

הוועדה הציבורית לבחינת דרכי הטיפול
וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק
הנוער (טיפול והשגחה) תש"ך-1960

דוח הוועדה

אוגוסט 2025
אב | התשפ"ה

נכבדי, שר הרווחה והביטחון החברתי

הנני מתכבדת להגיש לך את דוח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960, שהיה לי הכבוד לעמוד בראשה.

חוק הנוער (טיפול והשגחה) תש"ך-1960 חוקק לפני כשישים וחמש שנה, ומאז לא נערכה בחינה מחודשת של תפיסות היסוד העומדות בבסיס החוק, של הוראותיו ושל דרכי העבודה על פיו.

הוועדה מונתה כדי למלא חסר זה ובדוח המובא בפניך בזאת מוצגות המלצות שהן תוצר של בחינה מחודשת, מקיפה ויסודית.

בדוח הוועדה מוצגות המלצות בארבעה מישורים שונים שעל פיהם נכתבו פרקי הדוח:

- עקרונות וקווים מנחים לעבודה על פי החוק;
- הצעות לתיקון החוק הקיים;
- המלצות לעניין תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער;
- המלצות מדיניות ודרכי עבודה של כלל הגורמים במערכת הגנת הילד בנוגע ליישום העקרונות והקווים המנחים שהעמידה הוועדה.

כפי שמפורט בפרק א' לדוח, הוועדה גיבשה עקרונות וקווים מנחים לעבודה על פי חוק הנוער. עקרונות וקווים מנחים אלו היו מצפן ומורה דרך למכלול המלצות הוועדה ויצרו כך מסגרת שביסודה תפיסה כוללת ואחידה.

בלב תפיסה זו עומדת ההכרה בעיקרון טובת הילד כעיקרון העל בהתייחסות לילדים במצבי סיכון, ובמחויבות הייחודית של המדינה להגן עליהם, לתמוך בהתפתחותם המרבית, ולקדם את שיתופם בהחלטות הנוגעות להם. זאת מתוך ראיית הילד כאדם שלם.

הוועדה עומדת על כך שהבטחת טיפול בילדים בסיכון והגנה עליהם בצורה נכונה וראויה מחייבות תמיכה בעובדים האמונים על הגנת ילדים בכלל ובעו"ס לפי חוק הנוער בפרט. תמיכה זו צריכה לבוא לידי ביטוי בחיזוק מעמדם של עובדים אלו ובהבטחת יכולתם לפעול לאורך זמן. כן עומדת הוועדה על החשיבות של שיתופי פעולה בין המערכות המרכזיות בחייהם של ילדים בסיכון ועל הצורך באימוץ תפיסה רחבה שלפיה לכל המערכות האמורות אחריות כלפי ילדים אלו.

הדוח המובא לפניך הוא תוצר עבודת צוות של עשרות אנשי מקצוע ומומחים שהיו חברים במליאת הוועדה ובוועדות המשנה ופעלו לאורך תקופה ארוכה במסירות במחויבות ומתוך תחושת שליחות עמוקה.

עבודת הוועדה וכתובת הדוח לא היו מתאפשרים ללא צוות הוועדה, המומחים הרבים שסייעו לעבודתה וכל מי ששיתפו את הוועדה בנדיבות בידע ובניסיון שלהם, ובכלל אלה בני נוער, בוגרים והורים שהתקיימו לגביהם התערבויות על פי חוק הנוער.

התקופה שבה פעלה הוועדה הייתה מאתגרת מאוד מבחינת נסיבות החיים בישראל: בשלבים הראשונים מגפת הקורונה והסגרים שבאו בעקבותיה הציבו אתגרים רבים לחברה בישראל, והחל מ-7 באוקטובר 2023 מתמודדת ישראל עם מצב מלחמתי מתמשך. נסיבות מיוחדות ומאתגרות אלו מעצימות את הצורך בקידום חוק עדכני ובחיזוק הגורמים הפועלים ליישום בשגרה ובחירום.

זו הייתה זכות עבורי לעמוד בראש ועדה זו ואני מודה לך ולאנשי המשרד על האמון והתמיכה.

אני מקווה כי דוח זה יאומץ על ידך ויעניק בסיס איתן לפעולה עקבית ומתמשכת לטיפול בילדים שאיתרע מזלם להימצא במצבי סיכון ולהגנה על ילדים אלו בצורה ראויה, תומכת ומכבדת. החברה הישראלית מחויבת לדאוג לילדים אלו ולהבטיח את שלומם, את רווחתם ואת התפתחותם.

בכבוד רב,

ד"ר תמר מורג

יושבת ראש הוועדה

הרכב מליאת הוועדה לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) תשי"ך-1960

יו"ר הוועדה | ד"ר תמר מורג

חברי מליאת הוועדה

- עו"ד חנית אברהם-בכר, ממונה צוות חקיקה, הלשכה המשפטית, הנהלת בתי המשפט
- ד"ר טל ארזי, עו"ס, ראש צוות תוצאות, מכון ברוקדייל
- עו"ד מיכל גולד, המתאמת הממשלתית לזכויות ילדים, החטיבה החברתית, משרד המשפטים
- עו"ס רנדה דיב חביב, עו"ס מחוזית לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) (מחוז צפון) משרד הרווחה והביטחון החברתי
- עו"ד ורד וינדמן, מנכ"לית המועצה הלאומית לשלום הילד
- עו"ד ליאת יעקובוביץ, מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
- מר שלומי כהן, מנכ"ל ג'וינט-אשלים
- פרופ' כרמית כץ, מנכ"ל מכון חרוב, בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית
- עו"ס חוה לוי, עו"ס ראשית לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), משרד הרווחה והביטחון החברתי
- מר וליד מולא, מרצה במכללת אורנים ומנהל מחלקת חברה וקהילה במועצה מקומית ירכא
- עו"ד ועו"ס נטלי מופסיק, יועצת משפטית, הלשכה המשפטית, משרד הרווחה והביטחון החברתי
- עו"ס רקפת עצמון, מנהלת אגף בכיר משפחה וקהילה, משרד הרווחה והביטחון החברתי
- ד"ר סיגל קני-פז, סגנית ראש מנהל הרווחה נתניה, בי"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב
- עו"ס ליאת שפירא, מנהלת יחידת חוק הנוער, מחלקת ילד, נוער ומשפחות, אגף לשירותים חברתיים, עיריית רמת-גן

חברי מליאת הוועדה שפרשו מחברותם בוועדה במהלך עבודתה

- עו"ס אביטל איילה ארצי, ממונה על המחלקה לטיפול בילד נוער ומשפחה, אגף הרווחה, עיריית ירושלים
- עו"ד אביטל בגין, מנהלת מחוז ירושלים, האגף לסיוע משפטי, משרד המשפטים (במרבית תקופת חברותה בוועדה שימשה כממונה הארצית על תחום המדיניות הציבורית באגף לסיוע משפטי, משרד המשפטים)
- כבוד השופטת מיכל ברגר בלום, שופטת לענייני משפחה, בית משפט השלום ראשון לציון (בזמן חברותה בוועדה, עו"ד בלשכה המשפטית של משרד הרווחה והביטחון החברתי)
- עו"ס איילה מאיר, מנהלת אגף בכירה אגף בכיר משפחה ילד ונוער בקהילה

הרכב ועדת המשנה בנושא הסדרת העילות ודרכי הטיפול בחוק הנוער

יו"ר ועדת המשנה

- ד"ר תמר מורג, יו"ר הוועדה
- עו"ס שרית צרפתי, מנהלת תחום פ"א חוק הנוער טיפול והשגחה, משרד הרווחה והביטחון החברתי

חברי ועדת המשנה

- עו"ד חנית אברהם-בכר, ממונה צוות חקיקה, הלשכה המשפטית, הנהלת בתי המשפט
- ד"ר טל ארזי, עו"ס, ראש צוות תוצאות, מכון ברוקדייל
- עו"ד מיכל גולד, המתאמת הממשלתית לזכויות ילדים, החטיבה החברתית, משרד המשפטים
- עו"ד ליאת יעקובוביץ, מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
- עו"ד יפעת כהן פוליצר, ממונה ארצית - חוק נוער ייצוג הורים וממונה ארצית פניות ציבור, הנהלת האגף לסיוע משפטי, משרד המשפטים
- עו"ד ועו"ס נטלי מופסיק, יועצת משפטית, הלשכה המשפטית, משרד הרווחה והביטחון החברתי
- עו"ד ערן נריה, ממונה ייצוג קטינים - מחוז צפון, הסיוע המשפטי, משרד המשפטים
- עו"ס סנדרה פלץ-קצב, עו"ס מחוזית לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) (מחוז דרום), משרד הרווחה והביטחון החברתי
- עו"ס עביר שיקראת, מדריכה-רשא צוות ועו"ס לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) עיריית ירושלים

הרכב ועדת המשנה בנושא תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער

יו"ר ועדת המשנה

- עו"ס חוה לוי, עו"ס ראשית לחוק הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי
- ד"ר סיגל קני-פז, סגנית ראש מנהל הרווחה נתניה, בי"ס לעבודה סוציאלית אוניברסיטת תל-אביב
- עו"ד רותי הס-בכר, יועצת משפטית, משרד הרווחה והביטחון החברתי מחוז צפון

חברי ועדת המשנה

- ד"ר עדינה אסולין, בית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית, האוניברסיטה העברית
ובית הספר המרכזי להכשרת עובדים סוציאליים בשירותים החברתיים, משרד העבודה הרווחה
והשירותים החברתיים
- עו"ס תקווה אדלשטיין, עו"ס מחוזית לפי חוק הנוער (מחוז ירושלים) משרד הרווחה והביטחון
החברתי
- עו"ס ועו"ד שחר בריס, רכזת בתי המשפט הקהילתיים במחוז מרכז
- עו"ס רנדה דיב חביב, עו"ס מחוזית לפי חוק הנוער (מחוז צפון), משרד הרווחה והביטחון
החברתי
- עו"ס דורנה דרליוק, רכזת חוק הנוער בעיריית חיפה
- מר שלומי כהן, מנכ"ל ג'וינט-אשלים
- עו"ס ליאת שפירא, מנהלת יחידת חוק נוער, מחלקת ילד, נוער ומשפחות, אגף לשירותים
חברתיים, עיריית רמת-גן

הרכב ועדת המשנה בנושא התאמת החוק והפרקטיקה לאמנה בדבר זכויות הילד

יו"ר ועדת המשנה

עו"ד ורד וינדמן, מנכ"לית המועצה לשלום הילד

חברי ועדת המשנה

- עו"ד ליאת יעקובוביץ, מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
- עו"ס שפרה מויאל, ראש צוות חוקים, אגף משפחה וילד מחוז תל-אביב, משרד הרווחה והביטחון החברתי
- מר וליד מולא, מרצה במכללת אורנים ועובד במועצה המקומית ירכא
- ד"ר תמר מורג, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית והתכנית ללימודי משפחה, המכללה האקדמית תל-אביב יפו
- פרופ' שלהבת עטר שוורץ, בית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית, האוניברסיטה העברית
- עו"ד נועם פליק, מנהל מחלקה בכיר, הלשכה משפטית, משרד העבודה, הרווחה והביטחון החברתי
- עו"ד לידיה רבינוביץ, ממונה ארצית על ייצוג קטינים, האגף לסיוע משפטי, משרד המשפטים
- עו"ד שני שדה, האגף לסיוע משפטי, משרד המשפטים (ייצוג הורים)

הרכב צוות העבודה בנושא שיתוף ילדים שפעל במסגרת ועדת המשנה בנושא התאמת החוק והפרקטיקה לאמנה בדבר זכויות הילד

יו"ר צוות העבודה

- ד"ר תמר מורג, יו"ר הוועדה
- ד"ר חניתה קושר, בית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית, האוניברסיטה העברית

חברי צוות העבודה

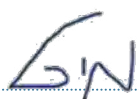
- ד"ר טל ארזי, עו"ס, ראש צוות תוצאות, מכון ברוקדייל

- עו"ס שמרית אסרף, עו"ס לפי חוק הנוער, מנהל הרווחה והשירותים החברתיים בעיריית אשקלון
- עו"ס היבה האדיה, רכזת עבודה סוציאלית קהילתית, עיריית ירושלים
- עו"ד ורד וינדמן, מנכ"לית המועצה הלאומית לשלום הילד
- עו"ד ליאת יעקובוביץ, מחלקת יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
- עו"ס יעל ירום, עו"ס מחוזית לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) (מחוז תל-אביב והמרכז), משרד הרווחה והביטחון החברתי
- עו"ס עטרה לוין, עו"ס לפי חוק הנוער, מנהל הרווחה בית שמש
- עו"ס שיפרה מויאל, ראש צוות חוקים, אגף משפחה וילד מחוז תל-אביב, משרד הרווחה והביטחון החברתי
- מר וליד מולא, מרצה במכללת אורנים, ומנהל מחלקת חברה וקהילה במועצה מקומית ירכא
- פרופ' שלהבת עטר שוורץ, בית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית האוניברסיטה העברית
- עו"ד נועם פליק, מנהל מחלקה בכיר, הלשכה משפטית, משרד העבודה, הרווחה והביטחון החברתי
- עו"ס שרית צרפתי, מנהלת תחום פ"א חוק הנוער טיפול והשגחה, משרד הרווחה והביטחון החברתי
- ד"ר חניתה קושר, בית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית האוניברסיטה העברית
- עו"ד לידיה רבינוביץ, ממונה ארצית על ייצוג קטינים, האגף לסיוע משפטי, משרד המשפטים
- עו"ד שני שדה, האגף לסיוע משפטי, משרד המשפטים (הורים)

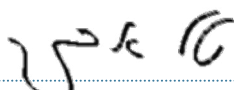
אנו חברי מליאת הוועדה לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) תש"ך-1960, מתכבדים בזאת לחתום על דוח הוועדה



ד"ר תמר מורג
יו"ר הוועדה



עו"ד מיכל גולד



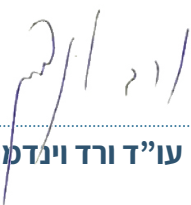
ד"ר טל ארזי



עו"ד חנית אברהם-בכר



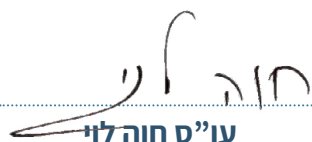
עו"ד ליאת יעקובוביץ



עו"ד ורד וינדמן



עו"ס רנדה דיב חביב



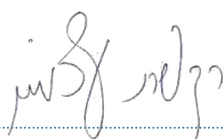
עו"ס חוה לוי



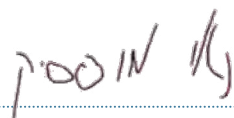
פרופ' כרמית כץ



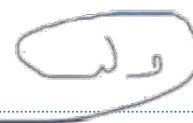
מר שלומי כהן



עו"ס רקפת עצמון



עו"ד ועו"ס נטלי מופסיק



מר וליד מולא



עו"ס ליאת שפירא



ד"ר סיגל קני-פז

תודות

דוח הוועדה, המובא בזאת בפניכם, הוא תוצר של עבודה מסורה מורכבת ומעמיקה של רבים שהקדישו לעבודת הוועדה ממיטב זמנם, כישורם וניסיונם. לכולם מגיעה תודה רבה על תרומתם החשובה למאמץ המשותף מתוך מחויבות חסרת פשרות לדאגה לילדים ובני נוער במצבי סיכון.

תודה **לחברות ולחברי מליאת הוועדה**, שהקדישו אינספור שעות לדיונים מעמיקים שהתאפיינו בקשב רב וברוח של שותפות, מעורבות רבה ואכפתיות עמוקה. הניסיון, הידע וזווית הראייה המיוחדת של כל אחת ואחד מהם תרמו רבות לשיח מרתק ופורה ולאיכות הדוח.

תודה **לחברות ולחברי ועדות המשנה** אשר נטלו חלק בעבודתן האינטנסיבית, על המחשבה הרבה ועל הידע והתובנות החשובות שתרמו לעבודת הוועדה. תודה מיוחדת **ליו"ר ועדות המשנה**, אשר הנהיגו במסירות במקצועיות ובהצלחה רבה את עבודתן של ועדות המשנה: **יו"ר ועדות המשנה היו: עו"ס חוה לוי, ד"ר סיגל קני-פז, עו"ד רותי בכר, עו"ד ורד וינדמן, ד"ר תמר מורג, עו"ס שרית צרפתי.**

יו"ר ועדות המשנה ביחד עם **מר שלומי כהן ועו"ד ליאת יעקובוביץ** היו **חברי צוות ליווי ותכלול**, שליווה ואת עבודת הוועדה לאורך כל שנות עבודתה. תודה לחברי צוות זה על תרומתם הרבה לקידום עבודת הוועדה.

תודה **לנשיאת בתי משפט השלום לנוער, כבוד השופטת מיכל קפלן-רוקמן; לנשיאת בתי משפט השלום במחוז חיפה, כבוד השופטת שלי אייזנברג; לנשיא בתי משפט השלום במחוז דרום (כתוארו אז), כבוד השופט אלון גביזון; וכן לשופטי בתי המשפט לנוער ובתי המשפט למשפחה** – על סיועם המקצועי בגיבוש עמדת הרשות השופטת באשר להמלצות השונות, ועל שהשמיעו את אסיף קולות השופטים בפני חברי הוועדה. תודה **למשרד המשפטים** על השותפות, על ההשקעה הרבה ועל התרומה הגדולה לגיבוש ודיוק המלצות הוועדה.

תודה **לארגון ג'וינט אשלים**, שהיה שותף מרכזי בעבודת הוועדה ואחראי לכלל ההיבטים הארגוניים והתקציביים של פעילותה – על הסיוע והתמיכה לאורך כל שנות עבודת הוועדה.

תודה **למומחיות ולמומחים ולאנשי המקצוע שנענו להזמנת הוועדה, שיתפו אותה ברעיונותיהם ובנקודות מבטם והאירו סוגיות חשובות לאורך הדרך.** תודה מיוחדת **לעו"ס לפי חוק הנוער מהשטח ולעו"ד ממערך ייצוג קטינים וממערך ייצוג הורים** של האגף לסיוע משפטי, משרד המשפטים, אשר נפגשו עם הוועדה ושיתפו את חבריה בניסיון ובידע הרבים שלהם.

תודה **לצוות הוועדה**, ובו מרכזים, חוקרים וכותבים – על תרומתם החשובה לעבודת הוועדה בחשיבה, בארגון, בכתיבה ובמחקר: **עו"ד הדר איצקוביץ, עו"ס ועו"ד חגית ברעלי, עו"ד ד"ר דניאלה זלוטניק רז, עו"ס עדה טלמון, עו"ד נעמי כץ, עו"ס ומשפטנית עמית הרלב, עו"ד דותן פלג.**

תודה **ליועצת הארגונית של הוועדה, הפסיכולוגית דפנה בראשי אייזן**, על הנחיה מקצועית וקשובה של חלק גדול מדיוני המליאה ושל מפגשי שיתוף הציבור ועל ליווי צמוד של פעילות הוועדה בכל שנותרה.

תודה **ליועצות הוועדה, לפרופ' תרצה יואלס**, על הייעוץ בתחום מדעי ההתפתחות, **ולד"ר חניתה קושר**, על הייעוץ בתחום שיתוף ילדים. הייעוץ והליווי המקצועיים שלהן אפשרו לוועדה לפעול מתוך היכרות מעמיקה עם הידע המקצועי והעדכני בתחומים אלו.

תודה **לד"ר טל ארזי**, עו"ס, ראש צוות תוצאות במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, על שנטלה על עצמה את האתגר של הובלת המהלך, ולחוקרות מצוות תוצאות, **עו"ס יעל סבג**, **עו"ס יעל בכר** ו**ד"ר אנה רזניקובסקי-קוראס** – על עריכת המחקר **שיתוף קטינים, בוגרים והוריהם במסגרת הוועדה הציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה)**. ממצאי מחקר זה שפכו אור על עניינים חשובים מאוד שהוועדה דנה בהם ותרמו רבות לגיבוש ההמלצות. **תודה מיוחדת לבני הנוער, לבוגרות, לבוגרים ולהורים שהשתתפו במחקר זה על נכונותם לשתף מניסיונם האישי.**

תודה **לפרופ' כרמית כץ**, **לד"ר חניתה קושר ולעו"ס בלה קלבנוב** – על פיתוח הכלי **מודל מעשי ליישום זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד**. תודה **לפרופ' כרמית כץ** (בסיוע **עו"ס בלה קלבנוב ואפנאי אטרש נג'אר**) גם על פיתוח הכלי **מערכת למיפוי פסיכו-סוציאלי מוכוונת פגיעויות וחוסן בחיי הילד**. כלים חשובים אלו צפויים לקדם עבודה מותאמת לעקרונות ולקווים המנחים העומדים בבסיס דוח הוועדה.

תודה **לתוכנית לזכויות ילדים ונוער במרכז מינרבה לזכויות האדם בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית, לפרופ' טלי גל**, העומדת בראשה, **ולד"ר ענבר כהן**, לשעבר המנהלת המקצועית של התוכנית – על תכנון, ארגון ואירוח ימי למידה בנושא שיתוף ילדים במערכת הגנת הילד. ימי למידה אלו תרמו תרומה משמעותית לגיבוש המלצות הוועדה בתחום זה.

תודה **לעורכות סקירות הספרות – פרופ' טלי גל**, **עו"ס ומשפטנית עמית הרלב**, **עו"ד רחל הלברטל ורטה**, **עו"ד ד"ר דניאלה זלוטניק רז**, **פרופ' כרמית כץ**, **פרופ' תרצה יואלס**, **עו"ס שרית צרפתי ועו"ס בלה קלבנוב** – על עריכת סקירות מקיפות שהעמידו מסד חשוב של ידע לעבודת הוועדה.

תודה **לעורכות הלשון של הדוח – יונת הורן** (דוח הוועדה) **ושריי דייץ'** (הנספחים לדוח) – על עריכת מקצועית והערות חשובות למסמכי הוועדה.

תודה **לויקי יצחקי** על עיצוב מוקפד ומקצועי של הדוח והנספחים.

תודה **למזכירות הוועדה, דנה הגר ושרון אגרי**, על סיוע רב בכל ההיבטים הארגוניים הנוגעים לעבודת הוועדה. ולבסוף תודה **למשרד הרווחה והביטחון החברתי**, על החזון שהוביל להקמת הוועדה, על האמון בעבודתה של הוועדה ועל התמיכה לאורך כל הדרך. תודה **מיוחדת לחוה לוי**, **עו"ס ראשית לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) ולנשות ואנשי מערך עו"ס לפי חוק הנוער**, על השותפות ועל התרומה הגדולה לעבודת הוועדה לאורך כל שנות עבודתה.

לשר הרווחה והביטחון החברתי, תודה על ההכרה בחשיבות הוועדה ועל הרצון לקדם שינוי משמעותי לטובת ילדים ובני נוער במצבי סיכון בישראל.

תוכן העניינים

...

תמצית

הוועדה לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) מונתה מתוך ההכרה בכך שאף על פי שחוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960 (להלן: החוק או חוק הנוער) נחקק לפני שנים רבות, עד היום לא נערכו בחינה יסודית והערכה מחודשת ומקיפה של התפיסות המקצועיות והערכיות העומדות בבסיס החוק ושל דרכי העבודה הנגזרות מהן.

הדוח כולל ארבעה פרקים מרכזיים: פרק א' – עקרונות וקווים מנחים; פרק ב' – הצעות לתיקוני חקיקה; פרק ג' – המלצות לעניין תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער; ופרק ד' – המלצות מדיניות ודרכי עבודה של כלל הגורמים במערכת הגנת הילד.

פרק א' – עקרונות וקווים מנחים

בבסיס הדוח עומדים שלושה עקרונות – א. טובת הילד; ב. התפתחות; ו-ג. השתתפות – וארבעה קווים מנחים – א. חשיבות הורי הילד ומשפחתו עבור הילד; ב. עבודה מודעת טראומה; ג. דרכי עבודה המותאמות למאפיינים הייחודיים של כל ילד וכל משפחה; ו-ד. מערכת הגנת הילד, אחריות משותפת, תמיכה ומעטפת.

עקרונות וקווים מנחים אלו מיושמים בכל רמות הדוח – בהצעות החקיקה, בהמלצות לעבודת עו"ס לפי חוק הנוער, בדרכי העבודה של כלל מערכת הגנת הילד ובכלים המעשיים לעבודה בהתאם לעקרונות וקווים מנחים אלו. לפיכך הדוח מציב תפיסה שלמה וקוהרנטית בכלל חלקיו.

פרק ב' – הצעות לתיקוני חקיקה

פרק זה כולל הצעות לתיקוני חקיקה בארבעה חלקים:

החלק הראשון כולל הצעה לשינוי שם החוק ל"חוק הילדים והנוער (טיפול והגנה)" והוספת שני פרקים מקדמיים חדשים – פרק מטרה ועקרונות יסוד ופרק זכויות ילדים.

הפרקים המקדמיים החדשים המוצעים מוסיפים מסגרת רעיונית וערכית לעבודה על פי החוק ומעמידים את חוק הנוער בשורה אחת עם חקיקה עדכנית בישראל ובעולם. במסגרת זו הוגדרה בפרק המקדמי הראשון הבטחת טובת הילד כמטרת החוק; הוגדרה דרך קבלת ההחלטות על פי עיקרון טובת הילד, ונקבעו עקרונות ליישום החוק: שמירה על כבוד הילד והוריו; שמירה על שוויון בין ילד לילד בכפוף לצרכיו הייחודיים; ונקיטת הצעדים הנדרשים מוקדם וללא עיכוב. כן הוגדרו בפרק המקדמי השני זכויות הילד: הזכות להתפתחות אישית; הזכות להתאמה לצרכים ההתפתחותיים של הילד; והזכות להשתתפות (הכוללת את הזכות למידע; הזכות

להישמע; והזכות להסבר על החלטות) ; הזכות להגנה; והזכות לקשר עם הורים, אחים ובני משפחה.

חלק שני – הצעה לסדרת תיקונים להוראות החוק הקיים

העיקריים שבהם: הגשת התוכנית הטיפולית עם פתיחת ההליך המשפטי; הגבלת תוקף צווי בית המשפט תוך הבחנה בין צווי השגחה לצווי הוצאה ממשמורת; חובת דיווח תקופתי לבית המשפט בהתאם לגיל הקטין; הסמכת בית המשפט לנוער ליתן צווים קונקרטיים על פי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות; שימור וחיזוק האפשרות כי בית המשפט יעמיד ידיו לקטין; קביעה כי התוכנית הטיפולית תתייחס למאפיינים הייחודיים של הילד ושל משפחתו.

חלק שלישי – הצעה להגדרת התנאים למתן צו

הוועדה ממליצה לבטל את המונח "נזקקות" ולהחליפו ב"תנאים למתן צו". במקום שבע עילות הנזקקות שהיו בחוק הקודם ושחלקן עדיין מבוססות על חקיקה מתקופת המנדט הבריטי, מוצעים שישה תנאים חדשים המבוססים על ידע עדכני.

חלק רביעי – הצעה לתיקונים בתקנות הנוער (הוראות שונות) תשכ"ב-1962

בחלק זה נכללות הצעות לתיקון התקנות בכל הנוגע לשיתוף הילדים על ידי עו"ס לפי חוק הנוער.

פרק ג' – תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער

הפרק מציג עקרונות מקצועיים במילוי התפקיד והמלצות לחיזוק משמעותי של התפקיד ובכלל זה: הגדרת תקנים ייעודיים ("צבועים") בכל מחלקה; קביעת מספר מקסימלי של ילדים בטיפול של עו"ס לפי חוק הנוער; בניית מעטפת מקצועית הכוללת הכשרות מתקדמות, הדרכה ייעודית, מערך יועצים וייעוץ וייצוג משפטיים. כמו כן, הוועדה מקדמת עבודה מתוך תפיסה של אחריות משותפת של כל המערכות הבאות במגע עם ילדים. לעניין זה היא מציעה בין היתר מודל מדורג: למנות ממונה על מוגנות ילדים בארגונים הבאים במגע עם ילדים ולהקים בכל רשות מקומית ועדה יישובית להיוועצות ומניעה שתשמש צומת להיוועצות מקצועית ולאיסוף מידע.

פרק ד' – המלצות לכלל הגורמים במערכת הגנת הילד

בפרק זה מוצגות המלצות המתרגמות את העקרונות ואת הקווים המנחים למסגרת עבודה מעשית לכלל הגורמים במערכת הגנת הילד. הפרק מציג דרכי פעולה, כלים ומנגנונים ליישום העקרונות והקווים המנחים. לדוח מצורפים שני כלים מעשיים: **מודל מעשי ליישום זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד ומערכת למיפוי פסיכוסוציאלי מכוונת פגיעויות וחוסן בחיי הילד**. כלים אלו מיועדים לסייע לאנשי המקצוע ליישם עקרונות וקווים מנחים אלו בעבודתם היומיומית.

הוועדה קוראת לרשויות המדינה, ובראשן למשרד הרווחה והביטחון החברתי, לפעול ליישום המלצות הדוח כדי שהדיון בהמלצות והפעולות הנדרשות ליישומן יביאו לשינוי של ממש בחייהם של ילדים ובני נוער במצבי סיכון.

תקציר

הוועדה לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) מונתה מתוך ההכרה בכך שאף על פי שחוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960 (להלן: החוק או חוק הנוער) נחקק לפני שנים רבות, עד היום לא נערכו בחינה יסודית והערכה מחודשת ומקיפה של התפיסות המקצועיות והערכיות העומדות בבסיס החוק ושל דרכי העבודה הנגזרות מהן.

על פי כתב המינוי:

הוועדה תבחן את דרכי הטיפול ואת ההליכים המשפטיים הראויים הנוגעים לילדים בסיכון ואת השינויים הנחוצים במצב הקיים, לרבות השינויים הנחוצים בחוק הנוער (טיפול והשגחה), בחקיקת המשנה על פיו ובדרכי היישום. בחינה זו תעשה על פי הידע המקצועי העדכני, מגמות בעולם ועקרונות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד. הוועדה תעמיד במרכז עבודתה את הילדה והילד ואת טובתם.¹

הוועדה, בראשות ד"ר תמר מורג, כללה מומחים מתחומי העבודה הסוציאלית, המשפטים ותחומי ידע נוספים, ובהם נציגים ממשרד הרווחה והביטחון החברתי וממשרד המשפטים, אנשי אקדמיה, עו"ס מהשטח ונציגי ציבור. לאור היקף הסוגיות הרחב פעלה הוועדה הן במליאה והן בשלוש ועדות משנה במשך כשלוש וחצי שנים.

במהלך עבודתה קיימה הוועדה תהליכי הקשבה לאנשי מקצוע ולמקבלי שירות – בני נוער, בוגרים והורים שהתקיימה עבורם בעבר, או מתקיימת עבורם בהווה, התערבות מתוקף חוק הנוער. במקביל, נערכו תהליכי למידה מעמיקים והוזמנו סקירות ספרות בנושאים מרכזיים.

עבודת הוועדה התמקדה בארבעה יעדים מרכזיים:

1. הגדרת עקרונות וקווים מנחים לעבודה על פי החוק;

2. בחינה מקיפה של הוראות חוק הנוער;

3. בחינת תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער;

4. גיבוש המלצות מדיניות ודרכי עבודה לכלל הגורמים במערכת הגנת הילד.

התקופה שבה פעלה הוועדה הייתה מאתגרת במיוחד: תחילה מגפת הקורונה והסגרים שליוו אותה, ולאחר מכן, החל מ-7 באוקטובר 2023, מצב מלחמתי מתמשך. נסיבות מיוחדות ומאתגרות אלו מעצימות את הצורך בקידום חוק עדכני ובחיזוק הגורמים הפועלים ליישומן.

1 | תקציר פרק א: העקרונות והקווים המנחים

בפרק א לדוח מוצגות תפיסות היסוד שהעמידה הוועדה בבסיס עבודתה והמלצותיה.

כמפורט בפרק ב לדוח זה המליצה הוועדה לשנות את שם החוק מ"חוק הנוער טיפול והשגחה" ל"חוק הילדים והנוער (טיפול והגנה)", זאת בין היתר כדי להדגיש כי הבסיס לעבודה על פי החוק הוא הגנה על ילדים. המושג "הגנה", העומד ביסוד העבודה על פי החוק, מתבסס על ההכרה בעובדה שילדים זקוקים לתנאים מיוחדים לצורך הבטחת בריאותם והתפתחותם, ובהתאם לכך החברה מחויבת להגן עליהם מפני אלימות, הזנחה, ניצול ופגיעות שונות.

בבסיס עבודתה והמלצותיה להבטחת טיפול בילדים והגנה עליהם העמידה הוועדה שלושה עקרונות וארבעה קווים מנחים. להלן פירוט עקרונות וקווים מנחים אלו.

א. העקרונות המנחים

1 | טובת הילד

במסגרת החוק ובעבודה על פיו יש להעמיד את טובת הילד כעיקרון העל בכל הנוגע לדרכי העבודה ולקבלת החלטות על פי החוק. יש להכיר בעיקרון זה כמונח רחב המתייחס למכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד. לאור ההכרה בעיקרון טובת הילד כעיקרון על, כל יתר העקרונות והקווים המנחים כפופים לעיקרון זה.

2 | התפתחות

במסגרת החוק ובעבודה על פיו יש לנקוט את כל האמצעים כדי להבטיח התפתחות תקינה של ילדים. יש להכיר בהתפתחות הילד כמונח רחב הכולל התפתחות גופנית, נפשית, רגשית, שכלית, חברתית, מוסרית וחינוכית-לימודית.

3 | השתתפות

במסגרת החוק ובעבודה על פיו יש להכיר בחשיבות הרבה של השתתפות ילדים בהחלטות הנוגעות להם. עיקרון זה מבטא את ההכרה בילד כמי שיש לו קול ייחודי שנדרש להקשיב לו ולתת לו הזדמנות להשפיע על החלטות הנוגעות לחייו. ההשתתפות כוללת: מתן מידע מותאם לגיל הילד, מתן הזדמנות לבטא את עמדותיו ואת תחושותיו בחופשיות, מתן משקל ראוי לעמדתו ומתן מידע על ההחלטות שהתקבלו בעניינו.

ב. הקווים המנחים

1 | חשיבות הורי הילד ומשפחתו עבור הילד

במסגרת החוק ובעבודה על פיו יש להכיר בחשיבותם ובמרכזיותם של הורי הילד ומשפחתו בחייו. כדי להבטיח את התפתחות הילד ולשמור על טובתו יש לפעול בדרך המקדמת את התמיכה בהורים, את שיתופם בקבלת החלטות ואת שמירת הקשר בין הילד ובין הוריו, אחיו ובני משפחתו האחרים, והכול בהתאם לצרכי הילד וליכולותיהם של הוריו ובני משפחתו.

2 | עבודה מודעת טראומה

במסגרת החוק ובעבודה על פיו יש להכיר בחוויות חיים טראומטיות כחוויות משנות חיים העלולות לפגוע משמעותית בטובתם של ילדים ובהתפתחותם. ההשלכות של טראומה על ילדים ועל הוריהם מצריכות התייחסות מקצועית ייחודית המתבוננת בילדים דרך "עדשת הטראומה", הבוחנת כיצד הטראומה עיצבה את עולמם.

3 | דרכי עבודה המותאמות למאפיינים הייחודיים של כל ילד וכל משפחה

במסגרת החוק ובעבודה על פיו יש להכיר בכך שילדים ומשפחות חיים בתוך מארג של הקשרים, נסיבות וצרכים ייחודיים. בעיצוב דרכי ההתערבות על פי החוק יש לבחון את מכלול מרכיבי הזהות, מאפייני הפגיעה ואת הכוחות של הילד ומשפחתו תוך מתן משקל משמעותי לנקודת מבטו של הילד ביחס לזיהוי ולמיפוי של מאפיינים אלו.

4 | מערכת הגנת הילד – אחריות משותפת, תמיכה ומעטפת

כדי להבטיח טיפול בילד והגנה עליו ראוי שמערכת הגנת הילד תפעל כמערכת הכוללת גורמים מקצועיים הפועלים יחד מתוך תפיסה של אחריות משותפת למתן הגנה, תמיכה ומעטפת לילד. נוסף על כך על מערכת הגנת הילד לתמוך בעובדים שאמונים על הגנת הילדים ונמצאים עם הילדים במצבים מורכבים.

2 | תקציר פרק ב: הצעות לתיקוני חקיקה

פרק ב לדוח מציג סדרה של הצעות לתיקוני חקיקה. הוא כולל ארבעה חלקים:

א. חלק ראשון – הצעה לשינוי שם החוק והצעה לשני פרקים מקדמיים חדשים: פרק מטרה ועקרונות יסוד ופרק זכויות ילדים.

ב. חלק שני – הצעת תיקונים להוראות החוק;

ג. חלק שלישי – הצעה לשינוי התנאים למתן צו על פי החוק (בעבר עילות הנזקקות);

ד. חלק רביעי – הצעת תיקונים לתקנות.

תקציר החלק הראשון של פרק ב – שינוי שם החוק והוספת שני פרקים מקדמיים

חלק זה עוסק בשני עניינים מרכזיים:

1 | שינוי שם החוק

על פי הצעת הוועדה שם החוק "חוק הנוער (טיפול והשגחה)" ישתנה ל"חוק הילדים והנוער (טיפול והגנה)". שינוי זה מבקש להתאים את שם החוק לאוכלוסייה שבה הוא עוסק וליתן ביטוי לעובדה כי הגנה על ילדים ובני נוער היא ליבת החוק.

2 | הצעה להוספת פרקים מקדמיים חדשים לחוק – פרק מטרה ועקרונות יסוד ופרק זכויות ילדים

חלק זה כולל הצעה של שני פרקים חדשים שיבואו בפתח החוק הקיים. פרקים אלו באים להוסיף מסגרת רעיונית וערכית לעבודה על פי החוק ברוח ההסדרים הקיימים היום בחקיקה הישראלית ובכלל זה בחוק אומנה לילדים¹ ובחקיקה הזרה. מטרתם להעמיד תפיסה כוללת בנוגע לערכי היסוד שבבסיס החוק ובנוגע לזכויות הילדים על פי החוק.

להלן נוסח שני הפרקים המקדמיים המוצעים, בתוספת דברי הסבר:

פרק א לחוק – מטרה ועקרונות יסוד – נוסח החוק המוצע

1 | מטרת החוק

חוק זה מטרתו להבטיח את טובתם של ילדים בהליכים שמתקיימים בעניינם, בהחלטות שמתקבלות לגביהם ובפעולות הננקטות בעניינם לפי חוק זה, וזאת מתוך הכרה בפגיעותם הייחודית, בזכותם להגנה ולעזרה מיוחדות ובחובת המדינה להבטיח את טובתם, כאמור.

2 | טובת הילד

(א) בכל פעולה המתבצעת לגבי ילד לפי חוק זה או בכל החלטה המתקבלת בעניינו, תהיה טובת הילד שיקול מכריע.
(ב) בקביעת טובת הילד לפי חוק זה יישקלו מכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד, ובין השאר השיקולים המפורטים להלן:

1. שלומו הגופני והנפשי;

2. רצונו, רגשותיו, דעותיו ועמדתו בעניין הנדון;

3. גילו וכשריו המתפתחים;

4. ממד הזמן בחיי הילד;

5. זהות הילד, לרבות מין, מגדר, נטייה מינית, דת, תרבות ושפה וכן מאפייניו ותכונותיו;

6. ההשפעה הצפויה של החלטה או פעולה לפי חוק זה על התפתחותו של הילד ועל חייו בטווח הקצר ובטווח הארוך;

7. קשריו ויחסיו עם הוריו, עם אחיו ועם אנשים משמעותיים אחרים בחייו ושמירה על רציפות הקשרים האלה;

8. עמדת הוריו או אפוטרופסיו ואנשים משמעותיים אחרים בחייו בנוגע לטובתו;

9. יכולת הוריו וכל אדם או מסגרת אחרים הנוגעים לעניין לספק את צרכיו;

1 חוק אומנה לילדים, התשע"ו-2016.

10. הבטחת קביעות, יציבות והמשכיות בחייו;

11. הגנת הילד מפני מצבי סיכון, לרבות אלימות, הזנחה ופגיעה בטווח הקצר ובטווח הארוך;

12. הידע המקצועי הנוגע לעניין הנדון;

13. צרכים מיוחדים או מוגבלות של הילד.

(ג) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), החלטה של גורם מוסמך בעניינו של ילד לפי חוק זה תהיה מנומקת ובכתב, ותתייחס ליישום העיקרון של טובת הילד לאור השיקולים המפורטים בסעיף קטן (ב).

3 | עקרונות ביישום החוק

הליכים שמתקיימים בעניינם של ילדים, החלטות שמתקבלות לגביהם ופעולות הננקטות בעניינם לפי חוק זה ייעשו בהתאם לעקרונות אלו:

(1) שמירה על כבוד הילד והוריו;

(2) שמירה על שוויון בין ילד לילד בכפוף לצרכיו הייחודיים של כל ילד;

(3) נקיטת הצעדים הנדרשים מוקדם וללא עיכוב, הקפדה על יישום לוחות הזמנים שנקבעו וצמצום עיכובים במתן שירותים, בקבלת החלטות ובביצוע פעולות בנוגע לילד.

דברי הסבר לפרק א המוצע לחוק – מטרה ועקרונות יסוד

פרק זה כולל הצעת נוסח חקיקה בשלושה עניינים:

1 | הגדרת מטרת החוק כהבטחת טובת הילד – בהגדרה זו מבקשת הוועדה ליתן ביטוי לחשיבות המיוחדת של הבטחת טובתם של ילדים בעבודה על פי החוק. זאת, לאור ההכרה בפגיעותם המיוחדת של ילדים במצבי סיכון ובמחויבות החברתית להבטיח את ביטחונם והתפתחותם.

2 | הגדרת עיקרון טובת הילד ודרך קבלת ההחלטות על פי עיקרון זה

לעניין זה נקבע כי:

א. טובת הילד תהיה שיקול מכריע בקבלת החלטות על פי חוק זה.

ב. טובת הילד הומשגה כ"מכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד". המשגה זו אומצה זה מכבר במשפט הישראלי ויש בה כדי להציב תפיסה המכירה בילד כסובייקט נושא זכויות ובצורך לשקול ולשקלל את מכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד בקבלת החלטות בעניינו.

ג. פורטו 13 שיקולים שיש לשקול במסגרת בחינת טובת הילד ונקבעה חובת הנמקה בכתב להחלטות. רשימת השיקולים האלה נועדה להבנות את שיקול הדעת של מקבלי ההחלטות ולצמצם שרירותיות, ואילו חובת ההנמקה מבטיחה שקיפות ומאפשרת ביקורת על איכות ההחלטות.

3 | הגדרת עקרונות מנחים ביישום החוק

מוצע לעגן שלושה עקרונות מנחים ליישום החוק:

א. **שמירה על כבוד הילד והוריו** – עיקרון המביא לידי ביטוי את ההכרה בכבודם של הילדים ושל הוריהם כערך יסודי העומד בבסיס החוק והמנחה את כלל העבודה על פיו.

ב. **שמירה על שוויון בין ילד לילד בכפוף לצרכיו הייחודיים של כל ילד** – עיקרון המעוגן באמנה בדבר זכויות הילד¹ ומבטא תפיסה של הוגנות, כלומר מתן יחס המותאם לצרכים השונים של כל ילד.

ג. **נקיטת הצעדים הנדרשים מוקדם וללא עיכוב** – עיקרון המדגיש את ממד הזמן הייחודי בחיי ילדים ואת החשיבות של התערבות מוקדמת למניעת החמרה במצבם.

פרק ב לחוק – זכויות ילדים – נוסח החוק המוצע

1 | הזכות להתפתחות אישית

זכותו של כל ילד לחיות ולגדול בסביבה ובתנאים שיאפשרו לו, ככל האפשר, התפתחות אישית ואת מימוש יכולותיו והפוטנציאל שלו, לרבות התפתחות גופנית, נפשית, רגשית, שכלית חברתית וחינוכית.

2 | הזכות להתאמה לצרכים ההתפתחותיים של הילד

זכותו של כל ילד כי ההליכים שמתקיימים בעניינו, תוכניות הנוגעות אליו, החלטות שמתקבלות לגביו ופעולות הננקטות בעניינו יתקבלו תוך כדי מתן ביטוי לצרכיו ההתפתחותיים בהתאם לגילו ולמאפייניו הייחודיים.

3 | הזכות להשתתפות

הזכות למידע

א. זכותו של כל ילד לקבל מידע על זכותו להשתתפות, על מטרת ההשתתפות ועל כללי החיסיון והגילוי שיחולו על ההשתתפות כאמור.

ב. זכותו של כל ילד לקבל מידע על מצבו, הליכים שמתקיימים בעניינו, תוכניות הנוגעות אליו, החלטות שהתקבלו לגביו, ועל זכויותיו לפי חוק זה, והכול בהתחשב במאפייניו הייחודיים.

ג. זכותו של כל ילד לקבל את המידע בשפה המובנת לו ובאופן המותאם לגילו, לכשריו המתפתחים ולצרכיו הייחודיים.

ד. באחריות עו"ס לפי חוק נוער לוודא בעצמה, או בשיתוף פעולה עם גורם מקצועי אחר שלילד יש קשר משמעותי איתו, כי תיושם זכותו של הילד כאמור בסעיפים א-ג.

1 אמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 31, 221 (נפתחה לחתימה ב-1989) (אושררה ונכנסה לתוקף ב-1991).

ה. על אף האמור בסעיף זה, לא יימסר המידע במלואו לילד שאינו מעוניין לקבלו או אם עו"ס לפי חוק נוער שמונתה לילד שוכנעה כי במימוש זכותו למידע תיגרם לילד פגיעה העולה על הפגיעה שתיגרם לו מאי מימושה.

הזכות להישמע

א. זכותו של כל ילד להביע את רצונו, רגשותיו, דעותיו ועמדתו, להישמע בחופשיות וליטול חלק בדיאלוג קשוב ומכבד בכל עניין הנוגע לו לפי חוק זה, לאחר שניתן לו מידע כאמור בסעיפים לעיל, והכול בהתחשב בגילו, בכשריו המתפתחים ובצרכיו הייחודיים.

ב. מימוש זכותו של הילד להביע את דבריו, כאמור בסעיף א, יכול שייעשה בעל-פה, בכתב או בדרך אחרת לפי בחירתו של הילד והכול בהתחשב בגילו, בכשריו המתפתחים ובצרכיו הייחודיים.

ג. זכותו של כל ילד שלרצונו, לרגשותיו, לדעותיו ולעמדה שגיבש בעניין הנדון ינתן משקל ראוי בהתחשב בגילו ובכשריו המתפתחים.

ד. בית המשפט הדן בעניינו של ילד לפי חוק זה ישמע את הילד בהתאם להוראות סעיף זה, אולם רשאי בית המשפט שלא לשמוע את הילד, אם שוכנע כי מתן הזדמנות לילד להביע את רצונו, את רגשותיו ואת עמדתו, כאמור בסעיף א, יגרום לו לפגיעה משמעותית העולה על הפגיעה שתיגרם לו ללא מתן הזדמנות כאמור.

הזכות להסבר על החלטות

א. התקבלה החלטה לפי חוק זה בעניינו של ילד, זכותו של הילד לקבל הסבר על אודות אותה ההחלטה, וזאת סמוך למועד קבלתה, ועל השיקולים שעמדו בבסיס ההחלטה בשפה ובאופן המובנים לו בהתחשב בגילו, בכשריו המתפתחים ובמידת בגרותו, ככל הניתן.

ב. באחריות עו"ס לפי חוק נוער לוודא בעצמה, או בשיתוף פעולה עם גורם מקצועי אחר שלילד יש קשר משמעותי איתו, כי תיושם זכותו של הילד כאמור בסעיף א.

ג. אין באמור בסעיף ב כדי לגרוע מסמכותו של בית המשפט למסור לילד את החלטתו ואת ההסבר לה.

ד. על אף האמור בסעיף זה, לא יימסר ההסבר המפורט בסעיף א במלואו לילד שאינו מעוניין לקבלו, או אם עו"ס לפי חוק נוער שמונתה לילד שוכנעה כי מסירת ההסבר במלואו תגרום לילד פגיעה העולה על הפגיעה שתיגרם לו מאי מסירת ההסבר כאמור.

4 | הזכות להגנה

זכותו של כל ילד להיות מוגן מפני כל צורה של ניצול ופגיעה, לרבות פגיעה פיזית, נפשית או מינית, הזנחה והתעללות, ומפני כל צורה של טיפול אכזרי, בלתי אנושי או משפיל, ושל ענישה גופנית, נפשית או משפילה.

5 | הזכות לקשר עם הורים, אחים ובני משפחה

זכותו של כל ילד לשמור על קשר עם הוריו, עם אחיו ובני משפחתו, זאת תוך התחשבות ברצונו בהתאם לגילו ובגרותו ובלבד שהדבר עולה בקנה אחד עם טובתו.

דברי הסבר לפרק ב המוצע לחוק – זכויות ילדים

במסגרת החוק הוגדרו הזכויות המרכזיות של ילדים על פי החוק. להלן פירוט זכויות אלו:

- **הזכות להתפתחות אישית** – הבטחת התפתחותם של ילדים מתוך הכרה בהתפתחות כמונח הוליסטי ורחב הכולל, בין היתר, את ההתפתחות הפיזית, הנפשית, הרגשית, הרוחנית, הפסיכולוגית, הלימודית, והחברתית של הילד.
- **הזכות להתאמה לצרכים התפתחותיים של הילד** – התאמת דרכי ההתערבות לידע הקיים בתחום מדעי ההתפתחות בהליכים המתקיימים בעניין הילד בעת קביעת תוכניות עבורו וכאשר מתקבלות החלטות וננקטות פעולות בעניינו.
- **הזכות להשתתפות** – זכות הכוללת שלושה מרכיבים (הזכות למידע, הזכות להישמע והזכות להסבר על החלטות). במסגרת עיגון הזכות להשתתפות נקבעו בין היתר הסדרים הנוגעים לדרך מסירת המידע וטיב המידע, דרכי שיתוף ילדים ולתפקידה הייחודי של עו"ס לפי חוק הנוער בהבטחת זכות זו.
- **הזכות להגנה** – מעגנת את זכותם של ילדים במצבי סיכון להגנה. זכות זו עומדת בליבת החוק.
- **הזכות לקשר עם הורים, אחים ובני משפחה** – זכות המעגנת את החשיבות של שימור ושיפור הקשר של הילד עם משפחתו כאשר הוא נמצא בהשמה חוץ ביתית. וזאת בכפוף להבטחת טובתו.

תקציר החלק השני של פרק ב לדוח – הצעת תיקונים להוראות החוק

חלק זה מציג הצעות לתיקונים במסגרת חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960. במרבית הסוגיות גובש נוסח מוצע לתיקון החוק, ובחלקן ציינה הוועדה את העקרונות שראוי שינחו את גיבוש תיקון החוק.

עיקרי ההצעות לתיקון החקיקה

1 | שינוי המונח "רשות הסעד" ל"מחלקה לשירותים חברתיים"

המצב הקיים: בסעיף 1 לחוק נקבע כי "רשות סעד – מחלקה לשירותים חברתיים של רשות מקומית או מי שנתמנה על ידי שר הרווחה והשירותים החברתיים כרשות סעד לעניין חוק זה".

המונח "רשות הסעד" אינו שגור בחוקים עדכניים והוחלף זה מכבר בחקיקה במונח "מחלקה לשירותים חברתיים".

השינוי המוצע: במקום המונח "רשות הסעד" יכתב "מחלקה לשירותים חברתיים של רשות מקומית".

2 | הגדרת אחראי, שמיעת האפטרופוס וצירוף האפטרופוס כצד להליך

המצב הקיים: בסעיף 1 לחוק נקבע, כי "אחראי על קטין" – הורה לרבות הורה חורג, מאמץ, אפטרופוס או מי שהקטין נמצא במשמורתו או בהשגחתו".

מוצע לצמצם את הגדרת המונח "אחראי" ולחדד את ההבחנה בין אחריותו הייחודית של האחראי לקטין לבין בעלי תפקידים אחרים בחייו של הקטין.

השינוי המוצע: הוועדה מציעה לעגן בחוק הוראות אלו

אחראי – הורה, ואם נשללה אפטרופסות שני ההורים או שני ההורים נפטרו, אפטרופוס שמונה לקטין.

היה לקטין אפטרופוס, לא יכריע בית משפט בעניינו של הקטין, אלא לאחר שנתן לאפטרופוס הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו ולהציג את ראיותיו.

בית המשפט רשאי לצרף את האפטרופוס כצד בהליך על פי בקשתו, בקשת הצדדים או ביוזמת בית המשפט, לאחר שנתן לצדדים הזדמנות להביע את עמדתם בנדון. לא ייתן בית המשפט החלטה לפי סעיף זה אלא לאחר שנתן לאפטרופוס שמונה לקטין הזדמנות להישמע.

3 | ביטול השימוש במונח "נזקק" במסגרת החוק

המצב הקיים: בסעיף 2 לחוק מוגדר מיהו "קטין נזקק" בשבעה תתי-סעיפים המכונים עילות הנזקקות, ונקבע כי "קטין הוא נזקק" אם לפחות אחד מהתנאים המנויים בתתי-הסעיפים הללו מתקיים בעניינו.

למונח "נזקקות" יש הקשרים חברתיים-תרבותיים שליליים בחברה הישראלית. השימוש בו עלול ליצור תיוג שלילי כלפי ילדים ובני נוער וכלפי משפחותיהם, לפגוע בכבודם ובתחושת הערך העצמי שלהם. הצורך בביטולו עלה כתמה מרכזית בתהליכי שיתוף הציבור.

השינוי המוצע: הוועדה ממליצה לבטל את השימוש במונח "נזקקות" ולהחליף את המונח "עילות הנזקקות" ב"תנאים למתן הצו".

4 | שינוי נוסח דרישות הסף להגשת בקשה לבית המשפט

המצב הקיים: בסעיף 3 לחוק מפורטות דרישות הסף לפניית עו"ס לפי חוק הנוער לבית המשפט: "היה עובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) סבור שקטין הוא נזקק ושלמען הטיפול בו וההשגחה עליו יש צורך בהחלטת בית המשפט, משום שאין הסכמת האחראי על הקטין, או שהוא מסכים אך אין הקטין מציית לו, רשאי הוא לפנות בבקשה אל בית המשפט...".

הוועדה ממליצה לשנות את הניסוח "אין הסכמת האחראי על הקטין" ל"לא הושגה הסכמה", ו"אין הקטין מציית לו" ל"הקטין הביע התנגדות".

השינוי המוצע:

מוצע לעגן נוסח זה בחוק:

היה עובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) סבור כי התקיים בעניינו של קטין תנאי מהתנאים

בסעיף... ולשם הטיפול בקטין וההשגחה עליו יש צורך בהחלטת בית המשפט, משום שלא הושגה הסכמה בנוגע לתוכנית הטיפולית עם האחראי לקטין או שהקטין מתנגד לתוכנית הטיפולית, רשאי הוא לפנות בבקשה אל בית המשפט לנקוט אחת או אחדות מהדרכים לפי סעיף... להתנגדותו של הקטין ייתנו עו"ס לפי חוק הנוער ובית המשפט משקל ראוי בהתאם לגילו ולכשריו המתפתחים.

5 | התאמת סעיף 8 לחוק להגדרת ה"אחראי" המוצעת

המצב הקיים: בסעיף 8 לחוק נקבע: "לא יתן בית משפט החלטה לפי חוק זה אלא לאחר שעובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) הגיש לו תסקיר ולאחר שנתן לקטין, לאחראי עליו ולעובד הסוציאלי הזדמנות לטעון טענותיהם ולהציע הצעותיהם..."

לנוכח השינוי המוצע להגדרת "אחראי" עלה צורך לבחון את השלכות השינוי על הוראות סעיף 8 לחוק בנוגע לשמיעתם של גורמים העומדים בקשר עם הילד.

השינוי המוצע – הוועדה מציעה לעגן עקרונות אלו בחקיקה:

בית המשפט ייתן לקטין, לאחראי לו ולעובד הסוציאלי לפי חוק הנוער הזדמנות להישמע ולהציע את הצעותיהם. אשר למי שהקטין נמצא במשמורתו או בהשגחתו, בית המשפט ישמע אותם ביוזמתו או על פי בקשת הצדדים. כמו כן, מי שהקטין נמצא במשמורתו או בהשגחתו יוכל לפנות לבית המשפט ולבקש להישמע בפניו.

6 | הוצאות הטיפול בקטין וההשגחה עליו

המצב הקיים: בסעיף 10 לחוק נקבע כי "רשאי בית המשפט לחייב את הקטין ואת הוריו לשאת בהוצאות הכרוכות בטיפול ובהשגחה לפי חוק זה, בין בשלמותן ובין בחלקן..."

הנוסח הקיים מעניק לבית המשפט את הסמכות לחייב קטין לשאת בהוצאות הכרוכות בטיפול ובהשגחה לפי החוק וחותר תחת תכלית החוק בדבר הגנה על טובת הילד.

השינוי המוצע: **להשמיט את המילים "את הקטין" מהוראת הסעיף.**

7 | הגבלת משך תוקפם של צווי בית המשפט

המצב הקיים: בסעיף 13 לחוק נקבע: "החלטה של בית המשפט לפי חוק זה לא תינתן לתקופה העולה על שלוש שנים; אולם רשאי בית המשפט להאריך תקפה מדי פעם לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים".

במצב החוקי הנוכחי נקבעת תקרה של שלוש שנים לתוקף צווי בית המשפט ללא קשר למהות הצו ומאפייני המקרה וללא הבחנה בין צווי השגחה ובין צווי משמורת.

הוועדה ממליצה לשנות את ההסדר הקיים לעיל – להבחין בין התוקף המרבי של צווי השגחה לבין משך התוקף המרבי של צווי משמורת, ובתוך כך לאפשר מנגנון גמיש להארכות חוזרות של צווי בית המשפט במקרה הצורך.

השינוי המוצע: **הוועדה ממליצה להבחין בין משך התוקף המרבי של צווי השגחה לבין משך התוקף המרבי של הוצאה ממשמורת.**

לגבי צווי השגחה: להגביל את תוקפם לתקופה של עד שנה אחת בלבד ולאפשר הארכה של עד שנה נוספת בכל פעם.

לגבי צווי הוצאה משמורת: מוצע מנגנון מדורג – תוקף הצו הראשון למשך של עד שנה אחת ולאפשר הארכה לתקופה של עד שנתיים נוספות בכל פעם. במקרים מיוחדים שמתקיימות בהם נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת מוצע לאפשר הארכת הצו לתקופה של עד שלוש שנים.

8 | הגשת ההמלצות בדבר דרכי הטיפול המומלצות עם פתיחת ההליך המשפטי

על פי המצב החוקי הקיים רק לאחר שבית המשפט השתכנע כי מצבו של הקטין עונה על אחת מן העילות המנויות בסעיף 2 לחוק, הוא יורה לעו"ס לפי חוק הנוער להעביר לידיו תסקיר המפרט את ההמלצות לדרכי הטיפול בעניין הקטין.

הנוסח הנוכחי של החוק והתקנות לא מאפשר לבית המשפט לקבל תמונה מלאה ומקיפה של הסוגיה המובאת בפניו.

השינוי המוצע: הוועדה ממליצה כי התוכנית הטיפולית המוצעת בעניינו של הקטין תוגש לבית המשפט כבר בשלב הראשון של ההליך, יחד עם הבקשה לפתיחת ההליך המשפטי.

9 | קביעה כי התוכנית הטיפולית תתייחס למאפיינים הייחודיים של הקטין ושל משפחתו

המצב הקיים: המצב המשפטי הנוכחי לא מעגן דיו את החובה לבחון את מכלול ההיבטים הייחודיים הנוגעים למרכיבי הזהות ולצרכים הייחודיים של הילד ושל בני משפחתו בעת גיבוש התוכנית הטיפולית.

השינוי המוצע: הוועדה ממליצה לעגן בחוק את ההוראה הבאה:

“התוכנית הטיפולית תתייחס למאפיינים הייחודיים של הילד ושל משפחתו, לרבות גיל, מגדר, דת, תרבות, סביבה, נטייה מינית וכן צרכיו הייחודיים”.

10 | שימור וחזקת האפשרות כי בית המשפט יעמיד ידיו לקטין

המצב הקיים: בסעיף 3(2) לחוק מוגדרות דרכי הטיפול על פי החוק, ולפיהן בית המשפט רשאי “להעמיד ידיו לקטין שישמש גם יועץ לאחראי עליו ולקבוע סמכויותיו ותפקידיו”. בסעיף 6 נקבע כי: “בבחירת ידיו ובבחירת מקום חסותו של קטין יושם לב בין השאר לדתו של הקטין”.

על פי המלצת הוועדה יש לשמר ולחזק את השימוש בדרכי הטיפול של מינוי ידיו לקטין. מינוי כאמור מאפשר לגייס לתהליך הטיפול גורמים מהקהילה הקרובה לקטין ולמשפחתו. הוועדה גיבשה הצעות לתיקוני חקיקה והצעות מדיניות בנושא זה.

השינוי המוצע בחוק:

במקום סעיף 3(2) יבוא:

להעמיד ידיו לקטין ולקבוע את סמכויותיו ותפקידיו; במינוי ידיו לקטין תינתן עדיפות למי שיש לו היכרות קודמת עם הקטין ויחסי אמון עימו.

מינוי ידיו לקטין ייעשה לאחר שבית המשפט נתן לקטין ולאחראי לו הזדמנות להשמיע את דבריהם בעניין זה.

לא יעמיד בית המשפט ידיו לקטין אלא בהסכמתו.

הוועדה ממליצה לבטל את הדרישה הקיימת היום בחוק כי הידיד יהיה גם יועץ להורה בכל המקרים ולהשאיר את ההגדרה של תפקיד זה להחלטת בית המשפט. כן מציעה הוועדה לבטל את הדרישה הקבועה היום בסעיף 6 לחוק, ולפיה יש להתחשב בדתו של הקטין בעת מינוי ידיד עבורו ולקבוע כי השיקול שצריך להנחות בעניין זה הוא יכולתו של הידיד לסייע לקטין.

לצד ההמלצות לתיקוני חקיקה מבקשת הוועדה לקדם את השימוש בכלי של ידיד לקטין דרך עידוד הכשרות ופיתוח תורת עבודה סדורה בנושא זה.

11 | חובת הגשה של עדכון תקופתי לבית המשפט

המצב הקיים: החוק הקיים אינו קובע חובה להגיש לבית המשפט עדכונים תקופתיים על אודות מצבם של קטינים שנקבעו לגביהם החלטות שיפוטיות בדבר דרכי הטיפול בהם וההשגחה עליהם.

השינוי המוצע: הוועדה ממליצה לקבוע בחוק הוראה מפורשת המחייבת להעביר לבית המשפט דיווח בתדירות קבועה. לגבי ילדים עד גיל שש ממליצה הוועדה כי יוגש דיווח לפחות אחת לארבעה חודשים, ואילו לגבי ילדים מעל גיל שש – לפחות אחת לחצי שנה. בית המשפט יהיה רשאי לקצוב תקופות קצרות יותר לדיווח. בהתאם להמלצות הוועדה בית המשפט יהיה רשאי, במקרים מיוחדים שבהם מצא כי התקיימו נסיבות המצדיקות זאת, לקצוב תקופת זמן ארוכה יותר מזו שצוינה לעיל להגשת הדיווח האמור.

12 | הסמכת בית המשפט לנוער ליתן צווים קונקרטיים ולמנות אפוטרופוס נוסף לקטין

המצב הקיים: בדיוני הוועדה עלה הקושי הנובע מפיצול בין הליכי בית המשפט לנוער ובין הליכי בית המשפט למשפחה בנוגע למתן צווים קונקרטיים בניגוד להסכמת ההורה בהחלטות על פי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות.

השינוי המוצע:

הוועדה ממליצה לפיכך כי תורחב סמכות בית המשפט לנוער, אשר החל לדון בענייניו של הקטין וקבע כי התקיימו לגביו התנאים למתן צו טיפול והשגחה, ליתן צווים קונקרטיים בנוגע להחלטות הורה על פי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות. כך בית המשפט יהיה רשאי להחליט בעניינים הדרושים לטיפול בקטין או להשגחה עליו דוגמת בריאותו, לימודיו, חינוכו ועוד חלק הסכמת ההורה.

אשר לסוגיית מתן הסמכות לבית המשפט לנוער להורות על מינוי אפוטרופוס נוסף, הוועדה עומדת על כך שהענקת סמכות זו תקדם את טובת הקטין ותייעל את ההליך המשפטי. עם זאת, לסוגיה זו יש השלכות רבות הדורשות בחינה מעמיקה נוספת עם גורמים רלוונטיים במשרד הרווחה והביטחון החברתי ובמשרד המשפטים. אשר על כן ממליצה הוועדה להשקיע כל מאמץ להסדיר סוגיה זו לאחר בחינה מעמיקה שלה. לשם כך יש להעמיק את השיח בין משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד המשפטים והנהלת בתי המשפט במטרה לבחון את קידום התיקון של החקיקה בנושא הנדון.

תקציר החלק השלישי של פרק ב לדוח: הצעה לשינוי התנאים למתן צו על פי החוק (על פי החוק הקיים "עילות הנזקקות")

רקע היסטורי ומצב קודם

בשנת 1937, בתקופת המנדט הבריטי על ארץ ישראל, הונהגה "פקודת העבריינים הצעירים". פקודה זו סיפקה מסגרת חוקית לטיפול בבני נוער במצבי סיכון, ובה הבחינו בינם לבין נוער שמעורב בפלילים והכירו בבתי המשפט לנוער כבתי משפט ייחודיים. במסגרת הפקודה הוגדרו שש עילות להגדרת הקטין כקטין נזקק, והן מתייחסות למצבים קונקרטיים שבהם נדרשת התערבות לגבי הקטין.

ב-5 ביולי 1960 עבר בקריאה שנייה ושלישית בכנסת חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960 והפך לחוק הראשון המתייחס ספציפית להגנה על קטינים ולטיפול בהם. אחד השינויים המרכזיים שהונהגו בחוק היה הוספתן של שתי עילות סל כדי למנוע מצב שבו נדרשת התערבות לשם הגנה על ילדים אך לשון החוק אינה מאפשרת זאת. יש לציין כי חלק מעילות הנזקקות הקונקרטיות בחוק עדיין מבוססות על לשון פקודת העבריינים הצעירים.

העילות הקיימות להגדרת קטין נזקק בחוק הנוער (טיפול והשגחה):

עילות אלו מעוגנות בסעיף 2 לחוק וזאת לשונו:

2. קטין הוא נזקק משנתקיים בו אחד מאלה:

(1) לא נמצא אחראי עליו;

(2) האחראי על הקטין אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו או שהוא מזניח את הטיפול או ההשגחה;

(3) הוא עשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא בפלילים;

(4) הוא נמצא משוטט, פושט יד או רוכל בניגוד לחוק עבודת נוער, תשי"ג-1953;

(5) הוא נתון להשפעה רעה או שהוא חי במקום המשמש דרך קבע מקום עבירה;

(6) שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת;

(7) הוא נולד כשהוא סובל מתסמונת חסר בסם (סינדרום גמילה).

נתוני השימוש בעילות

מסיכום הנתונים השנתיים של משרד הרווחה והביטחון החברתי בהתייחס לעבודת עו"ס לפי חוק הנוער עולה כי השימוש העיקרי נעשה בעילה מספר 2 (76%-89% מהמקרים בשנים 2017-2021), בעוד השימוש בעילות האחרות מועט יחסית. בעילות 1, 4, 5 ו-7 כמעט שלא נעשה שימוש (פחות מ-2%). בשימוש בעילה 3 חלה עלייה חריגה נקודתית בשנת 2021 (19.11%) וההסבר לכך אינו ברור. הממצאים מעלים שאלות לגבי הרלוונטיות של מרבית העילות הקונקרטיות.

הצורך בשינוי

במסגרת עבודת הוועדה ודיוניה נמצא כי נדרש לעדכן את עילות הנזקקות. הביקורת על העילות הקיימות התייחסה לשלושה מישורים עיקריים:

א. **רלוונטיות נמוכה ושימוש מועט בעילות הקונקרטיות** – כאמור, מנתוני משרד הרווחה והביטחון החברתי עולה כי השימוש במרבית העילות הקונקרטיות מועט ולעיתים אף זניח.

ב. **היעדר ביטוי מספק לידע המקצועי העדכני בנוגע למצבי סיכון של ילדים** – נדרש לעדכן את עילות הנזקקות, שחלקן נוסחו לפני שנים רבות, לאור ההתפתחות המשמעותית שחלה בידע המקצועי בתחום הגנת הילד.

ג. **קשיים קונקרטיים בנוסח העילות הקיימות** – מדיוני הוועדה ומתהליכי שיתוף הציבור עלו מספר קשיים קונקרטיים בנוגע לנוסח של העילות הקיימות.

התנאים המוצעים למתן הצו: רציונל ודברי הסבר

העילות המוצעות, אשר על פי הצעת הוועדה ייקראו להלן "התנאים למתן הצו", מבקשות להעמיד בסיס התערבות על סמך ידע עדכני בנוגע למצבי סיכון וסכנה בקרב קטינים. ניתן לחלק את העילות המוצעות לחמש קטגוריות מרכזיות:

1. עילה הקשורה להיעדר אחראי לקטין או לחוסר היכולת של האחראי לטפל בקטין (עילה 1);

2. עילה הקשורה לפגיעה בקטין על ידי ההורה (עילה 2);

3. עילה המתמקדת בתוצאות הנגרמות ממצבי פגיעה בקטין והזנחה שלו (עילה 3);

4. עילות הקשורות להתנהלות הקטין עצמו (עילה 4, עילה 5);

5. עילת סל (עילה 6).

מבנה העילות המוצע מבקש לפיכך להציג התייחסות כוללת למצבי הסיכון, ובתוך כך לשנות את ההתמקדות בהורה ובהתנהלותו להתמקדות בקטין.

הוועדה מציעה שישה תנאים למתן צו שיחליפו את עילות הנזקקות הקיימות:

1. **לא נמצא אחראי לקטין או שהאחראי לקטין אינו יכול להעניק לו את הטיפול או ההשגחה**

הנדרשים

הנוסח המוצע מחבר בין סעיף 2(1) ובין סעיף 2(2) בחוק הקיים. החיבור בין שני הסעיפים הללו נובע מהצורך לתת מענה מקיף למגוון מצבים שבהם קטינים עלולים להימצא בסיכון עקב היעדר אחראי היכול להעניק להם את הטיפול וההשגחה הנחוצים. השימוש במונח "יכול" במקום "מסוגל" מדגיש את האוריינטציה הטיפולית-שיקומית של החוק ומתמקד בקושי ממשי בנקודת זמן מסוימת במקום בהערכת מסוגלות הורית כוללת. ההבחנה חשובה כי היא רואה בקשיים מצב הניתן לשיפור בסיוע התערבות מתאימה.

2. הקטין נתון לפגיעה, להתעללות או להזנחה על ידי האחראי לו או יש חשש של ממש כי הקטין נתון לפגיעה, להתעללות או להזנחה כאמור; או הקטין נתון לפגיעה, להתעללות או להזנחה מצד בן משפחה או קיים חשש של ממש לפגיעה, להתעללות או להזנחה כאמור, ואין די בפעולת האחראי לקטין להפסקתה

מטרתו של סעיף זה היא לשקף את המטרה ההגנתית-טיפולית של חוק הנוער ואת מחויבות המדינה להבטיח את שלומם של קטינים החשופים לפגיעות בתוך המשפחה. אלו מצבי הליבה שבהם נדרשת התערבות של מערכת הרווחה. סעיף זה מבטא הכרה בכך שהאחריות אינה מוגבלת למקרי פגיעה על ידי האחראי הישיר אלא חלה גם על פגיעה על ידי בני משפחה אחרים כשאין די בפעולת האחראי כדי להגן על הקטין.

3. ניכרת פגיעה בהתפתחות הקטין ו/או בבריאותו הפיזית או הנפשית או קיים חשש ממשי לפגיעה כאמור והתערבות נדרשת, מאחר שאין די בפעולת האחראי לשם הפסקתה, מניעת החרפתה או שיקומה

סעיף זה מבקש לבטא את ההכרה בייחודיות תהליך ההתפתחות של ילדים ובני נוער, בפגיעותם הרבה ובהשלכות של מצבי פגיעה או של היעדר מתן טיפול ראוי על התפתחותם ובריאותם בטווח הקצר ובטווח הארוך.

4. הקטין מפגין התנהגויות המסכנות ממשית את חייו, את התפתחותו ו/או את בריאותו הפיזית או הנפשית ואת שלומו, ואין די בפעולת האחראי לו למניעת הסכנה, הפסקתה או צמצומה במידה הדרושה לשם שמירה על שלומו

סעיף זה מאפשר התערבות במצבי סיכון שבהם הקטין מסכן את עצמו. המונח "מפגין התנהגויות" משקף שהתנהגויות אלו הן מאפיין חיצוני ולא חלק מזהות הקטין, ובכך מונע תיוג שלילי. הסעיף מבטא הכרה בחשיבות המעורבות של ההורים והאחרים לקטין בהתמודדות עם קשייו ובכך שלעיתים נדרשת התערבות חיצונית למרות מאמצי ההורים.

5. הקטין עשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא בפלילים

סעיף זה מאפשר התערבות הגנתית בנוגע לילדים עוברי חוק שלא הועמדו לדין, בין שהסיבה לכך היא גילם הצעיר ובין שיש לכך סיבות אחרות. לאור השימוש הקיים בעילה ולאור החשיבות של מענה טיפולי לקטינים האלה, הוחלט להותירה על כנה.

6. שלומו הגופני או הנפשי של הקטין נפגע או עלול להיפגע, אף שלא התקיימו במקרה זה התנאים המנויים בסעיפים 1-5 לעיל, והצו נדרש מטעמים מיוחדים שיירשמו לשם הבטחת שלומו הגופני או הנפשי

"סעיף סל" זה נועד להעניק גמישות בהתמודדות עם מצבי סיכון שלא ניתן לצפותם מראש או להגדירם באופן ממצא בסעיפים הקודמים. לעניין זה עומדת הוועדה על החשיבות הרבה של מתן שיקול דעת רחב לבית המשפט להתערב במצבים שבהם נדרש צו לדעת בית המשפט כדי להבטיח את שלומו הגופני והנפשי של הקטין. הסעיף מבוסס על סעיף 2 (6) לחוק הקיים אך כולל מגנוני איזון שלא היו בחוק:

דרישה לנימוקים מיוחדים שירשמו ובחינה קודמת של העילות האחרות. המונח "מכל סיבה אחרת", שקיים היום בסעיף, הושט מהנוסח המוצע מאחר שהוא נתפס כרחב מדי. מטרתו העיקרית היא להעניק לבית המשפט את הגמישות הנדרשת להתמודד עם מגוון רחב של מצבים שלא ניתן לצפותם מראש או להגדירם באופן ממצה בסעיפים הקודמים.

תקציר החלק הרביעי של פרק ב לדוח – הצעת התיקונים לתקנות הנוער (טיפול והשגחה), תשכ"ב-1962

הצעת התיקונים לתקנות הנוער (טיפול והשגחה) משנת 1962 כוללת מספר תיקונים שעניינם שיתוף הילדים על ידי עו"ס לפי חוק הנוער. תיקונים אלו באים נוסף על הצעת החוק המפורטת בחלק הראשון של פרק ב (פרק זכויות הילד) בנושא שיתוף ילדים.

הצעות התיקונים בנוסח הקיים באות להבהיר את התפקיד של עו"ס לפי חוק הנוער בכל הנוגע לשיתוף הילד בשלושה שלבים מרכזיים: שלב הבדיקה הראשונית של המקרה; שלב הכנת התסקיר ושלב המעקב השוטף בנוגע למצבו של קטין הנמצא בהשמה חוץ ביתית.

התיקונים המוצעים מדגישים את החשיבות של שיתוף הקטין בנוגע להחלטות הנוגעות לו וקובעים כי יש להבטיח ששיתוף זה ייעשה באופן חופשי ועצמאי, זאת למעט מקרים חריגים שמתקיימות בהם נסיבות מיוחדות.

התיקונים המוצעים כוללים גם כמה שינויים בשפה שבה נעשה שימוש בתקנות הקיימות. בהקשר זה וברוח המלצות הוועדה מוצעים בכלל זה שינוי הביטוי "המקום בו מוחזק הקטין" ל"מקום שהותו" וקביעה כי על עו"ס לפי חוק הנוער "לפגוש את הקטין ולשוחח עימו" במקום הביטוי בתקנות הקיימות "לבוא עימו בדברים".

3 | תקציר פרק ג: המלצות לעניין תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער

פרק זה עוסק בתפקיד המרכזי של עו"ס לפי חוק הנוער במערכת הגנת הילד בישראל. מטרתו של פרק זה הן לאפיין את ליבת התפקיד, להעמיד עקרונות מנחים לעבודתו של עו"ס לפי חוק הנוער ולהציג המלצות מרכזיות לעניין דרכי העבודה של עו"ס לפי חוק הנוער ולחיזוק תפקיד זה.

1 | הגדרת התפקיד ואתגרים מרכזיים במילוי התפקיד

עו"ס לפי חוק הנוער היא חוד החנית בהובלת מערך הטיפול בילדים במצבי סיכון גבוה וההגנה עליהם. תפקידה של עו"ס לפי חוק הנוער הם להעריך את מצבם של ילדים ובני נוער, לטפל בהם ולהגן עליהם. היא מובילה את תפיסת הטיפול הסמכותי על פי החוק או לאורו ואת התהליך המשפטי באמצעות ייזום ההליך בבית המשפט והבאת עניינו של הילד וההמלצות הטיפוליות להכרעת השופט. היא חלק מצוות המחלקה לשירותים חברתיים ועובדת בשיתופי פעולה בתוך המחלקה.

העו"ס לפי חוק הנוער מתמודדת עם אתגרים ציבוריים, מקצועיים וארגוניים מורכבים, ביניהם פערים בין מדיניות כללית ובין צרכי הילד ומשפחתו, לחצים תקשורתיים, עומס רב של תיקים וחוסר במשאבים מתאימים.

2 | עקרונות מקצועיים במילוי התפקיד

הוועדה העמידה עקרונות, קווים מנחים ודרכי פעולה לעבודת עו"ס לפי חוק הנוער. הם מבוססים על העקרונות למערכת הגנת הילד (אשר פורטו בפרק א) ועל עקרונות העבודה הסוציאלית הקיימים.

העקרונות המנחים: עיקרון טובת הילד – עיקרון העל המחייב שטובת הילד תהיה שיקול מכריע בקבלת החלטות; **עיקרון ההתפתחות** – מבקש להבטיח את זכות הילד להתפתחות אישית ומימוש יכולותיו; **עיקרון ההשתתפות** – מבקש להבטיח את זכות הילד להישמע ולהשפיע על החלטות בעניינו.

הקווים המנחים: חשיבות הורי הילד ומשפחתו להבטחת הגנה ומוגנות של הילד – מבקש לקדם את שיתופם של הורי הילד בקבלת החלטות, מתן מעטפת מלווה להורים ושמירת הקשר בין הילד ומשפחתו; **התערבות מודעת טראומה** – מבקש לקדם התייחסות מקצועית הבוחנת כיצד הטראומה עיצבה את עולמו של הילד; **דרכי עבודה המותאמות למאפיינים הייחודיים של כל ילד וכל משפחה** – מבקש לקדם בחינה רחבה של זהות הילד, מאפייני הפגיעה בו ואת כוחות הילד ומשפחתו בפיתוח תוכניות טיפוליות בעניינו; **מעטפת – חיזוק מערך ההגנה ועבודה בשיתופי פעולה** – מבקש לקדם שותפות מקצועית ואחריות משותפת של כלל הגורמים במערכת הגנת הילד.

דרכי הפעולה: מניעת נזק נוסף לילד – הגנה מיידית ומעקב בהתחשב ב"זמן ילד"; **שמירה על פרטיות הילד** – לרבות חיסיון המידע האישי; **עבודה בשקיפות** – הסבר לילדים ולהורים על תהליכי העבודה ועל זכויותיהם; **השתתפות ילדים ושמיעתם** – כתנאי לגיבוש המלצות טיפוליות; **שיתוף הורים** – לאורך כל תהליך ההתערבות; **קביעת מדרג לדרכי טיפול** – בין צו השגחה בקהילה לצו הוצאה ממשמורת בהתאם למאפייני המקרה; **פניית עו"ס לפי חוק הנוער לבית המשפט בשלבים מוקדמים** – כדי לאפשר התערבות סמכותית בשלבים מוקדמים בחסות בית המשפט.

בהמשך הפרק מובאות המלצות הוועדה שיסודן בעקרונות, בקווים המנחים ובדרכי הפעולה שתוארו לעיל.

המלצות לאפיון התפקיד ולעניין הסמכה להתמחויות

א. אפיון התפקיד – במצב הקיים עו"ס לפי חוק הנוער מוסמכת לתפקיד לאחר הכשרה בקורס ייעודי, אך ביצוע התפקיד מתבסס על מצבת כוח אדם קיימת במחלקה והגדרת התקן בו אינה ברורה.

המלצות הוועדה לאפיון התפקיד:

✓ **הגדרת תמהיל העיסוק של עו"ס לפי חוק הנוער באופן מדויק ומותאם לצרכים של מקבלי השירות, הגדרת היקף המשימות הנדרש ואופיין.**

✓ **הגדרת תקנים ייעודיים ("צבועים") של עו"ס לפי חוק הנוער בכל מחלקה ותוספת תקינה.**

✓ **הגדרת מספר ילדים מקסימלי בטיפול של עו"ס אחת כדי שעניינם של ילדים ומשפחותיהם יזכה למענה מותאם.**

ב. הסמכה להתמחויות לפי גיל – לאחר בחינת היתרונות והחסרונות של חלוקה להתמחויות לפי גיל הוועדה ממליצה להגדיר את תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער כבעלת הסמכה כללית ללא חלוקה לפי הסמכות ייעודיות (חלוקה גילית, התמקצעות ייעודית). עם זאת, ממליצה הוועדה שהמחלקות לשירותים חברתיים ייצרו, ככל שניתן, התמחויות פנימיות והכשרות לעו"ס לפי חוק הנוער שיהיו במחלקתן כתובת להתערבות ולייעוץ בתחומי המומחיות השונים בהקשר הגילי.

3 | המלצות לעניין אחריות משותפת להגנה על ילדים וממשקי עבודה

הוועדה מבקשת לקדם תפיסה של אחריות ומחויבות משותפות המערבת את כל המערכות האמונות על שלומם ורווחתם של ילדים למען הגנה עליהם. שיתוף פעולה ונשיאה באחריות משותפת יסייעו לאיתור מוקדם של ילדים בסיכון ולקבלת החלטות מבוססות יותר בנוגע למצבם.

כדי לקדם עבודה על פי תפיסה זו, ובהמשך להמלצות ועדת וינטר משנת 2010,¹ הוועדה ממליצה על מודל מדורג כמפורט להלן:

א. ממונה מוגנות ילדים – ימונה בארגונים ממסדיים הבאים במפגש עם קטינים. הממונה יעבור הכשרה מקצועית וישמש כתובת פנימית להיוועצות. במקרים של חשש מובהק להימצאותו של הקטין בסיכון הוא יפעל על פי חובת הדיווח או יפנה לעו"ס לפי חוק הנוער. במקרים של דאגה שאינה מיידית יפנה לוועדה היישובית להיוועצות ומניעה.

ב. ועדה יישובית להיוועצות ומניעה – פורום רב מקצועי שיפעל בכל רשות מקומית ויתכנס בתדירות קבועה. הוועדה תשמש צומת להיוועצות מקצועית ולאיסוף מידע. חברי הוועדה ייקבעו בהתאם לגיל הילד ולנסיבות. הפנייה לוועדה תוכל להיות במסלול אנונימי או רגיל עם פרטים מזהים. במצב שבו במסגרת ההיוועצות יעלה צורך בדיווח, חבר הוועדה שהציג את המקרה ייפנה לעו"ס לפי חוק הנוער ויביא בפניה את פרטי המקרה.

אתגרים עיקריים ביישום המלצות אלו: ראשית, המערכות הרלוונטיות לא היו חלק מהרכב הוועדה, לפיכך יש לקדם המשך חשיבה משותפת בפורום בין-משרדי. שנית, סוגיית שיתוף המידע מעלה שאלות של סודיות מקצועית והגנה על פרטיות. נדרש לכך מענה משפטי תוך איזון בין הזכות להגנה לבין הזכות לפרטיות.

4 | המלצות לעניין מעטפת מקצועית לעו"ס לפי חוק הנוער

הוועדה ממליצה על בניית מעטפת מקצועית מקיפה שתכלול חמישה רכיבים מרכזיים כמפורט להלן:

א. הכשרה מקצועית – יש לפעול לפיתוח מערך הכשרות הכולל, נוסף על קורס ההכשרה הבסיסי, מערך הכשרות מתקדם והשתלמויות חובה לאורך שנות התפקיד, כנסים וימי עיון לידע עדכני, הכשרת מדריכים ללווי עו"ס והכשרות מחלקתיות בסוגיות הרלוונטיות לתפקיד של עו"ס לפי חוק הנוער. הצעדים הנדרשים לשם כך:

✓ **להגדיר ולהגביר את התקציבים להכשרה וללמידת המשך.**

✓ **לעגן בדין את החובה המקצועית להשתתף בהכשרות חובה.**

✓ **לקצוב את שנות ההסמכה ולהתנות את חידושה בהשתתפות בהכשרות.**

ב. הדרכה מלווה ייעודית – הדרכה פרטנית וקבוצתית שתאפשר מרחב לחשיבה רפלקטיבית, עידוד

1 משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, המשרד לקליטת עלייה, המשרד לבטחון פנים, איתור קטינים הנמצאים במצבי סכנה והתוויות רשת ביטחון להגנה בקהילה – דוח הוועדה הבין-משרדית (פברואר 2010).

לשיתוף ברגשות וחיזוק תחושת הביטחון. המדריכים חייבים להיות בעלי ידע בהתפתחות ילדים ובטראומה והשלכותיה.

ג. מערך מומחים מיעצים – בניית מערך יועצים מקצועיים בתחומים שונים (רפואה, פסיכיאטריה, פסיכולוגיה, התפתחות ילדים) שהעו"ס תוכל להיוועץ בהם. היועצים יהיו בעלי רקע בעקרונות ובקווים המנחים של הוועדה.

ד. פיתוח מערך ארגוני במחלקה, ובו טובת הילד וזכויותיו במרכז – באמצעות ישיבות צוות, הכשרה מחלקתית ומנגנון קבלת החלטות משותפות.

ה. ייעוץ וייצוג משפטיים – ייעוץ וייצוג משפטיים הם כלי עזר שחשוב שיעמדו לרשות עו"ס לפי חוק הנוער לצורך מילוי תפקידה במקרים המתאימים.
המלצות הוועדה לעניין זה הן:

✓ **ייעוץ משפטי זמין יינתן לעו"ס לפי חוק הנוער בכל המקרים.**

✓ **ייצוג משפטי יינתן על פי תבחינים ברורים שייקבעו תוך שמירה על מקומה המרכזי של העו"ס לפי חוק הנוער והקפדה שייצוג זה לא יהפוך לדרך המלך בכל התיקים.**

✓ **במחלוקות לגבי הצורך בייצוג – השיקול הטיפולי יקבל משקל דומיננטי.**

5 | המלצות לעניין מעמד התפקיד של העו"ס לפי חוק הנוער

עו"ס לפי חוק הנוער ממלאת תפקיד חיוני במערכת המשפטית והחברתית, אך לא תמיד מקבלת את ההכרה הראויה ואת המעמד המקצועי הראוי. הוועדה ממליצה על שיפור משמעותי במעמדה באמצעות פעולה בשלושה מישורים:

א. פיתוח תפיסת תפקיד המתאפיינת בייחודיות ומומחיות – לשם כך הוועדה ממליצה על פיתוח תפיסה של עו"ס לפי חוק הנוער כמומחית רב-תחומית המשלבת ידע טיפולי, משפטי וחברתי, המשמשת שומרת הסף של החברה להגנה על ילדים בסיכון. זאת תוך הדגשה מומחיותה במערכת המשפטית.

ב. שיפור המעמד המקצועי – זאת בין היתר באמצעות חיזוק מעמדה המקצועי בבתי המשפט, שיתופי פעולה עם גופים מקצועיים נוספים ושיפור משמעותי בתנאי העבודה כולל הפחתת העומס.

ג. העלאת המודעות הציבורית לחשיבות ההגנה על ילדים ולתפקידה של העו"ס בהקשר זה – תיעשה באמצעות שימוש במדיה להצגת תפקידה החיוני של העו"ס בהגנה על ילדים.

הוועדה רואה חשיבות רבה בהכרה הן פרופסיונאלית פנימית (בקרב ציבור העו"ס) והן חיצונית/כללית/ציבורית בתפקיד העו"ס לחוק נוער כמי שעומדת בחזית ההגנה על ילדים במצבי סיכון.

מימוש המלצות הוועדה יאפשר לעו"ס לפי חוק הנוער למלא את תפקידן החיוני במקצועיות, תוך קבלת תמיכה מערכתית והכרה ציבורית ראויה, לטובתם של ילדים במצבי סיכון וסכנה.

4 | תקציר פרק ד: המלצות מדיניות ודרכי עבודה של כלל הגורמים במערכת הגנת הילד

בפרק א לדוח זה פורטו כאמור שלושה עקרונות וארבעה קווים מנחים העומדים בבסיס עבודת הוועדה: העקרונות הם: טובת הילד, ההתפתחות וההשתתפות. הקווים המנחים הם: חשיבות הורי הילד ומשפחתו עבור הילד, עבודה מודעת טראומה, התאמת החוק והפרקטיקה למאפיינים הייחודיים של כל ילד וכל משפחה, ומערכת הגנת הילד – אחריות משותפת, תמיכה ומעטפת.

עקרונות וקווים מנחים אלו יושמו בהמלצות החקיקה (פרק ב של דוח זה) ובהמלצות לעניין תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער (פרק ג של דוח זה).

בבסיס פרק ד עומדת ההכרה בחשיבות הטמעת העקרונות והקווים המנחים בעבודתם של כלל הגורמים במערכת הגנת הילד, קרי כלל הגורמים הנוטלים חלק בהגנה על ילדים במצבי סיכון ובטיפול בהם. מטרת הפרק היא להציע מסגרת מושגית, דרכי עבודה וכלים מעשיים שיאפשרו לכל גורם לפעול ברוח העקרונות והקווים המנחים הללו.

ההמלצות בפרק זה מוצגות כנקודת מוצא גמישה הניתנת להתאמה למאפיינים ולצרכים הייחודיים של כל אחד מהגורמים במערכת הגנת הילד בהתאם לתפקידו ולדרכי פעולתו.

תיאור העקרונות והקווים המנחים העומדים בבסיס עבודת הוועדה הובא בתקציר פרק א ולא יובא שוב כאן במסגרת תקציר פרק ד.

המלצות לעניין יישום שלושת העקרונות

1 | עיקרון טובת הילד

בהתאם להמלצות הוועדה עיקרון טובת הילד הוא עיקרון העל בכל הנוגע לקבלת החלטות לגבי ילדים על פי החוק. בהתאם לכך יתר העקרונות והקווים המנחים המפורטים להלן כפופים לו.

ההמלצות לעניין דרכי העבודה של מערכת הגנת הילד בהתאם לעיקרון זה נחלקות לשניים: דרכי פעולה להבטחת היישום של עיקרון טובת הילד והמלצה לבחינת החסמים להגנה על ילדים במגזר הערבי. להלן תקציר המלצות אלו:

א. דרכי פעולה להבטחת היישום של עיקרון טובת הילד

הוועדה מבקשת להתוות דרכי פעולה להבטחת טובת הילד כדי לקדם עשייה שהיא מובנית ושיטתית, מבוססת על ראיית הילד הספציפי וצרכיו, שקופה ומנומקת, ומאפשרת לילד להשפיע על בחינת טובתו.

לשם כך מציעה הוועדה מסגרת המשלבת ארבע דרכי פעולה משלימות כמפורט להלן:

• **הבטחת יישום דרך המהות** – פיתוח רשימת שאלות (צ'ק ליסט) לבחינת טובת הילד, ובה שאלות יסוד ושאלות משנה אשר באות לקדם תהליך חשיבה שיטתי ומקיף לבחינת טובת הילד. רשימה (צ'ק ליסט) זו היא נקודת מוצא לפיתוח של כלי עבודה מובנה שיגבש כל אחד מהגורמים במערכת הגנת הילד בהתאם לתפקידו ולסוג ההחלטות שבאחריותו.

• **הבטחת יישום דרך היבטים ארגוניים והכשרות** – בהתייחס להיבטים כגון הכשרות מקצועיות, הקצאת זמן ראוי לתהליכי החלטה, הבטחת משאבים הולמים, ופיתוח כלים טכנולוגיים שיתמכו בתהליכי העבודה.

• **הבטחת יישום דרך מנגנוני בקרה, פיקוח ואחריות** – בניית תשתית של אחריותיות הכוללת, בין היתר, מחויבות לאיסוף מידע שיטתי, לעבודה מבוססת נתונים, ולהגדרת סטנדרטים לעומסי עבודה.

• **הבטחת יישום דרך פרוצדורה** – לנהלים ארגוניים ופרוצדורות מערכתיות יש השפעה ישירה ומהותית על טיבם של שירותים ועל יישום הלכה למעשה של עקרונות ורעיונות שנקבעו. לעניין זה עומדת הוועדה על החשיבות של הגדרת נוהלי עבודה ברורים הכוללים היבטים כגון ביקורת תקופתית, חובת הנמקה, תיאום בין גורמים, ומנגנון השגה ייחודי לקטינים.

ב. המלצה לבחינת החסמים להגנה על ילדים במגזר הערבי

הוועדה מבקשת להפנות תשומת לב מיוחדת לצורך בהבטחת היישום של עיקרון טובת הילד בקרב ילדים במגזר הערבי. מתהליכי שיתוף הציבור המקצועי שערכה הוועדה עלו קשיים וחסמים ייחודיים הנוגעים להיקף הדיווח על מקרים של פגיעה בילדים ממגזר זה והן ליכולת של מערכת הגנת הילד להעניק לילדים אלו הגנה מלאה לאחר הדיווח.

לאור חשיבות העניין, קוראת הוועדה לבחון לעומק את החסמים להגנה על ילדים במגזר הערבי ואת הפתרונות האפשריים לקשיים הייחודיים העולים בהקשר של מגזר זה, ולהקים לשם כך פורום מקצועי בין-תחומי ובין-משרדי שיכלול גם אנשי מקצוע מובילים מהמגזר הערבי.

2 | עיקרון ההתפתחות

מטרת ההמלצות ליישום עיקרון זה היא להבטיח שבכל התערבות, טיפולית או משפטית, ייתנו את הדעת על הצרכים ההתפתחותיים הייחודיים של ילדים, תוך הכרה בחשיבות הייחודית של הזמן בחיי הילד ובהשפעה הקריטית של התערבות מוקדמת ומותאמת גיל על עתידו.

המלצות הוועדה בהתאם לעיקרון זה נחלקות לשניים:

א. דגשים מרכזיים לתוכניות ההתערבות בהתאם לעיקרון ההתפתחות

הוועדה מגדירה שבעה דגשים מרכזיים שיש לתת עליהם את הדעת בפיתוח כל תוכנית טיפולית וקבלת החלטות על פי עיקרון זה:

1. מניעה – פיתוח תוכניות למניעת הזנחה, התעללות ופגיעות אחרות.

2. מתן מענים – זיהוי צרכים פיזיים, רגשיים, חברתיים וקוגניטיביים של הילד ומתן מענה לצרכים אלו. הבטחת מצאי מגוון ומתאים של מענים טיפוליים.

3. התערבות מוקדמת – קידום איתור, זיהוי וטיפול מוקדמים ככל האפשר כדי למנוע פגיעה בילדים

ולצמצם אותה בדגש על "זמן ילד" – ההכרה שאצל ילדים חלים שינויים התפתחותיים בפרקי זמן קצרים בהרבה מאלו שחלים אצל מבוגרים, ומה שנדמה למבוגרים כזמן קצר עלול להיראות לילדים כזמן ארוך ביותר.

4. התערבות תלוית גיל – הבטחת רצף התערבות מותאם לצרכי התפתחות בגילים שונים.

5. עבודה מודעת ידע והתקשרות – חשוב שתוכנית ההתערבות תתבסס על דמויות התקשרות קבועות המכוונות בצורה רגישה לצרכי הילד ולפתרונות שיתנו מענה לצרכיו ההתפתחותיים. בתוך כך יש לבחון את המערכות האקולוגיות הרלוונטיות של הילד.

6. יציבות, קביעות והמשכיות בחיי הילד – הבטחת מענה לצורך של הילד בדמויות מטפלות קבועות וטיפול קשרים יציבים, חמים ותומכים עימן; שאיפה למיעוט מעברים והבטחת רצף של קבלת החלטות במדיניות ובחקיקה.

7. בחינה לאור אבני דרך התפתחותיות – יש לקבוע תוכנית טיפולית המגדירה אבני דרך התפתחותיות לטווח הקצר ולטווח הארוך ברמה המהותית תוך קציבת זמנים לדרכי הטיפול.

ב. התאמת דרך ניהול ההליך המשפטי לעיקרון ההתפתחות

הוועדה עומדת על חשיבות התאמת החוק והפרקטיקה בכל הנוגע לדרכי ניהול ההליך המשפטי ל"זמן ילד", ובכלל זה לחשיבות ההתערבות במועד הנכון ולתפיסת הזמן של ילדים, ששונה מתפיסה זו בקרב מבוגרים.

לעניין זה עומדת הוועדה על חשיבות ההקפדה על לוחות זמנים בהליך המשפטי ועל קציבת זמנים לדרכי הטיפול תוך התייחסות לאבני דרך ברורות לבחינת מצב הילד. בהלימה לכך נדרשת גם קציבת זמנים לתוקף הצווים בהתייחס להבטחת התפתחותו המיטבית.

3 | עיקרון ההשתתפות

המלצות הוועדה לעניין דרכי העבודה של מערכת הגנת הילד בהתאם לעיקרון ההשתתפות נחלקות לשלושה חלקים:

א. עקרונות מנחים בנוגע לשיתוף ילדים במערכת הגנת הילד

הוועדה מגדירה עקרונות מנחים המבססים שפה משותפת בנושא זה בקרב כלל אנשי המקצוע הפועלים במערכת הגנת הילד. עקרונות אלו מתייחסים בין היתר להיבטים להלן: רצף ההשתתפות – החל ממתן מידע ועד השפעה משמעותית של הילד על החלטות בעניינם הנוגעים לו; אופי ההשתתפות – כהליך של שיח ודיאלוג מתמשך המבוסס על כבוד הדדי; התנאים הנדרשים לשם הבטחת השתתפות משמעותית – הכנה, מידע מותאם, סביבה בטוחה; וההתאמות הנדרשות – לגיל, לכשרים המתפתחים, למאפיינים הייחודיים של הילד ולמופעי טראומה. כמו כן מודגש שהשתתפות הילד היא זכות ולא חובה.

ב. המלצות בדבר מדיניות ודרכי עבודה

הניסיון בארץ ובעולם מלמד שכדי להבטיח השתתפות משמעותית ואפקטיבית של ילדים נדרשות הנחיות

קונקרטיים ומפורטות. הוועדה מציבה את האתגרים המרכזיים בהסדרת נושא זה ומציגה מתווה ראשוני להסדרה מפורטת של דרכי העבודה המתאימות לשם כך כמפורט להלן:

1. ממשקי עבודה – המורכבות במערכת הגנת הילד, הכוללת גורמים רבים (למשל עו"ס לפי חוק נוער, עו"ס משפחה, מייצגי ילדים והורים, צוותי מסגרות, עו"ס אומנה), מציבה אתגרים משמעותיים בהגדרת האחריות לשיתוף הילד ובהסדרת ממשקי העבודה בין הגורמים השונים. מדיוני הוועדה עלה כי לצד החשש משיתוף הילד על ידי מספר גורמים שאינם מתואמים ביניהם, במקרים לא מעטים דווקא ריבוי הגורמים מביא לכך שהלכה למעשה שיתוף הילד נופל בין הכיסאות.

הוועדה עומדת על כך שנדרשת הסדרה ברורה של אחריות הגורמים השונים בכל הנוגע לשיתוף ילדים ושל ממשקי העבודה ביניהם, זאת תוך הכרה בתפקידה המרכזי והייחודי של עו"ס לפי חוק הנוער, האחראית לוודא ששיתוף הילד מתקיים בצורה טובה לאורך כל התהליך הטיפולי.

2. צמתים מרכזיים לשיתוף ילדים – הוועדה עומדת על כך ששיתוף משמעותי של ילדים צריך להתקיים לאורך התהליך כולו. לצורך זה הגדירה הוועדה שבעה צמתי התערבות מרכזיים שבהם חשוב במיוחד לשתף ילדים – החל משלב החקירה וההערכה, דרך גיבוש תוכניות הטיפול ויזום ההליך המשפטי ועד למתן הסברים לילד על החלטות שהתקבלו. על כל אחד מהגורמים במערכת הגנת הילד לשתף את הילדים בצמתים אלו בהתאם לתפקידו ולשלבים שבהם הוא מעורב בתהליך קבלת ההחלטות. הוועדה מפרטת דגשים ספציפיים לדרכי שיתוף הילדים בכל אחד מהצמתים. הימנעות משיתוף הילדים בצמתים האלה תהיה רק במצבים חריגים, לכן חשוב שתנומק.

ג. כלים ומנגנונים לקידום שיתוף ילדים

הוועדה ממליצה על פיתוח תשתית רחבה לקידום השתתפות ילדים בדרכים האלה:

1. שיתוף ילדים ובוגרי מערכת הגנת הילד בקביעת מדיניות – שיתוף ילדים ובני נוער שקיימת לגביהם התערבות מכוח החוק ובוגרים שהייתה לגביהם התערבות כזאת בעבר בעיצוב מדיניות ושירותים.

2. הנגשת ידע לילדים ובני נוער בנוגע למערכת הגנת הילד – פיתוח אתר אינטרנט או אפליקציה ייעודיים שיספקו לילדים ובני נוער מידע נגיש על מערכת הרווחה, על תפקידי הדמויות השונות ועל זכויותיהם.

3. בסיס ידע בנוגע לשיתוף ילדים במערכת הגנת הילד וכלים לשיתוף ילדים – הוועדה עומדת על כך שקידום השתתפות במערכת הגנת הילד צריך להיות מלווה באיגום ובפיתוח ידע וכלים. כדי לקדם עבודה מבוססת ידע בתחום זה מצורפים לדוח הוועדה המסמכים להלן: א. **מודל מעשי מפורט ליישום זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד** מאת פרופ' כרמית כץ, ד"ר חניטה קושר ובלה קלבנוב (ראו נספח 10). מודל זה מספק לאנשי המקצוע כלי עבודה מובנה לשיתוף ילדים; ב. **השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד: סקירה מדעית בין-לאומית** מאת ד"ר חניטה קושר ופרופ' טלי גל (ראו נספח 5); ג. **הסדרת הזכות להשתתפות – סקירה השוואתית של חקיקה במספר מדינות** מאת עמית הרלב (ראו נספח 6).

4. הבטחת משאבים – כדי לקדם שיתוף משמעותי של ילדים ובני נוער על ידי כלל הגורמים במערכת הגנת הילד יש להבטיח משאבים לנושא זה, ובהם תקינה הולמת, הפחתת עומס תיקים, הכשרות והדרכות, וכל זאת במטרה לאפשר פיתוח מיטבי של הפרקטיקות המומלצות.

המלצות לעניין יישום ארבעת הקווים המנחים לעבודה על פי החוק

1 | חשיבות הורי הילד ומשפחתו עבור הילד

הוועדה מכירה בחשיבותם המכרעת של הורי הילד ומשפחתו בחייו. הוריו של הילד ממשיכים להיות דמויות מרכזיות בחייו גם כאשר אינם יכולים לתת מענה לכל צרכיו.

ליישום קו מנחה זה הוועדה התוודעה דרכי עבודה בשלושה תחומים מרכזיים:

א. שיתוף הורים בתהליך ההתערבות

הוועדה רואה בהורים שותפים חיוניים לאורך כל התהליך הטיפולי ומדגישה את החשיבות של בניית האמון עימם באמצעות הקשבה אמפתית וכנה לתפיסתם ושיתופם בהחלטות. כדי להבטיח השתתפות משמעותית ואותנטית יש להקפיד לתת להורים מידע מלא, ברור ונגיש. יש להבטיח שיח מכבד שבו ההורים מקבלים הזדמנות להביע את עמדותיהם גם במקרים של חילוקי דעות בינם ובין אנשי המקצוע. יצירת שותפות מתוך עמדה קשובה אינה עומדת בסתירה לעמדה מקצועית שיכולה לזהות צרכים או גישות שונות מאלו של הורי הילד ואף מנוגדות להן באשר לטובתו.

ב. התערבות טיפולית עם הורים ומשפחות

הנחות בסיס לבניית תוכניות התערבות

הוועדה מדגישה כי הוריו של הילד הם דמויות מרכזיות בחייו, והילד תלוי בהם וקשור אליהם. תלות זו הכרחית להתפתחותו ולתפקודו התקין גם במקרה של התקשרות לא בטוחה. לפיכך כל תוכנית התערבות צריכה להתבסס על ההבנה של מרכזיות הקשר עם ההורה. בבניית תוכנית ההתערבות יש לשקול בראש ובראשונה את השיקול של הגנת הילד, את הסכנה שהילד נתון בה והאם הדמויות המטפלות בו יכולות לתת לו מקום בטוח ומוגן. לעיתים יש מתח בין הבטחת הגנה לילד ובין ההכרה בחשיבות ההורה ומרכזיותו. בכפוף להבטחת מוגנות הילד וטובתו, יש לשאוף ככל הניתן לטפל בילד בתוך ביתו וקהילתו תוך הענקת תמיכה להורים בטיפול בו.

התערבות טיפולית עם הורים

הוועדה מבחינה בין שני מסלולים בהתערבות זו: המסלול הראשון מתמקד בחיזוק ההורים בעוד הילד נשאר בביתו באמצעות תמיכה אינטנסיבית בקהילה תוך בחינה בפרקי זמן מוגדרים בהתחשב ב"זמן ילד" והאם התוכנית מקדמת את מצבו. המסלול השני נדרש כאשר הסיכון לילד מחייב השמה חוץ ביתית. במסלול זה יש להמשיך ללוות את משפחתו בקהילה כדי לאפשר את שיקומה. בקבלת החלטות על החזרה של הילד למשמורת הוריו, יש להבטיח כי השינוי וההתקדמות במשפחה ייבחנו גם בהתייחס לתהליך שהילד עבר, להתקשרויות החדשות שיצר ולצרכיו המשתנים.

בשני המסלולים ליווי ההורים והמשפחה והתמיכה בהם מותנים ביכולתם של ההורים להפיק תועלת מהתוכנית וברצונם לשיקום וכך גם בזמינות המשאבים בקהילה.

שימור קשרי משפחה עם ילדים בהשמות חוץ ביתיות

הוועדה מדגישה כי בכפוף להבטחת טובת הילד יש לפעול כדי לשמר ולשפר את הקשר בין ילדים בהשמות חוץ ביתיות לבין הורים, אחים, בני משפחה ודמויות משמעותיות נוספות בחייהם של הילדים.

אשר לאחים, הוועדה קובעת העדפה ברורה להשמה משותפת של אחים ומפרטת קווים מנחים הן להחלטות על השמה משותפת והן לדרכי שימור הקשר בין אחים במקרים של השמה משותפת ובמקרים של השמה נפרדת.

הוועדה עומדת על החשיבות הרבה של שימור קשר בטוח בין ילדים בהשמה חוץ ביתית ובין הוריהם, זאת בין היתר לאור ממצאים ברורים של מחקרים בנושא זה. הוועדה ממליצה לפעול לשימור קשר זה תוך בחינה מקצועית זהירה של הסדריו. כן עומדת הוועדה על התנאים הנדרשים להבטחת השימור של קשר זה.

הוועדה עומדת גם על חשיבות שימור הקשר בין הילד ובין בני משפחה נוספים, כגון סבים וסבתות, ודמויות משמעותיות נוספות בחייו.

2 | עבודה מודעת טראומה

מתוך הכרה בהשפעה הרבה של חוויות חיים טראומטיות על טובתם של ילדים בכלל ועל התפתחותם בפרט עומדת הוועדה על הצורך בגישה מקצועית ייחודית מודעת טראומה לעבודה עם ילדים שחוו טראומה.

לעניין זה עומדת הוועדה על הצורך באימוץ ארגז כלים ייחודי של התערבויות מודעות טראומה השם דגש על החשיבות של בניית תוכנית התערבות שמבוססת על דמויות התקשרות קבועות המכוונות בצורה רגישה לצרכי הילד. כן עומדת הוועדה על הצורך בהענקת התייחסות מקצועית ייחודית לאנשי המקצוע המטפלים בילדים שחוו טראומה.

3 | התאמת החוק והפרקטיקה למאפיינים הייחודיים של כל ילד וכל משפחה

הוועדה עומדת על הצורך בהתאמת החוק והפרקטיקה למאפיינים הייחודיים של כל ילד וכל משפחה. בבסיס הצורך בהתאמה זו עומדת ההכרה בכך שילדים ומשפחות חיים במארג מורכב של הקשרים, נסיבות וצרכים ייחודיים המצטלבים זה עם זה ומשפיעים זה על זה, וההכרה בכך שדרכי ההתערבות חייבות להתאים למארג זה כדי להיות אפקטיביות ומכבדות. הוועדה מפרטת המלצות בשלושה נושאים מרכזיים בהתייחס לקו מנחה זה:

א. עקרונות מנחים – הוועדה מעמידה עקרונות מנחים לעניין דרכי ההתאמה למאפיינים אלו, ובכלל זה חשיבות ההכרה בהשפעת ההקשר החברתי הרחב, לרבות חוסר השוויון המבני בחברה; הצורך בראייה רחבה ומקיפה של מאפייני הילד ומשפחתו תוך הימנעות מהסתכלות צרה או בלעדית עליהם בראי מאפיין בודד; מתן משקל משמעותי לעמדת הילד עצמו בבחינה ובמיפוי של מאפייניו וההקפדה שרגישות למאפיינים ייחודיים לא תהיה על חשבון זכויותיו של הילד להגנה, להתפתחות ולמתן טיפול או סיוע מתאימים לילדים ולמשפחות.

ב. מיפוי המאפיינים הייחודיים של הילד ומשפחתו – הוועדה ממליצה על מיפוי מקיף של מאפייני הילד ומשפחתו בשלושה מרכיבים: מפת זהויות, מפת פגיעויות ומפת כוחות. לצורך יישום גישה זו מצורף לדוח כלי המקדם דרכי עבודה קונקרטיות בהתאם להמלצות אלו: **מערכת למיפוי פסיכוסוציאלי מוכוונת פגיעויות וחוסן בחיי הילד**, אשר פיתחה פרופ' כרמית כץ בסיוע בלה קלבנוב ואפנאן אטרש נג'אר (ראו נספח 11).

ג. הצעות יישומיות – הוועדה מדגישה את הצורך בקידום נגישות שפתית במובנה הרחב, בהתאמת דרכי טיפול לקבוצות אוכלוסייה שונות ובקיום הכשרות בנושא זה.

4 | מערכת הגנת הילד – אחריות משותפת, תמיכה ומעטפת

לצד האחריות הייחודית של מערכות הרווחה והמשפט כלפי ילדים, הוועדה מאמצת גישה אקולוגית רחבה, ולפיה כל המערכות המרכזיות בחייהם של ילדים צריכות לגלות אחריות להגנה עליהם. לשם כך המערכות הללו נדרשות לתמוך בעובדים האמונים על הגנת הילדים ולחזק תשתיות מערכתיות ובין-מערכתיות תוך קידום תיאום ושיתופי פעולה רב-מקצועיים.

הוועדה מפרטת המלצות בנושא זה בשלושה תחומים מרכזיים:

א. הכשרות והשתלמויות – כדי להטמיע את דרכי העבודה על פי העקרונות והקווים המנחים לעיל, מומלץ שכל הגורמים במערכת הגנת הילד יערכו הכשרות והשתלמויות בנוגע לעקרונות ולקווים המנחים. הכשרות והשתלמויות אלו יכללו בין היתר: תכנים תיאורטיים ומעשיים, סימולציות, למידה מבוגרי המערכת, הדרכה שוטפת ומחקרי הערכה.

בין התכנים המרכזיים שבהם יעסקו הכשרות אלו: ההסדר החוקי, זכויות ילדים, התפתחות ומצבי פגיעה, זמן ילד, שיתוף ילדים, טראומה והתקשרות, ועבודה עם משפחות. הוועדה מפרטת בדוח דגשים ספציפיים בפיתוח הכשרות לכל עיקרון וקו מנחה.

ב. עבודה מבוססת ידע, מידע ונתונים – הוועדה גיבשה סדרת המלצות שמטרתן לקדם עבודה המבוססת על ידע, מידע ונתונים בשלושה כיוונים: 1. המלצות יישומיות לעניין תיעוד המידע וניתוחו, ובכלל זה המלצות בדבר פיתוח מערכת ממוחשבת במשרד הרווחה והביטחון החברתי, המלצות לגורמים מוסדיים אחרים בדבר פיתוח בסיס נתונים רחב ככל הניתן בנוגע לילדים ובני נוער המטופלים במסגרת חוק הנוער, והמלצות בדבר איסוף מידע שוטף ישירות מילדים ובני נוער. 2. המלצות יישומיות לעניין פיתוח ידע בדרך של עריכת מחקרי עומק ופרסומם ובכלל זה איסוף מידע וניתוחו בנוגע למועילותם של המענים הקיימים, איכות ההתערבות מתוקף החוק ולימוד ממקרי קיצון. 3. הנגשת הידע הקיים מהארץ ומהעולם עבור אנשי המקצוע במערכת הגנת הילד.

ג. פרסום פסיקת בתי המשפט לנוער – הוועדה ממליצה על הרחבת הפרסום של פסיקת בתי המשפט לנוער בסוגיות עקרוניות תוך שמירה קפדנית על פרטיות הקטינים ועל מוגנות עובדי הרווחה, זאת לאור ההערכה כי פרסום פסיקה כאמור יכול לתרום להכרת המצב המשפטי, להתפתחות הפסיקה ולהגברת האמון במערכת.

פרק ד' מציג מסגרת מקיפה ומפורטת ליישום העקרונות והקווים המנחים בעבודת כלל הגורמים במערכת הגנת הילד, זאת בהתאמה לתפקיד ולמאפיינים של כל גורם במערכת הגנת הילד.

5 | תם ולא נשלם – תקציר הסוגיות להמשך בחינה ויישום

בסוף פרק המבוא לדוח זה, בסעיף שכותרתו "תם ולא נשלם", מובאת התייחסות לתהליכי ההמשך לעבודת הוועדה. במסגרת זו מובאות התייחסויות ליישום ההמלצות המובאות בדוח ומוצגות בקצרה סוגיות מרכזיות שעלו מעבודת הוועדה אך הוועדה לא בחנה אותן לעומק ונדרש להמשיך ולבחון אותן.

א. יישום המלצות הוועדה

עם הגשת הדוח על רשויות המדינה, ובראשן משרד הרווחה והביטחון החברתי, לפעול ליישום. על היישום לכלול, בין היתר, גיבוש הצעת חוק; פיתוח תוכניות עבודה מפורטות ליישום ההמלצות בכל הנוגע לעבודת עו"ס לפי חוק הנוער ועבודת כלל הגורמים במערכת הגנת הילד; הבטחת תקצוב הולם והסברה והטמעה של העקרונות והקווים המנחים שקבעה הוועדה.

ב. סוגיות שלא נבחנו לעומק ודורשות המשך עבודה

הוועדה מפנה תשומת לב לסוגיות חשובות שעלו בעבודתה אך לא גובשו לגביהן המלצות. להלן פירוט שלהן:

1. בחינת אופיו של ההליך המשפטי בבתי המשפט לנוער ולמשפחה

במסגרת תהליכי ההקשבה לאנשי מקצוע ולמקבלי שירות העלו גורמים שונים את הצורך בבחינת היבטים שונים הנוגעים לאופיו של ההליך המשפטי בבתי המשפט לנוער ובבתי המשפט למשפחה בהליכים על פי חוק הנוער. בין הסוגיות העיקריות שהועלו בהקשר זה: בחינת המודל האופטימלי להליכים אלו בשים לב לעיקרון טובת הילד; הצורך ביצירת חיבור בין הליכי החוק לבין גורמי חינוך ובריאות בקהילה; בחינת האפשרות לשילוב גורמי טיפול במוותב; וטיוב ההתאמה של מבנה בית המשפט ועיצובו לילדים. הוועדה נחשפה למספר מודלים לעבודה בארץ ובעולם אך לא גיבשה המלצות בנושא.

2. סוגיות הנוגעות ישירות לחוק ולדרכי יישומו

במסגרת דיוני הוועדה ותהליכי ההקשבה שקיימה הוועדה העלו מספר גורמים את הצורך לעסוק בסוגיות הנוגעות באופן ישיר לחוק ולדרכי יישומו. לא עלה בידי הוועדה לעסוק בהן ולגבש לגביהן המלצות, זאת בעיקר בשל ההיקף הרחב של הסוגיות שבהן התבקשה הוועדה לעסוק. הבולטות שבסוגיות אלו הן:

- התאמת החוק והפרקטיקה למאפיינים ולצרכים הייחודיים של בני נוער לרבות הכנתם לקראת בגרות;

• הקשר בין הליכים על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה) ובין הליכים על פי חוק הנוער (שפיטה ענישה ודרכי טיפול);

• ההסדרים הנוגעים לייצוג הורים וקטינים בהליך המשפטי;

• האתגרים הייחודיים של ניהול הליכים על פי חוק הנוער בבית המשפט למשפחה;

• ההסדרים הנוגעים לטיפול פסיכיאטרי של קטינים.

3. סוגיות רחב חשבות הנוגעות למערכת הגנת הילד

הוועדה מבקשת להפנות את תשומת הלב של קובעי המדיניות למספר סוגיות שבלטו במיוחד מתהליכי ההקשבה לאנשי המקצוע ולמקבלי השירות. לא היה בידי הוועדה לגבש לגבי סוגיות אלו המלצות קונקרטיות מלאות בהתחשב בהרכב הוועדה ובגבולות סמכותה. עם זאת היא מדגישה כי לא ניתן להביא לשיפור מספק בחייהם של ילדים שעניינם נדון על פי החוק ללא בחינה רחבה יותר שלהן.

להלן ארבע הסוגיות המרכזיות שעליהן עמדה הוועדה:

• **עבודה מתוך תפיסה של אחריות משותפת וקידום שיתופי פעולה;**

• **התערבות מוקדמת – קידום איתור, זיהוי וטיפול מוקדם ככל האפשר כדי למנוע ולצמצם פגיעה בילדים.**

• **הבטחת יציבות וקביעות בחיי הילד – תכנון ארוך טווח, הבטחת רצף בליווי ילדים ובני נוער וטיפול בהם ורצף קבלת החלטות במדיניות ובחקיקה; קציבת זמנים לדרכי הטיפול.**

• **הבטחת מצאי מגוון ומתאים של מענים טיפוליים ותקצובם – בהתייחס לתמיכה בהורים ומשפחות ובהתייחס למצאי המסגרות החוץ ביתיות.**

מבוא

מבוא – מינוי הוועדה, מטרותיה ודרכי עבודתה

1 | מינוי הוועדה ותקופת עבודתה

הוועדה לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) (להלן: הוועדה) מונתה בחודש ינואר 2021. מינוי הוועדה היה פרי יוזמה של משרד הרווחה והשירותים החברתיים. כעולה מכתב המינוי, מינוי הוועדה נבע מההכרה בכך שאף על פי שחוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960 נחקק לפני שנים רבות, עד היום לא נערכו בחינה יסודית והערכה מחודשת ומקיפה של התפיסות המקצועיות והערכיות העומדות בבסיס החוק ושל דרכי העבודה הנגזרות מהן. בישראל ובמדינות אחרות התפתח ידע מקצועי רב שעל בסיסו ניתן לבחון מחדש את המדיניות הראויה ביחס לילדים במצבי סיכון. שינוי מהותי בתחום חל עם חתימת האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד בשנת 1989, שמדינת ישראל אשררה בשנת 1991 (להלן: אמנת האו"ם).¹

בהתאם לכתב המינוי הוועדה התבקשה לבחון את:

דרכי הטיפול ואת ההליכים המשפטיים הראויים הנוגעים לילדים בסיכון ואת השינויים הנחוצים במצב הקיים, לרבות השינויים הנחוצים בחוק הנוער (טיפול והשגחה), בחקיקת המשנה על פיו ובדרכי היישום. בחינה זו תעשה על פי הידע המקצועי העדכני, מגמות בעולם ועקרונות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד. הוועדה תעמיד במרכז עבודתה את הילדה והילד ואת טובתם.²

ד"ר תמר מורג מונתה כיו"ר הוועדה והובילה את עבודתה. כחברי המליאה מונו מומחים מתחומי העבודה הסוציאלית, המשפטים ותחומי ידע נוספים. המליאה כללה נציגים של משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד המשפטים, אנשי אקדמיה, עו"ס מן השטח ונציגי ציבור. מליאת הוועדה כוללת, עם הגשת דוח זה, חמישה עשר חברים. רשימת חברי הוועדה וחברי ועדה שפרשו מן המליאה מופיעה בפתח דוח זה. בהתאם לכתב המינוי עתידה הייתה הוועדה לסיים את עבודתה עד אוקטובר 2023. כתב המינוי של הוועדה הוארך פעמיים על ידי שר הרווחה והביטחון החברתי, מר יעקב מרגי, בפעם השניה עד ל-31 במרס 2025. העתק כתבי המינוי של הוועדה מצורפים לדוח זה ומסומנים כנספח 1.

1 אמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 31, 221 (נפתחה לחתימה ב-1989, אושררה ונכנסה לתוקף ב-1991. להלן: אמנת האו"ם). בדוח ילד לרבות ילדה וילדים לרבות ילדות.

2 ראו נספח 1 לדוח זה: כתבי מינוי של הוועדה.

התקופה שבה פעלה הוועדה הייתה מאתגרת מאוד מבחינת נסיבות החיים בישראל: בשלבים הראשונים מגפת הקורונה והסגרים שבאו בעקבותיה הציבו אתגרים רבים לחברה בישראל, והחל מ-7 באוקטובר 2023 מתמודדת ישראל עם מצב מלחמתי מתמשך. נסיבות מיוחדות ומאתגרות אלו מעצימות את הצורך בקידום חוק עדכני ובחיזוק הגורמים הפועלים ליישומם. בשנים אלו ילדים נוספים נכנסו וממשיכים להיכנס למעגלי הסיכון ומתחזק הצורך במערכת הפועלת ודואגת לשלומם ביעילות ובגמישות למתן מענים במצבים מורכבים. יש להדגיש כי המלצות הוועדה אשר מופיעות בדוח זה תקפות הן למצבי שגרה והן למצבי חירום.

כאמור לעיל, חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960 הוא העומד במרכז עבודת הוועדה. אחת ההמלצות בדוח זה היא החלפת שם החוק ל"חוק הילדים והנוער (טיפול והגנה)". לאורך דוח זה ייקרא החוק (בשמו הקיים או המוצע) "החוק". "חוק הנוער" או "חוק הנוער (טיפול והשגחה)" בהתאם להקשר.

2 | מטרות הוועדה ותוצריה

עבודת הוועדה העמידה הזדמנות יוצאת דופן לבחינה אינטגרטיבית של תפיסות היסוד שעליהן מתבססים החוק והעבודה על פיו, של הוראות החוק ושל הדרכים שבהן העו"ס לפי חוק הנוער וכלל הגורמים הפועלים במסגרת החוק מיישמים את החוק.

כדי לקדם ראייה אינטגרטיבית כאמור מיקדה הוועדה את עבודתה ואת תוצריה בארבעה יעדים עיקריים, ולפיהם נבנו פרקי הדוח.

• הגדרת העקרונות והקווים המנחים לעבודת הוועדה;

• בחינה מקיפה של הוראות חוק הנוער (טיפול והשגחה);

• בחינת תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער;

• המלצות מדיניות כלליות וכלים קונקרטיים המופנים לכלל הגורמים במערכת הגנת הילד.

הוועדה עמדה ביעדים אלו. עם זאת, מטבע הדברים בשל היקף היריעה הרחב וקוצר הזמן לא היה בידי הוועדה לעסוק בכל ההיבטים הנוגעים לחוק ולדרכי יישומו. הוועדה מקווה כי גם בעניינים שלא עסקה בהם ישירות הונח בדוח זה בסיס שיכול לסייע בחשיבה ובחינה של עניינים אלו.

הוועדה העמידה את טובתם של ילדים במרכז עשייתה והחלטותיה. היא מבקשת להביא בדוח זה סדרת המלצות שביסודן תפיסה כוללת בדבר קידום טובת הילד בהתבסס על הידע העדכני ועל הניסיון שהצטבר לאורך השנים ביישום החוק בישראל ובמדינות אחרות.

3 | מבנה הוועדה ודרכי עבודתה

כדי לעמוד ביעדים ששמה לעצמה הוועדה ולאור ההיקף הרחב של הסוגיות שהיא נדרשה להן, בחרה הוועדה לעבוד במקביל במסגרת מליאת ועדה ועודות משנה. מליאת הוועדה קיימה תהליכי הקשבה מקיפים לאנשי מקצוע ולמקבלי שירות, ובהם בני נוער, בוגרים והורים. כמו כן קיימו הוועדה ועודות המשנה תהליכי למידה

מעמיקים. מליאת הוועדה עסקה בגיבוש העקרונות המנחים להמלצות הוועדה, באישור המלצות ועדות המשנה ובגיבוש המלצות נוספות שלא נדונו במסגרת ועדות המשנה ובאישור הדוח הסופי.

במסגרת הוועדה פעלו שלוש ועדות משנה: **ועדת המשנה בנושא הסדרת העילות ודרכי הטיפול בחוק הנוער** בחנה את הצורך בתיקוני חקיקה בחוק הקיים ובפרט בנוגע לעילות הקבועות על פי החוק ובדרכי הטיפול; **ועדת המשנה בנושא תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער** בחנה את התפקידים של עו"ס לפי חוק הנוער ואת דרכי עבודתו;³ **ועדת המשנה בנושא התאמת החוק והפרקטיקה לאמנה בדבר זכויות הילד** בחנה את החוק ואת יישומו לאור ארבעת עקרונות האמנה.⁴ במסגרת ועדת משנה זו פעל גם צוות מורחב בנושא שיתוף ילדים בעבודה על פי החוק.

בחירת הנושאים שבהם התמקדו ועדות המשנה נסמכה על היעדים שהגדירה לעצמה הוועדה. ההחלטה לייחד ועדת משנה להתאמת החוק והפרקטיקה לאמנת האו"ם נסמכה בין היתר על כתב המינוי לוועדה, ובו התבקשה הוועדה לבחון את החוק ואת דרכי יישומו לאור עקרונות האמנה.

חברי ועדות המשנה היו חברי מליאה ומומחים נוספים מן השטח ומן האקדמיה. לכל ועדות המשנה מונו יו"ר. רשימת חברי ועדות המשנה ויו"ר הוועדות מפורטת בפתח דוח זה.

עבודתן של המליאה ושל ועדות המשנה התפרסה על פני כשלוש וחצי שנים. במהלכן התקיימו עשרות ישיבות, ימי למידה ומפגשים עם מומחים.

הוועדה פעלה כגוף מקצועי ואוטונומי שניהל את דיוניו בצורה חופשית. חברי הוועדה הגיעו מדיסציפלינות שונות ומפרספקטיבות מגוונות. הדיונים הפתוחים אפשרו לחברים להיחשף לגישות השונות ביחס לסוגיות שנדונו בוועדה, ובמרוצת הדיונים ניתן היה להצביע על השפעות הדדיות ועל יצירת שפה משותפת.

המלצות הוועדה התבססו על תוצרי העבודה של ועדות המשנה אשר הובאו לדיון ואישור המליאה. מרבית ההחלטות התקבלו בהסכמה רחבה. במספר מועט של מקרים שבהם לא התקיימה הסכמה רחבה, הכריעה בין עמדת הרוב והמיעוט, עמדת הרוב.

המלצות הוועדה מופנות בראש וראשונה לגורמים ולנציגי משרדים אשר היו שותפים לוועדה זו. עם זאת, מתוך עבודתה של הוועדה עלה כי בעבודה עם ילדים ובני נוער יש צורך משמעותי בשותפות מקצועית עם גורמים נוספים ובכלל זה גורמים ממשלתיים וקהילתיים שלא נטלו חלק בעבודת הוועדה. הוועדה הציבה לפיכך עקרונות כלליים וכיווני עבודה לכלל מערכת הגנת הילד כבסיס להמשך של שיח וחשיבה משותפת.

הוועדה פעולה בשיתוף פעולה עם **ארגון ג'וינט אשלים** ומר שלומי כהן, מנכ"ל הארגון היה חבר במליאת הוועדה. ארגון ג'וינט אשלים היה אחראי על כל ההיבטים הארגוניים והתקציביים הנוגעים לעבודת הוועדה.

התכנון והלווי של תהליכי העבודה נעשו על ידי יו"ר הוועדה בסיוע של **צוות אשר עסק בלווי ותכלול** עבודת הוועדה (צוות הליווי). חבריו היו: יו"ר ועדות המשנה, נציג ג'וינט אשלים ונציגת משרד המשפטים.⁵

3 היות שרוב העו"ס לפי חוק הנוער הן נשים, נעשה לאורך דוח זה שימוש בלשון נקבה. הכוונה כמובן היא גם לעו"ס לפי חוק הנוער שהם גברים.

4 אמנת האו"ם, לעיל ה"ש 1.

5 חברי צוות הליווי על פי סדר א.ב. – ורד וינדמן, שלומי כהן, חוה לוי, ליאת יעקובוביץ, תמר מורג, שרית צרפתי, סיגל קני-פז. את כל ישיבות הצוות הנחתה דפנה בראשי-אייזן היועצת הארגונית לוועדה.

4 | הקשבה למקבלי שירות ולאנשי מקצוע

הוועדה קיימה מספר תהליכי הקשבה למקבלי שירות ולאנשי מקצוע, ובמסגרתם נבחנו הקשיים והחוזקות של המצב הקיים, המפתחות להצלחה והצורך בשינויים בחוק ובדרכי יישומו.

הקשבה למקבלי שירות

המחקר: **שיתוף קטינים, בוגרים והוריהם במסגרת הוועדה הציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה)** ליווה את עבודת הוועדה. ערכו אותו חוקרות מצוות תוצאות במכון מאירס-ג'וינט ברוקדייל: יעל סבג, יעל בכר, ד"ר אנה רזניקובסקי-קוראס וד"ר טל ארזי.

המחקר נערך במתודולוגיה איכותנית, והשתתפו בו 21 בני נוער, בוגרים והורים שהתקיימה עבורם בעבר, או מתקיימת עבורם בהווה, התערבות מתוקף חוק הנוער.

מטרת המחקר הייתה להבין את עמדותיהם ואת חוויתם של מקבלי השירות הישירים של חוק הנוער בנוגע להתערבות מכוח החוק ולתפקיד העו"ס לפי חוק הנוער. הבחירה במהלך זה נעוצה בתפיסות מקצועיות וערכיות עדכניות הרואות במקבלי השירות מומחים המחזיקים בידע ובמידע שהכרחיים בתהליכי קבלת החלטות בנוגע לשינויים הדרושים בחוק, ולתכנון וליישום התערבויות מיטביות המתבצעות מתוקפו. נוסף על כך, השתתפותם של מקבלי השירות בתהליכי קביעת מדיניות עולה בקנה אחד עם עקרונות אמנת האו"ם, שעליה חתומה מדינת ישראל, ובכללם הזכות להשתתפות, המעוגנת בסעיף 12 לאמנה זו ושלאורה התבקשה הוועדה לבחון את החוק. המחקר מצורף לדוח זה כנספח.⁶

נוסף על המחקר שצוין לעיל, שמעו חברי מליאת הוועדה וועדות המשנה את הרצאתה של **אסתר מזרחי, יועצת מניסיון חיים** ממכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, בנושא שיתוף ושותפות של ילדים בהליכים על פי חוק הנוער.

הקשבה לאנשי מקצוע

הוועדה קיימה סדרת מפגשים עם אנשי מקצוע במטרה ללמוד על הניסיון שנצבר עד היום ביישום החוק. להלן פירוט של מפגשים אלו:

- **מפגש עם אנשי מקצוע העומדים בקשר עם מערכת הגנת הילד** – מפגש זום שנמשך שש שעות בהשתתפות כלל חברי המליאה, ובו נשמעו חמישים אנשי מקצוע ממקומות שונים בארץ העובדים בממשק עם מערכת הגנת הילד. המפגש התקיים בקבוצות, וכל קבוצה עסקה בנושא אחד מהנושאים האלה: ילדים בהשמות חוץ ביתיות, ילדים בקהילה ואיתור וזיהוי ילדים בסיכון.
- **הרצאה ומפגש (בזום) של חברי המליאה עם כבוד השופטת (בדימוס) תחיה שפירא במסגרת ישיבת הפתיחה של הוועדה.**
- **מפגש זום עם עו"ס מחוזיות לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), משרד הרווחה והביטחון החברתי.**
- **"אסיף קולות" של שופטי הנוער והמשפחה** – נשיאת בתי המשפט לנוער, מיכל קפלן רוקמן, והנשיא

6 ראו נספח 2 לדוח זה: יעל סבג, יעל בכר, אנה רזניקובסקי וטל ארזי **שיתוף קטינים, בוגרים והוריהם במסגרת הוועדה הציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה)** (להלן: סבג ושות').

אלון גבזון – נשיא בתי משפט השלום במחוז דרום ומרכז פורום סגני הנשיא לענייני משפחה (כתוארו אז) – קיימו תהליך היוועצות מקיף עם שופטי הנוער והמשפחה והציגו בפני המליאה את ההערות ואת ההצעות של השופטים בדבר השינויים הנדרשים בחוק הנוער ובדרכי יישומו. כמו כן הם קיימו דיון עם חברי המליאה בנוגע להערות והצעות אלו.

• **מפגש זום עם מייצגי קטינים מן הסיוע המשפטי במשרד המשפטים.**

• **מפגש זום עם מייצגי הורים מן הסיוע המשפטי במשרד המשפטים.**

• **מפגש זום עם עו"ס לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) מהשטח – במסגרת ועדת המשנה בנושא עו"ס לפי חוק הנוער.**

5 | תהליכי הלמידה של מליאת הוועדה וועדות המשנה

מליאת הוועדה וועדות המשנה קיימו תהליכי למידה מקיפים לשם גיבוש המלצותיה. להלן פירוט תהליכי למידה המרכזיים שערכה הוועדה:

א. ימי למידה ודיון

מליאת הוועדה וועדות המשנה קיימו מספר ימי למידה ודיון בהשתתפות ובסיוע של מומחים חיצוניים ומומחים מתוך הוועדה. עיקרי הדברים שהובאו בפני המליאה הוצגו גם בפני ועדות המשנה הרלוונטיות. ימי הלמידה שקיימה הוועדה הם:

א | האמנה בדבר זכויות הילד והשלכותיה על חוק הנוער (טיפול והשגחה) – הרצאותיהן של פרופ' כרמית כץ וד"ר תמר מורג ודיון במליאה.

ב | מדעי ההתפתחות והשלכותיהם על תחום הגנת הילד – שני ימי לימוד ודיון עם פרופ' תרצה יואלס.

ג | מאפיינים ייחודיים של ילדים ומשפחות – הרצאותיהם של פרופ' יוחאי נדן ופרופ' כרמית כץ, הצגת אתגרים העולים מהשטח על ידי נציגי מערך ייצוג הורים ומערך ייצוג ילדים מהסיוע המשפטי ודיון במליאה.

ד | סקירת המשפט המשווה – הרצאה של ד"ר תמר מורג, עו"ד דניאלה זלוטניק רז ועו"ד רחלי הלברטל ודיון במליאה.

ה | מבט משווה על מערכות הרווחה בעולם בתחום הגנת הילד – הרצאה של פרופ' כרמית כץ ועו"ס בלה קלבנוב ודיון במליאה.

ו | השתתפות ילדים – שני ימי למידה לכלל חברי המליאה וחברי ועדות המשנה בשיתוף עם התוכנית לזכויות הילד בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בהשתתפות ובסיוע של פרופ' טלי גל, ד"ר ענבר כהן וד"ר חניתה קושר, וכן בסיוע של מומחיות מחו"ל (פרופ' שרון בסל מאוסטרליה ופרופ' קרמן טורוס מאסטוניה) ובהשתתפותן בזום.

הוועדה הזמינה מספר סקירות ספרות, והן שימשו בסיס לעבודתה. להלן פירוט סקירות ספרות אלו:

1. **מדעי ההתפתחות בשירות הגנת הילד** – פרופ' תרצה יואלס.
 2. **האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד והתייחסותה למערכות הגנה על ילדים ולהיבטים המעוגנים במסגרת חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך 1960** – ד"ר דניאלה זלוטניק רז.
 3. **תפקיד העו"ס לפי חוק הנוער בקנדה, אנגליה, נורבגיה וסקוטלנד** – עו"ס בלה קלבנוב בליווי והנחיה של פרופ' כרמית כץ.
 4. **השתתפות ילדים: א. שיתוף ילדים במערכת הגנת הילד** – ד"ר חניטה קושר ופרופ' טלי גל; ב. **הסדרים משפטיים בנושא שיתוף ילדים במבט משווה** – עו"ס ומשפטנית עמית הרלב.
 5. **סיכום וניתוח נתוני עבודת העו"ס לפי חוק הנוער במחלקות לשירותים חברתיים: מבט רב שנתי** – עו"ס שרית צרפתי.
 6. **סקירת משפט משווה במדינות אנגליה, סקוטלנד, אירלנד, נורבגיה, ניו סאות' ויילס (NSW) אוסטרליה ואונטריו קנדה** – עו"ד רחלי הלברטל ורטה וד"ר דניאלה זלוטניק רז בליווי ובהנחיה של ד"ר תמר מורג.⁷
- הסקירות בסעיפים 1–5 מצורפות כנספחים לדוח הוועדה. לעומת זאת, סקירות המשפט המשווה לא צורפו לדוח בשל אורכן הרב, אך צורפה לדוח כנספח מצגת ובה הצגה כללית של המשפט המשווה במבט על. בגוף הדוח יש התייחסות למשפט המשווה בסוגיות שונות.
- כל סקירות הספרות הוצגו ונלמדו במסגרת המליאה ובוועדות המשנה הרלוונטיות ושימשו בסיס לעבודתן.

6 | יעצות הוועדה וצוות הוועדה

תהליכי הלימוד והעבודה בוועדה נעשו בסיוע של שלוש יעצות:

- **פרופ' תרצה יואלס** מהמחלקה לפסיכולוגיה באוניברסיטת חיפה שימשה יועצת לוועדה לעניין מדעי ההתפתחות.
 - **ד"ר חניטה קושר** מבית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית שימשה יועצת לוועדה לעניין שיתוף ילדים.
 - **גב' דפנה בראשי אייזן**, פסיכולוגית ויועצת ארגונית, שימשה יועצת ארגונית של הוועדה לאורך שנות עבודתה. כמו כן היא הנחתה את מפגשי מליאות הוועדה ואת מפגשי שיתוף הציבור.
- במסגרת עבודת הוועדה נטלו חלק בתקופות שונות **מספר חברי צוות כרכזים, חוקרים וכותבים**: עו"ס ומשפטנית עמית הרלב (רכזת הוועדה בשלבים הראשונים של עבודת הוועדה ולאחר מכן אחראית לפרויקטים

7 בחירת המדינות נעשתה במטרה להיוודע למגוון של תפיסות ושל שיטות משפט. כן נבחרו מקומות שבהם היה עניין בבחינה משולבת של מערכת הרווחה והמשפט.

מיוחדים בתקופות שונות); עו"ד דותן פלג (רכז הוועדה למשך כשנה עד מאי 2023); עו"ד נעמי כץ (רכזת כתיבה ומחקר בתקופת כתיבת הדוחות החל מאפריל 2024 ועד לסיום עבודת הוועדה); ד"ר דניאלה זלוטניק רז (הכנת ניירות עבודה, סקירות ספרות, כתיבה ומחקר); עו"ד הדר איצקוביץ' (כתיבה ומחקר בתחילת עבודת הוועדה); עו"ס עדה טלמון (ריכוז ועדת המשנה עו"ס לחוק הנוער במשך מספר חודשים); עו"ס ועו"ד חגית ברעלי (חברת צוות, סיוע במשימות שונות מעת לעת).

עורכות הלשון של הדוח היו יונת הורן (דוח הוועדה) ושרי ישראל (הנספחים לדוח). **מזכירות הוועדה** היו דנה הגר ושרון אגרי.

7 | מבנה הדוח

המלצות הוועדה מובאות בדוח במסגרת ארבעה פרקים:

א | הגדרת עקרונות וקווים מנחים לעבודה על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה) ולדרכי יישומו

בפרק זה מפורטים העקרונות והקווים המנחים אשר העמידה הוועדה כבסיס לכלל עבודתה ולהמלצותיה.

ב | הצעת תיקונים לחוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך 1960

פרק זה כולל סדרה של הצעות לתיקון החוק הקיים. אלו כוללות פרק מקדמי – בו מובאות הצעות לשינוי שם החוק ולשני פרקים חדשים שיובאו בפתח החוק הקיים – מטרה ועקרונות יסוד וזכויות ילדים. כן כולל פרק זה סדרה של תיקוני בחוק הקיים ובתקנות.

ג | המלצות בנוגע לתפקיד עו"ס לפי חוק הנוער

בפרק זה מוצגות המלצות בהתייחס לתפקידן ולדרכי עבודתן של עו"ס לפי חוק הנוער לאור העקרונות והקווים המנחים המפורטים בפרק א לדוח.

ד | המלצות מדיניות ודרכי עבודה של כלל הגורמים במערכת הגנת הילד

בפרק זה מוצגות המלצות למדיניות ולדרכי עבודה של כלל הגורמים הפועלים במסגרת מערכת הגנת הילד בנוגע ליישום העקרונות והקווים המנחים המפורטים בפרק א לדוח זה. כמו כן מובאים כנספחים לפרק זה שני כלים קונקרטיים לעבודה של אנשי מקצוע בהלימה לעקרונות המנחים והם: מודל מעשי לשיתוף ילדים במערכת הגנת הילד ומפת פגיעויות וחוסן.

8 | תם ולא נשלם

השלמת עבודת הוועדה מציינת סיום של תהליך ממושך ובה בעת היא מציינת את תחילתם של תהליכים חשובים לא פחות מכך. העיקרי שבהם הוא תהליך יישום דוח זה בקרב כלל הגורמים הרלוונטיים. נוסף על כך, יש מקום לבחון סוגיות עיקריות אשר עלו מעבודת הוועדה ואף שהוועדה לא גיבשה לגביהן המלצות היא מבקשת להפנות אליהן תשומת לב.

עם הגשת דוח זה, על רשויות המדינה, ובראשן משרד הרווחה והביטחון החברתי, לנקוט את הצעדים הנדרשים למען יישום מלא של הדוח. לגורמים הנוספים אשר היו חברים במליאת הוועדה ושותפים לדוח, כל אחד מהם בתחומי עבודתו ובהתייחס להמלצות הרלוונטיות אליו, יש מחויבות מיוחדת ליישום דוח זה.

• במסגרת יישום הדוח יש לנקוט את הצעדים להלן: גיבוש הצעת חוק ליישום המלצות החקיקה של הוועדה (כמפורט בפרק ב לדוח); פיתוח תוכנית עבודה מפורטת ליישום המלצות הוועדה בנוגע לתפקיד עו"ס לפי חוק הנוער (כמפורט בפרק ג לדוח); ופיתוח תוכניות העבודה הקונקרטיות הנגזרות מהמלצות המדיניות על ידי כלל הגורמים הרלוונטיים במערכת הגנת הילד (כמפורט בפרק ד לדוח).

• יישום המלצות הוועדה יחייב הקצאת משאבים מתאימים. לפיכך הוועדה קוראת לכל הגורמים הנוגעים בדבר, במשרד האוצר ובמשרדים הרלוונטיים, לדאוג להקצאת משאבים אלו. לדעת הוועדה הקצאת משאבים זו הכרחית כדי להבטיח לילדים, שבהם עוסק החוק, את ההגנה והטיפול שהם זקוקים להם וזכאים להם. יישום ההמלצות יביא בטווח הקצר ובטווח הארוך לבניית חברה בריאה יותר וכנגזרת מכך גם לחיסכון משמעותי במשאבי המדינה.

• המלצות הוועדה מציבות תפיסה כוללת באשר לעקרונות ולקווים המנחים בעבודה על פי החוק. הוועדה קוראת לתהליך הסברה והטמעה של עקרונות וקווים מנחים אלו ושל התפיסות העולות מעבודתה בקרב אנשי המקצוע במערכת הגנת הילד ובקרב הציבור הרחב.

ב | המשך בחינה של סוגיות שעלו מעבודת הוועדה והוועדה לא גיבשה המלצות בעניינן

כעולה מדוח זה הוועדה עסקה בעניינים רבים, אך כטבען של ועדות ציבוריות שכתב המינוי שלהן רחב, נותרו נושאים חשובים שעלו בדיוניה אך היא לא עסקה בהם מסיבות שונות, בין שהיה זה משום שלא הספיקה להעמיק בהם או לא הייתה יכולה לעשות זאת מסיבות אחרות, ובין שהיה זה משום שמצאה שנושאים אלו חורגים ממסגרת עבודתה בשל הרכבה וגבולות סמכותה.

1 | בחינת אופיו של ההליך המשפטי בבתי המשפט לנוער ולמשפחה בהליכים על פי החוק

במסגרת תהליכי ההקשבה לאנשי מקצוע ולמקבלי שירות העלו גורמים שונים את הצורך לבחון היבטים הנוגעים לאופיו של ההליך המשפטי בבתי המשפט לנוער ובבתי המשפט למשפחה בהליכים על פי החוק.

השאלות והסוגיות המרכזיות שהועלו בהקשר זה הן: הצורך בבחינה עקרונית של המודל האופטימלי ביחס לאופי ההליך בבית המשפט לנוער ובבית המשפט למשפחה בהליכים אלו בשים לב לעיקרון טובת הילד; הצורך ביצירת חיבור בין הליכי חוק הנוער ובין עבודתם של גורמים שונים בקהילה ובכלל זה גורמי חינוך ובריאות; בחינת האפשרות לשילוב של גורמי טיפול במותב המקבל את ההחלטות והצורך לבחון את הצורך ואת האפשרות לטיוב ההתאמה של בית המשפט לנוער/ בית המשפט למשפחה מבחינת מבנה בית המשפט ועיצובו למקום המותאם יותר לילדים.⁸

8 לעניין חשיבות ההתאמה של מבנה בית המשפט ושל דרכי ניהולו לצרכי הילדים והמשפחות, ראו סבג ושות', לעיל ה"ש 6.

הוועדה נחשפה, בצורה ראשונית, למספר מודלים לעבודה של בתי משפט אחרים בארץ ובעולם שיכולים לשמש בסיס לחשיבה בנושא זה, ואלה המרכזיים שבהם: בתי המשפט הקהילתיים בישראל,⁹ המודל של Baby Courts מארצות הברית, המתמקד בהגנה על ילדים בגיל הרך,¹⁰ מודל העבודה בנורבגיה שעל פיו מתקבלות החלטות במושב הכולל אנשי טיפול ומשפט¹¹ וכן מספר מודלים נוספים.¹²

בידי הוועדה לא הייתה האפשרות לבחון את הסוגיות שהועלו בהקשר זה ואת המודלים האפשריים הנוגעים לדרכי עבודת בתי המשפט לנוער ובתי המשפט למשפחה בהליכים אלו. לפיכך היא ממליצה על המשך חשיבה ובחינה של סוגיה זאת לאור העקרונות והקווים המנחים שהעמידה לעבודה על פי החוק.

2 | סוגיות נוספות הנוגעות ישירות לחוק הנוער (טיפול והשגחה) ולדרכי יישומו

בדינו הוועדה ובתהליכי ההקשבה לאנשי מקצוע ולמקבלי השירות העלו גורמים שונים את הצורך לדון לעומק במספר סוגיות הנוגעות לחוק הנוער (טיפול והשגחה) ולדרכי יישומו שלא עלה בידי הוועדה לגבש המלצות לגביהן. לפיכך הוועדה מבקשת להביא להלן סוגיות אלו כדי שיעמדו בפני הגורמים הרלוונטיים בבחינה עתידית של החוק.

הסוגיות הבולטות מבין אלה הן:

- **התאמת החוק והפרקטיקה למאפיינים ולצרכים הייחודיים של בני נוער הרבות הכנתם לקראת בגרות;**
- **הקשר בין הליכים על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה) ובין הליכים על פי חוק הנוער (שפיטה ענישה ודרכי טיפול) תשל"א-1971;**

9 Community Courts, [THE ISRAELI JUDICIAL AUTHORITY](https://www.gov.il/en/pages/community_courts) (4 May, 2023), https://www.gov.il/en/pages/community_courts
10 מודל של בתי משפט לגיל הרך אשר עבודתם מבוססת על ידע מהתחום מדעי ההתפתחות ומטרותיהם העיקריות הן: לשפר את בטיחות הילד ואת רווחתו, לרפא טראומה ולנסות לשקם את מערכות היחסים שבין הילד ובין הוריו תוך כדי קידום החלטות בלוחות זמנים ברורים וקצרים. הצוות בבתי משפט אלו הוא בין-תחומי ופועל בשיתופי פעולה בין-מקצועיים ובין-מערכתיים.

לפירוט בנוגע למודל זה ראו: *Baby Courts: A Promising Child Protection Court Model to Serve Families with Infants and Toddlers*, RJOI – REGIONAL JUDICIAL OPOID INITIATIVE, https://www.ncsc.org/_data/assets/pdf_file/0018/16506/baby-courts-rjoi-final.pdf

11 על פי מודל זה, במקרים חמורים שבהם נדרשת הוצאת הילד מן הבית, על שירותי הרווחה ברשות המקומית לפנות לוועדה המחוזית לבריאות והשגחה (County Board of Health and Supervision). חברי ועדה זו הם: יושב ראש שהוא משפטן (בדרך כלל שופט), רופא או פסיכיאטר (תלוי בסוג התיק), ועוד חבר שהוא איש מקצוע או נציג ציבור שיש לו ניסיון רלוונטי בתחום הנדון. הוועדה המחוזית פועלת כגוף מעין שיפוטי ומקבלת החלטות בבקשות להשמות חוץ ביתית של ילדים.

לפירוט על מודל זה ראו: INTER-PROTECTION SYSTEMS: Marit Skivenes, Norway: Towards a Child Centric Perspective, in CHILD PROTECTION SYSTEMS: INTER-PROTECTION SYSTEMS: NATIONAL TRENDS AND ORIENTATIONS 154 (Neil Gilbert, Nigel Parton, & Marit Skivenes eds., 2011), DOI:10.1093/acprof:oso/9780199793358.003.0008.

12 שלושה מודלים רלוונטיים נוספים עלו מסקירות הספרות שערכה הוועדה. המודל הראשון הוא *children's Hearings* בסקוטלנד – בהתאם למודל זה פועל פורום הכולל שלושה מתנדבים מהקהילה המוסמך לקבל החלטות לגבי ילדים הזקוקים להתערבות הגנתית של המדינה. לפירוט על מודל זה ראו: Sturgeon & Elodie Leygue-Eurieult, "NEEDS NOT DEEDS": The Scottish Children's John Hearing and the Enduring Legacy of Lord Kilbrandon, *CRIMINOCORPUS: HISTOIRE DE LA JUSTICE, DES CRIMES, ET DES PEINES* (2020), <https://doi.org/10.4000/criminocorpus.7257>

המודל השני הוא בית המשפט הטיפולי לילדים בארצות הברית – *Therapeutic courts for child protection*.

בית המשפט הטיפולי על פי מודל זה משרת בעיקר ילדים שיש להם בעיות התנהגות וקשיים נפשיים. הוא נבנה על שותפות בין-משרדית, לרבות עם גורמים מקהילות הרווחה והטיפול בילדים. המשימה של בית המשפט הטיפולי היא לאפשר לילדים להגיע לבית קבוע בדרך פחות אדורסיתית תוך מתן דגש על צרכיהם ההתפתחותיים לרבות קיום מערכות יחסים וקשרים יציבים בחייהם.

לפירוט בדבר בתי משפט אלו ראו: Daniel Lieberman & Mary Quinlan, *Therapeutic Court: A Different Approach to Dependency Cases*, 28(2) CHILDREN'S VOICE (2019), <https://www.cwla.org/therapeutic-court-a-different-approach-to-dependency-cases>

המודל השלישי הוא בתי משפט שיקומיים למשפחה הפועל באנגליה (*Family Drug and Alcohol Court – FDAC*). מדובר בבתי משפט שנועדו להורים שמתקיימים לגבי ילדיהם הליכי הגנה עקב בעיות הסמים והאלכוהול של ההורים. המטרה העיקרית של בתי משפט אלו היא לאפשר להורים הזדמנות לשיקום ולאידוחד מחדש עם ילדיהם במידת האפשר. לעניין דרכי עבודתם של בתי משפט אלו ראו: *Family Drug and Alcohol Court (FDAC)*, CENTRE FOR JUSTICE INNOVATION, <https://justiceinnovation.org/project/family-drug-and-alcohol-court-fdac>

• ההסדרים הנוגעים לייצוג קטינים והורים בהליך המשפטי;

• האתגרים הייחודיים של ניהול הליכים על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה) בבית המשפט למשפחה;

• ההסדרים הנוגעים לטיפול פסיכיאטרי של קטינים (סוגיה זו הוחרגה מעבודת הוועדה בתחילת עבודתה).¹³

מלבד סוגיות אלו יש לציין שבמסגרת עבודתה המקיפה של הוועדה ובגדרי לוחות הזמנים שהוקצבו לעבודתה, התמקדה הוועדה בליבת החוק ובסוגיות המהותיות בו בדגש מיוחד על הנושאים המרכזיים שעלו בהליכי שיתוף הציבור ושהעלו חברי הוועדה. מורכבותו והיקפו של החוק מזמנים המשך בחינה של סוגיות משלימות בעתיד.

3 | סוגיות רחב חשבות הנוגעות באופן רחב יותר לעבודת מערכת הגנת הילד

במסגרת עבודת הוועדה, ובכלל זה במסגרת תהליכי ההקשבה לאנשי המקצוע ולמקבלי השירות, נחשפה הוועדה לקשיים העולים היום בעבודת מערכת הגנת הילד אשר העיסוק בהם חורג מבחינה המתמקדת רק בחוק הנוער (טיפול והשגחה).

לא היה בידי הוועדה לגבש לגבי סוגיות אלו המלצות קונקרטיות מלאות בהתחשב בהרכב הוועדה ובגבולות סמכותה. עם זאת, הוועדה מבקשת להדגיש כי לא ניתן להביא לשיפור מספק בחייהם של ילדים שעניינם נדון על פי החוק ללא בחינה רחבה יותר של סוגיות אלו.

לעניין זה מבקשת הוועדה להפנות את תשומת הלב של קובעי המדיניות למספר סוגיות שבלטו במיוחד מתהליכי ההקשבה לאנשי המקצוע ולמקבלי השירות שערכה הוועדה.

בחלק מהסוגיות המפורטות להלן עסקה הוועדה חלקית במסגרת סמכותה והרכבה, אולם קידום אמיתי של הסוגיות האלה דורש חשיבה ועבודה הכרוכות בהתגייסות של כלל המערכות הרלוונטיות. להלן פירוט של הסוגיות המרכזיות הללו לדעת הוועדה:

• עבודה מתוך תפיסה של אחריות משותפת וקידום שיתופי פעולה;

• התערבות מוקדמת – קידום איתור, זיהוי וטיפול מוקדם ככל האפשר כדי למנוע ולצמצם פגיעה בילדים;

• הבטחת יציבות וקביעות בחיי הילד – תכנון ארוך טווח, הבטחת רצף בליווי וטיפול בילדים ובבני נוער ורצף קבלת החלטות במדיניות ובחקיקה; קציבת זמנים לדרכי הטיפול;

• הבטחת מצאי מגוון ומתאים של מענים טיפוליים ותקצובם – בהתייחס לתמיכה בהורים ומשפחות ובהתייחס למצאי המסגרות החוץ ביתיות.

יו"ר הוועדה, חברותיה וחבריה מקווים כי הגורמים האמונים על יישום המלצות הוועדה יפעלו בתקופה הקרובה לדיון בהמלצות הוועדה ולקידום היישום של המלצותיה כדי שהדיון בנוגע להמלצות אלו ולפעולות הנדרשות ליישומן יחוללו שינוי של ממש בחייהם של ילדים ובני נוער.

13 בעקבות שיח שנערך בין יו"ר הוועדה ובין נציגי משרד הרווחה והביטחון החברתי בתחילת עבודתה של הוועדה, הוחלט בוועדה להחריג את נושא הטיפול הפסיכיאטרי מעבודת הוועדה בשל מורכבותו ובשל הצורך בעבודה ממוקדת בו עם גורמים נוספים.

פרק א | עקרונות וקווים מנחים

במסגרת פרק זה יוצגו בקצרה תפיסות היסוד שהעמידה הוועדה בבסיס עבודתה והמלצותיה.

בהתאם להצעת הוועדה המפורטת בפרק ב של דוח זה, ממליצה הוועדה לשנות את השם **חוק הנוער (טיפול והשגחה)** (להלן: החוק) ל**חוק הילדים והנוער (טיפול והגנה)**. בכך מבקשת הוועדה להתאים את שם החוק לאוכלוסייה שבה הוא עוסק ולהדגיש כי הבסיס לעבודה על פי חוק זה הוא **ההגנה על ילדים**. המושג 'הגנה' מתבסס על ההכרה בעובדה שילדים זקוקים לתנאים מיוחדים לצורך בריאותם והתפתחותם, ובהתאם לכך החברה מחויבת להגן עליהם מפני אלימות, הזנחה, ניצול ופגיעות שונות. מטרת ההגנה היא להבטיח את שלומם, למנוע נזק נוסף, ולספק להם סביבה בטוחה, מוגנת ותומכת. בפרק הנוכחי נציג עקרונות וקווים מנחים שעל פיהם תוכל מערכת הגנת הילד להבטיח טיפול והגנה מתאימים לילדים הזקוקים לכך.

בבסיס עבודתה והמלצותיה להבטחת טיפול בילדים והגנה עליהם העמידה הוועדה שלושה עקרונות לעבודה על פי החוק וארבעה קווים מנחים למימוש עקרונות אלו.

שלושת העקרונות המנחים הם עקרונות היסוד שכלל עבודתה והמלצותיה של הוועדה התבססו עליהם. ארבעת הקווים המנחים נועדו לכוון את דרכי הפעולה וההתערבות על פי החוק בהתבסס על שלושת העקרונות. קווים מנחים אלו מציבים עדשות התבוננות מרכזיות לגבי העקרונות המתורגמות לדרכי פעולה הלכה למעשה.

שלושת העקרונות העומדים בבסיס עבודת הוועדה והמלצותיה הם: **עיקרון טובת הילד** – שהוא עיקרון העל, וכל העקרונות האחרים והקווים המנחים כפופים אליו; **עיקרון ההתפתחות** – שמטרתו להבטיח התפתחות תקינה של ילדים ובני נוער; ו**עיקרון ההשתתפות** – שמטרתו להבטיח כי קולו של הילד יישמע במידה המרבית האפשרית בכל תהליכי קבלת ההחלטות בעניינו. אימוץ עקרונות אלו התבסס הן על עקרונות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד (להלן: אמנת האו"ם)¹, שהוועדה התבקשה לבחון לאורם את החוק ודרכי יישומו, הן על תהליכי הלמידה ותהליכי ההקשבה הנרחבים למקבלי שירות ואנשי מקצוע שערכה הוועדה והן על התובנות שעלו מדיוני הוועדה וועדות המשנה.

כדי ליישם עקרונות אלו העמידה הוועדה כאמור ארבעה קווים מנחים שהם: **הכרה בחשיבות הורי הילד ומשפחתו עבור הילד; עבודה מודעת טראומה; התאמת החוק והפרקטיקה למאפיינים הייחודיים של כל ילד ומשפחה; מערכת הגנת הילד – אחריות משותפת, תמיכה ומעטפת**. קווים מנחים אלו הם תוצר של

1 אמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 31, 221 (נפתחה לחתימה ב-1989, אושררה ונכנסה לתוקף ב-1991, להלן: אמנת האו"ם).

דיוני הוועדה וגובשו בין היתר בעקבות תהליכי הלמידה ותהליכי ההקשבה למקבלי שירות ולאנשי המקצוע שערכה הוועדה.

עקרונות וקווים מנחים אלו הנחו את מכלול עבודתה של הוועדה, ולדעת הוועדה מן הראוי שהם ישמשו נקודת מוצא לכל המשך העבודה בפיתוח של מדיניות חקיקה ודרכי עבודה בהתייחס לחוק ולדרכי יישומו. במסגרת המלצותיה ביקשה הוועדה לקדם עבודה בהתאם לעקרונות ולקווים המנחים בכל המישורים הנוגעים לחוק ולאופן יישומו: נוסח החוק, דרכי העבודה של עו"ס לפי חוק הנוער ודרכי העבודה של כלל מערכת הגנת הילד. יש לשאוף שהעקרונות והקווים המנחים שצוינו לעיל ויפורטו להלן בפרק זה יבואו לידי ביטוי לא רק בחקיקה ובנוהלי העבודה של הגורמים הפועלים על פי החוק אלא יוטמעו וישפיעו גם על מכלול השיח המקצועי.

כאמור העקרונות והקווים המנחים המפורטים בפרק זה באים להנחות את דרכי העבודה על פי החוק. עם זאת, עקרונות וקווים מנחים אלו רלוונטיים לכלל הגורמים העוסקים בהגנה על ילדים בסיכון ובטיפול בהם. הוועדה מקווה כי הם יעמדו לנגד עיני כלל הגורמים הללו וישמשו בסיס להמשך חשיבה ופעולה. לאור ההתפתחות המתמדת של הידע המקצועי והניסיון בתחומים הנוגעים להגנת הילד ולזכויותיו, ממליצה הוועדה כי במשרד הרווחה והביטחון החברתי תיערך בחינה תקופתית של התאמת העקרונות והקווים המנחים לניסיון המצטבר ולידע המתפתח בתחום זה.

בפרק ד של דוח זה יוצגו העקרונות והקווים המנחים ביתר הרחבה ויבאו מקורות לעיגונם. לגבי כל אחד מהעקרונות והקווים המנחים יבאו בפרק ד המלצות מפורטות בדבר דרכי יישומו בכלל מערכת הגנת הילד.

העקרונות המנחים

א.1.א | טובת הילד

במסגרת החוק והעבודה על פיו, יש להעמיד את טובת הילד כעיקרון העל בכל הנוגע לדרכי העבודה ולקבלת ההחלטות הנוגעות לילדים. העמדת טובת הילד כעיקרון על מבטאת את ההכרה בילד כאדם נפרד ובחובה להבטחת טובתו, ויש בה גם כדי להעביר את מיקוד תשומת הלב ממבוגרים לילדים. הבטחת טובת הילד הוכרה כאחד מעקרונות היסוד על פי אמנת האו"ם.² עיקרון טובת הילד משמש זה שנים רבות אמת מידה מנחה לקבלת החלטות בעניינם של ילדים בדין הישראלי ובמשפט של מדינות אחרות. נוכח פגיעותם הרבה של ילדים, שבהם עוסק החוק, יש להבטחת טובתם חשיבות מיוחדת.

יש להכיר בעיקרון טובת הילד כמונח רחב המתייחס למכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד. על פי התפיסה שאימצה הוועדה ושהוכרה זה מכבר במשפט הישראלי, זכויות הילד הנכללות במונח טובת הילד אינן מתייחסות רק לזכויותיו ההגנתיות, כגון זכותו להגנה מפני פגיעה או ניצול, אלא מתייחסות לזכויות נוספות, כגון הזכות להשתתפות, הזכות לפרטיות והזכות לשוויון. בכך ניתן ביטוי לתפיסה המכירה בילד כסובייקט, אדם נפרד ונושא זכויות. יש לקדם את תהליכי קבלת החלטות על פי עיקרון טובת הילד באופן מובנה, מנומק ושקוף,

2 סעיף 3 לאמנת האו"ם, לעיל ה"ש 1.

וזאת בין היתר דרך הגדרת השיקולים שיש לתת עליהם את הדעת במסגרת קבלת החלטות על פי עיקרון זה.

בהתאם להכרה בעיקרון טובת הילד כעיקרון העל בכל הנוגע לעבודה על פי החוק, יתר העקרונות והקווים המנחים המפורטים בפרק זה כפופים אליו.

א.1.ב | התפתחות

במסגרת החוק והעבודה על פיו, יש לנקוט את כל האמצעים האפשריים כדי להבטיח התפתחות תקינה של ילדים ובני נוער, שבהם עוסק החוק, ואת מימוש פוטנציאל ההתפתחות שלהם הן בהווה והן בראייה צופה פני עתיד, וזאת בהתאם לידיע המקצועי העדכני בתחום מדעי ההתפתחות. יש להכיר בהתפתחות הילד כמונח רחב הכולל בין היתר את ההתפתחות הגופנית, הנפשית, הרגשית, השכלית, החברתית, המוסרית והחינוכית-לימודית. תפיסה רחבה זו של המושג התפתחות מבטאת את ההכרה בילד כאדם שלם ואת המטרות הרחבות של התערבות, טיפול, וקבלת החלטות לגבי ילדים.

זכותם של ילדים להתפתחות והישרדות הוכרה כאחד מעקרונות היסוד על פי אמנת האו"ם.³ להבטחת התפתחותם של ילדים יש חשיבות מיוחדת בכל הנוגע לילדים במצבי סיכון, זאת בין היתר לאור ההבנה כי פגיעה בילדים או הזנחתם עלולות לפגוע משמעותית בהתפתחותם בטווח הקצר ובטווח הארוך. הבטחת התפתחות תקינה של ילדים מחייבת בין היתר מניעת פגיעה בילד, התחשבות ב"זמן ילד" ובכלל זה בחשיבות ההתערבות המוקדמת, הכרה בחשיבותן של מערכות יחסים מיטיבות, הבטחת יציבות וקביעות בחיי הילד והתאמת דרכי הפעולה לגיל ולהתפתחות הילד.

א.1.ג | השתתפות

במסגרת החוק והעבודה על פיו יש להכיר בחשיבות הרבה של השתתפות ילדים בהחלטות הנוגעות להם. השתתפות ילדים היא מפתח לעבודה נכונה וקשובה של כל הגורמים הפועלים במסגרת החוק. זכותם של ילדים להשתתפות הוכרה כאחד מעקרונות היסוד על פי אמנת האו"ם.⁴ זכות זו מבטאת את ההכרה בילד כסובייקט שיש לו זכויות, דעות וקול ייחודי וכמי שנדרש להקשיב לו ולתת לו הזדמנות להשפיע על קבלת החלטות בנושאים הנוגעים לחייו.

להשתתפות ילדים יש חשיבות מיוחדת כאשר הילדים נמצאים במצבי סיכון ומצוקה או כשהם נפגעי טראומה, זאת מכיוון שהשתתפותם בתהליכי קבלת החלטות בעניינם מקדמת אצלם את הערך העצמי, הביטחון, המסוגלות ותחושת השליטה. נוסף על כך, השתתפות ילדים תורמת לקבלת החלטות המקדמות את טובתם, משום שהיא מביאה לכך שהן יהיו מותאמות ביתר שאת לצרכיהם, לרצונותיהם ולציפיותיהם.

השתתפות הילד כוללת: מתן מידע מותאם לגילו להתפתחותו ולצרכיו, מתן הזדמנות לבטא את עמדתו ואת תחושותיו בחופשיות וליטול חלק בדיאלוג קשוב ומכבד, מתן משקל ראוי לעמדתו בהתאם לכשריו המתפתחים ומתן מידע לילד על אודות ההחלטות שהתקבלו בעניינו.

3 סעיף 6 לאמנת האו"ם, שם.

4 סעיף 12 לאמנת האו"ם, לעיל ה"ש 1.

הקווים המנחים

א.2.א | חשיבות הורי הילד ומשפחתו עבור הילד

במסגרת החוק והעבודה על פיו יש להכיר בחשיבותם ובמרכזיותם של הורי הילד ומשפחתו בחייו, זאת לאור זיקתם הייחודית לילד, אחריותם לצרכיו הפיזיים והרגשיים ולחינוכו וחשיבות ההורים והמשפחה עבור הילד גם במצבים שבהם ההורים אינם יכולים לתת מענה לכל צרכיו.

כדי להבטיח את התפתחות הילד וכדי לשמור על טובתו חשוב לפעול בדרך המקדמת תמיכה בהורים; שיתוף הורים בתהליכי קבלת ההחלטות; שמירת קשר בין הילד בין הוריו, אחיו ובני משפחתו האחרים ושיפור קשר זה, והכל בהתאם לצרכי הילד וליכולותיהם של הוריו ובני משפחתו.

א.2.ב | התערבות מודעת טראומה

במסגרת החוק והעבודה על פיו יש להכיר בחוויות חיים טראומטיות של ילדים כחוויות משנות חיים שעלולות לפגוע משמעותית בטובתם בכלל ובהתפתחותם בהווה ובעתיד בפרט. הסיבה לכך היא שיש בכוחם של אירועים טראומטיים, בעיקר אלו שבמסגרת היחסים הקרובים, לנפץ את הציפייה הטבעית של ילדים לביטחון ולהציף אותם בתחושת חוסר אונים. אירועי חיים טראומטיים, נקודתיים או מתמשכים, עלולים לפגוע קשות בתחושת המוגנות של הילדים, בהתפתחותם ובהתקשרותם לדמויות משמעותיות בחייהם. כמו כן בעקבות אירועים כאלה עלולים להיווצר תסמינים גופניים ונפשיים חמורים.

ההשלכות של טראומה על ילדים ועל הוריהם מצריכות התייחסות מקצועית ייחודית מודעת טראומה, כלומר התייחסות המתבוננת בילדים דרך "עדשת הטראומה", הבוחנת כיצד הטראומה עיצבה את עולמם ואת היחסים שהם יוצרים עם סביבתם הקרובה. מכיוון שהתפתחותם של ילדים תלויה ביחסי ההתקשרות, ההתערבות למענם צריכה להיות גם מודעת התקשרות, כלומר מודעות לצרכי ההתקשרות של הילד. בתוך כך יש לגלות מודעות לעובדה שילדים צעירים פגיעים במיוחד להשלכות של טראומה על דפוסי ההתקשרות שלהם, והתערבות מודעת טראומה והתקשרות יכולה לסייע להתבוננות רגישה במרכיב של 'זמן ילד'.

א.2.ג | דרכי עבודה המותאמות למאפיינים הייחודיים של כל ילד וכל משפחה

במסגרת החוק והעבודה על פיו יש להכיר בעובדה שילדים ומשפחות חיים במארג של הקשרים, נסיבות וצרכים ייחודיים שמצטלבים זה עם זה ומשפיעים זה על זה. אי לכך כאשר מעצבים את דרכי ההתערבות בעבודה על פי החוק יש לבחון מאפיינים אלו לעומק, וזאת כדי לקדם דרכי פעולה מותאמות לצרכים של כל ילד ושווינויות רבה יותר.

כאשר בוחנים את המאפיינים הייחודיים של כל ילד ומשפחה יש להימנע מהסתכלות צרה או בלעדית על מאפיין

בודד, ובמקום זאת יש לבחון באופן רחב את מכלול מרכיבי הזהות של הילד ומשפחתו, את מאפייני הפגיעה בילד ואת הכוחות של הילד ושל משפחתו. במסגרת בחינה כאמור יש להתייחס גם לאירועים הטראומטיים שהילד נחשף להם ולהשפעתם על מאפייניו וצרכיו. כאשר בוחנים וממפים את המאפיינים הייחודיים של כל ילד יש ליתן משקל משמעותי לרצונו ולנקודת מבטו ביחס לזיהוי ולמיפוי מאפיינים אלו. יש להקפיד שההתייחסות למאפיינים הייחודיים כאמור לא תפגע בזכותם של ילדים להגנה, לטיפול ולהתפתחות או למתן סיוע מתאים לילדים ולמשפחות.

יש לוודא כי החוק, המדיניות, הפרקטיקות, הידע המקצועי, האמצעים והיצע השירותים מותאמים למאפיינים הייחודיים של ילדים ומשפחות.

א.1.ד | מערכת הגנת הילד – אחריות משותפת, תמיכה ומעטפת

ראוי שמערכת הגנת הילד תפעל כמערכת הכוללת מספר גורמים מקצועיים הפועלים יחד במטרה לאתר ולזהות את הסיכון שבו נמצא הילד ואת הצרכים שלו ולהעניק לילד תמיכה ומעטפת למען הגנתו והתפתחותו, זאת החל משלב האיתור וכלה בשלב שבו לא יהיה זקוק עוד לתמיכה ולמעטפת אלו.

לצורך כך על המערכות לתמוך בעובדים שאמונים על הגנת הילדים ונמצאים עם הילדים במצבים מורכבים וללוות אותם. תמיכה זו צריכה לבוא לידי ביטוי בין היתר בהכשרתם המקצועית של עובדים אלו, בחיזוק מעמדם ובהבטחת יכולתם לפעול בהצלחה לאורך זמן.

כדי לבנות מערך של תמיכה ומעטפת מיטיבים לעובדים האמונים על הגנת הילד יש לחזק תשתיות מערכתיות ובין מערכות ולקדם תיאום ושיתופי פעולה רב-מקצועיים בין ממלאי תפקידים במערכות המרכזיות בחייהם של ילדים (משפחות, קהילות, מערכות החינוך הפורמליות והבלתי פורמליות, מערכות הבריאות בקהילה ועוד). לצד האחריות הייחודית של מערכות הרווחה והמשפט בכל הנוגע ליישום החוק יש לאמץ גישה אקולוגית רחבה, ולפיה כל המערכות המרכזיות בחייהם של ילדים צריכות לגלות אחריות לילדים אלו. הגנה על ילדים צריכה להתרחש בכל מקום ומרחב ועל ידי כל מי שנמצא במגע עימם.

פרק ב | תיקוני חקיקה בחוק הנוער (טיפול והשגחה)

פרק ב לדוח כולל סדרה של הצעות לתיקוני חקיקה.

הוא כולל ארבעה חלקים:

חלק ראשון

ב1 | שינוי שם החוק והוספת שני פרקים מקדמיים לחוק

חלק שני

ב2 | הצעת תיקונים להוראות החוק

חלק שלישי

ב3 | הצעת שינויים לעניין נוסח התנאים למתן הצו בחוק הקיים ("עילות הנזקקות")

חלק רביעי

ב4 | הצעת תיקונים לתקנות

חלק ראשון

ב.1

הצעות לעניין שינוי שם החוק והוספת שני פרקים מקדמיים לחוק

ב.1.א | שינוי שם החוק

שם החוק – חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960
מוצע לשנות את שם החוק ל – "חוק הילדים והנוער (טיפול והגנה)"

דברי הסבר להצעה לשינוי שם החוק

הגם שהחוק הקיים עוסק בקטינים מגיל לידה ועד גיל שמונה עשרה, היינו ילדים ונוער גם יחד, כותרתו מתייחסת לבני נוער בלבד. אולם מנעד הגילים שהחוק מתייחס אליו מחייב את שינוי שמו כדי שיצביע על כלל האוכלוסייה שבה הוא עוסק. על כן מוצע לשנות את שמו מ"חוק הנוער" ל"חוק הילדים והנוער". כמו כן מוצע לשנות את המינוח "טיפול והשגחה" ל"טיפול והגנה", וזאת כדי להדגיש שליבת החוק היא טיפול בילדים והגנה עליהם. שינוי שם החוק בדרך המתכתבת עם שמו המקורי בא לבטא תפיסה של המשכיות לצד שינוי.

במשפט הזר ניתן למצוא שמות שונים לחקיקה העוסקת בילדים במצבי סיכון ובכלל זה –
Child Care Act,¹ The Child Welfare Act,² The Children and Young Persons (Care and Protection)
Act.³

1 ראו למשל החוק באירלנד (Ir.) Child Care Act, 1991 (להלן: החוק האירי לטיפול בילד 1991).

2 ראו למשל חוק רווחת הילד בנורבגיה: (Nor.) CHILD WELFARE ACT, 1992.

3 ראו למשל החוק באוסטרליה: *Children (Care and Protection) Act 1987 (Austl. NSW)*, <https://legislation.nsw.gov.au/view/whole/html/2001-07-02/act-1987-054> (להלן: חוק הילדים (טיפול והגנה) ניו סאות' ויילס אוסטרליה 1987); לחוק כפי שהיה בעת חקיקתו ראו: *CHILDREN (CARE AND PROTECTION) ACT 1987 No. 54 – NEW SOUTH WALES*, <https://legislation.nsw.gov.au/view/pdf/asmade/act-1987-54>.

ב.1.ב | הצעת שני פרקים מקדמיים לחוק – מטרה ועקרונות יסוד וזכויות ילדים

מוצע להוסיף שני פרקים חדשים בפתח חוק הנוער (טיפול והשגחה), ובהם יוגדרו מטרת החוק, העקרונות המנחים על פי החוק וזכויות הילד על פי החוק. מבנה הפרקים עוקב אחר מבנה הפרקים הפותחים של חוק אומנה לילדים התשע"ו-2016, וזאת כדי ליצור אחידות מסוימת במבנה החוקים העוסקים בהגנה על ילדים.

להלן יובא תחילה נוסח הצעת הפרקים המקדמיים בחוק בשלמותו, ולאחר מכן יובאו בנפרד הסעיפים של הפרקים המקדמיים המוצעים בתוספת דברי ההסבר לכל אחד מהם.

ב.1.ב.1 | הנוסח השלם של שני הפרקים המקדמיים המוצעים לחוק

פרק א מטרה ועקרונות יסוד	
מטרת החוק	חוק זה מטרתו להבטיח את טובתם של ילדים בהליכים שמתקיימים בעניינם, בהחלטות שמתקבלות לגביהם ובפעולות הננקטות בעניינם לפי חוק זה, וזאת מתוך הכרה בפגיעותם הייחודית, בזכותם להגנה ולעזרה מיוחדות ובחובת המדינה להבטיח את טובתם, כאמור.
טובת הילד	(א) בכל פעולה המתבצעת לגבי ילד לפי חוק זה או בכל החלטה המתקבלת בעניינו, תהיה טובת הילד שיקול מכריע. (ב) בקביעת טובת הילד לפי חוק זה יישקלו מכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד, ובין השאר השיקולים המפורטים להלן: 1. שלומו הגופני והנפשי; 2. רצונו, רגשותיו, דעותיו ועמדתו בעניין הנדון; 3. גילו וכשריו המתפתחים; 4. ממד הזמן בחיי הילד; 5. זהות הילד, לרבות מין, מגדר, נטייה מינית, דת, תרבות ושפה וכן מאפייניו ותכונותיו;

6. ההשפעה הצפויה של החלטה או פעולה לפי חוק זה על התפתחותו של הילד ועל חייו בטווח הקצר ובטווח הארוך; 7. קשריו ויחסיו עם הוריו, עם אחיו ועם אנשים משמעותיים אחרים בחייו ושמירה על רציפות הקשרים האלה; 8. עמדת הוריו או אפוטרופסיו ואנשים משמעותיים אחרים בחייו בנוגע לטובתו; 9. יכולת הוריו וכל אדם או מסגרת אחרים הנוגעים לעניין לספק את צרכיו; 10. הבטחת קביעות, יציבות והמשכיות בחייו; 11. הגנת הילד מפני מצבי סיכון, לרבות אלימות, הזנחה ופגיעה בטווח הקצר ובטווח הארוך; 12. הידע המקצועי הנוגע לעניין הנדון; 13. צרכים מיוחדים או מוגבלות של הילד. (ג) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), החלטה של גורם מוסמך בעניינו של ילד לפי חוק זה, תהיה מנומקת ובכתב, ותתייחס ליישום העיקרון של טובת הילד לאור השיקולים המפורטים בסעיף קטן (ב).	טובת הילד
הליכים שמתקיימים בעניינם של ילדים, החלטות שמתקבלות לגביהם ופעולות הננקטות בעניינם לפי חוק זה ייעשו בהתאם לעקרונות אלו: (1) שמירה על כבוד הילד והוריו; (2) שמירה על שוויון בין ילד לילד בכפוף לצרכיו הייחודיים של כל ילד; (3) נקיטת הצעדים הנדרשים מוקדם וללא עיכוב, הקפדה על יישום לוחות הזמנים שנקבעו וצמצום עיכובים במתן שירותים, בקבלת החלטות ובביצוע פעולות בנוגע לילד.	עקרונות ביישום החוק

פרק ב - זכויות ילדים

הזכות להתפתחות אישית

זכותו של כל ילד לחיות ולגדול בסביבה ובתנאים שיאפשרו לו, ככל האפשר, התפתחות אישית ואת מימוש יכולותיו והפוטנציאל שלו, לרבות התפתחות גופנית, נפשית, רגשית, שכלית חברתית וחינוכית.⁴

הזכות להתאמה לצרכים ההתפתחותיים של הילד

זכותו של כל ילד כי ההליכים שמתקיימים בעניינו, תוכניות הנוגעות אליו, החלטות שמתקבלות לגביו ופעולות הננקטות בעניינו, יתקבלו תוך כדי מתן ביטוי לצרכיו ההתפתחותיים בהתאם לגילו ולמאפייניו הייחודיים.

הזכות למידע

- א. זכותו של כל ילד לקבל מידע על זכותו להשתתפות, על מטרת ההשתתפות ועל כללי החיסיון והגילוי שיחולו על ההשתתפות כאמור.
- ב. זכותו של כל ילד לקבל מידע על מצבו, הליכים שמתקיימים בעניינו, תוכניות הנוגעות אליו, החלטות שהתקבלו לגביו, ועל זכויותיו לפי חוק זה, והכול בהתחשב במאפייניו הייחודיים.
- ג. זכותו של כל ילד לקבל את המידע בשפה המובנת לו ובאופן המותאם לגילו, לכשריו המתפתחים ולצרכיו הייחודיים.
- ד. באחריות עו"ס לפי חוק נוער לוודא בעצמה, או בשיתוף פעולה עם גורם מקצועי אחר שלילד יש קשר משמעותי איתו, כי תיושם זכותו של הילד כאמור בסעיפים א-ג.
- ה. על אף האמור בסעיף זה, לא יימסר המידע במלואו לילד שאינו מעוניין לקבלו או אם עו"ס לפי חוק נוער שמונתה לילד שוכנעה כי במימוש זכותו למידע תיגרם לילד פגיעה העולה על הפגיעה שתיגרם לו מאי מימושה.

הזכות להשתתפות

4 לעניין זה ניתן להשתמש בביטויים התפתחות חינוכית או התפתחות לימודית.

הזכות להישמע

א. זכותו של כל ילד להביע את רצונו, רגשותיו, דעותיו ועמדתו, להישמע בחופשיות וליטול חלק בדיאלוג קשוב ומכבד בכל עניין הנוגע לו לפי חוק זה, לאחר שניתן לו מידע כאמור בסעיפים לעיל, והכול בהתחשב בגילו, בכשריו המתפתחים ובצרכיו הייחודיים.

ב. מימוש זכותו של הילד להביע את דבריו, כאמור בסעיף א, יכול שייעשה בעל-פה, בכתב או בדרך אחרת לפי בחירתו של הילד והכול בהתחשב בגילו, בכשריו המתפתחים ובצרכיו הייחודיים.

ג. זכותו של כל ילד שלרצונו, לרגשותיו, לדעותיו ולעמדה שגיבש בעניין הנדון יינתן משקל ראוי בהתחשב בגילו ובכשריו המתפתחים.

ד. בית המשפט הדן בעניינו של ילד לפי חוק זה ישמע את הילד בהתאם להוראות סעיף זה; ואולם רשאי בית המשפט שלא לשמוע את הילד, אם שוכנע כי מתן הזדמנות לילד להביע את רצונו, את רגשותיו ואת עמדתו, כאמור בסעיף א, יגרום לו לפגיעה ממשית העולה על הפגיעה שתיגרם לו ללא מתן הזדמנות כאמור.

הזכות להסבר על החלטות

א. התקבלה החלטה לפי חוק זה בעניינו של ילד, זכותו של הילד לקבל הסבר על אודות אותה ההחלטה, וזאת סמוך למועד קבלתה, ועל השיקולים שעמדו בבסיס ההחלטה בשפה ובאופן המובנים לו בהתחשב בגילו, בכשריו המתפתחים ובמידת בגרותו, ככל הניתן.

ב. באחריות עו"ס לפי חוק נוער לוודא בעצמה, או בשיתוף פעולה עם גורם מקצועי אחר שלילד יש קשר משמעותי איתו, כי תיושם זכותו של הילד כאמור בסעיף א.

ג. אין באמור בסעיף ב כדי לגרוע מסמכותו של בית המשפט למסור לילד את החלטתו ואת ההסבר לה.

ד. על אף האמור בסעיף זה, לא יימסר ההסבר המפורט בסעיף א במלואו לילד שאינו מעוניין לקבלו, או אם עו"ס לפי חוק נוער שמונתה לילד שוכנעה כי מסירת ההסבר במלואו תגרום לילד פגיעה העולה על הפגיעה שתיגרם לו מאי מסירת ההסבר כאמור.

הזכות להשתתפות

הזכות להגנה זכותו של כל ילד להיות מוגן מפני כל צורה של ניצול ופגיעה, לרבות פגיעה פיזית, נפשית או מינית, הזנחה והתעללות, ומפני כל צורה של טיפול אכזרי, בלתי אנושי או משפיל, ושל ענישה גופנית, נפשית או משפילה.	
הזכות לקשר עם הורים, אחים ובני משפחה זכותו של כל ילד לשמור על קשר עם הוריו, עם אחיו ובני משפחתו, זאת תוך התחשבות ברצונו בהתאם לגילו ובגרותו ובלבד שהדבר עולה בקנה אחד עם טובתו.	

ב.1.ב.2 | דברי הסבר להצעת שני הפרקים החדשים המוצעים

להלן יובאו דברי הסבר מפורטים לכל אחד מסעיפי הפרקים המוצעים שנוסחם המלא הובא לעיל.

דברי הסבר לפרק א החדש המוצע – מטרה ועקרונות יסוד

ב.1.ב.2.א | הוספת סעיף מטרה לחוק

חוק זה מטרתו להבטיח את טובתם של ילדים בהליכים שמתקיימים בעניינם, בהחלטות שמתקבלות לגביהם ובפעולות הננקטות בעניינם לפי חוק זה, וזאת מתוך הכרה בפגיעותם הייחודית ובזכותם להגנה ולעזרה מיוחדות ובחובת המדינה להבטיח את טובתם, כאמור.

דברי הסבר לסעיף המטרה

מוצע להוסיף סעיף מטרה לחוק, בדומה לקבוע בסעיף 1 לחוק אומנה לילדים, התשע"ו-2016 (להלן: חוק האומנה):

חוק זה מטרתו לעגן את זכויותיהם של ילדים באומנה, ואת חובת המדינה להבטיח את טובתם ואת זכויותיהם, בהתאם לאמנה בדבר זכויות הילד, ומתוך הכרה בפגיעותם הייחודית ובזכותם להגנה ולעזרה מיוחדות, ובלי לגרוע מאחריות הוריהם, מחובתם ומזכותם להבטיח את טובת ילדיהם ואת זכויותיהם.⁵

בהתאם להצעת החוק יש לקבוע כי מטרת החוק הינה להבטיח את טובת הילד. העמדת טובת הילד כמטרת החוק וכעיקרון המנחה בעבודה על פי החוק עולה בקנה אחד עם האמנה בדבר זכויות הילד (להלן: אמנת

5 חוק אומנה לילדים, התשע"ו-2016 (להלן: חוק האומנה).

האומ"ם)⁶, ולפיה טובת הילד היא עיקרון מנחה בקבלת החלטות בנוגע לילדים.⁷ הגם שהבטחת טובת הילד היא בעלת חשיבות רבה בהקשר של כלל הילדים, הרי שיש חשיבות מיוחדת להבטיח את טובתם של ילדים במצבי סיכון נוכח פגיעותם הרבה ולאור המחויבות החברתית להבטיח את ביטחונם והתפתחותם ולמנוע מהם פגיעה נוספת.

במדינות שנסקרו לצורך כתיבת דוח הוועדה מצויים סעיפי מטרה בחקיקה הנוגעת להגנת ילדים. כך למשל **בקנדה בפרובינציית אונטריו**, בסעיף 1(1) לחוק⁸ מוגדרת טובת הילד כמטרת העל של החוק בזו הלשון: *"The paramount purpose of this Act is to promote the best interests protection and well-being of children"*.

ההצעה להגדרת סעיף המטרה לחוק נוסחה במידה רבה בהשראת חוק זה.

בניו סאות' ויילס (NSW) (להלן: ניו סאות' ויילס) אוסטרליה קובע סעיף 8 לחוק⁹ כי:

"The objects of this Act are to provide—(a) that children and young persons receive such care and protection as is necessary for their safety, welfare and well-being, having regard to the capacity of their parents or other persons responsible for them...."

ובנורבגיה נקבע בסעיף 1-1 לחוק¹⁰ (בתרגום לאנגלית), כי:

The purpose of the Act is to ensure that children and young people who live in conditions that may be detrimental to their health and development receive the necessary assistance, care and protection at the right time. The Act is intended to help ensure that children and young people are met with security, love and understanding. The Act is also intended to help ensure that children and young people grow up in a good, secure environment.

6 אמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 31, 221 (נפתחה לחתימה ב-1989) (אושררה ונכנסה לתוקף ב-1991). (להלן: אמנת האומ"ם);
7 עיקרון טובת הילד מעוגן בסעיף 3(1) לאמנה זו, ולפיו: "א. בכל הפעולות הנוגעות לילדים, בין אם ננקטות בידי מוסדות רווחה סוציאלית ציבוריים או פרטיים ובין בידי בתי משפט, רשויות מינהל או גופים תחקיקתיים, תהא טובת הילד שיקול ראשון במעלה.
"ב. המדינות החברות מקבלות על עצמן להבטיח לילד הגנה וטיפול ככל שידרש לטובתו, תוך התייחסות לזכויות וחובות הוריו, אפוטרופסים חוקיים או אישיים אחרים האחראיים משפטית לו או לה, ולשם כך ינקטו צעדים מתאימים, תחקיקתיים או מינהליים".
"ג. המדינות החברות יבטיחו כי מוסדות ושירותים האחראיים לטיפול או הגנה על ילדים, וכיוצא באלה מיתקנים, יעמדו בתקנים הנקבעים בידי הרשויות המוסמכות, בפרט בתחום הבטיחות, מספר עובדיהם וכשירותם, והפיקוח הנאות".
UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), par. 17, 29 ¶¶ 17, 29, U.N. Doc. CRC/C/GC/14 (May 29, 2013) (להלן: הערה כללית 14).
8 Child, Youth and Family Services Act (CFSA) (Can. Ont. 2017), (להלן: חוק הילדים המשפחה והנוער, אונטריו קנדה 2017).
9 Children and Young Persons (Care and Protection) Act 1998 (Austl. NSW), <https://legislation.nsw.gov.au/view/html/inforce/current/act-1998-157> (להלן: חוק הילדים והצעירים (טיפול והגנה) ניו סאות' ויילס אוסטרליה 1998).
10 ACT RELATING TO CHILD WELFARE (CHILD WELFARE ACT)], Act No. 97 of 18 June 2021 (Nor.), <https://www.regjeringen.no/con- tentassets/221b1c050f72434b8fb56564af085ea7/ny-barnevernslov-1.-januar-2023-en.pdf> (להלן: החוק הנורבגי לרווחת הילד 2021).

ב.1.ב.2.ב | עיקרון יסוד – טובת הילד

(א) בכל פעולה המתבצעת לגבי ילד לפי חוק זה או בכל החלטה המתקבלת בעניינו, תהיה טובת הילד שיקול מכריע.

(ב) בקביעת טובת הילד לפי חוק זה יישקלו מכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד, ובין השאר השיקולים המפורטים להלן:

1. שלומו הגופני והנפשי;
2. רצונו, רגשותיו, דעותיו ועמדתו בעניין הנדון;
3. גילו וכשריו המתפתחים;
4. ממד הזמן בחיי הילד;
5. זהות הילד, לרבות מין, מגדר, נטייה מינית, דת, תרבות ושפה וכן מאפייניו ותכונותיו;
6. ההשפעה הצפויה של החלטה או פעולה לפי חוק זה על התפתחותו של הילד ועל חייו בטווח הקצר ובטווח הארוך;
7. קשריו ויחסיו עם הוריו, עם אחיו ועם אנשים משמעותיים אחרים בחייו ושמירה על רציפות הקשרים האלה;
8. עמדת הוריו או אפוטרופסיו ואנשים משמעותיים אחרים בחייו בנוגע לטובתו;
9. יכולת הוריו וכל אדם או מסגרת אחרים הנוגעים לעניין לספק את צרכיו;
10. הבטחת קביעות, יציבות והמשכיות בחייו;
11. הגנת הילד מפני מצבי סיכון, לרבות אלימות, הזנחה ופגיעה בטווח הקצר ובטווח הארוך;
12. הידע המקצועי הנוגע לעניין הנדון;
13. צרכים מיוחדים או מוגבלות של הילד.

(ג) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), החלטה של גורם מוסמך בעניינו של ילד לפי חוק זה, תהיה מנומקת ובכתב, ותתייחס ליישום העיקרון של טובת הילד לאור השיקולים המפורטים בסעיף קטן (ב).

דברי הסבר לסעיף עיקרון טובת הילד

א | טובת הילד – שיקול מכריע

(א) בכל פעולה המתבצעת לגבי ילד לפי חוק זה או בכל החלטה המתקבלת בעניינו, תהיה טובת הילד שיקול מכריע.

מטרתו של הסעיף היא לקבוע כי בכל פעולה או החלטה בנוגע לילד, לפי חוק זה, יש לתת משקל מכריע לטובת הילד.

בהתאם להצעת החוק שיקול זה הוא השיקול הראשון שיש לשקול והוא בעל משקל רב יותר משיקולים ואינטרסים אחרים בקבלת החלטות.¹¹ הקביעה שלפיה טובת הילד עדיפה על שיקולים ואינטרסים אחרים מבוססת על גילם

11 הערה כללית 14, לעיל ה"ש 7.

ובגרותם של ילדים, פגיעותם, מעמדם המשפטי ותלותם במבוגרים לצורך מימוש זכויותיהם והאינטרסים שלהם. היא באה לבטא את ההכרה בצורך בהעברת תשומת הלב ממבוגרים לילדים בכלל ולילד הספציפי שלגביו נדרשת ההחלטה בפרט.¹²

המחוקק הישראלי העמיד זה מכבר את טובת הילד כעיקרון מכריע במערכת הגנת הילד. כך למשל נקבע בחוק האומנה כי "בכל פעולה המתבצעת לגבי ילד לפי חוק זה או החלטה המתקבלת בעניינו תהיה טובת הילד **שיקול מכריע**".¹³ כך נקבע גם בסעיף 1 לחוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981 (להלן: חוק האימוץ): "צו-אימוץ וכל החלטה אחרת בהליכי אימוץ יינתנו אם נוכח בית-המשפט **שהם לטובת המאומץ**". בהקשר זה יש לציין כי גם תקנות הנוער (טיפול והשגחה) (סדרי דין), התשל"א-1970 קובעות את טובת הילד **כעיקרון יסוד** לפעולתו של בית המשפט לנוער.¹⁴

הכרה בטובת הילד כשיקול מכריע בקבלת החלטות בעניינם של ילדים נקבעה ברוח המלצות ועדת האו"ם בדבר זכויות הילד.¹⁵ במשפט הזר ניתן למצוא דוגמאות רבות להעמדת עיקרון טובת הילד כעיקרון מכריע (Paramount consideration) בהחלטות הנוגעות להגנה על ילדים בסיכון. כך למשל במסגרת **חוק הילדים האנגלי** משנת 1989¹⁶ נקבע בסעיף 1 כי בכל החלטה שיפוטית הנוגעת לטיפול בילד תהיה טובת הילד שיקול מכריע (the child's welfare shall be the court's paramount consideration). הוראות דומות נקבעו בחקיקה הנוגעת להגנת ילדים **באירלנד**,¹⁷ **סקוטלנד**,¹⁸ **קנדה**,¹⁹ ו**נורבגיה**.²⁰ כמו כן ב**פרובינציית אונטריו שבקנדה ובמדינת ניו סאות' ויילס באוסטרליה** הוגדר במסגרת פרק העקרונות עיקרון טובת הילד כעיקרון העל של חוק זה אשר יתר העקרונות המנחים את החוק כפופים אליו.²¹

יש לציין בעניין זה כי במספר מדינות התקבלו במהלך השנים תיקוני חקיקה במטרה להבהיר כי טובת הילד היא העיקרון המכריע על פי החוק, זאת בין היתר לאור ביקורת שמתחו גורמים שונים באשר למצבים שבהם טובת הילד נדחקה בפועל אל מול עקרונות אחרים ותפיסות חברתיות. כך למשל, קודם לתיקון החוק באונטריו שבקנדה²² הוגדרה טובת הילד כאחד העקרונות המנחים, אך בעקבות ביקורת ציבורית תוקן החוק כדי להבהיר כי עיקרון זה הינו עיקרון העל בחוק וכל עיקרון אחר כפוף אליו.

12 שם.

13 ס' 4 לחוק האומנה.

14 תקנות הנוער (טיפול והשגחה) (סדרי דין), התשל"א-1970.

15 לעניין זה ראו: הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה – חלק כללי א 131 (2003). (להלן: ועדת רוטלוי); לעניין זה קבעה ועדת האו"ם כי בהקשר של אימוץ ילדים יש להכיר בעיקרון טובת הילד כעיקרון מכריע, בהתאם להערה 14 של ועדת האו"ם בדבר זכויות הילד בנוגע לפרשנות עיקרון טובת הילד הכירה ועדת האו"ם בכך שעיקרון טובת הילד יהיה עיקרון מכריע גם בעניינים נוספים (פס 38, 97).

§1 (1) לאומנה; UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 14 (2013) on the right of the child to (have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), par. 17, 29 (May 2013, CRC הצהרת האו"ם בדבר עקרונות חברתיים ומשפטיים בנוגע להגנה ורווחת ילדים (1986) קובעת בסעיף 5 כי בכל עניין הנוגע להשמה חוץ-ביתית של ילדים, על טובת הילד להוות שיקול מכריע. ראו

https://pdf.eng_14_gc_c_crc/gc/docs/crc/bodies/english/org.ohchr.www2/://https לעניין פרשנות עיקרון זה ראו נספח 3 לדוח זה: דניאלה זלוטניק רז **האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד/ה והתייחסותה למערכות הגנה על ילדים ולהיבטים המעוגנים במסגרת חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960** (להלן: זלוטניק רז); נספח 8 לדוח זה: תמר מורג, רחל הלבברטל ורטה ודניאלה זלוטניק רז **סקירת משפט משווה – מצגת** (להלן: מורג, הלבברטל ורטה וזלוטניק רז).

Children Act UK), 1989) 16

contents/1989/41/ukpga/uk.gov.legislation.www/://https (להלן: חוק הילדים האנגלי 1989).

17 החוק האירי לטיפול בילד 1991, לעיל ה"ש 1.

Children (Scotland) Act 1995. 18

19 חוק הילדים המשפחה והנוער, אונטריו קנדה 2017, לעיל ה"ש 8.

20 החוק הנורבגי לרווחת הילד 2021, לעיל ה"ש 10.

21 חוק הילדים (טיפול והגנה) ניו סאות' ויילס אוסטרליה 1987, לעיל ה"ש 3.

22 Child and Family Services Act, R.S.O. 1990, c. C.11 (Can. Ont. סעיף 11 מגדיר את טובת הילד כמטרת החוק. לשינוי בחוק באונטריו ראו: Karen Swift & Henry Parada, *Child Welfare Reform: Protecting Children or Policing the Poor*, 19 JOURNAL OF LAW AND SOCIAL POLICY, 1, 5 (2004).

(ב) בקביעת טובת הילד לפי חוק זה יישקלו מכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד.

הצעת החוק מבקשת לעגן את המשגת העיקרון 'טובת הילד' כ"מכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד". המשגה זו גובשה בוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט וישומם בחקיקה (להלן: ועדת רוטלוי),²³ ואומצה זה מכבר במשפט הישראלי הן בחקיקה והן בפסיקה.²⁴ בהתאם להמשגה זו יש לבחון את טובת הילד מפרספקטיבה של זכויות הילד ובתוך כך לשקול ולשקלל את מכלול זכויותיו השונות. לפיכך זכויות הילד הנכללות במונח 'טובת הילד' אינן רק זכויותיו ההגנתיות, כגון זכותו להגנה מפני פגיעה או ניצול, אלא גם זכויות נוספות כגון הזכות להשתתפות, לפרטיות ולשוויון. בכך ניתן ביטוי לתפיסה המכירה בילד כאדם נפרד ונושא זכויות.

הוועדה ממליצה לקבוע רשימת שיקולים שעל מקבלי ההחלטות לתת עליהם את הדעת במסגרת עיקרון טובת הילד. בכך מבקשת הוועדה לתת ביטוי להכרה בחשיבות של הבניית שיקול הדעת בקרב מקבלי ההחלטות בכל הנוגע לילדים על פי החוק. מטרת רשימת השיקולים כאמור היא לקדם האחדה בקרב מקבלי החלטות בבואם לשקול את טובת הילד בסוגיה המונחת לפתחם, וזאת כדי לצמצם את השונות הרבה ואת הסובייקטיביות הבלתי נמנעת ביישום עיקרון זה. כמו כן נועד הסעיף להפנות זרקור להיבטים שחשוב במיוחד לשים לב אליהם בתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעים לילדים.

החקיקה הישראלית, כאמור לעיל, אימצה זה מכבר תפיסה המכירה בחשיבות של הבניית שיקול הדעת בקבלת החלטות על פי עיקרון טובת הילד.²⁵ גם ועדת האו"ם המליצה לאמץ רשימת שיקולים בהחלטות בדבר טובת הילד,²⁶ ומדינות רבות בעולם הגדירו רשימת שיקולים שיש להפעיל כאשר בוחנים את טובת הילד. הכתיבה האקדמית עמדה גם היא על החשיבות הרבה של הגדרת השיקולים האמורים כדרך להבניית שיקול הדעת בקרב מקבלי החלטות בכל הנוגע לילדים במצבי סיכון.²⁷

הבניית רשימת השיקולים המוצעים נעשתה על בסיס של כמה אדנים, ובהם הוראות חוק אומנה לילדים, המלצות ועדת האו"ם בדבר זכויות הילד, הוראות החקיקה הזרה ובחינת המצב בשטח בכל הנוגע ליישום חוק הנוער (טיפול והשגחה).

23 לעניין המשגה זאת ראו: ועדת רוטלוי, לעיל ה"ש 15, בעמ' 136-148.

24 ראו למשל סעיף 4 לחוק האומנה, סעיפים 1, 1ב לחוק אימוץ ילדים התשמ"א-1981, סעיף 24 לחוק הכשרות המשפטיות והאפוטרופסות התשכ"ב-1962, סעיף 28(ד) לחוק החולה הנוטה למות, התשס"ו-2005, סעיף 17 לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018. לאימוץ המשגה בפסיקה ראו: תמר מורג "השפעת הוועדה לבחינת עקרונות היסוד בתחום הילד והמשפט על תפיסות העומק של הפסיקה הישראלית" **משפחה ומשפט** ג 67 (2010).

25 ראו למשל סעיף 4 לחוק האומנה; בהקשר זה ראו גם: ועדת שניט **דוח הוועדה הציבורית לבחינת ההיבטים המשפטיים של האחריות ההורית בגירושין** – ועדת שניט (2013), <https://www.gov.il/he/pages/the-public-committee>. בסעיף 3(ב) לדוח זה הומלץ כי: "בעת קביעת טובת ילדו יביא ההורה בחשבון את מכלול העניינים הנוגעים להחלטה בעניין המסוים של ילדו, בפרט הבטחת שלומו הגופני והנפשי, רצונו, רגשותיו, דעותיו, גילו, מינו, תכונותיו וכשריו המתפתחים, ממד הזמן בחייו וההשפעה הצפויה עליו בעתיד כתוצאה מן הפעולה, הקשר ההורי, שמירה על הקשר המשפחתי וכן יציבות ורציפות ביחסים בין הילד לסביבתו".

KATRE LUHAMAA, JENNY KRUTZINNA, & MARIT SKIVENES, **CHILD'S BEST INTEREST IN CHILD PROTECTION LEGISLATION OF 44 JURISDICTIONS** (Cen- 26 tre for Research on Discretion and Paternalism, University of Bergen, 2022), <https://discretion.uib.no/wp-content/uploads/2022/03/CBI-Report.pdf>.

27 שם. במאמר זה עמדו החוקרים על הגדרת הפרמטרים לעיקרון טובת הילד בארבעים וארבע מדינות. הפרמטרים העיקריים המופיעים בחקיקת המדינות בהתאם לממצאי המחקר הם: א. התייחסות לעתיד של הילד (לרבות הבטחת התפתחות, עתיד קרוב ועתידי רחוק); ב. הזהות של הילד – התייחסות לרקע השפתי-תרבותי-דתי של הילד; ג. הבטחת הצרכים הבסיסיים של הילד לרבות הצרכים הפיזיים, החברתיים, הרגשיים והחינוכיים; ד. התייחסות לקשרים משמעותיים של הילד (לרבות קשריו עם הוריו ועם בני משפחתו); ו. שיתוף הילד – רצון הילד כשיקול במסגרת טובת הילד. במספר מדינות נקבע כי יש לייחס חשיבות מיוחדת לרצון הילד (כך למשל, בדנמרק ובנורבגיה שיקול זה קיבל משקל רב יותר משיקולים אחרים); ז. התייחסות לנקודת הראות של ההורה או של בעל האחריות ההורית; ח. הבטחת קביעות ויציבות בחיי הילד; ט. הגנה על הילד מפני נזק – החובה להבטיח כי הילד לא ייפגע.

סדר הסעיפים

הוחלט כי השיקול הראשון ברשימה זו יהיה "שלומו הגופני והנפשי" לאור החשיבות הרבה של הבטחת שלומו. כמו כן לאור החשיבות של שיתוף הילד, שמיעת עמדתו והתחשבות בה, הוחלט כי השיקול השני ברשימה יהא "רצונו, רגשותיו, דעותיו ועמדתו [של הילד] בעניין הנדון". סדר השיקולים הנוספים אינו מבטא סדר עדיפויות.

1. שלומו הגופני והנפשי

בלב החוק והתפיסות המקצועיות עומדת הבטחת שלומו הגופני והנפשי של הילד. שיקול זה הינו בעל משקל רב במיוחד כאשר מדובר בילדים במצבי סיכון לאור פגיעותם הרבה. כאמור, כדי להדגיש את חשיבותו של עיקרון זה בחרה הוועדה להעמידו כשיקול הראשון שיש לתת עליו את הדעת בכל הנוגע לטובתם של ילדים.

2. רצונו, רגשותיו, דעותיו ועמדתו בעניין הנדון

חשיבות השתתפות הילד ומרכזיותה בהליכי קבלת החלטות הנוגעות אליו עולים מההכרה בזכות הילד להשתתפות ומהידע הקיים בנוגע לתרומה הרבה שיש לשיתוף ילדים לתהליכי קבלת החלטות מיטביות בעניינם ולרווחתם.²⁸

3. גילו וכשריו המתפתחים

הגם שלגילו של הילד יש השלכה על הכרעות הנוגעות לטובתו, אין די בגיל הכרונולוגי כדי להעיד על התפתחותו האישית. לפיכך נתנה הוועדה את דעתה גם על כשריו המתפתחים של הילד, (The evolving capacities of the child). מונח זה מקורו באמנת האו"ם.²⁹ הוא מבוסס על ההכרה בעובדה שילדים נמצאים בתהליכי התפתחות מתמידים ויש להתאים את המענים הניתנים לילדים ליכולותיהם המתפתחות.

4. ממד הזמן בחיי הילד

סעיף זה מבקש להדגיש את ההבדלים בין ילדים למבוגרים במשמעות הזמן ולהצביע על השלכותיהם של הבדלים אלו. לעניין זה יש לציין כי יש שני היבטים מרכזיים לממד הזמן בהחלטות הנוגעות לילדים: האחד – העובדה ששינויים בהתפתחות, שחלקם אף אינם הפיכים, חלים אצל ילדים בפרקי זמן קצרים בהרבה מאלה של מבוגרים. הדבר מחייב קבלת החלטות עיתיות ומושכלות בנוגע לטיפול בילד ולהגנה עליו, שכן כל עיכוב עלול להשפיע משמעותית על התפתחותו. והשני – השוני בין ילדים ומבוגרים בנוגע לתפיסת הזמן: מה שנדמה בעיני מבוגרים כזמן קצר עלול להיראות בעיני ילדים כזמן ארוך ביותר.³⁰

5. זהות הילד, לרבות מין, מגדר, נטייה מינית, דת, תרבות ושפה וכן מאפייניו ותכונותיו

סעיף זה מדגיש את חשיבות הזהות של הילד במובן הרחב. הדרישה להתאמה לזהות המורכבת של כל ילד מבקשת להעניק ביטוי נוסף לחשיבות ההכרה בכל ילד כסובייקט בעל מאפיינים אישיים וצרכים שונים

28 לפירוט בנוגע לזכותם של ילדים להשתתפות ראו נספח 3 לדוח זה: זלוטניק רז, לעיל ה"ש 15; נספח 5 לדוח זה: חניטה קושר וטלי גל השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד: סקירה מדעית בין-לאומית (להלן: קושר וגל); נספח 6 לדוח זה: עמית הרלב הסדרת הזכות להשתתפות – סקירה השוואתית של חקיקה במספר מדינות.

29 סעיף 5 לאמנת האו"ם, לעיל ה"ש 6.

30 ועדת רוטלוי, לעיל ה"ש 15, בעמ' 42.

מילדים אחרים, ובתוך כך לתת ביטוי למורכבות זהותו של הילד, אשר עשויה לכלול היבטים רבים ולחייב נקודת מבט כוללת.³¹

6. ההשפעה הצפויה של החלטה או פעולה לפי חוק זה על התפתחותו של הילד ועל חייו בטווח הקצר ובטווח הארוך

שיקול זה בא להפנות את תשומת הלב של מקבלי ההחלטות לידע הקיים במדעי ההתפתחות בנוגע להשפעות ההחלטה על חייהם של ילדים.

7. קשריו ויחסיו עם הוריו, עם אחיו ועם אנשים משמעותיים אחרים בחייו ושמירה על רציפות הקשרים האלה

שיקול זה בא לבטא את המקום המרכזי והטבעי של הורי הילד ושל אחיו בחיי הילד וכן את החשיבות הרבה שיש ליחס לקשר שביןם בכל החלטה על פי החוק, תוך מתן דגש על שאלת רציפות הקשרים האלה. כמו כן מבקש סעיף זה ליתן ביטוי למקומם של אנשים משמעותיים אחרים בחיי הילד שיש חשיבות לשימור קשריו עימם.³² ההתייחסות ל"אנשים משמעותיים אחרים בחייו" מבטאת את ההבנה כי לצד ההורים והאחים, קיימים אנשים אחרים בחיי הילד שיש להם מקום מרכזי בחייו. משכך חשוב להכיר גם בקשרים האמורים ולשמור על רציפות הקשרים הללו למען טובתו של הילד.

8. עמדת הוריו או אפוטרופסיו ואנשים משמעותיים אחרים בחייו בנוגע לטובתו

שיקול זה מנכיח את הנחת היסוד, ולפיה להורים, לאפוטרופוסים ולאנשים משמעותיים בחייו של הילד יש מקום מרכזי בחייו והיכרות ייחודית עימו, והם עשויים להאיר היבטים חשובים מאוד בנוגע לטובתו.

9. יכולת הוריו וכל אדם או מסגרת אחרים הנוגעים לעניין לספק את צרכיו

תכליתו של שיקול זה היא להבטיח כי צרכי הילד יסופקו באופן מיטבי בידי הוריו או בידי אדם או מסגרת אחרים אשר אמונים על סיפוק צרכי הילד.

10. הבטחת קביעות, יציבות והמשכיות בחייו

שיקול זה מבוסס על הידע ההתפתחותי המצביע בבירור על החשיבות הרבה של הבטחת המשכיות ויציבות בחיי הילד.³³

11. הגנת הילד מפני מצבי סיכון, לרבות אלימות, הזנחה ופגיעה בטווח הקצר ובטווח הארוך

אף על פי ש"שלומו הגופני והנפשי" מופיע כשיקול נפרד ברשימה, סברה הוועדה כי הגנה מפני אלימות והזנחה היא רכיב בעל חשיבות העומד בפני עצמו ובעל חשיבות רבה במיוחד בהקשר של חוק הנוער (טיפול והשגחה). הזנחה, אלימות ופגיעה, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך, הן סכנות משמעותיות לילד ופוגעות במישרין בבריאותו, ברווחתו ובהתפתחותו התקינה.

31 כיום נתפס הילד כישות מורכבת, בעלת מאפיינים רבים ושונים המבטאים את זהותו כבר בשלב הילדות. לעניין בחינה רחבה של מאפייני הילד לאור מפות הזהויות, הכוחות והפגיעויות שלו ראו המלצות הוועדה בנושא "מאפיינים ייחודיים של ילדים ומשפחות" בפרקים או-ד לדוח זה. כן ראו נספח 11 לדוח זה: כרמית כץ מערכת למיפוי פסיכו-סוציאלי מוכונת פגיעויות וחוסן בחיי הילד.

32 וראו לעניין זה גם הצעה לעגן את זכותו של כל ילד לקשר עם הוריו, אחיו ובני משפחתו בפרק המקדמי החדש השני המוצע. כן ראו המלצות הוועדה לעניין שימור קשר בין הילד ובין הוריו, אחיו, בני משפחתו וגורמים משמעותיים נוספים בחייו בפרק ד לדוח זה.

33 ראה לעניין זה, המלצות מדיניות בנושא הבטחת התפתחות הילד בפרק ד לדוח זה.

12. הידע המקצועי הנוגע לעניין הנדון

שיקול זה מבטא את החשיבות הרבה שיש להסתמכות על ידע מקצועי עדכני בכל הנוגע להחלטות הנוגעות לילדים ובכלל זה ידע מהתחומים של עבודה סוציאלית, מדעי ההתפתחות, רפואה ומשפט. מטרת הסעיף היא להפנות לתשומת לב מקבלי ההחלטות את החשיבות הרבה של בחינת הידע העדכני ממגוון הדיסציפלינות הרלוונטיות.

13. צרכים מיוחדים או מוגבלות של הילד

שיקול זה מבקש להפנות תשומת לב לאתגרים הייחודיים הנוגעים הן להגנה על ילדים עם צרכים מיוחדים או מוגבלות ולטיפול בהם והן לצורך להבטיח את התאמת התוכנית הטיפולית של ילדים אלו לצרכיהם.

ד | חובת הנמקה

(ג) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), החלטה של גורם מוסמך בעניינו של ילד לפי חוק זה, תהיה מנומקת ובכתב, ותתייחס ליישום העיקרון של טובת הילד לאור השיקולים המפורטים בסעיף קטן (ב).

מטרת סעיף זה היא להבטיח שקיפות של תהליך קבלת החלטות של כל גורם המקבל החלטות על פי חוק זה. הוא מאפשר לילד וליתר הצדדים להבין את נימוקי ההחלטה ובכך לקדם את סיכויי הצלחתה. יש בה כדי לקדם הבניה של שיקול הדעת בהחלטות הנוגעות לו, והיא מאפשרת גם להשיג על ההחלטה, אם יש זכות השגה על החלטה זו.

ב.1.ב.2.ג | עקרונות ביישום החוק

הליכים שמתקיימים בעניינם של ילדים, החלטות שמתקבלות לגביהם ופעולות הננקטות בעניינם לפי חוק זה ייעשו בהתאם לעקרונות אלו:

1. שמירה על כבוד הילד והוריו;
2. שמירה על שוויון בין ילד לילד בכפוף לצרכיו הייחודיים של כל ילד;
3. נקיטת הצעדים הנדרשים מוקדם וללא עיכוב, הקפדה על יישום לוחות זמנים שנקבעו וצמצום עיכובים במתן שירותים, בקבלת החלטות ובביצוע פעולות בנוגע לילד.

דברי הסבר לעקרונות

יש חשיבות להגדרת עקרונות פעולה במסגרת החוק בדומה לקיים בחוק אומנה לילדים ולהסדרים במדינות אחרות.

בסעיף 5 לחוק האומנה נקבעו העקרונות להלן:

מימוש זכויות ומתן שירותים לילד לפי חוק זה ייעשו בהתאם לעקרונות האלה:

- (1) שמירה על כבוד הילד והגנה על פרטיותו;
- (2) שמירה על שוויון בין ילד לילד בכפוף לצרכיו הייחודיים של כל ילד;

בהוגנות, כלומר במתן יחס בהתאם לצרכים של כל אדם ו/או קבוצה. ועדת זכויות הילד התייחסה גם למחויבות של המדינות החברות לפעול במטרה למנוע סטיגמה ואפליה כלפי ילדים מקבוצות מודרות בחברה, לרבות ילדים בהשמה חוץ ביתית וילדים בהקשרי רווחה, ולהעלות מודעות ציבורית נגד יחס מפלה כלפי ילדים אלו.⁴¹

3. נקיטת הצעדים הנדרשים מוקדם וללא עיכוב, הקפדה על יישום לוחות זמנים שנקבעו וצמצום עיכובים במתן שירותים, בקבלת החלטות ובביצוע פעולות בנוגע לילד.

עיקרון זה מבטא את ממד הזמן, השונה אצל ילדים, ואת הצורך לתת ביטוי לכך בדרכי עבודה וקבלת החלטות. בהתאם לכך, בעניינים הנוגעים לילדים יש לנקוט את הצעדים הנדרשים ללא עיכוב, להקפיד על יישום לוחות הזמנים ולצמצם עיכובים במתן שירותים, בקבלת החלטות ובביצוע פעולות. אחת הסיבות המרכזיות לכך היא ההשפעות קצרות הטווח וארוכות הטווח של החלטות המתקבלות בעניינו של הילד על התפתחותו, על בריאותו ועל רווחתו.

סעיף זה מבוסס, בין היתר, על העיקרון אשר נקבע במסגרת סעיף 5 לחוק אומנה לילדים הקובע כך: “הקפדה על יישום לוחות זמנים שנקבעו וצמצום עיכובים במתן שירותים, בקבלת החלטות או בביצוע פעולות בנוגע לילד”.⁴² הוועדה החליטה להוסיף לנוסח הקיים בחוק אומנה את הרכיב של התערבות מוקדמת, וזאת לאור החשיבות הרבה של התערבות מוקדמת בכל הנוגע לפעולה על פי החוק. הצורך בהתערבות מוקדמת עלה באופן מובהק כאשר בחנה הוועדה את הידע הקיים בתחום מדעי ההתפתחות בנוגע להשלכות, הן קצרות טווח הן ארוכות טווח, שעלולות להיות על התפתחות הילד בשל חשיפה לפגיעה בילדות.⁴³

הצורך בהתערבות ובקבלת החלטות מוקדמות מצוין בעקרונות היסוד בחקיקה של מדינות רבות. כך למשל, **באנגליה** נקבע בחוק עיקרון כללי בכל ההליכים הנוגעים לילדים, ולפיו כל דחייה במתן הכרעה עלול לפגוע בטובת הילד. בהמשך לסעיף הצהרתי זה נקבעו במסגרת החוק החובות של בתי המשפט לקביעת לוחות זמנים ברורים להליך.⁴⁴ **בנורבגיה** נקבע כי על שירותי הרווחה לנקוט את האמצעים הנדרשים מוקדם וללא עיכוב כדי למנוע החמרה של מצבי קיצון ובעיות שונות אצל לילד.⁴⁵ **בניו סאות' ויילס אוסטרליה** נקבע כי אם ילד או צעיר נמצאים בתהליך של השמה, יש לבצע את כל הסידורים לכך במועד כדי להבטיח סביבה בטוחה, מטפחת, יציבה ומאובטחת. ככל שגילו של הילד צעיר יותר, כך גדל הצורך לקבל החלטות מוקדמות ביחס להשמה קבועה.⁴⁶ **באונטריו קנדה** נקבע כי יש לשקול את דרך הפעולה שהכי פחות משבשת את חיי הילד והמתאימה ביותר במקרה המסוים. בעת מתן עזרה לילד, לרבות שירותי מניעה, התערבות מוקדמת ותמיכה בקהילה.⁴⁷

41 זלוטניק רז, לעיל ה"ש 15; לדיון בהשלכות העבודה על פי חוק הנוער על מימוש עיקרון השוויון ראו לעיל סבג ושות', לעיל ה"ש 36.

42 ס' 5(3) לחוק האומנה.

43 לעניין זה ראו נספח 4 לדוח זה: תרצה יואלס **מדעי ההתפתחות בשירות הגנת הילד** (להלן: יואלס); כן ראה המלצות לעניין יישום עיקרון ההתפתחות בפרק ד לדוח זה.

44 חוק הילדים האנגלי 1989, לעיל ה"ש 16, בס' 1(2).

45 החוק הנורבגי לרווחת הילד 2021, לעיל ה"ש 10, בפרק 1 ס' 1(10).

46 חוק הילדים והצעירים (טיפול והגנה) ניו סאות' ויילס אוסטרליה 1998, לעיל ה"ש 9, בס' 9(2).

47 חוק הילדים המשפחה והנוער, אונטריו קנדה 2017, לעיל ה"ש 8 בס' 1.

דברי הסבר לפרק ב החדש המוצע – זכויות ילדים

ב.1.ב.2.ד | הזכות להתפתחות אישית

זכותו של כל ילד לחיות ולגדול בסביבה ובתנאים שיאפשרו לו, ככל האפשר, התפתחות אישית ואת מימוש יכולותיו והפוטנציאל שלו, לרבות התפתחות גופנית, נפשית, רגשית, שכלית חברתית וחינוכית.

הזכות להתפתחות הינה זכות ייחודית של ילדים. היא מבוססת על ההכרה בכך שילדים נמצאים בשלבי התפתחות מואצים ופגיעים ושהתפתחותם יש השפעה מכרעת על חייהם בכמה רבדים ובכלל זה בריאותם התקינה, פיתוח כישוריהם, וגיבוש זהותם לטווח הקצר ולטווח הארוך. כן מבוססת זכות זו על ההכרה בכך שלתקופת הילדות ולחווית ההתפתחות של הילד יש גם ערך וחשיבות בפני עצמם ולא רק כמסדרון לבגרות.

הזכות להתפתחות אישית מבוססת על סעיף 6 לאמנת האו"ם, הקובע כי על המדינות החברות להכיר בזכותו הטבעית של כל ילד לחיים, וכי הן "יבטיחו עד מירב המידה האפשרית את הישרדות הילד והתפתחותו". ועדת האו"ם בדבר זכויות הילד הכירה בזכות הילד להתפתחות כאחד מעקרונות היסוד של האמנה וכתנאי מקדים וחיוני ליישום ומימוש הזכויות המעוגנות בה. כמו כן קראה ועדה זו למדינות החתומות על האמנה לעגן זכות זו בחקיקה הפנימית של המדינה.⁴⁸

בהתאם להמלצות ועדת האו"ם, יש לראות במונח 'התפתחות' מונח הוליסטי ולפרשו באופן הרחב ביותר הכולל, בין היתר, את ההתפתחות הפיזית, הנפשית, הרגשית, הרוחנית, הפסיכולוגית, הלימודית, והחברתית של הילד.⁴⁹ בישראל מעוגנת הזכות להתפתחות בסעיף 7 לחוק אומנה לילדים, הקובע כי "זכותו של ילד לחיות בתנאים ובסביבה שיאפשרו לו, ככל האפשר, התפתחות אישית ואת מימוש יכולותיו והפוטנציאל שלו, לרבות התפתחות גופנית, נפשית, רגשית, שכלית וחברתית".⁵⁰

מקורו של הביטוי 'התפתחות אישית' מצוי בדוח ועדת רוטלוי, וכוונתו היא להבטיח התפתחות על פי מאפייניו האישיים של הילד.⁵¹ מיצוי היכולות האישיות של הילד הוא נדבך משמעותי בזכות להתפתחות. במסגרת דוח ועדת רוטלוי הובהר בהקשר זה כי "יש לחתור לכך שכל ילד יזכה בפועל להתפתח באופן אישי, על פי נטיותיו, רצונו, כישוריו וכישורנותו".⁵² הביטוי 'לחיות ולגדול' בנוסח הסעיף המוצע מבקש להביע את הצורך ליישום הזכות במצבו הנוכחי של הילד ובעתיד. כן משקף ביטוי זה את ההיבטים הרחבים של הזכות להתפתחות שתוארו לעיל.

48 זלוטניק רז, לעיל ה"ש 15. לדיון בעיקרון ההתפתחות ראו פרק א ופרק ד לדוח זה. להשלכות הידע ההתפתחותי על תחום הגנת הילד ראו יואלס, לעיל ה"ש 43.

49 תמר מורג "עשרים שנה א: תפיסת זכויות הילד על פי האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד" **זכויות הילד והמשפט הישראלי** 15, 43 (תמר מורג עורכת 2010); (2019) 87-89 NOAM PELEG, THE CHILD'S RIGHT TO DEVELOPMENT; שם.

50 ס' 7 לחוק האומנה.

51 ועדת רוטלוי, לעיל ה"ש 15, בעמ' 82.

52 שם; זלוטניק רז, לעיל ה"ש 15.

דוגמה בולטת לעיגון הזכות להתפתחות בחקיקה מדינתית ניתן למצוא בסעיף 104 לחוקה הנורבגית, ובו נקבע כי: "ילידים קיימת הזכות להגן על שלמותם האישית. רשויות המדינה ייצרו תנאים שיאפשרו את התפתחות הילד, ויבטיחו להלן את הביטחון הכלכלי והחברתי הדרוש, וכן גם את רמת הבריאות הנדרשת לילד, רצוי בתוך המשפחה שלו". הוועדה הוסיפה על מרכיבי הזכות להתפתחות המנויים בחוק אומנה את המרכיב של התפתחות חינוכית או לימודית, וזאת לאור החשיבות הרבה של התפתחות ילדים בסיכון במישורים הלימודיים והחינוכיים ולאור העובדה שהתפתחות לימודית חשובה מאוד למוביליות חברתית. כמו כן הודגש שהגדרה זו היא בגדר מרכיב התפתחותי בהתאם לפרשנות של ועדת האו"ם בדבר זכויות הילד.⁵³

ב.1.ב.2.ה | הזכות להתאמה לצרכים ההתפתחותיים של הילד

זכותו של כל ילד כי ההליכים שמתקיימים בעניינו, תוכניות הנוגעות אליו, החלטות שמתקבלות לגביו ופעולות הננקטות בעניינו יתקבלו תוך מתן ביטוי לצרכיו ההתפתחותיים בהתאם לגילו ולמאפייניו הייחודיים.

סעיף זה מביא לידי ביטוי את החשיבות הרבה שיש ליתן לידע מתחום מדעי ההתפתחות בהליכים המתקיימים בעניין הילד, בעת קביעת תוכניות עבורו וכאשר מתקבלות החלטות וננקטות פעולות לגביו. כך למשל, יש לתת ביטוי לידע ההתפתחותי הקיים בנוגע להשלכות של פגיעה על ילדים בגילים שונים, לחשיבות הזמן בקבלת החלטות לגבי ילדים ולחשיבות של התקשרות בטוחה.

ב.1.ב.2.ו | הזכות להשתתפות

זכות הילד להשתתפות הוכרה בסעיף 12 לאמנת האו"ם, ולפיו:

1. המדינות החברות יבטיחו לילד המסוגל לחוות דעה משלו את הזכות להביע עמדה כזו בחופשיות בכל עניין הנוגע לו, תוך מתן משקל ראוי לדעותיו, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו של הילד.

2. למטרה זו תינתן לילד הזדמנות להישמע בכל הליך שיפוטי או מנהלי הנוגע לו במישרין או בעקיפין באמצעות נציג או גוף מתאים, בצורה המתאימה לסדרי הדין שבדין הלאומי.

מאז אשרור האמנה מחויבות כלל המדינות החברות באמנה, ובכלל אלה גם ישראל, ליישומה בכל המערכות וההקשרים שבהם גדלים ומתפתחים ילדים, ובהם גם במערכת הגנת הילד. ביטוי להכרה בזכות זו ניתן למצוא בחקיקה רחבת היקף במדינות אחרות המעגנות את זכותם של ילדים להשתתפות במערכת הגנת הילד.⁵⁴

53 שם, זלוטניק רז; לעניין זה יש לציין כי בהתאם לחוק האנגלי, אחת מן החובות הקונקרטיות של רשויות הרווחה היא קידום הישגים הלימודיים של הילד (educational achievements). ראו לעניין זה הנחיות לרשויות המקומיות באשר להבטחת הישגים לימודיים לילדים תחת צו משמורת – https://assets.publishing.service.gov.uk/me-chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://assets.publishing.service.gov.uk/me-dia/5a7c7227ed915d48c240fc87/educational_achievement_of_looked_after_children.pdf; לעניין ההשלכות של התערבות על פי חוק הנוער על זכותם של ילדים ללמוד ראו סבג ושות לעיל ה"ש 36, בפרק סיכום הממצאים והדין.

54 ראו קושר וגל, לעיל ה"ש 28. לעניין חשיבותה של הזכות להשתתפות והדרכים הנכונות למימוש זכות זו, ראו ממצאי מחקר ההקשבה למקבלי שירות: סבג ושות, לעיל ה"ש 36, במסגרת פרק סיכום הממצאים והדין; לדיון בדרכי יישומה של זכות זו במסגרת עבודת עו"ס לפי חוק הנוער ראו פרק ג לדוח זה; לעניין יישום זכות זו בכלל מערכת הגנת הילד ראו פרק ד לדוח זה.

לזכות להשתתפות שלושה מרכיבים מרכזיים:

א. הזכות למידע

ב. הזכות להישמע

ג. הזכות להסבר על ההחלטה

מוצע לעגן בפרק נפרד או במסגרת פרק זכויות ילדים את הזכות להשתתפות על כל מרכיביה ברצף. לצד תיקוני חקיקה אלו המליצה הוועדה גם על תיקונים רלוונטיים לעניין זה בתקנות הנוער (טיפול והשגחה), והם יובאו בחלק 4 לפרק זה.

א. הזכות למידע

א. זכותו של כל ילד לקבל מידע על זכותו להשתתפות, על מטרת ההשתתפות ועל כללי החיסיון והגילוי שיחולו על השתתפות כאמור.

ב. זכותו של כל ילד לקבל מידע על מצבו, הליכים שמתקיימים בעניינו, תוכניות הנוגעות אליו, החלטות שהתקבלו לגביו, ועל זכויותיו לפי חוק זה, והכול בהתחשב במאפייניו הייחודיים.

ג. זכותו של כל ילד לקבל את המידע בשפה המובנת לו ובאופן המותאם לגילו, לכשריו המתפתחים ולצרכיו הייחודיים.

ד. באחריות עו"ס לפי חוק נוער לוודא בעצמה, או בשיתוף פעולה עם גורם מקצועי אחר שלילד יש קשר משמעותי איתו, כי תיושם זכותו של הילד כאמור בסעיפים א-ג.

ה. על אף האמור בסעיף זה, לא יימסר המידע במלואו לילד שאינו מעוניין לקבלו או אם עו"ס לפי חוק נוער שמונתה לילד שוכנעה כי במימוש זכותו למידע תיגרם לילד פגיעה העולה על הפגיעה שתיגרם לו מאי מימושה.

דברי הסבר לעניין הזכות למידע (על פי סדר הסעיפים):

כללי – יש חשיבות רבה למתן מידע מלא לילד כתנאי להשתתפות משמעותית ואפקטיבית שלו. השלב הראשון של תהליך השתתפות הוא מתן מידע לילד על אודות מצבו, הסיבה להתערבות של מערכת הגנת הילד בחייו והאפשרויות העומדות בפניו, ובכלל זה התוכנית הטיפולית המוצעת והמשך ההתערבות הצפויה בחייו. מחקרים שנערכו בתחום הצביעו על החשיבות הרבה של מתן מידע לילד באשר לסיבות להתערבות מערכת הרווחה ובאשר לתוכנית הטיפולית בעניינו. כך למשל עולה ממחקרים אלו כי חוסר מידע וחוסר בהירות ביחס לסיבה שבגינה שירותי הגנת הילד מעורבים בחיי הילד גרמו לתחושות של מתח רב ובלבול בקרב הילדים.⁵⁵

55 שם; ראו לעניין זה למשל: Sharon Bessell, *Participation in Decision-Making in out-of-Home Care in Australia: What Do Young People Say?*, 33(3) CHILDREN AND YOUTH SERVICES REVIEW 496–501 (2011); UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General Comment No. 12 (2009)*, para 97 135 על פי הערה זו חובה על המדינות לעגן את החקיקה הבאה: Legislation providing the child with the right to information about any placement, care and/or treatment plan and meaningful opportunities to express her or his views and for those views to be given due weight throughout the decision-making process. זלוטניק רז, לעיל ה"ש 15.

א. זכותו של כל ילד לקבל מידע על זכותו להשתתפות, על מטרת ההשתתפות ועל כללי החיסיון והגילוי שיחולו על השתתפות כאמור.

סעיף זה בא להסדיר את הזכות של הילד לקבלת מידע בנוגע לזכותו להשתתפות כתנאי הכרחי להבטחת מימוש זכות זו.

ההתייחסות לכללי החיסיון, כמוצע בסעיף זה, מבוססת על הוראת סעיף 9(ב) לתקנות הנוער (טיפול והשגחה) (סדרי דין), התשל"א-1970,⁵⁶ ולפיה:

9. (א) בית המשפט רשאי להורות כי לא יהיו נוכחים בשעת שמיעת הקטין אלא מי שבית המשפט הרשה להיות נוכח; בית המשפט יערוך תרשומת של הדברים שהשמיע הקטין.

(ב) דברים שהשמיע קטין כאמור בתקנת משנה (א) יהיו חסויים בפני כל אדם, למעט בית משפט שלערעור או מי שבית המשפט הרשה להיות נוכח בשעת שמיעת הקטין; ואולם בית המשפט רשאי להחליט על גילוי הדברים שהשמיע הקטין, כולם או חלקם, אם הקטין הסכים לגילוי ובית המשפט מצא כי יהיה בגילוי כדי לקדם את טובת הקטין וכן רשאי הוא נוסף על אמור, לגלות את הדברים לעובד סוציאלי לחוק הנוער במקרים שמהם עולה חשש כי נעברה או עומדת להתבצע עבירה בקטין בנסיבות שבהן חלה חובת דיווח לפי סעיף 368ד לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

להשלמת התמונה יש לציין כי על מידע שהגיע לעו"ס במסגרת תפקידה חל סעיף 8 לחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996, ולפיו חובה לשמור בסוד מידע כאמור לעיל.

ב. זכותו של כל ילד לקבל מידע על מצבו, הליכים שמתקיימים בעניינו, תוכניות הנוגעות אליו, החלטות שהתקבלו לגביו, ועל זכויותיו לפי חוק זה, והכול בהתחשב במאפייניו הייחודיים.

סעיף זה מבקש להגדיר את סוגי המידע שיש לתת לילד וכן את הצורך להתאים את המידע למאפיינים הייחודיים של כל ילד. הוא מבוסס במידה רבה על סעיף 13(א) לחוק אומנה לילדים ומותאם למאפיינים של חוק הנוער (טיפול והשגחה).

מוצע לא לכלול בחוק הנוער (טיפול והשגחה) את היידוע על מנגנון בירור התלונות המופיע בחוק האומנה, מאחר שמנגנון זה פועל רק עבור ילדים השוהים בהשמה חוץ ביתית ולא עבור ילדים השוהים בקהילה.

ג. זכותו של כל ילד לקבל את המידע בשפה המובנת לו ובאופן המותאם לגילו, לכשריו המתפתחים ולצרכיו הייחודיים.

סעיף זה בא ליתן דגש על חשיבות מתן המידע בדרך המובנת ומותאמת לילדים. מחקרים מלמדים כי ילדים לא תמיד מבינים את המידע שנמסר להם מאנשי מקצוע בנוגע לתוכנית הטיפולית או להחלטות שהתקבלו

⁵⁶ להשלמת התמונה יצוין כי בסעיף 4(ב) לתקנות בית המשפט לענייני משפחה (סדרי דין), התשפ"א-2020 נקבע כדלקמן: "תובענה בעניין קטין שהוגשה לבית משפט לנוער לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960 (להלן בתקנה זו – חוק הנוער), והועברה לבית משפט לענייני משפחה לפי סעיף 6 לחוק, יחולו לגביה סדרי הדין שנקבעו לעניין חוק הנוער; ואולם אם בית המשפט ידון בתובענה האמורה יחד עם תובענה נוספת שבסמכותו, רשאי בית המשפט להחיל את סדרי הדין מתוך תקנות אלה באותו הדיון, מטעמים מיוחדים שיירשמו, אם ראה כי הדבר נדרש בשל הדיון המשותף בתובענות". כך שאם התקיים הסייפה של סעיף 4(ב), הסעיף הרלוונטי לעניין חיסיון הינו סעיף 55 לתקנות בית המשפט לענייני משפחה (סדרי דין), התשפ"א-2020.

בעניינם, וכי הם נמנעים מלומר שלא הבינו. לפיכך יש לברר עם הילד האם הבין את המידע שנמסר לו ולעודד אותו לשאול שאלות בנוגע למידע זה.⁵⁷

ד. באחריות עו"ס לפי חוק נוער לוודא בעצמה, או בשיתוף פעולה עם גורם מקצועי אחר שיש לילד קשר משמעותי איתו, כי תיושם זכותו של הילד כאמור בסעיפים א-ג.

חשוב להסדיר מיהו הגורם המקצועי שיהא אחראי למסירת המידע לילד, וזאת כדי לוודא שהמידע יעבור לילד ומסירת המידע לא תיפול בין הכיסאות מחד גיסא ולא תהיינה פניות של מספר גורמים מקצועיים לאותו הילד מאידך גיסא. בהתאם לכך מוצע כי עו"ס לפי חוק הנוער תהיה אחראית ליישום החובה למסור לילד את המידע האמור. המידע יכול להימסר על ידי עו"ס לפי חוק הנוער בעצמה, באמצעות גורם מקצועי אחר או באמצעות גורם מקצועי אחר הפועל יחד עם עו"ס לפי חוק הנוער.

ה. על אף האמור בסעיף זה, לא יימסר המידע במלואו לילד שאינו מעוניין לקבלו או אם עו"ס לפי חוק נוער שמונתה לילד שוכנעה כי במימוש זכותו למידע תיגרם לילד פגיעה העולה על הפגיעה שתיגרם לו מאי-מימושה.

הוראה זו מבקשת לאפשר שלא למסור לילד את המידע במלואו במצבים שבהם מידע זה יגרום לילד פגיעה ממשית העולה על הפגיעה שתיגרם לו מאי קבלת המידע במלואו. בהתאם לסעיף בכל מקרה יש לתת לילד מידע כלשהו.

ההוראה מבוססת על הכלל שנקבע בסעיף 13 (ג) לחוק אומנה, ולפיו:

על אף האמור בסעיף זה, לא יימסר המידע במלואו לילד שאינו מעוניין לקבלו, או אם מנחה האומנה שמונה לילד שוכנע, מנימוקים שיירשמו, כי במימוש זכותו למידע תיגרם לילד פגיעה העולה על הפגיעה שתיגרם לו מאי-מימושה.

עם זאת, לאור השוני בין החוקים ומטרותיהם מוצע שינוי בנוסח הקיים בחוק האומנה ולהשמיט את המילים "מנימוקים שיירשמו". הטעם לכך הוא שבמסגרת הליכי חוק הנוער עלולה הוראה מעין זו להכביד משמעותית על עו"ס לפי חוק נוער האחראית למסירת המידע.

ב. הזכות להישמע

א. זכותו של כל ילד להביע את רצונו, רגשותיו, דעותיו ועמדתו, להישמע בחופשיות וליטול חלק בדיאלוג קשוב ומכבד בכל עניין הנוגע לו לפי חוק זה, לאחר שניתן לו מידע כאמור בסעיפים לעיל, והכול בהתחשב בגילו, בכשריו המתפתחים ובצרכיו הייחודיים.

⁵⁷ לעניין זה ראו Sally Holland & Sean O'Neill, *We Had to Be There to Make Sure It Was What We Wanted' Enabling* (Children's Participation in Family Decision-Making through The Family Group Conference, 13(1) CHILDHOOD 91-111 (2006); Autumn Roesch-Marsh, *Andrew Gillies & Dominique Green, Nurturing The Virtuous Circle: Looked After Children's Participation in Reviews, A Cyclical and Relational Process*, 22(2) CHILD & FAMILY SOCIAL WORK 904-913 (2017)

ב. מימוש זכותו של הילד להביע את דבריו, כאמור בסעיף א, יכול שיעשה בעל-פה, בכתב או בדרך אחרת לפי בחירתו של הילד, והכול בהתחשב בגילו, בכשריו המתפתחים ובצרכיו הייחודיים.

ג. זכותו של כל ילד שלרצונו, לרגשותיו, לדעותיו ולעמדה שגיבש בעניין הנדון יינתן משקל ראוי בהתחשב בגילו ובכשריו המתפתחים.

ד. בית המשפט הדן בעניינו של ילד לפי חוק זה ישמע את הילד בהתאם להוראות סעיף זה; ואולם רשאי בית המשפט שלא לשמוע את הילד, אם שוכנע כי מתן הזדמנות לילד להביע את רצונו, את רגשותיו ואת עמדתו, כאמור בסעיף א, יגרום לו לפגיעה ממשית העולה על הפגיעה שתיגרם לו ללא מתן הזדמנות כאמור.

דברי הסבר

השלב השני בתהליך ההשתתפות הוא שמיעת הילד בחופשיות ובסביבה בטוחה ומכילה. סעיפים א-ד מגדירים את זכותו של הילד להישמע והם מבוססים על סעיף 11 לחוק אומנה תוך שילוב מספר שינויים ודגשים.

א. זכותו של כל ילד להביע את רצונו, רגשותיו, דעותיו ועמדתו, להישמע בחופשיות וליטול חלק בדיאלוג קשוב ומכבד בכל עניין הנוגע לו לפי חוק זה, לאחר שניתן לו מידע כאמור בסעיפים לעיל, והכול בהתחשב בגילו, בכשריו המתפתחים ובצרכיו הייחודיים.

יש חשיבות לעגן את זכותם של ילדים **לדיאלוג מכבד**.⁵⁸ עיגון התפיסה שלפיה לא די בשמיעת הילד אלא יש צורך בדיאלוג מכבד בין הילד ובין מקבל ההחלטות בעניינו הינו חידוש בחקיקה הישראלית שמציעה הוועדה. הצורך של ילדים בדיאלוג עם מקבל ההחלטות בעניינם עולה היום באופן ברור מהכתיבה האקדמית הנוגעת לשיתוף ילדים.⁵⁹

דוגמה להכרה בצורך בדיאלוג כאמור ניתן למצוא בחקיקה של פרובינציית **אונטריו בקנדה**, ולפיה:⁶⁰

Rights of children, young persons receiving services:

3 Every child and young person receiving services under this Act has the following rights:

- 1. To express their own views freely and safely about matters that affect them.*
- 2. To be engaged through an honest and respectful dialogue about how and why decisions affecting them are made and to have their views given due weight, in accordance with their age and maturity.*

58 הוועדה מציעה כי ככל שיעלה קושי לעגן בחקיקה את הביטוי "דיאלוג קשוב ומכבד" יהיה ניתן לעשות שימוש בביטוי "דו-שיח קשוב ומכבד" שהוא התרגום העברי הקרוב ביותר למונח דיאלוג.

59 ראו לעניין זה: קושר וגל, לעיל ה"ש 28. לעניין המשגת הביטוי דיאלוג כבסיס ליישום זכות ההשתתפות ראו: Anne Graham & Robyn Fitz-gerald, *Progressing Children's Participation: Exploring the Potential of a Dialogical Turn*, 17(3) CHILDHOOD 343-359 (2010).

60 חוק הילדים המשפחה והנוער, אונטריו קנדה 2017, לעיל ה"ש 8, בס' 8.

ב. מימוש זכותו של הילד להביע את דבריו, כאמור בסעיף א, יכול שייעשה בעל-פה, בכתב או בדרך אחרת לפי בחירתו של הילד והכול בהתחשב בגילו, בכשריו המתפתחים ובצרכיו הייחודיים.

יש חשיבות לעגן את זכותם של ילדים להביע את דבריהם לא רק בעל-פה אלא גם בכתב או בדרך אחרת שהם בוחרים בה, וזאת כדי למנוע מצבים שבהם יימנע ילד מלהביע את דעתו בשל קושי לעשות כן בעל-פה. בין היתר סעיף זה נועד לאפשר השתתפות באמצעות אדם אחר על פי בקשתו של הילד.

ג. זכותו של כל ילד שלרצונו, לרגשותיו, לדעותיו ולעמדה שגיבש בעניין הנדון יינתן משקל ראוי בהתחשב בגילו ובכשריו המתפתחים.

סעיף זה מעגן את החובה לשקול את דברי הילד וליתן להם משקל ראוי בהתאם לגילו של הילד ולמידת בגרותו בהלימה לאמנה בדבר זכויות הילד.

ד. בית המשפט הדן בעניינו של ילד לפי חוק זה ישמע את הילד בהתאם להוראות סעיף זה; ואולם רשאי בית המשפט שלא לשמוע את הילד, אם שוכנע כי מתן הזדמנות לילד להביע את רצונו, את רגשותיו ואת עמדתו, כאמור בסעיף א, יגרום לו לפגיעה ממשית העולה על הפגיעה שתיגרם לו ללא מתן הזדמנות כאמור.

סעיף זה מעגן את החריג לשמיעת הילד במקרים בהם שוכנע בית המשפט כי תגרם לילד פגיעה ממשית.

ג. הזכות להסבר על החלטות

א. התקבלה החלטה לפי חוק זה בעניינו של ילד, זכותו של הילד לקבל הסבר על אודות אותה ההחלטה, וזאת סמוך למועד קבלתה, ועל השיקולים שעמדו בבסיס ההחלטה בשפה ובאופן המובנים לו בהתחשב בגילו, בכשריו המתפתחים ובמידת בגרותו, ככל הניתן.

ב. באחריות עו"ס לפי חוק נוער לוודא, בעצמה או בשיתוף פעולה עם גורם מקצועי אחר שלילד יש קשר משמעותי איתו, כי תיושם זכותו של הילד כאמור בסעיף א.

ג. אין באמור בסעיף ב כדי לגרוע מסמכותו של בית המשפט למסור לילד את החלטתו ואת ההסבר לה.

ד. על אף האמור בסעיף זה, לא יימסר ההסבר המפורט בסעיף א במלואו לילד שאינו מעוניין לקבלו, או אם עו"ס לפי חוק נוער שמונתה לילד שוכנעה כי מסירת ההסבר במלואו תגרום לילד פגיעה העולה על הפגיעה שתיגרם לו מאי מסירת ההסבר כאמור.

דברי הסבר:

א. התקבלה החלטה לפי חוק זה בעניינו של ילד, זכותו של הילד לקבל הסבר על אודות אותה ההחלטה, וזאת סמוך למועד קבלתה, ועל השיקולים שעמדו בבסיס ההחלטה בשפה ובאופן המובנים לו בהתחשב בגילו, בכשריו המתפתחים ובמידת בגרותו, ככל הניתן.

השלב האחרון בתהליך ההשתתפות המעוגן בחוק מתייחס למתן הסבר לילד על אודות ההחלטה שהתקבלה בעניינו ועל תהליך ההשתתפות בכלל.

הצעה זו מבוססת בעיקרה על סעיף 1ב(ה) לחוק הנוער (שפיטה ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971:

התקבלה החלטה לפי חוק זה בעניינו של קטין בניגוד לעמדתו, יסביר מי שקיבל את ההחלטה או אדם מטעמו, לקטין, בשפה ובאופן המובנים לו בהתחשב בגילו ובמידת בגרותו, ככל הניתן, את הנימוקים להחלטתו, אלא אם כן התקיימו לגבי הנימוקים האמורים הוראות פסקאות (1) או (2) של סעיף קטן (ב).⁶¹

ב. באחריות עו"ס לפי חוק נוער לוודא בעצמה, או בשיתוף פעולה עם גורם מקצועי אחר שיש לילד קשר משמעותי איתו, כי תיושם זכותו של הילד כאמור בסעיף א.

יש חשיבות לקביעה מיהו הגורם המקצועי האחראי ליידוע הילד לגבי ההחלטה שהתקבלה בעניינו, וזאת כדי לוודא שהמידע האמור יימסר לילד וכי מסירת המידע לא תיפול בין הכיסאות מחד גיסא ושלא תהיינה פניות של מספר גורמים מקצועיים לאותו הילד מאידך גיסא. הזכות להסבר כוללת מתן הסבר, סמוך למועד קבלת ההחלטה, על אודות ההחלטה שהתקבלה ועל השיקולים שההחלטה התבססה עליהם. ההסבר יינתן בשפה ובאופן המותאמים לילד הספציפי, בהתחשב בגילו, בכשריו המתפתחים ובמידת בגרותו. מוצע כי עו"ס לפי חוק הנוער תהיה אחראית ליישום החובה למסור לילד את המידע על ההחלטה שהתקבלה בעניינו. עם זאת, היא יכולה לעשות כן בשיתוף פעולה עם גורם מקצועי אחר שיש לילד קשר משמעותי עימו.

ג. אין באמור בסעיף ב כדי לגרוע מסמכותו של בית המשפט למסור לילד את החלטתו ואת ההסבר לה.

מטרת הסעיף היא להבהיר כי האמור בסעיף זה אינו גורע מסמכותו הטבעית של בית המשפט להסביר לילד על ההחלטה שהתקבלה בעניינו, ככל שהתרשם שהדבר נכון וראוי בנסיבות העניין.

ד. על אף האמור בסעיף זה, לא יימסר ההסבר המפורט בסעיף א במלואו לילד שאינו מעוניין לקבלו, או אם עו"ס לפי חוק נוער שמונתה לילד שוכנעה כי מסירת ההסבר במלואו תגרם לילד פגיעה העולה על הפגיעה שתיגרם לו מאי מסירת ההסבר כאמור.

מוצע לקבוע כי גם בהתייחס למתן הסבר על ההחלטה בדומה למתן מידע לילד, ניתן שלא לתת לילד את מלוא המידע במקרים שבהם הדבר עלול לפגוע בו. עם זאת, חשוב להדגיש כי סייג זה עוסק בשאלת ההיקף של מתן המידע ולא בעצם מתן המידע לילדים.

61 ס' 1ב לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971.

הזכות להשתתפות, דברי הסבר - הערות כלליות:

א. הצעה זו מבוססת בחלקים ניכרים ממנה על הוראות חוק אומנה לילדים וחוק הנוער (שפיטה ענישה ודרכי טיפול).

ב. יש לשים לב כי לא הוצע סעיף ביחס לנושא חיסיון, משום שכבר קיים סעיף כזה בסעיף 9 לתקנות הנוער (טיפול והשגחה) (סדרי דין), תשל"א-1970 נוכחות בעת עדות קטין ושמיעת קטין המפורטים מעלה (ראו הערת שוליים 56 וטקסט נלווה).

ג. יש לשים לב לכך, כי סוגיית שיתופם של ילדים מעוגנת כיום בסעיפים 8 ו-9 לחוק הנוער (טיפול והשגחה), ובמסגרתם נקבע כך:

8. לא יתן בית משפט החלטה לפי חוק זה אלא לאחר שעובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) הגיש לו תסקיר ולאחר שנתן לקטין, לאחראי עליו ולעובד הסוציאלי הזדמנות לטעון טענותיהם ולהציע הצעותיהם; על תסקיר כאמור יחולו הוראות חוק הסעד (סדרי דין בעניני קטינים, חולי נפש ונעדרים), תשט"ו-1955, בשינויים המחוייבים לפי הענין.

9. על אף האמור בסעיף 8, רשאי בית המשפט להימנע מהזמין קטין לפניו, אם הוא סבור שהקטין אינו מסוגל להבין את הענין או שהבאתו עלולה לסכן את שלומו.

הוועדה מצאה כי סעיפים אלו הם בעלי חשיבות להבטחת השמעת קולו של הקטין, של האחראי לקטין ושל העו"ס לפי חוק הנוער, לכן **היא ממליצה להשאיר את סעיפים 8 ו-9 בחוק הקיים על כנם בכפוף לשינויים המוצעים בסעיף 8 המפורטים בפרק ב.2.ה לדוח להלן (התאמת סעיף 8 לשינויים בהגדרת האחראי).**

ב.1.ב.2 | הזכות להגנה

זכותו של כל ילד להיות מוגן מפני כל צורה של ניצול ופגיעה, לרבות פגיעה פיזית, נפשית או מינית, הזנחה והתעללות, ומפני כל צורה של טיפול אכזרי, בלתי אנושי או משפיל, ושל ענישה גופנית, נפשית או משפילה.

דברי הסבר

הצעת החוק מבקשת לאמץ את הוראת סעיף 8 לחוק אומנה לילדים גם במסגרת חוק זה.

תכלית חוק הנוער היא להבטיח לילדים את הטיפול וההגנה שהם זקוקים להם. הבטחת הגנה לילדים עומדת בליבת העבודה על פי החוק. משכך מבקשת הוועדה לא רק לשנות כאמור את שם החוק **לחוק הילדים והנוער (טיפול והגנה)** כדי שישקף את הרציונל האמור, אלא גם להכיר בצורה מפורשת ואקטיבית בהגנה על הילד כזכות של הילד שחובתה של המדינה לדאוג להבטחתה.

ב.1.ב.2.ח | הזכות לקשר עם הורים, אחים ובני משפחה

זכותו של כל ילד לשמור על קשר עם הוריו, עם אחיו ובני משפחתו, זאת תוך התחשבות ברצונו בהתאם לגילו ובגרותו ובלבד שהדבר עולה בקנה אחד עם טובתו.

מחקרים מצביעים על החשיבות הרבה של שימור קשר בין ילדים בהשמות חוץ ביתיות ובין הוריהם. עולה מהם כי שמירה על קשר תדיר ואיכותי בין הילדים והוריהם משפרת התפקוד של הילדים במישור הרגשי, החברתי והלימודי. היא עשויה למתן גם את תחושות האובדן והצער ולהביא לשיפור ביצירת הקשרים של הילדים עם הדמויות המטפלות במסגרת שבה שולבו. לצד האמור, הסדרים הנוגעים לקשר בין ילדים להוריהם, לרבות אופי הקשר ותדירותו, חייבים להיות מותאמים לצרכים הייחודיים של כל ילד בהתחשב בגורמים שונים, כגון טיב הקשר, ההשפעה של הקשר על הצלחת ההשמה, מרחק גיאוגרפי, גיל הילד, המצב המשפחתי והתחשבות ברצונו של הילד.

במסגרת הסעיף הושם דגש גם על שמירת הקשר בין אחים, וזאת בהתאם לממצאים שעולים מן המחקר העדכני ולפיהם לשמירת קשר בין אחים הנמצאים בהשמה חוץ ביתית יש תרומה משמעותית לרווחתם.⁶³ בהתאם לממצאי מחקרים בתחום זה, כאשר הילדים מופנים להשמה חוץ ביתית, אולם אינם מושמים יחד אך נמצאים בקשר זה עם זה, האחים משמשים פעמים רבות מסגרת של תמיכה חברתית זה לזה, בייחוד במשפחות שבהן המסוגלות ההורית ירודה או מופחתת. המחקר מצביע – באמצעות מגוון מדדים ובאופן חד משמעי – על ההשפעות המיטיבות של שימור קשר אחאי לאחר השמה חוץ ביתית. יצוין כי לצד ההכרה בחשיבות הקשר בין אחים יש לקבוע את הסדרים הנוגעים לקשר בין אחים לרבות סוג הקשר ומאפייניו מתוך שאיפה להעניק לכל אחד מהם סביבת חיים מיטיבה ומוגנת ככל הניתן. הצעת החוק עומדת גם על חשיבות הקשר עם בני משפחה נוספים, וזאת בעקבות ממצאי מחקרים המצביעים על החשיבות של קשר זה.⁶⁴

בהתאם לתיקון החוק המוצע, יש להבטיח שתמומש זכותו של הילד לקשר ככל שהדבר עולה בקנה אחד עם טובתו ובהתחשב ברצונו בהתאם לגילו ובגרותו. הצעת החוק מבקשת, לפיכך, ליתן ביטוי לחשיבות הרבה של שמירת קשר עם הורים, אחים ובני משפחה אחרים לצד אמירה ברורה, ולפיה קשר כאמור יתקיים ככל שהוא לטובת הקטין, שהיא השיקול המכריע. הסדרי הקשר ייקבעו בהתחשב בצרכים הייחודיים של כל ילד, במאפייני הקשר בין הילד ובני משפחתו ובנקודת מבטו.

שאלת הבטחת זכותם של ילדים לקשר עם הורים, אחים ובני משפחה זכתה להתייחסות הן במשפט הישראלי והן במשפט הזר. במשפט הישראלי הוסדרו בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962 מעמדם של ההורים, תפקידם והדרך שבה עליהם לנהוג עם ילדיהם. במסגרת סעיף 9 לחוק אומנה לילדים מעוגנת זכותו של הילד לקשר עם הוריו: "זכותו של ילד לדעת מיהם הוריו, להכיר את הוריו ואת בני משפחתו, ולשמור על קשר אישי עמם".

הכרה בחשיבות הקשר של כל ילד עם אחיו באה לידי ביטוי גם בהוראת חוק אומנה לילדים, המעגנת את העדיפות להשמה משותפת של אחים. בסעיף 32(2) לחוק נקבע כי:

62 לסקירה של המחקר בתחום ולהגדרת מדיניות בנוגע ליישום סעיף זה ראו פרק ד של דוח זה.

63 ורד גולן-שנער והדס דורון **מחקר פעולה-פיתוח כלי לקבלת החלטות לגבי השמה חוץ-ביתית של אחאים: דוח מחקר מסכם** (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים והמכללה האקדמית תל-חי 2021). (להלן: גולן-שנער ודורון).

64 כך למשל מצביעים מחקרים על חשיבות הקשר עם סבים בהשמות חוץ ביתיות: Shalhevet Attar-Schwartz & Yisca Huri, *Grand-parental Support And Life Satisfaction among Adolescents in Residential Care*, 96 CHILDREN AND YOUTH SERVICES REVIEW 70–78 (2019).

בחירת משפחת אומנה בעבור ילד תיעשה תוך חתירה למציאת מסגרת האומנה המתאימה ביותר לצרכיו המיוחדים, ותוך שמירה על זכויותיו לפי פרק ב' ועל העקרונות שלהלן, ובלבד שהדבר עולה בקנה אחד עם טובתו: אם מתקיים צורך בהשמה של ילד ושל אחיו, תיבחר ככל האפשר משפחת אומנה שתוכל לקלוט את כל האחים יחדיו, ותמנע את הצורך בהפרדתם.

חשיבות שימור הקשר של הילד עם ההורים בהקשרים של הגנת הילד עולה מהמשפט הבין-לאומי ומהמשפט המשווה. בסעיף 8 לאמנת האו"ם מודגש כי זכותו של הילד לקשרי משפחה היא חלק בלתי נפרד מזכותו לשמור על זהותו.⁶⁵ נוסף על כך, במדינות רבות נקבעו הסדרים מפורטים לעניין זה. למשל **באנגליה** נקבע כי על הרשות המקומית לאפשר לילד הנמצא בטיפול רשות זו לקיים קשר סביר עם הוריו או עם האפוטרופוס שלו ועם אדם שבמסגרת זו קודם הילד התגורר עימו. כל אחד מהגורמים הללו יכולים לפנות לבית המשפט בבקשה למתן צו בעניין הקשר עם הילד.⁶⁶ **באונטריו קנדה** נקבעו הוראות מפורטות לעניין מתן צו בנוגע לקשר עם הורה או עם מי שהקטין חי איתו קודם להוצאתו מהבית בכפוף לטובת הילד.⁶⁷

בחקיקה הזרה נקבעו הסדרים רחבים בנוגע לשימור קשר בין אחים.⁶⁸ כך למשל **בחוק להגנת הילד של פינלנד** נקבע כי במצב שבו ילד מושם במסגרת חוץ ביתית, תינתן הדעת על סוגיית שימור הקשר ומערכת היחסים בין האחים ובבחירת מקום ההשמה תוקדש תשומת לב מיוחדת לשימור הקשר ביניהם.⁶⁹ כמו כן על פי החוק לרווחת הילדים **בנורבגיה** (The Child Welfare Act, 1953)⁷⁰ חובה על שירותי הרווחה להבטיח את הקשר בין אחים בהתאם לטובתם. באנגליה ההנחיות מחייבות את הרשויות לעמוד בקשר קבוע עם הילד בסוגיית הקשר שלו עם אחיו, ואילו **בארצות הברית** החוק מחייב לאפשר ביקורים תכופים או אינטראקציה מתמשכת בין אחים שאינם מושמים יחד, וזאת בכפיפות לשיקולים הנוגעים למוגנותם ורווחתם.⁷¹

65 אמנת האו"ם, לעיל ה"ש 6. בסעיף 8 לאמנה זו נקבע כי: "המדינות החברות מקבלות על עצמן לכבד את זכותו של הילד לשמור על זהותו, לרבות אזרחות, שם וקשרי משפחה כמוכר בחוק, וזאת ללא התערבות שלא כדין".

66 חוק הילדים האנגלי 1989, לעיל ה"ש 16, בסעיף 34.

67 חוק הילדים המשפחה והנוער, אונטריו קנדה 2017, לעיל ה"ש 8, בס' 5 (1).

68 סקירת המשפט הזר בכל הוגע לשימור קשר עם אחים מבוססת על גולן-שנער ודורון, לעיל ה"ש 63.

69 CHILD WELFARE ACT, 2013 (Fin).

70 THE WELFARE CHILD ACT, 1953, 7.5-7.6 (Nor).

71 גולן-שנער ודורון, לעיל ה"ש 63, בעמ' 17-20.

חלק שני

2.ב

הצעת תיקונים להוראות החוק

מטרת חלק זה הינה להציע מספר תיקונים במסגרת חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960 (להלן: החוק או לחוק) ובתקנותיו.

ההצעות לתיקונים אלו מבוססות על בחינת ההסדרים החוקיים בהתאם להיבטים אלו: העקרונות והקווים המנחים שהעמידה הוועדה כבסיס לעבודתה כמפורט בחלק א, תהליכי שיתוף ציבור מקצועי שערכה הוועדה, בחינת המשפט הישראלי והמשפט המשווה, בחינת מידע ונתונים באשר ליישום החוק הלכה למעשה ודיוני הוועדה באשר לצורך בתיקון החוק הקיים.

בבחינת המשפט המשווה התבססה הוועדה בעיקר על המשפט במדינות אלו – אנגליה, סקוטלנד, נורבגיה, פרובינציית אונטריו קנדה, ומדינת ניו סאות' ויילס (NSW באוסטרליה (להלן: ניו סאות' ויילס באוסטרליה)).¹

במרבית הסוגיות גובש נוסח מוצע לתיקון החוק, ובחלקן ציינה הוועדה את העקרונות שראוי שינחו את גיבוש תיקון החוק, כשהיא מותירה את הניסוח או את הדיוק של הצעת החוק לתהליכי יישום הדוח.

במסגרת עבודתה המקיפה של הוועדה בהתאם ללוחות הזמנים שהוקצבו לה, התמקדה הוועדה בליבת החוק ובסוגיות המהותיות שבו בדגש מיוחד על הנושאים המרכזיים שהעלו חברי הוועדה ושעלו בהליכי שיתוף הציבור. מורכבותו והיקפו של החוק מזמנים המשך בחינה של היבטים משלימים בעתיד.

1 להסבר בדבר בחירת מדינות אלו ראו ה"ש 5 במבוא לדוח זה.

ב.2.א | שינוי המונח "רשות הסעד" ל"מחלקה לשירותים חברתיים"

המצב הקיים

בסעיף 1 לחוק נקבע כי "רשות סעד – מחלקה לשירותים חברתיים של רשות מקומית או מי שנתמנה על ידי שר הרווחה והשירותים החברתיים כרשות סעד לעניין חוק זה".

הצעת השינוי

במקום המונח "רשות הסעד" ייכתב "מחלקה לשירותים חברתיים של רשות מקומית".

דברי הסבר:

המונח "רשות הסעד" אינו שגור בחוקים עדכניים והוחלף זה מכבר בחקיקה במונח "מחלקה לשירותים חברתיים". כך למשל בסעיף 2 לחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, נכתב במקור "לשכות סעד של רשויות מקומיות", אך מונח זה הוחלף במונח "מחלקות לשירותים חברתיים של רשויות מקומיות"². יתרה מכך, בחוקים חדשים נעשה שימוש רק במונח "מחלקה לשירותים חברתיים"³.

ב.2.ב | הגדרת אחראי, שמיעת האפטרופוס וצירוף האפטרופוס כצד להליך

המצב הקיים

בסעיף 1 לחוק נקבע כי "אחראי על קטין – הורה לרבות הורה חורג, מאמץ, אפטרופוס או מי שהקטין נמצא במשמורתו או בהשגחתו".

השינויים המוצעים

- אחראי – הורה, ואם נשללה אפטרופסות שני ההורים או שני ההורים נפטרו, אפטרופוס שמונה לקטין.
- היה לקטין אפטרופוס, לא יכריע בית משפט בעניינו של הקטין, אלא לאחר שנתן לאפטרופוס הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו ולהציג את ראיותיו.
- בית המשפט רשאי לצרף את האפטרופוס כצד בהליך על פי בקשתו, בקשת הצדדים או ביוזמת בית המשפט, לאחר שנתן לצדדים הזדמנות להביע את עמדתם בנדון. לא ייתן בית המשפט החלטה לפי סעיף זה אלא לאחר שנתן לאפטרופוס שמונה לקטין הזדמנות להישמע.

2 סעיף 2 לחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 (החוק המקורי).

3 חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022, פרק א': "מחלקה לשירותים חברתיים" – כמשמעותה בחוק שירותי הסעד";

דברי הסבר:

בראש ובראשונה, מוצע לצמצם את הגדרת המונח 'אחראי', וזאת במטרה לחדד את ההבחנה בין אחריותו הייחודית של האחראי לקטין לבין בעלי תפקידים אחרים בחייו של הקטין. צמצום זה מתיישב עם עקרונות סעיף 14 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962 (להלן: חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות), המעגן את מעמדם הייחודי של ההורים כמי שלהם "החובה והזכות לדאוג לצרכי הקטין". בשונה מהגדרת המונח "אחראי" בחוק כיום, ההסדר המוצע מונע את החלתו על מי שמעורב בחיי הקטין באופן זמני על כלל ההשלכות המשפטיות הנלוות לכך, דוגמת גורמי מקצוע במסגרות השמה חוץ ביתית. כמו כן בהתאם לנוסח המתוקן לא ייכלל במסגרת הגדרת המונח 'אחראי' הורה חורג, שמעמדו החוקי לגבי הילד שונה מזה של הוריו הביולוגיים.

עם זאת, סברה הוועדה כי נכון לכלול בהגדרת האחראי לקטין אפוטרופוס שמונה לקטין בנסיבות מסוימות – אם נפטרו שני הוריו של הקטין או שאפוטרופסותם נשללה, וזאת מאחר שבסיטואציות האמורות אין לקטין הורים או אפוטרופסותם הטבעית עליו נשללה מהם.

כמו כן הועדה ממליצה להשמיט מהגדרת "אחראי על קטין" את ההורה המאמץ, מאחר שזו אינה נדרשת: ההורה המאמץ נכנס לנעליו של ההורה הביולוגי בכל הנוגע לחובותיו ולזכויותיו בעניינו של קטין, בשים לב להוראת סעיף 35 לחוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981, ולפיה "חיקוק ומסמך שמדובר בהם בילדו של אדם – גם ילד שאומץ במשמע; חיקוק ומסמך שמדובר בו בהורו של אדם – מאמצו במשמע;...".

לצד האמור לעיל, הצעת הוועדה לעניין הגדרת המונח אחראי מבטאת הכרה בחשיבות תפקידו של אפוטרופוס שמונה לקטין נוסף על ההורה, לפי הוראות סעיף 28 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, אשר ייכלל במסגרת הגדרת ה"אחראי לקטין".

נוסף על כך, הצעת הוועדה לתיקון החוק מבקשת להבטיח את מעורבותם המהותית של אפוטרופוסים שמונה לקטין בהליכים הנוגעים לקטינים. בדומה להסדר הקיים בחוק אימוץ ילדים,⁴ בית המשפט ייתן לאפוטרופוס הזדמנות להשמיע את טענותיו, ובמצבים מסוימים אף רשאי לצרפו כצד בהליך המשפטי על פי בקשתו, בקשת הצדדים או ביוזמת בית המשפט. הדרישה לשמיעת הצדדים טרם צירופו של האפוטרופוס כצד להליך וההוראה כי לא תתקבל החלטה טרם שמיעת עמדתו, מבטיחות איזון ראוי בין זכויות כל המעורבים בהליך המשפטי ושמירה על טובת הקטין כשיקול מכריע.

ב.2.ג | ביטול השימוש במונח "נזקק" במסגרת החוק

המצב הקיים

בסעיף 2 לחוק,⁵ מוגדר מיהו "קטין נזקק" בשבעה תתי-סעיפים המכונים עילות הנזקקות, ונקבע כי "קטין

4 סעיף 14 לחוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981: "היה למאמץ או להורה אפוטרופוס, לא יכריז בית משפט על ילד כבר-אימוץ אלא לאחר שנתן לאפוטרופוס הזדמנות נאותה להשמיע טענותיו ולהביא ראיותיו".

5 חוק הנוער טיפול והשגחה, תש"ך-1960, (להלן: החוק או לחוק). סעיף 2 כלשונו בחוק: "קטין הוא נזקק כשנתקיים בו אחד מאלה: 1. לא נמצא אחראי עליו; 2. האחראי על הקטין אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו או שהוא מזניח את הטיפול או ההשגחה; 3. הוא עשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא בפלילים; 4. הוא נמצא משוטט, פושט יד או רוכל בניגוד לחוק עבודת הנוער, תשי"ג-1953; 5. הוא נתון להשפעה רעה או שהוא חי במקום המשמש דרך קבע מקום עבירה; 6. שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת; 7. הוא נולד כשהוא סובל מתסמונת חסר בסם (סינדרום גמילה)".

הוא נזקק" אם לפחות אחד מהתנאים המנויים בתתי-הסעיפים הללו מתקיים בעניינו. על פי תקנות הנוער (טיפול והשגחה) (הוראות שונות), תשכ"ב-1962 (להלן: תקנות הנוער),⁶ אם יש חשש להתקיימות עילות אלו, אזי יש בסיס לסמכויות המקצועיות של העו"ס לפי חוק הנוער.⁷ בסעיף 3 בחוק האמור נקבעו עילות אלו כתנאי לסמכות בית המשפט לקבל החלטות בעניינו של קטין.⁸

השינויים המוצעים

הוועדה ממליצה לבטל את השימוש במונח "נזקקות" ולהחליף את המונח "עילות הנזקקות" ב"תנאים למתן הצו" בחוק. תנאים אלו יחליפו את עילות הנזקקות הקיימות.

במסגרת עבודתה וגם מתהליכי שיתוף הציבור לא עלה בידי הוועדה להמליץ על מונח חלופי למונח נזקקות שבו נעשה שימוש בחוק היום. ככל שיימצא במסגרת תהליכי היישום של דוח זה מונח חלופי מתאים, יהיה מקום לבחון החלפת המונח נזקקות במונח זה.

דברי הסבר:

למונח נזקקות יש הקשרים חברתיים-תרבותיים שליליים בחברה הישראלית, ולעיתים קרובות הוא מקושר למצוקה ולמחסור. אי לכך השימוש בו עלול ליצור תיוג שלילי כלפי ילדים ובני נוער וכלפי משפחותיהם, לפגוע בכבודם, בתחושת הערך העצמי שלהם וביכולתם ליצור יחסי אמון ושותפות עם גורמי הטיפול השונים. השימוש במונח אף נוגד את התפיסות המקצועיות העדכניות בתחום עבודה סוציאלית, ולפיהן יש להתמקד בכבוד, בהעצמה, במיצוי זכויות ובבניית שותפות אמיתית בין נותני השירות ובין מקבלי השירות במקום ביחסים היררכיים של "נותן שירות" ו"נזקק". הצורך בביטולו של המונח נזקקות עלה כתמה מרכזית, ברורה ועקבית בקרב כלל הקבוצות שהשתתפו בתהליכי שיתוף הציבור שערכה הוועדה. במסגרת תהליכי שיתוף ציבור אלו ציינו גורמים שונים כי מונח זה פוגע בבניית האמון בין נותני השירות ובין מקבלי השירות. לפיכך ממליצה הוועדה להימנע מהשימוש במונח נזקקות בנוסח החוק החדש. יש להדגיש כי שינוי זה במינוח לא נועד לשנות את המבנה הבסיסי של ההליך המשפטי הדו-שלבי הקיים.

6 סעיף 5(א) תקנות הנוער (טיפול והשגחה) (הוראות שונות), התשכ"ב-1962: "קיבל עובד סוציאלי מידע שעולה ממנו חשש כי קטין הוא נזקק, יפעל כמפורט להלן..." (להלן: תקנות הנוער).

7 שם כלשון התקנות: "קיבל עובד סוציאלי מידע שעולה ממנו חשש כי קטין הוא נזקק, יפעל כמפורט להלן: 1. יבדוק את נסיבות המקרה ואת מצבו של הקטין, של האחראי עליו וכן של קטינים נוספים במשפחה ויבוא בדברים עם האחראי על הקטין ועם הקטין לגבי הטיפול בו ולעניין הסכמתם לטיפול; 2. ידאג להבאת עניינו של הקטין לפני הוועדה כהגדרתה בתקנות הפיקוח על מעונות (החזקת ילדים במעון רגיל), התשכ"ו-1965 (להלן: הוועדה), לרבות המלצתו לגבי מקום חסותו של הקטין, אם סבר כי יש להוציא את הקטין ממשמורת האחראי עליו; 3. יתעד בדרך שקבע העובד הסוציאלי הראשי את המידע שאסף, את המסקנות ואת ההחלטות שהתקבלו בעניינו של הקטין וכן את ההסכם שנערך עם האחראי עליו, ככל שנערך; 4. ידאג להבאת עניינו של הקטין לדיוני מעקב לפני הוועדה, לפי הוראות תע"ס".

8 ס' 3 לחוק, לעיל ה"ש 5, כלשונו: "דרכי טיפול והשגחה: היה עובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) סבור שקטין הוא נזקק ושלמען הטיפול בו וההשגחה עליו יש צורך בהחלטת בית המשפט, משום שאין הסכמת האחראי על הקטין, או שהוא מסכים אך אין הקטין מציית לו, רשאי הוא לפנות בבקשה אל בית המשפט לנקוט באחת או באחדות מהדרכים לפי סעיף זה, ומשנוכח בית המשפט כי הקטין הוא נזקק, רשאי הוא: 1. לתת לקטין או לאחראי עליו כל הוראה הנראית לבית המשפט דרושה לטיפול בקטין או להשגחה עליו, כולל לימודיו, חינוכו ושיקומו הנפשי; 2. להעמיד ידיד לקטין שישמש גם יועץ לאחראי עליו ולקבוע סמכויותיו ותפקידיו; 3. להעמיד את הקטין תחת השגחתו של עובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה); 4. להוציא את הקטין ממשמורתו של האחראי עליו, אם ראה בית - המשפט שאין דרך אחרת להבטיח את הטיפול וההשגחה, ולמסור אותו למשמורתה של רשות סעד אשר תקבע את מקום חסותו, או להורות על החזקתו במעון או במעון נעול כמשמעותם בחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971; 5. להורות כי הקטין ייבדק או יטופל לפי סעיפים 33 עד 37; 6. להורות על מסירת תוצאה חיובית של בדיקה לגילוי נגיפי איידס בקטין, לאחראי עליו".

הצעת הוועדה להחליף את השימוש במונח נזקקות בקביעה השיפוטית, "כי התקיימו התנאים למתן צו טיפול והשגחה" מבוססת, בין היתר, על ממצאים שעלו מסקירת המשפט המשווה, ולפיהם במספר מדינות נקבע כי התנאי למתן צו טיפול והשגחה הוא קביעה של בית המשפט שהתקיים לפחות אחד מהתנאים המנויים בחוק.

כך למשל, במסגרת **החוק האנגלי The Children's Act 1989** (להלן: חוק הילדים האנגלי 1989)⁹ נקבע כי בית המשפט לא ייתן צו טיפול או צו השגחה (care or supervision order), אלא אם ראה כי התקיימו התנאים המצוינים בחוק. **באירלנד** נקבע הסדר דומה בחוק **Child Care Act, 1991 (Revised)** (להלן: החוק האירי לטיפול בילד 1991), ולפיו בית המשפט לא ייתן צו השגחה או צו להגנת הקטין אלא אם מצא כי התקיימו התנאים המפורטים בחוק.¹⁰ כמו כן במסגרת **החוק הסקוטי Children's Hearings (Scotland) Act 2011** נקבע כי הפורום המוסמך ייתן צו להגנת הקטין, אם שוכנע כי התקיימו התנאים הקבועים לכך בחוק.¹¹

לעומת זאת במספר מדינות נקבע כי על בית המשפט להכריע האם הקטין זקוק לטיפול או להשגחה. כך למשל ב-**Child, Youth and Family Services Act** של **פרובינציית אונטריו שבקנדה** משנת 2017, שנכנס לתוקף בשנת 2018 (להלן: חוק הילדים, המשפחה והנוער, אונטריו קנדה 2017), נקבע כי על בית המשפט לבחון את קיומן של עילות ההתערבות על פי החוק ולהכריז האם אכן הילד זקוק להגנה (In need of protection).¹² כמו כן בחוק **The Children and Young Persons (Care and Protection) Act 1998 No 157** **בניו סאות' ויילס באוסטרליה** (להלן: חוק הילדים והצעירים (טיפול והגנה), ניו סאות' ויילס אוסטרליה 1998) נקבע בסעיף 71 כי בית משפט יכול להורות על צו, אם שוכנע כי הילד או הצעיר "זקוקים לטיפול והגנה" (in need of care and protection).¹³

הוועדה ממליצה לאמץ את הגישה שנוקטות **אנגליה, אירלנד וסקוטלנד** ולהסתפק בהכרזת בית המשפט כי התקיימו התנאים למתן צו, וזאת ככל שלא ימצא מונח חלופי מתאים למונח נזקקות.

ב.2.ד | שינוי נוסח דרישות הסף להגשת בקשה לבית המשפט

המצב הקיים

בסעיף 3 לחוק מפורטות דרישות הסף שמקנות לעו"ס לפי חוק הנוער את הסמכות להביא עניינו של קטין

9 The Children Act 1989 (c. 31) (UK), <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/contents> (להלן: חוק הילדים האנגלי 1989).

10 Child care act, 1991 (Revised) Law Reform Commission Act 1975 (3/1975), Part IV, Section 18 (1) (Ir.), <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1991/act/17/enacted/en/print#sec18>: "Where, on the applications of a health board with respect to a child who resides or is found in its area, the court is satisfied that, and that the child requires care or protection which he is unlikely to receive unless the court makes an order under this section, the court may make an order (in this Act referred to as a "care order") in respect of the child".

11 e.g. Children's Hearings (Scotland) Act 2011 asp 1, Part 5, Section 38-39, 38, <https://www.legislation.gov.uk/asp/2011/1/contents> (להלן: חוק הילדים הסקוטי 2011).

12 Child, Youth and Family Services Act, 2017, [S.O. 2017, c. 14](https://www.ontario.ca/laws/stat-17/c14), (Can. Ont.), <https://www.ontario.ca/laws/stat-17/c14>: "Schedule 1: 2017, c. 14, Sched. 1, s. 74 (2); 2020, c. 25, Sched. 1, s. 26 (1); 2021, c. 21, Sched. 3, s. 1 (2) (להלן: חוק הילדים המשפחה והנוער, אונטריו קנדה 2017).

13 Children and Young Persons (Care and Protection) Act 1998 No 157 s (71 (1-1A)), s (72(1) (Austl., NSW), <https://legislation.nsw.gov.au/view/html/inforce/current/act-1998-157#sec.71> (להלן: חוק הילדים והצעירים (טיפול והגנה) ניו סאות' ויילס אוסטרליה 1998).

בפני בית המשפט ודרישות הסף המקנות לבית המשפט סמכות לתת הוראות בעניין דרכי הטיפול בו הן:

היה עובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) סבור שקטין הוא נזקק ושלמען הטיפול בו וההשגחה עליו יש צורך בהחלטת בית המשפט, משום שאין הסכמת האחראי על הקטין, או שהוא מסכים אך אין הקטין מציית לו, רשאי הוא לפנות בבקשה אל בית המשפט לנקוט באחת או באחדות מהדרכים לפי סעיף זה. ומשנכח בית המשפט כי הקטין הוא נזקק, רשאי הוא - ...

לאור זאת, דרישות הסף המצטברות לשם פנייה לבית המשפט הן: עו"ס לפי חוק הנוער סבורה כי מצב הקטין עונה לפחות על אחת אחת העילות המנויות בחוק וגם יש צורך בהחלטת בית המשפט בנוגע לטיפול בקטין ולהשגחה עליו, מאחר שהאחראי לקטין אינו מסכים לדרכי הטיפול המומלצות או שהוא מסכים להן אך הקטין אינו מציית לו.

בהקשר זה, יש לציין כי הוראות תקנה 5 לתקנות הנוער מסמיכות את עו"ס לפי חוק הנוער להתערב בעניינו של קטין שהתקבל לגביו מידע המעלה חשש כי הוא נזקק. בתקנה 5 (א) (1) לתקנות הנוער נקבע כי עו"ס לפי חוק הנוער תדון עם האחראי לקטין ועם הקטין עצמו בדבר הסכמתם לטיפול. כמו כן בתקנה 5 (ג) לתקנות אלו נקבע כי בהיעדר הסכמתם של הקטין והאחראי לו, על עו"ס לפי חוק נוער להביא את העניין בפני בית המשפט, ובסמכותו של בית המשפט להורות על דרכי הטיפול בקטין.¹⁴ הוראה משלימה לדרכי פעולתה של עו"ס לפי חוק הנוער מצויה בסעיף 20.1 ד להוראה 8.9 בתקנון העבודה הסוציאלית (להלן: תע"ס),¹⁵ העוסקת בוועדת תכנון טיפול והערכה, תפקידה ודרכי עבודתה. בסעיף האמור נקבע כי "כאשר ההורים או הילדים (מעל גיל 12) מסרבים לחתום על התכנית, יחשב הדבר לאי הסכמתם לתכנית המוצעת".

הצעת השינוי

מוצע לקבוע כי הדרישה הכתובה בסעיף 3, שבו נקבעות דרישות הסף לפנייה לבית המשפט, תימחק ותיקבע כסעיף חדש ונפרד. עוד מוצע כי מיקומו של הסעיף החדש האמור יהא לפני סעיף 2 לחוק.

כתיבת הדרישה שצוינה לעיל בסעיף בתחילת החוק ולא בסעיף 3, כפי שהוא מופיע כיום, מטרתה ליצור בהירות רבה יותר בחוק ולהדגיש כי אלו הן דרישות הסף לפנייה לבית המשפט בהליך על פי חוק זה.

נוסח הסעיף המוצע

היה עובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) סבור כי התקיים בעניינו של קטין תנאי מהתנאים בסעיף... ולשם הטיפול בקטין וההשגחה עליו יש צורך בהחלטת בית המשפט, משום שלא הושגה הסכמה בנוגע לתוכנית הטיפולית עם האחראי לקטין או שהקטין מתנגד לתוכנית הטיפולית, רשאי הוא לפנות בבקשה אל בית המשפט לנקוט אחת או אחדות מהדרכים לפי סעיף... להתנגדותו של הקטין ייתנו עו"ס לפי לחוק הנוער ובית המשפט משקל ראוי בהתאם לגילו ולכשריו המתפתחים.

14 תקנות הנוער, לעיל ה"ש 6. תקנה 5 (ג) לתקנות הנוער: "לא הסכימו הקטין או האחראי עליו על דרך הטיפול שהוצעה להם, יביא העובד הסוציאלי את עניינו של הקטין לפני בית המשפט לצורך קביעת דרכי טיפול".

15 ס' 20.1 ד לתקנון העבודה הסוציאלית, הוראות והודעות משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, "ועדת תכנון טיפול והערכה – תפקידה ודרכי עבודתה" (11.1.2017): "כאשר ההורים או הילדים (מעל גיל 12) מסרבים לחתום על התוכנית יחשב הדבר לאי הסכמתם לתוכנית המוצעת". (להלן: תע"ס).

דברי הסבר:

הוועדה ממליצה **לשנות את הניסוח "אין הסכמת האחראי על הקטין" לניסוח "לא הושגה הסכמה"**, וזאת כדי להדגיש את הדיאלוג המתמשך המתנהל עם הקטין ומשפחתו. כמו כן ממליצה הוועדה **לשנות את הניסוח "אין הקטין מציית לו" לניסוח "הקטין הביע התנגדות"** וזאת ממספר טעמים. האחד, לקטנים יש הזכות להביע עמדה בנוגע לענייניהם, כאמור בסעיף 12 לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד.¹⁶ השני, התנגדות של קטין אינה משקפת בהכרח אי-ציות, מרדנות או התנגדות לסמכות. השלישי, יש חשיבות רבה בראיית הילד כאדם שיש לו צרכים, רצונות ושאפויות ייחודיים משל עצמו. השינוי מתפוסת עמדתו של הילד כאי-ציות לתפיסה שלפיה עמדה זו היא ביטוי לגיטימי להשמעת קולו מאפשר לנוע לקראת הבנה מעמיקה בנוגע לעולמו הפנימי ולהפחית את השיפוטיות כלפיו. יש בשינוי זה כדי להעניק לילד תחושה של כבוד והכרה, לקדם יחסי אמון בינו לבין גורמי הטיפול ולהעלות את המוטיבציה שלו לשתף פעולה עם גורמי הטיפול בתהליך הטיפולי.

הוועדה עמדה על החשיבות הרבה שיש בהשמעת קולם של ילדים ושל בני נוער המתנגדים לתוכנית הטיפול בעניינם בפני בית המשפט. לעניין זה, טרם הפנייה לבית המשפט ובמהלך ההליך השיפוטי הן העו"ס לפי חוק נוער והן בית המשפט יתנו להתנגדות זו משקל ראוי בהתאם לגילו ולכשריו המתפתחים של הקטין הספציפי הניצב בפניהם.

הצורך בהגדרת מעמדו של קטין המתנגד לתוכנית הטיפולית עלה באופן ברור בתהליכי שיתוף אנשי המקצוע שקיימה הוועדה, בדיוני הוועדה ובסקירת המשפט המשווה. כמו כן צורך זה עולה בקנה אחד עם האמור בסעיף 12 לאמנה בדבר זכויות הילד,¹⁷ ולפיו יש להבטיח את הזכות של הילד להביע את עמדותיו בחופשיות בכל עניין הנוגע לו ולתת לעמדותיו משקל ראוי בהתאם לגילו ולמידת בגרותו גם בהליכים שיפוטיים ומנהליים הנוגעים לו. כמו כן הצעה זו מתבססת על ידע מחקרי, ולפיו השתתפות ילדים בהחלטות הנוגעות לחייהם תורמת משמעותית לרווחתם, לדיוק וטיוב המענים והשירותים הניתנים להם וליכולת ליישם את ההתערבויות הטיפוליות בעניינם.¹⁸ המלצות אלו גם עולות בקנה אחד הן עם הוראות תקנה 5 לתקנות הנוער, אשר מחייבות לנהל שיח עם ילדים והורים על התוכנית הטיפולית בעניין הילדים, והן עם הוראות תע"ס – ועדות תכנון טיפול והערכה.

לעניין הבאת עמדת הילד ושקילת עמדתו בחרה הוועדה במבחן גמיש המתייחס לגילו ולכשריו המתפתחים של הילד, וזאת במקום לקבוע כללים נוקשים על פי גילו. בחירה זו מבטאת את ההבנה שלכל ילד יש קצב התפתחות משלו ויש להתאים את ההתייחסות לכל ילד באופן אישי.

משפט משווה:

מבחינת המשפט המשווה עולה כי במדינות רבות נדרשת הסכמת קטנים לתוכנית הטיפולית בעניינם.¹⁹ כך למשל בתקנות ובהנחיות **באנגליה** נקבע כי מגיל 12 הילד יהיה צד לכל הסכם שנעשה בעניינו.²⁰ **בפינלנד** נקבע כי החל מגיל 12 לכל ילד יש זכות להתנגד לבקשה או לתוכנית כגון השמה חוץ ביתית, וחובה לשמוע

16 אמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 1038, 31, 221, 227, ס' 12 (נפחתה לחתימה ב-1989, אושררה ונכנסה לתוקף ב-1991): "1. מדינות חברות יבטיחו לילד המסוגל לחוות דעה משלו את הזכות להביע דעה כזו בחופשיות בכל עניין הנוגע לו, תוך מתן משקל ראוי לדעותיו, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו של הילד; 2. למטרה זו תינתן לילד הזדמנות להישמע בכל הליך שיפוטי או מינהלי הנוגע לו במישרין או בעקיפין, באמצעות נציג או גוף מתאים, בצורה המתאימה לסדרי הדין שבדין הלאומי".

17 שם.

18 לעניין זה ראו נספח 4 לדוח זה: חניתה קושר וטלי גל **השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד: סקירה מדעית בין-לאומית**.

19 לסקירת חקיקה זרה בנושא זה ראו נספח 5 לדוח זה: עמית הרלב **הסדרת הזכות להשתתפות – סקירה השוואתית של חקיקה במספר מדינות**.

את עמדתו של הילד לפני קבלת החלטה אחרת.²¹ בפרובינציית אונטריו שבקנדה נקבע בסעיף 23(1) לחוק הילדים, המשפחה והנוער, אונטריו קנדה, 2017²² כי ניתן להעניק לילד בגיל 12 ומעלה שירותי ייעוץ רק בכפיפות להסכמתו לכך. כמו כן נקבע בסעיף שצוין לעיל כי מגיל 12 יש לכל ילד הזכויות לקבל הודעה על קיומו של ההליך בנוגע אליו, להיות נוכח בהליך זה, להיות צד להסכמים וולונטריים בעניינו, ולהגיש בקשה לביקורת תקופתית בעניינו.²³

ב.2.ה | התאמת סעיף 8 לחוק להגדרת ה"אחראי" החדשה

המצב הקיים

כך נקבע בסעיף 8 לחוק בנוגע לעניין הגורמים שבית המשפט ישמע:

לא יתן בית משפט החלטה לפי חוק זה אלא לאחר שעובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) הגיש לו תסקיר ולאחר שנתן לקטין, לאחראי עליו ולעובד הסוציאלי הזדמנות לטעון טענותיהם ולהציע הצעותיהם; על תסקיר כאמור יחולו הוראות חוק הסעד (סדרי דין בעניני קטינים, חולי נפש ונעדרים), תשט"ו-1955, בשינויים המחוייבים לפי העניין.

לנוכח השינוי המוצע להגדרת "אחראי", כמצוין לעיל, עלה צורך לבחון את השלכות השינוי הזה על הוראות סעיף 8 בנוגע לשמיעתם של גורמים העומדים בקשר עם הילד. הסיבה לכך היא שעקב צמצום הגדרת המונח "אחראי", שבנוסח החדש המוצע אינה כוללת את "מי שהקטין נמצא במשמורתו או בהשגחתו" עלולה להיפגע האפשרות של בית המשפט לקבל את התמונה המלאה בדבר מצבו של הקטין, לרבות הצעות לפעולה בעניינו.

הוועדה ממליצה לתקן את סעיף 8 בהתאם לקווים הבאים:

בית המשפט ייתן לקטין, לאחראי לו ולעובד הסוציאלי הזדמנות להישמע ולהציע את הצעותיהם לקטין. אשר למי שהקטין נמצא במשמורתו או בהשגחתו, בית המשפט ישמע אותם ביוזמתו או על פי בקשת הצדדים. כמו כן, מי שהקטין נמצא במשמורתו או בהשגחתו יוכל לפנות לבית המשפט ולבקש להישמע בפניו. בהתאם להצעת הוועדה, בית המשפט יקבל החלטה בדבר שמיעת גורמים אלו בהתחשב בטובת הילד ובשים לב לזכותם של הילד ושל הוריו לפרטיות.

CHILD WELFARE ACT, 2013, Section 43 (88/2010) (Fin.): "Making decisions on taking a child into care and placement in 21 substitute care (1) Decisions on taking a child into care and substitute care are made by municipal officeholders determined in accordance with section 13(2) and 13(3) after the social worker responsible for the child's affairs has prepared the case if the custodian or a child of 12 years of age or more does not oppose the taking into care and related placement into substitute care. (2) If the child's custodian or a child of 12 years of age or more opposes the taking into care or related placement into substitute care, the case is decided by an administrative court on application by a municipal officeholder determined in accordance with section 13(2) and 13(3) after the social worker responsible for the child's affairs has prepared the case. (3) A decision on changing the substitute care place during the period the child is in care and during emergency placement is made by the officeholder determined in accordance with section 13(2) and 13(3) after the social worker responsible for the child's affairs has prepared the case."

22 חוק הילדים המשפחה והנוער, אונטריו קנדה, 2017, לעיל ה"ש 12: Subject to clause (2) (b) and subsection (3), a service provider may provide a service to a person who is 16 or older "only with the person's consent, except where the court orders under this Act that the service be provided to the person

שם: 23

A service provider may provide a counselling service to a child who is 12 or older with the child's consent, and no other "person's consent is required, but if the child is younger than 16, the service provider shall discuss with the child at the "earliest appropriate opportunity the desirability of involving the child's parent

לעניין זה הבהירה הוועדה כי במונח "משמורת" הכוונה היא לאחריות ולזכות היומיומית הנוגעות לטיפול בילד – היכן הוא מתגורר, מי מטפל בצרכיו היומיומיים ומקבל החלטות שוטפות בעניינו. (בעניין זה לא גובש נוסח חוק על ידי הוועדה ויהיה מקום לדייק בניסוח הסעיף במסגרת תהליכי יישום המלצות הוועדה). תיקון הגדרת האחראי ותיקון סעיף זה צריכים להיעשות במקשה אחת.

ב.2.1 | הוצאות לטיפול בקטין ולהשגחה עליו

המצב הקיים

בסעיף 10 לחוק נקבע כי "רשאי בית המשפט לחייב את הקטין ואת הוריו לשאת בהוצאות הכרוכות בטיפול ובהשגחה לפי חוק זה, בין בשלמותן ובין בחלקן, וחייב זה כוחו יפה גם לאחר שפקעה ההחלטה בדבר דרכי הטיפול וההשגחה."

הצעת השינוי

להשמיט את המילים "את הקטין" מהוראת הסעיף.

דברי הסבר:

הנוסח הקיים בסעיף 10 בחוק מעניק לבית המשפט את הסמכות לחייב קטין לשאת בהוצאות הכרוכות בטיפול ובהשגחה לפי החוק, וחותר תחת תכלית החוק בדבר הגנה על טובת הילד.²⁴ כמו כן נוסח זה מעורר סוגיות מקצועיות ומשפטיות נוספות – למשל כיצד יכול קטין לשאת בהוצאות כספיות וכיצד ניתן לאכוף את הסעיף. מלבד זאת ככל הידוע לוועדה סעיף זה לא היה בשימוש, לפיכך מוצע שלא לאפשר הטלת הוצאות כספיות על קטינים.

ב.2.2 | הגבלת משך תוקפם של צווי בית המשפט

המצב הקיים

בסעיף 13 לחוק נקבע: "החלטה של בית המשפט לפי חוק זה לא תינתן לתקופה העולה על שלוש שנים; אולם רשאי בית המשפט להאריך תקפה מדי פעם לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים".

על פי הסעיף שצוין לעיל התקופה המרבית להחלטותיו של בית המשפט בעניינו של קטין מוגבלת לשלוש שנים, וניתן להאריכה לשלוש שנים נוספות. כלומר, במצב החוקי הנוכחי, שבו נקבעת תקרה של שלוש שנים ללא קשר למהות הצו או למאפייני המקרה, אין מבחינים בין סוגים שונים של החלטות (כגון צו השגחה וצו הוצאה ממשמורת).

24 לעניין זה ראו הצעת הוועדה להגדרת מטרת החוק כהבטחת טובת הקטין בחלק ב.1. של פרק זה.

הוועדה ממליצה לשנות את ההסדר הקיים שצוין לעיל: להבחין בין משך התוקף המרבי של צווי השגחה לבין משך התוקף המרבי של צווי הוצאה ממשמורת, ובתוך כך ליצור מנגנון גמיש המאפשר הארכות חוזרות של צווים והחלטות בית משפט במקרה הצורך.

לגבי **צווי השגחה**, מוצע להגביל את תוקפם לתקופה של עד שנה אחת בלבד ולאפשר הארכה של עד שנה נוספת בכל פעם.

לגבי **צווי הוצאה ממשמורת**, מוצע מנגנון מדורג: תוקף הצו הראשון למשך של עד שנה אחת ומתן אפשרות להארכה לתקופה של עד שנתיים נוספות בכל פעם. במקרים מיוחדים שמתקיימות בהם נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת מוצע לאפשר הארכה לצו למשך עד שלוש שנים.

דברי הסבר:

בדיוני הוועדה עלו מספר שיקולים מרכזיים התומכים בקיצור משך תוקפם של הצווים. ראשית, הגבלת תוקף הצווים עשויה לתמרץ ולגייס את כל הגורמים המעורבים – הורים, ילדים, אנשי מקצוע ובית המשפט – לפעול ליישום מיטבי ומוקדם ככל הניתן של ההמלצות הטיפוליות וההחלטות השיפוטיות שבבסיסן טובת הילד והתחשבות ב"זמן ילד". מגבלת הזמן יוצרת תחושת דחיפות ותכליתיות ומציבה יעד ברור שיש לחתור להשגתו בפרק הזמן הקצוב. שנית, הגבלה כזו מחייבת לבחון בתכיפות את המשך התאמתו ונחיצותו של הצו בנסיבות המשתנות, ולבחון את הצורך בהמשך התערבות המדינה בחיי המשפחה. שלישית, בחינה תקופתית של הצווים וחיידושם עשויה למנוע מצב של תיקים רדומים ולהבטיח שמירה על קשר רציף עם כלל הגורמים ועל אחריותיות של גורמים אלו.

עם זאת הוועדה הייתה ערה גם לחסרונות הפוטנציאליים של צווים שתוקפם קצר מדי, בייחוד בכל הנוגע לצווי הוצאה ממשמורת. חידוש תכופ מדי של צווים אלו עלול, במקרים מסוימים, להעמיד את הקטין ואת משפחתו במצב של אי-ודאות רב בשל האפשרות המתמדת לשינוי בסידורי המגורים ובטיפול באופן העלול לפגוע בחוויות היציבות, הביטחון והרציפות של הקטין. מצב זה עלול לעורר מתח ולחץ מיותרים ואף להקשות על יצירת קשרים משמעותיים של הקטין עם המטפלים ועל הסתגלותו למסגרת החדשה.

לפיכך הוועדה מציעה להבחין בין צווי השגחה, המבוססים על הישארות הקטין בסביבתו הטבעית, ובין צווי הוצאה ממשמורת, המערבים שינוי מהותי יותר בחיים ובמערכות היחסים של הקטין. הארכות תכופות יותר של צווי ההשגחה תואמות את מטרתם של צווים אלו – לשמש מנגנון מעקב ובקרה הדוקים. לעומת זאת, האפשרות למתן צווי הוצאה ממשמורת, לתקופות ארוכות יותר מאלה הניתנות לצווי השגחה במקרים המתאימים מאזנת בין הצורך בפיקוח שיפוטי הדוק והצורך בבחינה תקופתית של עדכניות הצווים והתאמתם לבין החשיבות שיש בהענקת תחושות של יציבות, ביטחון והמשכיות לקטין. הגבלת משך תוקפם של צווי ההשגחה משקפת את הצורך באיזון בין מתן הזדמנות להורים לשיפור תפקודם ההורי לבין הבטחת המשך התפתחותו התקינה של הקטין. קציבת זמן להתערבות בקהילה מאפשרת הערכה תקופתית של התקדמות התהליך השיקומי תוך כדי שמירה על טובת הקטין.

הוועדה מבקשת להציע אבחנה מנומקת בין סוגי הצווים והתאמת משכם לאופיים ולתכליתם. בתוך כך יש לתת את הדעת גם על נסיבות אישיות וסביבתיות של כל מקרה לגופו. בכך מבקשת הוועדה לאמץ גישה פרטנית ומותאמת שמשתלבים בה ההיגיון שבפיקוח שיפוטי והרגישות לשלבי ההתקדמות והצרכים הטיפוליים של הקטין.

משפט משווה:

מבחינת המשפט המשווה עולה כי בחלק ניכר מהמדינות שנסקרו יש הבחנה בין התוקף של צווי השגחה ובין התוקף של צווי משמורת, ולפיה תוקפם של צווי משמורת ארוך מתוקפם של צווי השגחה.

בסקוטלנד - בהתאם לחוק The Children's Hearings (Scotland) Act 2011 נקבע:

צו השגחה (Supervision orders) – משך הצו לתקופה של עד 12 חודשים. בנסיבות מיוחדות ניתן להאריכו לתקופה של עד 24 חודשים. בית המשפט נדרש לציין את הסיבה לצו, את מטרתו ואת משכו ויכול לדרוש עדכון במהלך תוקפו.²⁵

צו הוצאה ממשמורת – צו המעביר את האחריות ההורית (Orders Allocating Parental Responsibility). החוק לא קובע משך זמן מוגדר לצו זה, אולם הוא יכול לתחום אותו לתקופה מוגדרת. אם בית המשפט לא הגדיר את תוקף הצו, אזי הצו תקף עד הגיע הקטין לגיל בגירות (18). בית המשפט מוסמך לשנות, להאריך ולבטל את הצו בהתאם לנסיבות המשתנות ובכפיפות לטובת הקטין.²⁶

באנגליה - בהתאם לחוק הילדים משנת 1989 נקבע בנוגע לאורך הצווים כך:

צו השגחה (Supervision orders)²⁷ משך הצו: עד שנה. ניתן להאריכו לתקופה של עד שלוש שנים מיום מתן הצו המקורי.

צו הוצאה ממשמורת (Care order)²⁸ מדובר בצו ארוך טווח, שנותר על כנו עד הגיע הקטין לגיל 18. החוק מאפשר לצדדים לפנות לביהמ"ש ולבקש את ביטולו טרם הגיע הקטין לגיל בגירות.

באונטריו, קנדה - בהתאם לחוק הילדים המשפחה והנוער, אונטריו קנדה 2017 נקבע:

צו השגחה (Supervision orders)²⁹ משך הצו: לתקופה של עד 12 חודשים. החוק אינו נוקב בהגבלת משך הארכתו ומכפיף זאת לטובתו של הילד. כלומר בית המשפט בוחן את הבקשה בהתחשב בטובת הילד בנסיבותיו של מקרה ספציפי ומחליט אם להאריך את הצו ולאיזה פרק זמן.

צו הוצאה ממשמורת (Extended Society Care or Care order)³⁰ משך הצו: תקף עד הגיע הקטין לגיל 18, אלא אם בוטל קודם לכן. לצד האמור, ניתן להגיש בקשה לביטולו או לשינויו בכל עת, בהתאם לנסיבות ולטובת הילד.

בניו סאות' ויילס, אוסטרליה - בהתאם לחוק הילדים והצעירים (טיפול והגנה) ניו סאות' ויילס אוסטרליה 1998 נקבע:

צו השגחה (Supervision orders)³¹

משך הצו: ככלל, משך הצו לא יעלה על שנה, אלא אם מתקיימות נסיבות מיוחדות שמצדיקות להאריכו לשנתיים

25 חוק הילכי הילדים הסקוטי 2011, לעיל ה"ש 11, בסעיף 83; סעיף 138 לחוק זה מתייחס להארכת הצו.

26 שם.

27 חוק הילדים האנגלי 1989, לעיל ה"ש 9.

28 שם.

29 חוק הילדים המשפחה והנוער, אונטריו קנדה 2017, לעיל ה"ש 12, בסעיף 99.

30 שם בסעיפים 101-103; סעיף 113 מתייחס להארכת הצו.

31 חוק הילדים והצעירים (טיפול והגנה) ניו סאות' ויילס אוסטרליה 1998, לעיל ה"ש 13, בסעיפים 76-77.

לכל היותר. כלומר משכו של צו ההשגחה לא יעלה על 24 חודשים.

צו הוצאה ממשמורת (Extended Society Care or Care order)³² משך הצו: החוק מגביל את משך הצו לתקופה של עד 24 חודשים, אלא אם מתקיימות נסיבות מיוחדות שמאפשרות לבית המשפט לקצוב את תוקפו לתקופה ארוכה יותר. המחוקק מצפה כי לאחר תקופה זו יוכרע עתידו הקבוע של הקטין. היה והקטין לא יוכל לשוב למשמורת הוריו בעתיד הנראה לעין, יש אפשרות למתן צו קבוע (Order Guardianship) שיעמוד בתוקפו עד הגיע הקטין לגיל 18.

באירלנד - בהתאם לחוק האירי לטיפול בילד 1991 נקבע:

צו השגחה (Supervision orders)³³

משך הצו: ניתן לתקופה של עד שנה. בית המשפט רשאי להאריכו ב-12 חודשים נוספים בכל פעם.

צו הוצאה ממשמורת (Extended Society Care or Care order)³⁴

משך הצו: תקף עד הגיע הקטין לגיל 18, אלא אם בוטל קודם לכן. ניתן להגיש בקשה לשינויו או לביטולו בכל עת.

ב.2.ח | התוכנית הטיפולית – הגשת ההמלצות עם פתיחת ההליך המשפטי

המצב הקיים

על פי תקנה 7(א) לתקנות הנוער (טיפול והשגחה) (סדרי דין), תשל"א-1970,³⁵ רק לאחר שבית המשפט השתכנע כי מצבו של הקטין עונה על אחת מן העילות המנויות בסעיף 2 לחוק,³⁶ הוא יורה לעו"ס לפי חוק הנוער להעביר לידיו תסקיר המפרט את ההמלצות לדרכי הטיפול בעניין הקטין. כלומר בשלב הראשון של ההליך יש להגיש לבית המשפט בקשה לקביעת נזקקות מלווה בתסקיר. בתסקיר זה יש לתאר את מצבו של הקטין וכיצד מצב זה עונה על עילות הנזקקות הקבועות בחוק. רק בשלב השני של ההליך, לאחר שבית המשפט הכריז על נזקקותו של הקטין, מובאת בפניו התוכנית הטיפולית המומלצת.

הצעת השינוי

הוועדה ממליצה לשנות את המצב הקיים ולקבוע כי התוכנית הטיפולית המוצעת בעניינו של הקטין תוגש לבית המשפט כבר בשלב הראשון של ההליך, יחד עם הבקשה לפתיחת ההליך המשפטי ועם תסקיר העובדות המתאר את מצבו ואת הסיבות והנסיבות שהובילו לייזום ההליך. עם זאת, חשוב להדגיש כי גם במצב שבו בית המשפט נחשף להמלצות הטיפול כבר בתחילת ההליך, הוא לא יוכל להורות על דרכי הטיפול בטרם שוכנע והכריע כי מתקיימים בעניין הקטין התנאים המנויים בחוק והמצדיקים התערבות.

32 שם בסעיף 79, הארכת הצווים מוסדרת בסעיפים 82 ו-90.

Child Care Act, 1991, s. 19. (Ir), 33

<https://www.irishstatutebook.ie/eli/1991/act/17/enacted/en/html>

34 שם בסעיף 18. הארכת הצו מוסדרת בסעיף 20.

35 תקנות הנוער (טיפול והשגחה) (סדרי דין), תשל"א-1970, ס' 7 (א): "נוכח בית המשפט כי הקטין הוא נזקק, יורה לעובד סוציאלי לחוק הנוער להגיש תסקיר הנוגע גם לדרכי הטיפול".

36 החוק, לעיל ה"ש 5.

יובהר כי אין בכך כדי למנוע מבית המשפט להורות על אמצעי חירום או על אמצעי ביניים בהתאם להוראות סעיפים 11 ו-12 לחוק.

דברי הסבר:

למרות ההיגיון לכאורה הקיים בדרישה שלפיה בית המשפט יחליט בדבר דרכי הטיפול בקטין רק לאחר ששוכנע בקיומם של התנאים למתן צו (על פי עילות הנזקקות בחוק הקיים), עולה קושי הלכה למעשה בניסיון להפריד באופן דיכוטומי בין שני השלבים בהליך. הנוסח הנוכחי של החוק והתקנות אינו מאפשר לבית המשפט לקבל תמונה מלאה ומקיפה של הסוגיה המובאת בפניו הן בנוגע למצב הקטין ומשפחתו, צרכיו והקשיים בהבטחת ההגנה עליו והטיפול בו והן בנוגע להמלצות הטיפוליות בעניינו של הקטין.

גם מדיוני הוועדה עלה כי ההפרדה בין השלבים בהליך שצוין לעיל מקשה על בית המשפט לקבל נקודת מבט רחבה על הסוגיות העומדות בפניו, וכי לעיתים הפרדה זו אף מעוררת תסכול וקושי בקרב כל הצדדים המעורבים בהליך. הוועדה סבורה כי הצגת התוכנית הטיפולית בפני בית המשפט כבר עם פתיחת ההליך יכולה, במקרים מסוימים, לסייע לבית המשפט לנהל ולכוון את הדיון במטרה לקדם הסכמות בין הצדדים.

הצורך בהצגת התוכנית הטיפולית לקטין בפני בית המשפט עם פתיחת ההליך עלה בצורה ברורה כתמה מרכזית במסגרת תהליכי שיתוף הציבור שקיימה מליאת הוועדה, לרבות במפגש שנערך עם נשיאי בתי המשפט לנוער ולמשפחה.

משפט משווה:

ההצעה להגיש את ההמלצות בדבר התוכנית הטיפולית כבר עם פתיחת ההליך מתבססת, בין היתר, על ממצאי סקירת המשפט המשווה. במסגרתה עלה כי בחלק ניכר מן המדינות שהחקיקה הנוגעת להגנה על ילדים נבחנה בהן, יש להגיש את ההמלצות בדבר התוכנית הטיפולית בטרם קיבל בית המשפט החלטה בנוגע לקיומן של עילות ההתערבות (בחלק מן המדינות בכל החלטה הנוגעת להגנה על הקטין על פי החוק, ובאחרות רק אם הוגשה בקשה למתן צו משמורת (Care order)).

כך למשל **בפרובינציית אונטריו שבקנדה** נקבע **בחוק הילדים, המשפחה והנוער, אונטריו קנדה, 2017** כי כאשר העניין מובא בפני בית המשפט, עליו לבחון את התוכנית הטיפולית המומלצת מטעם שירותי הרווחה בטרם יקבל החלטה. דרישה זו מתייחסת הן לעניין צווי משמורת והן לעניין צווי השגחה.³⁷ **בסקוטלנד** נקבע ב-**The Children's Hearings (Scotland) Act 2011** כי תנאי למתן צו השגחה הוא הגשת תוכנית טיפולית

Child, Youth and Family Services Act, 2017, S.O. 2017, c. 14, Sched. 1, ONTARIO: E-LAWS 37
:December 4, 2024), <https://www.ontario.ca/laws/statute/17c14#BK103>

The court shall, before making an order under section 101, 102, 114 or 116, obtain and consider a plan for the child's care prepared in writing by the society and including: (a) a description of the services to be provided to remedy the condition or situation on the basis of which the child was found to be in need of protection; (b) a statement of the criteria by which the society will determine when its care or supervision is no longer required; (c) an estimate of the time required to achieve the purpose of the society's intervention; (d) where the society proposes to remove or has removed the child from a person's care, (i) an explanation of why the child cannot be adequately protected while in the person's care, and a description of any past efforts to do so, and (ii) a statement of what efforts, if any, are planned to maintain the child's contact with the person; (e) where the society proposes to remove or has removed the child from a person's care permanently, a description of the arrangements made or being made for the child's long-term stable placement; and (f) a description of the arrangements made or being made to recognize the importance of the child's culture and to preserve the child's heritage, traditions and cultural identity

העוסקת בצרכים המידיים של הילד וכן בצרכיו לטווח הארוך.³⁸ **בניו סאות' וילס אוסטרליה** נקבע **בחוק הילדים והצעירים (טיפול והגנה), ניו סאות' וילס אוסטרליה 1998** כי נציג שירותי הרווחה המגיש לבית המשפט לילדים (לנוער) בקשה למתן צו להוצאת משמורת (care order) צריך להציג לבית המשפט תוכנית טיפולית (care plan) טרם מתן הצו בדבר קיום עילות ההתערבות על פי החוק.³⁹ **באנגליה** נקבע **בחוק הילדים האנגלי 1989** כי אם מוגשת בקשה שלפיה עשוי להינתן צו משמורת (care order), אזי על הרשות האחראית לגבש תוכנית טיפולית, ובמסגרת לוח הזמנים שקבע בית המשפט להעביר תוכנית זו לעיונו ולאישורו של בית המשפט.⁴⁰ כמו כן על פי חוק זה לא ניתן לתת צו בנוגע לקיום עילות ההתערבות עד שבית המשפט ידון בתוכנית הטיפולית שצוינה לעיל.

ב.2.ט | קביעה כי התוכנית הטיפולית תתייחס למאפיינים הייחודיים של הקטין ושל משפחתו

המצב הקיים

בחוק הקיים ובתקנות מכוחו יש רק הוראות בודדות הנוגעות לחובה להתאים את החוק ואת הפרקטיקה למאפיינים הייחודיים של כל ילד ומשפחה: הוראה ספציפית בסעיף 6 לחוק לגבי התייחסות לדתו של הקטין בעת בחירת ידיד או מקום חסות;⁴¹ והוראה בסעיף 7א (א) לחוק, ולפיה על עו"ס לפי חוק הנוער להקפיד כי הקשר עם הילד והאחראי לילד יתקיים בשפה שהם מבינים או דוברים אותה או בתרגום לשפה כאמור.⁴² כלומר המצב המשפטי הנוכחי אינו מעגן דיו את הצורך לבחון את מכלול ההיבטים הייחודיים והמגוונים במרכיבי הזהות, הפגיעה הכוחות והצרכים של הקטין ושל בני משפחתו בעת שנדרש לגבש עבורם תוכנית טיפול. (להרחבה בעניין דרכי המיפוי של מאפייני הילד ומשפחתו ראו המלצות הוועדה במסגרת פרק ד2ג לדוח).

Children's hearings training resource manual: volume 1 C. 2 Disposals available to Hearings, P. Compulsory Supervision Order (CSO), THE SCOTTISH GOVERNMENT (26.4.2013), <https://www.gov.scot/publications/training-resource-manual-volume-1-legislation-procedures/pages/36>

There should be a care plan in the report which deals with the immediate needs of the child as well as that of the longer term needs of the child. The plan should outline the aims of supervision, why this is the best course of action, what the intervention will achieve and what will be expected of the child and family. The hearing must be satisfied that making "the order will be more beneficial for the child than not making the order."

39 חוק הילדים והצעירים (טיפול והגנה) ניו סאות' וילס אוסטרליה 1998, לעיל ה"ש 13 בסעיף 78. *If the Director-General applies to the Children's Court for an order, not being an emergency protection order, for the removal of a child or young person from the care of his or her parents, the Director-General must present a care plan to the Children's Court before final orders are made.*, <https://legislation.nsw.gov.au/view/pdf/as-made/act-1998-157>

40 חוק הילדים האנגלי 1989, לעיל ה"ש 9, A, Section 31 (c. 41): "(1) Where an application is made on which a care order might be made with respect to a child, the appropriate local authority must, within such time as the court may direct, prepare a plan ("a care plan") for the future care of the child; (2) While the application is pending, the authority must keep any care plan prepared by them under review and, if they are of the opinion some change is required, revise the plan, or make a new plan, accordingly." <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/section/31A>

41 סעיף 6 לחוק: "בבחירת ידיד ובבחירת מקום חסותו של קטין יושם לב בין השאר לדתו של הקטין".

42 סעיף 7א (א) לחוק:

"קיום קשר בין עובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) ובין קטין ואחראי על קטין, והעברת מידע, בכל עניין לפי חוק זה, לרבות לשם הכנת תסקיר, ייעוץ בשפת הקטין או האחראי על הקטין או בשפה שהם מבינים ודוברים אותה, או בתרגום לשפה כאמור, ותוך מתן הזדמנות לכל אחד מהם להשמיע את דבריו בשפה זו; תרגום כאמור ייעשה על ידי מתורגמן, או עובד סוציאלי כאמור או מי מטעמו, וזהות המתרגם תתועד בכתב".

הוועדה ממליצה להוסיף לחוק, במסגרת ההוראות הנוגעות לתוכנית הטיפולית, הוראה מפורשת הקובעת כי:

התוכנית הטיפולית תתייחס למאפיינים הייחודיים של הילד ושל משפחתו, לרבות גיל, מגדר, דת, תרבות, סביבה, נטייה מינית וכן צרכיו הייחודיים.

מטרת הוראה זו היא לעגן בחקיקה את החובה להתאים אישית את התוכנית הטיפולית לכל ילד וילדה בהתחשב במכלול ההיבטים הרלוונטיים של זהותם, רקעם, וצורכיהם הייחודיים לרבות הפגיעה בהם והכוחות שלהם ושל משפחתם.

דברי הסבר:

ילדים ומשפחות חיים במארג מורכב של זהויות, הקשרים, נסיבות ומאפיינים ייחודיים המשפיעים זה על זה ומעצבים את מציאות חייהם. כך למשל מאפיינים כמו גיל, מגדר, דת, תרבות, סביבה חברתית-כלכלית ונטייה מינית הם רק חלק מהמאפיינים המרכיבים את הזהות הייחודית והמורכבת של כל ילד. מאפיינים אלו משפיעים אף על תפיסתם של אנשי המקצוע בנוגע למצבי סיכון והזנחה של ילדים אלו ועל בחירת דרכי ההתערבות המתאימות לילדים ולמשפחות.

כדי להבטיח שהתוכניות הטיפוליות הנבנות לילדים בסיכון ולמשפחותיהם יהיו אפקטיביות ורלוונטיות, יש להיות מודעים להיותם חיים במארג מורכב של נסיבות והקשרים המשפיעים על מצבם ועל צורכיהם. לפיכך כל תהליכי ההערכה וההתערבות צריכים להתחיל במיפוי מקיף של ההקשרים השונים בחיי הילד ובראייתו כחלק בלתי נפרד ממערכות החיים המגוונות בסביבתו. כמו כן יש להסתכל על מגוון ההקשרים הללו בנקודת מבט הוליסטית ומורכבת ולהיזהר מהתמקדות צרה או חד-ממדית במאפיין בודד.⁴³

משפט משווה

במספר מדינות ניתן למצוא התייחסות למאפיינים הייחודיים של ילדים, ובהם דת, תרבות ושפה.

כך למשל **בניו סאות' ויילס באוסטרליה** נקבע בתקנות כי התוכנית הטיפולית צריכה לכלול מידע בנוגע לעניינים הרלוונטיים לנסיבות של הילד או הצעיר – למשל התייחסות לתא המשפחתי ולקשרים משמעותיים אחרים שיש לילד או לצעיר; רקע אתני ורקע דתי; סוגיות חברתיות, תרבותיות וחינוכיות; עמדות הילד ומשפחתו באשר לשירותים שיש להעניק לו או למשפחתו; עמדות ההורים באשר לשירותים האלה ועמדות נציגי שירותי הרווחה באשר לשירותים שיש להעניק לילד ולמשפחתו.⁴⁴ **באנגליה** נקבע כי בכל קבלת החלטה, על הרשות המקומית לתת את הדעת בין היתר על גיל הילד, יכולת הבנתו, רקעו הדתי, מוצאו ורקעו התרבותי והלשוני.⁴⁵

43 לפירוט המלצות בנוגע להתאמת התוכנית הטיפולית למאפיינים הייחודיים של הילד ושל משפחתו ראו המלצות הוועדה בפרק ד לדוח זה; וכן נספח 11 לדוח זה: כרמית כץ, בלה קלבנוב ואפנאן אטרש נג'אר **מערכת למיפוי פסיכו-סוציאלי מוכוונת פגיעויות וחוסן בחיי הילד**.

Children and Young Persons (Care and Protection) Regulation 2012, (Austl., NSW), No 425, P. 4 S 22(2), 44 <https://legislation.nsw.gov.au/view/html/inforce/current/sl-2012-0425>

45 חוק הילדים האנגלי 1989, לעיל ה"ש 9, סעיף 22(5).

ב.2.י | שימור וחיזוק האפשרות כי בית המשפט יעמיד ידיו לקטין

המצב הקיים

בסעיף 3(2) לחוק מוגדרות דרכי הטיפול על פי החוק, ולפיהן בית המשפט רשאי "להעמיד ידיו לקטין שימש גם יועץ לאחר אי עליו ולקבוע סמכויותיו ותפקידיו". בסעיף 5 לחוק נקבע כי: "לא יעמיד בית המשפט ידיו אלא בהסכמתו", ובסעיף 6 נקבע כי: "בבחירת ידיו ובבחירת מקום חסותו של קטין יושם לב בין השאר לדתו של הקטין".

השינויים המוצעים

הוועדה גיבשה מספר הצעות בנוגע לסמכות בית המשפט למנות ידיו לקטין:

על פי המלצת הוועדה יש לחזק ולקדם את דרך הטיפול וההשגחה של מינוי ידיו לקטין בהליכים לפי החוק, וזאת משני טעמים מרכזיים:

א. מינוי ידיו מאפשר לגייס ולערב גורמים ששייכים לקהילה הקרובה לקטין ולמשפחתו ושנתפסים בעיניהם כדמויות מיטיבות וראויות לאמון במטרה שייסעו לחיזוקם של הקטין ומשפחתו ולמימוש תוכנית הטיפול שנועדה להגן על הקטין.

ב. מדובר בדרך טיפול והשגחה המבטאת תפיסה חברתית רחבה של מחויבות ואחריות קהילתית לשלומם של ילדים.

להלן פירוט הצעות הוועדה אשר מבקשות לקדם את השימוש בדרך טיפול זו:

א | הצעות לתיקוני חקיקה

שינוי סעיף 3(2)

במקום סעיף 3(2) יבוא:

להעמיד ידיו לקטין ולקבוע את סמכויותיו ותפקידיו; במינוי ידיו לקטין תינתן עדיפות למי שיש לו היכרות קודמת עם הקטין ויחסי אמון עימו.

3(2). מינוי ידיו לקטין ייעשה לאחר שבית המשפט נתן לקטין ולאחראי לו הזדמנות להשמיע את דבריהם בעניין זה.

2(3) לא יעמיד בית המשפט ידיו לקטין אלא בהסכמתו.

סעיף 6 לחוק – תבטל ההתייחסות למינוי ידיו לקטין.

דברי הסבר:

הוועדה סבורה כי האפשרות למנות ידיד לקטין היא כלי חשוב שיש לעודד ולהרחיב את השימוש בו, מפני שהוא מאפשר לרתום את הקהילה בסביבת הקטין ומשפחתו למאמצי הסיוע וההגנה. בנוסח הסעיף ניתנה עדיפות למינוי ידיד ממעגל המכרים של הקטין ומהאנשים הקרובים לו שיש לו איתם יחסי אמון, משום שידיד כזה עשוי לעיתים לתרום יותר לתהליך הטיפול.

נוסף על כך, הוועדה מציעה לבטל את ההתייחסות בחוק לידיד כמי שמשמש בהכרח גם יועץ להורים, וזאת כדי להגדיל את הגמישות במינוי אנשים שיכולים לתרום לקטין מתוקף הקשר עימו אך לא בהכרח מתאימים או מעוניינים לשמש יועצים להורים. בית המשפט יוכל להגדיר זאת כחלק מתפקידי הידיד במקרים הרלוונטיים.

הוועדה מציעה גם לבטל את הדרישה הקבועה כיום בסעיף 6 לחוק, ולפיה יש להתחשב בדתו של הקטין בעת בחירת ידיד עבורו. הסיבות לכך הן שהוועדה סבורה כי אין זה ראוי להתנות את מינוי הידיד בהתאמה דתית, וכי השיקולים שצריכים לעמוד בראש סדר העדיפויות בשים לב למכלול המאפיינים והצרכים של הקטין הם ההתאמה המהותית והיכולת לסייע לקטין הספציפי.

הוועדה מייחסת חשיבות למתן אפשרות לקטין ולהוריו להביע את עמדתם בדבר זהות הידיד המיועד בטרם מינויו על ידי בית המשפט, וזאת כחלק מהליך שיתופי ומכבד. נוסף על כך, הדגישה הוועדה כי לשם הבטחת שלומו וביטחונו של הקטין חובה לבחון האם למועמדים לתפקיד ידיד לקטין היה עבר פלילי. על סוגיה זו להיבחן במסגרת תהליכי היישום של דוח הוועדה.

המלצות מדיניות

לצד השינויים המוצעים בחקיקה, הוועדה מציעה כמה המלצות מדיניות שנועדו לתמוך ביישומם של שינויים אלו:

- (1). כדי לעודד שימוש נרחב באפשרות למנות ידיד לקטין יש להדגיש אפשרות זו במסגרת הכשרות והנחיות העבודה של העו"ס לפי חוק נוער, בבתי המשפט ובקרב עורכי הדין המייצגים הורים וקטינים.**
- (2). יש צורך בפיתוח תורת עבודה סדורה לתהליכי העבודה עם ידיד לקטין, לרבות בהיבטים של איתור מועמדים מתאימים, הגדרת תפקידם ומתן תמיכה שוטפת.**
- (3). במסגרת פיתוח תורת העבודה שצוינה לעיל יש להקפיד על הבחנה ברורה בין תפקיד הידיד לקטין לבין תפקידי הגורמים המייצגים את הקטין או האחראים לטיפול בקטין. יש להדגיש כי הידיד אינו בא בנעלי האחראים לקטין או בנעליו של מי מגורמי הרווחה והטיפול או כחלופה לאפוטרופוס לדין שמינה בית המשפט, אלא הוא דמות נוספת שתומכת בקטין.**

◀ המצב הקיים

החוק הקיים אינו קובע חובה להגיש לבית המשפט עדכונים תקופתיים על אודות מצבם של קטינים שנקבעו לגביהם החלטות שיפוטיות בדבר דרכי הטיפול בהם וההשגחה עליהם. למעשה, נתון הדבר לשיקול דעתו של בית המשפט, וכל עוד לא נתן בית המשפט הוראה ספציפית בעניין, ההחלטה האם להגיש עדכון תקופתי נתונה בידי העו"ס לפי חוק הנוער. מצב זה מותיר פתח לחוסר אחידות ולהיעדר מנגנון מובנה לפיקוח שיפוטי רציף על יישום ההחלטות והתוכניות הטיפוליות שנקבעו בעניינם של קטינים.

◀ הצעת השינוי

הוועדה ממליצה לקבוע בחוק הוראה מפורשת המחייבת את העו"ס לפי חוק הנוער להעביר לבית המשפט דיווח בתדירות קבועה בנוגע לקטינים הנתונים להחלטות שיפוטיות לפי החוק. לגבי ילדים עד גיל שש ממליצה הוועדה כי יוגש דיווח לפחות אחת לארבעה חודשים, ואילו לגבי ילדים מעל גיל שש – לפחות אחת לחצי שנה.

בהתאם להמלצות הוועדה, יהיה רשאי בית המשפט, במקרים מיוחדים שבהם מצא כי התקיימו נסיבות המצדיקות זאת, לקצוב תקופת זמן ארוכה יותר מזו שצוינה לעיל להגשת הדיווח האמור. כמו כן בית המשפט יהיה רשאי לקבוע תקופות קצרות יותר מאלה שצוינו לעיל להגשת הדיווח על פי שיקול דעתו.

לעניין ניסוח הסייג הציעה הוועדה שתי אפשרויות אך לא הכריעה ביניהן. האחת – "רשאי בית המשפט לקצוב תקופה ארוכה יותר, אם מצא שהתקיימו נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת", והשנייה – "רשאי בית המשפט, מנימוקים מיוחדים שיירשמו, לקצוב תקופה ארוכה יותר, אם מצא שהתקיימו במקרה זה נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת". יובהר כי בשתי האפשרויות המוצעות מדובר בסייג המאפשר לבית המשפט להאריך את פרקי הזמן להגשת הדיווחים במקרים חריגים בלבד.

דברי הסבר:

להגשת דיווחים תקופתיים לבית המשפט על אודות מצבם של קטינים שעניינם מתנהל בפניו יש חשיבות רבה מאוד מכמה סיבות: הם מאפשרים לבית המשפט לקיים מעקב ובקרה רציפים אחר מצבם של הקטינים ואחר אופן יישומן של התוכניות הטיפוליות שנקבעו לקטינים. כמו כן הם כלי חיוני להבטחת התאמתן המתמשכת של התוכניות האלה לצרכים המשתנים של הקטין ולזיהוי מוקדם של קשיים או כשלים ביישומן של תוכניות אלו.

מלבד זאת, לעצם הידיעה כי יהיה צורך בשגרת דיווח לבית המשפט יש כוח משמעותי. שגרה זו מעודדת את כלל הגורמים המטפלים בקטין ואת הורי הקטין לקדם ולממש את התוכנית הטיפולית שנקבעה לקטין בשקדנות וברצינות, וזאת על סמך ההבנה שעליהם לתת דין וחשבון על אודות התקדמותה. כמו כן דיווחים עיתיים מסייעים ליצירת תחושת אחריות משותפת בין כל השותפים להליך – בתי המשפט, שירותי הרווחה, ההורים והקטינים עצמם.

בהצעת הוועדה נקבעה הבחנה באשר לתכיפות הדיווחים בהתאם לגיל הקטין, ולפיה יש להבחין בין ילדים

שטרם מלאו להם שש ובין ילדים בגילאי שש עד שמונה עשרה. הסיבה לכך היא שילדים בגילים צעירים זקוקים למעקב תכוף יותר נוכח קצב התפתחותם המהיר והשינויים התכופים המתרחשים במצבם ובצרכיהם ונוכח ההשלכות קצרות הטווח וארוכות הטווח המשמעותיות יותר שיש למצבים של פגיעה או הזנחה על התפתחותם. חשוב לציין כי ההתחשבות בגיל הילדים עולה בקנה אחד עם האמור בסעיף 19.8 בתע"ס ועדות תכנון טיפול והערכה,⁴⁶ ולפיו יש לקיים דיוני מעקב בעניינם של ילדים בגילאי לידה עד שש אחת לחצי שנה, ואילו בעניינם של ילדים בגילאי שש עד שמונה עשרה יש לקיים דיונים אלו בתדירות של אחת לשנה. ההתחשבות בגיל הילדים עולה בקנה אחד גם עם המדיניות 'בית קבוע לכל ילד' של משרד הרווחה והביטחון החברתי, שעקרונותיה משמשים תשתית מקצועית לעבודה עם ילדים, הורים ומשפחות במשרד זה. לפי מדיניות זו, במצבים שבהם נקבעה המלצה להוציא ילד מבית הוריו, יש לגבש המלצה בעניין עתידו תוך שנה וחצי מיום הדיון הראשון בוועדת תכנון טיפול והערכה.⁴⁷

בית המשפט יכול יהיה לקצוב תקופה קצרה יותר בכל מקרה. הוועדה מצאה לנכון לאפשר לבית המשפט מרחב שיקול דעת מסוים להארכת משך הזמן בין הדיווחים במקרים חריגים בלבד.

ב.2. יב | הסמכת בית המשפט לנוער ליתן צווים קונקרטיים על פי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות ולמנות אפוטרופוס נוסף לקטין

בדיוני הוועדה עלה הקושי הנובע מפיצול בין הליכי בית המשפט לנוער ובין הליכי בית המשפט למשפחה בנוגע למתן צווים קונקרטיים בניגוד להסכמת ההורה בהחלטות על פי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות ובנוגע למתן צו למינוי אפוטרופוס נוסף.

הוועדה ממליצה לפיכך כי תורחב סמכות בית המשפט לנוער, אשר החל לדון בעניינו של הקטין וקבע כי התקיימו לגביו התנאים למתן צו טיפול והשגחה,⁴⁸ ליתן צווים קונקרטיים בנוגע להחלטות הורה על פי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות. כך בית המשפט יהיה רשאי להחליט בעניינים הדרושים לטיפול בקטין או להשגחה עליו, דוגמת בריאותו, לימודיו, חינוכו ועוד, חלף הסכמת ההורה. נוסח הצעת חוק מפורט בנושא זה יגובש במשרד הרווחה והביטחון החברתי בשיתוף עם משרד המשפטים.

אשר לסוגיית מתן הסמכות לבית המשפט לנוער להורות על מינוי אפוטרופוס נוסף –

ככלל, הוועדה עמדה על כך שהענקת סמכות לבית המשפט לנוער שענינו של הקטין נדון בפניו לקבל החלטות בנושא זה תקדם את טובת הקטין ותייעל את ההליך המשפטי. עם זאת, לסוגיה הספציפית של מינוי אפוטרופוס נוסף לקטין יש השלכות רבות על גורמים נוספים במשרד הרווחה ובשירותים החברתיים שאינם חברים בוועדה ונוגעים בעולמות תוכן נוספים המצויים באחריותם המקצועית של גורמים אלו. אשר על כן, יש להשקיע כל מאמץ להסדיר סוגיה זאת לאחר בחינה מעמיקה שלה. לשם כך, יש להעמיק את השיח בין משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד המשפטים, האחראי לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, והנהלת בתי המשפט בכל ההיבטים הרלוונטיים במטרה לבחון את קידום התיקון של החקיקה בנושא הנדון.

46 סעיף 19.8 לתע"ס, לעיל ה"ש 15.

47 משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בית קבוע לכל ילד – מסמך מדיניות (1.9.2020).

48 זאת בהתאם להצעת הוועדה המפורטת לעיל: לשנות את המושג "עילות נזקקות" למונח "תנאים למתן צו".

חלק שלישי

ב.3

הצעה לשינוי התנאים למתן צו על פי החוק

ב.3.א | רקע היסטורי

בשנת 1937, בתקופת המנדט הבריטי על ארץ ישראל, הונהגה "פקודת העבריינים הצעירים", והיא החליפה את הקודמת משנת 1922. פקודה זו (להלן: הפקודה) סיפקה מסגרת חוקית לטיפול בבני נוער במצבי סיכון, ובה הבחינו בינם לבין נוער שמעורב בפלילים והכירו בבתי המשפט לנוער כבתי משפט ייחודיים.¹ יתרה מזו, הפקודה חיזקה את השפעתו של הידע הטיפולי-תרפויטי בהליכים הנוגעים לנוער, והדבר בא לידי ביטוי במתן משקל רב יותר למצבם הגופני והנפשי של הקטינים שעניינם נמצא במוקד ההליך המשפטי.

כמו כן נקבע בפקודה זו,² כי לבית המשפט הסמכות לדון בעניינו של כל קטין נזקק שטרם מלאו להם שש עשרה, אם נתקיימו בו אחת או יותר מן העילות האלה:

- הוא פשט יד וקיבץ נדבות;
- הוא חסר מקורות מחייה בהיותו יתום או שהוריו בכלא;
- הוא שוטט ללא מקום מגורים קבוע וללא השגחה;

1 ראו דברי ההסבר להצעת חוק הגנת הנוער, התשי"ט-1958, ה"ח 104, בעמ' 107.

2 סעיף 16(1) לפקודת העבריינים הצעירים, 1937.

פקודה זו נקראה בראשית "פקודת הפושעים הקטינים 1922" (חא"י ב, פרק קנ"ו עמ' 1556). בשנת 1928 נחקקה "פקודת הפושעים הצעירים 1928", ובשלהי שנת 1928 אוחדו הפקודות תחת "פקודת הפושעים הקטנים 1928". ראו על כך במודעת הממשלה אודות "פקודת הפושעים הקטנים 1922" **העיתון הרשמי של ממשלת פלשתינה (א"י)** 709, 224 (01.12.1928), https://www.nevo.co.il/law_html/law21/pg-0224.pdf. לימים הוחלפה פקודה זו בפקודת העבריינים הצעירים 1937. האחרונה ייחדה סעיף נפרד לטיפול בנוער במצוקה, והיא בוטלה עם חקיקת חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) בשנת 1971. ראו אצל אלי שרון **קטינים בסיכון** 103 (1991).

יש לציין כי עד לחקיקת חוק הנוער (טיפול והשגחה) אותם מנגנונים טיפוליים התערבו בעניינו של קטין בין שמהות הסיכון הנשקף לו על רקע התנהגותיו העברייניות ובין שעל רקע נזקקותו במובנה כיום בחוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960. ראו לעניין זה: לימור סלומון "שיפוט נוער – החמרה, המרה ומה שביניהם" **זכויות הילד והמשפט הישראלי** 461 (תמר מורג עורכת 2010); אלי שרון **קטינים בסיכון – שפיטה, דרכי טיפול והשגחה בבית משפט לנוער** 17 (1993). (להלן: שרון **קטינים בסיכון** (1993)).

• הוריו לא ראויים להשגיח עליו מחמת אורח חיים שלילי;

• הוא התחבר עם עבריינים וכאלה שהתנהגותם שלילית או גדל בבית ששימש למעשי זנות;

• קטינה שאביה הורשע בתקיפה מינית שלה או של אחת מאחיותיה.

ב-5 ביולי 1960 עבר בקריאה שנייה ושלישית בכנסת חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960 (להלן: החוק) והפך לחוק הראשון המתייחס ספציפית להגנה על קטינים ולטיפול בהם.³ במסגרת חוק זה נבחנו מחדש עילות הנזקקות שהוגדרו בפקודה ונוספו עילות חדשות. אחד השינויים המרכזיים שהונהגו בחוק היה חקיקתן של שתי עילות סל כדי למנוע מצב שבו נדרשת התערבות לשם הגנה על ילדים אך לשון החוק אינה מאפשרת זאת.⁴

המטרה של חקיקת עילות הסל באה לידי ביטוי בדבריו של ד"ר פאלק, היועץ המשפטי של משרד הסעד דאז (כיום משרד הרווחה והביטחון החברתי), בעת הצגת החוק בדיוני ועדת השירותים הציבוריים של הכנסת:

העיקרון בשני הסעיפים היה כזה: מקרים מסוימים שבית-המשפט יכול להתערב ולא יהיה מקרה שבית-המשפט לא יוכל לתת את הצו מכיוון שדבר זה לא כתוב בחוקים. בחוק הנוכחי בסעיף 16 לא נזכרה אכזריות, יכולים ההורים להתאכזר לילד ובית-המשפט איננו יכול לעשות דבר, כי ענין זה לא נזכר בחוק. אנו החלטנו לעשות סעיף כולל כדי לכסות את כל המקרים. היה חשש שסעיף כולל יהיה רחב מדי ולכן הגיעו לידי פשרה ובאה ההגדרה של סעיף 2 המציינת שני תנאים: א) שלומו הגופני של הקטין עלול להיפגע; ב) אחראי שלא מילא או אינו יכול למלא את תפקידו.⁵

יש לציין כי חלק מעילות הנזקקות הקונקרטיות בחוק כיום עדיין מבוססות על לשון הפקודה.

ב.3.ב | עילות הנזקקות על פי החוק הקיים

סעיף 2 לחוק מונה שבע עילות המכונות עילות נזקקות. חמש מן העילות (סעיפים 1), (2), (3), (4), (5), (7)) הן עילות קונקרטיות המתארות מצבים ספציפיים שמצדיקים התערבות, ואילו שתיים מהן (עילות 2) ו-2(6)) מנוסחות כעילות סל אשר מעניקות לבית המשפט שיקול דעת רחב בקביעת הצורך בהתערבות.

להלן לשון החוק:

2. קטין הוא נזקק כשהתקיים בו אחד מאלה:

(1) לא נמצא אחראי עליו;

(2) האחראי על הקטין אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו או שהוא מזניח את הטיפול או ההשגחה;

(3) הוא עשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא בפלילים;

3 בשנת 1957 הוגשה הצעת 'חוק הגנת הנוער' (הצעת חוק הגנת הנוער, התשי"ט-1958, ד"כ 05.01.1960, 248). הדיון הראשון בהצעה זו התקיים בשנת 1960. מי שהציג את החוק היה שר הסעד דאז, מר יוסף בורג, והוא ראה בחוק זה "שלב חדש בביסוס העבודה הסוציאלית וחוליה נוספת בזכויות האזרח". (ד"כ 28 (תש"ך) 247, 248).

4 על ההיסטוריה של החוק ראו במאמרה של ניצנה בן דוד "מי (י)קבע את עתיד ילדינו – חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960" המשפט כז 169 (2021).

5 פרוטוקול ישיבה 8 של ועדת השירותים הציבוריים, 6 (י"א בשבט תש"ך, 9.2.1960) (להלן: פרוטוקול ישיבה 8).

(4) הוא נמצא משוטט, פושט יד או רוכל בניגוד לחוק עבודת נוער, תשי"ג-1953;

(5) הוא נתון להשפעה רעה או שהוא חי במקום המשמש דרך קבע מקום עבירה;

(6) שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת;

(7) הוא נולד כשהוא סובל מתסמונת חסר בסם (סינדרום גמילה);

על פי תקנה 5(א) בתקנות הנוער (טיפול והשגחה) (הוראות שונות), תשכ"ב-1962, עילות אלו משמשות בסיס לחובת ההתערבות המקצועית של העו"ס לפי חוק הנוער וסמכויותיה.⁶

ב.3.ג | העילות הקיימות והשימוש בהן היום

ניתן לחלק את עילות הנזקקות הקבועות בחוק לשלוש קטגוריות עיקריות: הקטגוריה הראשונה מתמקדת בתפקוד האחראי לקטין; הקטגוריה השנייה מתמקדת בסביבת המחיה של הקטין, ואילו הקטגוריה השלישית מתמקדת במצב הקטין עצמו. יש לציין שקיימת חפיפה מסוימת בין הקטגוריות. לפיכך חלק מהסעיפים משתייכים ליותר מקטגוריה אחת. את הסעיפים (1)2-ו (2)2 נהוג לשייך לתפקוד של האחראי לקטין. את סעיף (5)2 נהוג לשייך לסביבת המחיה של הקטין, ואילו את הסעיפים (3)2, (4)2, (6)2-ו (7)2 נהוג לשייך למצב הקטין.

ב.3.ג.1 | תיאור העילות הקיימות בחוק⁷

סעיף (1)2 "לא נמצא אחראי עליו"

מדובר במצבים כגון נטישת קטין, יתמות, קטינים שהגיעו ארצה ללא מלווה ומנותקים ממשפחה ומסגרות, הורים שנתונים במעצר/מאסר וכדומה. בכלל המצבים הללו למעשה לא נמצא מי שאחראי לקטין – יטפל בו, ישגיח עליו וידאג לסיפוק צרכיו הבסיסיים-חיוניים, ובשל כך נשקף סיכון, ולעיתים אף נשקפת סכנה, לשלומו הפיזי והרגשי של הקטין וכן להתפתחותו.

סעיף (2)2: "האחראי על הקטין אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו או שהוא מזניח את הטיפול או ההשגחה"

סעיף זה הוא אחד מסעיפי הסל. נוסחו המרחיב נבחר במכוון במטרה לא להגביל את שיקול דעתו של בית המשפט בעת קביעת נזקקותו של קטין.⁸

המקרה האחד שסעיף זה מתייחס אליו הוא מצב שבו ההורה אינו מסוגל לטפל בקטין או להשגיח עליו. מאפיין עיקרי לחוסר היכולת ההורית הוא הזמניות, כאשר נדמה שמעורבות הגורמים המקצועיים עשויה להוביל לשיפור תוך פרק זמן מוגדר.⁹

6. 5(א) "קיבל עובד סוציאלי מידע שעולה ממנו חשש כי קטין הוא נזקק, יפעל כמפורט להלן".

7. יצוין כי האמור לגבי עילות הנזקקות הקיימות בפרק זה נסמך בעיקר על הספרים שרון **קטינים בסיכון** (1993), לעיל ה"ש 2; אלי שרון קטינים בסיכון (1998) (להלן: שרון **קטינים בסיכון** (1998)).

8. ראו אמירתו של ד"ר פאלק, לעיל ה"ש 5.

9. שרון קטינים בסיכון (1993), לעיל ה"ש 2, בעמ' 219–221.

חוסר יכולתו של האחראי לקטין למלא את תפקידו יכול לנבוע מסיבות שונות ומגוונות – כגון מחלה, מצוקה כלכלית, מאסר, התנהגות חריגה וסביבה נחשלת.¹⁰ יתרה מזו, חוסר היכולת עשוי להיות תלוי בזמן או בנסיבות חיים ויכול גם להשתנות. על כן יש לבחון את תפקוד ההורה מעת לעת. בהקשר זה, בתי המשפט הדגישו כי הסיבות הספציפיות לחוסר יכולתו של האחראי לקטין, בין שהן אישיות ובין שהן אחרות, אינן רלוונטיות, שכן הדגש בסעיף הוא על התוצאה, דהיינו חוסר יכולתו של ההורה שבעטיו נגרם, או עלול להיגרם, נזק לקטין. למעשה עילת נזקקות זו אינה מחייבת הוכחה כי האחראי לקטין נעדר מסוגלות הורית, ודי בכך שבית משפט ישתכנע כי האחראי לקטין אינו עומד באחריותו, אינו ממלא את משימות ההורות ואינו מקיים את חובותיו.¹¹ המקרה השני המוזכר בסעיף הוא הזנחה של הטיפול בקטין, והזנחה זו יכולה להתרחש במכוון או שלא במכוון ולבוא לידי ביטוי באופנים שונים.¹²

סעיף 2(3): "הוא עשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא בפלילים"

עילה זו קובעת כי אם קטין מבצע מעשה שהוא עבירה פלילית אך אינו מובא לדין פלילי בגינו, אזי יש עילה להכרזתו כנזקק. הסיבות לכך שקטין לא הובא לדין פלילי יכולות להיות נעוצות בהיותו מתחת לגיל האחריות הפלילית (גיל 12) או היותו מעל גיל זה מבלי שעמד לדין. כוונתו המשתמעת של המחוקק, כפי שעולה מדברי הכנסת, היא להתייחס לעבריינות כאל סימפטום של עזובה והזנחה המצדיק את התערבות המדינה בחיי הקטין באמצעות מתן טיפול הולם ולא להתמקד בעצם ביצוע העבירה הפלילית.¹³ הכוונה אינה להוכחת המעשה הפלילי לשם הטלת עונש אלא כדי לאפשר לטפל בקטין, לשמור על שלומו ולמנוע נזק גופני או נפשי.

חשוב לציין כי החוק אינו מפרט או מגביל את סוגי העבירות שניתן לייחס לקטין ואף אינו מתייחס לחומרתן או לתוצאותיהן. עצם ביצוע מעשה העבירה משמש יסוד לעילת הנזקקות. עם זאת, לא כל קטין שעבר עבירה ייחשב לקטין נזקק, וכדי לקבוע את קיומה של עילת נזקקות, על בית המשפט לבחון את נסיבותיו האישיות של הקטין לצד נסיבות ביצוע העבירה.¹⁴

סעיף 2(4): "הוא נמצא משוטט, פושט יד או רוכל בניגוד לחוק עבודת נוער, תשי"ג-1953"

המונחים 'שוטטות', 'פשיטת יד' ו'רוכלות' מקורם בסעיף 16 לפקודת העבריינים הצעירים. באותה עת התופעה של קטינים מקבצי נדבות הייתה נפוצה (יותר מהיום), ובשל כך נחשפו הקטינים לסביבה לא נאותה ולהזנחה.¹⁵ מצב שבו קטין משוטט באפס מעשה או ללא השגחה, ללא מסגרת לימוד או עבודה או ללא מטרה בלילות או רוכל – טומן בחובו סכנות לקטין. על פי חוק עבודת הנוער, חל איסור על רוכלות של קטין מתחת לגיל 15, וכל עוד לא מלאו לו 18 שנים, אין להעסיקו בשעות הלימודים, אלא אם קיבל משר העבודה פטור מחוק לימוד חובה, תש"ט-1949 או התקיימו תנאים אחרים הקבועים בחוק עבודת הנוער.¹⁶

10 שם.

11 שרון קטינים בסיכון (1993), לעיל ה"ש 2, בעמ' 217, 219-221.

12 שם, בעמ' 219-221.

13 פרוטוקול ישיבה 9 של ועדת השירותים הציבוריים ה-4 (16.02.1960).

14 שרון קטינים בסיכון (1993), לעיל ה"ש 2, בעמ' 225-227.

15 דוד רייפן **הקטין ובית המשפט לנוער** 227-230 (תשל"ח).

16 סעיף 2 לחוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953.

סעיף 2(5): "הוא נתון להשפעה רעה או שהוא חי במקום המשמש דרך קבע מקום עבירה"

עילה זו עוסקת בשני מצבים עיקריים שבהם ניתן להכריז על קטין כנזקק: האחד – כאשר הקטין נתון להשפעה שלילית, והשני כשהוא מתגורר במקום המשמש דרך קבע זירה לביצוע עבירות.¹⁷ חלקו הראשון של הסעיף, העוסק בהשפעה שלילית על הקטין, הינו רחב ובלתי מוגדר, על כן הוא נתון לפרשנות רחבה ולשיקולים ערכיים. לעומת זאת, חלקו השני מבוסס על פקודת העבריינים הצעירים, שהתמקדה בעיקר במצבים שבהם הקטין מתגורר במקום המשמש למשל תחנה לממכר סמים או זירה לניצול בזנות, ויש סכנה שהקטין יאמץ את אורח החיים והמעשים העברייניים ואף ייפול קורבן להם.

סעיף 2(6): "שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת"

מדובר בעילת סל המאפשרת להכריז על קטין כנזקק גם במצבים שאינם נכללים באופן מפורש באחת מהעילות הקודמות. החלטת המחוקק לכלול עילה כללית ומקיפה זו נבעה מההכרה שהמציאות מורכבת ממשתנים רבים ומגוונים וכי הסכנות הפוטנציאליות לשלומם של קטינים מרובות ובלתי ניתנות לחיזוי מראש.¹⁸ מנוסח הסעיף ניתן ללמוד כי הסכנה אינה חייבת להיות מיידית ודי בפוטנציאל הטמון בה לפגיעה בקטין. עילה זו מכילה בתוכה בין היתר מצבים של אלימות גופנית והתעללות מכל סוג, לרבות התעללות מינית, פיזית ורגשית. חשוב להדגיש כי בהתאם לפסיקת בתי המשפט, עילת נזקקות זו מתמקדת במצב הקטין עצמו, ואין כל צורך בהוכחת אי מסוגלותם של הוריו.¹⁹

סעיף 2(7): "הוא נולד כשהוא סובל מתסמונת חסר בסם (סינדרום גמילה)"

עילה זו עוסקת בקטין שאימו השתמשה בסמים בתקופת ההיריון, אך נוכח הפסקת האספקה של הסם עם לידתו הוא מתמודד עם תסמונת גמילה. על כן נשקפת סכנה להתפתחותו התקינה ולשלומו הגופני והנפשי והוא זקוק לטיפול רפואי ולהשגחה אינטנסיביים.²⁰ תסמונת גמילה יכולה לבוא לידי ביטוי ברעידות, הפרעות שינה, פרכוסים, הקאות ושלשולים ועוד. כמו כן מצב שבו מי שאחראי לקטין מתמודד עם התמכרות לסמים מעלה חשש לגבי יכולתו לטפל בקטין ולהשגיח עליו.²¹

ב.3.ג.2 | שיעור השימוש של העו"ס לפי חוק הנוער בעילות השונות

מדי שנה מפרסמת עו"ס ראשית לפי חוק הנוער במשרד הרווחה והביטחון החברתי את נתוני העבודה השנתיים של העו"ס לפי חוק הנוער במחלקות לשירותים חברתיים. מהנתונים האלה אפשר להפיק תובנות על אודות השימוש בסעיפי הנזקקות השונים לאורך השנים ולעקוב אחר מגמות והתפתחויות בתחום זה. להלן התפלגות השימוש של העו"ס לפי חוק הנוער בסעיפי הנזקקות בשנים 2017–2021:

17 שרון קטינים בסיכון (1993), לעיל ה"ש 2, בעמ' 232.

18 שרון קטינים בסיכון (1993), לעיל ה"ש 2, בעמ' 225–227, 349–350.

19 שם.

20 לענין זה ראו: יונה אמיתי "תסמונת הגמילה מסמים ביילודים" ויקירפואה: האיגוד הישראלי לרפואת משפחה, https://www.wikire-fua.org.il/w/index.php/%D7%AA%D7%A1%D7%9E%D7%95%D7%A0%D7%AA_%D7%94%D7%92%D7%9E%D7%99%D7%9C%D7%94_%D7%9E%D7%A1%D7%9E%D7%99%D7%9D_%D7%91%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%93_-Neo-natal_withdrawal_syndrome; פרוטוקול ישיבה 117 של הוועדה לזכויות הילד בעניין התפתחותם של ילדים שנולדו להורים מכורים לסמים (ח') באייר התשס"ה, 17.5.2005.

21 שרון קטינים בסיכון (1998), לעיל ה"ש 7, בעמ' 360–361.

טבלה מס' 1: היקף השימוש בעילות השונות בשנים 2017-2021²²

2021	2020	2019	2018	2017	סעיף הנזקקות / שנה
0.37%	0.56%	0.67%	1.64%	0.89%	עילה 1 לא נמצא אחראי
76.39%	87.66%	90.89%	87.53%	89.01%	עילה 2 האחראי על הקטין לא מסוגל או מזניח
19.11%	4.63%	3.33%	3.93%	4.92%	עילה 3 הקטין עבר עבירה פלילית ולא הובא בפלילים
0.14%	0.25%	1.37%	1.40%	0.66%	עילה 4 נמצא משוטט, פושט יד או רוכל
0.06%	0.11%	0.03%	0.04%	0.07%	עילה 5 הקטין נתון להשפעה רעה או חי במקום עבירה
3.92%	6.75%	3.68%	5.42%	4.38%	עילה 6 שלומו הגופני/הנפשי נפגע או עלול להיפגע
0.00%	0.05%	0.03%	0.05%	0.06%	עילה 7 הקטין נולד כשהוא סובל מתסמונת חסר בסם (סינדרום גמילה)

מניתוח הנתונים בנושא הנדון ניכר כי עילת הנזקקות השכיחה ביותר לאורך כל התקופה שנבחנה היא עילה 2, ולפיה "האחראי על הקטין אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו או שהוא מזניח את הטיפול או ההשגחה". שיעור השימוש בעילה זו נע בין 89.01% בשנת 2017 לבין 76.39% בשנת 2021. על אף הירידה המסוימת, עילה זו נותרה הדומיננטית ביותר. לעומת זאת, השימוש בעילות הנזקקות האחרות היה מועט יחסית. שיעור השימוש של כולן יחד עומד על פחות מ-10% מכלל המקרים בכל אחת מהשנים שנסקרו, ובעילות 5 ו-7 כמעט שלא נעשה שימוש. מגמה זו נותרת יציבה לאורך כל התקופה שנבחנה. התבוננות בנתונים לגבי עילה 3, ולפיה הקטין "עבר עבירה פלילית ולא הובא בפלילים", מעלה מגמה מעניינת של עלייה בשימוש בה מ-4.63% בשנת 2020 ל-19.11% בשנת 2021.

מן האמור לעיל ניתן לסכם כי הנתונים מצביעים על שימוש מוגבל ברוב עילות הנזקקות, למעט עילה 2, שהיא עילת הנזקקות המרכזית בכל שנה, עילה 6 ועילה 3, שהשימוש בה עלה משמעותית בשנת 2021. הממצאים האלה מעלים שאלות לגבי הרלוונטיות והאפקטיביות של העילות הנדירות יותר מעילה 2 ועילה 3 בסעיף 2 לחוק.

22 בהתבסס על נתוני עו"ס ראשית לפי חוק הנוער.

ב.3.ד | מאפייני עילות הנזקקות במשפט המשווה – סקירה של שש מדינות

סקירה השוואתית של הדין הקיים בשש מדינות – פרובינציית אונטריו בקנדה, אנגליה, סקוטלנד, נורבגיה, אירלנד וניו סאות' ויילס (NSW) באוסטרליה (להלן: ניו סאות' ויילס באוסטרליה) – מעלה מספר מגמות בולטות. ראשית, יש שונות ניכרת בין המדינות בנוגע למידת הפירוט של העילות, החל מעילה יחידה (אנגליה)²³ ועד לשש עשרה עילות נפרדות ומפורטות (פרובינציית אונטריו קנדה).²⁴ שנית, ניתן לזהות שני סוגים עיקריים של עילות: עילות כלליות ורחבות ועילות ספציפיות המתייחסות למצבים קונקרטיים. חלק מן המדינות מאמצות גישה של עילות רחבות בלבד, בעוד אחרות משלבות בין עילות קונקרטיות לעילות רחבות. שלישית, ברוב המדינות שנסקרו יש התייחסות הן למצבי פגיעה והתעללות בקטין הן לנזק שנגרם לו, כשהנזק כולל גם חשש לנזק עתידי. לבסוף, בחלק מהמדינות (אנגליה וסקוטלנד) נדרש קשר סיבתי בין הנזק שנגרם לקטין לבין התנהלות ההורים, ואילו במדינות אחרות, למשל באירלנד, לא נדרשת הוכחת קשר כזה ודי בצורך במתן צו שיפוטי למניעת הפגיעה בקטין, להפסקתה או לתיקונה.

פירוט עילות הנזקקות במשפט המשווה מצורף בסוף פרק זה.

הממצאים שעולים מסקירה השוואתית זו מצביעים על מגוון הגישות הקיימות במדינות שונות ביחס לעילות הנזקקות בדגש על האיזון בין ההיבטים להלן: שמירה על עיקרון האוטונומיה ההורית, הגנה על שלום הקטין ומתן גמישות מספקת לבית המשפט להתערב במצבים מגוונים הדורשים זאת.

ב.3.ה | הצורך בבחינה מחדשת של עילות ההתערבות על פי החוק

הביקורת על העילות הקיימות מתייחסת לשני מישורים עיקריים:

א. רלוונטיות נמוכה ושימוש מועט בעילות הקונקרטיות

כאמור מדיוני הוועדה ומנתוני משרד הרווחה והביטחון החברתי עולה תמונה מורכבת באשר לשימוש בעילות הנזקקות השונות. בעוד עילת הסל הנוגעת למצבו של ההורה (סעיף 2(2)) משמשת בסיס מרכזי ומשמעותי להתערבות, נצפה שימוש מצומצם בעילות האחרות. השימוש במרבית העילות הקונקרטיות (סעיפים 2(1), 4(4), 5(7) ו-7(7)) מועט ולעיתים זניח. השימוש בעילות 2(3) ו-6(6) מועט אף הוא, אם כי נעשה בהן שימוש מסוים, זאת למעט שיעור השימוש הגבוה בעילה 2(3) במהלך שנת 2021.²⁵ ממצא זה משקף הן את מרכזיות הקשר בין מצב ההורה לבין טובת הילד והן את היעדר הרלוונטיות של חלק ניכר מהעילות הקונקרטיות שיסודן בפקודה המנדטורית.

ב. היעדר ביטוי מספק לידע המקצועי העדכני בנוגע למצבי סיכון של ילדים

במסגרת עבודת הוועדה ודיוניה נמצא כי נדרש לעדכן את עילות הנזקקות, שחלקן נוסחו לפני שנים רבות, לאור ההתפתחות המשמעותית שחלה בידע המקצועי בתחום הגנת הילד ולאור הניסיון הרב

Children Act 1989, c 2 § 31 (UK), 23

(להלן: חוק הילדים האנגלי 1989). <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/contents>

Child, Youth and Family Services Act, 2017 (Can. Ont.), <https://www.ontario.ca/laws/statute/17c14>. 24 (להלן: חוק הילדים, המשפחה והנוער, אונטריו קנדה 2017).

25 לאור חריגותיו של נתון זה, ייתכן שהוא נובע מטעות באיסוף נתונים.

שהצטבר ביישום החוק. עדכון זה יאפשר התאמה מיטבית בין הרציונל להתערבות על פי החוק לבין דרכי ההתערבות והפעולה על פי החוק והמענים המקצועיים הניתנים כיום לקטינים בסיכון ומשפחותיהם לבין המסגרת החוקית.

ב.3.1 | קשיים קונקרטיים שעלו בהתייחס לעילות הקיימות

מדיוני הוועדה ותהליכי שיתוף הציבור עלו מספר קשיים קונקרטיים בהתייחס לעילות הקיימות:

א. עילה (2)1 – לא נמצא אחראי עליו (על הקטין)

לא עלה קושי בנוגע לעילה זאת.

ב. עילה (2)2 – האחראי על הקטין אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו או שהוא מזניח את הטיפול או ההשגחה

בנוגע לעילה זו עלו שני קשיים:

1) פער בין המונח "אינו מסוגל" לבין מהות החוק והפרקטיקה הטיפולית – בהקשר זה נטען כי אין לדרוש היעדר מסוגלות הורית מלא ומתמשך אלא יש צורך בזיהוי המצבים שבהם נדרשת התערבות זמנית וממוקדת בשל קושי משמעותי בתפקוד ההורי, וזאת על סמך תפיסה טיפולית-שיקומית, שהיא-היא מהות החוק. מהנתונים שהוצגו בפני הוועדה בדבר הפרקטיקה הנהוגה כיום עולה כי לא נדרש היעדר מסוגלות הורית מוחלט וכי מתמקדים במצבים שבהם נפגעה ממשית יכולתו של ההורה להעניק לקטין את הטיפול וההשגחה הנדרשים.

2) קושי נוסף שעלה בדיוני הוועדה התייחס לאופן הניסוח של העילה. על פי ניסוח זה העילה כורכת יחדיו את סוגיית ההזנחה ואת יכולותיו של ההורה, וזאת במקום להתייחס אל ההזנחה כצורה נוספת ונפרדת של פגיעה בקטין, בדומה למצבי התעללות. הזנחה, על גווניה השונים, באה לידי ביטוי בפגיעה ישירה ומוחשית בשלמו הפיזי והנפשי של הקטין, ויש לה השלכות שליליות משמעותיות על התפתחותו ועל רווחתו. על כן ראוי להפריד בין עילת ההזנחה לבין מסוגלות ההורה, ולמקם את ההתייחסות להזנחה צמוד לעילה העוסקת במצבי פגיעה בקטין. נוסח העילה הנוכחי, שלפיו ההזנחה וחוסר יכולתו של ההורה כרוכים יחדיו, עלול ליצור בלבול מושגי ועמימות, והוא עלול גם להסיט את תשומת הלב מזיהוי מצבי ההזנחה ומהטיפול בהשלכותיהם על הקטין אל עבר ההערכה הכוללת של תפקוד ההורה. לפיכך יש צורך בהפרדה מושגית ומעשית בין ההתייחסות להזנחה לבין ההתייחסות לסוגיית היכולות ההוריות.

ג. עילה (2)3 – הוא (הקטין) עשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא בפלילים

כמפורט לעיל, עילה זו קובעת כי אם קטין מבצע מעשה שהוא עבירה פלילית אך אינו מובא לדין פלילי בגינו, אזי יש עילה להכרזתו כנזקק. הסיבות לכך שקטין לא הובא לדין פלילי יכולות להיות נעוצות בהיותו מתחת לגיל האחריות הפלילית (12) או היותו מעל גיל זה מבלי שעמד לדין, זאת אף על פי שלא כל קטין שעובר עבירה פלילית ייחשב מטבע הדברים לקטין נזקק.

כמפורט להלן (ראו דברי ההסבר לעילות המוצעות) הוועדה סברה כי יש חשיבות לשימור עילת נזקקות

זו, וזאת לאור אחוזי השימוש הקיימים בה והחשיבות של הבטחת מענה מתאים לקטינים עוברי חוק שלא הועמדו לדין.

ד. עילה 2(4) – הוא (הקטין) נמצא משוטט, פושט יד או רוכל בניגוד לחוק עבודת הנוער, תשי"ג-1953

עילה זו מבוססת על מונחים שמקורם בסעיף 16 לפקודת העבריינים הצעירים, ופקודה זו הייתה רלוונטית בתקופת חקיקת החוק המקורי. כיום, לעומת זאת, התופעות שוטטות, פשיטת יד ורוכלות בקרב קטינים אינן נפוצות כבעבר, ובפועל השימוש בעילה זו מועט ביותר.²⁶

ה. עילה 2(5) – הוא נתון להשפעה רעה או שהוא חי במקום המשמש דרך קבע מקום עבירה;

הביקורת על עילה זו מתמקדת בניסוח הרחב של המונחים "השפעה רעה" ו"מקום המשמש דרך קבע מקום עבירה". המונח "השפעה רעה" מתאפיין בניסוח כללי שאין בו תחימה מדויקת לגורמים או לנסיבות המגדירים השפעה זו. בשל היעדר הגדרה מדויקת למונח נותרת עילה זו ערטילאית ופתוחה לפרשנויות רבות ורחבות מדי המקשות על יישומה האחיד, ויש בכך סכנה לפרשנות רחבה ומכלילה מדי שעלולה להוביל להחלטות שאינן מאזנות כראוי בין השיקולים השונים הנדרשים בהתערבות מסוג זה.

גם המונח "מקום המשמש דרך קבע מקום עבירה", המנוסח אף הוא באופן רחב, עלול לעורר שאלות פרשניות. כך למשל, ניתן לפרשו ככזה שמתייחס גם למצב שהקטין מתגורר בשכונה או בסביבה שרמת הפשיעה בה גבוהה, גם אם הוא עצמו או בני משפחתו אינם מעורבים כלל בפעילות עבריינית. פרשנות מרחיבה שכזו עלולה, לכאורה, להביא למצב שבו קטינים רבים יוגדרו כנזקקים רק בגלל מקום מגוריהם, ובכך להרחיב באופן בעייתי את היקף ההתערבות הפוטנציאלי של רשויות הרווחה והמשפט בחייהם של קטינים ושל משפחות שלא בהכרח נזקקים לכך. בפועל, כאמור, הנתונים מורים על שימוש מועט ביותר בעילה זו.

ו. עילה 2(6) – שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת

עילה זו, שהיא עילת סל, התקבלה כאמור בעת חקיקת חוק הנוער (טיפול והשגחה) במטרה להבטיח כי לא ייווצר מצב שבו לא ניתן להעניק לקטין את הטיפול ולהגן עליו.²⁷ עם זאת, נטען במסגרת דיוני הוועדה כי יש לדייק את ניסוחה כדי להגדיר בצורה טובה יותר באיזה מצבים נכון לעשות שימוש בעילה זו. אומנם לא הוצגו בפני הוועדה נתונים המצביעים על שימוש בעילה זו באופן שאינו מידתי ואינו מבוקר, אך עקב ניסוחה עלול להיווצר בציבור רושם מוטעה בנוגע לסמכות ההתערבות בתא המשפחתי.

ז. עילה 2(7) – "הוא (הקטין) נולד כשהוא סובל מתסמונת חסר בסם (סינדרום גמילה)"

עילה זו היא דוגמה בולטת לאתגר העומד בפני המחוקק בעת ניסוח חוק – הצורך לאזן בין התמקדות במצבי סיכון ספציפיים לבין יצירת מסגרת חוקית גמישה ורחבה דיה שתוכל להכיל מגוון רחב של מצבים ולהתאים את עצמה לשינויים החלים לאורך השנים. במקרה זה העילה מתמקדת בתינוקות הנולדים עם תסמונת גמילה מסמים (סינדרום גמילה), אך מתעלמת ממצבים אחרים של תינוקות הנמצאים בסיכון בשל חשיפה טרום-לידתית לחומרים מזיקים, כגון אלכוהול. ניסוח צר שכזה מגביל את יכולתה

26 ראו לעיל טבלה מס' 1.

27 שרון קטינים בסיכון (1998), לעיל ה"ש 7, בעמ' 119–120.

של העילה להעניק הגנה לקטינים המצויים במצבי סיכון מגוונים ומשתנים. מנתוני מערכת הרווחה עולה כי גם השימוש בעילה זו מועט.

ב.3.2 | התנאים למתן הצו – רציונל ודברי הסבר

העילות המוצעות, אשר על פי הצעת הוועדה יקראו להלן "התנאים למתן הצו", מבקשות להעמיד בסיס התערבות על סמך ידע עדכני בנוגע למצבי סיכון וסכנה בקרב קטינים.

ניתן לחלק את העילות המוצעות לחמש קטגוריות מרכזיות:

1. עילה הקשורה להיעדר אחראי לקטין או לחוסר היכולת של האחראי לטפל בקטין (עילה 1);

2. עילה הקשורה לפגיעה בקטין על ידי ההורה (עילה 2);

3. עילה המתמקדת בתוצאות הנגרמות ממצבי פגיעה בקטין והזנחה שלו (עילה 3);

4. עילות הקשורות להתנהלות הקטין עצמו (עילה 4, עילה 5);

5. עילת סל (עילה 6).

מבנה העילות המוצע מבקש לפיכך להציג התייחסות כוללת למצבי הסיכון, ובתוך כך לשנות את ההתמקדות בהורה ובהתנהלותו להתמקדות בקטין.

הצעת הוועדה לתנאים שיאפשרו לבית המשפט להתערב בעניינו של קטין

1 (לא נמצא אחראי לקטין או שהאחראי לקטין אינו יכול להעניק לו את הטיפול או ההשגחה הנדרשים.

2 (הקטין נתון לפגיעה, להתעללות או להזנחה על ידי האחראי לו או יש חשש של ממש כי הקטין נתון לפגיעה, להתעללות או להזנחה כאמור; או הקטין נתון לפגיעה, להתעללות או להזנחה מצד בן משפחה או קיים חשש של ממש לפגיעה, להתעללות או להזנחה כאמור, ואין די בפעולת האחראי לקטין להפסקתה.

3 (ניכרת פגיעה בהתפתחות הקטין ו/או בבריאותו הפיזית או הנפשית או קיים חשש ממשי לפגיעה כאמור וההתערבות נדרשת, מאחר שאין די בפעולת האחראי לשם הפסקתה, מניעת החרפתה או שיקומה.

4 (הקטין מפגין התנהגויות המסכנות ממשית את חייו, את התפתחותו ו/או את בריאותו הפיזית או הנפשית ואת שלומו, ואין די בפעולת האחראי לו למניעת הסכנה, הפסקתה או צמצומה במידה הדרושה לשם שמירה על שלומו.

5 (הקטין עשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא בפלילים;

6 (שלומו הגופני או הנפשי של הקטין נפגע או עלול להיפגע, אף שלא התקיימו במקרה זה התנאים המנויים בסעיפים 1-5 לעיל, והצו נדרש מטעמים מיוחדים שיירשמו לשם הבטחת שלומו הגופני או הנפשי.

1. לא נמצא אחראי לקטין או שהאחראי לקטין אינו יכול להעניק לו את הטיפול או ההשגחה הנדרשים.

הנוסח המוצע מחבר בין האמור כיום בסעיף 2(1) בחוק – “לא נמצא אחראי על הקטין” – ובין סעיף 2(2) בחוק, ולפיו “האחראי על הקטין אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו או שהוא מזניח את הטיפול או ההשגחה”. החיבור בין שני הסעיפים הללו נובע מהצורך לתת מענה מקיף למגוון מצבים שבהם קטינים עלולים להימצא בסיכון עקב היעדר אחראי היכול להעניק להם את הטיפול וההשגחה הנחוצים. ניסוח מחודש זה יוצר הגדרה המתייחסת הן למצבים של היעדרות פיזית מוחלטת של אחראי לקטין והן למצבים שבהם האחראי נוכח פיזית אך אינו יכול למלא את תפקידיו ההוריים. את המונח “לא נמצא אחראי לקטין” עלולים לפרש רק להיעדרות פיזית, אך בפועל יש מצבים מורכבים מכך שבהם האחראי אומנם נוכח בחיי הקטין אך אינו יכול לספק את צרכי הקטין. בזכות החיבור בין שני הסעיפים, החוק מכיר בעובדה שיש מצבים שבהם האחראי לקטין קיים ואף נמצא בסביבתו הפיזית של הקטין, אך אינו יכול לשאת בטיפול בקטין או בהשגחה עליו.

השימוש במונח “יכול” במקום “מסוגל” בנוסח המוצע נועד להתאים את לשון החוק למהותו ולמטרותיו. שינוי זה מדגיש כי החוק אינו מכוון להערכת המסוגלות ההורית הכוללת של ההורה, אלא מתמקד במצבים של קושי ממשי ביכולתו לספק את צרכי הקטין בנקודת זמן מסוימת. הבחנה זו חשובה, שכן היא ממחישה את האוריינטציה הטיפולית-שיקומית של החוק, הרואה בקשיים ביכולות ההוריות מצב הניתן לשיפור בטווח הקצר בסיוע התערבות מתאימה, ולא פגם מהותי וקבוע במסוגלותו של ההורה.

במשפט המשווה ניתן למצוא במספר מדינות התייחסות דומה לזו שצוינה לעיל. כך למשל בסעיף 71 לחוק **Children and Young Persons Care and protection act 1998** בניו סאות' ויילס (להלן: חוק הילדים והצעירים (טיפול והגנה) ניו סאות' ויילס אוסטרליה 1998)²⁸ נקבע כי בית משפט יכול להורות על צו, אם שוכנע כי הילד או הצעיר זקוקים לטיפול ולהגנה (In need of care and protection) מסיבה כלשהי, ובכלל זה (ללא הגבלה) אחת מן הסיבות האלה: אין הורה הזמין לטפל בילד או בצעיר בשל מוות או חוסר יכולת או כל סיבה אחרת; ההורים מכירים בקשיים משמעותיים שיש להם בטיפול בילד או בצעיר, ובשל כך הילד או הצעיר זקוקים לטיפול והגנה; צרכיו הפיזיים, הפסיכולוגיים או החינוכיים הבסיסיים של הילד אינם מקבלים מענה או עלולים שלא לקבל מענה מהוריו או מהמטפל הראשי שלו.

2. הקטין נתון לפגיעה, להתעללות או להזנחה על ידי האחראי לו או יש חשש של ממש כי הוא נתון לפגיעה, להתעללות או להזנחה כאמור; או הקטין נתון לפגיעה או להתעללות מצד בן משפחה או קיים חשש של ממש לפגיעה, להתעללות או להזנחה כאמור, ואין די בפעולת האחראי לקטין להפסקתה. לעניין סעיף זה – ההגדרה לבן משפחה היא כהגדרתה בחוק למניעת אלימות במשפחה.²⁹

מטרתו של סעיף זה היא לשקף את המטרה ההגנתית-טיפולית של חוק הנוער ואת המחויבות העמוקה של

²⁸ Children and Young Persons (Care and Protection) Act 1998 No. 157 (Austl., NSW), <https://legislation.nsw.gov.au/view/html/inforce/current/act-1998-157#sec.92>

(להלן: חוק הילדים והצעירים (טיפול והגנה) ניו סאות' ויילס אוסטרליה 1998).

²⁹ “בן משפחה” – לרבות מי שהיה בן משפחה בעבר, והוא אחד מאלה:

(1) בן זוג, הורה או בן זוג של הורה, הורה של בן זוג או בן זוגו של ההורה, סב או סבתא, צאצא או צאצא של בן זוג, אח או אחות, גיס או גיסה, דוד או דודה, אחין או אחיינית; (2) מי שאחראי לצרכי מחייתו, בריאותו, חינוכו או שלומו של קטין או חסר ישע, המתגורר עמו, וקטין או חסר ישע המתגורר עם מי שאחראי עליו כאמור. (ס' 1 לחוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991).

המדינה להבטיח את שלומם של קטינים החשופים לפגיעות בתוך המשפחה. אלו מצבי הליבה שבהם נדרשת התערבות של מערכת הרווחה על סמך ההכרה כי לילדים יש הזכות לחיות בסביבה בטוחה ומוגנת, ללא פגיעה פיזית, רגשית או נפשית. סעיף זה מבטא הכרה בעובדה שהאחריות והסמכות של המדינה אינן מוגבלות רק למקרים שבהם הפגיעה בקטין היא מהאחראי הישיר, אלא חלות גם במקרים של פגיעה על ידי בני משפחה אחרים, והאחראי נמנע מלהתערב או אין די בהתערבותו כדי להפסיק את הפגיעה.

יצוין כי במקרים של פגיעה והתעללות מצד בן משפחה יש לכלול מצבים של פגיעה פיזית, מינית ונפשית. בכלל זה יש להתייחס גם למצבים של חשיפה מתמשכת לאלימות במשפחה או לאלימות קשה או קיצונית במשפחה, שלרוב מוכרים כיום כפגיעה וכהתעללות רגשית המסבים לאורך זמן נזק משמעותי לקטין.

בחלק ניכר מהמדינות שנבחנו נמצאו התייחסויות למונח התעללות או ביטויים דומים במסגרת עילות ההתערבות, למשל השימוש בביטוי "ill treatment" (יחס פוגעני) ובביטוי "abuse" (התעללות) נמצא בעילות במספר מדינות. בחלק מהמדינות אף נמצא השימוש בשני הביטויים הללו, ill treatment or abuse.

למשל **באנגליה** מוגדרת העילה להתערבות על פי **חוק הילדים האנגלי 1989** כגרימת נזק לקטין. להלן הגדרת המונח "נזק" שם:³⁰

"harm" means ill-treatment or the impairment of health or development including, for example, impairment suffered from seeing or hearing the ill-treatment of another;... "ill-treatment" includes sexual abuse and forms of ill-treatment which are not physical".

כלומר³¹ במסגרת הגדרת "נזק" נכללים יחס פוגעני או פגיעה בבריאות או בהתפתחות לרבות, למשל, פגיעה הנגרמת מחשיפה ליחס פוגעני כלפי אחר. כן נקבע כי "יחס פוגעני" כולל התעללות מינית וצורות של יחס פוגעני שאינן פיזיות.

בניו סאות' ויילס באוסטרליה נקבעה במסגרת עילות ההתערבות על פי החוק העילה הזו:³²

"...the child or young person has been, or is likely to be, physically or sexually abused or ill-treated...."

כלומר "הילד או הצעיר עבר, או צפוי לעבור, התעללות פיזית או מינית או יחס פוגעני..."

ובנוסף החוק ב**סקוטלנד**:³³

"...the child will be abused or harmed, or... the child has, or is likely to have, a close connection with a person who has carried out domestic abuse..."

כלומר "...הילד יעבור התעללות או פגיעה, או... לילד יש, או צפוי להיות לו, קשר קרוב עם אדם שהתנהג באלימות במשפחה..."

30 חוק הילדים האנגלי 1989, לעיל ה"ש 23, בס' 31.

31 כאן ובכל מקום אחר בפרק זה התרגום לעברית הוא תרגום חופשי ולא תרגום רשמי.

32 חוק הילדים והצעירים (טיפול והגנה) ניו סאות' ויילס אוסטרליה 1998, לעיל ה"ש 28, בסעיף 71.

33 Children's Hearings (Scotland) Act 2011, § 67, <https://www.legislation.gov.uk/asp/2011/1/contents> (להלן: חוק הילידי הילדים הסקוטי 2011).

בכל המדינות שנבחנו נכללו באופן מפורש מצבים של חשיפה לאלימות במסגרת עילות ההתערבות על פי החוק.

3. ניכרת פגיעה בהתפתחות הקטין ו/או בבריאותו הפיזית או הנפשית או קיים חשש ממשי לפגיעה כאמור וההתערבות נדרשת, מאחר שאין די בפעולת האחראי לשם הפסקתה, מניעת החרפתה או שיקומה.

סעיף זה מבקש לבטא את ההכרה בייחודיות תהליך ההתפתחות של ילדים ובני נוער, בפגיעותם הרבה ובהשלכות של מצבי פגיעה או של היעדר מתן טיפול ראוי על התפתחותם ובריאותם בטווח הקצר ובטווח הארוך. הסעיף שופך אור על הידע העדכני בתחום מדעי ההתפתחות,³⁴ העומד על הנזקים לטווח הקצר ולטווח הארוך הנגרמים ממצבים שבהם הקטין אינו זוכה לטיפול הולם.³⁵

נוסף על האמור, יש בנוסח הסעיף כדי להדגיש את חשיבות האיתור וההתערבות המוקדמים ואת נקיטת פעולות המנע. הוא מאפשר לרשויות הרווחה ולבית המשפט לפעול לא רק במקרים של פגיעה קיימת, אלא גם כאשר קיים חשש ממשי לפגיעה עתידית או להחרפתה של פגיעה קיימת. על פי גישה זו מניעת פגיעה עדיפה על טיפול בנזקים שכבר נגרמו, ולילד יש זכות שיתערבו בעניינו מוקדם ככל האפשר וימנעו ממנו מצבים של פגיעה והתעללות ופגיעה בהתפתחותו. הסעיף מדגיש את האחריות ההורית לפעול לטובת הילד. הוא מאפשר התערבות לא רק כאשר ההורה גורם ישירות לפגיעה, אלא גם כאשר הוא נמנע מלפעול להפסקתה, למניעת החרפתה או לשיקום הנזק שנגרם בעטייה.

הסעיפים הקודמים מתמקדים בפגיעה, בהתעללות ובהזנחה, שהן עילות מובהקות העוסקות בפגיעה ישירה בילד מהאחראי לו או מבן משפחה. סעיף זה, לעומת זאת, מתמקד במצבו של הקטין ומאפשר הגנה עליו גם במצבים שאינם בהכרח מצויים בגבולות הגדרות אלו, אך עדיין עלולים לגרום לנזק משמעותי. על פי סעיף זה מכירים בעובדה שהתפתחות ובריאות תקינות של ילד תלויות במילוי מגוון רחב של צרכים רגשיים, קוגניטיביים, חברתיים ופיזיים. כמו כן על פי הסעיף מאפשרים התערבות במצבים שבהם יש פער בין צורכי הילד לבין יכולת הוריו לספקם.

בסקוטלנד למשל נקבע בסעיף 67 ל- Children's Hearings (Scotland) Act 2011³⁶ כי יכולה להיות עילה להתערבות במקרים שבהם הילד עלול לסבול שלא לצורך, או בריאותו או התפתחותו של הילד עלולים להיפגע קשות עקב חסר בטיפול הורי. בסעיף 71 **לחוק הילדים והצעירים (טיפול והגנה) ניו סאות' ויילס אוסטרליה 1998**³⁷ נקבעה עילת התערבות במקרים שבהם הילד או הצעיר סובלים או עלולים לסבול מנזק בהתפתחות או מנזק פסיכולוגי חמור בגלל הסביבה הביתית שהוא שווה בה.

4. הקטין מפגין התנהגויות המסכנות ממשית את חייו, את התפתחותו ו/או את בריאותו הפיזית או הנפשית ואת שלומו, ואין די בפעולת האחראי לו למניעת הסכנה, הפסקתה או צמצומה במידה הדרושה לשם שמירה על שלומו.

הנוסח החדש לסעיף מתמקד ב"התנהגויות המסכנות באופן ממשי את חייו, את התפתחותו ו/או בריאותו הפיזית או הנפשית ואת שלומו" של הקטין, והוא מרחיב את יכולת ההתערבות לשם הגנה על קטינים והטיפול בהם למגוון רחב של מצבי סיכון שבהם הקטין הוא זה שמסכן את עצמו.

34 לעניין זה ראו נספח 4 לדוח: תרצה יואלס **מדעי ההתפתחות בשירות הגנת הילד**.

35 שם.

36 חוק הילכי הילדים הסקוטי 2011, לעיל ה"ש 33.

37 חוק הילדים והצעירים (טיפול והגנה), ניו סאות' ויילס אוסטרליה 1998, לעיל ה"ש 28, בסעיף 71.

המונח "הקטין מפגין התנהגויות המסכנות..." משקף תפיסה מקצועית חשובה הרואה בהתנהגויות המסכנות מאפיין חיצוני ולא חלק מזהותו המהותית של הקטין. בכך היא מאפשרת נקודת מבט הוליסטית כלפי מצבו של הקטין והימנעות מתיוג שלילי. כמו כן על פי גישה זו יש הכרה בעובדה שהתנהגויות אלו עשויות להיות זמניות או להיגרם ממניעים חיצוניים, ולא בהכרח מאפיינות את הקטין באופן מהותי ולאורך חייו.

נוסף על כך, הסעיף מדגיש את החשיבות של מעורבות ההורים או של האחראים לקטין בהתמודדות עם התנהגויותיו.

עם זאת, בהתייחסות הסעיף למצב שבו "אין די בפעולת האחראי", יש הכרה בעובדה שלעיתים, למרות מאמצי ההורים, נדרשת התערבות חיצונית. התערבות כאמור תאפשר תמיכה במשפחות המתמודדות עם אתגרים מורכבים מבלי להאשים הורים בכישלון.

נוסח הסעיף מציב רף התערבות גבוה יחסית לנוכח הדרישה כי ההתנהגויות יסכנו משמעותית את חייו של הקטין, את בריאותו או את התפתחותו.

ניתן למצוא במשפט המשווה עילות דומות. כך למשל **בסקוטלנד** במסגרת אחת מעילות ההתערבות בחוק נקבע:³⁸

"...the child's conduct has had, or is likely to have, a serious adverse effect on the health, safety or development of the child or another person...."

כלומר "...להתנהגותו של הילד יש, או עלולה להיות, השפעה שלילית חמורה על הבריאות, על הבטיחות או על ההתפתחות של הילד או של אדם אחר..."

5. הוא (הקטין) עשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא בפלילים.

עילה זו מתמקדת במצב שבו קטין לא הועמד לדין בעקבות מעשה פלילי, בין שהסיבה לכך היא היותו מתחת לגיל אחריות פלילית ובין שיש לכך סיבות אחרות.³⁹ כאמור, עיון בנתוני עבודת העו"ס לפי חוק הנוער לאורך השנים מעלה כי עילה זו נמצאת בשימוש עקבי רב יותר מעילות הנזקקות הקונקרטיות האחרות. עילה זו מאפשרת, במקרים המתאימים, להתערב בחייהם של ילדים עוברי חוק ולשקם אותם בעזרת טיפול שלא במסגרת ההליך הפלילי. לאור השימוש הקיים בעילה זו ולאור החשיבות של מענה מתאים לקטינים עוברי חוק שלא הועמדו לדין, הוחלט להותיר עילה זו על כנה. חשיבותה היא בהעמדת האפשרות להתערב בעניינם של קטינים שעברו עבירות פליליות אולם לא ניתן או לא נכון לעשות כן במסגרת החוק הפלילי, בין שהסיבה לכך היא היותם מתחת לגיל האחריות הפלילית ובין שהסיבה לכך היא הערכה מקצועית כי נכון יותר לשקמם באמצעים טיפוליים בלבד וללא הליכים וענישה פליליים.

6. שלומו הגופני או הנפשי של הקטין נפגע או עלול להיפגע, אף שלא התקיימו במקרה זה התנאים המנויים בסעיפים 1-5 לעיל, והצו נדרש מטעמים מיוחדים שיירשמו לשם הבטחת שלומו הגופני או הנפשי.

38 חוק הליכי הילדים הסקוטי 2011, לעיל ה"ש 33.

39 שרון קטינים בסיכון (1998), לעיל ה"ש 7, בעמ' 338-341.

הוספת סעיף סל זה משקפת הכרה מעמיקה במורכבות ובדינמיות של מצבי הסיכון שקטינים עלולים להיקלע אליהם. מטרתו העיקרית היא להעניק לבית המשפט את הגמישות הנדרשת להתמודד עם מגוון רחב של מצבים שלא ניתן לצפותם מראש או להגדירם באופן ממצה בסעיפים הקודמים. חשיבות סעיף זה נעוצה בהבנה כי מציאות חייהם של קטינים מתאפיינת בשינויים מהירים ובהתפתחות מתמדת של אתגרים חדשים, ואלה עלולים ליצור מצבי סיכון שלא נחזו בעת חקיקת החוק. כמו כן סעיף זה מאפשר לגורמי הרווחה ולבית המשפט להגיב בזמן אמת לאיומים חדשים על שלומם של קטינים שעשויים להתגלע בחלוף הזמן. הכרה בצורך בסעיף סל דינמי עמדה כאמור בבסיס חקיקת סעיף זה בשנת 1960.⁴⁰

הסעיף מבוסס בעיקרו על סעיף 2(6) בחוק הקיים, שהוא עילת סל. הוא מבטא כאמור את חשיבות הענקת הגמישות לבית המשפט להתערב במקרים הנדרשים לצד קביעת מנגנוני איזון חשובים, ביניהם הדרישה ל"נימוקים מיוחדים שיירשמו" והדרישה כי בית המשפט יבחן קודם לפנייה לעילה זאת האם מצב הקטין עונה על מי מהעילות המנויות בסעיפים הקודמים. גם הדרישה שלפיה הצו נדרש לשם הבטחת "שלומו הנפשי או הגופני של הקטין" מגדירה את גבולות ההתערבות ומבטיחה כי תהיה התערבות רק כאשר יש צורך בהגנה על הקטין. בהמשך לאמור, המונח "מכל סיבה אחרת", שנמצא בנוסח הנוכחי של סעיף הסל ואשר נתפס כרחב מאוד, הושמט מהנוסח המוצע.

ב.3. חוקי הגנת הילד ועילות ההתערבות על פי החוק – משפט משווה

אנגליה

חוק הילדים האנגלי 1989⁴¹ קבע את המסגרת החקיקתית למערכת הנוכחית להגנת הילדים באנגליה. אחת הבעיות שהיו קודם לחקיקת חוק זה התבטאה בהיעדר תכנון והתבוננות רחבה בהסדרים המשפטיים. ההסדרים המשפטיים שקדמו לחוק נקבעו לאורך שנים רבות, וממשלות שונות נטו מדי פעם לחוקק חוק אשר נועד להתמודד עם בעיה ספציפית שהתעוררה באותה העת בלי קשר של ממש למה שהיה קודם לכן וללא ראייה רחבה של מכלול ההסדרים המשפטיים. אי לכך טיפול בילדים בסיכון נעשה על פי מספר הוראות חוק שונות שקבעו מנגנונים שונים. החקיקה הזו, שנעשתה טלאים טלאים, יצרה תסכול רב בקרב אנשי מקצוע.⁴² החוק משנת 1989 נועד לספק מסגרת חקיקה קוהרנטית אחת עבור מכלול רחב של עניינים מהמשפט הפרטי והציבורי הנוגעים לילדים ובכלל זה הליכי נזקקות, הליכים העוסקים במשמורת ילדים, השמה חוץ ביתית ואימוץ.⁴³

עילות ההתערבות להגנה על ילדים על פי החוק

החוק מגדיר שני סוגי צווים – צו פיקוח (Supervision) וצו השגחה (care). במסגרת חוק זה מועברת האחריות

40 פרוטוקול ישיבה 8, לעיל ה"ש 5, ראו דבריו של ד"ר פאלק.

41 חוק הילדים האנגלי 1989, לעיל ה"ש 23.

42 Nick Allen, MAKING SENSE OF THE CHILDREN ACT 1989, at 3 (4th edition 2005)

THE CHILDREN ACT 1989 – GUIDANCE AND REGULATIONS, VOLUME 1 – COURT ORDERS 5 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/274179/Children_Act_1989_court_orders.pdf (2008), 43 (להלן: THE CHILDREN ACT 1989 GUIDANCE AND REGULATIONS – VOLUME 1).

לילד לרשות המקומית ומוענקת לרשות בין היתר הזכות להוציא את הילד מהבית. כדי לאפשר לבית המשפט להורות על הצווים האלה יש לעמוד בתנאים שיפורטו להלן.

לעניין הפעלת צווים אלו החוק קובע בסעיף 31 שני תנאים מצטברים שהם עילות ההתערבות על פי החוק.⁴⁴

(a) that the child concerned is suffering, or is likely to suffer, significant harm; and

(b) that the harm, or likelihood of harm, is attributable to—

(i) the care given to the child, or likely to be given to him if the order were not made, not being what it would be reasonable to expect a parent to give to him; or

(ii) the child's being beyond parental control.⁴⁵

כלומר נדרשת הוכחה כי הילד סובל או עלול לסבול מנזק משמעותי וגם כי נזק זה הוא תוצאה של אחת מהסיבות האלה – הטיפול שהעניק או עשוי להעניק ההורה או שאין להורה שליטה על הילד. מאחר שנדרש קיומו של קשר בין הנזק לבין הטיפול שמעניקים ההורים, נזק הנגרם מצד שלישי באופן בלעדי אינו רלוונטי, אלא אם כן ניתן היה לצפות כי הורה היה מתערב כדי למנוע זאת ובאופן בלתי סביר לא עשה כן.⁴⁶

החוק מגדיר נזק (harm) כך:⁴⁷

"harm" means ill-treatment or the impairment of health or development including, for example, impairment suffered from seeing or hearing the ill-treatment of another;

"development" means physical, intellectual, emotional, social or behavioural development;

"health" means physical or mental health; and

"ill-treatment" includes sexual abuse and forms of ill-treatment which are not physical.

אשר לשאלה מתי הנזק הוא משמעותי, החוק קובע כי יש להשוות בין בריאות והתפתחות הילד לבין מה שניתן היה לצפות לו לגבי ילד דומה:

Where the question of whether harm suffered by a child is significant turns on the child's health or development, his health or development shall be compared with that which could reasonably be expected of a similar child.

במתן צו בנוגע לטיפול בילד או להשגחה עליו על בית המשפט לוודא כי התקיימו התנאים שבחוק. מלבד זאת,

44 חוק הילדים האנגלי 1989, לעיל בה"ש 23, בסעיף 31(2).

45 שם.

46 The CHILDREN ACT 1989 GUIDANCE AND REGULATIONS – VOLUME 1, לעיל ה"ש 43, בעמ' 40.

47 חוק הילדים האנגלי 1989, לעיל ה"ש 23, בסעיף 31(9).

על בית המשפט לבחון את טובת הילד לאור הפרמטרים לבחינת טובת הילד המנויים בסעיף 1(31) בחוק. בית המשפט לא ייתן צו כאמור אלא אם הוא סבור שמתן צו טוב יותר לילד מאי מתן צו.

אונטריו, קנדה

בקנדה יש חלוקה בין הממשל הפדרלי והפרובינציות, ולפיה לפרובינציות יש סמכות שיפוט ברוב העניינים הקשורים לבריאות, חינוך ורווחה, ובכלל זה רווחת ילדים. לכל אחת מ-13 הפרובינציות יש חקיקה נפרדת בעניין רווחת ילדים. בהתחשב בכך, תוצג להלן החקיקה באונטריו. החוק המסדיר את שירותי הרווחה המוענקים לילדים ואת דרכי ההתערבות על פי החוק לגבי ילדים בסיכון הוא **Child, Youth and Family Services Act, 2017**.⁴⁸

היסטוריה בקצרה

החוק שקדם לחוק מ-2017 ושהסדיר הגנה על ילדים היה ה-Child and Family Services Act (CFSA)⁴⁹, שנחקק ב-1984, ולאורך השנים הוא עבר מספר תיקונים אשר מבטאים שינוי בגישה שרווחה בפרובינציה בכל הנוגע למדיניות המערכות להגנת ילדים.

מטרת החוק הייתה לשמש מסגרת חקיקתית אחת הכוללת עקרונות ברורים. כמו כן החוק ביקש להבטיח מתן הגנה על ילדים תוך הכרה בחשיבות השמירה על התא המשפחתי. הדגש באותה עת היה על החלת רף גבוה להתערבות המבוסס על סטנדרט של סיכון משמעותי לפגיעה (harm of risk substantial). כמו כן, החקיקה הדגישה עיקרון של התערבות מוגבלת ככל האפשר (alternative detrimental least the), שתמכה במדיניות להשארת ילדים בבית עם משפחותיהם.⁵⁰

במהלך שנות ה-90 התקיימו מספר רב של חקירות בנוגע למקרי המוות של ילדים. חקירות אלו התמקדו בתפקודם של שירותי הרווחה ובהגנה על ילדים, ונמתחה בהן ביקורת חריפה על המדיניות שעוגנה בחוק בכל הנוגע לרף ההתערבות לגבי ילדים בסיכון.⁵¹ אי לכך הממשלה נענתה לקריאות לשינוי בחקיקה במספר אופנים. המשמעותי ביותר היה תיקון החוק שצוין לעיל, ובמסגרתו הוגדרו מחדש מטרת החוק, עילות ההתערבות, לוחות זמנים ועוד. תיקון זה ביקש לחזק את ההגנה על ילדים ושיקף מעבר לגישה הממוקדת בילדים וברווחתם. להלן ההגדרה לעילות ההתערבות על פי חוק זה:⁵²

(2) *child is in need of protection where,*

(a) *the child has suffered physical harm, inflicted by the person having charge of the child or caused by or resulting from that person's,*

(i) *failure to adequately care for, provide for, supervise or protect the child, or*

48 שם; Child, Youth and Family Services Act (ASFC) (Can. Ont). כפי שיוסבר בהמשך החיבור, חוק זה החליף את החוק הקודם, ה-Child and Family Services Act R.S.O.1990, c. C.11 (להלן: החוק מאונטריו 1990).

49 שם, החוק מאונטריו 1990; Child and Family Services Act, 1984, SO 1984 (Can. Ont).
Colin B. King, Alan W. Leschied, Paul C. Whitehead & Debbie Chiodo, *Child Protection Legislation in Ontario: Past, Present and Future?*, 13 EDUCATION AND LAW 1, 6 (2003).

51 Karen J. Swift, & Henry Parada, *Child Welfare Reform: Protecting Children or Policing the Poor*, 19 JOURNAL OF LAW AND SOCIAL POLICY 1-17, 5, (2004).

52 יש לציין כי לאחר חקיקת חוק זה התקבל בשנת 2017 חוק נוסף. ראו לעניין זה: חוק הילדים, המשפחה והנוער, אונטריו קנדה 2017, לעיל ה"ש 24.

- (ii) pattern of neglect in caring for, providing for, supervising or protecting the child;*
- (b) there is a risk that the child is likely to suffer physical harm inflicted by the person having charge of the child or caused by or resulting from that person's,*
 - (i) failure to adequately care for, provide for, supervise or protect the child, or*
 - (ii) pattern of neglect in caring for, providing for, supervising or protecting the child;*
- (c) the child has been sexually abused or sexually exploited, by the person having charge of the child or by another person where the person having charge of the child knows or should know of the possibility of sexual abuse or sexual exploitation and fails to protect the child;*
- (d) there is a risk that the child is likely to be sexually abused or sexually exploited as described in clause (c);*
 - (d.1) the child has been sexually exploited as a result of being subjected to child sex trafficking;*
 - (d.2) there is a risk that the child is likely to be sexually exploited as a result of being subjected to child sex trafficking;*
- (e) the child requires treatment to cure, prevent or alleviate physical harm or suffering and the child's parent or the person having charge of the child does not provide the treatment or access to the treatment, or, where the child is incapable of consenting to the treatment under the Health Care Consent Act, 1996 and the parent is a substitute decision-maker for the child, the parent refuses or is unavailable or unable to consent to the treatment on the child's behalf;*
- (f) the child has suffered emotional harm, demonstrated by serious,*
 - (i) anxiety,*
 - (ii) depression,*
 - (iii) withdrawal,*
 - (iv) self-destructive or aggressive behaviour, or*

(v) *delayed development,*

and there are reasonable grounds to believe that the emotional harm suffered by the child results from the actions, failure to act or pattern of neglect on the part of the child's parent or the person having charge of the child;

(g) the child has suffered emotional harm of the kind described in subclause (f) (i), (ii), (iii), (iv) or (v) and the child's parent or the person having charge of the child does not provide services or treatment or access to services or treatment, or, where the child is incapable of consenting to treatment under the Health Care Consent Act, 1996, refuses or is unavailable or unable to consent to the treatment

(h) there is a risk that the child is likely to suffer emotional harm of the kind described in subclause (f) (i), (ii), (iii), (iv) or (v) resulting from the actions, failure to act or pattern of neglect on the part of the child's parent or the person having charge of the child;

(i) there is a risk that the child is likely to suffer emotional harm of the kind described in subclause (f) (i), (ii), (iii), (iv) or (v) and that the child's parent or the person having charge of the child does not provide services or treatment or access to services or treatment, or, where the child is incapable of consenting to treatment under the Health Care Consent Act, 1996, refuses or is unavailable or unable to consent to treatment to prevent the harm;

(j) the child suffers from a mental, emotional or developmental condition that, if not remedied, could seriously impair the child's development and the child's parent or the person having charge of the child does not provide treatment or access to treatment, or where the child is incapable of consenting to treatment under the Health Care Consent Act, 1996, refuses or is unavailable or unable to consent to the treatment to remedy or alleviate the condition;

(k) the child's parent has died or is unavailable to exercise the rights of custody over the child and has not made adequate provision for the child's care and custody, or the child is in a residential placement and the parent refuses or is unable or unwilling to resume the child's care and custody;

(l) the child is younger than 12 and has killed or seriously injured another person or caused serious damage to another person's property, services or treatment are necessary to prevent a recurrence and the child's parent or the person having charge of the child does not provide services or treatment or access to services or treatment, or, where the child is incapable of consenting to treatment

under the Health Care Consent Act, 1996, refuses or is unavailable or unable to consent to treatment;

(m) the child is younger than 12 and has on more than one occasion injured another person or caused loss or damage to another person's property, with the encouragement of the person having charge of the child or because of that person's failure or inability to supervise the child adequately;

(n) the child's parent is unable to care for the child and the child is brought before the court with the parent's consent and, where the child is 12 or older, with the child's consent, for the matter to be dealt with under this Part; or

(o) the child is 16 or 17 and a prescribed circumstance or condition exists.

ניו סאות' ויילס, אוסטרליה

באוסטרליה האחריות לניהול של שירותי הגנת הילדים ולתפעולם נתונה בידי המדינות והטריטוריות השונות.⁵³ אומנם החקיקה בנוגע להגנה על ילדים שונה בכל מדינה וטריטוריה, אך יש עקרונות מנחים משותפים בתחומים מרכזיים.⁵⁴ במסגרת בחינה זו נתמקד בניו סאות' ויילס, שבשנים האחרונות חלו בה מספר שינויים בהסדרה המשפטית של הגנה על ילדים.

היסטוריה בקצרה:

החוק המסדיר את מערכת ההגנה על ילדים בניו סאות' ויילס כיום הוא **חוק הילדים והצעירים (טיפול והגנה), ניו סאות' ויילס אוסטרליה 1998**.⁵⁵

קדמו לו חוקים מהשנים 1923, 1939 ו-1987, שהסדירו את הטיפול בילדים הזקוקים להגנה ולטיפול. כך למשל בעילות להכרזה על קטין כזקוק לטיפול (need of care) בחוק האחרון הוספו התייחסויות למצבים האלה: לא ננקטו פעולות מספיקות (adequate provision) לטיפול בילד; הילד עובר, או סביר שיעבור, התעללות; יש משבר בלתי הפיך (irretrievable breakdown) בין הילד לבין אחד מהוריו. כמו כן, המונח הזנחה הוחלף במונח התנהגות שמזיקה לילד (child the harms that behaviour).⁵⁶

החוק תוקן מספר פעמים, בין היתר, כדי לחזק את היכולת להשאיר ילדים במקרים המתאימים בביתם מחד גיסא, ואם הדבר אינו אפשרי, לקצוב זמנים לדרכי הטיפול ולפעול במטרה להבטיח לילדים בדחיפות בית קבוע ובטוח מאידך גיסא.

סעיף 71 לחוק קובע כי בית משפט יכול להורות על צו, אם שוכנע כי הילד או הצעיר זקוקים לטיפול ולהגנה

53 AUSTRALIAN GOVERNMENT: AUSTRALIAN INSTITUTE OF FAMILY STUDIES, AUSTRALIAN CHILD PROTECTION LEGISLATION (2022), <https://aifs.gov.au/cfca/publications/australian-child-protection-legislation#Appendices>

54 AUSTRALIAN GOVERNMENT: AUSTRALIAN INSTITUTE OF HEALTH AND WELFARE, CHILD PROTECTION AUSTRALIA 2019–20 (18 May 2012), <https://www.aihw.gov.au/reports/child-protection/child-protection-australia-2019-20/summary>

55 לנוסח החוק המלא ראו: חוק הילדים והצעירים (טיפול והגנה) ניו סאות' ויילס אוסטרליה 1998, לעיל ה"ש 28.

56 *Children (Care and Protection) Act 1987*, New South Wales <https://www.findandconnect.gov.au/ref/nsw/biogs/NE00020b.htm#related>

(protection and care of need in) מסיבה כלשהי, ובכלל זה (ללא הגבלה) אחת הסיבות המנויות המצוינות בחוק.

ככל שבית המשפט מורה על צו בשל עילה שאינה מנויה בחוק, הוא ראשי לעשות כן, אם שירותי הרווחה המגישים את הבקשה מפרטים את הסיבה וההצדקה למתן הצו בבקשה לבית המשפט.⁵⁷ החוק ממשיך וקובע כי בית המשפט לא יכול לקבוע שהצרכים הבסיסיים של ילד או צעיר אינם נענים רק בשל מוגבלות של ההורה או המטפל המרכזי או בשל עוני.⁵⁸

ובלשון החוק:

The Children's Court may make a care order in relation to a child or young person if it is satisfied that the child or young person is in need of care and protection for any reason including, without limitation, any of the following—
(a) there is no parent available to care for the child or young person as a result of death or incapacity or for

any other reason,

(b) the parents acknowledge that they have serious difficulties in caring for the child or young

person and, as a consequence, the child or young person is in need of care and protection,

(c) the child or young person has been, or is likely to be, physically or sexually abused or ill-treated,

(d) subject to subsection 71(2) the child's or young person's basic physical, psychological or educational needs may not be met, or are likely not to be met, by his or her parents or primary care givers,

(e) the child or young person is suffering, or is likely to suffer serious developmental impairment or serious psychological harm as a consequence of the domestic environment in which he or she is living,

(f) in the case of a child who is under the age of 14, the child has exhibited sexually abusive behaviors and an order of the Children's Court is necessary to ensure his or her access to, or attendance at, an appropriate therapeutic service,

g) the child or young person is subject to a care and protection order of another state or territory that is not being complied with,

57 שם, בסעיף 71A.

58 שם, בסעיף 71(2).

(h) section 171(1) applies in respect of the child or young person.’

(1A) If the Children’s Court makes a care order in relation to a reason not listed in subsection (1), the Court may only do so if the Secretary pleads the reason in the care application.

אירלנד

היסטוריה בקצרה

באירלנד הבסיס החקיקתי לנושא טיפול בילדים, השגחה והגנה עליהם הוא ה-Child Care Act, 1991⁵⁹, על תיקוניו (להלן: החוק האירי לטיפול בילד 1991). החוק שיקף בזמנו רפורמה רחבה בנוגע לטיפול בילדים, השגחה והגנה עליהם. עד לחקיקתו התפיסה המקובלת בנושא זה דגלה בצמצום התערבות המדינה במשפחה (אלא במקרים של נזק ממשי שנגרם לילד ולא רק סיכון לנזק כאמור) ובמתן שירותים לילדים ולמשפחות על ידי הקהילה והכנסייה. למדינה, על פי תפיסה זו, היה תפקיד שיורי בכל הנוגע להגנה על ילדים, לרוב דרך השמה במוסד ואומנה.⁶⁰ חקיקת החוק לעיל נתפסה כרגע מכונן בכל הנוגע לטיפול בילדים, השגחה והגנה עליהם באירלנד. בין היתר הטיל חוק זה על הרשויות הרלוונטיות חובה חוקית לזהות מצבי סיכון ולקדם את רווחתם של ילדים; לספק מגוון שירותי תמיכה וסיוע למשפחות ולילדים; ליתן דגש על רווחת הילד כשיקול ראשון במעלה; להתחשב בעמדות ורצון הילד ועוד. במובן זה, החוק יצר במדינה גישה פרואקטיבית של מניעה, לעומת החקיקה הקודמת, שהייתה פסיבית והתמקדה בהתמודדות עם מקרי פגיעה שהתרחשו.

סעיפי החוק הרלוונטיים בנושא עילות ההתערבות על פי חוק זה הם:

חלק 4 לחוק – הליכי טיפול והשגחה (Care Proceedings)

סעיף 16 – חובת הרשות לייזום הליכים (Duty of Child and Family Agency to institute proceedings)

הסעיף קובע כי חובה על הרשות להגיש בקשה לצו השמה או לצו השגחה (לפי נסיבות העניין) במקרה שבו היא סבורה כי דרושים לילד טיפול, השגחה או הגנה וכי לא סביר שיקבלם בלא צו כאמור.

סעיף 18 – צו השמה (Care order)

סעיף זה קובע את העילות למתן צו השמה על ידי בית המשפט. לפי הסעיף בית המשפט המחוזי ייעתר לבקשת הרשות לצו השמה, אם שוכנע כי התקיימה אחת מן העילות האלה:

Child Care Act, 1991 (Ir.), 59

⁵⁹ <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1991/act/17/enacted/en/html> (להלן: החוק האירי לטיפול בילד 1991).

⁶⁰ להרחבה על ההיסטוריה של מערכת הטיפול בילדים, השגחה והגנה עליהם באירלנד ראו:

Carmel Devaney & Caroline Mc McGregor, *Child Protection and Family Support in Practice in Ireland: A Contribution to Present Debates from a Historical Perspective*, 22(3) CHILD & FAMILY SOCIAL WORK 1255, 1257-1259 (2016), doi: <https://doi.org/10.1111/cfs.12342>

Kenneth Burns & Caroline McGregor, *Child Protection and Welfare Systems in Ireland: Continuities and Discontinuities of the Present*, in NATIONAL SYSTEMS OF CHILD PROTECTION: UNDERSTANDING THE INTERNATIONAL VARIABILITY AND CONTEXT FOR DEVELOPING POLICY AND PRACTICE 115, 121 (Lisa Merkel-Holguin, John D. Fluke & Richard D. Krugman eds., 2019), doi: [10.1007/978-3-319-93348-1_7](https://doi.org/10.1007/978-3-319-93348-1_7).

a) the child has been or is being assaulted, ill-treated, neglected or sexually abused

b) the child's health, development or welfare has been or is being avoidably impaired or neglected

c) the child's health, development or welfare is likely to be avoidably impaired or neglected.

בית המשפט נדרש לקבוע כי התקיימה עילה כאמור וכי נדרשים לילד טיפול, השגחה או הגנה וסביר שלא יקבלם אלא בצו כאמור.⁶¹

עוד נקבע כי במקרה שבית המשפט לא ראה לנכון ליתן צו השמיה, אך סבר כי כדאי (desirable) שנציג הרשות יבקר את הילד בביתו אחת לתקופה שנקבעה, הוא רשאי ליתן צו השגחה לפי סעיף 19 החל ממועד הגשת הבקשה לצו, ועד להכרעה בבקשה, בית המשפט רשאי, מיוזמתו או לבקשת אדם אחר, ליתן הנחיות הנוגעות לטיפול בילד, להשגחה ולמשמורת עליו או להוציא צו השגחה ביחס לילד.⁶²

צו השגחה (Supervision Order)

סעיף זה קובע את העילות למתן צו השגחה על ידי בית המשפט. לפי הסעיף בית המשפט המחוזי ייעתר לבקשת הרשות למתן צו השגחה, אם שוכנע כי התקיימה אחת מהעילות האלה:

a) the child has been or is being assaulted, ill-treated, neglected or sexually abused:

b) the child's health, development or welfare has been or is being avoidably impaired or neglected;

c) the child's health, development or welfare is likely to be avoidably impaired or neglected.

החל משנת 2020 מתקיים הליך מקיף לבחינת החוק לעיל והצורך בתיקונים בו,⁶³ אך נכון לאוגוסט 2022 הליך זה טרם הסתיים.

61 החוק האירי לטיפול בילד 1991, לעיל ה"ש 59, בסעיף 18.1.

62 שם, בסעיף 18.6.

63 Louise Forde, L. & Ursula Kilkelly, *Incorporating the CRC in Ireland, in* INCORPORATING THE UN CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD INTO NATIONAL LAW 118 (Ursula Kilkelly, Laura Lundy & Bronagh Byrne eds., 2021), DOI: <https://doi.org/10.1017/9781839701764>
Review of the Child Care Act 1991, IRELAND GOVERNMENT WEBSITE (22.08.2019), <https://www.gov.ie/en/publication/97d109-review-of-the-child-care-act-1991>

מאפייניה של מערכת ההגנה על ילדים בנורבגיה

1.1. מבנה המערכת ואופן ארגונה

ככלל מערכת הטיפול בילדים, ההשגחה וההגנה עליהם בנורבגיה מבוססת. שירותי רווחת הילד במדינה הם מקומיים, והרשויות המקומיות, דרך מינהל לרווחת ילדים, אחראיות ליישום החוק ולנקיטת אמצעים שונים ביחס לילד, בין שהם רצוניים (אמצעי סיוע להורים) ובין שהם בכפייה (בקשה לצו השמה). במקרים חמורים הדורשים הוצאה מהבית, על שירותי הרווחה ברשות המקומית לפנות לוועדה המחוזית לבריאות והשגחה (County Board of Health and Supervision) (להלן: הוועדה המחוזית). ועדה זו פועלת כגוף מעין שיפוטי ומקבלת החלטות בנוגע לבקשות להשמה חוץ ביתית של ילדים. יש כ-12 ועדות כאמור בנורבגיה לפי חלוקה גיאוגרפית, והרכבן, סמכויותיהן, אופן ניהול ההליכים ואפשרות ערעור על החלטתם מוסדרים בחקיקה.⁶⁴

היסטוריה בקצרה

חוק רווחת הילד (**The Child Welfare Act**) הוא הבסיס החקיקתי לטיפול בילדים, השגחה והגנה עליהם בנורבגיה. ראשיתו בסוף המאה ה-19. הוא נחקק כחלק מרפורמה במערכת המשפט הפלילי ובמטרה לתת מענה לילדים עוברי חוק. החוק תוקן שוב ב-1953 בדגש על מניעה של הזנחת ילדים ובעיות התנהגות שונות דרך סיוע למשפחות ואפשרות לאמצעי כפייה במקרים מסוימים.⁶⁵

בשנת 1992 התקבל תיקון משמעותי לחוק במסגרת ה-1992 The Child Welfare Act, אשר החליף את החוק משנת 1953. אימוץ החוק משנת 1992 סימן עידן חדש בכל הנוגע לטיפול בילדים, השגחה והגנה עליהם בנורבגיה. בין היתר כלל חוק זה את השינויים הבאים: (א) החוק הרחיב את ההגנות המשפטיות, נתן דגש על שלטון החוק (rule of law) בהקשרי רווחה, ועיגן את זכותם של הורים וילדים להליך הוגן; (ב) החוק ייסד את המנגנון של הוועדה המחוזית, התייחס לצורך בקבלת החלטות מבוססת ידע וראיות בתחום הרווחה, והסדיר אפשרות ערעור לבתי משפט.

בשנת 2021 התקבל בנורבגיה חוק מקיף אשר החליף את החוק משנת 1992, ושמו **Child Welfare Act 2023** (להלן: **החוק הנורבגי לרווחת הילד 2023**).⁶⁶

סקירת סעיפי החוק הנורבגי לרווחת הילד 2023

פרק 3 אמצעים טיפוליים – סעיפים רלוונטיים

Marit Skivenes, *Exploring Populations View on Thresholds and Reasons for Child Protection Intervention – Comparing En-gland, Norway, Poland and Romania*, EUROPEAN JOURNAL OF SOCIAL WORK 154-155 (2021), DOI: 10.1080/13691457.2021.1995706 ; Asgeir Falch-Eriksen & Marit Skivenes, *Right to Protection, in CHILDREN'S RIGHTS IN NORWAY: AN IMPLEMENTATION PARADOX?* 107, 120-121 (Malcolm Langford, Marit Skivenes & Karl Harald Søvig eds., 2019), DOI: <https://doi.org/10.18261/9788215031415-2019>

65 ריא:

Marit Skivenes, *Norway: Towards a Child-Centric Perspective, in CHILD PROTECTION SYSTEMS: INTERNATIONAL TRENDS AND ORIENTATIONS* 154-180 (Niel Gilbert, Nigel Parton & Marit Skivenes eds., 2011), DOI:10.1093/acprof:oso/9780199793358.003.0008

ACT RELATING TO CHILD WELFARE (CHILD WELFARE ACT) 2023 1992 (Nor.), <https://www.regjeringen.no/contentassets/221b-1c050f72434b8fb56564af085ea7/ny-barnevernslov-1.-januar-2023-en.pdf> 66

1-1 סיוע להורים בלא הסכמת הילד

הסעיף קובע כי במקרים שבהם לילד יש בעיות התנהגות קשות או במקרים שהוא מפתח בעיות כאלה, הוועדה המחוזית רשאית לקבוע כי אמצעי הסיוע שמטרתם למנוע ו/או להפחית את בעיות ההתנהגות אצל הילד יינתנו להורים גם בלא הסכמת הילד. הוראה למתן אמצעי הסיוע להורים כאמור (בלא הסכמת הילד) יכולות להינתן לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים.

פרק 5: השמה, שלילת אחריות הורית ואימוץ

3-1 החלטה על השמה

במקרה שבו אמצעים מתערבים פחות (less intrusive measures) אינם מספיקים, והדבר נחוץ בשל מצב הילד, הוועדה המחוזית רשאית להחליט על השמה. החלטה כאמור יכולה שתתקבל בהתקיים לפחות אחת מהעילות האלה:

(א) יש פגמים או חוסרים משמעותיים (serious shortcoming) בטיפול שהילד מקבל ובהשגחה על הילד, לרבות ביחס לקשר האישי, בטיחות, ומימוש הצרכים של הילד בהתאם לגילו והתפתחותו;

(ב) במקרה שבו ההורים אינם מבטיחים לילד חולה או לילד שיש לו מוגבלות את הסיוע, הטיפול וההכשרה שהוא זקוק להם;

(ג) הילד סובל מהתעללות או חשוף להתעללות קשה בבית;

(ד) יש סבירות גבוהה ביותר (overwhelmingly likely) כי בריאות הילד או התפתחותו עלולות להינזק מאחר שההורים אינם מסוגלים ליטול אחריות על הילד (ככל הנראה הכוונה היא לאחריות על טיפול והשגחה);

(ה) יש סבירות גבוהה כי עילות (א)-(ד) יחולו ביחס לתינוק ששובץ בהשמה (לפי סעיף 4-2);

(ו) יש סבירות גבוהה כי עילות (א)-(ד) יחולו ביחס להחזרה של ילד שחי מחוץ לביתו בהסכמת הוריו;

(ז) הילד חי מחוץ לביתו, בהסכמת הוריו, לתקופה שעולה על שנתיים, ויצר קשרים משמעותיים עם האנשים והסביבה שבה הוא מתגורר, לכן החזרתו יכולה לגרום לו לקושי רב.

חלק רביעי

4.ב

הצעת תיקונים לתקנות הנוער (טיפול והשגחה) (הוראות שונות), תשכ"ב-1962

בפרק זה מובאים מספר תיקונים לתקנות הנוער (טיפול והשגחה) שמטרתם לקבוע מספר שינויים בהסדרים לעניין שיתוף הילדים על ידי עו"ס לפי חוק הנוער. תיקונים אלו באים נוסף על הצעת החוק בנושא זה.

ב.4.א | תפקידיו וסמכויותיו של עובד סוציאלי

◀ המצב הקיים

5 (א)(1): קיבל עובד סוציאלי מידע שעולה ממנו חשש כי קטין הוא נזקק, יפעל כמפורט להלן: יבדוק את נסיבות המקרה ואת מצבו של הקטין, של האחראי עליו וכן של קטינים נוספים במשפחה ויבוא בדברים עם האחראי על הקטין ועם הקטין לגבי הטיפול בו ולעניין הסכמתם לטיפול.

◀ השינוי המוצע

5 (א)(1): קיבל עובד סוציאלי מידע שעולה ממנו חשש כי התקיים לגבי הקטין אחד התנאים המפורטים בסעיף לחוק, יפעל כמפורט להלן: יבדוק את נסיבות המקרה ואת מצבו של הקטין, של האחראי לקטין וכן של קטינים נוספים במשפחה.

5 (א)(1א): במסגרת בדיקה כאמור בתקנת משנה (1), יפגוש העו"ס את האחראי לקטין ואת הקטין, ויבוא עימם בדברים לגבי נסיבות המקרה, הטיפול בו ולעניין הסכמתם לתוכנית הטיפול. יש להבטיח כי הקטין יוכל לשתף בדברים באופן חופשי ועצמאי.

דברי הסבר:

מוצע לשנות את השפה הכתובה בחוק במטרה לעגן את חשיבות השיח עם הקטין ועם האחראי לו בנקודת זמן מוגדרת, וזאת תוך כדי הבטחת זכותו של הקטין להביע את דבריו באופן חופשי ועצמאי.

ב.4.ב | בירורים בקשר לתסקיר

◀ המצב הקיים

7" (א) לצורך הכנת תסקיר יברר עובד סוציאלי פרטים אלה:

(1) שם הקטין;

(2) שם האחראי;

(3) תיאור התנאים השוררים בביתו של הקטין או במקום בו הוא מוחזק;

(4) תיאור הקטין והאחראי עליו;

(5) נסיבות שלפיהן הוא סבור כי הקטין נזקק;

(6) הטיפול הדרוש, לדעתו, לקטין".

◀ השינוי המוצע

תיקון סעיף 7 (א) (3) ל-תיאור התנאים השוררים בביתו של הקטין או במקום שהותו;

בסעיף 7 מוצע להוסיף סעיף 7 (ג), ולהלן ניסוחו:

לצורך הכנת התסקיר, ייפגש העובד הסוציאלי עם האחראי לקטין ועם הקטין, יבוא עימם בדברים לגבי נסיבות המקרה ותוכנית הטיפול. המפגש עם הקטין יתקיים ככל האפשר באופן חופשי ועצמאי, אלא אם מצא עו"ס לפי חוק הנוער כי מתקיימות במקרה זה נסיבות מיוחדות.

דברי הסבר

מוצע לעגן במסגרת התקנות את החובה לקיים שיח עם הקטין והאחראי עליו במסגרת הכנת התסקיר.

◀ המצב הקיים

9" א: עובד סוציאלי יערוך ביקורים במקום חסותו של הקטין ויוודא כי מתקיימת התכנית הטיפולית העונה על צרכי הקטין ויקבל דיווח שוטף על מצבו מן הגורמים המטפלים בקטין במקום חסותו".

◀ השינוי המוצע

9א: עובד סוציאלי יערוך ביקורים במקום חסותו של הקטין, יפגוש את הקטין, ישוחח איתו ויוודא כי מתקיימת תוכנית הטיפול העונה על צרכי הקטין, ויקבל דיווח שוטף על מצבו של הקטין מן הגורמים המטפלים בו במקום חסותו.

דברי הסבר:

מוצע לעגן את השפה של החוק לגבי חובות השמיעה ובתוך כך לעגן את חובת המפגש והשיח עם הקטין גם במקום חסותו, וזאת נוכח החשיבות של חובות אלו אף ביתר שאת בנסיבות סעיף זה.

פרק ג | המלצות לעניין תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער

ג.1 | מבוא – התפקיד, המסגרת החוקית והסמכויות

חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960 (להלן: חוק הנוער או החוק) הוא הבסיס החוקי שלאורו ומכוחו מוסמכים לפעול גורמים שונים במערכת ההגנה על ילדים בישראל, והוא מייחס תפקיד מרכזי בהגנה על שלומם ועל רווחתם של ילדים במצבי סיכון לעובדות ולעובדים הסוציאליים שהוסמכו לפי חוק זה.¹ העובדות הסוציאליות בתפקידן לפי חוק הנוער נושאות באחריות רבה ומעורבות במגוון רחב של תהליכים טיפוליים ומשפטיים שמטרתם להבטיח את טובת הילד.

כמו כן עובדות סוציאליות (להלן: עו"ס) לפי חוק הנוער הן עובדות ציבור שהוכשרו והוסמכו למלא תפקיד זה על ידי שר הרווחה והביטחון החברתי והן חלק מצוותי העו"ס במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. בתפקיד העו"ס לפי חוק הנוער משתלבים עקרונות טיפוליים, סמכויות ומשפטיים.²

מטרות פרק זה הן לאפיין את ליבת התפקיד של עו"ס לפי חוק הנוער, להעמיד עקרונות מנחים לעבודתן ולהציג המלצות מרכזיות לדרכי עבודתן. ההמלצות בפרק זה מבוססות על דיוני המליאה, דיוני ועדת המשנה בנושא תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער, תהליכי הלמידה במליאה ובוועדת המשנה, תהליכי ההקשבה שערכה המליאה לאנשי מקצוע ולמקבלי שירות, ומפגש הקשבה שקיימה ועדת המשנה בנושא תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער עם עובדות סוציאליות לפי חוק הנוער מהשטח.

ג.1.א | הגדרת התפקיד של עו"ס לפי חוק הנוער

עו"ס לפי חוק הנוער היא חוד החנית בהובלת מערך ההגנה והטיפול על פי החוק בהתייחס לילדים ובני נוער המצויים במצבי סיכון גבוה וסכנה ובהתייחס לילדים שהם נפגעי פגיעה והתעללות. במחלקה לשירותים חברתיים עו"ס לפי חוק הנוער היא גורם מקצועי שאנשי המחלקה וגורמי מקצוע נוספים מתייעצים עימה בכל הקשור למצבי סיכון שילדים ומשפחותיהם נתונים בהם ובנוגע לאפשרויות הטיפול בילדים ובמשפחות אלו ברוח החוק או על פי הוראותיו.

1 מאחר שמרבית העו"ס הם נשים, הפנייה אליהן לאורך מסמך זה תהיה בלשון נקבה, אך הכוונה כמובן גם לגברים שהם עו"ס לפי חוק הנוער.
2 לנתונים על אודות עבודת עו"ס לפי חוק הנוער ראו נספח 9 לדוח זה: שרית צרפתי **סיכום וניתוח נתוני עבודת העו"ס לפי חוק הנוער במחלקות לשירותים חברתיים: מבט רב-שנתי** (להלן: צרפתי).

עו"ס לפי חוק הנוער היא עובדת ציבור הממלאת תפקיד שהוטל עליה על פי דין כדי לשמור על הקטין ולדאוג לשלומו. זהו אחד התפקידים שסמכויות הפעולה בו מרובות, מגוונות ומשתרעות לרוחב כל קשת ההתערבות הטיפולית-סמכותית, החל משלב הטיפול הסמכותי ועד להגעה לבית המשפט.³ לעו"ס לפי חוק הנוער יש סמכויות התערבות טיפול והגנה גם מכוחם של חוקים נוספים. העיקריים שבהם – סימן ו' לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (חובת הדיווח) והחוק לטיפול בחולי נפש, התשנ"א-1991.

ג.1.ב | ליבת התפקיד⁴

תפקידה של עו"ס לפי חוק הנוער הם להעריך את מצבם של ילדים ובני נוער, לטפל בהם ולהגן עליהם. היא מובילה את תפיסת הטיפול הסמכותי על פי החוק או לאורו ואת התהליך המשפטי באמצעות ייזום ההליך בבית המשפט, הבאת עניינו של הילד וההמלצות הטיפוליות להכרעת השופט. לשם כך היא עובדת בשיתופי פעולה בתוך המחלקה לשירותים חברתיים ומחוצה לה.

ההליך המשפטי בבית משפט לנוער או בבית המשפט לענייני משפחה מלווה את הטיפול לאורך הזמן הנדרש על פי הצורך. במסגרת הליך זה בית המשפט דורש מעו"ס לפי חוק הנוער עדכונים שוטפים על מצבם של הקטינים, ולעיתים נקבעים דיוני ביניים או דיוני מעקב.

ככלל, במחלקה לשירותים חברתיים עובדות סוציאליות בעלות תפקידים שונים מובילות את הטיפול במשפחה ובילד ומלוות אותם. הן אמונות על איסוף המידע ועל יצירת קשר טיפולי במטרה לקדם תוכנית טיפול לטובת הילד עוד טרם ההחלטה על כניסת עו"ס לפי חוק הנוער. זאת, למעט מקרים שבהם נדרשת הפעלת אמצעי חירום או אמצעים זמניים (לפי סעיף 11 או סעיף 12 לחוק).

עו"ס לפי חוק הנוער היא שותפה מלאה לתהליך הטיפול ומלווה אותו גם בצמתים הנדרשים, זאת כאשר יש התנגדות של האחראי לקטין או של הקטין לתוכנית הטיפול המוצעת ועל פני השטח נראה כי מתקיימות העילות להתערבות על פי החוק.

ההתערבות הטיפולית במשפחה כוללת מענה לילדים ומענה להורים. במסגרת התערבות זו תפקידה של עו"ס לפי חוק הנוער לוודא כי זכויותיהם וצרכיהם של הילדים נענים ובו זמנית ניתן גם מענה להוריהם על פי התוכנית שגובשה.

החוק מעניק לעו"ס לפי חוק הנוער **מגוון סמכויות** – לבחון את מצבם של קטינים ומשפחותיהם; לבחון את קיומן של עילות התערבות על פי החוק; להעניק הגנה וטיפול לילד ברוח הוראות החוק; להוציא צווי חירום; ליזום הליך משפטי ולנהל אותו בבית המשפט; להגיש המלצות לדרכי טיפול; להוציא לפועל את החלטות בית המשפט ולהגיש בקשות לשינוי החלטות או הארכת תוקפן;

החוק מגדיר את רצף דרכי הטיפול ההולם את צרכי הקטינים בקהילה או במסגרת חוץ ביתית, מאפשר התערבות במצבי סכנה והפעלת אמצעים זמניים ואמצעי חירום.

3 לתיאור של תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער ראו: אלי שרון **קטינים בסיכון** (1998).

4 משרד הרווחה והשירותים החברתיים **חוזר המנהל הכללי: נוהל שותפות – הסדרת עבודת עו"ס לפי חוק הנוער בצוות שכונתי בטיפול בילדים ומשפחות** (יולי 2015), https://www.gov.il/BlobFolder/policy/molasa-executive-circulars-225/he/Documents_hoz-er-mankal_ceo-225.pdf.

ג.1.ג.1 | זיהוי ילדים במצוקה

עו"ס לפי חוק הנוער ממלאת תפקיד מרכזי בזיהוי ילדים הנמצאים במצוקה או בסיכון. כאשר גורם בקהילה, למשל מסגרות הרווחה, מוסדות החינוך, טיפת חלב ושירותי הבריאות, מזהה ילד שיש לגביו חשש כי הוא מצוי במצב סיכון לשלומו ולהתפתחותו, הוא פונה אל גורמי הרווחה. בהתאם לתוכן הפנייה, ואם נמצא שנדרשת התערבות, מופנה עניינו של הילד לעו"ס לפי חוק הנוער. העו"ס בוחנת תחילה האם עולה מהפנייה חובת דיווח והאם נדרשת התערבות לצורך הגנה מיידית על הילד. לאחר מכן היא מעריכה מהן דרכי ההתערבות הנדרשות בכפוף לבדיקה של נסיבות המקרה והיכולת להגיע להסכמות עם האחראי לקטין ו/או עם הקטין בהתאם לגילו ולכשריו המתפתחים.

החל משלב זה עו"ס לפי חוק הנוער תפעל בשותפות עם עמיתיה לצוות במחלקה לשירותים חברתיים לצורך גיבוש תוכנית טיפול עבור הילד ומשפחתו ויישומה לשם שיפור מצבו והבטחת שלומו. המשך המעורבות של עו"ס לפי חוק הנוער (לרבות הצורך בייזום הליך ופנייה לבית המשפט) ייקבע בהתאם לצורך ולהערכות המקצועיות במנגנונים הקבועים במחלקה על פי מדיניות משרד הרווחה והביטחון החברתי.

ג.1.ג.2 | גיבוש תוכנית הטיפול

1. גיבוש תוכנית טיפול נעשה בוועדת תכנון טיפול והערכה תוך מעורבות כלל הגורמים (הילד, משפחתו, הגורמים הטיפוליים השונים), ובכלל אלו גם בהשתתפות מערכת הבריאות, מערכת החינוך והשירותים הפסיכולוגיים. המטרה בשלב זה היא להמליץ על תוכנית טיפול שיהיה בה כדי לסייע להורים לקדם את התפתחותו התקינה של הילד תוך ליווי והכוונה מקצועית. תהליך זה מתבצע בשותפות עם ההורים ועם הילדים (בהתאם לכשריהם המתפתחים) בהקשבה מכבדת ואמפטית לרצונם ולהבנתם את צרכי הילד.⁵

2. במצבים שבהם הדאגה לשלום הילד גוברת נוכח מוכנות חלקית מצד ההורים, או היעדר מוכנות הורית בכל הנוגע ליישום תוכנית טיפול שגובשה, תעלה האפשרות להביא את ההמלצות הטיפוליות שגובשו לעיגון במסגרת החלטה שיפוטית. במצב זה תשוב ותכנס ועדה לתכנון, טיפול והערכה במחלקה לשירותים חברתיים והיא תגבש את התוכנית הטיפולית המומלצת, כולל ההמלצה לפנות לבית המשפט במטרה שיבחן את קיומן של עילות ההתערבות במקרה זה ואת דרכי הטיפול המוצעות ויכריע במחלוקת בין הצדדים.⁶

3. אם הוועדה לתכנון טיפול והערכה מתרשמת כי במסגרת הקהילה לא מתאפשרת הגנה מיטבית על הילד, תשקול הוועדה דרכי טיפול והגנה אלטרנטיביות, לרבות השמה חוץ ביתית המלווה במעטפת טיפולית לילד ולמשפחתו. תהליך זה ילווה במתן מידע מלא, ברור ונגיש להורים וילדים ביחס לחלופות הטיפול האפשריות ולשיקולים המקצועיים להמלצתה של העו"ס לתוכנית המוצעת.

5 לעניין שיתוף הורים וילדים בוועדות תכנון טיפול והערכה ראו: ס' 8.9 לתקנון העבודה הסוציאלית, הוראות והודעות משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, "ועדת תכנון טיפול והערכה – תפקידה ודרכי עבודתה" (11.1.2017).

6 שם.

4. אם הומלץ בוועדה לתכנון, טיפול והערכה על פנייה לבית המשפט, עו"ס לפי חוק הנוער תאסוף את החומרים הנדרשים ותיפגש עם הילד ועם משפחתו.⁷
5. בתהליכי שותפות עם ההורים, עו"ס לפי חוק הנוער תספק להורים הבהרות בנוגע להליכים המשפטיים הכרוכים בתהליך, לתפקידיהם של אנשי המקצוע המעורבים ולהשלכות האפשריות של תהליך זה. כמו כן היא תעמיד את ההורים על זכותם לקבלת סיוע משפטי.
6. תיווך המידע והתהליך להורים צריך להיעשות במקביל לתיווך שנעשה לילדים, כך שיעבור מסר קוהרנטי דומה לשניהם, גם אם המילים הניתנות למצב שונות בהתאם ליכולות של כל צד להכילן. מסר זה צריך להיות מבוסס על הצרכים ההתפתחותיים של הילד שהורה כרגע לא מסוגל לתת להם מענה ושהילד ראוי להם.⁸
7. העו"ס לפי חוק נוער תערוך תסקיר אשר יכיל את הערכותיה על נזקקותו של הילד ועל דרכי הטיפול המומלצות, לרבות טיפול בקהילה או מחוצה לה. לאחר מכן היא תציג תסקיר זה בפני בית המשפט.
8. בגיבוש תוכנית הטיפול יש חשיבות רבה להתייחסות לשלבי ההתפתחות שבהם נמצא הילד.

ג.1.ג. | דרכי טיפול מומלצות

במסגרת דרכי הטיפול המומלצות המוגשות לבית המשפט, לעו"ס לפי חוק הנוער יש סמכות להמליץ על מתן הוראות ספציפיות או על עיגון תוכנית טיפול כוללת להשגחה בקהילה או להוצאת הילד מחוץ לבית, במקרים שבהם טובתו מחייבת זאת. ההמלצה תובא בפני בית המשפט תוך ביסוסה על מידע רלוונטי התומך בצורך בהליך זה.

צו השגחה בקהילה

אם ייקבע כי הילד אינו זקוק להגנה הכרוכה בהוצאתו המיידית מהבית, תיקבע תוכנית טיפול בקהילה. תוכנית זו תכלול מעטפת טיפולית לילד ולמשפחתו, לרבות מסגרות טיפול ומסגרות שהייה המותאמות לצרכיו של הילד, ליכולות ההוריות ולמענים הקיימים בקהילה.

צו הוצאה ממשמורת

1. אם נראה כי הילד לא מקבל את ההגנה המספקת בקהילתו שהתוכנית שהומלץ עליה בקהילה לא הצליחה לשפר את יכולתם של ההורים לשמור על הילד ולקדם את התפתחותו, יש לחזור לוועדה לתכנון, טיפול והערכה ולבחון דרכי פעולה חלופיות. אחת מהן עשויה להיות החלטה על הוצאת הילד למסגרת חוץ ביתית (לרבות מרכז חירום, משפחת אומנה, פנימייה וכיו"ב).

2. בזמן שהילד מקבל מענה במסגרת חוץ ביתית יש להמשיך ללוות את המשפחה בקהילה כדי לאפשר שיפור במצב המשפחה ואת האפשרות לחזרת הילד לחיק משפחתו, זאת ככל שלא יהיה בכך כדי לפגוע

7 גורם מקצועי מהמחלקה לשירותים חברתיים (עו"ס משפחה או עו"ס לפי חוק הנוער) ייפגש עם הילד עוד קודם קיום הוועדה לתכנון, טיפול והערכה.

8 למשל באמירות כאלה: אימא מאוד אוהבת אתכם ורוצה לגדל אתכם, אבל לא מסוגלת; ילדים צריכים משהו שישמור עליהם, יעיר אותם בבוקר לגן, ואימא לא יכולה כרגע לעשות את זה; אתם לא אשמים במצב הזה. ככל שהילד גדל כך ניתן לשתף אותו במורכבות של מצב ההורה.

בטובתו של הילד ובזכותו לבית קבוע. ליווי המשפחה תלוי הן במשאבים הקיימים בקהילה ובזמינותם והן בהסכמה ההורית לליווי וברצונם לשיקום.

3. בזמן שהילד נמצא בהשמה חוץ ביתית יש לפעול לשימור ולשיפור הקשר בינו ובין הוריו, אחיו, בני משפחתו ודמויות משמעותיות נוספות בחייו כפוף לטובתו ולבחינה כיצד מפגשים אלו מקדמים או מעכבים את התפתחותו. ביחס לשימור קשרים אלו ושיפורם ראו הרחבה בפרק ד לדוח זה.

ג.1.ג.4 | ליווי ביישום של תוכנית הטיפול

1. מתפקידה של עו"ס לפי חוק הנוער לוודא כי תוכנית הטיפול שנקבעה בקהילה או מחוצה לה מיושמת כראוי ואף עונה על צרכי הילד.

2. אם מדובר בהשמה חוץ ביתית, תפקידה של עו"ס לפי חוק הנוער לעקוב אחר יישום תוכנית הטיפול במהלך שהותו של הילד במסגרת החוץ ביתית או בבית משפחת האומנה ולבחון את התאמתה לאורך השהות.

3. לשם כך עו"ס לפי חוק הנוער תמשיך לעמוד בקשר עם הגורמים המעורבים בטיפול, תאסוף מידע על מצבו של הילד ותדאג לפגוש את הילד ואת משפחתו כדי לאמוד את השיפור במצבו של הילד. במקרים מסוימים מפגשים אלו יתקיימו בתיאום עם גורם טיפולי אחר או באמצעותו.

4. לאורך כל תוכנית הטיפול יש לשתף את ההורים ואת הילדים, לשמוע את דעתם, לשקלל אותה בבחינת תוכנית זו ולשתף אותם ברציונל הטיפולי שהוביל להחלטות.

5. על עו"ס לפי חוק הנוער לבחון בפרק זמן מוגדר האם תוכנית הטיפול מקדמת את מצבו של הילד, זאת תוך הקדשת תשומת לב מרבית לזכותו של הילד לבית קבוע ולצורך להתחשב בזמן ילד בתהליך הנוגע לו.

6. נוסף על הכתוב לעיל בדבר חשיבות שיקום המשפחה ותמיכה בהורים, יש להבטיח כי השינוי שחל במשפחה וההתקדמות שלה ייבחנו גם ביחס לתהליך שהילד עבר, לקשרים שהילד יצר ולצרכיו המשתנים. יש מצבים שבהם התקדמות המשפחה אינה תואמת את צרכי הילד באותה עת ואינה מבטיחה את חזרתו של הילד אליה.

ג.1.ג.5 | עבודה עם הורים ומשפחות

תפקידן של העו"ס לפי חוק הנוער אינו מתמצה רק בהליך המשפטי. פעמים רבות עיקר עבודתן הוא מניעת פגיעה בילדים והזנחתם, טיפול ותמיכה בילדים ובמשפחתם. לשם כך הן בונות, יחד עם צוות נוסף מהמחלקה לשירותים חברתיים, תוכנית טיפול עבור כל ילד ומשפחתו. תוכנית זו כוללת מעטפת פסיכו-סוציאלית, לרבות תיווך עם גורמים נוספים ומתן מענים מסוגים שונים (רגשיים, כלכליים, מיצוי זכויות ועוד כדי לתמוך בהורות מיטיבה לילד). תפקידה של עו"ס לפי חוק הנוער, בשותפות עו"ס המשפחה, לעמוד בקשר עם הורי הילד, לשתף אותם בדאגה לילדם ולבחון למה הם זקוקים כדי להגן על הילד ולטפל בו. אם יש פער בין תפיסת עו"ס לפי חוק הנוער לבין תפיסת ההורים, על העו"ס להסביר להורים את הפער הזה ולנמק את הבחירה בתוכנית הטיפול שהומלצה להם. המטרה שלה היא ליצור שיתוף פעולה ושיח עם ההורים לטובתו של הילד.

ג.1.ג.6 | ממשק עבודה עם מערכת המשפט לצורך יישום ההמלצות הטיפוליות

עו"ס לפי חוק הנוער פועלות בממשק עבודה הדוק עם בתי המשפט לנוער ובמצבים המתאימים גם עם בתי המשפט לענייני משפחה. לפיכך יש חשיבות לקיום יחסי אמון בממשק זה. תפקידה של עו"ס לפי חוק הנוער להציג את השיקולים בנוגע לדרכי הטיפול המוצעות בצורה מנומקת המבוססת על ידע מקצועי מעולמות הידע בטרומה ובהתפתחות ילדים. כמו כן תפקידה להציע את החלופות שנוסו עד כה ואת אלו שנראות כלא מתאימות לצורך הגנה על הילד ותמיכה בהתפתחותו התקינה.

ג.2. | עקרונות מקצועיים מרכזיים בביצוע התפקיד ובטיפול בעניינים של ילדים

חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960 ותקנותיו, וכן מדיניות, נהלים, הוראות תע"ס וכיוצא באלה, אשר הוצאו על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי ומתעדכנים מעת לעת, קובעים את עקרונות העבודה הסוציאלית לעבודה עם ילדים ונוער הנמצאים בסיכון בשל הזנחה, התעללות או התנהגות מסכנת.

על הפעולות של עו"ס לפי חוק הנוער להתבסס על מספר עקרונות, קווים מנחים ודרכי פעולה שיפורטו להלן באופנים התואמים את דרכי עבודתה. אלו מבוססים על העקרונות והקווים המנחים שהעמידה הוועדה לעבודת כלל מערכת להגנת הילד המפורטים בפרק א לדוח זה ועל עקרונות העבודה הסוציאלית לעבודה עם ילדים ונוער שצוינו לעיל.

ג.2.א. | העקרונות המנחים לעבודת עו"ס לפי חוק הנוער

ג.2.א.1. | עיקרון טובת הילד

הוועדה העמידה את עיקרון טובת הילד כעיקרון העל המנחה לכלל העבודה על פי חוק הנוער ויתר העקרונות מתבססים עליו, זאת מתוך הכרה בפגיעותם הייחודית של ילדים ובני נוער, בזכותם להגנה ולעזרה מיוחדות ובחובת המדינה להבטיח את טובתם.

עיקרון טובת הילד מחייב את עו"ס לפי חוק הנוער ואת מערכת הגנת הילד להבטיח כי טובת הילד תהיה שיקול מכריע בקבלת החלטות ובהתערבויות בתהליך הטיפול באופן ששם את טובת הילד במרכז. בתוך כך יש לבחון בכל שלב ושלב של ההליך את שלומו הגופני והנפשי, את ממד הזמן בחייו ואת עמדתו ותחושותיו תוך שמירה על מכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים שלו.

ג.2.א.2. | עיקרון ההתפתחות

התערבויות עו"ס לפי חוק הנוער ומערכת הגנת הילד, מטרתן להבטיח את זכותו של הילד לגדול בסביבה ובתנאים שיאפשרו לו התפתחות אישית ואת מימוש יכולותיו והפוטנציאל שלו, לרבות התפתחות גופנית, נפשית, רגשית, שכלית חברתית ולימודית. לשם כך עו"ס לפי חוק הנוער ומערכת הגנת הילד יפעלו במטרה להבטיח שתוכנית ההתערבות תותאם לגילו של הילד, לצרכיו ולחלון ההזדמנויות הקריטי להתפתחות ילדים.

ג.2.א.3 | עיקרון ההשתתפות

עיקרון זה מבקש להבטיח את יכולת השפעה של הילד עצמו על תפיסת אנשי המקצוע בנוגע לטובתו. הבטחת השתתפות הילד היא מרכיב מרכזי ומשמעותי בהובלת הטיפול וההתערבות בעניינם של ילדים מתוך הטמעת ההבנה כי לא ניתן לקבל הכרעה נכונה באשר לטובת הילד מבלי להבטיח את השתתפותו האפקטיבית.

ההשתתפות מתייחסת למעורבות של הילד בהליך ההגנה בעניינו, והיא כוללת כמה מרכיבים – מתן מידע, מתן אפשרות לילד להביע את דעותיו, עמדותיו ורגשותיו ומתן משקל ראוי לדבריו בתהליך קבלת החלטות, ומתן מידע והסבר לילד על ההחלטה שהתקבלה ושיח עימו לגביה.

יש להבטיח כי הילד ידע מי הכתובת עבורו במצבים של קושי, יכיר את העו"ס לפי חוק נוער שלו, וכן ידע מהן הדרכים ליצור איתה קשר ולפנות אליה. עו"ס לפי חוק הנוער תוודא שהיא שומרת על קשר עם הילד לאורך כל זמן היותו בטיפול במערכת הגנת הילד, ובכלל זה שמירה על קשר עם הילד בזמן שהוא שוהה בהשמה חוץ ביתית. אם יש ריבוי מטפלים, עו"ס לפי חוק הנוער תפעל בתיאום עם הגורם הטיפולי ותבחן אם נכון שהשתתפות הילד תתקיים באופן ישיר על ידי עו"ס לפי חוק נוער או באמצעות גורם מקצועי אחר.

ג.2.ב. | הקווים המנחים לעבודת עו"ס לפי חוק הנוער

ג.2.ב.1 | חשיבות הורי הילד ומשפחתו להבטחת הגנה ומוגנות של הילד

הוועדה מכירה בחשיבותם ובמרכזיותם של הורי הילד ומשפחתו עבור הילד. מתוך הכרה זו, על עו"ס לפי חוק הנוער ומערכת הגנת הילד לשתף את ההורים בתהליך, ולקדם ולשמר ככל האפשר קשרים מתמשכים בין הילד להוריו, אחיו, בני משפחתו ואנשים משמעותיים בחייו במקרים של השמה חוץ ביתית והכל בכפוף לצרכי הילד וליכולת הוריו.

יש חשיבות רבה למעטפת המלווה שתקבל משפחתו של הילד, זאת בכפוף לרצונה, ליכולותיה של המשפחה ולשירותים הקיימים בקהילה עבורה. גיוס המשפחה לפתרונות טיפוליים חשוב לשיקום הילד ולמניעת הישנות המצב שהביא לצורך בהתערבות. לשם כך יש להעמיד לרשות ההורים והמשפחה תוכניות טיפוליות שכוללות את מעורבותם ואת מעורבות הקהילה במידת האפשר. בכל הנוגע לטיפול במשפחה יש לשאוף לאיזון בין מתן טיפול לשם שיפור מצב המשפחה לבין מצבו של הילד ויכולתו להכיל תהליך זה.

ג.2.ב.2 | עבודה מודעת טראומה

החשיבות של קו מנחה זה מבוססת על הידע בנוגע להשלכות של טראומה על ילדים ועל הוריהם, ולפיו עבודתה של עו"ס לפי חוק נוער המטפלת בילדים ובהורים שחוו טראומה מצריכה התייחסות מקצועית ייחודית, מודעת טראומה, כלומר התייחסות המתבוננת בילדים ובבני הנוער דרך "עדשת הטראומה", שבוחנת כיצד הטראומה עיצבה את עולמם ואת היחסים שהם יוצרים עם סביבתם הקרובה. מכיוון

שמדובר בילדים שהתפתחותם תלויה ביחסי התקשורת, ההתערבות למענם צריכה להיות גם מודעת התקשורת, כלומר מודעת לצרכי ההתקשורת של הילד. גם המפגש של אנשי המקצוע המלווים ילדים שנפגעו מהאנשים הקרובים אליהם מצריך התייחסות מקצועית ייחודית, מודעת טראומה.

המשמעות של קו מנחה זה היא שההתערבויות של עו"ס לפי חוק הנוער ומערכת הגנת הילד נדרשות להתבסס על ארגז כלים של טכניקות טיפוליות, מיומנויות, שפה, הכשרה, וסביבה ארגונית ייעודיים מבוססי ידע בתחום עקרונות הטיפול בטרומה.

ג.2.ב.3 | דרכי עבודה המותאמות למאפיינים הייחודיים של כל ילד וכל משפחה

קו מנחה זה מבקש להבטיח את התאמת דרכי העבודה של עו"ס לפי חוק הנוער למאפיינים הייחודיים של ילדים ומשפחות, זאת מתוך ההכרה כי ילדים ומשפחות חיים במארג של הקשרים, נסיבות וצרכים ייחודיים שמצטלבים זה עם זה ומשפיעים זה על זה. לפיכך מודעות חברתית ומודעות להקשר הן בסיס הכרחי לטיפול של מערכות הרווחה והמשפט בילדים ובמשפחות על פי החוק. כאשר בוחנים את המאפיינים הייחודיים של כל ילד וכל משפחה יש להימנע מהסתכלות צרה או בלעדית על מאפיין בודד, ובמקום זאת יש לבחון באופן רחב את מכלול מרכיבי הזהות של הילד ומשפחתו, את מאפייני הפגיעה בילד ואת הכוחות של הילד ושל משפחתו.

ג.2.ב.4 | מעטפת – חיזוק מערך ההגנה ועבודה בשיתופי פעולה

קו מנחה זה מתבסס על התפיסה שלפיה טיפול בילד שנדרשת התערבות בעניינו וטיפול במשפחתו מחייבים הבנה בתחומי ידע שונים ומשלימים לצורך קבלת תמונה מקצועית רחבה ויכולת להעריך את מצב הילד ואת האפשרויות לטיפול בו. לאור זאת, הטיפול בילדים ובמשפחות שעו"ס לפי חוק הנוער נדרשת לפעול בעניינם צריך להיעשות בשותפות מקצועית הן עם אנשי מקצוע במחלקה לשירותים חברתיים והן עם גורמים מקצועיים נוספים מחוץ למחלקה.

בהמשך לכך, יש להכיר בחשיבות של עבודה תוך שיתופי פעולה ואחריות משותפת של הגורמים השונים במערכת הגנת הילד למען הגנה על ילדים ובני נוער באמצעות יצירת שותפויות משפחה-קהילה-מדינה כמשולש אינהרנטי לשירותי רווחה, חינוך ובריאות מיטיבים ומועילים.

ג.2.ג | דרכי פעולה בעבודת עו"ס לפי חוק הנוער

ג.2.ג.1 | מניעת נזק נוסף לילד

כל החלטה או פעולה בתחום הטיפול בילד הנמצא בסיכון צריכה להתבצע בצורה שתמנע פגיעות נוספות להתפתחותו ותסייע בהפחתת הנזק שהילד עלול לסבול ממנו מעצם ההחלטות הנוגעות לשינויים הנעשים בחייו, למעברים ולהימשכות ההליך המשפטי. ההחלטה שתתקבל צריכה להיות זו שמבין כל החלופות האפשריות תוביל לתוכנית הטיפולית שתיתן את המענה הטוב ביותר והבלתי מתפשר כדי להגן על הילד בזמן שהוא קריטי להתפתחותו ולמנוע נזק נוסף לילד.

במקרים שבהם ילדים נמצאים במצבי סיכון, חובתה של עו"ס לפי חוק הנוער להבטיח הגנה מיידית על הילד בקרב משפחתו או מחוץ לביתו ולפעול ברמת דחיפות גבוהה כדי למנוע ממנו נזק נוסף.

לשם כך הוועדה מדגישה את המחויבות המונחת על כתפי עו"ס לפי חוק הנוער ועל כתפי מערכת הגנת הילד לעקוב אחר התקדמותו של הילד לאורך יישום תוכנית הטיפול שנקבעה לו בפרקי זמן מוגדרים, קרי תוך התחשבות ב'זמן ילד', ולבחון האם התוכנית מיטיבה עם מצבו בצורה מספקת. זאת בשים לב למדיניות הבית הקבוע, שעל פיה יש להבטיח לילד, ככל האפשר, קביעות במסגרת כל תוכנית טיפולית בעניינו.⁹ הדבר רלוונטי גם להימשכות ההליך המשפטי, שעלול גם הוא לעמוד בסתירה לצורך לתת לילדים מענה טיפולי ומשקם בהקדם ובמהירות המרבית.

ג.2.ג. | שמירה על פרטיות הילד

יש להקפיד ולהגן על פרטיות הילד ועל חיסיון המידע האישי שלו. כל דיווח או מידע שקשורים לילד צריכים להתבצע אך ורק לגורמים המורשים בהתאם לצרכים המקצועיים ובשים לב שלא מועבר מידע עודף.

ג.2.ג. | עבודה בשקיפות

עו"ס לפי חוק הנוער והגורמים המקצועיים במערכת הגנת הילד מחויבים לעבוד בשקיפות עם הילד ומשפחתו – להסביר להם את תהליכי העבודה, את זכויותיהם וכיצד הם יכולים להשתתף בתהליכי קבלת החלטות בצורה מיטבית. יש להקפיד על מתן מידע ברור ונגיש.

ג.2.ג. | השתתפות ילדים ושמיעתם

השתתפות ילדים ושמיעתם מבוססות על דיאלוג מכבד בין הילד והמבוגר. דיאלוג זה כולל חשיבה משותפת ומתן אפשרות לילדים לשאול שאלות, להתייעץ, לשכנע ולשנות את דעתם.

השתתפות ילדים ושמיעתם הן מרכיבים מרכזיים ומשמעותיים בהובלת הטיפול וההתערבות בעניינם של ילדים וכוללות בין היתר את הנושאים האלה:

1. שמיעת הילד באמצעות עו"ס לפי חוק הנוער, כתנאי לגיבוש המלצות טיפוליות הנדרשות מתוקף תפקידה של העו"ס (בחריגים הנדרשים).

2. עו"ס לפי חוק הנוער מחויבת לשמוע את הילד ולתת לו את האפשרות להשתתף באופן פעיל בהליכים הנוגעים לו, זאת החל משלב ההיכרות עימה ועם התפקיד שהיא מייצגת ומתן מידע על הנסיבות בגין היא מעורבת בעניינו, ועד לקבלת החלטות בעניינו של הילד ומתן מידע לילד עליהן. היא מחויבת לכך בכתיבת תסקיר לבית המשפט, בבקשות הנוגעות לשינויים משמעותיים בחייו של הילד וכן בהליכים אחרים (כמו פנייה לוועדת פטור על פי חוק העונשין וחובת הדיווח (ס' 368 לחוק העונשין)).

9 משרד העבודה הרווחה ושירותים החברתיים **בית קבוע לכל ילד** (מסמך מדיניות, 1 בספטמבר 2020 י"ב באלול תש"ף).

3. שמיעת הילד באמצעות גורם מטפל אחר – נוכח מצבים שבהם יש ריבוי מטפלים או כשיש גורם מקצועי אחר המטפל בילד ועולה חשש שריבוי המטפלים עלול ליצור בלבול, וחוסר התאמה לצרכי הילד, אזי עו"ס לפי חוק הנוער תבחן עם הגורם המטפל האם נכון שהשתתפות הילד תתקיים על ידי עו"ס לפי חוק הנוער או באמצעות גורם מקצועי אחר בתיאום עם עו"ס לפי חוק הנוער.

4. מתפקידה של עו"ס לפי חוק הנוער לוודא כי הילד שותף לאורך כל שלבי ההתערבות על פי הצרכים השונים בהליכים ברוח החוק ועל פי החוק, זאת בדרך הכוללת בין היתר מתן מידע, שמיעה, היוועצות, עדכונים וכד'.

5. חשוב להתייחס במיוחד לצמתים מרכזיים שבהם מתקבלות החלטות משמעותיות ביחס לחייו של הילד או לצמתים שיש בהם שינוי משמעותי במציאות חייו – למשל חקירה פסיכוסוציאלית; גיבוש תוכנית הטיפול; מעברים משמעותיים בחייו של הילד; הכנת תסקיר; הגשת בקשות מהותיות לבית המשפט, הליכי חירום; וועדות ודיונים פורמליים (למשל ועדת תכנון, טיפול והערכה וועדת פטור).

6. יש להבטיח כי הילד יכיר את העו"ס לפי חוק הנוער המטפלת בו, ידע כי היא כתובת עבורו במצבים של קושי, וכן ידע מהן הדרכים ליצור איתה קשר ולפנות אליה.

7. חשוב שעו"ס לפי חוק הנוער תתעד את דרכי שיתוף הילד לאורך ההליך, כחלק מתיעוד ההתערבות השוטפת של עבודתה בכל מקרה. התיעוד הזה חשוב גם במצבים שבהם העו"ס לפי חוק הנוער לא שוחחה ישירות עם הילד, אלא הילד שותף באמצעות גורם אחר.

ג.2.ג | שיתוף הורים

1. הציפייה מעו"ס לפי חוק הנוער היא לדאוג שהיחידה המשפחתית, בדגש על הורי הילד, תהיה משמעותית ושותפה, ככל הניתן, בכל שלבי תהליך ההתערבות ובכל שלבי הגיבוש של דרכי הטיפול בנוגע לילד. מתחילת המעורבות המקצועית תפעל עו"ס לפי חוק הנוער ליצירת קשר, היכרות ובניית יחסי אמון עם ההורים ועם הילד.

2. במהלך כל שלבי התהליך יש להבטיח קיום שיח מכבד שבו ההורים מקבלים הזדמנות להביע את עמדותיהם ואת תפיסותיהם גם במקרים של חילוקי דעות בינם לבין אנשי המקצוע. גישה זו מבטיחה כבוד הדדי, שותפות מלאה ושקיפות בתהליך כולו.

3. מעורבות והשתתפות של הורים בטיפול בילדיהם הן מרכיבים מרכזיים בהבטחת טובתו של הילד. ההורים הם דמויות חשובות ביותר בחייו של הילד, ויש להם תפקיד מכריע בהבנת מכלול צרכיו ההתפתחותיים, ביניהם צרכיו הפיזיים, הרגשיים, החינוכיים והחברתיים. יצירת שותפות פעילה של ההורים עם הגורמים המטפלים, התמיכה וההכוונה שיינתנו להם עשויים להבטיח שהילד יקבל את הטיפול והתמיכה הנדרשים לשם שיפור מצבו והתפתחותו התקינה.

4. משעה שעו"ס לפי חוק הנוער נדרשת להתערב בעניינו של ילד, נתונה לה הסמכות לדאוג לשלומו. שיתוף עם ההורים לאורך התהליך והכלת המורכבות והקושי שההורים מתמודדים עימם עשויים להוביל לתוצאות חיוביות יותר מבחינת מצבו של הילד בהליך ההתערבות, זאת בשקיפות ככל הניתן ותוך שמירה על כבודם ועל מקומם של ההורים מול הילד.

5. כאמור, הקשר בין הורים לילדיהם הוא מרכיב מרכזי בטיפול בילדים, בהגנה עליהם וביצירת סביבה בטוחה עבורם. עם זאת, במקרים שבהם מצבו של הילד מחייב מעורבות של גורם טיפולי חיצוני, ההורה עלול להיות הגורם הפוגע בהתערבות החיונית הנדרשת והמונע אותה. עלולים להיות מצבים שבהם לא תתאפשר שותפות מלאה עם הורים והקשר עלול להזיק לילד ולמנוע מהילד גישה לעזרה מקצועית, למשל במצבים האלה: ההורים אינם ממלאים את תפקידם ההורי בהתאם לצרכי הילד; הזנחה או אלימות; מקרים שבהם ההורים ממעיטים בהכרה בצרכי הילד או נמנעים מדיווח על מצבים בעייתיים מתוך רצון להימנע מתוצאות שליליות או בשל פחד מהסנקציות. יש לזכור כי עו"ס לפי חוק הנוער מייצגת בראש ובראשונה את טובת הילד ואת צרכיו, על כן יש מקרים שבהם יצירת שותפות עם הורים עלולה לבוא על חשבון הגנה על הילד ובין היתר להקשות על הילדים לשתף עו"ס לפי חוק הנוער או גורמים נוספים בתחושותיהם ובמצבם.

6. כדי להבטיח השתתפות משמעותית ואוטנטית של הורים בתהליך, יש להקפיד על מתן מידע מלא, ברור ונגיש להם. מידע זה צריך להתייחס לחלופות הטיפול האפשריות ולשיקולים המקצועיים שבבסיס תוכנית הטיפול המומלצת.

7. עו"ס לפי חוק הנוער מחויבת להציג בפני ההורים תסקיר לפני הגשה לבית המשפט, לשוחח עם ההורים בין היתר על הפערים האפשריים בין רצון ההורים לבין המלצות אנשי המקצוע ועל התוצאות הצפויות של התהליך. כמו כן, עליה לספק הבהרות בנוגע להליכים המשפטיים הכרוכים בתהליך, לקיים דיון בוועדת תכנון, טיפול והערכה שבה הם שותפים, לספק מידע באשר לתפקידיהם של אנשי המקצוע המעורבים ולהשלכות של ההחלטות שהתקבלו לאורך הדרך.

ג.2.ג. | קביעת מדרג לדרכי טיפול

במסגרת החוק נקבעו דרכי טיפול שונות. העיקריות בהן – צו השגחה לטיפול בילד כשהוא נמצא בביתו ובקהילה או צו הוצאה ממשמורת האחראי לקטין והעברתו אל משמורת הרשות המקומית, היינו הוצאת הקטין מחוץ לבית משפחתו הגרעינית.

בבניית תוכנית התערבות בקהילה יש לשקלל את הנתונים על אודות מצבו של הילד וצרכיו, על היכולות ההוריות וכן על המענים הקיימים בקהילה, זאת אם ייקבע כי הילד אינו זקוק להגנה הכרוכה בהוצאתו המיידית מהבית. לעניין דרכי הפיתוח של התוכנית הטיפולית ראו פירוט במסגרת פרק ד לדוח זה, במסגרת הדיון בקו המנחה הכרה בחשיבות הורי הילד ומשפחתו עבור הילד.

ג.2.ג. | פניית עו"ס לפי חוק הנוער לבית המשפט בשלבים מוקדמים

המציאות מצביעה כי רוב הפניות לבית המשפט בהליכים על פי חוק הנוער הן בקשות לצווי הוצאה ממשמורת ולא צווי השגחה. במקביל, כמחצית מהפניות בשנה המופנות לעו"ס לפי חוק הנוער מטופלות ברוח החוק ללא נקיטת הליכים משפטיים.¹⁰

10 לעניין זה ראו: צרפתי, לעיל ה"ש 2.

נוכח מציאות זו, וכדי לאפשר התערבות סמכותית בשלבים מוקדמים יותר אף בחסות בית המשפט, הוועדה ממליצה לנקוט את הצעדים להלן:

- לקבוע כי צו השגחה יהיה, ככל שנסיבות המקרה יאפשרו זאת, השלב הראשון בהתערבות על פי החוק.
- ככל שעו"ס לפי חוק הנוער תפעל לערב את בית המשפט בשלבים מוקדמים בעניינו של הקטין, מעורבות זו תסייע במצבים מסוימים לרתום את המשפחה ואת הקטין עצמו לשיתוף פעולה עם תוכנית הטיפול בקהילה ולבצע פעולות מניעה שיאפשרו להגן על הקטין כמה שיותר מוקדם. מעורבות מוקדמת של בית המשפט תוכל לאפשר שינוי בדרכי הטיפול באופן מהיר יותר, כולל שינוי דרכי הטיפול מצו השגחה לצו הוצאה ממשמורת, במידת הצורך, להבטחת שלומו של הקטין.

ג.3 | אתגרים מרכזיים במילוי תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער

מילוי התפקיד של עו"ס לפי חוק הנוער מציב אתגרים ציבוריים, מקצועיים וארגוניים מורכבים בנוגע לאיזון בין עקרונות מוסריים, אתיים ופרקטיים תוך מתן מענה למצוקות הילד ומשפחתו. אתגרים רבים אלו, במיוחד נוכח חוסר התאמה בין המשאבים לבין הדרישות והצרכים בשטח, יכולים להקשות על הצלחה במילוי תפקיד זה. כדי להתמודד עימם יש צורך בהכשרות מקיפות, תמיכה ארגונית ויכולת להתמודד עם לחצים מקצועיים ואישיים בצורה מאוזנת.

סקירת האתגרים המפורטים להלן מבוססת על דיוני ועדת המשנה בנושא עו"ס לפי חוק הנוער, על מפגש המליאה עם עו"ס מחוזיות לפי חוק הנוער בנושא תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער ועל מפגש של חברי ועדת המשנה עם עו"ס לפי חוק הנוער הפועלות בשטח בנושא תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער.

ג.3.א | אתגרים ציבוריים

ג.3.א.1 | פערים בין מדיניות כללית ובין צרכי הילד ומשפחתו

עו"ס לפי חוק הנוער מתמודדת לא פעם עם פערים בין המדיניות הכללית ובין הצרכים הממשיים של הילד והמשפחה הקונקרטיים. לעיתים דרישות החוק והשירותים העומדים לרשות המערך הציבורי לא תואמים את הצרכים של הילדים ומשפחותיהם ואת האתגרים האישיים והחברתיים של ילדים ומשפחות אלו. לפיכך על העו"ס לבנות תוכנית התערבות ישימה במציאות שיש בה תלות במענים שאינם בשליטתה וחוסר במענים טיפוליים, חינוכיים ונפשיים.

ג.3.א.2 | שמירה על זכויות ההורה מול זכויות הילד: פער בין תפיסות ההורים לטובת הילד

בשל הרגישות באשר לעצם ההתערבות בחייה של המשפחה נוצר מתח מובנה בין השמירה על זכויות ההורה ועל שלמות המשפחה ובין ההגנה על הילד. תפיסות חברתיות משליכות על מתח זה ומשפיעות עליו. לאור זאת יש להבטיח כי טובת הילד תהיה השיקול הראשון במעלה והמכריע בקבלת החלטות. כמו כן יש לדאוג לבניית יחסי אמון ולשיתוף הורים במהלך כל שלבי התהליך.

ג.3.א.3 | לחצים ציבוריים ותקשורתיים

הציבור, כולל אמצעי התקשורת, דורשים פעמים רבות תגובה מיידית ומחפשים פתרונות מהירים לבעיות מורכבות. לאור זאת על עו"ס לפי חוק הנוער להתמודד עם לחץ לקבלת החלטות מיידיות או חד-צדדיות מבלי שתוכל לעמוד על כל פרטי המקרה. מנגד עליה להתמודד עם טענות כי לא ביצעה פעולות שיכלו למנוע היפגעות ילדים וכי פעלה מבלי להכיר את פרטי המקרה.

ההתייחסות כלפי עו"ס לפי חוק הנוער מורכבת. מצד אחד מותחים כלפיה ביקורת על מוטת שליטה רחבה, סמכויות וכוח רב. מצד שני מוטלות עליה האשמה והאחריות בכל מצב שבו ילד נפגע והציפייה שניתן יהיה למנוע היפגעות ילדים ("איפה היו [שירותי] הרווחה?").

ג.3.א.4 | סטיגמה חברתית

ליבת התפקיד של העו"ס לפי חוק הנוער כוללת התערבות של המדינה בתא המשפחתי. לפיכך תפקידה מעורר פעמים רבות יחס מורכב וביקורת רבה. נוסף על כך, לעיתים יש בציבור הרחב חוסר הבנה או יחס שלילי כלפי עו"ס לפי חוק הנוער שמטפלות בילדים ונוער בסיכון גבוה. הן עלולות להיתקל בקשיים בהסברת תפקידן ובזיהוי המקצועי שלהן לציבור הרחב כאשר מדובר בסוגיה הנוגעת למתן מענה פרטני. בתהליכי שמיעת הציבור תיאר עו"ס לפי חוק הנוער חוויה של חוסר הערכה בציבור ותפיסה שלילית של תפקידן, למרות חשיבותו הרבה.

ג.3.ב. | אתגרים מקצועיים

ג.3.ב.1 | הערכת סיכון והחלטות מיידיות

לעיתים נדרש מעו"ס לפי חוק נוער לבצע הערכות סיכון תוך זמן קצר, זאת מתוך תחושת אחריות כבדה כאשר יש להחליט האם הילד נמצא במצב של סכנה מיידית או לא. ההשלכות של טעויות במקרה זה הן חמורות מאוד הן מבחינה אתית והן מבחינה משפטית. לעיתים פועלת העו"ס לפי חוק הנוער במצב שבו מופעלים עליה לחצים לקבל החלטות מורכבות ודחופות בעניינם של ילדים (לפעול או להימנע מלפעול) כאשר היא סבורה אחרת.

ג.3.ב.2 | עומס וריבוי המקרים

במציאות של מחסור רב בעובדים סוציאליים ותת איוש של תקנים, עו"ס לפי חוק הנוער מתמודדת עם מספר גבוה של מקרים בטיפול, ואין ביכולתה להעמיק בכל מקרה כפי שהיא רוצה. בשל הצורך לעמוד בקצב המהיר של העבודה עלולות להיווצר אצל עו"ס לפי חוק נוער תחושות של לחץ ושחיקה.

ג.3.ב.3 | אחריות רבה על כתפי עו"ס לפי חוק הנוער כגורם סמכות בלעדי

במערכת הגנת הילד, כפי שהיא פועלת כיום, עו"ס לפי חוק הנוער נתפסת פעמים רבות, הן בקרב

כלל הציבור והן בקרב גורמי מקצוע ומערכות נוספות רלוונטיות (חינוך, בריאות וכו'), כאחראית כמעט בלעדית להגנה על ילדים. מצב זה מביא פעמים רבות, כפי שעלה בתהליכי שיתוף הציבור שערכה הוועדה, לתחושות של בדידות וכובד אחריות בקרב עו"ס לפי חוק הנוער.

ג.2.ב.4 | תחושת חוסר מוגנות וחשיפה לאלימות

בשל התערבויות מקצועיות שמובילות עו"ס לפי חוק הנוער ושמעוררות התנגדות, לא אחת הן נחשפות להתנהגות אלימה כלפיהן הכוללת אלימות מילולית ופיזית, ביוש (שיימינג) במרחב המקוון, תלונות מרובות לאנשי ציבור, ואיומים עד כדי חשש לפגיעה ממשית, פיזית ונפשית בהן ובבני משפחותיהן.

ג.3.ב.5 | תמורות בהליך המשפטי

כיום ההליך בבית המשפט לנוער מאופיין בשיח משפטי, בריבוי עורכי דין המעורבים בהליך, ובצורך של עו"ס לפי חוק הנוער לעמוד מול גורמים שונים באולם בית המשפט. בעקבות זאת גבר בשנים האחרונות השימוש בשפה המשפטית בבית משפט זה, שבעבר נתפס כבעל אוריינטציה טיפולית. אך הידע והשליטה של העו"ס לפי חוק הנוער בשפה זו אינם מספקים.

ג.3.ג | אתגרים ארגוניים

ג.3.ג.1 | עומס עבודה

לעיתים קרובות עו"ס לפי חוק הנוער סובלת מעומס עבודה כבד בשל דרישות מערכתיות שלא תמיד מספקות את המשאבים הנדרשים ובשל היעדר הגדרה של תקן ייעודי לתפקיד זה. במחלקות לשירותים חברתיים התפקיד של עו"ס לפי חוק נוער נתפס כמורכב – הוא כרוך בעבודה בעומס ובלחצים כבדים, וכדי לבצע אותו כראוי נדרשים חוסן רב, התמודדות עם מתח, מפגש מתמיד עם טראומות, וצורך בזמינות עשרים וארבע שעות ביממה גם במצבי חירום של ילדים. לאור זאת, בשנים האחרונות עולה קושי באיוש תפקיד זה במחלקות לשירותים חברתיים והתחלופה בו גבוהה.

ג.3.ג.2 | הכשרות והדרכות שלא תמיד מספיקות

העבודה עם ילדים ובני נוער בסיכון ובסביבה חוקית ומשפטית מתרחבת דורשת ידע מעמיק וניסיון, אך פעמים רבות העובדות הסוציאליות לא מקבלות הכשרה מספקת לעבודה זו ולא מקנים להן כלים מתקדמים לעבודה בשטח. מצב זה עלול להוביל לתחושות חוסר מקצועיות וחוסר ביטחון עצמי בקרבן.

ג.3.ג.3 | הדרישות הבירוקרטיות

העבודה בהקשר של חוק הנוער דורשת מילוי מסמכים רבים, דיווחים ועדכונים לעיתים תכופות לגורמים

שעו"ס לפי חוק הנוער נמצאת בממשק עבודה עימם, ובראש ובראשונה בית המשפט. המטלות הללו עלולות להכביד על העבודה המעשית של העו"ס ולהסיט את המיקוד מהעבודה הישירה עם הילד ומשפחתו.

ג.4 | המלצות לאפיון התפקיד ולעניין הסמכה לתת התמחויות

ג.4.א | אפיון התפקיד

ג.4.א.1 | המצב הקיים

- א. עו"ס לפי חוק הנוער מוסמכת לתפקיד זה לאחר שעברה הכשרה בקורס ייעודי.
- ב. הגדרת תקן ותקינת התפקיד – ביצוע תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער מתבסס על מצבת כוח אדם קיימת במחלקה לשירותים חברתיים. עו"ס לפי חוק הנוער ממלאת תפקידים נוספים במחלקה, בדרך כלל עו"ס משפחה, על פי שיקול דעת מנהל המחלקה.
- ג. ההכרה בכך שכל ילד שנזקק להתערבות של עו"ס לפי חוק הנוער יקבל זאת הקשתה מאוד על הגדרה בתקן בנוגע למספר ילדים שיכולים להיות בטיפול עו"ס לפי חוק הנוער. בפועל יש מחלקות לשירותים חברתיים שנמצאות בהן עו"ס לפי חוק הנוער המטפלות במספר רב של ילדים באופן שלא מאפשר לבצע את התפקיד בצורה המותאמת לצרכי הילדים.

ג.4.א.2 | המלצות הוועדה

- ✓ הגדרת תמהיל עיסוק של עו"ס לפי חוק הנוער – יש צורך להגדיר, באופן מדויק ומותאם לצרכים של מקבלי השירות, את היקף המשימות הנדרש במסגרת מילוי התפקיד ואת אופיין.
- ✓ הגדרת תקנים ייעודיים ("צבועים") של עו"ס לפי חוק הנוער בכל מחלקה ותוספת תקינה.
- ✓ הגדרת מספר ילדים מקסימלי בטיפול של עו"ס אחת, זאת כדי שעניינם של ילדים ומשפחותיהם הנזקקים לטיפול זה יזכו למענה מותאם ולפניות של העו"ס לפי חוק הנוער.

ג.4.ב | הסמכה לתת התמחויות לפי גיל ושלבי התפתחות של ילדים

- הוועדה בחנה את האתגרים והצרכים של ילדים ומשפחותיהם, את המודל הארגוני בעבודת המחלקות לשירותים חברתיים ואת האפשרויות לניצול מיטבי של כוח אדם לצד טובת הילדים ובני הנוער.
- בהקשר זה נדונה ונבחנה **שאלת הצורך וההצדקה ביצירת התמחות גילית לעו"ס לפי חוק הנוער** (כגון התמחות בטיפול בילדים קטנים בנפרד ממתבגרים) – כלומר האם התמחות כזו אכן נחוצה או היא עלולה להיות מגבלה שאינה תורמת לתהליך הטיפולי והמשפטי.

ג.4.ב.1 | היתרונות במילוי התפקיד במצב הקיים ללא חלוקה להתמחויות לפי גיל

א. תפיסה מערכתית וכוללת – כל ילד ובן נוער זקוקים לתפיסה הוליסטית של צרכיהם האישיים, תוך שמירה על רצף טיפולי, ללא קשר לגילם. כאשר העו"ס עובדת עם ילדים מגיל צעיר ועד גיל ההתבגרות, יש לה אפשרות לראות את הקשר בין הילד לבין משפחתו, את התהליכים ההתפתחותיים, ואת הצורך בהכוונה רב-גילית.

ב. הבנה מעמיקה של הדינמיקה המשפחתית – שמירה על קשר עם כל בני המשפחה בכל הגילים עשויה להוביל להבנה מעמיקה יותר של הדינמיקה המשפחתית הכוללת. עבודה עם ילדים בכל הגילים יכולה לאפשר לעו"ס לראות את הצרכים ואת הבעיות המשותפות לכלל הילדים במשפחה בלי להפריד את הטיפול לפי קבוצות גיל שונות, ושיטת עבודה זו יכולה להיות חיונית להבנת התמונה המלאה בנוגע למשפחה ולמצבה.

ג. במשפחות ייתכנו ילדים בשלבי התפתחות וגילים שונים, ועלול להיות יותר מגורם מקצועי אחד לפי חוק בו זמנית. מצב זה עלול ליצור צורך בכוח אדם רב ובעיקר בלבול בקרב המשפחות ופיצולים בין גורמים מטפלים.

ד. הכשרה גנרית רחבה – כאשר עו"ס לא מתמחה באופן ספציפי בגיל מסוים, היא יכולה להסתמך על הכשרה רחבה יותר שכוללת כל גיל, מה שמאפשר לה גמישות ויכולת התמודדות עם בעיות מגוונות.

ה. גמישות במילוי התפקיד – בכל תחום טיפולי נדרשות גמישות ורגישות רבות לצרכים המשתנים של הילד. ניהול הטיפול מבלי לפצל את התחום מאפשר לעו"ס להיות גמישה יותר ומוכוונת מטרה מבלי להתמודד עם האפשרות להכנסת עו"ס נוספת לפי חוק הנוער על פי הגיל.

ג.4.ב.2 | החסרונות של מילוי התפקיד מבלי לפצל לפי גיל ושלבי התפתחות

א. חוסר התמחות מעמיקה בגילים ספציפיים – למשל טיפול בילדים בגיל הרך שונה מאוד מטיפול בבני נוער הן מבחינת הבנת הפיזיולוגיה והן מבחינת הצרכים הפסיכולוגיים והחינוכיים. עו"ס ללא התמחות בשלב התפתחותי מסוים יכולה להתקל בקשיים בהבנת הצרכים הספציפיים של כל גיל.

ב. קשיים ייחודיים בטיפול במצבי סיכון ייחודיים לכל גיל – כאשר מדובר בילדים קטנים, התערבות עו"ס לפי חוק הנוער תתמקד בהיותם חשופים למצבים של הזנחה או אלימות במשפחה. לעומת זאת, טיפול בבני נוער דורש לעיתים קרובות הבנה מעמיקה של בעיות רגשיות שקשורות לתהליך ההתבגרות והתמודדות עם בעיות של התמכרויות, אלימות מינית או בעיות של זהות מינית. לא תמיד עו"ס ללא התמחות וידע מקצועי מותאמים תוכל להעניק את התמיכה המתאימה לכל גיל בצורה אופטימלית.

ג. הבדלים בתפיסת עולמות הילדים – לעיתים יש פערים בין עולם הילדים ובין עולם הנערים, ופערים אלו יכולים להוביל לאי הבנה ולקשיים ביצירת קשר טיפולי משמעותי. ילד בגיל הרך זקוק לגישה שונה מגישה לנער מתבגר, ועו"ס ללא התמחות מתאימה יכולה להתקל בקשיים בתקשורת עם כל קבוצת גיל.

✓ הוועדה, לאחר ששקלה את השיקולים השונים בעד ונגד כל מודל, ממליצה להגדיר את תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער כבעלת הסמכה כללית ללא חלוקה לפי הסמכות ייעודיות (חלוקה גילית, התמקצעות ייעודית).

✓ עם זאת, סברה הוועדה כי ככל שניתן, יש להמליץ למחלקות לשירותים חברתיים ליצור התמחויות פנימיות והכשרות לעו"ס לפי חוק הנוער שיהיו במחלקתן כתובת להתערבות ולייעוץ בתחומי המומחיות השונים בהקשר הגילי.

5.ג | עו"ס לפי חוק הנוער כחלק ממערכת להגנה על ילדים בישראל

ג.5.א. הגנת הילד בישראל – המציאות

מערכות רבות בישראל באות במגע עם ילדים ואמונות על טיפול בהם (חינוך, רווחה, בריאות, אכיפה וכו'). כל אחת מהמערכות האלה פועלת בהתאם לסמכויותיה ונהליה, מגישה את הסיוע בתחום אחריותה, ואת הידע והמשאבים שלה, אך לא בהכרח בתיאום עם המערכות האחרות.¹¹ כל אחת ממערכות אלו רואה היבטים מסוימים וחלקיים בלבד בחיי הילד ומשתמשת בטרמינולוגיה מקצועית שונה. לאור זאת נפגע המיטוב באיתור קטינים בסיכון, בקבלת תמונה שלמה ומלאה על מצבם של קטינים ובנקיטת האמצעים הנדרשים להגנה עליהם.¹²

יתרה מזו, בהיעדר מנגנונים וממשקי עבודה סדורים, המערכות אינן רואות את עצמן כאחריות במשותף לשלומם של קטינים ולהגנתם. על כן, במקרים שבהם עולה חשש לשלומם של קטין, מועבר המידע לעו"ס לפי חוק הנוער, אשר בתוקף תפקידה נמצאת בצומת מרכזי במערך הטיפול בילדים במצבי סיכון, התעללות והזנחה וההגנה על ילדים אלו.¹³ אין חולק כי לעו"ס לפי חוק הנוער יש תפקיד מרכזי ומשמעותי ביותר במערך הטיפול בילדים בסיכון וההגנה על ילדים אלו, אולם האחריות שלה לילדים אלו נתפסת כמעט באופן בלעדי, על אף קיומן של מערכות נוספות, דוגמת החינוך והבריאות, שהן שותפות הכרחיות להגנה על קטינים, כיוון שהן באות במגע יום-יומי עימם ונושאות תפקיד קריטי באיתור מצבי סיכון, זיהוי מצבים אלו ומניעתם. נוסף על כך, הידע המקצועי של כל אחת מהמערכות חיוני להשלמת התמונה המלאה על מצבו של הקטין במצבי סיכון, התעללות והזנחה.

התוצאה של היעדר מערכת משותפת להגנה על ילדים היא זיהוי ואיתור מאוחרים של ילדים ונוער במצבי סיכון, מה שעלול להחמיר את הפגיעה בהם. במצב דברים זה עו"ס לפי חוק הנוער מוגבלת ביכולתה להגיש עזרה לילדים, והטיפול הניתן לילדים אלו עלול להיות חלקי ולא מותאם. כמו כן בהיעדר תפיסת אחריות משותפת וכלים למימוש אחריות זו באופן משותף, השיח המקצועי מצטמצם, ונפגעת היכולת להסתכל על צרכי הילד ומשפחתו באופן רחב ואינטגרטיבי ולגבש דרכי התערבות וטיפול מותאמות להגנת הילד ולצרכיו.

11 למעט מקרי קצה שיש בהם חשש ממשי לשלומם של קטין, לפי סעיף 368 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

12 מכון חרוב ואוניברסיטת תל אביב "חייתי אבל לא חיייתי" – דוח הוועדה הציבורית לעניין שינוי מדיניות ביחס לפגיעה מינית בתקופת הילדות (2021), https://fs.knesset.gov.il/24/Committees/24_ci_bg_627191.pdf (להלן: דוח הוועדה לעניין פגיעה מינית בילדות); לעניין זה נבקש להפנות לנתונים העולים מהדוח לעיל. ממצאי הוועדה העלו כי ב-79% מהמקרים שבהם ילדים חוו התעללות מינית קשה ומתמשכת שבוצעה לאורך שנים, לא התקבל שום סיוע מאף גורם במהלך הילדות, חרף ניסיונות חשיפה רבים בפני דמויות ממערכת החינוך, תסמינים שהובאו בפני אנשי מערכות החינוך ומערכת הבריאות. כל המקרים האלה לא נבדקו והפגיעה שחוו הילדים המשיכה.

13 חובת הדיווח הקבועה בחוק העונשין תורמת לכך שעו"ס לפי חוק הנוער ייתפס כגורם המוסמך על פי החוק לפעול.

בהקשר זה נבקש להפנות לדוח ועדת וינטר, ועדת מנכ"לים בין-משרדית שהיו שותפים בה כמה משרדי ממשלה: החינוך, הרווחה, הבריאות, הקליטה, התעשייה, המסחר והתעסוקה וביטחון פנים. ועדה זו דנה בנושא איתור קטינים נפגעי התעללות והגנה עליהם, ובחנה דרכים לקידום שיתופי פעולה בין גורמים מקצועיים כדי ליצור רשת ביטחון להגנה על ילדים בקהילה. דוח הוועדה הוגש בחודש פברואר 2010, ובין עיקרי המלצותיה הושם דגש לכך שהאחריות למניעת מצבי סכנה של ילדים ולאיתור מצבים אלו, **"חייבת להיות משותפת לכל משרדי הממשלה"**.¹⁴ לכל משרד יש תחומים מקצועיים בלעדיים, אך בעבודה משותפת של כולם נוכל ליצור מערך בין-משרדי כולל להגנה על ילדים ובני נוער בסיכון ובסכנה.¹⁵

במטרה לצמצם את מספרם של ילדים הסובלים מהתעללות ומהזנחה ולמנוע מצבים של פגיעה חמורה בילדים, המליצה ועדת וינטר על הסרת מחסומים חוקיים המונעים העברת מידע בין אנשי המקצוע השונים והדגישה את חשיבות האינטראקציה בין הגורמים השונים לצורך הגנה על ילדים, זאת באמצעות קביעת נהלים ומנגנונים שיאפשרו יצירת דרכי עבודה אחידות ובהירות בין אנשי המקצוע בנושאים שונים – התייעצות, איתור מידע, איסוף והעברתו.

לאחר פרסום דוח ועדת וינטר הוחל בגיבוש תיקוני חקיקה בנושאים של שיתוף במידע ויצירת מוקד יישובי לקטינים בסיכון, אולם התהליכים לא הושלמו מסיבות שונות.¹⁶

נבקש להפנות בהקשר זה גם לדוח הוועדה הציבורית לשינוי מדיניות ביחס לפגיעה מינית בתקופה הילדות, שהקימה בשנת 2020 פרופ' כרמית כץ.¹⁷ בין המלצותיה נמנית הקמת "הרשות להגנת הילד" – צוות בין-משרדי בכיר וקבוע שיפעל לתיאום ולשיפור מתמיד של המדיניות, נהלי העבודה, שיתוף הפעולה והצלבת המידע בין כל המשרדים. יושם לב, כי מדובר בוועדה שלא מונתה על ידי שר משרי הממשלה. נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים לא היו חברים בה וממילא שר הרווחה לא אימץ את המלצותיה.

הוועדה מצטרפת להמלצות המקצועיות שצוינו לעיל. בבסיסן עומדת תפיסה מקצועית ששבה ועולה בוועדות השונות, ולפיה האחריות להגנה על ילדים בישראל ולשלומם צריכה להיות משותפת לכלל הגופים והגורמים שבאים במגע עם הילדים. על המערכות לפעול יחד וליטול על עצמן אחריות משותפת לשם הגנה על ילדים וקידום שלומם ורווחתם.

ג.5.ב | המלצות לעניין אחריות משותפת להגנה על ילדים וממשקי עבודה וטיפול

הגנה על ילדים צריכה להתרחש בכל מקום ומרחב ועל ידי כל מי שנמצא במגע ובאינטראקציה עימם. הגנה זו אינה יכולה להסתמך רק על שירותי הגנת הילד ועל מערכת הרווחה. אי לכך הוועדה מבקשת לקדם תפיסה רחבה וחוצה פרופסיות של אחריות ומחויבות משותפות להגנה על ילדים. תפיסה זו מערבת את כל המערכות המרכזיות האמונות על שלומם, ביטחונם ורווחתם של ילדים.

14 ההדגשה במקור.

15 משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, המשרד לקליטת עלייה, המשרד לביטחון פנים **איתור קטינים הנמצאים במצבי סכנה והתוויית רשת ביטחון להגנה בקהילה – דוח הוועדה הבין-משרדית** (פברואר 2010). (להלן: ועדת וינטר).

16 ראו למשל הצעת חוק מסירת מידע על קטין או על בן משפחתו ושיתוף במידע (הוראת שעה), התשע"ד-2014; תזכיר חוק זכויות החולה (תיקון) (מסירת מידע למניעת פגיעה), התשע"ט-2018.

17 ראו: דוח הוועדה לעניין פגיעה מינית בילדות, לעיל ה"ש 12.

שיתוף הפעולה והנשיאה המשותפת באחריות מקצועית יסייעו לקבלת החלטות מבוססות יותר שמתמקדות בטובת הילד. פעולה בדרך זו תוביל לאיתור מוקדם של ילדים בסיכון, להגנה אפקטיבית על ילדים אלו, לעיבוי המשאבים, ולבהירות ואחידות בין המערכות.

יצוין כי הצורך בשיתוף פעולה בין גורמים שונים הבאים במפגש עם ילדים עלה גם במסגרת הליכי שיתוף הציבור שעשתה הוועדה, זאת כמפתח מרכזי ביותר להצלחת ההגנה על ילדים בסיכון ולקידום של ילדים להצלחות.

כדי לקדם עבודה ברוח זו מפנה הוועדה להמלצת דוח ועדת וינטר בדבר הקמת מערך קהילתי מתואם היוצר "מרחב מוגן" באזור גיאוגרפי מוגדר (בדרך כלל רשות מקומית) שבו פועלים בצוותא כל הגורמים המקצועיים במשותף כחלק מרשת קהילתית המאחרת משפחות בסכנה ותומכת בהן סביב שולחן עגול קהילתי. "במרחב המוגן" שהוצע לפתח, על פי המלצת ועדת וינטר, יפעל "מוקד יישובי" שיבטיח היענות מידית ומתואמת בין כל גורמי המקצוע.¹⁸

הוועדה ממליצה – נוסף על ההמלצות מדוח ועדת וינטר ועל בסיס העמדות המקצועיות אשר באו לידי ביטוי בדוח זה – על יצירת מודל מדורג כמפורט להלן:

א. "ממונה מוגנות ילדים"

בארגונים ממסדיים הבאים במפגש עם קטינים (משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד הקליטה וכד') ימונה ממונה על מוגנות ילדים שהוא עובד באותו ארגון (להלן: הממונה). הממונה יעבור הכשרה מקצועית בתחום זיהוי ואיתור של ילדים בסיכון מטעם גורם מכשיר ארצי שייקבע, וישמש כתובת פנימית מקצועית להיוועצות של עובדים ובעלי מקצוע בתוך אותו ארגון.

בשלב ראשון הפנייה להיוועצות עם הממונה בתוך הארגון תיעשה על ידי גורמים מקצועיים, והממונה ישמש מעין סנן למקרים שבהם עולה חשש להימצאותו של קטין בסיכון. הממונה יוכל לכוון את העובד שפנה אליו לעריכת בירור נוסף, לדייק בשאלות שיש לברר וכיו"ב.

במקרים שבהם עולה חשש מובהק לשלומם של ילד ויש צורך בהתערבות מיידית, יפעל הממונה ישירות על פי חובת הדיווח ו/או יפנה ישירות לעו"ס לפי חוק הנוער.

במקרים שבהם הממונה יהיה סבור כי אומנם עולה דאגה לשלומם של ילד, אך לא עד כדי צורך בהתערבות מיידית, יפנה הממונה את עניינו של הילד לוועדה היישובית להיוועצות ומניעה, שהרכבה ופעולתה יפורטו להלן.

ב. ועדה יישובית להיוועצות ומניעה

ועדה זו היא פורום/צוות רב מקצועי שיפעל בכל אחת מהרשויות המקומיות. הוועדה תתכנס בתדירות קבועה (אחת לחודש או תדירות גבוהה יותר מכך, בהתאם לגודל הרשות המקומית או לצורך שעולה) ותהיה מעין שולחן עגול להיוועצות מקצועית בין הגורמים השונים – צומת לשיתוף, לחשיבה ולגיבוש בנוגע להמשך ההתערבות בעניינם של ילדים בסיכון. בדיון בוועדה ייקבע מי מקרב השותפים לצוות יהיה הגורם המטפל המקצועי הרלוונטי אשר ימשיך במעקב ובהתערבות.

חברי הוועדה ייקבעו בהתאם לגילו של הילד, למסגרות הרלוונטיות שהוא משויך אליהן ולנסיבות המקרה, בכלל זה: גורמי בריאות (טיפת חלב, משרד הבריאות, התפתחות הילד); גורמי חינוך (שפ"ח, שפ"י,

18 ועדת וינטר, לעיל ה"ש 15, בעמ' 20.

יועצות, מי שנמצא בקשר ישיר עם הילד: מחנך, קב"ס), שירותים ומסגרות לגיל הרך ברשות (מעונות רב תכליתיים, צהרונים), גורמי בריאות הנפש להורה או לילד, גורמי רווחה, שירותי מבחן.

מטרת ההתכנסות של ועדה זו היא ליצור פורום מקצועי בעניינים של ילדים שמתעורר לגביהם חשש כי הם מצויים בסיכון. הפורום יאפשר איסוף מידע, השלמה של תמונת המצב וביצוע חשיבה בין מקצועית ראשונית לגבי המשך הצורך בטיפול או במעקב אחר המקרים האלה. ככל שיוחלט על המשך טיפול, עניינו של אותו ילד ינותב להמשך טיפולו ואחריותו של הגורם הרלוונטי.

לא אחת מצוי בידי כל אחת מהמערכות האחראיות להגנה על ילדים מידע חלקי וחסר על מצבם של ילד ושל בני משפחה נוספים, אך מידע זה לבדו אינו מבסס צורך לנקוט פעולה אקטיבית. רק איסוף וצירוף של המידע מכלל המערכות מאפשר הרכבת תמונה שלמה וביסוס הערכה מקצועית על אודות מצב הסיכון שאותו ילד מצוי בו. כמו כן התכנסות בין מקצועית זו תהיה כתובת להתייעצות וחשיבה רב מקצועית שהיא הכרחית לצורך הגנה על ילדים. התכנסות זו אף תאפשר לאתר מאפיינים ייחודיים ותופעות רחבות יותר המצריכות התייחסות מערכתית.

הוועדה תקבל פניות מממוני המוגנות כאמור בסעיף א לעיל, וממונים אלו יפנו להיוועצות במקרים שהם סבורים כי קיים חשש לסיכון לילד.

1. הפנייה לוועדה תוכל להיות בשני מסלולים:

← מסלול אנונימי – פנייה להיוועצות ללא פרטים מזהים של הילד ומשפחתו, לחשיבה ראשונית.

← מסלול רגיל – פנייה עם הפרטים הרלוונטיים של הילד ומשפחתו.

יש להגדיר ולהתוות את שיקול הדעת של ממונה המוגנות ואת האבחנה באילו נסיבות תיעשה פנייה אנונימית ומתי הפנייה תכיל פרטים מלאים.

המנגנון האמור לא בא במקום הסדרים קיימים (כגון חובת דיווח, שתמשיך להתקיים ולפעול בהתאם להוראות החוק).

יש להבחין בין פנייה לוועדה (בשלב מוקדם יותר, כאשר יש רק חשש ותחושת בטן לגבי המקרה) לבין מקרים מובהקים יותר המצדיקים פעולה אחרת עד כדי חובת דיווח.

2. שני אתגרים עיקריים מתעוררים ביישום ההמלצות האלה:

א. המערכות הרלוונטיות (חינוך, בריאות, משטרה וכו') לא היו חלק מהרכב הוועדה ותהליכי

העבודה בהן. לפיכך יש לקדם המשך חשיבה ועבודה משותפת עם כלל הגורמים הרלוונטיים בפורום

בין-משרדי לדיון בהצעה וקידומה.¹⁹

ב. סוגיית שיתוף מידע – סוגיה זו מעלה שאלות הנוגעות לסודיות המקצועית של הגורמים

הרלוונטיים ולהגנה על פרטיות של המטופלים ובני משפחתם. הסיבה לכך היא שיש קושי משפטי

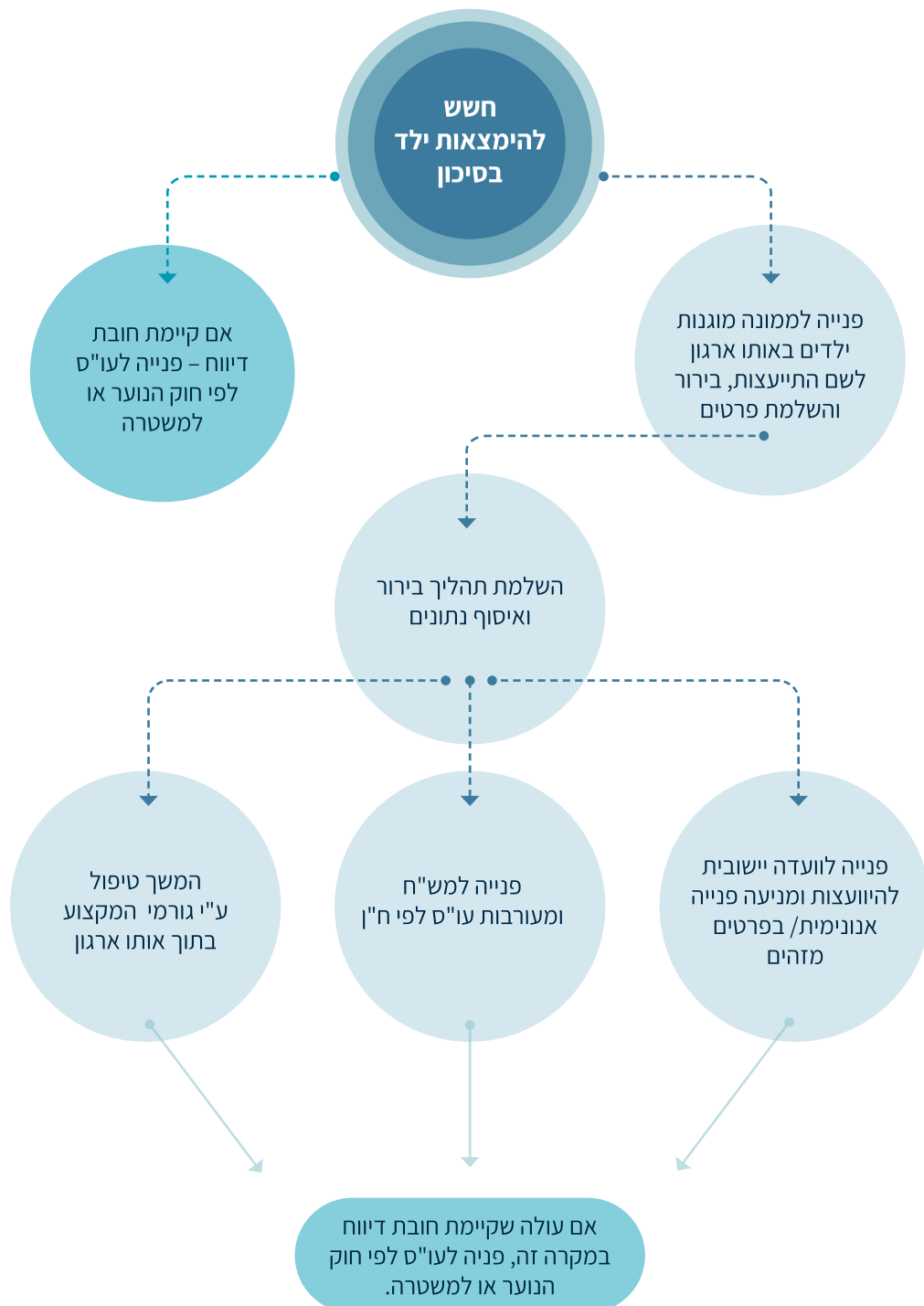
בסוגיות הנוגעות לשיתוף מידע בין גופים, כאשר יש לאזן בין זכותם של קטינים להגנה לבין הזכות

לפרטיות של הקטינים ובני משפחתם. עם זאת, הוועדה סבורה כי המחויבות לשלומם ולהגנתם של

¹⁹ יש לציין כי חלק מהגורמים האלה במשרדי הממשלה היו חברים בוועדת וינטר, אשר המלצותיה עולות בקנה אחד עם המלצות ועדת משנה זו וגובשו על דעתם. ראו: ועדת וינטר, לעיל ה"ש 15.

קטינים מצריכה מציאת מענה משפטי והתאמתם של ההסדרים המשפטיים תוך יצירת איזון בין הערכים המתנגשים. כאשר יש התנגשות בין הזכויות לעיל, ככלל תגבר הזכות להגנה על הזכות לפרטיות. יש מקום לבחון את האפשרות לעגן תיקון חקיקה מתאים בנושא זה בשים לב לכך שמבוקש גם להחילה על גופים שאינם ממשלתיים. כמו כן יש לבחון את ההיבטים התפעוליים והיישומים של המלצה זאת, לרבות תקצובה.

תרשים מס' 1: תרשים זרימה לאופן הפעולה של הוועדה היישובית להיוועצות ומניעה



ג.6 | מעטפת מקצועית לעו"ס לפי חוק הנוער (הכשרות, יועצים מקצועיים)

עו"ס לפי חוק הנוער נחשפת במהלך עבודתה למצבי סיכון מורכבים של ילדים חסרי ישע, ביניהם מצבים של פגיעה, הזנחה, אובדן, כאב ובדידות. היא נמצאת בצומת של קבלת החלטות הרת גורל, ועליה להתמודד עם דילמות אנושיות, אתיות וערכיות שהיא נדרשת לתת להן מענה מקצועי, מעודכן, אנושי ומנומק. לצד המפגש שלה עם טראומה ועם כאב כשעל כתפיה אחריות כבדת משקל, נדרשת עו"ס לפי חוק הנוער להתנהל במקצועיות, באנושיות וללא משוא פנים כלפי הילד, הוריו ומשפחתו.

המפגש עם טראומה בכלל ועם ילדים הנתונים לפגיעה בפרט הוא גורם סיכון גבוה לשחיקה ולטראומטיזציה משנית.²⁰

כדי שעו"ס לפי חוק הנוער תצליח בביצוע תפקידה מערכת הגנת הילד צריכה להתנהל בסטנדרטים המקצועיים הגבוהים ביותר שיהיה בהם הידע המקצועי הרלוונטי והעדכני הנוגע לתחומי עיסוקה, וכדי להימנע מיצירת מרחק והפגנת קהות רגשית כדרך התמודדות במפגש עם טראומה, נדרשת לעו"ס מעטפת מקצועית שתכלול את הרכיבים להלן:

1. הכשרה מקצועית בשלבים שונים של ההתפתחות המקצועית.
2. הדרכה מלווה ייעודית לעו"ס לפי חוק הנוער במחלקות (פרטנית וקבוצתית).
3. מערך מומחים מייעצים בתחום ילדים בסיכון שניתן יהיה לפנות אליו לצורך היוועצות מקצועית.
4. מערך ארגוני במחלקה שהעו"ס לפי חוק נוער משתייכת אליה. מערך זה ישמש לה מעטפת מכילה ומקצועית אשר תוכל לסייע לה בתהליך ההתערבות.
5. ייעוץ משפטי ככלי עזר בעבודת עו"ס לפי חוק הנוער.

להלן יפורטו הדרכים לבניית המעטפת המקצועית ההכרחית לעבודת עו"ס לפי חוק הנוער ולמערכת הגנת הילד. מעטפת זו תוכל לסייע בגיוס עובדים לשורותיה ולשמר עובדים מבלי שייפגעו רגשית ויישחקו. ההכרה בצורך לקיים שיח המבוסס על עקרונות מקצועיים ועל ערכים בהתאם לתפיסה ארגונית מודעת טראומה, כפי שנקבעו בוועדה זו, מחייבת ליווי ארגוני ולימודי של עו"ס לפי חוק הנוער.

כך ניתן יהיה להבטיח שהמערכת כולה תתמוך בתהליכי ההתערבות ובקבלת ההחלטות שיובילו עו"ס לפי חוק הנוער ומערכת הגנת הילד. לכן חשוב שעו"ס לפי חוק הנוער תחוש שהמעטפת המלווה אותה תהיה קוהרנטית ומחזיקה הן בהיבט של התוכן המקצועי והן בהיבט של השפה הנהוגה בארגון.

להלן יפורטו כל אחד מהעניינים הנכללים במעטפת מקצועית זו:

20 רות גוטפריד "עובדים בטרומה – על תשישות החמלה בקרב עובדים סוציאליים לחוק הנוער (טיפול והשגחה)" נקודת מפגש 12-29-27; (2017)

על עו"ס לפי חוק הנוער לעבור הכשרה רחבה הכוללת ידע במגוון נושאים – התפתחות ילדים בכל הגילים, ההשפעה של טראומה על התפתחות והתקשרות, הכרה בחשיבות של השתתפות ילדים בתהליך, ובכלל זה לימוד מיומנויות שיח עם ילדים, מיקוד בזכויות ילדים, שימוש בחוק לצורך הגנה על ילדים תוך הרחבת הידע והכלים שגובשו בדבר מאפיינים ייחודיים של ילדים ומשפחות, גיוס ורתימת הורים לשותפות בתהליך וכתובה מקצועית.²¹

אומנם כיום עו"ס לפי חוק הנוער מחויבת לעבור קורס הכשרה לתפקיד כשער הכניסה להסמכתה ולהסדרת מינויה. עם זאת, יש צורך בלימודי המשך בתחומים חדשים ומתפתחים ובחקיקה החדשה. לפיכך נדרשים המשך למידה, העמקה בסוגיות מקצועיות נוספות, והתנסויות בפרקטיקות הנדרשות לביצוע התפקיד.

האמצעי – פיתוח מערך ההכשרות

א. הכשרה לתפקיד – קורס הכשרה בסיסי לעו"ס לפי חוק הנוער.²²

ב. מערך הכשרות מתקדם – השתלמויות והעשרה חובה לאורך שנות מילוי התפקיד.

ג. כנסים וימי עיון – ידע עדכני מהאקדמיה והשדה הרלוונטי לעבודת עו"ס לפי חוק הנוער.

ד. הכשרת מדריכים לליווי עו"ס לפי חוק הנוער במחלקות בנושאי הליבה של תחום חוק הנוער.

ה. הכשרות מחלקתיות בסוגיות הרלוונטיות לתפקיד העו"ס לפי חוק הנוער (פירוט לעניין זה ראו להלן בסעיף ג.6.ד.. בפרק זה – פיתוח מערך ארגוני במחלקה השם את טובת הילד ואת זכויותיו במרכז)

מערך ההכשרות נועד ללוות את העו"ס לפי חוק הנוער החל מההכשרה הבסיסית לתפקיד, ודרך המשך למידה ועדכון בידע מתפתח לאורך תקופת עבודתה. במסגרת ההבניה של מתווה ההכשרות בעזרת צוות מוביל ישורטטו תהליכי ההתפתחות המקצועיים המצופים מהעו"ס לפי חוק נוער במטרה ליצור רצף מובנה וברור של ההכשרות הנדרשות לאורך זמן בשלושה שלבים מרכזיים – בסיסי, מתקדם, ולקראת מומחיות. מתווה

Gunn Astrid Baugerud, Silje Vangbæk & Annika Melinder, *Secondary Traumatic Stress, Burnout and Compassion Satisfaction among Norwegian Child Protection Workers: Protective and Risk Factors*, 48(1) THE BRITISH JOURNAL OF SOCIAL WORK 215-135 (2018)

Roni Berger & Laura Quiros, *Best Practices for Training Trauma-Informed Practitioners: Supervisors' Voice*, 22(2) TRAUMA & MATOLOGY 145-154 (2016), <https://doi.org/10.1037/trm0000076>

Shlomit Weiss Dagan, Anat Ben-Porat & Haya Itzhaky, *Child Protection Workers Dealing with Child Abuse: The Contribution of Personal, Social and Organizational Resources to Secondary Traumatization*, 51 CHILD ABUSE & NEGLECT 203-211 (2016)

Paula McFadden, Anne Campbell & Brian Taylor, *Resilience and Burnout in Child Protection Social Work: Individual and Organisational Themes from a Systematic Literature Review*, 45(5) THE BRITISH JOURNAL OF SOCIAL WORK (להלן: McFadden et al., 2015);

Paula David, *Teaching Professionals about Trauma-Informed Practice for Children and their Families: a Toolkit for Practitioners*, INTERNATIONAL JOURNAL ON CHILD MALTREATMENT: RESEARCH, POLICY AND PRACTICE (2022), <https://link.springer.com/journal/42448>

Philip A. Fisher, Kate G. Beauchamp, Leslie E. Roos, Laura K. Noll, Jessica Flannery & Brianna C. Delker, *The Neurobiology of Intervention and Prevention in Early Adversity*, 12 ANNUAL REVIEW OF CLINICAL PSYCHOLOGY 331-357 (2016)

Susan J. Ko, Julian D. Ford, Nancy Kassam-Adams, Steven J. Berkowitz, Charles Wilson, Marleen Wong, Melissa J. Brymer & Christopher M. Layne, *Creating Trauma-Informed Systems: Child Welfare, Education, First Responders, Health Care, Juvenile Justice*, 39(4) PROFESSIONAL PSYCHOLOGY: RESEARCH AND PRACTICE 396-404 (2008)

22 קרני קריגל ועדינה הופנונג אסולין "ילדים בצל אלימות בני זוג: כיצד אימהות מתארות את הפגיעות של ילדיהן?" *חברה ורווחה* מב 216-195 (2022).

נוסף על מסלול ההכשרות השוטפות לעו"ס לפי חוק הנוער, יש צורך לערוך כנסים וימי עיון להנגשה של הידע העדכני מן האקדמיה ומן השדה לקהל רחב של עו"ס לפי חוק נוער. המטרה של הכשרות וכנסים אלו היא לוודא כי עו"ס לפי חוק הנוער תישאר מעודכנת ובקיאיה בחומרים הרלוונטיים ביותר בארץ ובעולם בנושא ילדים בכלל וילדים בסיכון בפרט, ותדע כיצד ניתן לשלב ידע זה בבניית תוכניות התערבות תוך השתתפות הורים וילדים ובקבלת החלטות השמות את טובת הילד במרכז.

לצורך הטמעת הידע הנלמד במסגרת ההכשרות השונות נדרשת הדרכה שתתאים באופן ייחודי לתפקיד עו"ס לפי חוק הנוער ולהתמודדויות שלה. על כן, במקביל להכשרות לעו"ס לפי חוק נוער יש צורך בהכשרות למדריכים ייעודיים שיוכלו ללוות את עו"ס לפי חוק הנוער בתפיסה מודעת טראומה, בהלימה לתכני ההכשרות וברוח העקרונות והקווים המנחים המובילים שנקבעו בוועדה זו.

לבסוף, יש צורך במתן הכשרות לצוותים במחלקה במטרה לחזק את עבודת הצוות סביב התפקיד של העו"ס לפי חוק נוער. גם הכשרות אלו צריכות להיות בהלימה עם רוח העקרונות והקווים המנחים שקבעה הוועדה בדומה לתכני ההכשרות של עו"ס לפי חוק הנוער.

לצורך הוצאה לפועל של ההמלצות בנוגע ללמידה והדרכה יש צורך לנקוט את הצעדים האלה:

← **להגדיר ולהגביר את התקציבים להכשרה וללמידת המשך על פי מתווה הצמיחה שמגובש לעו"ס לפי חוק הנוער.**

← **לעגן בדיון את החובה המקצועית של עו"ס לפי חוק הנוער להשתתף בהכשרות חובה ובהמשך בתהליכי למידה, כפי שייקבע.**

← **לקצוב את שנות ההסמכה לתפקיד עו"ס לפי חוק הנוער ולהתנות את חידוש ההסמכה בהשתתפות בקורסים / השתלמויות / הכשרות חובה.**

ג.6. | הדרכה מלווה ייעודית לעו"ס לפי חוק הנוער במחלקות (פרטנית וקבוצתית)

הדרכה, ליווי ותמיכה נחוצים ומשמעותיים כדי לתמוך בתהליך ההתערבות שנוקטת עו"ס לפי חוק הנוער עם הילד ומשפחתו מתוך ידע רלוונטי שיאפשר תמיכה בקבלת החלטות והתבוננות עצמית עם המשפחה בהשפעות המפגש על תהליך ההתערבות.

במסגרת הדרכה של עובדים עם ילדים והורים שחוו טראומה חשוב שהדרכה זו תאפשר לעובדים מרחב לחשיבה רפלקטיבית, עידוד לשיתוף ברגשות, חיזוק תחושת ביטחון, למידה מהצלחות ומאירועים מורכבים, פיתוח מסוגלות ותקווה.²⁴ המדריכים המעבירים הדרכה זו חייבים להיות בעלי ידע בהתפתחות ילדים בכל הגילים ובעלי ידע בטרומה ובטראומה משנית והשלכותיהן הן על המטופלים והן על המטפלים בהם.²⁵ בהתאם

23 שם.

Anthony D. Ong, Lisa M. Edwards & C.S. Bergeman, *Hope as a Source of Resilience in Later Adulthood*, 41(7) PERSON-ALITY AND INDIVIDUAL DIFFERENCES 1263-1273 (2006)

Carolyn Knight, *Trauma-Informed Supervision: Historical Antecedents, Current Practice, and Future Directions*, 37(1) THE CLINICAL SUPERVISOR SUPERVISION 7-37 (2018), <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07325223.2017.1413607>

לכך, על המדריכים להיות בעלי כישורים קליניים מתאימים להדרכה זו.²⁶ באופן זה המדריכים יוכלו ליצור סביבה בטוחה ומעצימה שבה העו"ס לפי חוק נוער תוכל ללמוד כיצד ליישם ביעילות פרקטיקות מודעות טראומה בעבודתה. במקביל יוכלו המדריכים לשים דגש על מתן תמיכה לעו"ס לפי חוק הנוער במטרה למנוע שחיקה וטראומטיזציה משנית. לשם כך חשוב שייבנה מערך מדריכים השולטים בשפה מודעת טראומה ושההדרכה תתבסס על העקרונות המנחים כפי שנקבעו בוועדה זו, בכלל זה עיקרון טובת הילד, השתתפות הורים, השתתפות ילדים, ועקרונות טיפול מודע טראומה.

האמצעי להדרכה הייעודית:

א. הדרכה פרטנית;

ב. הדרכה קבוצתית.

ג.ג. | מערך מומחים מייעצים בתחום ילדים בסיכון

בשלב שבו הטיפול בעניינו של ילד ומשפחתו נמצא בידי עו"ס לפי חוק הנוער (טרם פנייה לבית המשפט או לאחר פנייה זו) יש חשיבות במתן כלים, לרבות מערך ייעוץ מקצועי, שיסייעו לעו"ס לגבש עמדות מקצועיות ודרכי טיפול מבוססות ומושכלות.

כדי לתמוך בקבלת החלטות מורכבות יש לתמוך בתהליכי העבודה באמצעות הנגשת הידע של אנשי מקצוע, מומחים בתחומים השונים שיסייעו לעו"ס לפי חוק הנוער ולמערכת הגנת הילד בגיבוש הצעות להתערבות ובקבלת החלטות המעוגנות במחקר ובניסיון קליני עדכני.

הוועדה ממליצה לבנות מערך יועצים מקצועיים, כמלווים מקצועיים ליד המחלקות לשירותים חברתיים בתחומים שונים, שהעו"ס לפי חוק הנוער תוכל להיוועץ בהם בשלבים שונים של ההליך, הן בשלבים מקדמיים של גיבוש ההמלצות המקצועיות ודרכי הטיפול המוצעות והן בהמשך, לאורך ההליך. במסגרת מערך יועצים זה יש לכלול מומחים מתחומים שונים: רפואה, פסיכיאטריה, פסיכולוגיה, התפתחות ילדים ועוד.

חשוב שליועצים אלו יהיה רקע בתחומים הרלוונטיים ובעקרונות והקווים המנחים שלאורם עבדה ועדה זו, כפי שהם מפורטים בפרק א לדוח זה. חשוב שהבחירה ביועצים וכניסתם למערך ייעוץ תוך שיתופם בעקרונות ובקווים מנחים אלו ותוך בחינת תפיסתם ביחס אליהם, כך שהייעוץ שייתנו לעו"ס לפי חוק הנוער יהיה בהלימה עם העקרונות המנחים את עבודתה.

Julie Gardenhire, Cydney Schleiden & Cameron Brown, *Attachment as a Tool in the Treatment of Children within Foster Care*, 41 CONTEMPORARY FAMILY THERAPY 191-200 (2019), <https://doi.org/10.1007/s10591-019-09400-y>

Michele M. Many, Mindy E. Kronenberg & Amy B. Dickson, *Creating a "Nest" of Emotional Safety: Reflective Supervision in a Child-Parent Psychotherapy Case*, 37 INFANT MENTAL HEALTH JOURNAL 717-727 (2016)

Erynne H. Shatto, James Stefurak, Amy E. Rinner & Lacy M. Kantra, *Trauma-Informed Supervision: The Supervisory Needs of Mental Health Therapists Engaged in Trauma-Related Work*, 17(5) JOURNAL OF COUNSELOR PREPARATION AND SUPERVISION 2 (2023)

עו"ס לפי חוק הנוער היא חוד החנית של מערך הגנת הילד, אך היא אינה היחידה בתפקיד זה. היא זקוקה לצידה לעו"ס משפחה, לראש צוות או למנהל מחלקה. לשם כך נדרשת מחלקה שלמה המגויסת לטובת ילדים, צרכיהם וזכויותיהם. חשוב שגם העובדים במערך זה יעברו הכשרות ייעודיות ויהיו בקיאים בעקרונות המנחים את עבודת עו"ס לפי חוק הנוער כפי שנקבעו בוועדה זו.

האמצעי למערך זה:

א. ישיבות צוות;

ב. הכשרה מחלקתית;

ג. מנגנון קבלת החלטות משותפות הכוללות היועצות מקדימה.

במחקרים נמצא כי לתרבות ולאקלים ארגוני בשירותי הרווחה יש תפקיד מכריע בשימור עובדים ובמניעת שחיקה מקצועית, והם גורם מנבא מרכזי באיכות השירות שהילדים מקבלים בשירותי הרווחה.²⁷ על כן יש לפעול לקידום מערכת להגנת הילד השמה דגש על עבודת צוות והמעודדת היועצות משותפת ומוכנות לשמוע דעות שונות. לשם כך יש חשיבות לפיתוח תחושת גאווה בהשתייכות לארגון שפועל בסטנדרטים מקצועיים מבחינה כמותית ואיכותית.

הצוות צריך לפתח מיומנויות מקצועיות בהתערבות עם ילדים לשם התמודדות עם מצבים מורכבים ביותר המפגישים את העובדים עם קושי רב בקבלת החלטות. קיומו של צוות רחב השולט בין היתר בשפה של טראומה ובהתפתחות ילדים יסייע לעו"ס לפי חוק הנוער להוביל את תהליך ההתערבות לכל אורכו באופן המקצועי ביותר ובפרקי זמן ההולמים את 'זמן ילד' להבטחת התפתחותו.

המטרות של המנגנון כפי שצוין לעיל הן: להרחיב את החשיבה המקצועית על כל ילד, להיטיב החלטות מקצועיות, להימנע מפיצולים בדרך הטיפול בילד ומשפחתו ולצד זאת להפיג את הבדידות המקצועית שיש לעו"ס לפי חוק הנוער, זאת תוך שהיא מרגישה שיש לה שותפים לתהליך ההתערבות והטיפול המורכב על כל היבטיו שמסייעים לה להוביל תהליך זה.²⁸

ג.6.ה | ייעוץ וייצוג משפטיים

זה מספר שנים שהזירה בבית המשפט לנוער השתנתה והפכה למשפטית ולעומתית יותר משהייתה קודם לכן. מרבית הצדדים באולם בית המשפט מיוצגים כיום על ידי עורכי דין, למעט עו"ס לפי חוק הנוער, שהיא צד בהליך ויוזמת אותו.

יחסי הכוח באולם בית המשפט מושפעים מהפער שבין השיח המשפטי לבין השיח הטיפולי. פעמים רבות ההליך

Beth Barto, Jessica Dym Bartlett, Adam Von Ende, Ruth Bodian, Carmen Rosa Noroña, Jessica Griffin Jenifer Gold- 27 man Fraser, Kristine Kinniburgh, Joseph Spinazzola, Crystalina Montagna & Marybeth Todd, *The Impact of a State-wide Trauma-Informed Child Welfare Initiative on Children's Permanency and Maltreatment Outcomes*, 81 CHILD ABUSE & NEGLECT 149-160 (2018); <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2018.04.002>

Charles Glisson & Anthony Hemmelgarn, *The Effects of Organizational Climate and Interorganizational Coordination on the Quality and Outcomes of Children's Service Systems*, 22(5) CHILD ABUSE & NEGLECT 401-421 (1998) ;on the Quality and Outcomes of Children's Service Systems, 21. לעיל ה"ש 21.

28 סיגל קני-פז "ארגון מודע טראומה וקשר – עקרונות מנחים ליצירת בסיס בטוח למטופלים ולמטפלים" **נקודת מפגש** 22-29 (2022).

המשפטי מקבל גוון משפטי בולט והעו"ס לפי חוק הנוער, מתוקף תפקידה, נדרשת לעיתים להגיש תצהירים, לחקור עדים, להגיב לטיעונים משפטיים ועוד.

עו"ס לפי חוק הנוער מדווחות על חוויה חוזרת ונשנית של התמודדות מורכבת, על פער אל מול הגורמים האחרים, ועל חשש ותחושת נחיתות בהתנהלות בשפה המשפטית. חוויות אלו מביאות לפגיעה ביכולתן לבצע את תפקידן ולייצג את עניינן של הילד באופן מיטבי.

כמו כן הזירה המשפטית, ההופכת במקרים מורכבים לזירת מאבק, מותירה לעיתים את העו"ס לפי חוק הנוער חשופה להתקפות ולתוקפנות מכל הצדדים הנוטלים חלק בהליך המשפטי, ובשל כך היא מתקשה לעיתים להגן על הילדים אשר בעניינם פנתה לבית המשפט ובמקביל להחזיק בתפקיד הטיפול בעבודתה עם המשפחות של הילדים הללו. בהקשר זה חשוב לציין כי התפקיד של עו"ס לפי חוק הנוער הוא אחד התפקידים המרכזיים והחשובים ביותר בכל הנוגע להגנה על ילדים בסיכון ולטיפול בהם מתוך הסתכלות טיפולית הגנתית.

כיום אין הסדרה רוחבית למתן סיוע וליווי משפטיים לעו"ס לפי חוק הנוער, מתוך דיוני הוועדה ותהליכי ההקשבה לאנשי מקצוע עלה כי הן יזדקקו לסיוע וליווי אלו בהליכים בבית המשפט לנוער לפי נסיבות המקרה.

על פי נוהלי העבודה הקיימים ב"כ היועץ המשפטי לממשלה במשרד הרווחה והביטחון החברתי, אשר מוסמך להתייצב ולייצג את עניינן של קטין בערכאות שונות ובהליכים שונים, מתייצב בהליך המשפטי ומייצג בהליכים על פי חוק הנוער רק כאשר ההליך מגיע לערעור בבית המשפט המחוזי או במקרים ספורים, נדירים וחריגים ביותר, גם בערכאה ראשונה בבית המשפט לנוער או בבית המשפט לענייני משפחה. פערי תקינה, כוח אדם ועומסי עבודה בלשכות המשפטיות במשרד הרווחה והביטחון החברתי אינם מאפשרים מתן ליווי וייעוץ משפטיים באופן רחב יותר מהקיים.

המלצות הוועדה לעניין זה הן:

← **יש מקום להמליץ על מתן ייעוץ, ליווי וייצוג משפטיים לעו"ס לפי חוק הנוער במקרים המתאימים.**

← **ייעוץ וליווי משפטיים הם כלי עזר שחשוב שיעמדו לרשותה של עו"ס לפי חוק הנוער לצורך מילוי תפקידה בכל המקרים.**

← **מומלץ לקבוע תבחינים וקריטריונים ברורים באילו מקרים יועמדו לרשות העו"ס לפי חוק הנוער ייצוג משפטי, זאת על יסוד התפיסה המקצועית כי הייצוג בבית המשפט לא יהפוך לדרך המלך בכל התיקים משני טעמים עיקריים:**

1. כדי לשמר את מקומה ואת תפקידה המרכזי של עו"ס לפי חוק הנוער ולא לסייע לדחיקת מעמדה והפיכתה למשני בחשיבותו בהליך (כמסייעת לעורך הדין);

2. חרף השינויים שחלו באופיו של ההליך לפי חוק הנוער, יש חשיבות לשימור ההיבטים הטיפוליים של ההליך ולא לתרום להפיכתו להליך משפטי רגיל.

← **לפיכך הוועדה ממליצה כי הסיוע לעו"ס לפי חוק הנוער יינתן באופן הבא:**

א. ייעוץ משפטי זמין – אפשרות להיוועץ עם עורך דין בשאלות המתעוררות במסגרת ניהול המקרה על פי פניית עו"ס לפי חוק הנוער לעורך הדין המייצג.

ב. ייצוג משפטי בהליך עצמו באמצעות התייצבות עורך דין בהליך ובדיוני בית המשפט, הכנת מסמכים משפטיים, כתיבת טענות וכד', וזאת במקרים להלן:

◀ בתיקים שנקבעים לדיוני הוכחות בבית המשפט לנוער או בבית המשפט לענייני משפחה.

◀ מקרים מורכבים נוספים.

◀ ניגוד עניינים חריף בין העו"ס לבין ההורים או הקטין (למשל במצבים שבהם המאבק המשפטי על ההמלצות הטיפוליות הופך לרדיפה אישית אחרי העו"ס, והעו"ס חשופה לאלימות ולהאשמות שיהיה בהן להעיב על יכולתה למלא את תפקידה).

◀ ככל שמתעוררת מחלוקת (אם העו"ס סבורה כי המקרה מורכב ודרוש ליווי משפטי, אולם היועץ המשפטי סבור כי אין צורך בייצוג), ייקבע מנגנון הכרעה באמצעות פנייה לעו"ס מחוזית. ככל שהמחלוקת לא תיפתר, ההחלטה תעלה לדרג גבוה יותר. הוועדה סבורה כי השיקול הטיפולי ועמדת הגורם הטיפולי (ולא המשפטי) צריכים לקבל משקל דומיננטי לעניין קידום ההליך בצורה המיטבית וקבלת ייצוג משפטי.

← בשאלת הזהות של עורכי הדין המסייעים לעו"ס לפי חוק הנוער, יש מספר חלופות, למשל תגבור מערך הייעוץ המשפטי במשרד הרווחה והביטחון החברתי ומתן תקינה ייעודית לכך. קיימות חלופות נוספות שניתן לבחון. ועדת המשנה לא ראתה מקום להמליץ על פתרון זה או אחר בשאלה שצוינה לעיל שכן העניין דורש בחינת היבטים נוספים – תקציביים, משפטיים ועוד. מוצע שהחלופות ייבחנו בשיח משותף בין משרד הרווחה והביטחון החברתי לבין משרד המשפטים.

עם זאת, וכאמור, **הוועדה מדגישה את הצורך החד משמעי בהסדרת מענה בתחום זה לעו"ס לפי חוק הנוער כדי שיוכלו למלא את תפקידן כראוי.**

ג.7 | מעמד תפקיד העו"ס לפי חוק הנוער

עו"ס לפי חוק הנוער ממלאת תפקיד חיוני וחשוב במערכת המשפטית והחברתית, אך היא לא תמיד מקבלת את ההכרה והמעמד הציבורי והמקצועי הראויים. ניתן להוביל לשיפור משמעותי בתפיסת התפקיד וחשיבותו בדרכים הבאות: מיצוב מקצועי ופיתוח תפיסת תפקיד המתאפיינת בייחודיות ומומחיות, שיפור תנאי העבודה של העו"ס לפי חוק הנוער והעלאת המודעות הציבורית לחשיבות ההגנה על ילדים ולתפקידה החיוני של העו"ס בהקשר זה.

ג.7.א | תפיסת תפקיד העו"ס לפי חוק הנוער

מיתוג נכון של התפקיד ושיפור מעמדה של עו"ס לפי חוק הנוער הן במערכת הפנימית (שירותי הרווחה, מערכת המשפט) והן בציבור הרחב יכולים להיעשות במספר דרכים:

הצגת עו"ס לפי חוק הנוער כבעלת מקצוע רב-תחומי

עו"ס לפי חוק הנוער מבצעת מגוון רחב של פעולות: זיהוי סיכון, הערכות פסיכו-סוציאליות, בניית תוכניות

טיפוליות, שיתוף פעולה עם גורמים חינוכיים ומשפטיים, ופעולות לשימור הקשרים בין הילד ומשפחתו. יש לעדכן ולהדגיש את התפיסה של העובדת הסוציאלית כאשת מקצוע רב-תחומית היכולה לגשר בין תחומי ידע שונים – פסיכולוגיה, סוציולוגיה, חינוך, ומשפטים. המיתוג הזה יכול להוביל להכרה רחבה יותר במומחיותה וביכולותיה של העו"ס לפי חוק הנוער.

חיזוק התדמית הציבורית של שומרי הסף של החברה

עו"ס לפי חוק הנוער ממלא תפקיד קרדינלי בהגנה על ילדים ועל בני נוער שנמצאים בסיכון, והיא מעין שומרת סף של החברה – היא הראשונה שמזהה ילדים הנמצאים במצבי סיכון, ובזכותה ניתן למנוע נזקים חמורים יותר. יש להעצים את התדמית הזו ולספק חשיפה תקשורתית שמדגימה כיצד כל החלטה של עו"ס לפי חוק הנוער יכולה לשפר את איכות חייו של ילד במצבי סיכון ואת עתידו.

שיווק התמחות עו"ס לפי חוק הנוער בתחום המשפטי

כחלק מהמיתוג ניתן להציג את העו"ס לפי חוק הנוער כגורם מקצועי מרכזי במערכת המשפטית של טיפול בילדים – כמי שמספקת לבית המשפט את ההמלצות המבוססות ביותר על ראיות מקצועיות ומעמיקות. באמצעות שיווק מקצועי של עבודת העו"ס בבית המשפט, ובדגש על ההתמודדות בזירה המשפטית, ניתן יהיה להבליט את החשיבות של מקצוע זה בקביעת גורלות ילדים שנמצאים במצבי סיכון.

ג.7 ב. | שיפור מעמד העו"ס לפי חוק הנוער

הכרה במעמדה המקצועי המיוחד בבתי המשפט

כדי לשפר את מעמד העו"ס במערכת המשפטית, ניתן להדגיש את ההכרה במעמדה הייחודי בדיון המשפטי המתנהל. הכרה כזו משמעותה שמעורבותה המקצועית של העו"ס בבית המשפט בעניינים של ילדים ובני משפחותיהם תיתפס כעבודה המבוססת על ידע ועל ניסיון רב. הכרה במעמד כזה תשדרג את מעמדה של העו"ס ותגביר את האמון במקצועה וביכולתה להמליץ על החלטות מהותיות.

שיתוף פעולה עם גופים מקצועיים נוספים

כדי לשפר את מעמד העו"ס לפי חוק הנוער, יש לעודד שיתוף פעולה הדוק עם אנשי מקצוע נוספים אחרים – פסיכולוגים, פסיכיאטרים, עובדים סוציאליים בתחום בריאות הנפש, אנשי חינוך ועוד. באמצעות יצירת חיבורים רב-תחומיים ושיתופי פעולה בין בעלי מקצוע ממגוון תחומים, העו"ס תוכל להציג את עצמה כגורם מרכזי ומוביל בתחום של בריאות הילד והמשפחה.

שיפור תנאי העבודה של עו"ס לפי חוק הנוער

תנאי העבודה של העו"ס לפי חוק הנוער לא תמיד תואמים את המורכבות הרבה של עבודתה בשטח. כדי לשפר את מעמדה, יש להשקיע בשיפור תנאי העבודה שלה, כולל הפחתת העומס ושיפור בתנאים הארגוניים והמערכתיים שמסייעים לה במילוי משימותיה. שיפור התנאים האלה עשוי לשדרג את תפיסת מעמד העו"ס בקרב הציבור ובקרב מקבלי ההחלטות ולהבטיח לה עתיד מקצועי יציב ולעזור לה להמשיך ולהגשים את תפקידה החשוב בתמיכה בילדים ובבני נוער במצבי סיכון.

שימוש במדיומים תקשורתיים

חשוב לקדם את המודעות הציבורית לתפקיד זה באמצעי תקשורת שונים – פלטפורמות דיגיטליות, אולפנים, תוכניות טלוויזיה, רדיו וכתבות בעיתונות. פרסומים שיציגו את סיפוריהם של ילדים ושל בני נוער שזכו לטיפול מיטבי על ידי העו"ס לפי חוק הנוער יכולים להמחיש את המשמעות הרבה של עבודתה בחיי הילד והמשפחה. בתוך כך חשוב להדגיש את הקשר בין עבודה סוציאלית בכלל, ותפקיד עו"ס לפי חוק הנוער בפרט, לבין הצלת חיים של ילדים ומשפחות.

באמצעות חיזוק התפיסה המקצועית של התפקיד, חיזוק ההכשרה המקצועית וההתמחות, שיפור תנאי העבודה והסדרה של שיתוף פעולה עם בעלי מקצוע אחרים, ניתן להוביל לשיפור משמעותי בתפיסת העו"ס לפי חוק הנוער הן בעיני הציבור והן בעיני הגורמים המקצועיים והמשפטיים. גידול בהערכה החברתית ושיפור תנאי העבודה עשויים להבטיח עתיד מקצועי יציב יותר לעו"ס ולעזור להן להמשיך ולהגשים את תפקידן החשוב בהגנה על משפחות וילדים במצבי סיכון גבוה וסכנה, טיפול ותמיכה בהם. גאווה מקצועית ותפיסה של תפקיד העו"ס לפי חוק הנוער כבעלת חשיבות חברתית וכמצילת חיים עשויות למשוך עובדות ועובדים סוציאליים שיראו במילוי תפקיד זה ייעוד ושליחות חברתית ומקצועית ובאופן זה לפרוש הגנה רחבה ומיטיבה יותר על ילדים בסיכון.

כלל ההמלצות האמורות דורשות תכנון, חשיבה אסטרטגית והקצאת תקציבים.

פרק ד | המלצות מדיניות ודרכי עבודה של כלל הגורמים במערכת הגנת הילד

בפרק א לדוח זה פורטו בתמצית שלושה עקרונות וארבעה קווים מנחים לעבודה על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה) או חוק הילדים והנוער (טיפול והגנה) כשמו המתוקן המוצע (להלן: החוק). שלושת העקרונות הם עקרונות היסוד שהוועדה העמידה כבסיס לכלל עבודתה והמלצותיה, ואילו ארבעת הקווים המנחים באים לכוון את דרכי הפעולה וההתערבות על פי החוק על בסיס שלושת העקרונות.

העקרונות העומדים בבסיס עבודת הוועדה הם שלושה: א. עיקרון טובת הילד, שהוא עיקרון העל ויתר העקרונות והקווים המנחים כפופים אליו; ב. עיקרון ההתפתחות; ג. עיקרון ההשתתפות. כדי ליישם עקרונות אלו העמידה הוועדה כאמור ארבעה קווים מנחים: א. הכרה בחשיבות הורי הילד ומשפחתו עבור הילד; ב. עבודה מודעת טראומה; ג. התאמת החוק והפרקטיקה למאפיינים ייחודיים של כל ילד וכל משפחה; ד. מערכת הגנת הילד – אחריות משותפת, תמיכה ומעטפת.

עקרונות וקווים מנחים אלו הובאו בפרק א לדוח ויושמו במסגרת המלצות הוועדה בנוגע לחקיקה ולתפקיד עו"ס לפי חוק הנוער, אשר הובאו בפרקים ב ו-ג לדוח. פרק זה בא להוסיף על ההמלצות שפורטו בפרקים אלו ולהביא שורה של המלצות לעניין יישום העקרונות והקווים המנחים בקרב כלל הגורמים הנוטלים חלק בהגנה על ילדים אשר החוק עוסק בהם ובטיפול בהם (להלן: מערכת הגנת הילד).

במסגרת פרק זה יובאו העקרונות והקווים המנחים כפי שהוצגו בפרק א לצד הרחבה בתיאור העיקרון או הקו המנחה ותיאור המלצות הוועדה באשר ליישומם על ידי כלל מערכת הגנת הילד.

מרבית ההמלצות בפרק זה הן המלצות כלליות. המלצות אלו, המופנות לכלל הגורמים במערכת הגנת הילד, הן נקודת מוצא להמשך בחינה, לימוד ופיתוח לשם יישומן בצורה המותאמת למאפיינים, לדרכי העבודה ולצרכים של הגורמים השונים. מספר המלצות הן המלצות קונקרטיות המופנות לגורמים מסוימים. בחלק האחרון של פרק זה, בסעיף המתייחס לקו המנחה של מערכת הגנת הילד – אחריות משותפת, תמיכה ומעטפת, מובאות המלצות לעניין הכשרות והשתלמויות רלוונטיות לעקרונות ולקווים מנחים שונים.

ד.1.א | המלצות ליישום של עיקרון טובת הילד

להלן תיאור עיקרון טובת הילד כפי שהובא בפרק א לדוח זה.

במסגרת החוק והעבודה על פיו, יש להעמיד את טובת הילד כעיקרון העל בכל הנוגע לדרכי העבודה ולקבלת ההחלטות הנוגעות לילדים. העמדת טובת הילד כעיקרון על מבטאת את ההכרה בילד כאדם נפרד ובחובה להבטחת טובתו ויש בה גם כדי להעביר את מיקוד תשומת הלב ממבוגרים לילדים. הבטחת טובת הילד הוכרה כאחד מעקרונות היסוד על פי אמנת האו"ם,¹ ועיקרון טובת הילד משמש זה שנים רבות אמת מידה מנחה לקבלת החלטות בעניינם של ילדים בדין הישראלי ובמשפט של מדינות אחרות. נוכח פגיעותם הרבה של ילדים, שבהם עוסק החוק, יש להבטחת טובתם חשיבות מיוחדת.

יש להכיר בעיקרון טובת הילד כמונח רחב המתייחס למכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד. על פי התפיסה שאימצה הוועדה ושהוכרה זה מכבר במשפט הישראלי זכויות הילד הנכללות במונח טובת הילד אינן מתייחסות רק לזכויותיו ההגנתיות, כגון זכותו להגנה מפני פגיעה או ניצול, אלא מתייחסות לזכויות נוספות, כגון הזכות להשתתפות, הזכות לפרטיות והזכות לשוויון. בכך ניתן ביטוי לתפיסה המכירה בילד כסובייקט, אדם נפרד ונושא זכויות. יש לקדם את תהליכי קבלת החלטות על פי עיקרון טובת הילד באופן מובנה, מנומק ושקוף, וזאת בין היתר דרך הגדרת השיקולים שיש לתת עליהם את הדעת במסגרת קבלת החלטות על פי עיקרון זה.

בהתאם להכרה בעיקרון טובת הילד כעיקרון העל בכל הנוגע לעבודה על פי החוק, יתר העקרונות והקווים המנחים המפורטים בפרק זה כפופים אליו.

עיקרון זה יושם באופן משמעותי בהמלצות הוועדה לעניין חקיקה ולעניין תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער המפורטות בפרקים ב ו-ג לדוח.² ההמלצות בפרק זה מתייחסות לעבודת כלל הגורמים במערכת הגנת הילד ובאות להוסיף על המלצות הוועדה בנוגע ליישום עיקרון זה אשר פורטו בפרקים ב ו-ג לעיל.

עיקרון טובת הילד מעוגן בסעיף 3 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד (להלן: אמנת האו"ם), הקובע כי "בכל הפעולות הנוגעות לילדים, בין אם ננקטות בידי מוסדות רווחה סוציאלית ציבוריים או פרטיים ובין בידי בתי משפט, רשויות מינהל או גופים תחקייתיים, תהא טובת הילד שיקול ראשון במעלה".³

עיקרון זה החליף בשעתו תפיסות קנייניות שלא הכירו בילד כאדם נפרד. בשלב הראשון הוא ביטא אימוץ של תפיסה בעלת דגש הגנתי פטרנליסטי המתמקדת רק בפגיעות, בחולשה ובחוסר היכולת של הילד לספק לעצמו את ההגנה הנדרשת. עם השנים, בעיקר לקראת סוף המאה העשרים ובמידה רבה בעקבות אמנת

1 סעיף 3 לאמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 31, 221 (נפתחה לחתימה ב-1989) (אושרה ונכנסה לחוק ב-1991) (להלן: אמנת האו"ם).
2 חשיבותו של עיקרון טובת הילד כעיקרון המנחה על פי החוק ובעבודה על פיו בא לידי ביטוי הן בהצעות החקיקה בפרק ב והן בהמלצות לעניין תפקיד עו"ס לחוק הנוער בפרק ג לדוח.

כך במסגרת פרק ב (1) – שינוי שם החוק והוספת שני פרקים מקדמיים לחוק, הוגדרה הבטחת טובתם של ילדים כמטרת החוק. כן הוגדר עיקרון זה במסגרת סעיף מפורט שעל פיו: עיקרון טובת הילד הוגדר כשיקול מכריע; טובת הילד הומשגה כ"מכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד"; הוגדרה רשימת השיקולים לקבלת החלטות על פי החוק ונקבעה חובת הנמקה בכל הנוגע ליישומם. טובת הילד הועמדה גם כאחד משלושת העקרונות המנחים לעבודת עו"ס לפי חוק הנוער במסגרת פרק ג לדוח.
במכלול עבודת הוועדה היה עיקרון טובת הילד אבן בוחן לדין בסוגיות השונות. הוועדה ביקשה ליישם בכל המלצותיה את התפיסה הרחבה וההוליסטית, ולפיה טובת הילד מתייחסת למכלול זכויותיו של הילד, ויש להכיר בילד כסובייקט נושא זכויות.

3 אמנת האו"ם, לעיל ה"ש 1, בעמ' 224.

האו"ם, הורחבה התפיסה למבט רחב על מכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד. זו התפיסה שמבקשת הוועדה לאמץ.⁴

ההמלצות לעניין דרכי העבודה של מערכת הגנת הילד בהתאם לעיקרון טובת הילד נחלקות לשניים:

א. המלצות לדרכי פעולה להבטחת היישום של עיקרון טובת הילד על ידי כלל הגורמים במערכת הגנת הילד. ב. המלצה לבחינת החסמים להגנה על ילדים במגזר הערבי.

ד.1.א.1 | דרכי פעולה להבטחת היישום של עיקרון טובת הילד בפעולות ובהחלטות במערכת הגנת הילד

להלן דרכי הפעולה שהוועדה ממליצה שימשו נקודת מוצא ליישום החוק ולעבודת כלל מערכת הגנת הילד לאור עיקרון טובת הילד בהתאמות המתחייבות לגבי כל אחד מהגורמים במערכת הגנת הילד.⁵

מטרות ההמלצות הנוגעות לדרכי הפעולה הן:

- 1. להבטיח כי טובת הילד תהיה שיקול מכריע בקבלת החלטות;**
- 2. לקדם הטמעה של הרעיון שלפיו טובת הילד כוללת את מכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד וראייה רחבה של הילד תוך כדי בחינת כלל הפרמטרים;**
- 3. להבטיח קבלת החלטות המבוססת על תהליך מובנה ומנומק;**
- 4. לקדם חשיבה קונקרטית לגבי הילד הספציפי וצרכיו הייחודיים (להבדיל מחשיבה אמורפית ותיאורטית על הילד);**
- 5. לצמצם הטיות ביישום העיקרון;**
- 6. להימנע מנקודות עיוורון (כלומר להבטיח תשומת לב ובחינה של כלל ההיבטים הרלוונטיים לטובת הילד);**
- 7. להבטיח יכולת השפעה של הילד עצמו על תפיסת אנשי המקצוע את טובתו – הטמעת ההבנה כי לא ניתן לקבל הכרעה נכונה באשר לטובת הילד מבלי להבטיח את השתתפותו האפקטיבית;**
- 8. להביא ליישום העיקרון ברמת ההתערבות במקרה הפרטי ועם ילדים ובני נוער כקבוצה.**

4 לסקירה של עיקרון טובת הילד ופרשנותו על פי אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד ראו נספח 3 לדוח זה: דניאלה זלוטניק רז **אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד והתייחסותה למערכות הגנה על ילדים ולהיבטים המעוגנים במסגרת חוק הנוער (טיפול והשגחה) תש"ך 1960.** (להלן: זלוטניק רז).

5 לעניין דרכי היישום של עיקרון זה, ראו בין היתר הערה 14 של ועדת האו"ם בדבר זכויות הילד בנושא עיקרון טובת הילד: UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration* (art. 3, para. 1), par. 17, 29 (May 2013, CRC).

הצעה לפתרונות יישומיים

הפתרונות המוצעים ליישום של עיקרון טובת הילד נחלקים לארבעה סוגים:

1. הבטחת יישום דרך המהות: שאלות בסיס ושאלות משנה (צ'ק ליסט);
2. הבטחת יישום דרך היבטים ארגוניים;
3. הבטחת יישום דרך מנגנוני בקרה, פיקוח ואחריות (Monitoring & accountability);
4. הבטחת יישום דרך פרוצדורה בצמתים המרכזיים של קבלת ההחלטות.

ד.1.א.1.א | הבטחת יישום דרך המהות: צ'ק ליסט לבחינת טובת הילד

מוצע כי כל אחד מהגורמים הרלוונטיים יגבש שאלות לבחינת טובת הילד בהתאם לתפקידו ולסוג ההחלטה שעליו לקבל. להלן רשימת שאלות אשר הוועדה מציעה כנקודת מוצא לגיבוש שאלות כאמור.

שאלות בסיס

1. האם נבחנו כלל הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד? האם נבחנו לאורם השיקולים המנויים בחוק?
2. האם ההחלטה או ההמלצה נומקה בהתייחס לזכויות, לצרכים ולאינטרסים של הילד ובכלל זה הפרמטרים המנויים בחוק?

שאלות משנה

1. האם הערכנו כיצד ייראו חיי הילד על פי התוצאות השונות באופן מוחשי כדי לקבל החלטה? האם דמיינו את התוצאות האפשריות של החלופות שנבחנו?
2. האם הערכנו את הסיכויים והסיכונים (האם בחנו מה הנזק שעלול להיגרם אם... מה התועלת שתצמח אם...)?
3. האם זיהינו את העמדות האישיות והמקצועיות שלנו בהקשר של קבלת ההחלטה?
4. האם איתרנו את העובדות הרלוונטיות? האם העלינו ובחנו את כלל האפשרויות הקיימות?
5. האם אספנו מידע מכלל המערכות האקולוגיות הסובבות את הילד?
6. האם זיהינו את המידע החסר והאם פעלנו להשיגו?
7. האם מיפינו את המאפיינים ואת הצרכים הייחודיים של הילד הספציפי?
8. האם הבחנו בין עובדות חסרות שניתן לברר לבין מרכיבים שלגביהם יש אי ודאות?
9. האם הוצגו בפנינו כל החלופות השונות ושמענו את כל הקולות (רצוי באופן בלתי אמצעי)?
10. האם אנחנו מכירים את הידע המקצועי הרלוונטי, המתקוף והעדכני ביותר?
11. האם פעלנו כדי להכיר את עולמו של הילד מנקודת מבטו?

12. האם בחנו את היחס בין המדיניות הכללית בנושא ובין טובתו של הילד שלגביו נדרשת ההחלטה?
13. האם איתרנו חסמים תקציביים/ארגוניים/משפטיים העומדים בפני קבלת השירותים הנחוצים לפתרון המיטבי עבור הילד ובחנו אפשרויות להתגברות על חסמים אלו?

ד.1.א.1.ב | הבטחת יישום דרך היבטים ארגוניים והכשרות

1. קיום הכשרות במערכת הרווחה ובמערכת המשפט בנושא ההסדר החוקי ויישומו: פירוט ההכשרות ודרכי יישומן יפורטו בסעיף ד.2.2. לפרק זה: המלצות ליישום הקו המנחה של מערכת הגנת ילד – אחריות משותפת, תמיכה ומעטפת);
2. הבטחת זמן סביר לטיפול, לבירור, לחשיבה ולקבלת החלטות (פניות);
- 3.3. הבטחת תקציבים למגוון ראוי של פתרונות לילדים בסיכון, בחינת אפשרות לקביעה של case load סביר, של כוח אדם בהיקף ראוי ושל סל מענים ותקציב גמיש;
4. מציאת כלים מחשוביים ואחרים שיקלו את היקף המטלות הבירוקרטיות הנדרשות.

ד.1.א.1.ג | הבטחת יישום דרך מנגנוני בקרה, פיקוח ואחריות (Monitoring & accountability)

1. קביעת מחויבות ברורה לאיסוף מידע שיטתי במערכת הרווחה והמשפט ולעבודה מבוססת נתונים (להרחבה בעניין זה ראו המלצה מפורטת בהמשך פרק זה);
2. קביעת מפתח עומסים על גורמי מפתח.

ד.1.א.1.ד | הבטחת יישום דרך פרוצדורה

- לא אחת לנהלים ארגוניים ופרוצדורות מערכתיות יש השפעה ישירה ומהותית על טיבם של שירותים ועל יישום הלכה למעשה של עקרונות ורעיונות שנקבעו. על בסיס הבנה זו ממליצה הוועדה על נקיטת הצעדים שלהלן:
1. קביעת ביקורת תקופתית – לוחות זמנים וגורם אחראי לביצוע;
 2. קביעת הבחנה בין גילים שונים לעניין הביקורת התקופתית;
 3. קביעת חובת הנמקה כדי שניתן יהיה לבחון על מה מבוססת ההחלטה או ההמלצה;
 4. בחינת הצורך במלווה פעיל של הילד וקביעת זהותו;
 5. הסדרת דרכים להעברת מידע בין רשויות.
 6. הסדרת האפשרות להשגה בפני גורמים טיפוליים על זהות גורמי הטיפול או בנוגע לדרכי הטיפול המומלצות על ידם, וזאת במסגרת מנגנון ייחודי לקטנים שייקבע למטרה זו.

ד.1.א.2 | המלצה לבחינת החסמים להגנה על ילדים במגזר הערבי

נוסף על ההצעה בדבר דרכי הפעולה שהובאו לעיל בהתייחס ליישום של עיקרון טובת הילד, מבקשת הוועדה להפנות את תשומת הלב של מקבלי ההחלטות להבטחת מוגנות ילדים במגזר הערבי.

הגנה ומוגנות של ילדים הן היבט משמעותי ביותר בהבטחת טובתם. במסגרת תהליכי שיתוף הציבור המקצועי שערכה הוועדה העלו בפניה גורמים שונים קשיים באשר להגנה על ילדים ובני נוער ממגזרים שונים. באופן בולט במיוחד הופנתה תשומת לב הוועדה לקשיים וחסמים משמעותיים בהגנה על ילדים במגזר הערבי. קשיים וחסמים אלו נוגעים הן לשאלת היקף הדיווח על מקרים של פגיעה והתעללות בילדים והזנחתם והן להבטחת הגנה מלאה על ילדים אלו על פי החוק לאחר הדיווח. נושא זה דורש בדיקה רחבה ומעמיקה הן באשר לקשיים שעולים בשטח והן באשר לפתרונות האפשריים, בחינה שלא היה בידי הוועדה לעשותה. **לאור חשיבות העניין, קוראת הוועדה לבחון לעומק את החסמים להגנה על ילדים במגזר הערבי ואת הפתרונות האפשריים לקשיים הייחודיים העולים בהקשר של מגזר זה, ולהקים לשם כך פורום מקצועי בין-תחומי ובין-משרדי שיכלול גם אנשי מקצוע מובילים מהמגזר הערבי.**

ד.1.ב | המלצות ליישום של עיקרון ההתפתחות

להלן תיאור של עיקרון ההתפתחות כפי שהובא בפרק א לדוח זה.

במסגרת החוק והעבודה על פיו, יש לנקוט את כל האמצעים האפשריים כדי להבטיח התפתחות תקינה של ילדים ובני נוער, שבהם עוסק החוק, ואת מימוש פוטנציאל ההתפתחות שלהם הן בהווה והן בראייה צופה פני עתיד, וזאת בהתאם לידע המקצועי העדכני בתחום מדעי ההתפתחות. יש להכיר בהתפתחות הילד כמונח רחב הכולל בין היתר את ההתפתחות הגופנית, הנפשית, הרגשית, השכלית, החברתית, המוסרית והחינוכית-לימודית. תפיסה רחבה זו של המושג התפתחות מבטאת את ההכרה בילד כאדם שלם ואת המטרות הרחבות של התערבות, טיפול, וקבלת החלטות לגבי ילדים.

זכותם של ילדים להתפתחות והישרדות הוכרה כאחד מעקרונות היסוד על פי אמנת האו"ם.⁶ להבטחת התפתחותם של ילדים יש חשיבות מיוחדת בכל הנוגע לילדים במצבי סיכון, זאת בין היתר לאור ההבנה כי פגיעה בילדים או הזנחתם עלולות לפגוע משמעותית בהתפתחותם בטווח הקצר ובטווח הארוך. הבטחת התפתחות תקינה של ילדים מחייבת בין היתר מניעת פגיעה בילד, התחשבות ב"זמן ילד" ובכלל זה בחשיבות ההתערבות המוקדמת, הכרה בחשיבותן של מערכות יחסים מיטיבות, הבטחת יציבות וקביעות בחיי הילד והתאמת דרכי הפעולה לגיל ולהתפתחות הילד.

6 סעיף 6 לאמנת האו"ם, לעיל ה"ש 1.

עיקרון זה יושם באופן משמעותי בהמלצות הוועדה לעניין חקיקה ולעניין תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער המפורטות בפרקים ב ו-ג של דוח זה.⁷

ההמלצות בפרק זה מתייחסות לעבודת כלל הגורמים במערכת הגנת הילד ובאות להוסיף על המלצות הוועדה בנוגע ליישום של עיקרון ההתפתחות אשר פורטו בפרקים ב ו-ג לעיל.

זכותם של ילדים להישרדות והתפתחות מעוגנת בסעיף 6 לאמנת האו"ם, ולפיו: "המדינות החברות יבטיחו עד מירב המידה האפשרית את הישרדות הילד והתפתחותו".⁸ זוהי זכות ייחודית של ילדים והיא מבוססת על ההכרה בהיותם של ילדים בהליכי התפתחות פגיעים ומואצים. להתפתחותם של ילדים יש השפעה מכרעת על הפיכתם לבגירים, על בריאותם, על פיתוח כישוריהם ועל גיבוש זהותם לטווח הקצר והארוך. לתקופת הילדות ולחוויות ההתפתחות של הילד יש גם ערך וחשיבות בפני עצמם ולא רק כמסדרון לבגרות.⁹

ההכרה בחשיבות המיוחדת של עיקרון ההתפתחות בהתייחס לילדים במצבי סיכון מבוססת על הידע הקיים בתחום מדעי ההתפתחות בנוגע לגורמי הסיכון להתפתחות הילד ולחשיבות הפעולה הנכונה להבטחת התפתחות תקינה.¹⁰

לפגיעה בילדים ולהזנחתם עלולות להיות השלכות קשות על מצבם של הילדים ועל חייהם בטווח הקצר ובטווח הארוך. ההשלכות לטווח הקצר כוללות בין היתר: פגיעות רגשיות כמו חרדה, קשיים בוויסות עצמי ובתפקוד חברתי, פגיעה בדימוי העצמי, אשמה עצמית, עיכובים בהתפתחות קוגניטיבית, לימודית ושפתית, פגיעה ביכולת לתת אמון וליצור קשרים חיוביים ומשמעותיים עם הסביבה. ההשלכות האפשריות של פגיעה בילדים והזנחתם לטווח הארוך כוללות בין היתר: קשיים בהתמודדות עם מצבי חיים מורכבים בבגרות, פגיעה במיומנויות חברתיות ורגשיות הנדרשות להשתלבות בחברה וליצירת מערכות יחסים בריאות, ופגיעה בבריאות הנפשית והפיזית, למשל סיכון גבוה לדיכאון, בעיות התנהגותיות, פסיכופתולוגיה, עבריינות, התמכרויות, פגיעה עצמית ומחלות כרוניות.

התפתחותם של ילדים היא תהליך אינטראקטיבי המושפע מגורמים רבים – כמו גנטיקה, ביולוגיה, מזג אישי, סביבה משפחתית, הזדמנויות ללמידה וחוויות חיים. מרכיב מרכזי בהתפתחות זו הוא מערכות יחסים מיטיבות. מערכות אלו נוצרות בזכות קשרים רגשיים חיוביים של הילדים עם מטפלים ועם גורמים אחרים בסביבתם אשר

7 חשיבותו של עיקרון זה כעיקרון מנחה בחוק ובעבודה על פיו באו לידי ביטוי לאורך הדוח הן בהצעות החקיקה הן בפרק ב בהתייחס להמלצות חקיקה והן בפרק ג בהתייחס לדרכי עבודתם של עו"ס לפי חוק הנוער.

כך במסגרת פרק ב (1) – שינוי שם החוק והוספת שני פרקים מקדמיים נכללה הצעה לעגן את הזכות להתפתחות אישית כזכות ייחודית של ילדים על פי החוק. כן הוגדרה בפרק זה הזכות להתאמה לצרכים ההתפתחותיים של הילד. ביטוי לחובה להתאים את החוק והפרקטיקה לצרכי ההתפתחותיים של הילד ניתן בפרק לעיל גם במסגרת הגדרת העיקרון הבא – כאחד העקרונות המנחים על פי החוק: נקיטת הצעדים הנדרשים מוקדם וללא עיכוב, הקפדה על יישום לוחות זמנים שנקבעו וצמצום עיכובים במתן שירותים, בקבלת החלטות ובביצוע פעולות בנוגע לילד. עיקרון זה מבטא את החשיבות הרבה של "זמן ילד" בפעולה על פי החוק.

התייחסות קונקרטית לזמן ילד ולצורך בהבחנות על פי גיל באו לידי ביטוי במספר תיקוני חקיקה שהציעה הוועדה במסגרת פרק ב (2) לדוח ובכלל זה המלצה לעגן את החובה של עו"ס לפי חוק הנוער להגיש לבתי המשפט דיווחים תקופתיים בהתאם לגיל הילד ואת החובה להגשת התוכנית הטיפולית עם הגשת הבקשה לבית המשפט כדי מנת לייעל את ההליך המשפטי.

החשיבות של עיקרון ההתפתחות באה לידי ביטוי גם במסגרת פרק ב (3) בהצעה לשינוי עילות ההתערבות על פי החוק. במסגרת הצעת הוועדה לתנאים אשר יחליפו את עילות הנזקקות הקיימות בחוק נקבע כי אחד מהם יהיה פגיעה בהתפתחות הקטין או חשש ממשי לפגיעה כאמור.

לעיקרון זה ניתן ביטוי ברור גם בהמלצות הוועדה בפרק ג לעניין תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער. עיקרון זה הועמד כאחד העקרונות המנחים לעבודת עו"ס לפי חוק הנוער, והוא בא לידי ביטוי בסדרה של המלצות קונקרטיות – למשל בהמלצות הוועדה כי עו"ס לפי חוק הנוער תפעל כדי לערב את בית המשפט בשלבים מוקדמים בעניינו של הקטין, בהגדרת ידע בתחום מדעי ההתפתחות בכלל ובנוגע להתקשרות של ילדים בפרט כתחום ידע הכרחי לעו"ס לפי חוק הנוער; ובהמלצות להקמת "ועדה יישובית להיוועצות ומניעה" שתפעל בכל אחת מהרשויות המקומיות ופעולתה תוכל לקדם התערבות מוקדמת ופעולות מניעה שהן הכרחיות לקידום התפתחותם של ילדים.

8 אמנת האו"ם, לעיל ה"ש 1, בסעיף 2.6.

9 להרחבה בעניין הזכות להתפתחות ופרשנותה ראו: זלוטניק רז, לעיל ה"ש 4.

10 לסקירת הידע ההתפתחותי בנושא ראו נספח 4 לדוח זה; תרצה יואלס מדעי ההתפתחות בשירות הגנת הילד.

יוצרים בסיס בטוח לצמיחה ומסייעים להתפתחות הרגשית, החברתית והמוחית. כמו כן הם מאפשרים לילד לבנות תחושת אוטונומיה ולהתפתח באופן עצמאי ומותאם לו.

הבטחת התפתחות תקינה של הילד מחייבת הסתכלות על המערכות האקולוגיות הרלוונטיות בחייו תוך שימת דגש על חשיבותן של מערכות יחסים משמעותיות בחייו ובכלל זה הוריו, משפחתו וקהילתו. נוסף על כך, הבטחת התפתחות ראויה של ילדים בכלל ושל ילדים במצבי סיכון בפרט מחייבת הכרה בייחודיות של "זמן ילד". משמעות המושג בהקשר זה מתייחסת לשני היבטים: הראשון, הכרה בעובדה שאצל ילדים חלים שינויים בהתפתחות שחלקם אף אינם הפיכים בפרקי זמן קצרים בהרבה מפרקי זמן אצל מבוגרים, ובשל כך נדרשות קבלת החלטות עיתיות והתערבות מוקדמת בכלל ובגיל הרך בפרט. ההיבט השני הוא תפיסת הזמן של ילדים. מה שנדמה בעיני מבוגרים כזמן קצר עלול להידמות בעיני ילדים כזמן ארוך ביותר.

מן הראוי שהכרה בחשיבות הרבה של פעולה נכונה להבטחת התפתחותם של ילדים ובני נוער בהתאם לידע הקיים במדעי ההתפתחות תהיה נקודת מוצא לעבודה של כל הגורמים במערכת הגנת הילד.

המלצות הוועדה לדרכי העבודה של מערכת הגנת הילד בהתאם לעיקרון זה נחלקות לשניים: א. דגשים מרכזיים לתוכניות ההתערבות ודרכי העבודה בהתאם לעיקרון ההתפתחות. ב. התאמת דרך ניהול ההליך המשפטי לעיקרון ההתפתחות.

ד.1.ב.1 | דגשים מרכזיים לתוכניות ההתערבות ודרכי העבודה בהתאם לעיקרון ההתפתחות

- 1. מניעה** – פיתוח תוכניות למניעת הזנחה, התעללות ופגיעות אחרות.
- 2. מתן מענים** – זיהוי צרכים פיזיים, רגשיים, חברתיים וקוגניטיביים של הילד ומתן מענה לצרכים אלו. הבטחת מצאי מגוון ומתאים של מענים טיפוליים בהתאם לצרכים של כל ילד.
- 3. התערבות מוקדמת** – קידום איתור, זיהוי וטיפול מוקדמים ככל האפשר כדי למנוע פגיעה בילדים ולצמצם אותה בדגש על "זמן ילד".
- 4. התערבות תלוית גיל** – יש להכיר בחשיבות של התערבות תלוית גיל לאורך כל חיי הילד. לשם כך יש להבטיח, ככל האפשר, רצף התערבות מותאם לצרכי התפתחות של הילד בגילים שונים. כמו כן בפיתוח התוכנית הטיפולית יש לתת ביטוי להבנת הפגיעות ההתפתחותיות אשר נגרמו לילד בגיל צעיר ולהתייחס לפגיעות אלו בטיפול ובהתערבות בגילים מבוגרים יותר.
- 5. עבודה מודעת ידע והתקשרות** – חשוב שתוכנית ההתערבות תתבסס על דמויות התקשרות קבועות המכוונות בצורה רגישה לצרכי הילד ולפתרונות שיתנו מענה לצרכיו ההתפתחותיים. בתוך כך יש לבחון את המערכות האקולוגיות הרלוונטיות של הילד ולתת דגש לחשיבותן של מערכות יחסים משמעותיות בחייו.
- 6. הבטחת יציבות, קביעות והמשכיות בחיי הילד** – לשם כך יש לקדם פעולה בדרכים אלו: הבטחת הצורך של הילד בדמויות מטפלות קבועות ובטיפול קשרים יציבים, חמים ותומכים עימן; שילוב עקרונות של המשכיות בתהליך הטיפול המלווה את הילד לאורך כל מעגלי חייו והתאמת הטיפול והתמיכה בו לצרכיו המשתנים. כן יש לשאוף ככל האפשר למיעוט מעברים של הילד כדי לאפשר לו תחושת ביטחון ולהעניק

לו בסיס בטוח להתפתחות רגשית וחברתית. כדי לאפשר ולקדם יציבות וקביעות בחיי הילד יש להבטיח רצף של קבלת החלטות לגבי ילדים בסיכון במסגרת המדיניות ובמסגרת החקיקה העוסקות בילדים אלו.

7. בחינה לאור אבני דרך התפתחותיות – יש לקבוע תוכנית טיפולית המגדירה אבני דרך התפתחותיות לטווח הקצר ולטווח הארוך ברמה המהותית תוך קציבת לוחות זמנים לדרכי הטיפול.

ד.1.ב.2 | התאמת דרך ניהול ההליך המשפטי לעיקרון ההתפתחות

יש לפעול כדי לקדם התאמה של החוק ושל הפרקטיקה בנוגע לדרכי ניהול ההליך המשפטי לידע הקיים בנוגע ל"זמן ילד". לעניין זה עומדת הוועדה על החשיבות של נקיטת הצעדים האלה: הקפדה על לוחות זמנים בקיום ההליך המשפטי תוך כדי מודעות לפגיעה האפשרית בהתפתחות הילד; קציבת זמנים לדרכי הטיפול המוצעות. לשם כך יש לקבוע אבני דרך ברורות שבהן ייבחן מצבו של הילד ביחס לתוכנית ההתערבות שנקבעה עבורו והאם חל אצלו שיפור משביע רצון בהיבטים של התפתחות. בהלימה לכך, נדרשת גם קציבת זמנים לתוקף הצווים בהתייחס להבטחת התפתחותו המיטבית של הילד.

ד.1.ג | המלצות ליישום של עיקרון ההשתתפות

להלן תיאור עיקרון ההשתתפות כפי שהובא בפרק א לדוח זה.

במסגרת החוק והעבודה על פיו יש להכיר בחשיבות הרבה של השתתפות ילדים בהחלטות הנוגעות להם. השתתפות ילדים היא מפתח לעבודה נכונה קשובה ומכבדת של כל הגורמים הפועלים במסגרת החוק. זכותם של ילדים להשתתפות הוכרה כאחד מעקרונות היסוד על פי אמנת האו"ם.¹¹ זכות זו מבטאת את ההכרה בילד כסובייקט שיש לו זכויות, דעות וקול ייחודי וכמי שנדרש להקשיב לו ולתת לו הזדמנות להשפיע על קבלת החלטות בנושאים הנוגעים לחייו.

להשתתפות ילדים יש חשיבות מיוחדת כאשר הילדים נמצאים במצבי סיכון ומצוקה או כשהם נפגעי טראומה, זאת מכיוון שהשתתפותם בתהליכי קבלת החלטות בעניינם מקדמת אצלם את הערך העצמי, הביטחון, המסוגלות ותחושת השליטה. נוסף על כך, השתתפות ילדים תורמת לקבלת החלטות המקדמות את טובתם, משום שהיא מביאה לכך שהן יהיו מותאמות ביתר שאת לצרכיהם, לרצונותיהם ולציפיותיהם.

השתתפות הילד כוללת: מתן מידע מותאם לגילו להתפתחותו ולצרכיו, מתן הזדמנות לבטא את עמדתו ואת תחושותיו בחופשיות וליטול חלק בדיאלוג קשוב ומכבד, מתן משקל ראוי לעמדתו בהתאם לכשריו המתפתחים ומתן מידע לילד על אודות ההחלטות שהתקבלו בעניינו.

11 סעיף 12 לאמנת האו"ם, לעיל ה"ש 1.

עיקרון זה יושם באופן משמעותי בהמלצות הוועדה לעניין חקיקה ולעניין תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער המפורטות בפרקים ב ו-ג לדוח זה.¹² להלן יובאו המלצות הוועדה בהתייחס ליישום העיקרון על ידי כלל הגורמים במערכת הגנת הילד. המלצות אלו באות להוסיף על ההמלצות המפורטות בפרקים ב ו-ג לעיל.

זכות הילד להשתתפות הוכרה בסעיף 12 לאמנת האו"ם, ולפיו:

1. המדינות החברות יבטיחו לילד המסוגל לחוות דעה משלו את הזכות להביע עמדה כזו בחופשיות בכל עניין הנוגע לו, תוך מתן משקל ראוי לדעותיו, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו של הילד.

2. למטרה זו תינתן לילד הזדמנות להישמע בכל הליך שיפוטי או מינהלי הנוגע לו במישרין או בעקיפין באמצעות נציג או גוף מתאים, בצורה המתאימה לסדרי הדין שבדין הבינלאומי.

מאז אשרור האמנה מחויבות כלל המדינות החתומות עליה, ובכלל זה גם ישראל, ליישומה של זכות זו בכל ההקשרים והמערכות שילדים גדלים ומתפתחים בהם, ובכלל זה גם במערכת הגנת הילד. ביטוי להכרה בזכות זו בהתייחס לילדים במצבי סיכון ניתן למצוא בחקיקה רחבת היקף במדינות אחרות המעגנת את זכותם של ילדים להשתתפות במערכת הגנת הילד.¹³ לפיכך השאלה העומדת לפתחם של אנשי מקצוע במערכת הגנת הילד היום בארץ ובעולם איננה עוד האם צריכים ילדים במצבי סיכון להשתתף בתהליכי קבלת החלטות בעניינם, אלא כיצד ניתן להבטיח השתתפות משמעותית שלהם על ידי כלל הגורמים במערכת הגנת הילד.

להשתתפות ילדים יש חשיבות מיוחדת בכל הנוגע לילדים במצבי סיכון בכלל ולילדים שקיימת לגביהם התערבות על פי החוק בפרט,¹⁴ דווקא משום שהילדים האלה נמצאים בטיפול ובאחריות המדינה, ולעיתים האחראים עליהם אינם פנויים או אינם יכולים לממש עבורם את זכותם להשתתפות.

השתתפות ילדים היא גם צורך התפתחותי בסיסי שלהם. מחקרים מלמדים כי בזכות ההשתתפות גדלה תחושת

12 חשיבותו של עיקרון זה כעיקרון מנחה בחוק ובעבודה על פיו באה לידי ביטוי הן בהצעות החקיקה בפרק ב והן בהמלצות הוועדה לעניין התפקידים של עו"ס לחוק הנוער בפרק ג.

כך במסגרת פרק ב (1) שינוי שם החוק והוספת שני פרקים מקדמיים לחוק - עוגנה באופן ברור זכותם של ילדים להשתתפות ובכלל זה הזכות למידע, הזכות להישמע וזכותם של ילדים להסבר. כן יתן ביטוי לחשיבות עיקרון זה במסגרת השיקולים המנויים בחוק לבחינת עיקרון טובת הילד. במסגרת רשימת שיקולים זו נכללה החובה לשקול את רצונו ורגשותיו, דעותיו ועמדתו של הילד בעניין הנדון. ביטוי נוסף לחשיבות עיקרון זה ניתן בפרק ב (2) לדוח במסגרת הצעת שינוי הנוסח הקיים בסעיף 3 לחוק, ולפיו ייקבע כי תנאי לפנייה לבית המשפט יהיה הבעת התנגדות של הקטין ולא אי ציות, כפי שנקבע בעבר. כן נכללה בפרק זה הצעה לתיקון תקנות הנוער (טיפול והשגחה), המחזקות ומבהירות את תפקידה של עו"ס לפי חוק הנוער בכל הנוגע להבטחת השתתפותם של ילדים. ביטוי נוסף לחשיבות עיקרון זה ניתן בפרק ב (2) לדוח.

במסגרת פרק ג, המלצות הוועדה לעניין תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער, נקבעו המלצות מפורטות לעניין תפקידה המרכזי של עו"ס לפי חוק הנוער בהבטחת השתתפות ילדים בהחלטות הנוגעות להם ובדבר הדרכים להבטחת השתתפות ילדים. לחשיבות עיקרון זה ודרכי יישומו ראו למשל נספח 2 לדוח הוועדה: יעל סבג, יעל בכר, אנה רוניקובסקי-קוראס וטל ארזי שיתוף קטינים, בוגרים והוריהם במסגרת הוועדה הציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) (להלן: סבג ושות'). במסגרת פרק סיכום הממצאים והדין במסמך זה נקבע בין היתר:

"ממצאי המחקר מדגישים את חשיבות השיתוף של ילדים בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לחייהם לצד המורכבויות שבמימוש עיקרון זה בפועל... המשתתפים מכל קבוצות המחקר הדגישו את חשיבות השיח עם הילד, תוך הקשבה לרצונותיו והתחשבות בצרכיו. לצד זאת, הם הדגישו את חשיבות היידוע והתיווך המותאם על אודות המצב וההחלטות גם כאשר אי אפשר להיענות לרצון הילד או לשתפו שיתוף מלא בתהליך. להיקף ולאופן השיתוף נמצאו השפעות רבות: חוסר השיתוף תואר כמלווה בתחושות השפלה, פגיעה בערך העצמי וחוסר אונים נרכש שהובילו לעיתים לאדישות או לריצוי. נוסף על כך היעדר השיתוף נתפס כפוגע בזוהר האישית, בערך העצמי וביכולת לגבש העדפות ורצונות ולקבל החלטות בעתיד. חוסר המעורבות הוביל לתחושת נטישה, להאשמה עצמית ולחוסר אמון במערכת.

"לצד זאת, כאשר השיתוף של ילדים נעשה באופן המותאם לרצונם להשתתף, ליכולותיהם, לגילם ולמצבם הרגשי, הוא נחוה כמיטיב ומגביר את תחושת המסוגלות, הערך העצמי והיכולת להשפיע על החיים. מכך עולה כי השותפות משרתת את טובתם של כלל הילדים ואת טובתם של ילדים בסיכון ביתר שאת. ילדים בסיכון חווים טראומות, היעדר שליטה על חייהם, פגיעה ונטישה, ולכן לשותפות עימם חשיבות יתרה. יחד עם זאת, שיתוף שאינו מותאם מבחינת תוכנו, היקפו או האופן שנעשה, עלול לגרום לתחושת בלבול והצפה רגשית ולהעמיס על הילדים אחריות כבדה מדי בטרם עת. זאת ועוד, שיתוף טכני או פורמלי בלבד, שבו הילדים מרגישים שנשאלו על פי הנהלים אך דעתם לא הובאה בחשבון באמת, מגביר ביתר שאת תחושות של תסכול וניכור כלפי המערכת".

13 לעניין זה ראו נספח 6 לדוח זה: עמית הרלב הסדרת הזכות להשתתפות – סקירה השוואתית של חקיקה במספר מדינות.

14 לסקירת המחקר בתחום זה ראו נספח 5 לדוח זה: חניתה קושר וטלי גל השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד: סקירה מדעית בין-לאומית.

השליטה של ילדים, ובכך היא מסייעת להם להתמודד עם השלכות הטראומה שהם חוו ועם השינויים הצפויים בחייהם. מלבד זאת ההשתתפות בתהליך מעניקה לילדים תחושת הכרה – הכרה בחוויה שלהם, ביכולות שלהם ובקיומם כבני אדם.

נוסף על כך, להשתתפות ילדים יש תרומה לפרקטיקה ולקידום החלטות שהן לטובת הילד בכך שהן מותאמות יותר לצרכי הילד ומקדמות התערבויות התואמות יותר את רצונותיו וציפיותיו. מחקרים בנושא מצביעים כי ילדים ישתפו פעולה טוב יותר, ירגישו מחוברים ומחויבים יותר להחלטות המתקבלות בעניינם ולהתערבויות שמוצעות להם, אם קולם יישמע. מנגד מחקרים מלמדים כי אם ילדים לא נשמעים והם מרגישים שהחלטות מתקבלות ללא המעורבות שלהם, גוברת הנטייה שלהם להביע את עצמם בדרכים שליליות, למשל בהימנעות משיתוף פעולה בתהליך הטיפול בהם או בבריחה מן המסגרת שהם שוהים בה. חשוב לזכור כי מרבית הילדים במערכת הגנת הילד רוצים להשתתף בעניינם, להבין את מציאות חייהם ואת ההשלכות של החלטות שונות על חייהם.

השתתפות הילד כוללת מספר מרכיבים או שלבים. השלב הראשון של כל תהליך ההשתתפות הוא מתן מידע לילד; השלב השני הוא שמיעת הילד בחופשיות ובסביבה בטוחה ומכילה ומתן משקל ראוי לעמדתו במסגרת תהליך קבלת ההחלטות; השלב האחרון מתייחס למתן הסבר לילד על אודות ההחלטה שהתקבלה בעניינו ועל תהליך ההשתתפות בכלל.¹⁵

מחקרים שנערכו בשנים האחרונות בארץ ובמדינות אחרות מלמדים על נכונותם של אנשי מקצוע במערכת הגנת הילד לשתף ילדים וכן על מודעותם בנוגע לחשיבות של השתתפות הילדים.

אולם למרות ההכרה הרחבה בחשיבות ובתרומה הרבה של שיתוף ילדים במערכת הגנת הילד, מחקרים שנערכו בארץ ובמדינות רבות בעולם מלמדים כי יישום הזכות להשתתפות במערכת הגנת הילד כרוך באתגרים משמעותיים ובדילמות רבות וכי זכות זו אינה מיושמת פעמים רבות במלואה. הוועדה מבקשת לפיכך להתמודד עם האתגרים ועם הדילמות האלה ולהציג המלצות ליישום אפקטיבי ומוצלח של זכות הילד להשתתפות במערכת זו.

המלצות הוועדה לעניין דרכי העבודה של מערכת הגנת הילד בהתאם לעיקרון ההשתתפות נחלקות לשלושה חלקים: א. הצגת עקרונות מנחים לשיתוף ילדים במערכת הגנת הילד. ב. המלצות בדבר מדיניות ודרכי עבודה ג. כלים ומנגנונים נוספים שהוועדה ממליצה לפתח.

ד.1.ג.1 | עקרונות מנחים בנוגע לשיתוף ילדים במערכת הגנת הילד

יישום מוצלח של השתתפות הילד במערכת הגנת הילד דורש, בראש ובראשונה, הגדרת עקרונות מנחים שיבססו שפה משותפת בנושא זה בקרב כלל אנשי המקצוע הפועלים במערכת זו ויקדמו שיתוף משמעותי ואפקטיבי של ילדים.

להלן פירוט העקרונות המרכזיים לעניין זה:

¹⁵ לעניין חשיבות ההסבר לילד בנוגע להחלטה שניתנה בעניינו ראו בין היתר: סבג ושות', לעיל ה"ש 12. במסגרת הפרק סיכום הממצאים והדיון הדגישו חוקרות אלו את חשיבות היידוע והתיווך המותאם על אודות המצב וההחלטות גם כאשר אי אפשר להיענות לרצון הילד או לשתפו שיתוף מלא בתהליך.

1. רצף ההשתתפות – השתתפות אינה דיכטומית (יש או אין). היא נעה על רצף, החל ממתן מידע וכלה בהשפעה משמעותית של הילד על תהליך קבלת ההחלטות בעניינו.

2. השתתפות כדיאלוג וכתהליך מתמשך – השתתפות מבוססת על שיח פתוח ועל דיאלוג בין ילדים ומבוגרים. שיח ודיאלוג אלו מבוססים על כבוד הדדי, על חשיבה משותפת ועל מתן אפשרות לילדים לשאול שאלות, להתייעץ, לשכנע ולשנות את דעתם. השתתפות היא תהליך מתמשך ולא אירוע בודד או חד פעמי. לפיכך חשוב לתת לילד הזדמנות להשתתף לאורך כל תהליך הטיפול וקבלת ההחלטות הנוגעות אליו.

3. מידע – יש לתת לילד את המידע המרבי האפשרי בנוגע לסיבת ההתערבות בחייו ובחיי משפחתו, ובכלל זה מידע על אודות שירותי הרווחה ותפקידם ועל זכותו להשתתף ולהביע את דעתו. יש לספק לילד את המידע בשפה ברורה ומובנת לו. מחקרים מלמדים כי ילדים לא תמיד מבינים את המידע שמוסרים להם אנשי מקצוע וכי הם נמנעים מלומר זאת. לפיכך יש לברר עם הילד שהוא הבין את המידע שנמסר לו ולעודד אותו לשאול שאלות. לצד זאת, חשוב לבחון את ההיקף ואת האופן של מתן המידע לילד כדי להבטיח כי לא תיגרם לילד פגיעה ממשית ממתן המידע.

4. הכנה – ילד זקוק להכנה ולתמיכה כדי להשתתף בצורה משמעותית בדיונים פורמליים בעניינו.

5. קול – יש לעודד את הילד להביע את מחשבותיו, רצונותיו, עמדותיו, דעותיו ורגשותיו, וזאת בדרך המותאמת לגילו, לכשריו המתפתחים, למאפייניו ולצרכיו הייחודיים. לשם כך יש לבחון את התנאים המיטביים שיאפשרו לו להביע את קולו. מחקרים מלמדים כי ילדים מביעים את קולם כאשר יש מולם דמות שמגלה עניין וסקרנות ביחס למה שיש להם לומר.

6. השפעה – יש לשקול בכובד ראש את הדעות ואת העמדות של הילד בתהליך קבלת ההחלטות בעניינו מתוך הקשבה עמוקה לדבריו, לרצונותיו ולתחושותיו, ולתת להם משקל ראוי בתהליך קבלת ההחלטה.

7. הסבר – חשוב ביותר להקפיד על מתן הסבר מפורט לילד על ההחלטות שהתקבלו בעניינו, גם אם עמדתו התקבלה ובעיקר אם לא. ממחקרים בנושא עולה כי במקרים שבהם ילדים חשו שהקשיבו להם והתייחסו לדבריהם ברצינות, השתפרה תחושתם, גם אם עמדתם לא התקבלה. אולם במקרים שבהם עמדתם נדחתה ללא הסבר והתייחסות, הם חשו לעיתים חוסר אונים ואובדן תקווה.

8. בחירה – השתתפות היא זכות ולא חובה. יש להבטיח את זכותו של הילד לבחור אם להשתתף ובאיזה אופן הוא רוצה להשתתף, לרבות בעניין רצונו לקבל מידע.

9. קשר/מערכת יחסים – מערכת יחסים חיובית ותומכת היא תנאי חשוב לקידום השתתפות אפקטיבית של ילדים. לפיכך יש לשאוף שהילד יישמע ככל האפשר על ידי איש מקצוע שיש לו קשר חיובי עם הילד. קשר כזה יכול להיווצר גם במפגש חד פעמי בין הילד לאיש המקצוע.

10. עיקרון הכשרים המתפתחים – השתתפות הילד צריכה להיות מותאמת לגילו של הילד ולכשריו המתפתחים תוך כדי הכרה שלכל ילד בכל גיל יש הזכות והיכולת להשתתף.

11. השתתפות מודעת טראומה – יש להכיר בכך שילדים במערכת הגנת הילד חשופים לטראומות. לפיכך יש להתאים את תהליכי ההשתתפות ואת דרכי ההשתתפות למופעי הטראומה של הילדים ולצרכים הנגזרים מתוכם.

12. השתתפות מותאמת למאפיינים הייחודיים של ילדים ומשפחות – יש להתאים את ההשתתפות לרקע התרבותי והחברתי של הילד ושל משפחתו וגם למאפייניהם הייחודיים הנוספים של הילדים והמשפחות, ובכלל זה מגדר, מוגבלות, מאפייני הפגיעה בילד וכוחותיו.

13. סביבה – יש לספק לילד את ההזדמנות להביע את דעותיו ואת השקפותיו במרחב בטוח ומכיל.

14. השתתפות מודעת יחסים – בתהליך ההשתתפות יש לתת את הדעת על מערכות היחסים המרכזיות בחיי הילד. במקרים המתאימים ניתן להיעזר באלה שיש לילד קשרים משמעותיים עימם ויכולים לקדם השתתפות של הילד, ובכלל אלה הוריו. לעניין זה נכון לבחון עם הילד, האם יש מי שכדאי שיסייע במימוש זכותו להשתתפות.

ד.1.ג.2 | המלצות בדבר מדיניות ודרכי עבודה

בחינה של הכתיבה האקדמית, של החקיקה במדינות אחרות ושל הניסיון שנצבר בפועל במדינות שונות בעולם בנושא שיתוף ילדים מצביעה על הצורך בגיבוש הנחיות קונקרטיות, ככל הניתן, לשיתוף ילדים במערכת הגנת הילד.

חלק זה מבקש להציג את האתגרים המרכזיים העולים בנושא הנדון ומתווה ראשוני להסדרה מפורטת של הסוגיות הנוגעות למדיניות ולדרכי העבודה בתחום, וזאת כבסיס לפיתוח מדיניות מפורטת יותר בקרב הגורמים הרלוונטיים.

ד.1.ג.2 א | ממשקי עבודה

הגורמים האחראים לטיפול בילדים בסיכון ולהגנה עליהם הם אנשי מקצוע שונים במערכת הגנת הילד, ובכלל זה עו"ס לפי חוק נוער, עו"ס משפחה, מייצגי ילדים, עו"ס במסגרות השמה, כמו עו"ס אומנה, ועוד. כיום נקבע בהוראות שונות כי גורמים שונים מחויבים לשתף ילדים אשר מתקיימים לגביהם הליכים על פי חוק הנוער, ובכלל זה עו"ס לפי חוק נוער, עו"ס משפחה, מנחי האומנה, מייצגי ילדים ושופטים. נוסף על כך, גורמים רבים נוספים, ובכלל זה גורמים טיפוליים במסגרות חוץ ביתיות ועו"ס נערים ונערות, נמצאים בקשר שוטף ומשמעותי עם הילדים ובני הנוער. מצב זה מלמד על המורכבות והאתגר הכרוכים בהגדרת האחריות לשיתוף הילד במערכת הגנת הילד ועל הצורך בהסדרה של ממשקי עבודה, בתיאום ובחלוקת האחריות בין הגורמים השונים בכל הנוגע לשיתוף הילד. מדיוני הוועדה עלה כי לצד החשש משיתוף הילד על ידי מספר גורמים שאינם מתואמים ביניהם, במקרים לא מעטים דווקא ריבוי הגורמים

האחראים לכאורה לשיתוף הילד מביא למצב שבו שיתוף זה נופל בין הכיסאות משום שהאחריות לשיתוף זה אינה ברורה דיה.

לאור זאת הוועדה מבקשת לציין מספר אתגרים הדורשים בחינה והסדרה בהקשר לנושא הנדון:

← **יש חשיבות להסדרת ממשקי העבודה** ולאחריות של אנשי המקצוע השונים במערכת הגנת הילד בכל הנוגע להשתתפות ילדים. לשם כך חשוב לבחון באופן אינטגרטיבי את התפקידים של הגורמים השונים בכל הנוגע להשתתפות ילדים תוך בחינת האפשרות להבהיר היטב את התפקידים השונים בהקשר לכך.

← **יש חשיבות לתכלול הטיפול בילד בקרב גורמי הרווחה בהתייחסות ברורה לשאלת שיתוף הילד.** מוסכם כי עו"ס לפי חוק נוער היא חוד החנית בכל הנוגע לאחריות לשיתוף ילדים ומתפקידה לוודא כי הילד שותף לאורך כל שלבי ההתערבות על פי צרכיו, בין שהילד ישותף באופן ישיר ובלבדי על ידי עו"ס לפי חוק נוער ובין שהילד ישותף על ידי עו"ס לפי חוק הנוער בתיאום עם גורם מקצועי אחר.

← **יש לקדם תפיסת עבודה של "שילוב ידיים"** בין אנשי המקצוע שפועלים במערכת הגנת הילד בכל הנוגע להשתתפות ילדים. לשם כך יש חשיבות לשיח מקצועי מתמשך ולבניית יחסי עבודה ברורים בין אנשי המקצוע במטרה לתאם ולהסדיר מי משתף את הילד, מתי וכיצד.

ד.1.ג.2.ב | תפקידה המרכזי של עו"ס לפי חוק נוער בתהליכי שיתוף ילדים

המלצות הוועדה מתבססות על ההכרה בתפקידה החשוב והייחודי של עו"ס על פי חוק הנוער בהליך הגנת הילד. כמי שיוזמת את ההליך על פי חוק הנוער ומנהלת את ההליך מטעם מערכת הרווחה, יש לעו"ס לפי חוק הנוער תפקיד משמעותי ואחריות מיוחדת מטעם מערכת הרווחה – לתת לילד מידע לקראת קבלת החלטות, לשמוע את הילד, להיות איתו בשיח ולתת לו מידע לאחר קבלת החלטות בעניינו. המלצות מפורטות לעניין תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער בכל הנוגע להבטחת השתתפותם של ילדים ראו בפרק ג לדוח זה.

ד.1.ג.2.ג | צמתים מרכזיים לשיתוף ילדים

שיתוף הילד צריך להתבצע באופן מתמשך לכל אורך תהליך ההתערבות והטיפול בעניינו, ולשם כך חשוב לבחון את האופן המתאים לשיתוף ילדים בצמתים המרכזיים בתהליכי ההתערבות והטיפול בו. הכוונה היא לשלבים בתהליך שבהם מתקבלות החלטות משמעותיות ביחס לחייו של הילד או לשלבים שיש בהם שינוי משמעותי במציאות חייו. יש לשאוף שבכל אחד מהצמתים האלה השתתפות הילד תתמש ככל האפשר בכל הרמות ובכלל זה: מתן מידע, שמיעת הילד, התחשבות בדעתו של הילד ומתן הסבר בדבר ההחלטות שהתקבלו בעניינו. הימנעות משיתוף הילד בצמתים האלה תהיה אך ורק במצבים חריגים. לפיכך חשוב שהימנעות משיתוף בצמתים אלו תנומק.

ההמלצות לעניין שיתוף ילדים בצמתים אלו מופנות לכלל הגורמים במערכת הגנת הילד, ועל כל אחד מהם ליישם בצמתים הרלוונטיים לו ובהתאם לתפקידו.

אלה הצמתים המרכזיים הנוגעים לשיתוף ילדים:

א. חקירה פסיכוסוציאלית, הערכת מצב ובדיקת המקרה;

ב. גיבוש התוכנית הטיפולית (בקהילה או בהוצאה להשמה חוץ ביתית);

ג. הכנת תסקיר;

ד. הליכי חירום;

ה. ייזום הליכים והגשת בקשות מהותיות לבית המשפט;

ו. דיונים בבית המשפט והחלטות שיפוטיות;

ז. ועדות ודיונים פורמליים (למשל ועדת תכנון, טיפול והערכה וועדת פטור).

יש להדגיש כי אלו צמתי התערבות מרכזיים בהגנת הילד, ואין בפירוט שלהם כדי להפחית מחשיבות של שיתוף מתמשך לאורך כל תהליך הגנת הילד, ובכלל זה בנקודות ציון דרך שאינן בהכרח מופיעות ברשימה שלעיל.

להלן המלצות מרכזיות בדבר דגשים בשיתוף ילדים בצמתים שצוינו לעיל:

א. חקירה פסיכוסוציאלית, הערכת מצב ובדיקת המקרה

יש לקיים מפגש עם הילד ולנהל עימו שיח באופן שמותאם למצבו ולכשריו המתפתחים באשר לרגשותיו ולתפיסותיו לגבי מצבו. כמו כן חשוב לתת לילד מידע בנושאים האלה: הסיבה להתערבות מערכת הגנת הילד בחייו ובחיי משפחתו; משמעות הטיפול תחת החוק או ברוחו; תפקיד אנשי המקצוע שיהיו בקשר עם הילד וסמכותם; זכותו של הילד להשתתף לאורך תהליך ההגנה עליו בעניינו. כמו כן יש לברר את המחשבות, הרגשות והעמדות של הילד ביחס למידע שניתן לו.

ב. גיבוש התוכנית הטיפולית (בקהילה או בהשמה חוץ ביתית)

תוכנית ההתערבות תגובש בהשתתפות הילד ומשפחתו, למעט מצבים חריגים. לשם כך יש לשוחח עם הילד ולשמוע את עמדתו ואת רצונותיו בכל הנוגע לגיבוש תוכנית ההתערבות, בנייתה והיישום שלה. יש לתת את הדעת על עמדות הילד ולתת להן משקל ראוי בעת גיבוש תוכנית ההתערבות. יש לתת לילד מידע רב ככל הניתן על אודות תוכנית ההתערבות שהתגבשה ועל דרכי יישומה באופן המותאם לכשריו המתפתחים ולצרכיו.

ג. הכנת תסקיר

חשוב שהתסקיר יכלול את דעתו ואת רצונו של הילד. לשם כך יש להיפגש עם הילד בשלב הכנת התסקיר במטרה לברר מהם רצונותיו, רגשותיו ומחשבותיו. כמו כן יש לתת לילד מידע על אודות מטרות התסקיר, משמעותו והשלכותיו, ועל ההליך המשפטי כולו.

ד. הליכי חירום

חשוב לתת לילד מידע על אודות הסיבות להפעלה של הליך החירום ועל העתיד לקרות, וזאת בהתאם לגילו של הילד ולנסיבות המקרה. מידע כזה עשוי להפחית אצלו תחושות של חוסר אונים, מתח וחרדה ולסייע בהחזרת תחושת השליטה שלו.

כמו כן יש לשאוף, עד כמה שניתן בנסיבות המקרה, לשמיעת דעותיו, מחשבותיו, ורגשותיו של הילד על אודות המצב והתערבות החירום.

יש לגלות מודעות לעובדה שמתן מידע לילד בהליכי חירום הוא מאתגר. כך למשל לא תמיד יש בידי אנשי המקצוע כל המידע בעת מצב החירום, וכן לא פעם בהליך החירום גם הילד עצמו מתקשה להבין ולהפנים את המידע שנמסר לו. לפיכך יש גם חשיבות, על פי נסיבות המקרה והרלוונטיות, להיפגש עם הילד מספר ימים לאחר הליך החירום ולשוחח איתו.

ה. ייזום הליכים והגשת בקשות מהותיות לבית המשפט

יש לתת לילד מידע בנוגע לייזום הליכים בעניינו ובקשות מהותיות המוגשות לבית המשפט שיש בהן כדי להביא לשינוי משמעותי בתוכנית הטיפולית או בהחלטות הנוגעות אליו ולשמוע את עמדתו בנושא. עמדה זו תובא בפני בית המשפט למעט במצבים שיהיה בכך כדי לפגוע בטובתו או במצבים שבהם ביקש הילד כי עמדתו לא תובא בפני בית המשפט.

ו. דיונים בבית המשפט והחלטות שיפוטיות

יש לתת לילד מידע על אודות הנושאים האלה: בית המשפט וההליכים המתנהלים בו; כיצד ייראה הדיון ומי ישתתף בו; זכותו להגיע לבית המשפט ולהשמיע את עמדתו (בהתאם לגילו ולכשריו המתפתחים) ותהליך קבלת ההחלטה על ידי השופט. כמו כן יש להכין את הילד למקרה שבו עשויה להתקבל החלטה המנוגדת לדעתו.

על בית המשפט לשמוע את הילד ולתת משקל ראוי לעמדתו בהתאם לגילו ולכשריו המתפתחים.

יש לתת לילד מידע על אודות ההחלטה השיפוטית לאחר שהתקבלה, ולברר את עמדותיו ואת רגשותיו ביחס להחלטה שהתקבלה.

2. ועדות ודיונים פורמליים (למשל ועדת תכנון טיפול והערכה וועדת הפטור)

יש חשיבות רבה להשמעת קולם של ילדים בהחלטות המתקבלות בוועדות פורמליות בעניינם, כגון ועדות תכנון טיפול והערכה וועדות פטור הפועלות בהתאם לסעיף 7368 לחוק העונשין.¹⁶ הוועדה עומדת על חשיבות ההיכרות עם ההנחיות הנוגעות להשתתפות ילדים בוועדות תכנון, טיפול והערכה, הקבועות בהוראה 8.9 לתקנות העבודה הסוציאלית,¹⁷ ועל החשיבות של הבאת עמדתו ותחושותיו של הילד בבקשות ובדיווחים המוגשים לוועדת הפטור.

16 חוק העונשין, התשל"ז-1977.

17 הוראה 8.9 לתקנון העבודה הסוציאלית, הוראות והודעות משדר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים "ועדת תכנון טיפול והערכה – תפקידה ודרכי עבודתה" (11.1.2017), [https://www.gov.il/Blob-,
chrome-extension://efaidnbmnnpbpcjpcglclefindmkaj/https://www.gov.il/Blob-,
Folder/generalpage/molasa-taas8-attachments/he/TaasSocialRegulationsFiles_Taas8_8_9.pdf](https://www.gov.il/Blob-chrome-extension://efaidnbmnnpbpcjpcglclefindmkaj/https://www.gov.il/Blob-,Folder/generalpage/molasa-taas8-attachments/he/TaasSocialRegulationsFiles_Taas8_8_9.pdf)

ד.ג.1.3 | כלים ומנגנונים נוספים שהוועדה ממליצה לפתח

ד.ג.1.3.א. שיתוף ילדים ובוגרי מערכת הגנת הילד בקביעת מדיניות

חשוב לאמץ פרקטיקות שהן יותר מהשתתפות פרטנית של הילד ביחס להליכים הנוגעים לו, ולקדם פרקטיקות ותוכניות שיקדמו שיתוף ילדים כקבוצה בעיצוב מדיניות ושירותים במערכת הגנת הילד. במסגרת תהליכי שיתוף אלו יש לכלול הן בני נוער שקיימת לגביהם התערבות על פי החוק או ברוח החוק והן צעירים אשר התקיימה בנוגע להם התערבות כאמור בעבר.¹⁸

ד.ג.1.3.ב | הנגשת ידע לילדים ובני נוער בנוגע למערכת הגנת הילד

מרכיב משמעותי בזכות להשתתפות הוא הזכות למידע. בדיוני הוועדה עלה צורך להנגיש באופן ידידותי לילדים מידע על אודות מערכת הרווחה ותפקידן של הדמויות השונות בה. לשם כך ממליצה הוועדה לפתח אתר אינטרנט ייעודי לילדים או אפליקציה ייעודית לטלפון הנייד שיכילו את כל המידע שצוין לעיל. חשוב שהמידע הזה יהיה מותאם לילדים בגילים שונים ולמאפיינים ייחודיים של ילדים, כמו שפה, מגבלה וכדומה. כמו כן ממליצה הוועדה שידע והנגשה מעין אלה יפותחו בשיתוף עם ילדים, בני נוער וצעירים.

ד.ג.1.3.ג | בסיס ידע בשיתוף ילדים במערכת הגנת הילד וכלים לשיתוף ילדים

קידום השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד צריך להיות מלווה באיגום ובפיתוח ידע, ולשם כך יש להבטיח את נגישות הידע הקיים בתחום זה לאנשי המקצוע העוסקים בילדים בסיכון. לעניין זה מעמידה הוועדה כלי לשיתוף ילדים הלכה למעשה ושתי סקירות בדבר הידע הקיים בתחום:

- **מודל מעשי ליישום זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד** מאת פרופ' כרמית כץ, ד"ר חניתה קושר ובלה קלבנוב (ראו בנספח 10 לדוח זה);
- **סקירת ספרות מדעית בינלאומית בנושא השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד** מאת ד"ר חניתה קושר ופרופ' טלי גל (ראו בנספח 5 לדוח זה);
- **הסדרת הזכות להשתתפות – סקירה השוואתית של חקיקה במספר מדינות** מאת עמית הרלב (ראו בנספח 6 לדוח זה).

ד.ג.1.3.ד | משאבים

כדי שניתן יהיה לקדם את זכותם של הילדים להשתתפות בצורה יעילה ומלאה, יש חשיבות רבה להבטחת משאבים לנושא זה, ובהם תקינה הולמת, הפחתת עומס תיקים, הכשרות והדרכות, וכל זאת במטרה לאפשר פיתוח מיטבי של הפרקטיקה המומלצת לעיל.

¹⁸ לעניין אתגרים ייחודיים בשיתוף ילדים ובקביעת מדיניות בנושאים הנוגעים להגנה על ילדים ראו: עדי נעמת ודניאלה זלוטניק רז "שיתוף ילדים וילדות בקביעת מדיניות בנושאי הגנה: למידה מפרלמנט הנוער של המועצה לשלום הילד" **נקודת מפגש** 79 24 (ינואר 2023), <https://24/78-mifgash-nekudat-haruv/bz.cld.1723486-user>.

2.2. המלצות ליישום ארבעת הקווים המנחים לעבודה על פי החוק

ד.2.א | חשיבות הורי הילד ומשפחתו עבור הילד

להלן תיאור הקו המנחה כפי שהובא בפרק א לדוח זה.

במסגרת החוק והעבודה על פיו יש להכיר בחשיבותם ובמרכזיותם של הורי הילד ומשפחתו בחייו, זאת לאור זיקתם הייחודית לילד, אחריותם לצרכיו הפיזיים והרגשיים ולחינוכו וחשיבות ההורים והמשפחה עבור הילד גם במצבים שבהם ההורים אינם יכולים לתת מענה לכל צרכיו.

כדי להבטיח את התפתחות הילד וכדי לשמור על טובתו חשוב לפעול בדרך המקדמת תמיכה בהורים; שיתוף הורים בתהליכי קבלת ההחלטות; שמירת קשר בין הילד בין הוריו, אחיו ובני משפחתו האחרים ושיפור קשר זה, והכל בהתאם לצרכי הילד וליכולותיהם של הוריו ובני משפחתו.

קו מנחה זה יושם באופן משמעותי בהמלצות הוועדה לעניין חקיקה ולעניין תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער המפורטות בפרקים ב ו-ג לדוח.¹⁹

ההמלצות בפרק זה מתייחסות לעבודת כלל הגורמים במערכת הגנת הילד ובאות להוסיף על המלצות הוועדה בנוגע ליישום קו מנחה זה אשר פורטו בפרקים ב ו-ג לעיל.

ההמלצות לעניין דרכי העבודה של מערכת הגנת הילד בהתאם לקו מנחה זה נחלקות לשלושה חלקים:
א. שותפות עם הורים בתהליך ההתערבות; ב. התערבות טיפולית עם הורים; ג. שימור ושיפור הקשר בין ילדים בהשמות חוץ ביתיות ובין הורים, אחים בני משפחה ודמויות משמעותיות נוספות בחיי הילד.

ד.2.א.1 | שותפות עם הורים בתהליך ההתערבות

שיתוף הורים²⁰ הוא נדבך מרכזי בבניית תוכנית טיפול מיטבית עבור הילד. הנחת הבסיס היא שההורה רוצה בטובת הילד, גם אם אינו מסוגל לתת מענה לכל צרכיו. נוסף על כך, יש להכיר בחשיבות שיש להורה עבור הילד ובצורך של זה האחרון בתמיכה של ההורה בתוכנית ההתערבות. לכן, מנקודת מבט המכירה בחשיבות ההקשבה לתפיסת ההורים ביחס לטובת הילד ומההכרה במרכזיות ההורה בחייו של הילד, יש לשאוף לכך שההורה יהיה שותף בתהליך זה כדי להבטיח את הצלחת ההתערבות.

בחלק הבא נציג את השתתפות ההורים לאורך התהליך על פני רצף, מתוך ראייה מכבדת להורה, דרך עיקרון טובת הילד תוך מתן דגש לצרכים של הילד ולמרכזיות של ההורה בחייו.

19 חשיבותו של קו מנחה בחוק ובעבודה על פיו באה לידי ביטוי הן בהצעות החקיקה בפרק ב והן בהמלצות הוועדה לעניין התפקידים של עו"ס לפי חוק הנוער בפרק ג. כך בהצעת פרק ב (1) – שינוי שם החוק והוספת שני פרקים מקדמיים לחוק נקבע כי אחד העקרונות המנחים לעבודה על פי החוק הוא שמירה על כבוד הילד והוריו; כן נקבעה במסגרת פרק זה הזכות של הילד לקשר עם הורים, אחים ובני משפחה.

במסגרת פרק ג בנושא תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער, הוכר קו מנחה זה כאחד הקווים המנחים לעבודת עו"ס לפי חוק הנוער. כן נקבעו הוראות מפורטות לעניין שותפות עם הורים בעבודת עו"ס לפי חוק הנוער ולעניין דרכי עבודה עם הורים ומשפחות.

20 במסמך זה ההתייחסות להורה הילד מכוונת לדמויות המגדלות אותו, גם אם אלו אינם הוריו. יש שהתייחסות היא אל כל הורה כיחידה נפרדת.

ד.2.א.1.א | יצירת שותפות עם הורים על פני רצף

א. שותפות אפקטיבית עם הורים מתפתחת לאורך רצף של מעורבות, החל ממתן מידע, דרך הקשבה, היועצות ועד השתתפות פעילה המשפיעה על התהליך.²¹

ב. כדי ליצור שותפות משמעותית יש לבסס אמון בין איש המקצוע להורים. לשם כך על איש המקצוע לפנות אל ההורים בגישה כנה ואותנטית במטרה להעמיק את ההיכרות עימם, ללמוד על מצבם הנוכחי, ההיסטוריה שלהם, תפיסותיהם ביחס להורות, החוזקות והאתגרים שהם חווים, והבנתם את צרכי הילד. תהליך זה כולל הקשבה אמפתית וכנה לרצונותיהם, בחינת הרצונות מתוך עמדה מכבדת, והכרה בהורים כמומחים לחייהם ולמשפחתם.²²

ג. יצירת שותפות מתוך עמדה קשובה וכנה אינה עומדת בסתירה לעמדה מקצועית שיכולה לזהות צרכים או גישות שונות מאלה של הוריו ואף מנוגדות להן באשר לטובתו של הילד.

ד. הדיאלוג המכבד וההקשבה ההדדית מאפשרים גיבוש שותפות שמחזקת את תחושת המסוגלות ההורית ואת היכולת לתת מענה מיטבי לצרכי הילד גם במצבי הורות שבהם מסוגלות ההורים מאתגרת.

ה. כדי להבטיח השתתפות משמעותית ואותנטית של הורים בתהליך, יש להקפיד ולתת להם מידע מלא, ברור ונגיש. מידע זה צריך להתייחס לחלופות הטיפול האפשריות, לשיקולים המקצועיים שבבסיס תוכנית הטיפול המומלצת, לפערים האפשריים בין רצון ההורים לבין המלצות אנשי המקצוע, ולתוצאות הצפויות של התהליך. כמו כן יש לספק להורים הבהרות בנוגע להליכים המשפטיים הכרוכים בתהליך, לתפקידיהם של אנשי המקצוע המעורבים, ולהשלכות של ההחלטות שהתקבלו לאורך הדרך.

ו. במהלך כל שלבי התהליך יש להבטיח קיום שיח מכבד שבו ההורים מקבלים הזדמנות להביע את עמדותיהם ואת תפיסותיהם גם במקרים של חילוקי דעות בינם לבין אנשי המקצוע. גישה זו מבטיחה כבוד הדדי, שותפות מלאה ושקיפות בתהליך כולו.²³

ז. התיווך של המידע והתהליך להורים צריכים להיעשות במקביל לתיווך שנעשה לילדים כך שיעבור מסר קוהרנטי דומה, גם אם המילים הניתנות למצב שונות בהתאם ליכולות של כל צד להכילן. כדי שהמסר אכן יהיה אחיד נדרשת עבודה בשותפות בין אנשי המקצוע השונים המלווים את הילד ואת ההורה.

ח. המסר הניתן להורים ולילדים צריך להיות מבוסס על הצרכים ההתפתחותיים של הילד שההורה כרגע לא מסוגל לתת להם מענה ושהילד ראוי להם.²⁴

21 לעניין חשיבות שיתופם של הורים בהליכי ההתערבות על פי החוק ראו: סבג ושות', לעיל ה"ש 12.

22 לעניין חשיבותו קשר אישי ואמפתי של עובדים סוציאליים עם ילדים בסיכון והוריהם, כמפתח להצלחה בהתערבויות ראו שם, במסגרת הדיון בפרק **סיכום הממצאים והדיון**.

23 לעניין חשיבות השיח המכבד עם הורים ראו: סבג ושות', לעיל ה"ש 12. בפרק **סיכום הממצאים והדיון** "הממצאים מדגישים את הצורך לשמור על מעמדו וכבודו של ההורה במסגרת ההתערבויות. פגיעה במעמדו ובכבודו של ההורה בפני הילד פוגעת בתפיסת הילד את ההורה כדמות חשובה ובעלת סמכות [...] יחס מכבד מצד גורמי הרווחה חזק את תחושת השותפות של ההורים ושיפר את שיתוף הפעולה שלהם עם תוכנית ההתערבות"

24 ראו ה"ש 8 בפרק ג לדוח זה.

ט. מסר קוהרנטי חשוב להתפתחות ילדים, מאחר שהוא מאפשר להם לארגן את עולמם, להפחית חרדה ולהסיר את האשמה והאחריות מהם. יש בכוחה של גישה קשובה ומכבדת כלפי ההורים לסייע לילד להבין ולהרגיש את עולם המבוגרים כמי שדואגים לו ורואים את צרכיו במוקד, ולהסיר רגשי אשמה מן הילד, גם אם יש פערים משמעותיים בין התפיסות של הוריו לבין התפיסות של אנשי המקצוע.²⁵

ד.2.א.1.ב | בניית תוכניות התערבות – הנחות בסיס

א. הוריו של הילד הם דמויות מרכזיות בחייו, שכן הם אחראים לכל צרכיו הפיזיים והרגשיים ולחינוכו. ככאלו הילד תלוי בהם וקשור אליהם. תלות זו הכרחית להתפתחות הילד, לביסוס ביטחונו בעולם ולשם תפקודו התקין בהמשך.

ב. תפקידן של הדמויות ההוריות לתת מענה רגיש ומכוון לצרכים של הילד. כאשר מענה זה אינו רגיש דיו, אזי ההתקשרות של הילד אל הדמות המגדלת אותו אינה בטוחה ותפקודו של הילד נפגע.

ג. גם במקרה של התקשרות לא בטוחה, הילד ממשיך להיות קשור אל ההורה המגדל אותו ורואה בו דמות האחראית כלפיו. לכן כל תוכנית התערבות שמפתחים צריכה להתבסס על ההבנה של מרכזיות הקשר בין הילד ובין הוריו עבור הילד ולשלב את ההורה בתוכנית הטיפול בהינתן התנאים לכך, כפי כפי שהם מפורטים בסעיפים ד, ה, ו.

ד. בבניית תוכנית ההתערבות יש לשקול, בראש ובראשונה, את השיקול של ההגנה על הילד. לעיתים יש מתח בינו ובין ההכרה בחשיבות ובמרכזיות ההורה בחיי הילד.

ה. עוד קודם לבחינת תוכנית ההתערבות יש לבחון מה הסכנה שהילד נתון בה באופן מיידי, והאם הדמויות המגדלות אותו מסוגלות להעניק לו מקום בטוח ומגן.

ו. בכפוף להבטחת מוגנות הילד וטובתו, יש לשאוף ככל הניתן לטפל בילד בביתו וקהילתו תוך הענקת תמיכה להורים בטיפול בו באופן שיבטיח את יכולתם לטפל בו באופן ראוי.

ז. יש לבחון האם אפשרי לשקם, לשפר או לשמר את הקשר של הילד עם הוריו, באילו תנאים וכיצד.

ד.2.א.2 | התערבות טיפולית עם הורים

ד.2.א.2.א | התערבות טיפולית בקהילה

א. אם ייקבע כי הילד אינו זקוק להגנה הכרוכה בהוצאתו המיידית מהבית, תיבנה תוכנית טיפול בקהילה. התוכנית צריכה לשקלל את הנתונים הנוגעים למצבו של הילד ואת הצרכים שלו, את היכולות ההוריות ואת המענים הקיימים בקהילה שהוא שייך לה.

25 ראו סבג ושות', לעיל ה"ש 12.

ב. יש לבנות תוכנית טיפול שתתמקד בתמיכה בהורים במטרה שיוכלו להיענות לצרכים ההתפתחותיים של הילד. לשם כך יש להעניק להם את התמיכה שהם זקוקים לה. תמיכה זו תלויה הן ביכולתם של ההורים להפיק תועלת ממנה ובהסכמה ההורית לליווי ורצונם לשיקום והן במענים ובמשאבים הקיימים בקהילה ובזמינותם.²⁶

ג. בהינתן שני התנאים לעיל, יש לבחון בפרק זמן מוגדר ובהתחשב ב"זמן ילד" האם תוכנית הטיפול מקדמת את מצבו של הילד. התחשבות ב"זמן ילד" לעניין זה היא קריטית להבטחת התפתחות הילד.

ד.2.א.ב | התערבות טיפולית עם הורים כשהילד מחוץ לקהילה

א. אם תוכנית הטיפול בקהילה אינה מצליחה לקדם באופן מספק את יכולתם של ההורים לשמור על הילד ולקדם את התפתחותו, יש לשקול השמה חוץ ביתית.

ב. ניתוק הילד מהדמויות המגדלות אותו הוא צעד קשה עבור הילד, גם אם הניתוק הוא מדמויות שאינן מסוגלות לטפל בו כראוי. מכיוון שכך, יש לדאוג לתוכנית התערבות שתלווה במעטפת טיפולית לילד ולמשפחתו.

ג. בזמן השמה חוץ ביתית יש לפעול לשימור ולשיפור הקשר בין ילדים בהשמות חוץ ביתיות ובין הורים, אחים בני משפחה ודמויות משמעותיות נוספות בחיי הילד בכפוף לטובת הילד. (ביחס לשימור ושיפור קשר זה ראו להלן הרחבה בהמשך פרק זה.)

ד. בזמן שהילד מקבל מענה במסגרת חוץ ביתית יש להמשיך ללוות את משפחתו בקהילה כדי לאפשר את שיקומה. ליווי המשפחה תלוי גם הוא במשאבים הקיימים בקהילה ובזמינותם וכן בהסכמה של המשפחה לליווי וברצונה בשיקום.

ה. נוסף על הנאמר לעיל בדבר החשיבות של שיקום המשפחה והתמיכה בהורים, יש להבטיח כי השינוי וההתקדמות במשפחה יבחנו גם ביחס לתהליך שהילד עבר, הקשרים שיצר והצרכים המשתנים של הילד. יש מצבים שבהם התקדמות המשפחה אינה תואמת את צרכי הילד באותה עת, ואינה מבטיחה את חזרתו של הילד אליה.

ו. לאורך כל תוכנית הטיפול ובכל שיקול שנקבע יש לדאוג לשתף את ההורים, לשמוע את דעתם, לשקלל אותה בבחינת התוכנית הטיפולית ולשתף אותם ברציונל הטיפולי שהוביל להחלטות.

²⁶ לעניין חשיבות העבודה עם הורים ראו: סבג ושות', לעיל ה"ש 12: "שיקום המשפחה הוגדר על ידי משתתפי המחקר כרכיב חיוני בתהליך ההתערבות, המאפשר לתא המשפחתי לתפקד מחדש כעוגן עבור הילד. הורים הדגישו את הצורך בהדרכה ובתמיכה מקצועית שתספק להם כלים להתמודד עם אתגרי ההורות, במיוחד בזמנים של משבר". כן ראו מידע בנספח זה לפירוט נוסף.

ד.2.א.3 | שימור ושיפור הקשר עם ילדים בהשמות חוץ ביתיות

הוועדה עומדת על כך שבכפוף להבטחת טובת הילד יש לפעול כדי לשמר ולשפר את הקשר שבין ילדים הנמצאים בהשמות חוץ ביתיות לבין הורים, אחים, בני משפחה ודמויות משמעותיות נוספות בחייהם של הילדים. לעניין זה מבקשת הוועדה להפנות תשומת לב מיוחדת לעניינים הבאים:

ד.2.א.3 | השמה משותפת של אחים

במצבי השמה חוץ ביתית לקשר בין אחים יש חשיבות מכרעת לרווחתם הנפשית ולהתפתחותם. הכרה בחשיבות ההשמה המשותפת של ילדים ואחים באה לידי ביטוי בחקיקה הישראלית בסעיף 32(2) בחוק אומנה לילדים, ולפיו: "אם מתקיים צורך בהשמה של ילד ושל אחיו, תיבחר ככל האפשר משפחת אומנה שתוכל לקלוט את כל האחים יחדיו, ותמנע את הצורך בהפרדתם".²⁷ ניתן להצביע על הכרה רבה בחשיבות של שמירת הקשר בין אחים גם במסמכים בין-לאומיים ובחקיקה זרה. הדבר בא לידי ביטוי, בראש ובראשונה, בהעדפה ברורה להשמה משותפת של אחאים במסגרות חוץ ביתיות.

מחקרים מראים כי השמה משותפת של אחים או שמירה על קשר קבוע ביניהם, במצבים שבהם לא ניתן לעשות השמה כזו, יכולות, במקרים המתאימים, להעניק לאחים תחושות ביטחון, המשכיות ויציבות במצב שלעיתים קרובות מאופיין בשינוי, חוסר יציבות וחוסר וודאות. עוד עולה ממחקרים כי תמיכת אחאים זה בזה קשורה לתפקוד טוב יותר של ילדים ונוער בהשמה חוץ ביתית ולהסתגלותם למסגרת החוץ ביתית.²⁸

קווים מנחים לקבלת החלטות בנוגע להשמה חוץ ביתית בהקשר של שימור קשר בין אחים

בקביעת תוכנית טיפולית וקבלת החלטות בנוגע להשמה חוץ ביתית של ילדים יש לבחון, בראש ובראשונה, מהם הצרכים הייחודיים של כל ילד בהתאם למאפייניו גילו וצרכיו ההתפתחותיים, ומהי המסגרת המתאימה לו ביותר שתוכל לתת מענה לצרכים אלו. בהמשך לכך יש לבחון את הקשר בין האחים ומאפייניו, את אופי ההתקשרות ביניהם, וכיצד הקשר משרת את כל אחד מהאחים. ניתן להיעזר לעניין זה בכלי מערכת למיפוי פסיכו-סוציאלי מוכוונת פגיעויות וחוסן בחיי הילד המצורף כנספח לדוח זה.²⁹ בשקלול ההיבטים הללו יש לבחון לפי קריטריונים מקצועיים, האם השמה משותפת עם אח או אחות תהיה לטובתו של הילד, זאת בהתאם לשיקולים ולדרכי העבודה המפורטים להלן:

1. חשוב לפתח ולהפעיל תוכניות התערבות לעידוד הקשר האחאי, לתמיכה בו ולשיפורו מתוך הבנת חשיבותו של קשר זה להתפתחות הילד ולילדים אחרים במשפחתו.

27 סעיף 32(2) לפרק ד לחוק אומנה לילדים, התשע"ו-2016.

28 Shalhevet Attar-Schwartz, *Sibling Support: The Reports of Israeli Adolescents in Residential Care*, in *BROTHERS AND SISTERS: GLOBAL PERSPECTIVES ON THE LONGEST ENDURING RELATION* 141-152 (Ann Buchanan & Anna Rotkirch eds., 2021), https://doi.org/10.1007/978-3-030-55985-4_8.

29 ראו נספח 11 לדוח זה: כרמית כץ, בלה קלבנוב ואפנאן אטרש נג'אר מערכת למיפוי פסיכו-סוציאלי מוכוונת פגיעויות וחוסן בחיי הילד.

2. יש שהפרדה בין אחים נדרשת בשל קשיים שמקורם בעצם הקשר. המצבים הללו כוללים בין היתר התנהגויות פוגעניות בין אחים – כגון התעללות פיזית, נפשית או מינית; פערי גיל משמעותיים שמצריכים סביבות טיפול שונות; ומצבים שבהם אח אחד מתפקד כ"הורה" של אח אחר.

3. כאשר במסגרת יש מספר משפחתונים, יש לבחון את היתרונות ואת החסרונות של השמת אחים באותו משפחתון. כך גם לגבי פיצול האחים בשל גילם (כמו במקרה של משפחות אומנה ופנימיות).

4. כאשר בוחנים את שאלת ההשמה המשותפת יש לשמוע את קולו של הקטין ושל הקטינים הנוספים במשפחה ולתת משקל ראוי לרצונותיהם, בהתאם לגילם ובגרותם.

5. במצבים שבהם ההפרדה הכרחית, חשוב לוודא ככל שניתן כי מקומות ההשמה של האחים אינם רחוקים מדי גיאוגרפית.³⁰

ד.2.א.3.ב | שימור ושיפור של קשר בין אחים

שימור ושיפור הקשר עם אחים מאפשר להם לשמר את זהותם המשפחתית ומספק להם מערכת יחסים ארוכת טווח שיכולה להיות משמעותית עבורם גם בבגרותם. מדובר באלמנט קריטי לרווחתם הנפשית של ילדים בהשמה חוץ ביתית, ויש לפעול ככל הניתן כדי לאפשר זאת.

קווים מנחים לקבלת החלטות בנוגע לשימור קשר בין אחים בהשמה חוץ ביתית

1. בכל השמה, נפרדת או משותפת של אחים, יש לדאוג למפגשים על בסיס קבוע בין האחים ולתת את הדעת על הסדרי הראייה בחזרה לחופשות בבית, כך שהאחים ייפגשו ככל שהדבר לא עומד בסתירה לטובתו של אחד מהם.

2. על עו"ס במסגרת ההשמה החוץ ביתית לעודד שילוב בלתי פורמלי של האחים בפעילויות של הילדים במקום ההשמה במקרים המתאימים.

3. יש לכוון למרחב טיפולי משותף עבור האחים. מרחב זה חשוב לקידום הקשר המיטיבי והחוסן. הוא גם מסייע למניעת פגיעה חוזרת בין האחים³¹ ולחיזוק הקשר ביניהם כך שישמש עבורם משאב אל מול הקשיים שעליהם להתמודד עימם.

4. במרחב הטיפולי יש אפשרות לעודד קשר בטוח ומהנה שניתן לתת בו ביטוי לרגשות, להבנות ולזוויות הראייה השונות של האחים בנוגע לטראומה שחוו ולחוויותיהם במסגרת ההשמה החוץ ביתית. כך יכול

Shalhevet Attar-Schwartz, *Parental Availability of Support and Frequency of Contact: The Reports of Youth* 30 in *Educational Residential Care*. 101 CHILDREN AND YOUTH SERVICES REVIEW 317-328 (2019), <https://doi.org/10.1016/j.chidyouth.2019.04.016> (להלן: Attar-Schwartz, 2019).

31 כרמית כץ "כמו שני אנשים ששרדו משהו, יחד אבל לבד – אחאות בהקשר של התעללות והזנחה" **שבת אחים גם יחד, השמה וליווי של אחאים במסגרות חוץ-ביתיות** (מחקר פעולה משתף של מכון חרוב ומל"י, המפעל להכשרת ילדי ישראל – אסופה מסכמת) 33 (אוסר ברנע עורכת 2023).

לשמש המרחב הטיפולי כמקום לעיבוד האירועים ובניית נרטיב שייתן פשר ומשמעות לנסיבות חייהם שהובילו אל ההשמה החוץ ביתית.³²

ד.2.א.ג | שימור ושיפור של הקשר בין ילדים בהשמות חוץ ביתיות והוריהם

בהשראת תיאוריית ההתקשרות (attachment theory) יש הסכמה נרחבת בקרב קובעי מדיניות, אנשי מקצוע וחוקרים, ולפיה שימור קשר בטוח בין ילדים להוריהם בזמן שהילדים נמצאים במסגרת החוץ ביתית חשוב לקידום רווחתם של הילדים.³³ המחקר קושר בין איכות הקשר של הורה-ילד לבין הסתגלות לימודית ופסיכוסוציאלית טובה יותר של הילדים בהשמה.³⁴

כאשר הילדים בהשמה חוץ ביתית, הקשר בין ההורים והילדים הוא כאמור קשר חשוב, ויש לדאוג ולשמר לטובת התפתחותו של הילד והצלחת ההשמה. עם זאת יש לבחון אצל כל ילד האם הקשר מיטיב עימו ואינו מחבל בהשמה וכי הילד מסוגל לעמוד בכפל הנאמנויות האינהרנטי לילדים אשר נמצאים בהשמות חוץ ביתיות. לכן יש לבחון היטב את הסדרי הקשר, היקפו, תדירותו, עד כמה הסדרי הקשר יכולים להתקיים באופן עצמאי או בפיקוח. יש לתווך לילד כל החלטה לגבי הסדרים אלו. כמו כן בכל הנוגע לקשר עם ההורים יש לשתף את הילד ולשמוע את דעתו ואת רצונו. כאשר הילד מבקש לקיים קשר עם ההורה, חשוב להסיר אחריות מהילד לעניין קיום הקשר, מסגרתו ותדירותו ולהבהיר לו שאלו החלטות שנקבעו על ידי המבוגרים האחראים עליו במסגרת החוץ ביתית ועל ידי מערכת המשפט.

מחקרים מראים שכדי שיתקיים קשר תומך בין הורים לילדיהם בהשמה חוץ ביתית, יש לדאוג למספר תנאים, ובהם מרחק גיאוגרפי סביר מההורים, ולמדיניות פנימייתית פרו-אקטיבית היוזמת קשר עם ההורים ותומכת בקשר זה. כמו כן עולה מהמחקר בתחום זה שלעמדות הצוות בהשמה חוץ ביתית (או להורי האומנה) יש חשיבות בכל הנוגע לקידום הקיום של המפגשים בין הילדים והוריהם, להקלה על קונפליקטים של נאמנות בין ההורים לצוות, ולקידום הסתגלות רגשית-התנהגותית טובה יותר.³⁵

32 סיגל קני-פז "השמה והתערבות עם קבוצות אחאים בהשמה חוץ ביתית מנקודת מבט מודעת טראומה" **שבת אחים גם יחד, השמה וליוי** של אחאים במסגרות חוץ-ביתיות (מחקר פעולה משותף של מכון חרוב ומל"י, המפעל להכשרת ילדי ישראל – אסופה מסכמת) 25 (אוגוסט 2023).
ברנע עורכת 2023.

33 Attar-Schwartz 2019, לעיל ה"ש 28;

Netanel Shalem & Shalhevet Attar-Schwartz, *Good Enough Residential Care Setting: Child-Parent Contact and Youth Adjustment in the Context of Staff Attitudes towards Parent Involvement*, 143 CHILDREN AND YOUTH SERVICES REVIEW 106687 (2022), <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2022.106687>.

Shalhevet Attar-Schwartz, *Emotional, Behavioral and Social Problems among Israeli Children in Residential Care: A Multi-Level Analysis*, 30(2) CHILDREN AND YOUTH SERVICES REVIEW 229-248 (2008), <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2007.09.009>.

Shalhevet Attar-Schwartz, *School Functioning of Children in Residential Care: The Contributions of Multilevel Correlates*, 33(7) CHILD ABUSE & NEGLECT 429-440 (2009), <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2008.12.010>.

Shalhevet Attar-Schwartz, & Adi Fridman-Teutsch, *Father Support and Adjustment Difficulties among Youth in Residential Care: The Moderating Role of Peer Victimization and Gender*, 88(6) AMERICAN JOURNAL OF ORTHOPSYCHIATRY 701-711 (2018), <https://doi.org/10.1037/ort0000287>.

Karine Poitras, Sarah Porlier & George M. Tarabulsy, *Child's Adjustment and Parent-Child Contact after Child Placement into Foster Care: A Systematic Review*, 16(5) JOURNAL OF PUBLIC CHILD WELFARE 575-606 (2022).

R.W. Small, C. Bellonci & S. Ramsey, *Creating and Maintaining Family Partnerships in Residential Treatment Programs, in THERAPEUTIC RESIDENTIAL CARE FOR CHILDREN AND YOUTH: DEVELOPING EVIDENCE-BASED INTERNATIONAL PRACTICE* 156-170 (Games K. Whitaker, Joprgre F. del Valle & Lisa Holmes eds., 2015).

Diane Dansey, Mary John & Danielle Shbero, *How Children in Foster Care Engage with Loyalty Conflict: Presenting a Model of Processes Informing Loyalty*, 42(4) ADOPTION & FOSTERING 354 (2018), <https://doi.org/10.1177/0308575918798767>.

35 Dansey et al; שם.

36 Scot Huebner, *Correlates of Life Satisfaction in Children* 6 SCHOOL PSYCHOLOGY 103-11 (1991).

ד.2.א.3. | קשר עם דמויות משמעותיות נוספות בחיי הילד

הוועדה עמדה גם על הצורך לשימור קשר משמעותי בין הילד ובין דמויות משמעותיות נוספות בחייו.

בני משפחה, ובהם סבים וסבתות, משמשים מקור משמעותי של הון חברתי פוטנציאלי בחייהם של ילדים ובני נוער בהשמה חוץ ביתית.³⁶ כך עולה בין היתר ממחקרים בתחום הנדון, ולפיהם תמיכה לא פורמלית של סבים וסבתות בחייהם של בני נוער בפנימיות קשורה באופן חיובי לשביעות הרצון של בני נוער אלו מהחיים.³⁷

נוסף על כך, קבוצת השווים של בני הנוער ממלאת תפקיד מרכזי בתמיכה החברתית בקרב בני נוער באוכלוסייה הכללית, ולעיתים בני נוער אחרים מספקים רמת תמיכה שוות ערך לזו של ההורים.³⁸ בהקשר של מסגרות רווחה, מערכות יחסים של בני נוער עם בני גילם חשובות במיוחד, שכן בדרך כלל הם מבליים את רוב זמנם עם בני גילם.³⁹

לכן חשוב למפות את רשתות התמיכה החברתית של ילדים בהשמה חוץ ביתית, ובכל הנוגע לשימור קשרים משמעותיים לכלול ברשת זו דמויות משמעותיות שונות בחייהם ולא להתמקד רק בהורים ובאחים כמקור תמיכה. פרספקטיבה רחבה זו מכירה בתפקידים המשמעותיים שממלאים ברווחתם של ילדים אלו בני משפחה ובהם סבים וסבתות, בני גילם וחברי צוות.

ד.2.ב. | המלצות לעניין יישום הקו המנחה של עבודה מודעת טראומה

להלן תיאור הקו המנחה כפי שהובא בפרק א לדוח זה.

במסגרת החוק והעבודה על פיו יש להכיר בחוויות חיים טראומטיות של ילדים כחוויות משנות חיים שעלולות לפגוע משמעותית בטובתם בכלל ובהתפתחותם בהווה ובעתיד בפרט. הסיבה לכך היא שיש בכוחם של אירועים טראומטיים, בעיקר אלו שבמסגרת היחסים הקרובים, לנפץ את הציפייה הטבעית של ילדים לביטחון ולהציף אותם בתחושת חוסר אונים. אירועי חיים טראומטיים, נקודתיים

Shalhevet Attar-Schwartz & Yisca Huri, *Grandparental Support and Life Satisfaction among Adolescents in Residential Care*, 96 CHILDREN AND YOUTH SERVICES REVIEW 70-78 (2019), <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2018.11.033>
Shulamit Pinchover & Shalhevet Attar-Schwartz, *Is Someone There for You? Social Support of Youth in Educational Residential Care from Family, Peers and Staff*, 48(8) THE BRITISH JOURNAL OF SOCIAL WORK 2195-2214 (2018), <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcx164>
with Grandpar- Shalhevet Attar-Schwartz, Jo-Pei Tan & Ann Buchanan, *Adolescents' Perspectives on Relationships* 37
Relationship Variables, 31(9) CHILDREN & YOUTH SERVICES -ents: The Contribution of Adolescent, Grandparent, and Parent
REVIEW 1057-1066 (2009), <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2009.05.007>
Marianne Helsén, Wilma Vollebergh & Wim Meeus, *Social Support from Parents and Friends and Emotional Problems* 38
;(in Adolescence, 29(3) JOURNAL OF YOUTH AND ADOLESCENCE 319-335 (2000)
C. L. Bokhorst, S. R. Sumter, & P. M. Westenberg, *Social Support from Parents, Friends, Classmates, and Teachers in Children and Adolescents Aged 9 to 18 Years: Who Is Perceived as Most Supportive?*, 19(2) SOCIAL DEVELOPMENT 417-426 (2010)
Amaia Bravo Arteaga & Jorge Fernandez del Valle, *Social Support Networks of Adolescents in Residential Child* 39
;(Care: A Comparative Analysis with Normative Population, 15(1) PSICOTHEMA 136-142 (2003)
Ruth Emond, *Longing to belong: Children in Residential Care and Their Experiences of Peer Relationships at School and in the Children's Home*, 19(2) CHILD & FAMILY SOCIAL WORK 194- (https://doi.org/10.1111/j.1365-2206.2012.00893.x
202 (2014),
Sheena Irvine, & Ruth Emond. "They Feel Like Another Child in Care Has Their Back": An Exploration of Peer Support
(between Looked after Children in Scotland, 30(2
SOCIAL SUPPORT SYSTEMS AND VULNERABLE CHILDREN IN NEED 178 (2025), <https://doi.org/10.1111/cfs.13084>

או מתמשכים, עלולים לפגוע קשות בתחושת המוגנות של הילדים, בהתפתחותם ובהתקשרותם לדמויות משמעותיות בחייהם. כמו כן בעקבות אירועים כאלה עלולים להיווצר תסמינים גופניים ונפשיים חמורים.

ההשלכות של טראומה על ילדים ועל הוריהם מצריכות התייחסות מקצועית ייחודית מודעת טראומה, כלומר התייחסות המתבוננת בילדים דרך "עדשת הטראומה", הבוחנת כיצד הטראומה עיצבה את עולמם ואת היחסים שהם יוצרים עם סביבתם הקרובה. מכיון שמדובר בילדים שהתפתחותם תלויה ביחסי ההתקשרות, ההתערבות למענם צריכה להיות גם מודעת התקשרות, כלומר מודעות לצרכי ההתקשרות של הילד. בתוך כך יש לגלות מודעות לעובדה שילדים צעירים פגיעים במיוחד להשלכות של טראומה על דפוסי ההתקשרות שלהם, והתערבות מודעת טראומה והתקשרות יכולה לסייע להתבוננות רגישה במרכיב של 'זמן ילד'.

קו מנחה זה יושם באופן משמעותי בהמלצות הוועדה לעניין חקיקה ולעניין תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער המפורטות בפרקים ב ו-ג לדוח.⁴⁰

ההמלצות בפרק זה מתייחסות לעבודת כלל הגורמים במערכת הגנת הילד ובאות להוסיף על המלצות הוועדה בנוגע ליישום קו מנחה זה אשר פורטו בפרקים ב ו-ג לעיל.

ההמלצות לעניין דרכי העבודה של מערכת הגנת הילד בהתאם לקו מנחה זה נחלקות לשני חלקים:
א. דרכי הפעולה המומלצות בהתייחס לעבודה מודעת טראומה; ב. כללים מנחים לעבודה מודעת טראומה.

ד.2.ב.1 | דרכי הפעולה המומלצות בהתייחס לעבודה מודעת טראומה

ההכרה בקו מנחה זה מבוססת על הידע בנוגע להשלכות של טראומה על ילדים ולחשיבות של טיפול מודע טראומה בילדים שהם נפגעי טראומה בילדותם.⁴¹

40 חשיבותו של קו מנחה זה בחוק ובעבודה על פיו באה לידי ביטוי הן בהצעות החקיקה בפרק ב והן בהמלצות הוועדה לעניין התפקידים של עו"ס לפי חוק הנוער בפרק ג. כך בפרק ב (3) במסגרת הצעת התנאים למתן הצו (המחליפים את העילות הקיימות) מוצע לעגן את התנאי הבא כאחד התנאים למתן צו על פי החוק – הקטין נתון לפגיעה, להתעללות או להזנחה על ידי האחראי לו או יש חשש של ממש כי הוא נתון לפגיעה, התעללות או הזנחה כאמור; או הקטין נתון לפגיעה או להתעללות מצד בן משפחה או קיים חשש של ממש לפגיעה, להתעללות או להזנחה כאמור ואין די בפעולת האחראי להפסקתה. בהתייחסות הקונקרטית למצבים של פגיעה והתעללות בקטין ניתן ביטוי לידע הקיים בדבר ההשלכות הטראומטיות שעלולות להיות לפגיעות כאמור

במסגרת פרק ג, העוסק בתפקידים של עו"ס לפי חוק הנוער, הוכרה החשיבות של עבודה מודעת טראומה כאחד הקווים המנחים לעבודתה, וניתן ביטוי הן לחשיבות של עבודה מודעת טראומה עם ילדים ומשפחות והן לחשיבות של עבודה מודעת טראומה עם אנשי המקצוע.

41 פולה דוד "לדבר את הבלתי-מדובר: דיבור עם ילדים על טראומה" נקודת מפגש 15 26 (2018); Paula David, *Teaching professionals about trauma-informed practice for children and their families: A toolkit for practitioners*, 5 INTERNATIONAL JOURNAL ON CHILD MALTREATMENT: RESEARCH, POLICY AND PRACTICE 311 (2022), <https://doi.org/10.1007/s42448-022-00114-z>;

Vincent J. Felitti, Robert F. Anda, Dale Nordenberg, Valerie Edwards ... & James S. Marks, *Relationship of Childhood Abuse and Household Dysfunction to Many of the Leading Causes of Death in Adults: The Adverse Childhood Experiences (ACE) Study*, 14(4) AMERICAN JOURNAL OF PREVENTIVE MEDICINE 245-258 (1998), [https://www.ajpmonline.org/article/S0749-3797\(98\)00017-8/fulltext](https://www.ajpmonline.org/article/S0749-3797(98)00017-8/fulltext);

Beth Barto, Jessica Dym Bartlett, Adam Von Ende, Ruth Bodian, Carmen Rosa Noroña, Jessica Griffin... & Marybeth Todd, *The Impact of a Statewide Trauma-Informed Child Welfare Initiative on Children's Permanency and Maltreatment Outcomes*, 81 CHILD ABUSE & NEGLECT 149-160 (2018), <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29739000/>;

מירי קרן, דורית הופ וסם טיאנו "חווית סכנה וזה חוזר אלי" זה לא יעבור עם הזמן? בריאות הנפש בשלוש השנים הראשונות לחיים 275-255 (מירי קרן, דורית הופ וסם טיאנו עורכים) 2013.

מן הידע בנוגע להשלכות של טראומה על ילדים עולה כי אירועי חיים טראומטיים, נקודתיים ומתמשכים עלולים לפגוע באופן קשה בתחושת המוגנות שהילד זקוק לה מהוריו או מדמויות ההתקשרות שאמורות לדאוג לביטחונו הפיזי והרגשי. בהקשר של ילדים במצבי סיכון, אירועים טראומטיים כוללים בין היתר פגיעות פיזיות, מיניות ורגשיות, הזנחה וחיים בצל של הורה פגוע נפש או נתון להתמכרות. הגדרה של טראומה אצל ילדים כוללת גם מצב של איום על השלמות הפיזית והפסיכולוגית של הדמות המגדלת, לכן כשזו מאוימת או נפגעת, הילד נפגע כמו במקרה של ילדים נפגעי אלימות בין בני זוג.

יש באירועים טראומטיים כדי לפגוע בהתקשרות בין הילד לבין דמויות ההתקשרות וביכולת שלו להירגע ולווסת את עצמו באמצעותן, בין שדמות ההתקשרות היא הפוגעת בילד ובין שהיא לא הצליחה להגן עליו. ילד נפגע טראומה מועד לנסיגה בהתפתחותו הפסיכולוגית, בוויסות הרגשי, הגופני וההתנהגותי, באמון שלו ביחסים בין-אישיים, ובהתפתחותו הקוגניטיבית-חברתית והמוסרית.

זאת ועוד, ילדים שחוו טראומה עלולים להתקשות בהשגת אבני דרך ההתפתחותיות, בחקירה של הסביבה ובלמידה, ויש חשש שהתנהגותם תאופיין בהימנעות, נסיגה חברתית דיכאון או בתגובות אימפולסיביות, זעם ואלימות. כמו כן ילדים שחוו טראומה עלולים לפתח סימפטומים גופניים ולראות את עצמם אשמים במה שקורה להם. גם הדימוי העצמי של ילדים אלו עלול להיפגע. ההשלכות של טראומה בילדות על הבגרות עלולות להיות דרמטיות עד כדי פסיכופתולוגיה, קשיי תפקוד ניכרים במערכות יחסים, בלמידה ובתעסוקה ואף התמכרות ועבריינות.

לטיפול בילדים בעבודה על פי החוק נדרשת מסגרת התערבות ייחודית המבוססת על ידע ועל כלים פרקטיים בדבר ההשלכות של טראומה על ההתפתחות ועל הצרכים ההתקשרותיים של ילדים אלו. במסגרת עבודה עם ילדים שחוו טראומה יש להתבונן בהם דרך עדשת הטראומה, קרי לבחון כיצד הטראומה עיצבה את עולמו של הנפגע ממנה ואת היחסים שהוא יוצר עם סביבתו הקרובה. מכיוון שמדובר בילדים שהתפתחותם תלויה ביחסי התקשרות, ההתערבות למענם צריכה להיות גם מודעת התקשרות.⁴²

גם המפגש של אנשי המקצוע המלווים ילדים שנפגעו מהאנשים הקרובים אליהם מצריך התייחסות מקצועית ייחודית, מודעת טראומה.⁴³

ד.2.ב.2. כללים מנחים לעבודה מודעת טראומה

- יש להכיר בהשפעה הרבה של חוויות חיים טראומטיות על התפתחות הילד. לשם כך כל הארגונים והשותפים למערכת הגנת הילד צריכים לשאוף ליצירת מבנה ושפה ארגוניים המונחים על פי עקרונות של התערבות מודעת טראומה.

- יש לקדם תהליכי התערבות מותאמים ויעילים להפסקת הטראומה, למניעת טראומות נוספות ולקידום

Alicia F. Lieberman, *Traumatic Stress and Quality of Attachment: Reality and Internalization in Disorders of Infant* 42 *Mental Health*, 25 INFANT MENTAL HEALTH JOURNAL 336-351 (2004), <https://doi.org/10.1002/imhj.10083>

Ann T. Chu, Chanda Ghosh Ippen & Alicia F. Lieberman *It's all about the Relationship: The Role of Attachment in Child-Parent Psychotherapy*, 49(5) RESEARCH ON CHILD AND ADOLESCENT PSYCHOPATHOLOGY 591-593 (2021), <https://doi.org/10.1007/s10802-020-00741-5>

(JOHN BOWLBY, A SECURE BASE: PARENT-CHILD ATTACHMENT AND HEALTHY HUMAN DEVELOPMENT (1998

43 סיוגל קני-פז "ארגון מודע טראומה וקשר – עקרונות מנחים ליצירת בסיס בטוח למטופלים ולמטפלים" **נקודת מפגש** 22-29 (2022). (להלן: קני-פז, ארגון מודע טראומה).

ההתמודדות של התינוק, הילד או הנער עם האירועים הטראומטיים שחוו.

- יש חשיבות לכך שתוכנית ההתערבות למען ילד שעבר טראומה תהיה מבוססת על דמויות התקשרות קבועות המכוונות בצורה רגישה לצרכי הילד.

- בסביבה המקצועית שמטפלים בה בילדים בסיכון יש לאמץ ארגז כלים שיתבסס על הידע הקיים בנוגע לעבודה מודעת טראומה, זאת כדי שמערכת הגנת הילד תוכל להעניק התערבות מותאמת ורגישה, כזו המכירה בהשלכות של הטראומה על התפתחות הילד, בצורך של ילד שעבר טראומה בהתקשרות בטוחה ובתגובות של איש המקצוע למפגש עם טראומה.

- מוצע שאנשי המקצוע העובדים עם ילדים ונוער בסיכון יעברו הכשרה לרכישת ארגז כלים שיאפשר להם לצרף התערבויות מודעות טראומה לעבודה עם ילדים. ארגז כלים כאמור יאפשר להם לבחור אילו אלמנטים לצרף לעבודה בלי לעבוד לפי פרוטוקול נוקשה.⁴⁴ בארגז הכלים כאמור אפשר לכלול כלים שיושם בהם דגש בין היתר על ההיבטים האלה: מוגנות פיזית ונפשית בטיפול, התייחסות ייחודית למשפחת הילד, חשיבות השיח עם ילדים, עבודה על ויסות רגשי, מתן מידע לילד ולמשפחתו על הטראומה ועל השפעותיה, כלים לעידוד מסוגלות וכוחות של הילד והבנה של התנהגויות הילד והנער כביטוי לצרכיו ההתפתחותיים, וחשיבותן של דמויות ההתקשרות עבור הילד.

- יש להעניק התייחסות מקצועית ייחודית מודעת טראומה לאנשי המקצוע המטפלים בילדים ובבני נוער אשר חוו טראומה.⁴⁵

ד.2 ג. | המלצות ליישום הקו המנחה – התאמת החוק והפרקטיקה למאפיינים הייחודיים של כל ילד וכל משפחה

להלן תיאור הקו המנחה כפי שהובא בפרק א לדוח זה:

במסגרת החוק והעבודה על פיו יש להכיר בעובדה שילדים ומשפחות חיים במארג של הקשרים, נסיבות וצרכים ייחודיים שמצטלבים זה עם זה ומשפיעים זה על זה. אי לכך כאשר מעצבים את דרכי ההתערבות בעבודה על פי החוק יש לבחון מאפיינים אלו לעומק, וזאת כדי לקדם דרכי פעולה מותאמות לצרכים של כל ילד ושווינויות רבה יותר.

כאשר בוחנים את המאפיינים הייחודיים של כל ילד ומשפחה יש להימנע מהסתכלות צרה או בלעדית על מאפיין בודד, ובמקום זאת יש לבחון באופן רחב את מכלול מרכיבי הזהות של הילד ומשפחתו, את מאפייני הפגיעה בילד ואת הכוחות של הילד ושל משפחתו. במסגרת בחינה כאמור יש להתייחס גם לאירועים הטראומטיים שהילד נחשף להם ולהשפעתם על מאפייניו וצרכיו. כאשר בוחנים וממפים את המאפיינים הייחודיים של כל ילד יש ליתן משקל משמעותי לרצונו ולנקודת מבטו ביחס לזיהוי ולמיפוי מאפיינים אלו. יש להקפיד שההתייחסות למאפיינים הייחודיים כאמור לא תפגע בזכותם של ילדים להגנה, לטיפול ולהתפתחות או למתן סיוע מתאים לילדים ולמשפחות.

44 תיאור ארגז הכלים מתבסס ברובו על מאמרה של פולה דוד "מהם עקרונות הטיפול בטראומה?" נקודת מפגש 18 23 (2022). להרחבה בנוגע לכלים אלו ראה מאמר זה.

45 קני-פז, ארגון מודע טראומה, לעיל ה"ש 43.

יש לוודא כי החוק, המדיניות, הפרקטיקות, הידע המקצועי, האמצעים והיצע השירותים מותאמים למאפיינים הייחודיים של ילדים ומשפחות.

קו מנחה זה יושם באופן משמעותי בהמלצות הוועדה לעניין חקיקה ולעניין תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער המפורטות בפרקים ב ו-ג לדוח.⁴⁶

ההמלצות בפרק זה מתייחסות לעבודת כלל הגורמים במערכת הגנת הילד ובאות להוסיף על המלצות הוועדה בנוגע ליישום קו מנחה זה אשר פורטו בפרקים ב ו-ג לעיל.

ההמלצות לעניין דרכי העבודה של מערכת הגנת הילד בהתאם לקו מנחה זה נחלקות לשלושה חלקים: א. דרכי הפעולה המומלצות בהתייחס לקו מנחה זה; ב. מיפוי המאפיינים הייחודיים של הילד – נקודת מוצא לעבודה מותאמת של מערכות הרווחה והמשפט; ג. הצעות יישומיות נוספות.

ד.2.ג.1 | דרכי הפעולה המומלצות בהתייחס לקו מנחה זה

1. מודעות חברתית ומודעות להקשר הן בסיס הכרחי לעבודת כלל הגורמים במערכת הגנת הילד העוסקים בטיפול בילדים ובמשפחות.

2. על החוק, המדיניות והפרקטיקה להכיר בכך שמארג ההקשרים והנסיבות הייחודיים לכל ילד ולכל משפחה מצטלבים זה עם זה, משפיעים זה על זה, ומעצבים את דרכי התערבות בנוגע לילדים בסיכון.

3. יש להכיר בחוסר שוויון מבני בחברה, בתרומתו לפגיעה בילדים, ובהשפעתו על נגישותם, זמינותם ואיכותם של שירותים לילדים ולמשפחות.

4. בבחינה ובמיפוי המאפיינים הייחודיים של ילדים ומשפחות יש ליתן משקל משמעותי לעמדת הילד.

5. יש לבחון את מכלול המאפיינים הייחודיים של הילד ומשפחתו באופן רחב ומקיף, ולהימנע מהסתכלות צרה או בלעדית על הילד ומשפחתו בראי מאפיין בודד.

6. יש להבטיח כי התייחסות למאפיינים ייחודיים כאמור במסגרת החלטות לעניין התערבות ודרכי טיפול לא תפגע בזכויותיהם של ילדים להגנה, למתן טיפול ולהתפתחות או למתן סיוע מתאים לילדים ולמשפחות.

7. על ההתייחסות למאפיינים הייחודיים של ילדים ומשפחות להיעשות באופן רגיש וזהיר. בתוך כך יש לתת את הדעת על הידע המחקרי העדכני. נוסף על כך, יש לתת את הדעת על קיומן של הטיות מקצועיות ולנקוט צעדים במטרה לצמצמן.

8. הבטחת התפתחות תקינה ומיטיבה של כל ילד היא כאמור עיקרון מנחה בהתאם להמלצות הוועדה. את הידע מתחום מדעי ההתפתחות בהקשר של מערכת הגנת הילד יש ליישם בראייה תרבותית, תוך

46 כך למשל במסגרת ההצעות לתיקוני חקיקה נקבע בפרק ב חלק 2 (הצעות לתיקון החוק) בנוגע לתוכנית הטיפולית: "התוכנית הטיפולית תתייחס למאפיינים הייחודיים של הילד ושל משפחתו, לרבות גיל, מגדר, דת, תרבות, סביבה, נטייה מינית וכן צרכיו הייחודיים". כך גם במסגרת פרק א (1) – שינוי שם החוק והוספת שני פרקים מקדמיים לחוק. במסגרת פרק ג לדוח (תפקיד עו"ס לחוק הנוער) הועמדה ההכרה בצורך בהתאמת דרכי עבודתם של עו"ס לפי חוק הנוער למאפיינים הייחודיים של כל ילד וכל משפחה כאחד הקווים המנחים לעבודת עו"ס לחוק הנוער. יש לציין כי הכלים אשר צורפו לדוח הוועדה מתייחסים באופן קונקרטי לדרכי העבודה המותאמות למאפיינים הייחודיים של כל ילד. ראו נספח 10 לדוח: כרמית כץ, חניטה קושר ובלה קלבנוב מודל מעשי ליישום זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד (להלן: כץ, קושר וקלבנוב); נספח 11 לדוח זה: כרמית כץ, בלה קלבנוב ואפנאן אטרש נג'אר מערכת למיפוי פסיכו-סוציאלי מכוונת פגיעויות וחוסן בחיי הילד.

הבנה שלעיתים יישום הידע הזה יהיה שונה בהתאם למאפייני הילד ומשפחתו. כך למשל היקשרות היא חיונית לכל ילד בלא קשר לתרבותו, אולם יש להכיר בכך שייתכן כי ההיקשרות באה לידי ביטוי באופנים אחרים בתרבויות שונות.

9. יש להבטיח התערבות ומענים מתאימים למכלול המצבים העשויים לפגוע בילדים ובהתפתחותם, ובהם מצבי פגיעה, התעללות והזנחה, גם אם המצבים האלה קשורים למאפיינים הייחודיים של ילדים ומשפחותיהם או מושפעים מהם.

10. כדי להבטיח את התפתחות הילד יש לוודא כי החוק, המדיניות, הפרקטיקות, הידע המקצועי, האמצעים, והיצע השירותים מותאמים למאפיינים הייחודיים של ילדים ומשפחות.

11. על כלל הגורמים במערכת הגנת הילד לעבור תהליכי הכשרה בנוגע להתאמת החוק והפרקטיקה למאפיינים ייחודיים של ילדים ומשפחות, זאת במטרה להבטיח מודעות של גורמים אלו לאתגרים הקיימים בהערכה ובהתערבות בהתייחס להקשרים שונים והיכרות עם דרכי העבודה הנגזרות מהם. לפירוט בנושא ההכשרות ראו סעיף ד.2. לפירוק זה: המלצות ליישום הקו המנחה של מערכת הגנת הילד – אחריות משותפת, תמיכה ומעטפת.

ד.2.ג.2 | מיפוי המאפיינים הייחודיים של הילד – נקודת מוצא לעבודה מותאמת של מערכות הרווחה והמשפט

מוצע להתחיל כל תהליך הערכה והתערבות עם ילדים במיפוי ההקשרים השונים של חייהם. גישה זו נשענת על התבוננות בילד דרך המערכות האקולוגיות בחייו תוך איסוף מידע הן מתוך הפרספקטיבות של הילד עצמו והן דרך דמויות משמעותיות בחייו. אסטרטגיה זו חיונית במיוחד במצבים של חשש לפגיעה בילדים, שכן הספרות המחקרית מצביעה על החשיבות הקריטית של הבנת הפגיעות והחוסן של הילד בתוך ההקשר הרחב בחייו.

כדי ליישם תפיסה אינטגרטיבית זו, המעמידה במרכז את המורכבות והייחודיות של כל ילד וכל משפחה, יש לאפשר זיהוי שיטתי של ההיבטים האלה: המאפיינים האישיים, המשפחתיים והסביבתיים, מיפויים, עמידה על הצרכים הייחודיים של הילד והמשפחה הספציפיים בהקשרים האלה, בחינת הפגיעות בילד מתוך ההבנה שילדים רבים עשויים להיפגע ביותר מסוג פגיעה אחד וביותר ממערכת אקולוגית אחת (תופעה זו נקראת פגיעות מרובה),⁴⁷ ובחינת הכוחות של הילד ומשפחתו.

לצורך כך מומלץ לעבוד בהתאם למפות המפורטות להלן:

47 פגיעות מרובה (Poly-Victimization) היא מונח המתייחס לחוויה של פגיעות רבות וחוזרות שילדים חווים מדמויות שונות בחייהם ופגיעות מסוגים שונים, כגון פגיעה מינית, התעללות פיזית, בריונות, עדות לאלימות במשפחה. ראו: David Finkelhor, Richard K. Ormrod & Heather A. Turner, *Poly-Victimization: A Neglected Component in Child Victimization*, 31(1) CHILD ABUSE & NEGLECT 7-26 (2007).

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0145213406003346>

פינקלהור ושות' מוסיפים להתייחס לחשיבות שחקרים ואנשי מקצוע יעסקו בלמידת טווח רחב יותר של סוגי פגיעות, תוך הימנעות מהתמקדות בסוג אחד של פגיעה. במסקנותיהם מבקשים החוקרים האלה לקדם את המושג מפת פגיעויות בחייהם של ילדים, וזאת לעומת גישה תבניתית שדרכה בוחנים רק את סוג הפגיעה שנתפס בעיני אנשי המקצוע, ההורים או הקהילה כ"משמעותי" ביותר ומגיבים רק לסוג זה.

1. מפת זהויות: גיבוש רשימת מאפיינים ייחודיים והתפתחותיים של ילדים, התייחסות לעוצמתם ודירוגם ביחס לכל ילד ספציפי בנסיבות העניין. עמידה על דירוג כאמור מחייבת, בין היתר, את שמיעת הילד ושיתופו. רשימת המאפיינים תכלול, בין היתר, גיל; מגדר, נטייה מינית וזהות מגדרית; דת; תרבות; מעמד כלכלי חברתי; שפה; אזור גיאוגרפי; מצב בריאותי; התפתחות; ותפיסות ערכיות או אידיאולוגיות. יש לאפשר עדכון והרחבה תקופתיים של רשימה זו. למען הסר ספק, יש להימנע מקבלת החלטות המבוססות אך ורק על בסיס נתונים עובדתיים שעלו במיפוי זה בלא התייחסות למכלול צרכי הילד ומשפחתו.
 2. מפת פגיעויות: מיפוי רחב הכולל בין היתר – סוגי הפגיעה שהילדים חוו, משך הזמן שבו נמשכו הפגיעות, הגיל שבו החלו הפגיעות השונות, כמה זמן עבר מאז שהחלו הפגיעות, מידע על הפוגעים, מידע על אנשים נוספים שידעו על הפגיעות, הטיפול הרפואי או הרגשי שהילדים נזקקו לו בעקבות הפגיעות, השלכות הפגיעות שהילדים חווים, שימוש בכלים (למשל כלי נשק) במהלך הפגיעות ועוד.
 3. מפת כוחות: מיפוי רחב ורב ממדי הכולל מאפיינים אישיותיים, אישיים ובין אישיים, תמיכה משפחתית, רשתות חברתיות, מאפיינים תרבותיים, ואסטרטגיות התמודדות של הילד, המשפחה והקהילה. מטרת המיפוי הזה היא הערכה מוקפדת של הגורמים שעשויים לסייע לילדים בהתמודדות עם המצוקות שהם חווים (כפי שפורט במפת הפגיעויות).
- כאמור, מוצע כי תהליך האבחון והערכה ייעשה תוך התבוננות בשלושת המיפויים הללו יחד. כדי לקבל תמונת מצב כמותית רחבה, כדאי לשלב בין אופנים שונים של איסוף מידע במידת האפשר. כדאי לשלב גם ראיונות עם הילדים עצמם, עם בני משפחתם ועם גורמי מפתח בקהילה שבה הם חיים.
- לדוח ועדה זו מצורף הכלי **מערכת למיפוי פסיכוסוציאלי מוכוונת פגיעויות וחוסן בחיי הילד**, אשר פיתחה פרופ' כרמית כץ בסיוען של עו"ס בלה קלבנוב ואפנאן אטרש נג'אר, המקדם עבודה בכיוונים אלו. זהו כלי שהועדה ממליצה לאמץ והוא מצורף לדוח כנספח 11.

ד.ג.3 | הצעות יישומיות נוספות

1. קידום נגישות שפתית – יש להתייחס לנגישות שפתית באופן רחב כיכולת לתקשר מילולית ולא-מילולית עם הילד ומשפחתו ולהבין אותם. בהקשר זה יש להבטיח את ההיבטים להלן:
 - א. הנגשת שפות שונות ומתן שירותי תרגום.
 - ב. השקעה בגיוס אנשי מקצוע דוברי שפות שונות (למשל רוסית, ערבית, אמהרית) ובהכשרתם.
 - ג. התייחסות לפערי שפה הנובעים מתרבות, סלנג של ביטויים מקובלים, ומנהגים שונים (למשל, במקרים שילדים מקבוצות אוכלוסייה מסוימות או ילדים בעלי מאפיינים ייחודיים מסוימים חוו פגיעה מינית, הם ישתמשו באוצר מילים ששונה מאוצר המילים של כלל האוכלוסייה כדי לתאר את הפגיעה).
 - ד. שימוש באמצעי תקשורת לא מילוליים במקרה הצורך (למשל לוח תקשורת, כרטיסיות).
2. התאמת דרכי טיפול לילדים ומשפחות – יש לנקוט צעדים במטרה לזהות אילו תוכניות, מענים או

שירותים לא מותאמים לקבוצות אוכלוסיה שונות ואילו מתאימים במיוחד לאוכלוסיות מסוימות ולבצע את השינויים הנדרשים.

3. קיום הכשרות – יש לקיים הכשרות מעמיקות ויישומיות. המלצות מפורטות לעניין ההכשרות מובאות בסעיף ד.2.ד. להלן.

ד.2.ד | המלצות ליישום הקו המנחה של מערכת הגנת הילד – אחריות משותפת, תמיכה ומעטפת

להלן תיאור הקו המנחה כפי שהובא בפרק א לדוח זה:

ראוי שמערכת הגנת הילד תפעל כמערכת הכוללת מספר גורמים מקצועיים הפועלים יחד במטרה לאתר ולזהות את הסיכון שבו נמצא הילד ואת הצרכים שלו ולהעניק לילד תמיכה ומעטפת למען הגנתו והתפתחותו, זאת החל משלב האיתור וכלה בשלב שבו לא יהיה זקוק עוד לתמיכה ולמעטפת אלו.

לצורך כך על המערכות לתמוך בעובדים שאמונים על הגנת הילדים ונמצאים עם הילדים במצבים מורכבים וללוות אותם. תמיכה זו צריכה לבוא לידי ביטוי בין היתר בהכשרתם המקצועית של עובדים אלו, בחיזוק מעמדם ובהבטחת יכולתם לפעול בהצלחה לאורך זמן.

כדי לבנות מערך של תמיכה ומעטפת מיטיבים לעובדים האמונים על הגנת הילד יש לחזק תשתיות מערכתיות ובין מערכתיות ולקדם תיאום ושיתופי פעולה רב-מקצועיים בין ממלאי תפקידים במערכות המרכזיות בחייהם של ילדים (משפחות, קהילות, מערכות החינוך הפורמליות והבלתי פורמליות, מערכות הבריאות בקהילה ועוד). לצד האחריות הייחודית של מערכות הרווחה והמשפט בכל הנוגע ליישום החוק יש לאמץ גישה אקולוגית רחבה, ולפיה כל המערכות המרכזיות בחייהם של ילדים צריכות לגלות אחריות לילדים אלו. הגנה על ילדים צריכה להתרחש בכל מקום ומרחב ועל ידי כל מי שנמצא במגע עימם.

קו מנחה זה יושם באופן משמעותי בהמלצות הוועדה לעניין חקיקה ולעניין תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער המפורטות בפרקים ב ו-ג לדוח.⁴⁸

ההמלצות בפרק זה מתייחסות לעבודת כלל הגורמים במערכת הגנת הילד ובאות להוסיף על המלצות הוועדה בנוגע ליישום קו מנחה זה אשר פורטו בפרקים ב ו-ג לעיל.

הוועדה עומדת על חשיבות החיזוק של המערכות המרכזיות העוסקות בהגנה על ילדים על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה), ובפרט של מערכות הרווחה והמשפט, ועל חיזוק העובדים האמונים על הגנה על ילדים.

מודל העבודה שמבקשת הוועדה לקדם שם את הקו המנחה של יצירת שותפויות משפחה-קהילה-מדינה כמשולש אינהרנטי לשירותי רווחה, חינוך ובריאות מיטיבים ומועילים.

48 חשיבותו של עיקרון זה כעיקרון מנחה בחוק ובעבודה על פיו באה לידי ביטוי בהמלצות הוועדה לעניין תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער בפרק ג. כך בהתייחס לחשיבות של חיזוק עו"ס לפי חוק הנוער ומתן מעטפת מקצועית המליצה הוועדה על סדרת המלצות ובכלל זה, קביעת תקן לעו"ס לפי חוק הנוער, הכשרה מקצועית, הדרכה מלווה ייעודית (פרטנית וקבוצתית) לעו"ס לפי חוק הנוער במחלקות, הקמת מערך מומחים מייעצים בתחום ילדים בסיכון, הקמת מערך ארגוני במחלקה שהעו"ס לפי חוק נוער משתייכת אליה וייעוץ משפטי ככלי עזר בעבודת עו"ס לפי חוק הנוער.

הוועדה עומדת בהרחבה על הצורך באימוץ גישה המכירה בחשיבות של אחריות משותפת של כלל הגורמים העוסקים בהגנה על ילדים ולעניין זה ממליצה בין היתר על קידום מודל עבודה של "וועדה יישובית להיוועצות ומניעה".

יש לפעול לקידום של התיאום ושל שיתופי פעולה רב-מקצועיים בין בעלי התפקיד מכל המערכות הרלוונטיות במטרה ליצור רצף טיפולי והתערבות יעילה ומועילה בכל המעגלים בחיי הילד.

המלצות הוועדה ליישום קו מנחה זה על ידי מערכת הגנת הילד עוסקות בשלושה עניינים. א. הכשרות בנוגע ליישום העקרונות והקווים המנחים; ב. המלצות הנוגעות לעבודה המבוססת על ידע, מידע ונתונים; ג. פרסום פסיקת בתי המשפט.

ד.2.ד.1 | הכשרות והשתלמויות בנוגע לעקרונות ולקווים המנחים

הוועדה ממליצה לערוך לגורמים השונים במערכת הגנת הילד הכשרות והשתלמויות מקיפות בנוגע לעקרונות ולקווים המנחים שהעמידה, זאת הן לגורמים המעורבים באופן ישיר ביישום החוק, כגון עו"ס לפי חוק הנוער, בתי המשפט ומייצגי ילדים והורים, והן לגורמים נוספים במערכת הגנת הילד, כגון עו"ס משפחה, עו"ס אומנה ועו"ס נערים ונערות. מן הראוי לשקול במקרים המתאימים עריכת השתלמויות משותפות למספר גורמים במטרה לחזק את שיתוף הפעולה בין הגורמים השונים ולקדם שפה משותפת של המערכת כולה.

מומלץ כי ההשתלמויות כאמור יתקיימו בצמתים השונים הנוגעים להכשרה לתפקיד ובאופן שוטף במסגרת מילוי התפקיד. יש חשיבות רבה לשילוב נושאים אלו גם במסגרת תוכניות הלימודים האקדמיות בכלל ובתחומי המשפטים והעבודה הסוציאלית בפרט.

מומלץ ללוות את מכלול ההשתלמויות בתחומים אלו בהדרכה שוטפת ובמחקרי הערכה.

להלן דגשים מרכזיים בנוגע לתכנים ולדרכי ההכשרה בהתייחס לעקרונות ולקווים המנחים השונים:

ד.2.ד.1.א | הכשרות בנוגע לעקרונות שהעמידה הוועדה

טובת הילד

דגשים מרכזיים:

1. קיום הכשרות במערכת הרווחה ובמערכת המשפט בנושא ההסדר החוקי בתחום טובת הילד ויישומו.
2. לימוד זכויות ילדים לצוותים המטפלים וכן למקבלי החלטות.
3. למידה ממקרי עבר בפרספקטיבה של זמן.
4. למידה מבוגרים שטופלו בילדותם על פי חוק הנוער.
5. הדרכה שוטפת לצוותים המטפלים ולמקבלי החלטות בנוגע לדרכי יישום עיקרון זה ועידוד לחשיבה יצירתית.

התפתחות

דגשים מרכזיים בנוגע לתכני ההשתלמות:

1. מצבי פגיעה בילדים והשלכותיהם על התפתחות הילד (תוך שימת דגש על מצבי הזנחה ופגיעה רגשית).
2. חשיבות ההתערבות המוקדמת וממד הזמן בהתערבות ביחס להתפתחות הילד.
3. ידע תיאורטי על התפתחות ילדים ומה מצופה בכל גיל.
4. הקשר בין טראומה ובין לקויות התפתחותיות.
5. השפעת טראומה על התפתחות הילד.
6. שקלול צרכיו ההתפתחותיים של הילד בקבלת החלטות לגביו.
7. הבנה מעמיקה של המושג התקשרות ושל חשיבותו להתפתחות תקינה של הילד.

בהתייחס לנושא ההתקשרות יש לשים דגש על ההיבטים הבאים: חומר תיאורטי על דפוסי התקשרות, כיצד ניתן לזהות אותם, השפעת טראומה על ההתקשרות, צרכים התקשרותיים של ילדים וקבלת החלטות בהתאם לצרכים אלו, חומר תיאורטי על המשמעות של הפגיעה בילד על ידי דמות ההתקשרות, קבלת החלטות הוות גורל והמשמעות שלהן בניתוק מדמויות התקשרות וחיבור לדמויות התקשרות חדשות, כיצד לדאוג לשימור הקשר בין הילד ובין דמויות ההתקשרות המשמעותיות של הילד.

השתתפות

מחקרים בעולם מלמדים כי הכשרה בתחום של שיתוף ילדים היא גורם המקדם השתתפות משמעותית ואפקטיבית של ילדים במערכת הגנת הילד.

1. דגשים מרכזיים בנוגע לתכני ההשתלמות:

- חומר תיאורטי ונורמטיבי על אודות זכויות הילד ומעמדה של הילדות בחברה. מחקרים מצביעים שידע והבנה מעמיקים בתחומים הנוגעים לזכויות הילד הם מפתחות משמעותיים לקידום שיתוף משמעותי ואפקטיבי של ילדים.

- חומר תיאורטי ומעשי על אודות השתתפות ילדים בכלל והשתתפות בהחלטות במערכת הגנת הילד בפרט.

- מרכיב רפלקטיבי שיאפשר למשתלמים לדון במקרים מן השטח.

- לימוד מפורט של הכלי **מודל מעשי ליישום זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד**.⁴⁹

- שימוש בסימולציות במטרה להקנות למשתלמים כלים מעשיים לשיתוף ילדים.

- שילוב עדויות של צעירים שבילדותם חוו הליכי הגנת הילד.

49 ראו כץ, קושר וקלבנוב, לעיל ה"ש 46.

2. הדרכה – חשוב להטמיע גם הדרכה בנושא השתתפות ילדים לדמויות משמעותיות הפועלות במערכת הגנת הילד. הדרכה זו תאפשר למודרכים ליישם את הידע שרכשו ולהתמודד עם הדילמות הנוגעות לשיתוף ילדים הלכה למעשה.

3. מחקרי הערכה – מוצע לערוך מחקרי הערכה, ובהם לבחון את התאמת הכלי לשיתוף ילדים, את האפקטיביות של תהליכי ההכשרה וההשתלמות, את מידת השיתוף של הילדים בפועל ואת החסמים לשיתוף. במחקרים אלו יש לשאוף שייכללו בין היתר הפרספקטיבות האישיות של הילדים המטופלים במערכת הגנת הילד.

ד.2.ד.1.ב | הכשרות בנוגע לקווים המנחים שהעמידה הוועדה

חשיבות הורי הילד ומשפחתו עבור הילד

דגשים מרכזיים:

1. הבנת החשיבות שיש לדמויות ההתקשרות הראשוניות של הילד עבורו והאופנים שבהם ניתן לקיים, לשמר ולטייב את הקשר עם דמויות אלו; אפיון דפוסי הקשר של הילד עם הוריו/אחיו ודמויות משמעותיות נוספות.
2. חשיבות שימור וחיזוק הקשר בין הילד ובין הוריו, אחיו ובני משפחתו תוך שמירה על בטחונו ורווחתו של הילד.
3. שיתוף הורים בתהליכי עבודה ובקבלת החלטות.

עבודה מודעת טראומה

דגשים מרכזיים:

יש לפתח הכשרה שתתמקד בהבנת ההשפעות של טראומה על ילדים – השלכותיה, זיהוי סימני מצוקה, ופיתוח גישות מתאימות לתמיכה, להתערבות ולהגנה כדי לתמוך בארגון מודע טראומה.

להלן סימולציות של התערבויות מודעות טראומה:

- התערבות המחזקת תחושות ביטחון וודאות.
- זיהוי של טריגרים טראומטיים עבור הילד ומשפחתו.
- תיווך במילים לאירועים הטראומטיים שהילד חווה או נחשף אליהם.
- תיווך מודע טראומה לתהליכים המשפטיים, בכלל זה החלטות בית משפט, מפגשים בפיקוח וכו'.
- זיהוי גורמי תמיכה לילד ולמשפחתו.
- זיהוי כוחות וחוסן בהתמודדות של הילד ושל משפחתו.
- הפנייה לטיפול מודעי טראומה והתקשרות.

הדרכה:

- הדרכה מודעת טראומה המשמשת ללימוד של כלים מודעי טראומה למטפל.
- הדרכה רפלקטיבית שתאפשר לעו"ס להביע את רגשותיה ואת התנהלותה בדגש על תגובתה לטראומה באווירה שאינה שיפוטית. יש לכך שתי מטרות: האחת – לשפר את ההתערבות המקצועית ולרכוש כלים; השנייה – לטפח את חוסנה האישי והמקצועי ולצמצם את הסיכון לטראומטיזציה משנית.

התאמה למאפיינים הייחודיים של ילדים ומשפחות

דגשים מרכזיים:

יש לקיים הכשרות מעמיקות בנושאים מאפיינים ייחודיים של ילדים ומשפחות, ועקרונות לתקשורת ולשיח מכבד עם ילדים ומשפחות מתרבויות שונות, עם חלקי אוכלוסייה שונים ועם מופעי טראומה שונים. על הכשרות כאמור לכלול גם התייחסות למאפיינים של העו"ס, של השופט או של עורכי הדין המעורבים בתיק לרבות הכרה בזרות, בערכים ובתפיסות שלהם וכיצד מאפיינים אלו משפיעים על החלטות מקצועיות.

ד.2.2. | המלצות הנוגעות לעבודה המבוססת על ידע, מידע ונתונים

ד.2.2.א. | חשיבות של מידע ונתונים עדכניים ושוטפים בתהליכי קבלת החלטות

תופעת ההתעללות בילדים והזנחתם נמצאת בלב העשייה המחקרית של הדיסציפלינות השונות זה עשרות שנים. בעקבות זאת גובש גוף ידע נרחב ועשיר בנוגע לתופעה זו – מופעיה השונים, שכיחותה, הגורמים להיווצרותה, השלכותיה בטווח הקצר והארוך, דרכי ההתערבות המיטביות למניעתה ולטיפול בה ושאלות חקר נוספות. ידע זה ממשיך ומתפתח כל העת. לצד זאת, בשנים האחרונות גוברת ההכרה בחשיבות לאיסוף ולניתוח שוטף של ידע ומידע בתהליכי קבלת החלטות. לצורך כך, מושקעים בארץ ובעולם מאמצים רחבי היקף לפיתוח מערכות ממוחשבות לאיסוף של מידע ונתונים על אודות עבודת שירותי הרווחה, תיעוד וניהול שלהם.⁵⁰ מערכות אלו נועדו בראש ובראשונה לשרת את העובדים בשדה בבואם לתכנן את ההתערבות עבור מקבלי השירות ולהעריכה, ולצד זאת להקנות למנהלים, למפקחים ולקובעי המדיניות את המידע הנדרש לשם קבלת החלטות וגיבוש מדיניות ההתערבות. קבלת החלטות המבוססת על מידע ועל נתונים הנאספים במערכות ממוחשבות מקדמת עבודה מקצועית ואחריותיות. כמו כן היא מסייעת לזיהוי מגמות ובכך משפרת את האיתור המוקדם, את דרכי ההתערבות ואיכותן, את פיתוח המענים ואת התעדוף בחלוקת משאבים. נוסף על כך, מערכות ממוחשבות אלו מקלות על הגורמים המורשים את שיתוף המידע ובכלל זה בנסיבות של תחלופת הגורמים המטפלים ומעברים בין מענים ושירותים. איסוף שוטף של המידע וניתוחו

50 נועה שר וטל ארזי מערכות לניהול מידע על לקוחות וההתערבויות עמם בשירותי הרווחה: תובנות וקווים מנחים לפיתוח מערכות התומכות בחשיבה התוצאתית (מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל 2017).

מסייעים גם בהליכי הפיקוח והבקרה על איכות ההתערבות ועל קבלת החלטות במסגרתה.⁵¹

מדינות רבות אוספות ברמה הלאומית נתונים על התעללות בילדים והזנחתם (Child Maltreatment) בעיקר באמצעות ריכוז וניתוח מידע שוטף של נתונים מנהליים על ילדים שהתקבל עליהם דיווח במערכת להגנת הילד/מערכת הרווחה. דוגמאות כאלה אפשר למצוא באנגליה (Working Together to Safeguard Children), בארצות הברית (The National Child Abuse and Neglect Data System – NCANDS)⁵² ובקנדה (The Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect – CIS)⁵³ חלק מהמדינות אף עורכות סקרים יזומים בקרב אנשי מקצוע וכן סקרים לדיווח עצמי בקרב ילדים ובני נוער בתדירות של אחת לחמש שנים או פחות מכך, למשל בארצות הברית הסקר National Incidence – NIS Study,⁵⁴ ובהולנד (Prevalence of Child Maltreatment – NPM). סקר זה מבוסס על ה NIS האמריקאי וכולל גם סקר לדיווח עצמי של מתבגרים.⁵⁵

בישראל יש אומנם מסדי נתונים הכוללים מידע על התעללות בילדים והזנחתם ובחלקם על דרכי ההתערבות שננקטו למען ילדים אלו ועל מועילותן, אך הם אינם מאפשרים את איגום המידע. רובם חלקיים ואינם מודדים את מלוא היקף התופעה. הם מוגבלים במידע שהם אוספים, ועדיין מתקיימת בהן שונות בכל הקשור להגדרות של סוגי הפגיעה השונים.⁵⁶

ד.2.ד.ב | המלצות יישומיות לעניין תיעוד המידע וניתוחו

1. המלצות למשרד הרווחה על הקמת מערכת ממוחשבת ומאובטחת לאיסוף מידע על ילדים ובני נוער המטופלים במסגרת חוק הנוער והבטחת חובת התיעוד בה: מערכת כזו תיצור סטנדרטים אחידים לתיעוד המידע בקרב בעלי התפקיד. כמו כן היא תסייע בזיהוי מגמות על אודות אוכלוסיית היעד ועל דפוסי ההתערבות של עובדים ותתרום להליכי קבלת החלטות, הן ברמת ההתערבות הפרטנית והן ברמת קובעי המדיניות, באמצעות יצירת דוחות אגרגטיביים (ללא זיהוי). המערכת צריכה לכלול מידע על אודות הנושאים האלה: דפוסי הפגיעה והסיכון של הילדים; צרכים נוספים ברמת הילד ומשפחתו; מאפיינים דמוגרפיים של הילד ומשפחתו; אירועי חיים משמעותיים, המענים ודרכי ההתערבות שננקטו בעבר ותרומתם, תוכנית ההתערבות הנוכחית, הסטטוס הטיפולי וסטטוס ההתערבות על פי חוק. כדי שהמידע במערכת זו יהיה מקיף ואמין, חשוב שהיא תשרת את עובדי השדה. לכן חשוב כי היא תתמוך

Carrilio, *Accountability, Evidence, and the Use of Information Systems in Social Service Programs*, 8(2) JOURNAL .E Terry 51
;OF SOCIAL WORK 135-148 (2008), doi: 10.1177/1468017307088495
S. White, David Wastell, Karen Broadhurst. & Christopher Hall, *When Policy O'erleaps Itself: The 'Tragic Tale' of the Integrated Children's System*, 30(3) CRITICAL SOCIAL POLICY 405-429 (2010), doi: 10.1177/0261018310367675
Pernilla Liedgren, Gudrun Elvhage, Anna Ehrenberg & Christian Kullberg, *The Use of Decision Support Systems in Social Work: A Scoping Study Literature Review*, 13(1) JOURNAL OF EVIDENCE-INFORMED SOCIAL WORK 1-20 (2016)
Barbara Fallon, Nico Trocmé, John Fluke, Bruce MacLaurin, Lil Tonmyr & Ying-Ying Yuan, *Methodological Challenges in Measuring Child Maltreatment*, 43(1) CHILD ABUSE & NEGLECT 70-79 (2010), doi:10.1016/j.chiabu.2009.08.008
שם. 53

ANDREA J. SEDLAK, A HISTORY OF THE NATIONAL INCIDENCE STUDY OF CHILD ABUSE AND NEGLECT (The Children's Bureau, Administration 54
(of Children and Families, US Department of Health and Human Services, Washington, DC, 2001

Saskia Euser, Lenneke R. A. Alink, Fieke, Ton Vogels, Marian J. Bakermans-Kranenburg & Marinus H. Van IJzendoorn, 55
The Prevalence of Child Maltreatment in the Netherlands across a 5-Year Period, 37 CHILD ABUSE & NEGLECT 841-851 (2013),
doi: 10.1016/j.chiabu.2013.07.004

56 טל ארזי, ברכי בן סימון ורחל סבו-לאל **אינדקס לאומי למדידת התעללות בילדים והזנחתם בישראל: תהליך הפיתוח** (מכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל 2017).

בשלבי ההתערבות הכוללים הערכת המצב, גיבוש תוכנית ההתערבות, ניטור היישום וההערכה, ושתכלול היזון חוזר לעובדי השדה. מערכת כזו צריכה לאפשר חיפוש מידע על פי פרמטרים וגם דוחות אגרגטיביים (ללא זיהוי) תוך אפשרות לקובעי המדיניות לבצע פילוחים מסוגים שונים.

2. המלצות לגורמים מוסדיים אחרים השייכים למערך הטיפול בילדים וההגנה עליהם בדבר פיתוח בסיס נתונים רחב, ככל הניתן, בנוגע לילדים ובני נוער המטופלים במסגרת חוק הנוער: תיעוד שוטף של המידע כאמור וניתוחו באמצעות הצלבה והפקת דוחות אגרגטיביים יאפשרו זיהוי של מגמות ויכולו לתרום לתהליכי למידה פנימיים ולמיקוד ההכשרות של בעלי התפקיד.

3. המלצות לעניין איסוף מידע שוטף מילדים ומבני נוער: יש חשיבות מכרעת לאיסוף מידע ישירות מהילדים ומבני הנוער באמצעות כלים לדיווח עצמי, בדומה לנעשה במדינות רבות בעולם, וזאת מכמה סיבות: על רקע ההבנה כי המקרים המדווחים והמטופלים במסגרת חוק הנוער מייצגים את קצה הקרחון של תופעת ההתעללות וההזנחה, ההכרה בהיותם של ילדים ובני נוער מומחים לחייהם והזיקה לעיקרון ההשתתפות של ילדים על פי אמנת האו"ם.⁵⁷

ד.2.ד.ג | המלצות יישומיות לעניין פיתוח הידע

לצד איסוף המידע השוטף וניתוחו יש חשיבות משמעותית שהמדינה תפעל ותעודד עריכת מחקרי עומק ופרסומם, זאת תוך יישום עקרונות אמנת האו"ם ובדגש על ההיבטים הבאים:

א. מועילותם של המענים הקיימים עבור ילדים ובני נוער שההתערבות בעניינם היא במסגרת חוק הנוער, בין שהיא מתקיימת במסגרת הקהילה ובין שהיא מתקיימת במסגרות חוץ ביתיות, והשוואה ביניהם. בכלל זה חשוב גם להעריך את מצבם של בוגרים שטופלו במסגרת חוק הנוער בהיותם קטינים.

ב. איכות ההתערבות מתוקף החוק והמידה שבה ההתערבות והמענים במסגרתה עומדים בהלימה עם אמות המידה המקצועיות והאתיות להתערבות, בכלל זה תפיסתם של הילדים, בני הנוער וההורים בנוגע להתערבות מתוקף החוק, תרומתה לשיפור מצבם והמידה שבה ההתערבות והמענים עומדים בהלימה עם זכויות ילדים כפי שהן מוגדרות במסגרת אמנת האו"ם.⁵⁸

ג. רצף ארגוני: מידת שיתוף הפעולה, התיאום ושמירת הרצף הטיפולי בין המערכים השונים הניתנים לילדים נפגעי התעללות על פני רצף הסיכון: איתור, מניעה, טיפול ושיקום בנקודת זמן נתונה ולאורך זמן.

ד. מקרי קיצון של פגיעה בילדים ובכלל זה התעללות והזנחה, ומוות של ילדים בשל התעללות והזנחה (בחינת גורמים מגבירי הסיכון והאינדקטורים לזיהוי).

ה. שימוש בטכנולוגיות חדשניות ובכללן כלי בינה מלאכותית בדגש על איתור מוקדם המתבסס על מידע מנהלי קיים.

57 אמנת האו"ם, לעיל ה"ש 1.

58 שם.

ד.2.ד.2 | הנגשת הידע הקיים מן הארץ והעולם עבור אנשי המקצוע הפועלים במסגרת חוק הנוער

העשורים האחרונים מאופיינים בהתפתחות מואצת של ידע ותורות עבודה הרלוונטיים לאיתור ילדים ובני נוער במצבי סיכון וסכנה, לטיפול בהם ולשיקומם. עם זאת, מרבית הידע הזה אינו נגיש טכנית ושפתית לבעלי התפקיד, ורבים מהם מתקשים לעקוב אחריו במסגרת העבודה השוטפת. לכן יש חשיבות מכרעת ליצירה ולמיסוד של מנגנונים אשר יקלו על העובדים הסוציאליים לפי חוק, על שופטים, על אפוטרופוסים לדין ואחרים את ההיכרות עם ידע מבוסס ועדכני. המנגנונים האלה יכולים להיות השתלמויות עיתיות, פרסומים בניוזלטר, הקמת פורטל ידע ועוד.

ד.2.ד.3 | פרסום פסיקה על ידי בתי המשפט לנוער

הוועדה עומדת על החשיבות שבבחינת הצורך והאפשרות להרחיב את היקף הפרסום על אודות פסקי הדין של בתי המשפט לנוער בסוגיות עקרוניות תוך השמטת פרטי הצדדים ופרטים מזוהים נוספים.

בשנים האחרונות יש עלייה בהיקף פסקי הדין של בתי המשפט לנוער המפורסמים תוך השמטת פרטי הצדדים ופרטים מזוהים נוספים, אך פרסום רב יותר של פסקי דין בעלי אופי עקרוני של הליכים מכוח חוק הנוער (טיפול והשגחה) עשוי לתרום להכרה של הדין ושל הפרשנות המתפתחת שלו, להתפתחות הפסיקה, למחקר ולימוד, למעקב אחר מגמות בפסיקת בתי המשפט ולקיום שיח בדבר סוגיות עקרוניות הנוגעות להבטחת טובתם של קטינים בהליכים האלה. נוסף על כך, הוא עשוי להביא להגברת האמון בבתי המשפט ובמערכת הרווחה.

לצד חשיבות הפרסום של פסקי הדין מבקשת הוועדה לעמוד על החשיבות הרבה להבטחת פרטיותם של הקטינים ובני משפחתם. לעניין זה יש לתת תשומת לב מיוחדת לרגישות הרבה של ההליכים המתקיימים בבתי המשפט לנוער על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה). כן עומדת הוועדה על ההכרח להבטיח מוגנות של עובדי הרווחה ולמנוע פגיעה בהם בגלל פרסום פסיקה כאמור.

לפיכך ממליצה הוועדה על עריכת בחינה מקיפה של סוגיה זו על ידי הנהלת בתי המשפט תוך שיתוף הגורמים הרלוונטיים בתהליך זה. גיבוש מדיניות בנושא זה ראוי שייעשה לאור עיקרון טובת הילד.

נספח 1

כתבי מינוי



שר הרווחה והביטחון החברתי

בס"ד

א' טבת תשפ"ה
01/01/2025
2025-0041-2

לכבוד

ד"ר תמר מורג, יו"ר הוועדה
גבי רקפת עצמון, מנהלת אגף בכיר משפחה וילד בקהילה
גבי חוה לוי, עו"ס ראשית לפי חוק הנוער
גבי רנדה דייב-חביב, עו"ס מחוזית לפי חוק הנוער, מחוז צפון
עו"ד נטלי מופסיק, הלשכה המשפטית, משרד הרווחה והביטחון החברתי
עו"ד מיכל גולד, מנהלת יחידת התאום הממשלתית לזכויות ילדים ונוער, משרד המשפטים
עו"ד ליאת יעקובוביץ', מחלקת יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
ד"ר כרמית כץ, מנכ"לית מכון חרוב, ביה"ס לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית
גבי ורד וינדמן, מנכ"לית המועצה לשלום הילד
ד"ר סיגל קני פז, סגנית ראש מינהל הרווחה, עיריית נתניה
מר ווליד מולא, מרצה במכללת אורנים ועובד במועצה המקומית ירכא
מר שלומי כהן, מנכ"ל גיוינט אשלים
ד"ר טל ארזי, ראש צוות חשיבה תוצאתית, מכון ברוקדייל, גיוינט
עו"ד חנית אברהם – בכר, צוות חקיקה לשכה משפטית, הנהלת בתי המשפט
עו"ס ליאת שפירא, מנהלת יחידת חוק נוער, מחלקת ילד, נוער ומשפחה, אגף לשירותים
חברתיים, עיריית רמת גן

שלום רב,

חקמת ועדה ציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תשי"ד-1960 – הארכת כתב מינוי

1. העבודה היומיומית של טיפול והגנה על ילדים ונוער הנמצאים במצבי סיכון נעשית, בחלקה הגדול, על ידי עובדים סוציאליים האמונים על כך מכוח חוק הנוער (טיפול והשגחה), תשי"ד-1960, המגדיר את הסמכויות לפעול למען הבטחת שלומם ורווחתם של קטינים אלו.
2. חוק הנוער מגדיר את המצבים בהם על הרשויות להתערב בחיי משפחה ולספק טיפול והגנה לילדים בסיכון גבוה ובסכנה. החוק מגדיר קשת של התערבויות ושל סמכויות רחבות המוטלות על כתפי העובדים הסוציאליים לפי חוק הנוער. במהלך השנים נצבר ניסיון רב בהפעלת החוק - במדינה, ברשויות המקומיות, בבתי המשפט ובגופים המטפלים. בישראל ובמדינות אחרות בעולם התפתח ידע מקצועי רב על בסיסו ניתן לדון במדיניות הראויה ביחס לטיפול בילדים במצבי סיכון. במדינות שונות נערכו רפורמות רחבות בדרכי הפעולה ובהסדרים המשפטיים הנוגעים לילדים במצבי סיכון. שינוי מהותי בתחום החל עם חתימה על האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד משנת 1989, אותה אשררה מדינת ישראל בשנת 1991.

משרד הרווחה והביטחון החברתי
חוסן חברתי לישראל

www.molsa.gov.il | sar@molsa.gov.il | אתר ממשל זמין - www.gov.il
קפ"ן 2, קריית הממשלה, ירושלים | טלפון: 072-3740000 | פקס: 02-5085555





שר הרווחה והביטחון החברתי

בס"ד

3. למרות שהחוק נחקק לפני כ- 70 שנה, ולמרות אשרור האמנה לפני כ- 30 שנה, לא נערכה עד היום בחינה יסודית והערכה מחודשת ומקיפה של תפיסות המקצועיות של תפקידי עו"ס לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) ושל דרכי העבודה וההתערבות הנגזרים כתוצאה מהתפיסות המקצועיות והערכיות שהתפתחו לאורך השנים, כך גם בחינת צורך בשינויים בחקיקה עצמה או בדרכי יישומה. לאור האמור לעיל, החלטתי להקים ועדה לבחינת דרכי הטיפול וההליכים המשפטיים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960 ואני ממנה אתכם כחברים בוועדה זו. מבין חברי הוועדה אני ממנה את ד"ר תמר מורג כיו"ר הוועדה.
4. הוועדה תבחן את דרכי הטיפול ואת ההליכים המשפטיים הראויים הנוגעים לילדים בסיכון ואת השינויים הנחוצים במצב הקיים, לרבות בחינת השינויים הנחוצים בחוק הנוער (טיפול והשגחה) בחקיקת המשנה על פיו ובדרכי היישום. בחינה זו תעשה לאור הידע המקצועי העדכני, מגמות בעולם ועקרונות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד. הוועדה תעמיד במרכז עבודתה את הילדה והילד ואת טובתם.
5. הוועדה תפעל תוך שמיעה של הגורמים המקצועיים הרלוונטיים ושל הציבור הרחב, לרבות בני נוער בסיכון, צעירים שבנערוותם הוגדרו כבני נוער בסיכון והורים ובני משפחה של ילדים ובני נוער בסיכון.
6. הוועדה תתכנס לאחר תהליך הכנה ותגיש את המלצותיה בתוך שנתיים מיום ישיבת המליאה הראשונה. הוועדה תשלים את עבודתה עד ליום 31.03.25 ותגיש דו"ח מסכם לשר. אני מודה לכם על הנכונות לקחת חלק בוועדה חשובה זו ומאחל לכם הצלחה רבה בעבודתכם.

בכבוד רב,

יעקב מרגל

שר הרווחה והביטחון החברתי

משרד הרווחה והביטחון החברתי
חוסן חברתי לישראל

www.gov.il | sar@molsa.gov.il | www.molsa.gov.il | אתר ממשל זמין - www.gov.il
קפ"ן 2, קריית הממשלה, ירושלים | טלפון : 072-3740000 | פקס : 02-5085555





שר הרווחה והביטחון החברתי

בס"ד

כ"ב טבת תשפ"ד
03/01/2024
2024-0041-8

לכבוד

ד"ר תמר מורג, יו"ר הועדה
גב' איילה מאיר, מנהלת אגף בכיר משפחה וילד בקהילה
גב' חוה לוי, עו"ס ראשית לחוק הנוער
גב' רנדה דייב-חביב, עו"ס מחוזית לפי חוק הנוער, מחוז צפון
עו"ד נטלי מופסיק, הלשכה המשפטית, משרד הרווחה והביטחון החברתי
עו"ד מיכל גולד, יחידת התאום ילדים ונוער, משרד המשפטים
עו"ד ליאת יעקבוביץ, מחלקת יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
עו"ד אביטל בגין, ממונה ארצית (מדיניות ציבורית) הסיוע המשפטי, משרד המשפטים
ד"ר כרמית כץ, ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב
גב' ורד וינדמן, מנכ"לית המועצה לשלום הילד
ד"ר סיגל קני פז, סגנית ראש מינהל הרווחה, עיריית נתניה
מר ווליד מולא, מרצה במכללת אורנית ועובד במועצה המקומית ירכא, נציג חברה
אזרחית
מר שלומי כהן, ראש תחום נוער וצעירים בגוינט ישראל, אשלים.
ד"ר טל ארזי, מכון ברוקדייל, גוינט

שלום רב,

הקמת ועדה ציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון

לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך 1960- הארכת כתב מינוי

1. העבודה היומיומית של טיפול והגנה על ילדים ונוער הנמצאים במצבי סיכון נעשית, בחלקה הגדול, על ידי עובדים סוציאליים האמונים על כך מכוח חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960, המגדיר את הסמכויות לפעול למען הבטחת שלומם ורווחתם של קטינים אלו.
2. חוק הנוער מגדיר את המצבים בהם על הרשויות להתערב בחיי משפחה ולספק טיפול והגנה לילדים בסיכון גבוה ובסכנה. החוק מגדיר קשת של התערבויות ושל סמכויות רחבות המוטלות על כתפי העובדים הסוציאליים לפי חוק הנוער. במהלך השנים נצבר ניסיון רב בהפעלת החוק- במדינה, ברשויות המקומיות, בבתי המשפט ובגופים המטפלים. בישראל ובמדינות אחרות בעולם התפתח ידע מקצועי רב על בסיסו ניתן לדון במדיניות הראויה ביחס לטיפול בילדים במצבי סיכון. במדינות שונות נערכו רפורמות

משרד הרווחה והביטחון החברתי
חוסן חברתי לישראל

www.molsa.gov.il | sar@molsa.gov.il | אתר ממשל זמין - www.gov.il
קפלין 2, קריית הממשלה, ירושלים | טלפון: 02-6752523 | פקס: 02-5085555





שר הרווחה והביטחון החברתי

בס"ד

- רחבות בדרכי הפעולה ובהסדרים המשפטיים הנוגעים לילדים במצבי סיכון. שינוי מהותי בתחום החל עם חתימה על האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד משנת 1989, אותה אשררה מדינת ישראל בשנת 1991.
3. למרות שהחוק נחקק לפני כ- 70 שנה, ולמרות אשרור האמנה לפני כ- 30 שנה, לא נערכה עד היום בחינה יסודית והערכה מחודשת ומקיפה של תפיסות המקצועיות של תפקידי עו"ס לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) ושל דרכי העבודה וההתערבות הנגזרים כתוצאה מהתפיסות המקצועיות והערכיות שהתפתחו לאורך השנים, כך גם בחינת צורך בשינויים בחקיקה עצמה או בדרכי יישומה. לאור האמור לעיל, החלטתי להקים ועדה לבחינת דרכי הטיפול וההליכים המשפטיים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960, ואני ממנה אתכם כחברים בוועדה זו. מבין חברי הוועדה אני ממנה את ד"ר תמר מורג כיו"ר הוועדה.
4. הוועדה תבחן את דרכי הטיפול ואת ההליכים המשפטיים הראויים בנוגעים לילדים בסיכון ואת השינויים הנחוצים במצב הקיים, לרבות בחינת השינויים הנחוצים בחוק הנוער (טיפול והשגחה) בחקיקת המשנה על פיו ובדרכי היישום. בחינה זו תעשה לאור הידע המקצועי העדכני, מגמות בעולם ועקרונות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד. הוועדה תעמיד במרכז עבודתה את הילדה והילד ואת טובתם.
5. הוועדה תפעל תוך שמיעה של הגורמים המקצועיים הרלוונטיים ושל הציבור הרחב, לרבות בני נוער בסיכון, צעירים שבנערויות הוגדרו כבני נוער בסיכון והורים ובני משפחה של ילדים ובני נוער בסיכון.
6. הוועדה תתכנס לאחר תהליך הכנה ותגיש את המלצותיה בתוך שלוש שנים מיום ישיבת המליאה הראשונה. הוועדה תשלים את עבודתה עד ל-31/12/2024 ותגיש דוח מסכם לשר.
7. אני מודה לכם על הנכונות לקחת חלק בוועדה חשובה זו ומאחל לכם הצלחה רבה בעבודתכם.

בכבוד רב,

יעקב מרגי
שר הרווחה והביטחון החברתי

משרד הרווחה והביטחון החברתי
חוסן חברתי לישראל

www.molsa.gov.il | sar@molsa.gov.il | אתר ממשל זמין - www.gov.il
קפלין 2, קריית הממשלה, ירושלים | טלפון: 02-6752523 | פקס: 02-5085555





לשכת השר

ד' שבט תשפ"א
17/01/2021
58-2021-0041

לכבוד

ד"ר תמר מורג, יו"ר הועדה
אילה מאיר, מנהלת אגף משפחה וילד בקהילה
חנה לוי, עו"ס ראשית לפי חוק הנוער
רנדה דייב-חביב, עו"ס מחוזית לפי חוק הנוער, מחוז צפון
עו"ד מיכל ברגר, הלשכה המשפטית, משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים
עו"ד מיכל גולד, מחלקת יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
עו"ד ליאת יעקובוביץ', מחלקת יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
עו"ד אביטל בגין – ממונה ארצית (מדיניות ציבורית), הסיוע המשפטי, משרד המשפטים
ד"ר כרמית כץ, ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל – אביב
עו"ד ורד וינדמן, מנכ"לית המועצה לשלום הילד
גברת ליאת שפירא, עו"ס לפי חוק הנוער, עיריית רמת גן
גברת אביטל ארצי, ממונה על תחום ילד ונוער ומשפחה, המחלקה לשירותים חברתיים, עיריית ירושלים
מר ווליד מולא, מרצה במכללת אורנים ועובד במועצה המקומית ירכא, נציג חברה אזרחית
מר שלומי כהן, ראש תחום נוער וצעירים בגוינט ישראל, אשלים

שלום רב,

הקמת ועדה ציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960

1. העבודה היומיומית של טיפול והגנה על ילדים ונוער הנמצאים במצבי סיכון נעשית, בחלקה הגדול, על ידי עובדים סוציאליים האמונים על כך מכוח חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960, המגדיר את הסמכויות לפעול למען הבטחת שלוםם ורווחתם של קטינים אלו.
2. חוק הנוער מגדיר את המצבים בהם על הרשויות להתערב בחיי משפחה ולספק טיפול והגנה לילדים בסיכון גבוה ובסכנה. החוק מגדיר קשת של התערבויות ושל סמכויות רחבות המוטלות על כתפי העובדים הסוציאליים לפי חוק הנוער. במהלך השנים נצבר ניסיון רב בהפעלת החוק - במדינה, ברשויות המקומיות, בבתי המשפט ובגופים המטפלים. בישראל ובמדינות אחרות בעולם התפתח ידע מקצועי רב על בסיסו ניתן לדון במדיניות הראויה ביחס לטיפול בילדים במצבי סיכון. במדינות שונות נערכו רפורמות רחבות בדרכי הפעולה ובהסדרים המשפטיים הנוגעים לילדים במצבי סיכון. שינוי מהותי בתחום החל עם חתימה על האמנה

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

חוסן חברתי לישראל

www.molsa.gov.il | sar@molsa.gov.il | אתר ממשל זמין - www.gov.il
קפלין 2, קריית הממשלה, ירושלים | טלפון: 02-6752523 | פקס: 02-5085555





לשכת השר

הבינלאומית בדבר זכויות הילד משנת 1989, אותה אשררה מדינת ישראל בשנת 1991.

3. למרות שהחוק נחקק לפני כ- 70 שנה, ולמרות אשרור האמנה לפני כ- 30 שנה, לא נערכה עד היום בחינה יסודית והערכה מחודשת ומקיפה של תפיסות המקצועיות של תפקידי עו"ס לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) ושל דרכי העבודה וההתערבות הנגזרים כתוצאה מהתפיסות המקצועיות והערכיות שהתפתחו לאורך השנים, כך גם בחינת צורך בשינויים בחקיקה עצמה או בדרכי יישומה. לאור האמור לעיל, החלטתי להקים ועדה לבחינת דרכי הטיפול וההליכים המשפטיים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תשי"ד-1960 ואני ממנה אתכם כחברים בוועדה זו. מבין חברי הוועדה אני ממנה את ד"ר תמר מורג כיו"ר הוועדה.
4. הוועדה תבחן את דרכי הטיפול ואת ההליכים המשפטיים הראויים הנוגעים לילדים בסיכון ואת השינויים הנחוצים במצב הקיים, לרבות בחינת השינויים הנחוצים בחוק הנוער (טיפול והשגחה) בחקיקת המשנה על פיו ובדרכי היישום. בחינה זו תעשה לאור הידע המקצועי העדכני, מגמות בעולם ועקרונות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד. הוועדה תעמיד במרכז עבודתה את הילדה והילד ואת טובתם.
5. הוועדה תפעל תוך שמיעה של הגורמים המקצועיים הרלוונטיים ושל הציבור הרחב, לרבות בני נוער בסיכון, צעירים שבנערותם הוגדרו כבני נוער בסיכון והורים ובני משפחה של ילדים ובני נוער בסיכון.
6. הוועדה תתכנס לאחר תהליך הכנה ותגיש את המלצותיה בתוך שנתיים מיום ישיבת המליאה הראשונה.
7. אני מודה לכם על הנכונות לקחת חלק בוועדה חשובה זו ומאחל לכם הצלחה רבה בעבודתכם.

בברכה,

ח"כ איציק שמולי
שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
חוסן חברתי לישראל

www.molsa.gov.il | sar@molsa.gov.il | אתר ממשל זמין - www.gov.il
קפ"ן 2, קריית הממשלה, ירושלים | טלפון: 02-6752523 | פקס: 02-5085555



רשימת הנספחים בשני כרכי הנספחים

רשימת נספחים כרך ראשון - מחקר מלווה וסקירות ידע

נספח 2 | שיתוף קטינים, בוגרים והוריהם במסגרת הוועדה הציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה)
עו"ס יעל סבג, עו"ס יעל בכר, ד"ר אנה רזניקובסקי-קוראס וד"ר טל ארזי

נספח 3 | האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד/ה והתייחסותה למערכות הגנה על ילדים ולהיבטים המעוגנים במסגרת חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960
ד"ר דניאלה זלוטניק רז

נספח 4 | מדעי ההתפתחות בשירות הגנת הילד
פרופ' תרצה יואלס

נספח 5 | השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד: סקירה מדעית בין-לאומית
ד"ר חניטה קושר ופרופ' טלי גל

נספח 6 | הסדרת הזכות להשתתפות – סקירה השוואתית של חקיקה במספר מדינות
עו"ס ומשפטנית עמית הרלב

נספח 7 | תפקידה של העובדת הסוציאלית לפי חוק הנוער: בהשוואה בין קנדה, אנגליה, נורבגיה וסקוטלנד
פרופ' כרמית כץ ועו"ס בלה קלבנוב

נספח 8 | סקירת משפט משווה - מצגת
ד"ר תמר מורג, עו"ד רחלי הלברטל וד"ר דניאלה זלוטניק רז

נספח 9 | סיכום וניתוח נתוני עבודת העו"ס לפי חוק הנוער במחלקות לשירותים חברתיים: מבט רב-שנתי
עו"ס שרית צרפתי

רשימת נספחים כרך שני - כלים לעבודה עם ילדים במערכת הגנת הילד

נספח 10 | מודל מעשי ליישום זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד
פרופ' כרמית כץ, ד"ר חניטה קושר ועו"ס בלה קלבנוב

נספח 11 | מערכת למיפוי פסיכו-סוציאלי מוכוונת פגיעויות וחוסן בחיי הילד
פרופ' כרמית כץ, בסיוע עו"ס בלה קלבנוב ועו"ס אפנאן אטרש נג'אר

