

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

נספחים לדוח הוועדה

כרך ראשון

מחקר מלווה וסקירות ידע

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

נספחים לדוח הוועדה | כרך ראשון

מחקר מלווה וסקירות ידע

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

נספחים לדוח הוועדה | כרך ראשון

מחקר מלווה וסקירות ידע

פתח דבר

כרך זה כולל נספחים לדו"ח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) תש"ך-1960 (להלן: הוועדה) ובהם מחקר מלווה וסקירות.

הוועדה ייחסה חשיבות רבה לביסוס עבודתה על תשתית ידע מחקרית, אקדמית ומקצועית מקיפה ועדכנית. מתוך תפיסה זו הקפידה הוועדה להזמין מחקר מלווה אשר התמקד בהקשבה לבני נוער צעירים והורים וכן סקירות ספרות וידע ממומחים מובילים בתחום.

המחקר והסקירות המובאים בכרך זה שימשו מקור ידע חשוב מאוד להבנת התחום שהדוח עוסק בו ולתהליך גיבוש המלצות הוועדה. זאת, לצד ימי הלמידה שערכה הוועדה בנושאים אלו ותהליכי הקשבה לאנשי המקצוע.

מלבד תרומתם החשובה של המחקר והסקירות המרוכזים בכרך זה לעבודת הוועדה, הם משאב ידע חיוני לכלל העוסקים בתחום הגנת הילד בישראל – עובדים סוציאליים, משפטנים, שופטים, מטפלים, חוקרים וקובעי מדיניות. ריכוז הידע במקום אחד נועד לשרת את הקהילה המקצועית לשנים הבאות ולתרום להמשך פיתוח התחום.

הסקירות והמחקרים בכרך זה עוסקים בעניינים האלה:

1. הקשבה למקבלי שירות – מחקר מלווה לעבודת הוועדה שבמסגרתו נשמעו קטינים, בוגרים והורים אשר הייתה בעניינם התערבות מכוח חוק הנוער (נספח 2).

2. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד כמסגרת נורמטיבית – סקירת האמנה והשלכותיה על עבודת מערכת הגנת הילד (נספח 3).

3. מדעי ההתפתחות כבסיס לעבודת מערכת הגנת הילד – סקירת השלכות הידע הקיים בתחום מדעי ההתפתחות על תחום הגנת הילד (נספח 4).

3. שיתוף ילדים בהחלטות הנוגעות להם – שתי סקירות משלימות הבוחנות את זכות ההשתתפות של ילדים הן מהיבט המחקרי הבינלאומי והן מהיבט של חקיקה השוואתית (נספחים 5 ו-6).

4. פרספקטיבה השוואתית בינלאומית – שתי סקירות משוות משלימות, האחת של תפקיד העובדת הסוציאלית במדינות אחרות והשנייה של הסדרים חקיקתיים במדינות שנבחנו במסגרת הסקירה על תפקיד העובדת הסוציאלית ובמדינות נוספות (נספחים 7 ו-8).

5. נתונים מהשטח – ניתוח נתונים רב-שנתי על עבודת העו"ס לפי חוק הנוער במחלקות לשירותים חברתיים (נספח 9).

ברצוני להודות מקרב לב לחוקרות שתרמו מזמנן, מומחיותן וידיעותיהן לעבודת הוועדה: ד"ר טל ארזי, עו"ס יעל בכר, עו"ס בלה קלבנוב, פרופ' טלי גל, עו"ס ומשפטנית עמית הרלב, עו"ד רחלי הלברטל, ד"ר דניאלה זלוטניק-רז, פרופ' תרצה יואלס, עו"ס יעל סבג, עו"ס שרית צרפתי, פרופ' כרמית כץ, ד"ר חניטה קושר וד"ר אנה רזניקובסקי. עבודתן המסורה והמקצועית הייתה נדבך מרכזי בעבודת הוועדה ותתרום לקידום התחום לשנים רבות.

ד"ר תמר מורג

יו"ר הוועדה

סדר הנספחים

ד"ר חניטה קושר, האוניברסיטה העברית ופרופ' טלי גל, האוניברסיטה העברית

$$\frac{\text{נספח}}{2}$$

שיתוף קטינים, בוגרים והוריהם במסגרת הוועדה
הציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע
לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה),
תש"ך-1960

יעל סבג | אנה רזניקובסקי קוראס | יעל בכר | טל ארזי

מוגש לוועדה לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים
בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך - 1960

שיתוף קטינים, בוגרים והוריהם במסגרת הוועדה
הציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע
לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה),
תש"ך-1960

יעל סבג | אנה רזניקובסקי-קוראס | יעל בכר | טל ארזי

תקציר

רקע

בינואר 2021 כוננה ועדה ציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960 (להלן: הוועדה). תפקידה של הוועדה לבחון ולבדוק אלו שינויים ועדכונים אפשר ליישם בחוק הנוער כדי להתאימו לתפיסות ולידע העדכניים. חלק בלתי נפרד מן ההתאמה והעדכון של החוק הוא יישום הלכה למעשה של עקרונות האמנה בדבר זכויות הילד של האו"ם, ומשכך גם תהליך בחינת החוק ועדכונו אמור להתבצע לאורה. על רקע זה, פנו נציגי הוועדה למכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה להוביל מהלך מחקרי שבמרכזו השמעת קולם של מקבלי השירות (קטינים שמטופלים כעת מתוקף חוק הנוער, בוגרים שהתקיימה בנוגע להם בעבר התערבות מתוקף החוק והוריהם).

מטרה

מטרת המחקר המרכזית היא לשקף בפני חברי הוועדה את החוויות והעמדות של מקבלי השירות בעבר ובהווה בנוגע להתערבויות שנעשו בעניינם מתוקף חוק הנוער, תוך מתן דגש בצמתים מרכזיים ובמפגשים עם בעלי התפקידים הפועלים במסגרת החוק. ההיגיון שביסוד המהלך הזה נטוע בתפיסה ולפיה הידע הנמצא אצל מקבלי השירות הוא ייחודי ובעל ערך, קשה לחלצו בדרכים אחרות והוא עומד בזיקה ישירה עם האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד (סעיף 12 – זכות הילד להשתתפות). המחקר מבטא הלכה למעשה עיקרון זה, ומבקש להבטיח שהליכי בחינת החוק וההמלצות בנוגע לו יביאו בחשבון את קולם וניסיונם של אלו שחיהם וגורלם מושפעים ממנו ישירות.

שיטה

המחקר נערך בשיטה האיכותנית וכלל 20 ראיונות עומק חצי מובנים עם קטינים (בני 12–18) ועם הורים לקטינים (עד גיל 18), אשר מתקיימות בנוגע להם בהווה התערבויות במסגרת חוק הנוער, וכן עם בוגרים בני 18+ ועם הורים לבוגרים אשר בעבר התקיימו בנוגע להם התערבויות במסגרת חוק הנוער.

לצורך המחקר גובשו שני מדריכי ראיון עומק חצי-מובנים אשר כללו התייחסות לנסיבות שבגינן הייתה התערבות מכוח חוק הנוער (טיפול והשגחה), לחוויית המשתתפים ולתפיסותיהם את סוג ואיכות ההתערבות של העו"ס לחוק ובית המשפט לנוער. כמו כן הובאו המלצותיהם על דרכי התערבות מיטביות והדגשים בהן.

מחקר זה עוסק באוכלוסייה רגישה ופגיעה של ילדים ובני נוער בסיכון והוריהם, וככזה, מציב אתגרים ייחודיים מבחינה מקצועית, מתודולוגית ואתית. לכן, המראיינות שנבחרו לביצוע המחקר הן עובדות סוציאליות שיש להן היכרות מעמיקה עם עולם התוכן וקיבלו הכשרה ייעודית לשם כך.

המחקר אושר בוועדת האתיקה של מכון ברוקדייל.

ממצאים

ממצאי המחקר מדגישים את המתח ביישום חוק הנוער ואת האתגרים ביישום בפועל מבעד עיניהם של מקבלי השירות. לצד היות החוק מסגרת להבטחת מוגנות ושיקום ומקרים שבהם המערכת הצליחה להבטיח ולהגן על זכויות של ילדים, עולים גם

פערים ניכרים בין המדיניות הרשמית ובין יישומה, לרבות היעדר פיקוח מספק, חוסר התאמה לצרכים המורכבים ותחושות של נטישה ושל חוסר הקשבה מצד המערכת. הממצאים מאירים את המורכבות שביישום חוק הנוער, ובפרט את השילוב הרגיש בין הצורך הדחוף במתן הגנה לילדים במצבי סיכון ובין האתגרים שבשמירה על זכויותיהם האחרות של הילדים בכלל ושילובם בתהליכי קבלת החלטות בפרט. עם זאת, בהשוואה בין ראיונות שנערכו עם בוגרים והוריהם ובין קטינים והוריהם, עולה בבירור השינוי שחל עם הזמן הן בכל הקשור לשמירה על מוגנותם של קטינים ומניעת הפגיעה בהם בעת שהם תחת חוק הנוער, הן ביישום ההשתתפות החל מיידוע מוגש, דרך היוועצות ועד מתן משקל ממשי לעמדותיהם ורצונם.

המלצות וכיווני פעולה

- 1 | יש להבטיח את ההגנה על ילדים במסגרות חוץ-ביתיות ולהגביר את תפיסת העו"ס לחוק הנוער ככתובת במקרים שבהם נפגעת ההגנה או תפיסת המוגנות של הילדים. לצורך כך, חשוב להבטיח ביקורים פיזיים של אנשי מקצוע ועובדים סוציאליים במסגרות כדי לעקוב מקרוב אחרי מצבם של הילדים
- 2 | בהמשך לכך, יש לחזק את הקשר בין הילד לעו"ס לחוק נוער ולהגדירה ככתובת מרכזית עבור הילד
- 3 | יש לשפר את ההשתתפות של ילדים בתהליכים פורמליים המתקיימים בוועדות ובבתי משפט לנוער, להתאימם ולהנגישם
- 4 | יש לפתח מנגנונים מובנים לשיתוף מתמשך של ילדים בכל הצמתים ועם כל בעלי התפקיד הבאים במגע עימם, כך שיהיה איכותי ויתאים לבחירתו של הילד, רצונו ומצבו הרגשי והקוגניטיבי
- 5 | יש לפתח ולהטמיע את המודעות, הידע והמיומנויות לקידום שותפות עם ילדים בקרב כלל בעלי התפקידים הבאים במגע עם הילד תחת הליכי חוק הנוער
- 6 | במקרים של הוצאה למסגרת חוץ-ביתית, חשוב לשמור על הקשר עם ההורים, האחים ובני המשפחה (בכפוף לטובת הילד). אף שהאחריות מוטלת על עו"ס המשפחה, חשוב שהעו"ס לחוק הנוער יודאו כי מתקיים קשר ויפקחו עליו
- 7 | יש להטמיע מערכת מדידה והערכה שיטתית ומתמשכת להערכת הצלחת ההתערבויות וזיהוי אתגרים, הן כשמדובר בטיפול בקהילה הן במסגרות החוץ-ביתיות, תוך הבטחת הזיקה הרעיונית ביניהן (תפיסת המדדים המשותפים)

דברי תודה

מחקר זה בוצע במסגרת דיוני הוועדה הציבורית לבחינת חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960. אנו מבקשות להודות לכל מי שסייע ישירות או בעקיפין בשלבים השונים בתהליך – בהכשרת הלבבות לקיומו של מהלך שתפני מסוג זה, בגיוס המרואיינים והמרואיינות לצורך איסוף הנתונים ובגיבוש הדוח והתובנות שעלו ממנו:

ליו"ר הוועדה, ד"ר תמר מורג, על היוזמה לבחון את החוק ואת השינויים הנדרשים בו מנקודת מבטם של מקבלי השירות, ובכך לקשור קשר הדוק בין מטרות הוועדה לאופני פעולתה ולקיים הלכה למעשה שיתוף של מקבלי שירות בקביעת מדיניות הנוגעת לעניינם.

לכבוד נשיאת בית המשפט לנוער, השופטת מיכל קפלן רוקמן, על סיועה הרב בקידום הטיפול באישור הפנייה לקטינים והורים אשר בנוגע להם התקיימו הליכים משפטיים. לגב' חוה לוי, עו"ס ראשית לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) ויו"ר שותפה בוועדת המשנה לתפקיד העו"ס לחוק הנוער, על עזרתה בגיבוש המהלך ועל תמיכתה בכל שלביו.

לגב' שרית צרפתי, מנהלת תחום חוק הנוער (טיפול והשגחה) ויו"ר שותפה לוועדת המשנה נזקקויות ודרכי טיפול על שתרמה רבות מן הידע הרב שלה ומניסיונה המעשי בעבודת השטח לגיבוש מערך המחקר וכלי המדידה, ליישוג המשתתפים והמשתתפות ולהכשרת צוות המרואיינות וכן על הערותיה המועילות לטיטוט הדוח.

לעו"ד נטלי מופסיק, על שסייעה בהסדרת קבלת האישורים הנדרשים. לעובדות הסוציאליות לפי חוק הנוער אשר נענו לאתגר וסייעו במהלך הגיוס המורכב של המרואיינים והמרואיינות במחקר זה אשר בנוגע להם מתקיימים בהווה התערבויות מתוקף חוק הנוער.

לד"ר יואה שורק, חוקרת מומחית בכירה וראש צוות ילדים, נוער וצעירים, על עזרתה הרבה בשלביו השונים של המחקר, על הייעוץ בכל הנוגע לרכיבים האיכותניים במחקר ועל מתן משוב לטיטוט הדוח.

לגב' אסתר מזרחי, יועצת (לשעבר) מניסיון חיים, במכון מאיר-ס-ג'וינט-ברוקדייל, שהייתה בילדותה ובנערותה מטופלת מתוקף חוק הנוער ותרמה רבות מניסיונה ומחוויות חייה בגיבוש כלי המדידה ובגיוס המרואיינים והמרואיינות אשר התקיימה בנוגע להם בעבר מעורבות מתוקף החוק.

למראיינות במחקר זה: מעיין סרבר ואורטל בר, עובדות סוציאליות וחוקרות במכון מאיר-ס-ג'וינט-ברוקדייל, על התגייסותן לקיום מפגשים אנושיים מורכבים בנושאים רגישים.

תודה אחרונה ומיוחדת לילדים הקטינים, לבוגרים ולהורים שהשתתפו ושיתפו בכנות ובאומץ. בתקווה שקולם יישמע בעוצמה ויסייע לילדים ולמשפחות בהווה ובעתיד.

תוכן עניינים

1	רקע.....	8
---	----------	---

2	המחקר הנוכחי.....	15
---	-------------------	----

19.....	ממצאים.....	3
52.....	אתגרים בניהול המחקר.....	4
53.....	מגבלות המחקר.....	5
54.....	סיכום הממצאים ודין.....	6
59.....	המלצות וכיווני פעולה.....	7
61.....	מקורות.....	
66.....	נספחים.....	

חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960

חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן "חוק הנוער" או "החוק"), הוא אחד החוקים המרכזיים בחוקי ההגנה על ילדים ובני נוער הנתונים באחד או יותר מן המצבים המוגדרים בחוק ושיש חשש לשלומם עקב התנהגויות סיכון בשל מצב הוריהם או סביבת חייהם. החוק מעוגן בהכרה כי מוטלת על החברה החובה לדאוג לצרכיו ולשלומם של קטין, לטפל בו ולהגן עליו, בין בקרב משפחתו והקהילה שבה הוא חי ובין מחוץ לבית הוריו, במקום שנמצא מתאים לצרכיו. לצורך כך, החוק מסמיך את המדינה, באמצעות בתי המשפט לנוער ועובדות סוציאליות לפי חוק הנוער (להלן "עו"ס לחוק נוער") או באמצעות בתי המשפט לענייני משפחה (בשבתם כבית המשפט לנוער), להתערב באוטונומיה של התא המשפחתי במטרה לפעול להגנה על קטינים הנמצאים בסיכון גבוה ובסכנה ולהבטיח את הטיפול שהם זקוקים לו.

בסעיף 2 לחוק מוגדרות שבע עילות להכרה של בית משפט לנוער בנזקקותו של קטין, כלומר, התנאים שבגינם עו"ס לחוק נוער יכולה לפעול להגנתו: לא נמצא אחראי לו; האחראי לקטין אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו או שהוא מזניח את הטיפול בו או את ההשגחה עליו; הקטין עשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא בפלילים; הוא נמצא משוטט, פושט יד או רוכל בניגוד לחוק עבודת הנוער; הוא נתון להשפעה רעה או שהוא חי במקום המשמש דרך קבע מקום עבירה; שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת; הוא נולד כשהוא סובל מתסמונת חסר בסם (סינדרום גמילה).

סעיף 3 בחוק מקנה לעו"ס לחוק נוער את הסמכות לפנות לבית המשפט כשהיא סבורה כי מצב הקטין עונה על אחת מעילות הנזקקות, ובתנאי שהקטין ו/או הוריו אינם מסכימים לתוכנית הטיפול המוצעת. אם בית המשפט נוכח כי הקטין אכן נזקק, בסמכותו להורות על דרכי הטיפול וההשגחה בעניינו, המנויות בסעיף זה. אלו כוללות: מתן הוראות לקטין ולאחראי לו, כל הוראה לטובת הטיפול בקטין או ההשגחה עליו; מינוי "ידיד" לקטין והגדרת סמכויותיו; העמדת הקטין בהשגחת עו"ס לחוק הנוער; הוצאתו ממשמורת הוריו או החזקתו במעון או במעון נעול; מתן הוראות לעניין בדיקות וטיפולים נפשיים במרפאה או באשפוז; וכן הוראה על מסירת תוצאות בדיקת איידס להוריו של קטין שביצע בדיקה. על פי הנחיות משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן: משרד הרווחה), למעט במצבי חירום, ייזום הליך בבית המשפט לנוער ייעשה בהתאם להמלצת ועדה לתכנון טיפול והערכה.

סעיפים 2 ו-3 לחוק הם ליבת חוק הנוער. לצידם יש גם התייחסות להנגשה שפתית של המידע לקטין ולאחראי לו (סעיף 7); לשמיעת קולם של הקטין, האחראי לו והעו"ס לחוק נוער לצורך קבלת החלטה בבית המשפט (סעיפים 8-9); לנקיטת פעולות דחופות במצבי חירום (סעיף 11); לפיקוח על שלום הקטין (סעיף 19); להיבטים של סודיות ופרטיות (סעיפים 23-24); ועוד.

בשנים 1962 ו-1970 הותקנו בחקיקת משנה תקנות הצמודות לחוק ומשלימות אותו: תקנות הנוער (טיפול והשגחה) (הוראות שונות), תשכ"ו-1962 ותקנות הנוער (טיפול והשגחה) (סדרי דין), תשל"א-1970. בין היתר, תקנות אלו מפרטות את סמכויות העו"ס לחוק נוער ואת סדרי הדין בהליכים אלו. סעיף 5 בתקנות משנת 1962 מפרט את מערך התפקידים והסמכויות של העו"ס לחוק נוער כאשר מתעורר חשש שקטין הוא נזקק. במצב זה, עליה לבחון את מצב הקטין, האחראי לו וקטינים אחרים במשפחה, תוך קיום דיאלוג עימם וניסיון לברר את הסכמתם לתוכנית הטיפול המוצעת. עליה להביא את עניינו של הקטין לדיון בפני הוועדה המוסמכת להחליט על דרכי הטיפול, במטרה לגבש המלצות להתערבות כוללת, בין בקהילה ובין מחוצה לה. במשך התהליך, על עו"ס המשפחה בשיתוף עם העו"ס לחוק נוער, לתעד תיעוד מקיף את המידע, המסקנות,

ההמלצות הטיפוליות, ההחלטות ותהליכי ההתערבות שנעשו, ולהביא את המקרה לדיוני מעקב תקופתיים בוועדה. לצורך מילוי תפקידיה אלו, העניק המחוקק לעו"ס לחוק נוער סמכויות נרחבות, המאפשרות לה להיכנס למקומות שבהם הקטין שוה או עשוי לשהות, לתשאל כל אדם שעשוי להחזיק במידע רלוונטי על אודותיו וכן לדרוש גישה לאבחונים, לתוצאות בדיקות ולחומרים אחרים הנחוצים להערכה מקצועית של מצב הקטין וצרכיו.

מאז חוקק החוק, הולך וגובר העיסוק של אנשי מקצוע ממגוון דיסציפלינות, קובעי מדיניות והציבור בכללותו במצבי הסיכון שבהם מצויים ילדים ובני נוער. במסגרת זו חלה התפתחות של ממש בידע של אנשי המקצוע ובהבנתם את התופעה של פגיעות בילדים ובני נוער והזנחתם, את הגורמים לתופעה, את השפעותיה ואת דרכי הטיפול המיטביות בה. אלו הביאו לשינויים בכלל מערך ההגנה והטיפול בילדים ובני נוער במצבי סיכון וסכנה, ובכלל זה בעבודתן של ועדות תכנון טיפול והערכה ושל עובדות סוציאליות לילדים ובני נוער בכלל ועו"ס לחוק נוער בפרט.

נתונים על אודות פניות ודיווחים לעובדות סוציאליות לחוק

בשנת 2022 הגיעו 60,043 פניות ודיווחים לעו"ס לחוק בחשד להתעללות בקטינים, פגיעה בהם או הזנחה שלהם (עלייה קלה של 0.18% מן השנה הקודמת). מספר הדיווחים הגבוה ביותר בשנה זו היה בגין התעללות פיזית (20.2%) והזנחה (16.6%), אולם בשניהם מדובר על ירידה של כ-7% מנתוני שנת 2021. לצד הירידה בפגיעה הפיזית ובהזנחה, נרשמה בשנת 2022 עלייה ניכרת (16.01%) בדיווחים על התעללות מינית. רוב הדיווחים (44.5%) היו על חשד לפגיעה בידי אחראי בתוך המשפחה, ירידה של 12.0% מנתוני השנה הקודמת, ומעט יותר מן הדיווחים היו בנוגע לפגיעה והתעללות בבנים מאשר בבנות. מבחינת אופי ההתערבות, בשנת 2022 הוצאו 2,016 קטינים ממשמורת האחראי להם והושמו במסגרות חוץ-ביתיות (סך הכול 7,952 קטינים בצווי הוצאה ממשמורת כולל קטינים ממשיכים משנים קודמות); כמו כן הוצאו 1,241 צווי השגחה (סך הכול 3,152 קטינים כולל צווי המשך משנים קודמות) ו-21,611 קטינים ומשפחותיהם טופלו "לאור החוק" (לוי ופרץ, 2023).

קריאות לעדכון החוק

חוק הנוער חוקק לפני יותר מ-60 שנה. בשנים מאז חוקק, עלתה ביקורת על החוק בכללותו, על רכיבים שונים בו ועל דרכי יישומו ונשמעו קריאות לעדכנו. כך למשל, עלו הצורך בעדכון רשימת מצבי הסיכון שמגדירה את העילות להתערבות באוטונומיה המשפחתית, הצורך בעדכון דרכי הטיפול והפרקטיקות המקצועיות של העו"ס לחוק נוער וסמכויותיה, אופן ניסוח סעיף ההסכמה של הקטין והוריו והצורך בעדכון המינוחים (טרמינולוגיה) הנהוגים בחוק (שילי-יריחור ורגל, 2016).

בשנת 1990 חתמה מדינת ישראל על האמנה בדבר זכויות הילד של האו"ם, אשר קובעת כי טובת הילד תהא שיקול ראשון בכל פעולה הנוגעת לילדים ומטילה על המדינה את האחריות לנקוט צעדים חוקיים ומנהלתיים להבטחת הגנה וטיפול נאותים בעבורם [\(דליה תיוכז רבדב הנמאה, 1989\)](#).

הזכויות המעוגנות באמנה מבוססות על ארבעה עקרונות כלליים: עקרון טובת הילד; עקרון השוויון; עקרון ההתפתחות וההישרדות; ועקרון ההשתתפות. לצידם עיקרון נוסף הקובע שזכויות הילד אינן אבסולוטיות ויש להתאימן לכשריו המתפתחים (דולב ובן רבי, 2002; מורג, 2010).

בשנת 2006 הציעה ועדת שמיד (הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה) לאמץ הגדרה של "ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה" העומדת בזיקה לאמנה בדבר זכויות הילד. ההגדרה מייצגת הסכמה בין-משרדית ולפיה מדובר בקטינים החיים במצבים מסכנים במסגרת משפחתית וסביבתית, כך שנפגעת יכולתם לממש זכויות, כפי שהן באות לידי ביטוי באמנה בדבר זכויות הילד: קיום פיזי, בריאותי והתפתחותי; שייכות למשפחה; למידה ורכישה של מיומנויות; רווחה ובריאות רגשית; השתתפות חברתית; הגנה מפני אחרים ומפני התנהגויות מסכנות שלהם עצמם (שמיד, 2006).

עבור ילדים ובני נוער הנכללים בהגדרה זו וכן עבור משפחותיהם פותחו שירותים ומענים מגוונים המכוונים לאיתורם ולטיפול בהם. מענים אלו, בקהילה ומחוצה לה, מתבססים על הנכונות, ההסכמה ושיתוף הפעולה של הילדים עצמם והוריהם. יחד עם זאת, אלו אינם בנמצא תמיד או אינם מספיקים ובנסיבות מסוימות גם אינם אפשריים.

בשני העשורים האחרונים גברו ביתר שאת הקולות המביעים ביקורת על החוק, על סמכויות העו"ס לחוק נוער, על דרכי ההתערבות ועל ההליכים המתקיימים בבתי המשפט. הביקורת מתייחסת מחד גיסא לאי-נקיטת פעולות או איחור בנקיטתן, אשר פוגעים בטובתם ובזכויותיהם של ילדים, ומאידך גיסא להתערבות יתר באוטונומיה של התא המשפחתי ופגיעה בזכויות ההורים (שילי-יריחובר וגל, 2016). קולות אלו הביאו לקריאה לדון מחדש במדיניות הטיפול בילדים במצבי סיכון, אך למרות זאת, עד לכינון הוועדה לא נערכו בדיקה והערכה מקיפה של החוק עצמו או של דרכי יישומו והליך סדור לתיקונם (שמולי, 2021).

הקמת ועדה ציבורית לבחינת חוק הנוער

בינואר 2021 הורה שר הרווחה והביטחון החברתי על הקמת ועדה ציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי [חוק הנוער \(טיפול והשגחה\), תש"ך-1960](#). כיו"ר הוועדה מונתה ד"ר תמר מורג ושותפים בה נציגים ממשד הרווחה, ממשד המשפטים, מן האקדמיה וממכוני מחקר, מן המועצה לשלום הילד, מן המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ומן החברה האזרחית. תפקידה של הוועדה לבחון את החוק ואת דרכי יישומו, ולהמליץ על שינויים הנדרשים בו ובחקיקת המשנה כך שיבטאו מגמות חדשות בעולם ותפיסות מקצועיות עדכניות של עילות להתערבות מכוח חוק ודרכי התערבות, ועל פיהן על שינויים גם בסמכות ובאחריות של עו"ס לחוק נוער. חלק בלתי נפרד מן ההתאמה והעדכון של החוק הוא יישום הלכה למעשה של עקרונות האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד (שמולי, 2021). הוועדה פעלה במסגרת של מליאה ושלוש ועדות משנה: תפקיד העו"ס לחוק נוער, התאמת החוק והפרקטיקה לאמנה בדבר זכויות הילד, הסדרת העילות ודרכי הטיפול בחוק הנוער.

שיתוף מקבלי שירות

בארבעת העשורים האחרונים הולכת וגוברת המגמה של שיתוף מקבלי שירותים חברתיים בתהליכים שונים ובהם עיצוב המדיניות בנוגע לשירותים אלו, אספקתם והערכתם (Birrell & Gray, 2017). במובנים מסוימים, מגמה זו מבטאת מעבר ממודלים פטרנליסטיים המייחסים את הידע לאנשי המקצוע והמחקר בלבד, אל מודלים הממוקדים באדם, מדגישים את האוטונומיה שלו על חיו ומכירים במומחיות הייחודית שלו לחיו. לצד השימוש הגובר במושג שיתוף, בחינה של יישומי המעשים כפי שמתוארים בספרות המחקר מלמדת כי בעוד חלק מן העדויות מצביעות על שותפות כפרקטיקה המבטאת עמדה של ביקורת חברתית (למשל: סיד, 2009; קאי-צדוק ואח', 2015), במקרים רבים משתמשים בשותפות ככלי פונקציונלי שנועד לגייס תמיכה או הצדקה להחלטותיהם של אנשי מקצוע (Alfandari, 2016). גישות ביקורתיות בעבודה סוציאלית קוראות לכונן את פרקטיקת השיתוף על עקרונות הומניסטיים וביקורתיים הרואים בה כלי להשמעת קולן של אוכלוסיות מודרות ולקריאת תיגר על יחסי כוח דכאניים (רוזנפלד, 1993). שותפות עם מקבלי השירות היא גם ערך מרכזי בעבודה הסוציאלית וקודי האתיקה השונים של הפרופסיה, בישראל ובעולם, נותנים על כך את הדעת כאחד הערכים המרכזיים.

על פי קטן (1980) שיתוף מקבלי שירות נובע בין היתר מן ההכרה בידע ובמומחיות שנרכשו מתוך חוויותיהם וניסיון החיים שלהם. ידע זה ונקודת מבטם הם ייחודיים והם חיוניים לצד סוגי הידע האקדמי והמקצועי הנפוצים יותר בהליכים של גיבוש מדיניות חברתית ויישומה. יש שאף רואים בהם תנאי לעיצוב השירותים החברתיים כעונים על מטרותיהם וככאלה המכוונים באופן ישיר ומיטבי לאוכלוסיות היעד לשמם נוצרו.

שיתוף, השתתפות, שותפות: הגדרות והבחנות

המושג 'שיתוף מקבלי שירות' מתייחס לכל רמות ההתערבות, החל מרמת ההתערבות הישירה ועד לרמת המדיניות. בספרות נמצאו המונחים: participation; involvement; collaboration; shared decision making. ריבוי המונחים נובע מן השונות ברמת השיתוף, אולם גם משקף תפיסות שונות בנוגע להיקף ולאופי ההשתתפות. 'שיתוף' הוא מונח המתייחס בדרך כלל לפעולה הנעשית בכיוון חד-צדדי ועיקרה פעולה שמישהו עושה בעבור מישהו אחר – בדרך כלל הגורם הממסדי כלפי הציבור (ברק וסדן, 2003; סדן, 2009). הגדרתו של קטן (1980) לשיתוף שמה את כוח ההשפעה דווקא אצל מקבל השירות: "מעורבות של פרטים וקבוצות... אשר לפעולותיהם יש השפעה על תנאי חייהם" (עמ' 7), ובכך קרובה יותר למהות המונח 'השתתפות' (participation), המשמש לתיאור מעורבות אקטיבית של צרכני שירותים חברתיים בהיבטים פרטניים וארגוניים של אותם שירותים (Katan & Prager, 1986).

פירסון ותומאס (Pierson & Thomas, 2010) הגדירו שותפות כ"פעילות שבה מקבלי שירות מעורבים בהשפעה על חייהם ועל שינויים בחייהם – במקום שבו קודם לכן הייתה להם שליטה או השפעה מועטה בלבד" (עמ' 384). עוד הם מוסיפים כי "מקבלי שירותים עשויים להשתתף כיחידים בקבלת החלטות הנוגעות לחייהם; כיחידים באירועים רחבים יותר; כחלק מארגון – כאשר מקבלי השירותים יוצרים זהות משותפת או כנציגים של קבוצות רחבות יותר. ההשתתפות יכולה להיות חד-פעמית או מתמשכת" (עמ' 384).

רמה גבוהה יותר של שותפות משתקפת ממונח חדש יותר אשר מתבסס בעשור האחרון: 'שותפות בקבלת החלטות', המתייחס לתהליך של חלוקה בידע, בכוח ובבעלות על קבלת ההחלטות בין מקבלי השירות לאנשי המקצוע. ללא חלוקה הן בידע הן ביכולת ההשפעה על ההחלטות, לא תיתכן שותפות הלכה למעשה (Levin, 2012).

מודלים להערכת רמות שיתוף של מקבלי שירות

המונחים וההגדרות לדרכי שיתוף, כמו גם הכינויים השונים למקבלי שירות (פונים, לקוחות, מטופלים) נעים על סולם הנע בין פאסיביות מקבלי השירות, דרך שותפות סימלית ואף כוזבת וכלה בפרקטיקות והגדרות המאתגרות את יחסי הכוחות ורואות במקבל השירות שותף מלא בעל זכות בקבלת ההחלטות (Arnstein, 1969; Itzhaky & York, 1994).

להלן ייסקר המודל של ארנסטיין (Arnstein, 1969), בהיותו המודל המרכזי המציג מנעד רחב של דרגות שיתוף של מקבלי שירות. במודל נעשית הבחנה בין שלוש דרגות עוצמה של השפעת הציבור (ובמקרה זה, השפעת מקבלי השירות) על קבלת החלטות: חוסר עוצמה, השתתפות סמלית ועוצמה. רמות אלו נקבעות על בסיס שמונה פרקטיקות מקצועיות המדורגות דירוג היררכי, והעלייה בהן משפיעה על רמת ההשפעה של הציבור בקבלת ההחלטות.

רמה 1 | manipulation – היעדר השתתפות או "אשליית השתתפות" שמטרתה הסמויה היא השתקת הציבור והכשרת דעת הקהל הציבורית לפעולות שנקבעו מראש על ידי בעל העוצמה.

רמה 2 | therapy – שיתוף לשם "חינוך" הציבור או הגברת ההיענות וההתאמה לסדר החברתי הקיים.

רמה 3 | informing – שיתוף סמלי של הציבור שהוא בגדר יידוע לקראת סוף תהליך קבלת ההחלטות וללא יכולת לתת משוב.

רמה 4 | consultation – התייעצות המאפשרת השמעת קולו של הציבור אך ללא ערובה ליישום ההצעות העולות.

רמה 5 | placation – "פיוס", ייצוג סמלי של הציבור הקטן במספרו אל מול רוב נציגי הממסד במשקל בהחלטה הסופית.

רמה 6 | partnership – שותפות ציבור המשתקפת בשוויון ביחסי הכוח ובמידת האחיות בקבלת ההחלטות.

רמה 7 | delegated power – דומיננטיות הציבור בתהליך קבלת ההחלטות.

רמה 8 | citizen control – שליטה מלאה, היפוך יחסי הכוח למצב שבו נציגי הממסד מאצילים מכוחם והציבור נמצא

בשליטה ודומיננטיות מלאה בנוגע לקביעת המדיניות באופן המייתר את תפקידם של נציגי הממסד ואנשי המקצוע. עיקרו של המחקר הנוכחי הוא קידום הרמה הרביעית – "התייעצות", ובמסגרת זו השמעת קולם של מקבלי השירות והבאתו בפני מקבלי ההחלטות ללא ערובה ליישום ההצעות העולות.

בהמשך למודל הבסיסי של ארנסטיין ולנוכח העמימות של סעיף 12 באמנה בדבר זכויות הילד (זכות הילד להשתתפות, ר' סעיף 1.9), גובשו במשך השנים מודלים נוספים להשתתפות ילדים. חלקם מקבצים חלק מן הרמות ומדגישים את ההיבטים המעשיים של השתתפות ילדים, אך כל המודלים קוראים למבוגרים או לארגון לפעול באופן פרואקטיבי לשיתוף הילדים ולהבטיח את התשתיות הפיזיות והמשאבים מצד אחד, ומן הצד האחר את ההטמעה הרעיונית והמעשית של התפיסה בקרב העובדים, ואת ההנגשות הנדרשות לשם כך – מבחינת תרבות, גיל ויכולות (למשל, Treseder, 1997; Shier, 2001; Hart, 1991; Lundy, 2018).

אתגרים והזדמנויות בשיתוף לקוחות: הארגון, איש המקצוע ומקבל השירות

שיתוף מקבלי שירות הוא פרקטיקה המגלמת בחובה הזדמנויות, יתרונות ותועלות, לצד קשיים, חסמים ואתגרים עבור כלל הגורמים המעורבים בה: הארגון, אנשי המקצוע ומקבלי השירות.

תועלות והזדמנויות בשיתוף מקבלי שירות

נמצא כי מהלכים של שיתוף מקבלי שירות תורמים למקבלי השירות ומגבירים את שביעות רצונם מן ההתערבות. מהלכים אלו עשויים להגביר את יכולת השליטה והאוטונומיה של מקבלי השירות על חייהם ולהגביר את נגישותם למשאבים והזדמנויות אשר אינם בהישג יד עבורם בשגרה. כמו כן שיתוף מעניק תוקף לחוויה של מקבלי השירות ותורם להגברת ביטחונם העצמי ולתחושת המסוגלות והחוללות העצמית שלהם. אלו נמצאו עשויים גם להגביר את תחושת המשמעות ושביעות הרצון מן החיים (Beresford & Branfield, 2006; Omeni et al., 2014).

שיתוף מקבלי שירות נמצא כפרקטיקה חשובה גם בקרב אנשי המקצוע – פרקטיקה המגבירה את תחושת הסיפוק ושביעות הרצון שלהם מן העבודה וממתנת שחיקה לעומת סגנונות עבודה לא שיתופיים (Levin et al., 2017).

חסמים ואתגרים בשיתוף מקבלי שירות

לצד התועלות שבהליכי שיתוף מקבלי שירות, יש אתגרים וחסמים העומדים בפני ארגונים, אנשי מקצוע ומקבלי השירות עצמם. חסמים אלו עלולים לעכב ואף לחבל במאמציהם של אלו המבקשים לשותף את מקבלי השירות ולכן חשוב לצפות ולהיערך אליהם מבעוד מועד, וכן לזהותם כשהם מופיעים כדי להתמודד עימם.

מבחינת מקבלי השירות, חסמים מרכזיים להשתתפות יכולים לנבוע מתפיסת ההשתתפות כלא מתגמלת או מסרבלת וכן מתחושת אי-נוחות ונחיתות אל מול אנשי המקצוע או לחלופין מחוסר אמון בממסד וביכולת להשפיע עליו השפעה ממשית. הצלחת ההשתתפות דורשת אמון בכוונות הכנות של השיתוף כמו גם זמן ומשאבים. נוסף על כך צריכה של השירות שאיננה מבחירה או תחת החוק עלולה להגביר את ההתנגדות לקחת חלק בהשתתפות (רפטוב, 2008; Smith et al., 2012).

מבחינת הארגון, מהלכים של שיתוף מקבלי שירות מערערים על הסטטוס קוו וכרוכים בוותור על הבלעדיות של הכוח ובלחצים חיצוניים לשינוי מדיניות (ברק וסדן, 2003; Katan & Prager, 1986; Hasenfeld, 1992). החלוקה בכוח, כאשר אין בצידה חלוקה באחריות, עלולה לגרום תסכול אצל אנשי המקצוע, אשר עלולים גם לחוות אובדן שליטה וויתור על הבלעדיות של הידע והסמכות המקצועיים. נוסף על כך איש המקצוע עלול לחוות קונפליקט נאמנויות בין הזדהות עם האינטרס הארגוני לזה של מקבל השירות אשר לא תמיד עולים בקנה אחד (Katan & Prager, 1986; Levin et al., 2017).

השמעת קולם של ילדים וזכותם להשתתף בשיח החברתי הנוגע לחייהם ובקבלת החלטות המשפיעות על גורלם מבטאות תפיסה ערכית ומקצועית (ארזי, 2004), המעוגנת באמנה בדבר זכויות הילד (1989). על פי תפיסה זו, השתתפותם של ילדים בקבלת החלטות ובעיצוב מדיניות הנוגעת לעניינם עשויה לקדם את מידת ההלימה של אותה מדיניות למטרותיה המוצהרות וכן להעדפות, לצרכים ולרצונות של הילדים, כפי שנתפסים על ידיהם ישירות (קושר וכן אריה, 2009). זכות ההשתתפות, מסמלת את לב השינוי שהאמנה הביאה עימה ואת האופן שבו ילדים נתפסים.

עקרון ההשתתפות של ילדים נשען על שני עוגנים: זכויות הילד כחלק משיח זכויות האדם, והסוציולוגיה החדשה של הילדות. עיקרון זה חשוב ובעל ערך גם מן הבחינה האמפירית, שכן התפיסות והעמדות של ילדים נמצאו בעלות חשיבות ותרומה ניכרת הן כשמדובר בהתערבות ישירה עימם הן בכל הקשור למדיניות. האמנה בדבר זכויות הילד התקבלה באו"ם בשנת 1989 ואושרה בישראל בשנת 1991. זהו המסמך הרחב והמקיף ביותר של זכויות ילדים שאומץ אי פעם על ידי הקהילה הבין-לאומית, וחידושו בהכרה בזכותם של ילדים להגדרה עצמית, להשתתפות ולהבעת עמדה ולא רק בזכותם להגנה או לשירותים בסיסיים (רוטלוי, 2006; קדמן, 1986).

סעיף 12 באמנה מעגן את זכות הילד כפרט וכחלק מקבוצה, להביע עמדה ולהשתתף, ולפיו על המדינות החברות באו"ם להבטיח כי לכל ילד תהיה הזכות להביע את דעתו בחופשיות בכל עניין הנוגע לו ותינתן לו הזדמנות להישמע בכל הליך שיפוטי או מנהלי הנוגע לו במישרין או בעקיפין. זכות זו נועדה להבטיח כי התפיסות והעמדות של ילדים יקבלו ביטוי ויישקלו במגוון רחב של נושאים. היא משקפת הכרה בכבודו של הילד כאדם ומעמידה אותו, את דעותיו, את תפיסותיו ואת רצונותיו בלב הליכי קבלת ההחלטות בנושאים הנוגעים לחייו (מורג ואח', 2021). הסעיף אינו מגדיר את המונח 'השתתפות' או את המצבים והאופנים שבהם היא תמומש, למעט הנחיה כללית שהדבר ייעשה בהתאם לכשריו המתפתחים של הילד (Monta, 2023) הוא גם אינו נותן מענה אשר למשקל שיינתן לדעת הילד ורק מסייגו כ'ראוי' ו'בהתאם לגילו ולמידת בגרותו' באופן המרמז על קיומם של גורמים שעשויים לגבור על עמדתו (שוז, תשס"ט). ואכן שיר (Shier, 2001) מדגיש כי התחשבות בעמדות הילדים אינה מחייבת קבלת החלטות התואמות לרצונותיהם ומהווה רק שיקול אחד מני רבים.

על פי לשון הסעיף הזכות להשתתפות כוללת את זכות הילד להישמע ולהביע דעה בחופשיות תוך כדי מתן משקל ראוי לדעתו בהליכי קבלת ההחלטות בעניינים הנוגעים לו. ועדת האו"ם לזכויות הילד הגדירה את ההשתתפות כהליך מתמשך הכולל מתן מידע ודיאלוג מכבד בין ילדים למבוגרים וכמסגרת המאפשרת לילדים לראות כיצד תפיסותיהם ודעותיהם מובאות בחשבון בקבלת החלטות ובקביעת מדיניות (הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, 2003). על פי פרשנות ועדת האו"ם, לא די בהבטחת זכותם של ילדים להשמיע את קולם, אלא יש להבטיח כי ההשתתפות תהיה מועילה ובעלת משמעות. זאת ועוד, הזכות להשתתפות כוללת את זכותם של הילדים לקבל את המידע באופן מותאם, להשתתף בהחלטות פרטניות הנוגעות להם ולהשתתף כקבוצה בקביעת מדיניות בעניינים הנוגעים להם (מורג ואח', 2021).

העוגן השני שעליו נשען עקרון השתתפות הילדים נטוע בסוציולוגיה החדשה של הילדות המתמקדת בילדים כקבוצה בעלת מאפיינים ייחודיים המהווה יחידה מבנית בחברה וקטגוריה מובחנת באוכלוסייה. על פי תפיסה זו, ילדים אינם רק מבוגרים לעתיד, אלא הם אזרחים תורמים, פעילים ושותפים בחברה שבה הם חיים בהווה, ויש להם אינטרסים וצרכים (קוורטרופ, 2002). מכאן, התכנון והעיצוב של מדיניות חברתית ושירותים חברתיים עבור קטגוריה חברתית זו צריכים להיעשות בשיתוף עם הילדים עצמם, כפי שנוהגים עם קבוצות אחרות באוכלוסייה כגון נשים, קשישים ואנשים עם מוגבלויות.

במשך שנים ארוכות התמקד הדיון הציבורי והמקצועי על אודות זכויות הילד ומעמדו בחברה בהשתתפות של ילדים בקבלת החלטות הנוגעות ישירות אליהם. כיום, ילדים נתפסים כאזרחים צעירים, שחקנים פעילים ובעלי זכויות ואינטרסים בזירות של עיצוב מדיניות חברתית (Hart, 2008; Arnott, 2008). מתוך כך, גוברת ומתחזקת המגמה של שיתוף ילדים בהליכי עיצוב מדיניות בכלל ומדיניות הנוגעת אליהם בפרט (Hinton, 2008).

בספרות יש עדויות לקשיים לכונן תהליכי שיתוף בעלי משמעות עם ילדים ובני נוער, כאלה המעניקים להם יכולת אמיתית להשפיע על ההחלטות הנוגעות לחייהם: לעיתים בני הנוער מעורבים בתהליכי טיפול בניגוד לרצונם, ועל כן מרחב הבחירה המוצע להם הוא מצומצם (Winter, 2009). במקרים אחרים, אנשי מקצוע מחזיקים בתפיסה ולפיה לבני נוער חסרה היכולת לקבל החלטות מודעות ומיטביות בנוגע לעצמם. נוסף על כך קשיים מבניים ובירוקרטיים במערכת הרווחה מקשים לנהל תהליכים מעמיקים של שיתוף ילדים ובני נוער בקבלת החלטות (Alfandari, 2016). לצד קשיים אלו, שיתוף ילדים ובני נוער נחקר ותואר כפרקטיקה שבצידה הזדמנויות ותועלות של ממש: קבלת החלטות משותפת, מרחב להתפתחות אישית ולחוויות מעצימות עבור הילדים ובני הנוער, מרחב לחוויות מהותיות של קשר ויחסים בין-אישיים ופרקטיקה הקוראת תיגר על יחסי כוח הייררכיים בין הילדים ובני הנוער לאנשי המקצוע (תימור-שליון, 2018).

2 המחקר הנוכחי

כאמור, בינואר 2021 כוננה ועדה ציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960. תפקידה של הוועדה לבחון ולבדוק אלו שינויים ועדכונים אפשר ליישם בחוק הנוער כדי להתאימו לתפיסות ולידע העדכניים. חלק בלתי נפרד מן ההתאמה והעדכון של החוק הוא יישום הלכה למעשה של עקרונות האמנה בדבר זכויות הילד של האו"ם, ומשכך גם תהליך בחינת החוק ועדכונו אמור להתבצע לאורה. על רקע זה, פנו נציגי הוועדה לצוות 'תוצאות' במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה להוביל מהלך מחקרי שבמרכזו השמעת קולם של מקבלי השירות (קטינים שמטופלים כעת תחת חוק הנוער, בוגרים שהתקיימה בנוגע להם בעבר התערבות מתוקף החוק והוריהם).

צוות 'תוצאות' במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל פועל יותר מעשור לשיפור השירותים החברתיים באמצעות השגרת תהליכי עבודה מכווני תוצאות במשרדי הממשלה ובמגזר השלישי, כדי להפוך אותם למועילים, מקצועיים, שקופים ואחריותיים יותר. עם השנים נצברה בצוות מומחיות בשיתוף מקבלי שירות בכלל וקטינים בפרט, כתפיסה שלאורה מתוכננים מערכי מחקר רבים, וכן נצבר ניסיון מעשי רב בשיתוף מקבלי השירות ברמות שונות. לפני כשנתיים הצטרפה למכון יועצת מניסיון חיים, והיא מסייעת לחוקרים בתכנון ובביצוע מחקרים הנוגעים לשירותים עבור ילדים ובני נוער, באמצעות הצגת נקודת מבטם, מתוך ניסיון חייה כילדה ונערה בתחנות שונות של שירותי הרווחה.

מטרות המחקר

מטרת המחקר המרכזית היא להבין את עמדותיהם של מקבלי השירות בנוגע להתערבות מכוח החוק, לבעלי התפקיד ולצמתיים המרכזיים ולאסוף את המלצותיהם בנוגע לדרכי התערבות מיטביות מתוקפו. הידע מניסיון החיים שמחזיקים הקטינים, הבוגרים והוריהם יסייע בתהליכי קבלת החלטות בנוגע לשינויים הדרושים בחוק ולתכנון ויישום התערבויות מיטביות המתבצעות מתוקפו. נוסף על כך השתתפותם בתהליכי קביעת מדיניות עומדת בזיקה ישירה עם עקרונות האמנה בדבר זכויות הילד שעליה חתומה מדינת ישראל, ובכללה הזכות להשתתפות המעוגנת בסעיף 12 לאמנה ושלאורה התבקשה הוועדה לבחון את החוק.

שיטת המחקר

המחקר נערך בשיטה האיכותנית וכלל 20 ראיונות עומק חצי מובנים:



ארבעה ראיונות עם הורים לבוגרים
אשר בעבר התקיימו בנוגע להם התערבויות במסגרת חוק הנוער



שמונה ראיונות עם בוגרים בני 18+
אשר בעבר התקיימו בנוגע להם התערבויות במסגרת חוק הנוער



שלושה ראיונות עם הורים לקטינים
(עד גיל 18) אשר מתקיימות בנוגע להם בהווה התערבויות במסגרת חוק הנוער



חמישה ראיונות עם קטינים (בני 12-18)
אשר מתקיימות בנוגע להם בהווה התערבויות במסגרת חוק הנוער

נעשו מאמצים לגייס מרואיינים מקבוצות שונות באוכלוסייה (מבחינת רקע דתי ותרבותי ומצב חברתי-כלכלי) וכן להבטחת איזון מגדרי ומגוון של גילים. מאמצים אלו צלחו חלקית בלבד, ומסיבות שונות שיפורטו בהמשך, חלק ממאפייני המרואיינים ובעיקרם גיל הקטינים, מצבם החברתי-כלכלי ושיוכם הדתי נותרו הומוגניים. אשר למאפייני מגדר, תרבות ומקום מגורים, התקבלה קבוצת מרואיינים הטרוגנית יותר. הראיונות נערכו עם מקבלי שירות שהסכימו (או הסכימו לכאורה) ליישום תוכנית הטיפול במסגרת החוק, וכן עם כאלה אשר הביעו חוסר הסכמה לתוכנית הטיפול במסגרת החוק (להלן "משתתפי המחקר" וגם "משתתפים"), וזאת כדי להביא את העמדות והחוויית המורכבות בעת התערבות סמכותנית, אשר לעיתים נעשית בכפייה.

המשתתפים גויסו בסיוע גורמים מקצועיים ויועצת מניסיון חיים, על בסיס נוסח פנייה שניסח צוות המחקר. נוסח הפנייה כלל הסבר על המחקר ומטרותיו, השימוש שיעשה בתכנים שיעלו בראיונות, התייחסות להיבטים אתיים, בקשת אישור ההורים לפנות לקטין (בקבוצת המחקר של קטינים בהווה) והסכמת הקטין.

עבור המשתתפים שעניינם נדון תחת חוק הנוער בהווה (קטינים והורים לקטינים), התקבל אישור עקרוני מנשיאת בית המשפט לנוער. כמו כן התקבל אישור פרטני בנוגע לכל משתתף מן השופט או השופטת הממונים על התיק המתנהל.

כלי המחקר

לצורך המחקר גובשו שני מדריכי ראיון עומק חצי-מובנים: האחד עבור בוגרים וקטינים שבנוגע להם מתקיימת התערבות מתוקף החוק בהווה או התקיימה בעבר (ר' נספח א), והשני עבור ההורים (ר' נספח ב). מדריכי הראיון נוסחו בשיתוף נציגות הוועדה הציבורית ובסיוע יועצת מניסיון חיים. הראיונות כללו התייחסות לנסיבות שבגינן הייתה התערבות מכוח חוק הנוער (טיפול והשגחה), לחוויית המשתתפים ולתפיסותיהם את סוג ואיכות ההתערבות של העו"ס לחוק, של ועדות תכנון טיפול, של בית המשפט לנוער ושל המסגרות החוץ-ביתיות, וכן הובאו המלצותיהם על דרכי התערבות מיטביות והדגשים בהן.

מדריכי הראיון גובשו ונוסחו על בסיס שני צירים מארגנים:

1 | ציר כרונולוגי - החל בתחילת המעורבות של העו"ס לחוק, עבור בוועדה לתכנון טיפול ברשות המקומית,

גיבוש תוכנית ההתערבות, מעורבות בית משפט לנוער וההכרעות בו וכלה ביישום תוכנית הטיפול, מעקב אחריה והקשר לאורך זמן עם העו"ס לחוק נוער. זהו הציר הראשי שהוביל את מהלך הראיון.

2 | ציר תוכני - התבסס על ארבעת העקרונות המנחים של האמנה בדבר זכויות הילד: הזכות לאי-הפליה ולשוויון

(ובכלל זה התייחסות לצדק, יחסי כוחות ועמדה מול הממסד); הזכות לחיים, הישרדות והתפתחות; הזכות להביע עמדה ולהשתתף בקבלת החלטות; ועקרון טובת הילד (אל מול זכויות הורים ושיקולים מערכתיים שונים).

הכשרת המראיינות

המראיינות שנבחרו למחקר הן חוקרות מנוסות בשיטות מחקר איכותניות וגם עובדות סוציאליות שיש להן היכרות מעמיקה עם עולם התוכן של אלימות במשפחה, התעללות בילדים והזנחתם וכן ניסיון רב בפרקטיקה של עבודה עם אוכלוסיות אלו. המראיינות קיבלו הכשרה ייעודית על ידי מובילות המחקר ועל ידי הגב' שרית צרפתי, מנהלת תחום חוק הנוער (טיפול והשגחה). ההכשרה התייחסה לנושאים האלה:

- מטרות המחקר, מערך המחקר וכלי המחקר (מדריכי הראיון והחלוקה המבנית לצירים מארגנים)
- הרקע למחקר: היכרות עם חוק הנוער, עילות הנזקקות ודרכי ההתערבות הנגזרות ממנו, תפקידה וסמכויותיה של עו"ס לחוק נוער; האמנה בדבר זכויות הילד ועקרונות היסוד בה; ידע מניסיון חיים; שיתוף מקבלי שירות

בכלל וכפרקטיקה הנגזרת מן האמנה, והזכות להשתתפות שהיא אחד מעקרונות היסוד בה

- עקרונות לשיח עם ילדים, מיומנויות ריאיון עם ילדים נפגעי התעללות והזנחה, זיהוי מצבים רגישים והתמודדות עימם

- היבטים אתיים ורגשיים של המחקר והתמודדות עם התכנים המורכבים

איסוף הנתונים

ראיונות העומק עם משתתפי המחקר נערכו פנים אל פנים. כל ריאיון ארך בין חצי שעה לשעה, בזמן ובמיקום שבחר המשתתף. כל הראיונות הוקלטו בהסכמת המשתתפים ותומללו לאחר מכן. הראיונות נערכו בין חודש אוקטובר 2023 לחודש דצמבר 2024. ביצוע הראיונות הוקפא לכמה חודשים עקב פרוץ מלחמת חרבות ברזל בשבעה באוקטובר 2023, בהתייעצות עם מזמיני המחקר. זאת ועוד, חלקו השני של ביצוע הראיונות עם מקבלי השירות (קטינים והורים), אשר קיימת בנוגע להם התערבות בהווה מתוקף חוק הנוער, דרש קבלת אישור פרטני עבור כל משתתף מן השופט או השופטת הדנים בעניינו בתיק המתנהל. בשל עיכוב רב בקבלת החלטות השופטים, איסוף הנתונים מקבוצה זו ארך זמן רב, ובחלק מן המקרים, הזמן הרב שחלף מרגע קבלת ההסכמה העקרונית להשתתפות במחקר ועד לתיאום הריאיון בפועל, הביא לצורך לגייס מחדש להשתתפות במחקר ולעיתים גרם לנשירה מן המחקר.

ניתוח הנתונים

ראיונות העומק עם ארבע קבוצות המחקר (בוגרים, הורים לבוגרים, קטינים, הורים לקטינים) נותחו בשיטה איכותנית, לפי הגישה התמטית (Braun & Clarke, 2006) ועקרונות ניתוח פרשניים של האתנוגרפיה (Hammersley, 2018), באמצעות תוכנת ATLAS.ti. תחילה גובשו קטגוריות בעלות משמעות פנימית – ביחס לנתונים, ובעלות משמעות חיצונית – ביחס לקטגוריות אחרות (שקדי, 2003) ובעיקרן ארבעת עקרונות האמנה בדבר זכויות הילד: הזכות לאי-הפליה ולשוויון, עקרון טובת הילד, הזכות לחיים, הישרדות והתפתחות, הזכות להביע עמדה ולהשתתף בקבלת החלטות; ובציר הכרונולוגי – זירות הפעולה: עו"ס לחוק הנוער, הוועדה לתכנון טיפול ברשות המקומית, בית המשפט לנוער, מענים חוץ-ביתיים. לאחר מכן, נעשה שימוש ב"טריאנגולציה של חוקרים" – שלוש חוקרות קראו וקודדו יחד את התמלולים של שני ראיונות (האחד עם בוגר והאחר עם הורה לבוגר), כדי לגבש הסכמות על הפרשנות ואופן הקידוד של התמות אשר הוגדרו מראש, וכן כדי לזהות תחומי תוכן נוספים לניתוח וקידוד בתגיות מוסכמות. התכנים החדשים שזוהו חולקו ליחידות טקסט בעלות משמעות ייחודית ומובחנת, למשל: הסיבה להפעלת החוק, מעברים בין מסגרות, מענים שאינם מתאימים במסגרת, התעללות במסגרות, שיקום הורים.

אתיקה במחקר

מחקר זה עוסק באוכלוסייה רגישה ופגיעה של ילדים ובני נוער בסיכון והוריהם, וככזה, מציב אתגרים ייחודיים מבחינה מקצועית, מתודולוגית ואתית. גילם של הקטינים והנטייה לרצות בעלי סמכות, עולמות התוכן שבהם עסקו הראיונות (מצבי סיכון, התעללות והזנחה), חוויות טראומטיות שעברו הקטינים וכן חוויתם וחווית ההורים כשמדובר בהתערבות המדינה, לעיתים באופן כופה, הם רק חלק מן ההיבטים שעלו בעת תכנון וביצוע המחקר. מכאן, לצד ההכרה בחשיבות של איסוף תפיסת הקטינים וההורים לשם הבנת צורכיהם וגיוש מדיניות הנוגעת לעניינם של ילדים, נעשתה הקפדה יתרה על כללי האתיקה המחקריים והמקצועיים וניתנה תשומת לב מיוחדת למצבים של אי-נוחות, מצוקה או קושי של המשתתפים תוך כדי מאמץ לצמצמם באמצעות נקיטת הפעולות האלה:

- המחקר הובא לדיון בוועדת האתיקה של מכון ברוקדייל וקיבל את אישורה לאחר דיון בסוגיות האתיות הנובעות ממנו ובאופנים שבהם יצומצמו. בהמשך, הובאו בפני הוועדה כלי המחקר, נוסחי הפנייה לעובדות הסוציאליות וטופס ההסכמה מדעת (ר' נספח ג).
- כל ריאיון נפתח בהסבר של המראיינות על מטרת המחקר והריאיון וכן על השימוש שייעשה בתוכן שיעלה בו. בתחילת הריאיון הוקראו לכל משתתף סעיפים עיקריים מטופס ההסכמה מדעת על פי קבוצת המחקר שאליה הוא משתייך ובהתאם לגילו, ובהם: שמירה על אנונימיות (לרבות הסייגים החוקיים כאשר מדובר בתכנים שעליהם חלה חובת דיווח), השימוש שייעשה במידע, האפשרות לעצור את הריאיון בכל שלב וללא השפעות ומשכו.
- בפתיחת כל ריאיון הוקלטה הסכמה בעל פה להשתתפות במחקר והיא הייתה תנאי לקיומו.
- כאמור, המראיינות במחקר זה הן עובדות סוציאליות אשר עברו הכשרה ייעודית לביצוע הראיונות.
- ריאיון של קטין הותנה בהסכמתו לכך ובקבלת אישור ההורה או האדם האחראי לו, וכן באישור נשיאת בית המשפט לנוער והשופט או השופטת האחראים לתיק.
- המראיינות הקפידו על תחושת הנוחות של המשתתפים והיו ערוות למצבי חוסר נוחות שעלולים להיווצר אצלם. כמו כן הן הקפידו לשמור על פרטיות המשתתפים בעת הריאיון והם לא נדרשו לחשיפה אישית מלבד זו שנדרשה לצורכי המחקר.
- הראיונות נערכו פנים אל פנים במיקום שנבחר על ידי המשתתף כדי לאפשר אווירה נינוחה, בטוחה ואינטימית ככל האפשר.
- המראיינות הונחו להפנות את המשתתפים לגורמים המתאימים להמשך תמיכה על פי הצורך אם התעוררו קושי או מצוקה בעקבות הריאיון או במהלכו.
- המחקר בוצע תוך כדי שמירה על אנונימיות המשתתפים והובטח להם כי הדברים לא יובאו בשם אומנם וכי הם יוצגו באופן שלא יאפשר לשייך אליהם את המידע. עם זאת, על רקע מאפייני הסיכון של אוכלוסיית היעד, טופס ההסכמה מדעת כלל את הסייגים להבטחת סודיות ואת התנאים להעברת המידע על פי החוקים: הגנה על חסר ישע-חובת הדיווח ([סימן ו'1 לחוק העונשין ס' 368 ד'](#)) וס' 262 לחוק העונשין-אי מניעת פשע.
- חובת הדיווח עלתה באחד מן הראיונות שנערכו עם הקטינים, כאשר קטין שיתף באירועים שהתרחשו במסגרת החוץ-ביתית שבה הוא שוהה וחייבו בדיווח על פי חוק (ס' 368 ד' לחוק העונשין). בהמשך לריאיון נערכה שיחת טלפון עם הקטין, ובה הוזכר לו הסייג לאנונימיות והובהר לו שחלק מתוכני הריאיון מחייבים בדיווח. המקרה הועבר להמשך טיפול של הגורמים המוסמכים.

מאפייני רקע של משתתפי המחקר

בחלק זה יוצגו מאפיינים דמוגרפיים של משתתפי המחקר. כדי לשמור על אנונימיות המשתתפים מוצגים פרטים כלליים בלבד.

לוח 1 | מאפייני הרקע של משתתפי המחקר

מספר הראיונות שנערכו		מגדר	טווח הגילים
		זכר	נקבה
קטינים	5	2	3
הורים לקטינים [^]	3		3
בוגרים	8	4	4
הורים לבוגרים [^]	4	1	3

^אההורים לא נשאלו לגילם ולכן הוא אינו מצוין.

תמות מרכזיות

הממצאים שלהלן יוצגו בחלוקה לפרקים על פי התמות המרכזיות שעלו מן הראיונות, ובהתייחס לארבעת עקרונות האמנה בדבר זכויות הילד, שעל פיהם הובנו הפרוטוקולים של הראיונות:

◀ עקרונות האמנה בדבר זכויות הילד:

- הזכות לחיים, הישרדות והתפתחות (הגנה)
- הזכות לאי-הפליה ולשוויון
- הזכות להביע עמדה ולהשתתף בקבלת החלטות
- עקרון טובת הילד

◀ חווית מקבלי השירות את חוק הנוער: התהליכים, הצמתים ובעלי התפקידים במסגרתו

◀ מקום המשפחה בתהליך

◀ ממצאים נוספים

בכל אחת מן התמות התייחסות כרונולוגית לציר ההתערבות ובתוכה התייחסות לחוויות הבוגרים והקטינים.

הזכות לחיים, הישרדות והתפתחות (הגנה)

הזכות לחיים, הישרדות והתפתחות מעוגנת בסעיף 6 באמנה בדבר זכויות הילד, והיא מורכבת באופן תאורטי משתי זכויות משלימות, שאי אפשר להפרידן: זכותו הטבעית של כל ילד לחיים ולהישרדות וזכות הילד להתפתחות.

1 | הזכות לחיים והישרדות: 'הגנה'

זכותו הטבעית של כל ילד לחיים ולהישרדות כוללת צמצום גורמים הפוגעים בסיפוק הצרכים המידיים הדרושים להישרדותם של ילדים וכן לתמותת ילדים (למשל, איסור על נטילת חיים, איסור הטלת עונש מוות, הגנה מפני פגיעה ואיסור נקיטת אלימות כלפי ילדים, לצד עידוד בריאות והבטחת תנאי חיים נאותים).

א | התערבות על פי חוק לצורך הגנה

רוב משתתפי המחקר, בוגרים וקטינים, הכירו בכך שהפעלת החוק (הפעלת הצו, ההוצאה מן הבית למסגרת חוץ-ביתית, המעורבות של דמויות סמכותיות וכיו"ב) הייתה בלתי נמנעת ואפילו הכרחית בהגנה עליהם מפני מצבים שונים שהתקיימו טרם התערבות החוק ושגרמו לה. חלקם תיארו את ההזנחה שחוו:

"הייתי לבד. הייתי הולך לבית ספר לבד, חוזר לבד, חי לבד. אבא שלי לא היה בבית. אימא שלי עזבה עם אח שלי. הייתי גם בן 5... ידעתי בעצמי שאין לי איפה להיות. אבא שלי לא היה כשיר... לא היה בבית בכלל. הייתי לבד רוב הזמן. כנראה ראו את זה ודיברו על זה והתלוננו... הבינו שזה לא תקין ואז באו והוציאו אותי" (בוגר).

"הסתכלתי על אימא, היה איזה יום אחד שהייתה ממש, ממש שיכורה. כאילו תחשבי ילדה, בת כמה הייתי, ילדה בת 10-11 מטפלת באימא שלה השיכורה. זה לא אמור להיות ככה. אני לא אמורה להחזיק לה את השיער כשהיא מקיאה... אבא שלי לא יכל לגדל אותי כמו שצריך. הוא בדיוק התחתן... ואז גם זה לא עבד, וכל התשומת לב שאני צריכה בתור ילדה לא קיבלתי את זה בכלל. גם כל הזמן הייתי כזה מסתובבת ועם חברים ואנשים וברחובות" (קטינה).

ממרחק הזמן, חלק מן המשתתפים הצליחו להכיר במצוקת ההורים, גילו חמלה בנוגע להתנהגות ההורית המזניחה ואף גוננו עליהם:

"הם [ההורים] מאוד עסוקים בעבר שלהם ובפצעים שלהם וגם איך הם הולכים לשרוד ולתת לילד הזה אוכל ולשלם שהוא יהיה באיזושהי מסגרת. להורים שלי לא היה כסף, אז הם השאירו אותי לבד בבית" (בוגר).

אחרים תיארו שלעיתים ההגנה נדרשה מפני התעללות מסוגים שונים (פיזית, מינית, רגשית ועדות לאלימות) שחוו במסגרת המשפחה ושהובילו להתערבות החוק:

"אבא שלי התעלל בי... הבנתי שזה לא טוב, שזה כואב לי, שזה שלילי..." (בוגר).

"הם [ההורים] פשוט צרחו אחד על השני כל היום ואז אני כל כך צרחתי ובכיתי שחשבו שמכים אותי או משהו" (קטין).

עלתה גם ההכרה כי לעיתים ההגנה שנדרשה לא הייתה מפני אחרים, אלא בשל התנהגויות סיכון עצמי, מצוקה

רגשית-נפשית והזנחה עצמית. הכרה זו עלתה מן ההורים, מן הבוגרים ואף מן הקטינים עצמם. כך למשל תיאר אחד ההורים את חוסר האונים ואת הקושי להגן על הילדה מהתנהגויות שסיכנו אותה:

"הרגשנו שאנחנו בסוג של חוסר אונים... שאנחנו לא מצליחים לגרום לשיתוף פעולה שלה [של הנערה] וזה שהיא בורחת ואין לנו שליטה עליה והיא חלילה עלולה להגיע למקומות מסוכנים" (הורה לבוגרת).

וקטין תיאר את הקשיים שלו בתפקוד ואת ההזנחה העצמית שהביאו להתערבות מכוח החוק:

"הגעתי לפה בלי שום הרגלי חיים... בעיות בבית ספר, כל מיני בעיות... (בלי) היגינה, (בלי) שיח עם בני אדם, כל מיני דברים" (קטין).

ב | היעדר הגנה תחת מעורבות החוק

לצד תיאור מצבי הסיכון שהובילו להתערבות מכוח החוק ונתפסו מוצדקים, משתתפים תיארו כשלים בהגנה עליהם ובמימוש הזכות לחיים ולהישרדות גם בזמן ההתערבות על פי חוק. אלו כללו היעדר השגחה וסיפוק צרכים בסיסיים במסגרות חוץ-ביתיות, היעדר פיקוח על הנעשה בהן, המשך חשיפת ילדים למצבי סיכון ואי מניעת פגיעה בהם, ואף פגיעות שהתרחשו במסגרות עצמן, לעיתים בידי אנשי צוות. לצד כל אלו עלה כי אין כתובת זמינה ונגישה לפניות או לתלונות על המתרחש במסגרת החוץ-ביתית.

◀ כשל בסיפוק צרכים, הגנה ופגיעה במסגרות

מראיינים תיארו היעדר הגנה והשגחה במסגרת החוץ-ביתית:

"מתקשרים אלינו מהפנימייה, אמרו ש [שם הילד] ברת... ולא יודעים איפה הוא. פנימייה, אתם לא רואים איפה הילד? מה, אתם לא משגיחים? איפה ההיגיון? איפה ההשגחה שלכם על הילדים?" (הורה לבוגר).

וכן כשל בסיפוק ובהבטחה של מענה לצרכים בסיסיים במסגרות:

"יום אחד אנחנו באים לבקר אותו, אנחנו רואים אותו בגשם זלעפות בלי נעליים, בלי שום דבר. ככה קצר, מסתובב בחוץ, ולא מעניין את אף אחד. הייתי נותנת לו בגדים, תחתונים חדשים, הכול גונבים. או לא מחזירים מהכביסה או שגונבים לו, הכול היו גונבים שמה" (הורה לבוגר).

"אם אני בבית [בחופשה]... אני רואה שכל דבר אני חייב לאגור, כי יש פה [במסגרת] תמיד חוסר של אוכל... יכול להיות פעמים שנותנים לנו בורקס אחד קטן וזהו... האוכל פה על הפנים. זה סתם דוגמה, זה דבר קטן" (קטין).

לעיתים התרחשו פגיעות במסגרות עצמן כאשר ההשמה בהן נעשתה במטרה להבטיח הגנה על קטינים מפני פגיעה. רוב המקרים הללו תוארו על ידי בוגרים:

"האבא במשפחה האומנת היה מרביץ לנו עם חגורה לפעמים, ואפילו האימא של המשפחה האומנת שגם היא הייתה מרביצה, לפעמים היא הייתה צריכה להגן עלינו מהאבא. כאילו הוא היה כמו חולה נפש הולך בבית ומדבר עם עצמו" (בוגרת).

"בהתחלה הייתי ב... הוסטל או פנימייה... שם היה סיוט. ארבעה גברים עלייך, מהצוות, יושבים עלייך, תופסים לך ידיים, רגליים. העצמות שלי חלשות, כל הזמן היו עליי סימנים, היה לי קשה לזוז. הכול כאב" (בוגרת).

במקרים אחדים תוארו פגיעות גם של קטינים שמטופלים כיום במסגרת חוק הנוער:

"יש פה הרבה קטעים שמרביצים לנערים, ואין אכיפה... היה פה מדריך ששבר לנער יד, שממש נשברה לו הכתף... במגן יש פסק זמן שזה כאילו מובילים אותך באחיזה... פשוט לוקחים לך את הידיים ועושים לך מה שהם רוצים וגם היו משתמשים בזה באמת על דברים של שטויות רק בשביל לתת למדריכים שקט והם היו אומרים את זה גם, כביכול כמו צינוק בתכלס" (קטין).

"במרכז חירום אני רק זוכר שהיה הרבה אלימות שם... המדריכים התחילו להרביץ אז לא היה לי ברירה להתחיל גם... הצוות בא והשתמש אליי בכוח, אני אפילו לא יודע למה... אני זוכר שכמעט מכל דבר היו מפילים אותם על הרצפה... כעונש, נקמה אפילו יכול להיות... כן, זה מרכז חירום" (קטין).

◀ היעדר פיקוח על מצבם של הילדים והיעדר כתובת לפנייה

אחת המרואיינות תיארה היעדר פיקוח על ביקורים וחופשות בבית:

"היו נותנים לי לצאת לאימא שלי לחופשה. אתם לא מודעים לזה שאימא שלי חולת נפש ושהיא ניסתה להתאבד מיליון פעמים ושהיא יכולה להיות אלימה כלפיי?" (בוגר).

וכן היעדר פיקוח על הנעשה במסגרת החוץ-ביתית, אשר נחוזה כנטישה והפקרה על ידי המערכת שאמורה לדאוג לשלומם:

"אף פעם רווחה לא דרכה בבית של משפחה אומנת, בחיים לא. ורצינו, רצינו נואשות שיבוא מישהו ויציל אותנו מהתופת הזה שעברנו... שמו אותנו במשפחה, פשוט הפקירו אותנו, שש שנים של הפקרות, זה מה שעברנו, גיהינום" (בוגרת).

בחלק מן המקרים המשתתפים תיארו היעדר פיקוח כשלצידו חוסר הבנה שלהם את זכותם להגנה:

"אף אחד גם לא אמר לנו... תקשיבו אתם יודעים שאם מרימים עליכם יד זה לא בסדר... אנחנו יכולים לטפל בזה ולהכניס אותם לכלא. או אתם יכולים לפנות למשטרה. לא הסבירו לנו מה זה טוב, מה זה רע... אם אתם שמים אותנו אצל משפחה רעה... זה מה שנדע, זה מה שנלמד כאילו, אם לא תבואו ותגידו לנו שאתם פה ושלימות זה דבר שהוא אסור... לא נדע" (בוגרת).

יתר על כן, בוגרים וקטינים דיווחו כי בעודם חווים פגיעות מסוגים שונים, לא הייתה להם כתובת לפניות או תלונות:

"לא אמרו לי שאני יכולה לפנות למישהו. כלום. לא אמרו לי כלום. פשוט השאירו אותי ככה, תתמודדי, זה מה יש" (בוגרת).

"אין שום כתובת... [האפוטרופוס] לא באמת רלוונטי... כבר איזה שנה לא ראיתי אותו... והיא [העו"ס לחוק הנוער] באה רק לדיונים, ראיתי אותה אולי פעמיים" (קטין).

אחד הקטינים תיאר כי אף על פי שידע שהייתה עבורו כתובת מחוץ למסגרת, הוא חווה חוסר נגישות וקושי לפנות אליה:

"גם אם אתה רוצה לדבר עם העובדים סוציאליים, עם עורך דין, עם זה, הם לא באמת נותנים לך... לעובדים סוציאליים של הקבוצה יש איך לדבר איתם, כי הם כן מדברים איתם. אז גם אני אבקש מהם רוב הפעמים הם יגידו לי לא, כי הם יודעים על מה אני רוצה לדבר... המקום הזה זה דיקטטורה אחת שלמה" (קטין).

אחד הקטינים הדגיש את הצורך בתפקיד של מפקח, חיצוני למסגרת, שייבחן את הנעשה במסגרת, את מועילותה ואת הצורך של המשך ההשמה בה:

"ברגע שהמעון רוצה שתהיה פה – תתקע פה... צריך לעשות באמת שמישהו, לאחר זמן מסוים יתערב. אם נער פה, שנתיים ומשהו והמקום... לא מקדם אותו והוא נשאר – כנראה שקורה שם משהו, כנראה שהמקום הזה לא בשבילו. זה כאילו זו הדרך הכי נוחה... הם לא יודעים איזה נער הם יקבלו ואם יקבלו נער אלים, אם יקבלו נער שיעשה ונדליזם... אז הם מעדיפים להשאיר את הטוב והמוכר מבחינתם... אחרי זמן מסוים... צריך באמת שמישהו יתערב. כי כנראה שהמקום הזה לא עוזר לו וצריך למצוא לו משהו אחר. מישהו מבחוץ, מבחינתי מישהו שיהיה חלק מחסות הנוער שבסופו של דבר, אחרי שנה, שנה וחצי שהנער נמצא פה שבאמת שישאלו למה הוא פה? איך אתם עוזרים לו?" (קטין).

2 | הזכות להתפתחות

חלקה השני של הזכות לחיים, הישרדות והתפתחות, מתייחס לזכות הילד להתפתחות, על מגוון היבטים: פיזי, נפשי, מוסרי וחברתי והבטחת מסלול הצמיחה שלו עד לבגרות (למשל, תנאים נאותים ללימודים, גרייה והעשרה, סוציאליזציה וחינוך לנורמות חברתיות, סביבה יציבה, בטוחה ותומכת).

בחלק זה יוצגו תחילה ההזדמנויות לצמיחה והתפתחות שהמעורבות מתוקף החוק אפשרה למשתתפים, ובהמשך לך יוצגו הגורמים אשר היו בבחינת חסמים אשר עיכבו את התפתחותו של הילד תחת מעורבות החוק.

א | הזדמנויות להתפתחות תחת מעורבות החוק

מן הראיונות עלה כי בחלק מן המקרים ההוצאה מן הבית והשילוב במסגרות חוץ-ביתיות מתאימות תרמו להתפתחותם הלימודית, הקוגניטיבית והחברתית של הילדים. המסגרות הללו אפשרו לילדים סדר יום מובנה, השתתפות בפעילויות מגוונות, תמיכה לימודית ותגבורים אשר סייעו לצמצום פערים ולעידוד הישגים.

כך, הורה לבוגר תיאר כיצד מסגרת חוץ-ביתית, שכללה פעילויות מגוונות כמו התנדבות בחוות בעלי חיים, תרמה להתפתחותו של הילד ובו בזמן גם לתחושת הביטחון והסיפוק שלו עצמו, שהשפיעה גם על מידת שיתוף הפעולה שלו עם תוכנית ההתערבות:

"היה לו טוב, הוא למד, היה לו פעילויות, היה לו סדר יום, היה מתנדב בחוות החיות, הוא היה עושה המון דברים, היה לו כיף. ברגע שהיה לו כיף, אז גם לי היה כיף" (הורה לבוגר).

בוגרת ציינה את היציבות והוודאות שהתאפשרה בהשמה קבועה ובטוחה כתורמת לתחושת ביטחון אשר קידמה ועודדה התפתחות לימודית וחברתית:

"הלימודים הכי טובים שהיו לי זה אצל המשפחה האומנת... ועם כל החינוך שהם היו מאוד מקשים איתי, הייתי הולכת ללמוד והייתי מביאה ציונים טובים והיה לי חברות והיה לי בית ספר והיה לי שגרה" (בוגרת).

עוד עלה כי כאשר הילדים שולבו במסגרות שמתאימות להם, הם יכלו להשתמש במשאבים שלא עמדו לרשותם בבית או במסגרת קודמת שהיתה מתאימה פחות, ובעזרת משאבים אלו הצליחו להתפתח מבחינה לימודית וקוגניטיבית והגיעו להישגים:

"שם בית הספר הוא רגיל פעם ראשונה, וממש ניצלתי את הקטע הזה שיש מלא תגבורים גם אחרי הצוהריים ודברים כדי לגשר על כל הפערים שהיו לי בלימודים מהפנימיות הקודמות... והייתי בין החברה בכיתה שהיה להם ממוצע הכי גבוה והכי מסודרים ושהעתיקו מהם, הפצצתי בלימודים" (בוגר).

בוגרים הדגישו את החשיבות של מסגרת יציבה, סביבה תומכת ונורמות חברתיות ברורות בהתפתחותם. אחד

הבוגרים תיאר כיצד מסגרת המשלבת חוקים ברורים, שגרה יום-יומית מובנית, ולוח זמנים מסודר אפשרה לו לחוות תחושה של בית ושייכות, ותיאר את המדריכים כדמויות מטפלות שדאגו לרווחתו:

"זה היה מקום שהרגשתי בו הרבה יותר בנוח מהמקום הקודם. הוא היה הרבה יותר ביתי והיו שם מדריכים והם היו כמו אבא ואימא כאלה ודאגו לנו והייתה מעטפת מטופת... הכול היה מסודר, היה לו זשבוני שהוא מתחיל מהבוקר עד הלילה, ידוע בכל שעה מה קורה... חוקים ברורים, הכול ברור, מה מותר, מה אסור, מה קורה בכל שעה" (בוגר).

ב | חסמים להתפתחות תחת מעורבות החוק

לצד ההזדמנויות שהתערבות על פי חוק מייצרת לקידום הזכות להתפתחות, רבים מן הבוגרים העלו דווקא חוויה של הזנחה התפתחותית ופגיעה בזכות זו במסגרות שאליון הם נשלחו מתוקף מעורבות החוק. חלקם חוו שההגנה שקיבלו באה לעיתים על חשבון התפתחות או למידה.

◀ פגיעה בהתפתחות הלימודית-קוגניטיבית

מן הראיונות עלה האתגר של מערכות הגנת הילד בהבטחת זכות הילד להתפתחות על מכלול רכיביה. המשתתפים תיארו כשלים בטיפול סביבה לימודית עקבית, בהיעדר רצף חינוכי ותנאים הולמים ההכרחיים להתפתחות לימודית וחינוכית. בוגרת תיארה חוסר עקביות במסגרות החינוך, מעבר תכוף בין מסגרות, והיעדר ליווי לימודי מותאם, אשר להרגשתה הביאו לפגיעה במסלול החיים העתידי שלה:

"...וכל הזמן הזה גם אין לימודים, כן? לא לומדת כלום בבתי ספר, דפקו אותי מבחינה לימודית מכל הכיוונים, זה מה שעושים לילדים כאלה ואחרי זה מצפים מהם שאיך הם יצליחו בחיים? שאיך הם לא ילכו לפשע? ... למה לא לוודא שהילד הזה נשאר תמיד באותו בית ספר?" (בוגרת).

◀ פגיעה בהתפתחות החברתית

משתתפים תיארו פגיעה בתחום החברתי עקב מעברים תכופים בין מסגרות שהקשו עליהם לבסס קשרים חברתיים ולהיטמע מבחינה חברתית:

"אם אתם מעבירים אותו מסגרת לפחות תשאירו אותו באותו בית ספר עם אותה חברה, עם אותם ילדים, אל תשנו לו את המסגרת שלו" (בוגרת).

◀ פגיעה בהתפתחות הרגשית

חלק מן המשתתפים תיארו השפעות על התפתחותם הרגשית, כמו פגיעה בהתפתחות הערך העצמי, חוויה עמוקה של בדידות והגברת החוויה של התנהלות הישרדותית:

"אני חושב שאת השלוש שנים האלה עברתי כזאב בודד. אני אומר לך את האמת. מבחינת כל המערכת הזאת. כל המערכת הזאת. סוג של זאב בודד. ככה אני מרגיש... אני יכול להסתדר לבד לבד. לא צריך אף אחד. אני אסתדר בעצמי" (קטין).

הזכות לאי-הפליה ושוויון מעוגנת בסעיף 2 באמנה בדבר זכויות הילד ומחייבת את המדינות החברות באו"ם להבטיח שכל ילד בתחום שיפוטן יזכה ליהנות מכלל הזכויות המעוגנות בה, וזאת ללא הפליה "מכל סוג שהוא". חובת המדינות אינה מסתכמת במניעת הפליה, אלא כוללת את החובה לנקוט פעולות אקטיביות נמרצות למיגור כל סוגי ההפליה ולתיקון מבנים חברתיים וכלכליים שבהם מושרשת הפליה זו.

מן הראיונות עלו שתי מגמות תחת התמה 'הזכות לאי-הפליה ושוויון'. מחד גיסא, בוגרים תיארו את המענים שבהם שולבו מתוקף החוק ככאלה אשר פתחו בפניהם הזדמנויות לצמיחה, התפתחות ואף לניעות חברתית המבטאות למעשה הצלחה של מעורבות החוק בצמצום אי-השוויון. מאידך גיסא, חלקם תיארו חוויה של הפליה הן בכל הקשור לעצם ההתערבות מתוקף החוק, לרבות הנסיבות התרבותיות והחברתיות שמהן הגיעו, וכן חוויה של אי-שוויון והפליה במסגרת ההתערבות על פי החוק – במסגרות עצמן מאנשי צוות או משום שההתערבות על פי חוק לא הצליחה לצמצם את אי-השוויון או את ההפליה שחוו.

1 | התערבות על פי חוק והוצאה מן הבית כתורמים לצמצום אי-שוויון

אחד הבוגרים תיאר את ההזדמנויות שנפתחו בפניו במסגרות החוץ-ביתיות. לתפיסתו, הזדמנויות אלו אפשרו לו ללמוד ולהתפתח על אף נסיבות חייו ומשפחתו ונקודת המוצא שלו ואף אפשרו לו ניעות חברתית באמצעות שימוש במשאבי המערכת, שלהם לא היה זוכה אילולא ההתערבות מתוקף החוק והוצאתו מן הבית:

"השתמשתי בכל התגבורים של אחרי בית ספר, זכור לי שהיה פרויקט של תגבורים אחרי בית ספר שמקבלים ארוחת צהריים ומורים השלימו מתמטיקה ואנגלית והלכתי כל הזמן לקבוצות האלה ולכל התגבורים, סיימתי בין הכי מצטיינים בשכבה... בי"א י"ב התחילו כבר להנחיל לנו, אני הייתי בפרופריה והתחילו להנחיל לנו מהצבא, 'תעשו עתודה' (בוגר).

הבוגר התייחס להזדמנויות שעשויות להיפתח כשמנצלים את המשאבים הזמינים:

"גם אם אין לכם [בני נוער] כסף וגם אם אין לכם כלום, אז המדינה עושה מלא תוכניות. אני בסוף הצטרפתי לעתודה ולדברים כאלה שבסוף יממנו לכם את הלימודים. רק תרצו ורק תשקיעו ותקבלו הכול גם בלי שיש לכם משפחה עם אימא רופאה ואבא עורך דין" (בוגר).

הזדמנויות אלו תוארו גם מנקודת מבטו של הורה לבוגר, שלתפיסתו המסגרת החוץ-ביתית שבה הושם כילד במסגרת החוק אפשרה לו ללמוד, להתפתח, ו'להצליח', הזדמנויות שלתחושתו לא היו פתוחות בפניו בקהילה:

"אנחנו הרווחנו מזה, שם הילדים שלנו לומדים ולא נבהלים מהלימודים, ולא איזה פחד יש להם ללמוד, הילדים כל הזמן מבינים, אמרתי להם אל תהיו כמוני, תעבדו בעבודה מכובדת, שיהיה לכם טוב, תצליחו" (הורה לבוגר).

2 | אי-שוויון והפליה מעצם מעורבות החוק או במסגרתו

לצד חוויות אלו המציגות את ההתערבות כתורמת לצמצום אי-שוויון, חלק מן המשתתפים תיארו דווקא שימור או העמקה של אי-השוויון תחת מעורבות החוק או במסגרות עצמן.

היבט זה בלט במיוחד אצל אחד מן הבוגרים, אשר גדל כילד להורים מהגרים. הוא תיאר את עצם מעורבות החוק במשפחתו כמאופיינת בחוסר שוויון. הוא התייחס לפער התרבותי והמנטלי ולשיפוט העדתי (אתנוצנטרי) של ה'ממסד' את ההורות של אביו ואימו על פי אמות מידה מערביות:

"אני נולדתי ב[אפריקה]... זה הורים אפריקאים. זה חינוך של מכות, זה לא משהו שהוא חדש, כאילו, בואי נגיד שבאפריקה זה לא זעקת מצוקה. ואנחנו מגיעים למדינה יהודית מערבית" (בוגר).

לתפיסתו, הוריו הופלו ביחס למשפחות אחרות, שאינן זרות ("מרוקאיות או מזרחיות"), הן בחומרת היחס להתנהגות ההורית הן ביכולת לקבל סיוע מן המערכות:

"אזורים ושכונות שאני בטוח שמשפחות מרוקאיות או מזרחיות כן נותנות צ'פחה לילד שלהם, פשוט היום אני מתאר לעצמי שהורה מהגר שמגיע לפה שאין לו שום עזרה, גם לא מהרווחה (בוגר).

הבוגר תיאר כי כילד למהגרים, המפגש הקרוב והאינטנסיבי עם הממסד ייצג את המפגש הקשה עם החברה הישראלית:

"בגלל שאנחנו מהגרים אז פגשתי את המדינה דרך המשפחה שלי, דרך משרד הפנים... כל מפגש שהוא ממסדי... הוא מאוד קשה. כי גם אתה חי את התחושה שבכל רגע אתה יכול לאבד את היחס הזה, אם לא תשחק את המשחק שהממסד זקוק לו בתור ילד" (בוגר).

חוויית השונות לוותה בתחושות בדידות, ניכור וזרות. הוא תיאר כי אנשי המקצוע לא הצליחו להיענות לצרכיו הרגשיים ולהתמודד עם קשיי הזהות ועם ההתנכלות שחווה מצד ילדים:

"אני חושב שעד גיל 13 הרגשתי מאוד יתום... ילד שחור יחידי, אין עוד מישהו שדומה לך... זה מביא איתו דברים מול ילדים אחרים, זה שאתה השחור היחידי – קללות ואלימות וכאילו המון דברים שאני יודע שהרווחה באותם השנים לא ידעה איך להתמודד איתם אפילו... לא היה להם שום כלים, גם פסיכולוגיים וגם רגשיים ומנטליים להבין בכלל מה אני עובר בתור ילד" (בוגר).

3 | חוסר הצלחת ההתערבות מכוח החוק בצמצום אי-שוויון

אצל חלק מן הבוגרים האחרים עלתה החוויה שההתערבות מתוקף החוק, שאמורה הייתה להבטיח לילדים שוויון הזדמנויות ואפשרויות להתפתחות, לא רק שכשלה בלהבטיחם, אלא אף הגבירה את ההפליה וצמצמה את ההזדמנויות שלהם לעומת ילדים אחרים שגדלו במשפחות ובקהילות שלהם:

"אין לי בגרויות, אין לי שום יחידות, אין לי אפילו שנת לימוד. כלום. למה? כי הם דפקו אותי... לא נתנו לי את האופציה ללמוד אפילו" (בוגרת).

לעיתים, חוו הבוגרים את חוסר השוויון בין ילדים במסגרות החוץ-ביתיות, מבחינה חומרית אך גם מבחינת מענים מצומצמים ודלים שהבליטו את חוסר השוויון ואת נקודות הפתיחה השונות שמהן הגיעו ילדים למסגרת:

"לא כל כך באו לבקר אותי שם [במסגרת] ובחופשות הייתי נשאת בפנימיות ב"קבוצת נשאים" או בית חופש עם כל הילדים שלא היה להם לאן לחזור... לא קיבלתי דברים כמו שהיה לרוב הילדים כמו ממתקים, בגדים, נעליים, משחקים או יציאות לבילויים עם ההורים. במקום זה את הדברים האלו קיבלתי מהפנימייה אבל דברים בסיסיים ופשוטים יותר" (בוגרת).

חלק מן הבוגרים תיארו חוויות של הפליה במסגרות עצמן. אחת הבוגרות תיארה הפליה בוטה שהיא ואחיה חוו במסגרת האומנה בינם ובין הילדים הביולוגיים של המשפחה, שבאה לידי ביטוי בסיפוק הצרכים:

"במשך שש שנים... המשפחה אומנת היו עושים הפליות בבית שלהם, בינינו לבין הילדים שלהם. הם היו נותנים לנו להתקלח, לפי מה שזכור לי, זה היה פעם או פעמיים בשבוע. הם ממש היו מתקמצנים עלינו. היא הייתה יכולה להכין אוכל לילדים שלה ולנו לתת לאכול פרוסה עם שוקולד" (בוגרת).

הזכות להשתתפות כוללת את זכות הילד להישמע ולהביע דעה בחופשיות תוך כדי מתן משקל ראוי בהליכי קבלת ההחלטות בעניינים הנוגעים לו. זכות זו נועדה להבטיח כי התפיסות והעמדות של ילדים יקבלו ביטוי ויישקלו במגוון רחב של נושאים. היא משקפת הכרה בכבודו של הילד כאדם ומעמידה אותו, את דעותיו, את תפיסותיו ואת רצונותיו כחלק בלתי נפרד מהליכי קבלת ההחלטות בנושאים הנוגעים לחייו. אולם לא די בהבטחת זכותם של ילדים להשמיע את קולם, אלא יש להבטיח כי ההשתתפות תהיה מועילה ובעלת משמעות. בהתאם לפרשנות ועדת האו"ם, הזכות להשתתפות כוללת את הזכות של הילד להשתתף בהחלטות פרטניות הנוגעות לו וכן את הזכות של ילדים כקבוצה להשתתף בקביעת מדיניות בעניינים הנוגעים להם (מורג ואח', 2021).

בפרק זה יוצגו ממצאים על אודות החוויות והתפיסות של מקבלי השירות בנוגע לרצף השיתוף וההשתתפות בתהליכי קבלת ההחלטות שהתקבלו בעניינם במסגרת החוק, החל מחוסר שיתוף, עבור בשיתוף סמלי, יידוע והיוועצות וכלה בשיתוף מלא והשפעה ממשית על ההחלטות. יובאו גם תפיסות המשתתפים בנוגע לשיתופם או לאי שיתופם ולהשפעות החיוביות והשליליות אשר נלוו לכך.

לצורך כתיבת פרק זה נעשה שימוש במודל רמות השיתוף של ארנסטיין (Arnstein, 1969), שעל בסיסו התפתחו מודלים נוספים לשיתוף ילדים. המודל מורכב משמונה רמות (ר' עמ' 11), אך הממצאים שעלו מן הראיונות התכנסו לארבע רמות:

רמה 1 | manipulation – היעדר השתתפות

רמה 2 | informing – יידוע ומתן מידע על אודות החלטות שהתקבלו או עתידות להתקבל, על הסיבות להן ועל השפעותיהן הצפויות. בדרך כלל נעשה לקראת סוף תהליך קבלת ההחלטות או אחריו

רמה 3 | consultation – היוועצות המאפשרת השמעת עמדה אך ללא ערובה ליישום ההצעות העולות

רמה 4 | partnership – שותפות ומעורבות פעילה תוך השפעה על קבלת ההחלטות

הממצאים בפרק זה יוצגו על פי רמות השיתוף האלה בשונה משאר הפרקים, אשר מאורגנים על פני הציר הכרונולוגי של ההתערבות.

1 | היעדר השתתפות

חלק מן המשתתפים, בעיקר בוגרים אבל גם קטינים, תיארו אי השתתפות בתהליך קבלת ההחלטות או שיתוף סמלי/ריטואלי. חלקם תיארו כי התהליכים שהתרחשו לא הובאו לידיעתם, לא הוסברו ולא תווכו להם:

"לא הסבירו שם כלום, זה היה מאוד חשוב להבין לכמה זמן, מתי אני יוצא, מתי אני אראה מישהו שאפשר לדבר איתו. לא הבנתי שם כלום. אז לפחות לתקשר, גם אם זה סוג של בכפייה" (בוגר).

בוגרת נוספת תיארה את חוסר השיתוף כהיעדר של יידוע בסיסי על קיומם של הליכים ומתן מידע עליהם:

"אני יודעת בגדול תמיד שאנחנו תחת צו בית משפט... אנחנו תחת המדינה וזהו, אך פעם לא ידענו מתי יש ועדה, תמיד זה כאילו היה מין עננה כזאת, זה תמיד היה מלחיץ כי את לא ברשות עצמך. חוויה של חוסר אונים ממש, אבל אף אחד לא נתן לנו הסברים או מידע, זה אף פעם לא היה שם" (בוגרת).

אחד הבוגרים תיאר את היציאה מן הבית כמפתיעה ופתאומית, ללא הסבר, הכנה או הודעה מוקדמת:

"אני לא יודע מי החליט שאני לא יכול להישאר בבית... באו לקחו אותי יום אחד לפנימייה... נראה לי עובדת סוציאלית או מהסעד, אני לא מכיר, הייתי ילד בכיתה א', ילד קטן. לקחו אותי מהשיעור, הוציאו אותי באמצע הבית ספר ומאותו יום זהו. עשר שנים הייתי בחוץ" (בוגר).

חשוב לציין שבחלק מן המקרים המשתתפים היו נוכחים פיזית בדיונים שנערכו בנוגע להם, אולם הנוכחות הייתה על פי נהלים וטכנית, כך שגם כאשר לכאורה מתקיים שיתוף הוא נתפס כריטואלי ואינו מהותי:

"אמרו לי שיש לי צו... הוא [השופט] שאל את כל הגורמים אם הם מסכימים שיהיה צו, אמרו כן וזהו. בזה נגמר הדיון. הייתי שנייה אחת. לא שאלו אותי כלום. הייתי שם פשוט על תקן ניצב" (קטין).

עוד עלה כי תפיסת השיתוף כריטואלי נובעת בין היתר משיח עם הילד ובירור רצונו לאחר שהחלטה כבר התקבלה, מה שנתפס בעיניו כפעולה פורמלית בלבד:

"יש החלטה... אתה על תקן ניצב גם בוועדה הזאת. אתה לא באמת משפיע או משהו כזה. הם לא באמת מעניין אותם מה אתה אומר. הם באים עם החלטה מסוימת... הם לא מקשיבים למה שאתה אומר... שואלים אבל עושים את זה רק בשביל הפרוטוקול. לא באמת אכפת להם" (קטין).

2 | יידוע

משתתפי המחקר תיארו מקרים שבהם קיבלו מידע על החלטות שהתקבלו בעניינם, על הסיבות להן ועל ההשפעות שנלוות להן. לעיתים מידע זה היה חלקי או נמסר בדיעבד וגרם לתסכול, ולעיתים היידוע כשלעצמו נחווה כמיטיב ובעל משמעות. מצב זה תואר במקרים שבהם נעשו מאמצים להבין את הילד ואת רצונותיו והעדפותיו.

אחת הקטניות תיארה שהרגישה שהיא חשובה ושנעשים מאמצים כנים לקבל החלטות מיטיבות עבורה, ואת המשמעות שהייתה לכך בתהליך:

"העו"ס שלי של הרווחה באה לדבר איתי בשביל להסביר לי מה קורה. היא אמרה לי שהיא לא אחראית על היישום של זה כרגע אבל שהיא תעשה הכול בשביל שאני אהיה במקום טוב. כאילו, היא הסבירה לי את המקום, היא הסבירה לי את המצב, מוציאים אותי מהבית בגלל שאבא לא יכל בעצם לטפל בי ואימא לא כשירה לטפל בי, אז בגלל זה אני פה" (קטינה).
"לא הייתי בהם [בדיונים]... [עו"ס לחוק הנוער] הייתה מספרת לי... לא הכול, כן? אבל מה שעניין אותי מה שזה אז היא סיפרה לי מה שהיא יכולה" (קטינה).

חלק מן המשתתפים תיארו כי את המידע וההסברים על ההחלטה שהתקבלה הם קיבלו במסגרת החוץ-ביתית:

"חייב לעשות ועדת השמה פעם ב... כדי להישאר וזהו... בפנימיות מסבירים בדיוק מה הולך להיות. על מה מדברים, על מה קורה, על המצב כאילו של הזה, ונשארים" (קטינה).

3 | היועצות

היועצות כוללת טווח רחב שבין היועצות כוללנית בנוגע למצבו של הילד ולכלל ההחלטות הנוגעות אליו, ובין היועצות בנוגע לסוגיה מסוימת או לנושא מסוים שנמצא על סדר היום:

"בגיל מסוים, אני לא אגיד שמתיעצים איתי עד הסוף, אבל כן, סוג של מתייעצים. כאילו שואלים אותי למה אתה חושב שטוב לך להיות בבית, האם אתה ממליץ לי להשאיר אותך בבית, האם אתה ממליץ לי זה, כאילו כן יותר להתייעץ עם הילד" (קטין).

אחת הקטניות שיתפה בחוויה מבית המשפט אשר מבטאת רמת השתתפות זו. היא מתארת השתתפות בדיון והזדמנות להישמע ולהביע את עמדתה, זאת אף על פי שההחלטה שהתקבלה הייתה שונה מעמדתה. לתפיסתה, בית המשפט לא צריך להסתפק בהקשבה לילד בלבד, אלא עליו לעזור לילד גם להבין את הצורך שלו:

"השופטת קיבלה אותי, דיברה איתי כאילו על מי היא ומה היא ומה היא עושה פה ומה קורה בעצם בבית משפט. נתנו לי לדבר, נתנו לפקידת סעד שלי לדבר, נתנו לאפוטרופוס וכל מי שהיה נוכח וזהו... יש

פעמים שהבית משפט לא בדיוק מקשיב, כי הוא רואה את הבשלות ואת מה שנכון. אם הוא רואה את התמונה המלאה ורואה שהילד לא רואה את התמונה המלאה אז הוא יותר עוזר לילד להבין כאילו מה הוא צריך. עכשיו, בואי, יש משפטים שאת לא תהיה מרוצה. אבל אין מה לעשות. זה המשפטים (אבל) כל משפט שהייתי הסבירו לי כל החלטה ודיברו איתי על הכול" (קטינה).

בחלק מן המקרים ההיוועצות עם הילד מובאת בחשבון בתהליך קבלת ההחלטות כך שבמסגרתה מתקיים איסוף מידע מן הילד עצמו בנוגע לעמדותיו ולתפיסותיו:

"כשישבנו ודיברנו אני לא זוכר מה בדיוק אמרתי לה וכן התלוננתי והדבר האחרון שאמרתי לה שמאוד קשה לי שם ושאיני לא רוצה להיות בבית הזה, שתיקח אותי לכל מקום אחר רק לא פה. ואז העבירו אותי לפנימייה" (בוגר).

חלק מן המשתתפים תיארו היוועצות מצומצמת ונקודתית, למשל בין שתי חלופות:

"שאלו אותי אם אני רוצה מקום שהוא דתי או חילוני... זה הבחירה היחידה שנתנו לי אבל מעבר לזה לא אמרו לי שום דבר, הם פשוט הכניסו אותי לשם" (בוגרת).

חלקם הביעו אכזבה על כך שהרגישו שלא ראו ושמעו אותם מספיק, וביטאו רצון להישמע יותר:

"אני הרגשתי נגיד, במשפטים שלי ברווחה, בבית משפט, צו בית משפט לפנימיות אני כאילו לפעמים חושבת שלא שומעים אותי מספיק והעו"סית לחוק נוער היא באה ומדברת על מה שטוב לי, אבל היא לא מבינה מה קורה לי בפנים" (קטינה).

4 | שותפות ומעורבות פעילה

התיאורים של משתתפי המחקר אשר ביטאו השתתפות ברמתה הגבוהה כללו מעורבות בתהליכים לעיתים עד כדי השפעה ממשית על קבלת ההחלטה. יש לציין כי השתתפות ברמה זו אין משמעותה או כוונתה בהכרח קבלת החלטה בהתאם לרצונו של הילד:

"הייתי כבר לא ילד קטן, הייתי בן 13 ו-14, ויש עם מי לדבר... באמת הרגשתי שמשתפים אותי... הייתי שותף בדיונים... והרגשתי משפיע והרגשתי שלוקחים לתשומת ליבם מה אני אומר ומה אבא אומר" (בוגר).

בוגרת נוספת תיארה מצב שבו פנתה בעצמה ישירות לשופט, פנייה אשר הביאה לשינוי ההחלטה המקורית ולשחרורה מן המסגרת לפני גיל 18:

"החלטתי לדבר עם השופט פנים אל פנים... וסיפרתי לו מה עברתי ואמרתי [לו] 'תקשיב, אני לא רוצה להיות ב[שם המסגרת] יותר, אני בת 17, גם אם תכניס אותי שוב אני אברח משם. די, עברתי גהינום, העברתם אותי ממקום למקום כל החיים, טרטרם אותי, תשחרר אותי. [והשופט] שחרר אותי" (בוגרת).

קטינים תיארו יותר חוויות של מעורבות ושיתוף:

"האחרונה שהייתה איתי שלוש שנים היא הייתה יותר פתוחה, היא הייתה מתייעצת איתי, היא הייתה אומרת לי איזה מקום אתה רוצה ללכת. האם אתה חושב שאתה מסוגל להישאר. כאילו היא לא הייתה אומרת לי – זה מה שקורה" (קטין).

בחלק זה יוצג כיצד חוו משתתפי המחקר את השיתוף שהתקיים או לא התקיים עימם, ובהמשך לכך יוצגו תפיסותיהם בנוגע לשיתוף. כמו כן תוצג חוויותם הרטרופספקטיביות, של בוגרים בעיקר, בנוגע להשפעות שהיו לשיתוף או להיעדרו עליהם ועל ההתערבות שהתקיימה.

יש לציין בהקשר זה כי חלק מן הבוגרים דיווחו כי לא ידעו שטופלו מתוקף חוק הנוער כילדים, בעיקר כשההתערבות החלה בגיל צעיר. בילדותם הם ידעו שהיו משולבים במענים בקהילה או בהשמה חוץ-ביתית, אבל לא היו מודעים לכך שזה נעשה מתוקף חוק. הם גם לא זכרו מעורבות עו"ס לחוק נוער בעניינם, השתתפות בוועדות תכנון טיפול או בהליכים משפטיים:

"אני בתור ילד כאילו אני לא כל כך מבין מה קורה כי לא פגשתי עובדת סוציאלית או מישהו שעשה לי הסברה שזה מה שעכשיו הולך לקרות. יכול להיות שפגשתי ואני לא זוכר. כי זה קרה נורא, נורא, נורא, נורא מהר" (בוגר).

היו בוגרים שזכרו מעורבות של עו"ס, אולם התהליכים שהתרחשו לא הוסברו או לא תוארו להם ברמה המעשית והרגשית, והדבר לוה בתחושות אי-ודאות ותסכול.

אחד הבוגרים תיאר את התלישות והארעיות שבחוויה הזו, שנתפסה אצלו כטראומטית:

"לא הייתה שום ודאות, וגם כשרציתי להוציא מאנשי הצוות סימנים לוודאות, הם לא נתנו לי כלום. הם חדרו דרכי את המבט, כאילו אני שקוף. הם לא ראו אותי בכלל... זו הייתה טראומה מטורפת" (בוגר).

בתפיסותיהם את השיתוף, חלקם התייחסו אליו כמותנה בהתנהגותם הטובה או בשיתוף פעולה עם המסגרת. ההשתתפות לא נחווה כזכות של הילד אלא כ"פרס" או "עונש":

"לא [הייתי] חלק מההחלטות. כאילו כי הם כל הזמן צבעו אותי בתור בלגניסט... חשבו שאני ילד לא טוב כזה, ואז שרק הם יחליטו עליי" (קטין).

בוגר אחר הסביר את היקף השיתוף כנובע מן הקושי של המבוגרים לתווך מציאות קשה כל כך, בעיקר במצבים שבהם גם לאיש המקצוע אין ידע וודאות בנוגע לעתיד:

"כמה את יכולה להסביר לילד בן 8 שהוא הולך ללא נודע ואז זה פצע, זה לא פצע, זה לא צלקת, זה קרע בנשמה, קרע בנשמה שאי אפשר לתאר, זה משהו שלא מגלד, את באה לדבר איתי על זה עכשיו, אני לא טעון אבל, זה חונק" (בוגר).

בניתוח השפעות השיתוף עלתה תמונה מורכבת.

עלה כי שיתוף של ילדים בקבלת ההחלטות הוא מיטיב ובעל השפעות חיוביות כאשר הוא נעשה באופן אשר הולם את צרכי הילד ומוותאם למצבו. כך למשל, אחד הבוגרים תיאר את ההשתתפות כחוויה אשר העצימה את תחושת המשמעות שלו ואת יכולת ההשפעה שלו על חייו:

[בדיונים על מעברים ממסגרת למסגרת וממסגרת הביתה] "הקשיבו לי ולקחו את הדיונים האלה באמת ברצינות... והרגשתי במקום שכבר יש לי את הכוח ושמקשיבים לי ושמשתפים אותי בדיונים וזה היה ממש יפה... באמת הרגשתי שמשתפים אותי... הרגשתי שותף והרגשתי משפיע והרגשתי שלוקחים לתשומת ליבם מה אני אומר ומה אבא אומר... והרגשתי שיש לי השפעה והחלטה ובאמת לקחתי את זה ברצינות והתייעצתי וניסיתי להבין מה המשמעות של כל דבר" (בוגר).

בוגר אחר תיאר את ההשתתפות ככזו שתרמה לתחושת הערך העצמי והמסוגלות שלו:

"הרגשתי שאני יכול להחליט לבד... ואם הם מחליטים עליי אני יכול לסרב כאילו... לא בא לי פנימייה, לא רוצה... הם לא הסכימו שאני אלך אליו [לאבא] כי הוא לא כשיר והוא בעייתי, אבל בסוף השתכנעו, הצלחנו לשכנע את כולם שאני יכול להישאר שם בתנאי שיהיה לי מסגרת מיוחדת ויהיה לי הסעות ואני רק אשן שמה" (בוגר).

עם זאת, כאשר השיתוף נעשה באופן שאינו מותאם לילד, לצרכיו, ליכולותיו ולרצונותיו, הוא נחווה באופן שאינו מיטיב ואף עלולות להיות לו השפעות שליליות.

אחד הבוגרים תיאר חוויה של בלבול והצפה נוכח שיתוף שאינו תואם לגילו ומצבו:

"החיסרון של לשתף גם, זה לפעמים גורם אולי לילד להחליט שיש לו השפעה ואז הוא מנסה להשפיע על זה ולהתלבט וזה מבלבל אותו גם, אז צריך להבין באיזה מידה לשתף ובאיזה דרך. אני זוכר שמרגע שהתחילו לשתף אותי התחלתי להיות מבלבל יותר. מצד שני כשלא שיתפו אותי בכלל הייתי חסר אונים לגמרי. אז צריך למצוא את האיזון הזה, זה חשוב" (בוגר).

בהמשך לכך, אחת הקטינות התייחסה לשיתוף כאל עול ומעמסה וככזה המשחזר את חוויות הילדות הקשות. כ"ילדה הורית" היא ביטאה כמיהה ל"מבוגר אחראי" שיקבל את ההחלטות במקומה, לאחר שנאלצה לקבל החלטות רבות בעצמה, בטרם עת ובאופן לא מותאם:

"בסופו של דבר... התעייפתי מלהחליט על עצמי... החלטתי לצאת מהבית, והחלטתי שזה לא טוב. וגם כשהייתי קטנה, כאילו היו מלא החלטות. גם כל מה שהייתי עושה עם אימא, והייתי ילדה מאוד עצמאית... אימא לא מתפקדת בבית, טוב, אני צריכה לתפקד, אני יוצאת לסופר, אני עושה קניות, אני מכינה אוכל, אני עושה הכול. אז התעייפתי מזה. רציתי שכאילו יחליטו בשבילי גם קצת" (קטינה).

בהתאמה, מרואיין אחר תיאר את היעדר השיתוף ככזה שהיטיב עימו ושלתחושתו הגן ושמר עליו מפני הקושי בהתמודדות עם המורכבות במצב שבו היה:

"אני זוכר שכל כמה שנים היה איזשהו דיון ואני לא הייתי חלק ממנו... העובדת הסוציאלית של הפנימייה מעדכנת אותי איך היה בדיון... האמת שהרגשתי טוב, כי הרגשתי שכאילו מגבים אותי... [שחוסכים ממני] את התמודדות הזאת. אני חושב שבתור ילד להיות בדיון בבית משפט על העתיד שלו זה לא דבר פשוט" (בוגר).

לצד זאת, היעדר שיתוף תואר בדרכים שונות על ידי משתתפי המחקר כבעל השפעות שליליות. כך למשל, אחת הבוגרות תיארה חוויה קשה של חוסר שיתוף, שדרכה עבר מסר שאין לה ולרצונות שלה משמעות. ההפנמה של המסר פגעה בתפיסה העצמית ובערך העצמי:

"הם העבירו אותי על דעת עצמם לאן שבא להם, פשוט כמו כלב. כמו שמביאים כלב ואז אומרים אני לא רוצה את הכלב הזה יותר, בוא נמצא לו משפחה אחרת – ככה עשו לי, ככה... פשוט באו ואמרו לי שאני עוברת לפנימייה. לא התייעצו איתי, לא שאלו אותי יותר מדי שאלות" (בוגרת).

מדבריה של אחת הבוגרות עלה כי חוסר השיתוף המתמשך במסגרות שלל ממנה את ההזדמנויות לחקור ולברר את הרצונות, ההעדפות והצרכים שלה שחשובים לתהליכי ההתפתחות. חוויה זו צמצמה את ההיכרות שלה עם עצמה ולימים הביאה לקושי לקבל החלטות כבוגרת:

"בחיים במסגרות יש מעט מאוד מקום לבחירה: מה אוכלים, מה לובשים, מה עושים... תמיד היה את אותו אוכל, אף פעם לא שאלו אותי מה אני רוצה לאכול... המצב המתמשך של חוסר היכולת לקבל

החלטות עיצב בי חוסר ביטחון, לא הייתה לי הזדמנות להכיר את עצמי, להבין מה מתאים לי ומה אני אוהבת, כאילו אני רובוט וזה פגע בי גם להמשך החיים" (בוגרת).

הפנמת היעדר הזכות להשתתפות תוארה על ידי בוגר נוסף כמובילה לריצוי ולהדחקת הרצונות והצרכים:

"זה חשוב גם, כי אם תמיד מחליטים עליו וקובעים לו ואין לו זכות דיבור ואין לו שום זכות החלטה אז קשה איתו, אז הוא מתחיל לחיות עם זה שהוא צריך לעשות מה שאחרים רוצים, בסדר, בסדר, בסדר, אין לו זכות דיבור וככה זה" (בוגר).

עוד עלה כי היעדר השיתוף לעיתים הוביל לחוויה של חוסר אונים נרכש, כך שמה שעשוי להיראות כהסכמה והיעדר התנגדות להחלטות המתקבלות בנוגע לו, מגלם בתוכו אדישות, חוסר אמונה ביכולתו להשפיע וייאוש:

"לא הטלתי ספק, לא ניסיתי לשנות דברים, פשוט קיבלתי וזרמתי. לא ניסיתי להתנגד לשום דבר ולא ניסיתי לשנות החלטות. לא זכור לי. אולי ניסיתי בקטע של אולי לא פנימייה טיפולית, לבקש שזו תהיה פנימייה רגילה ולא טיפולית אבל בסוף כן הגעתי לפנימייה טיפולית" (בוגר).

היעדר השיתוף לווה בתחושה של הילד שהוא אינו חלק מתהליך קבלת ההחלטות. חוויה זו הביאה להשמטת חלקים מזיכרונו, כך שהם אינם באינטגרציה עם סיפור חייו:

"לא שיתפו אותי. זכור לי שאמרו לי שמצאו מקום שיתאים לי ואני אפילו לא זוכר את היום הראשון ואיך הגעתי לשם, אני זוכר אבל כבר את השבוע הראשון, אבל לא את האירוע עצמו של המעבר. אני לא זוכר את זה. יכול להיות שגם הדחקתי, כי אני זוכר מלא דברים מהילדות, אבל את זה לא" (בוגר).

6 | המלצות משתתפי המחקר לשיתוף מיטבי

המשתתפים התייחסו לאופנים שבהם לדעתם יש לשותף ילדים ובני נוער. אחת הבוגרות התייחסה לשיתוף כביטוי של טובת הילד:

"תראי, מרגיש לי שהם שכחו את המטרה. המטרה פה, אין ספק זה להציל ילדים אבל שנייה לראות אותם. הרי המטרה שלכם היא להסתכל רגע על טובת הילד. שכחתם את זה. טובת הילד זה לעמוד לרגע לשאול אותו. לערב אותו. לתת לו להיות חלק מההחלטות בחיים שלו, כאילו כל החלטה כזאתי זה החלטה גורלית. זאת החלטה גורלית" (בוגרת).

בוגרת נוספת העלתה את הצורך בהנגשת המידע ובהבעת אכפתיות ברגישות ובהירות כשמדובר בשיח עם ילדים:

"חשוב לדבר עם הילד, להסביר לו מה קורה. להראות אכפתיות. אולי אפילו מישו מחוץ למסד שידבר עם הילד. אין להם רגישות, הם לא מקשיבים לילדים. לא תמיד ילד יכול להיות ברור לגבי מה הוא צריך ומה הוא מבקש ורוצה" (בוגרת).

עלתה גם התייחסות לחשיבות שבהגעה פיזית של קטינים לדיונים המתקיימים בנוגע להם, אך כזו המערבת אותם ונותנת להם מקום של ממש:

"אני חושבת שזה באמת חשוב שנבוא ונראה, שאני אהיה חלק. גם כשהשתתפתי בדיון, בדיונים של הארכת צו, באמת שאלו אותי איך אני מרגישה, איך לי במשפחתון, איך לי עם אימא, איך לי עם אבא... אני באמת חושבת שהנוער צריך להיות מעורב גם בדיונים" (קטינה).

גם כאשר אי אפשר לערב את הילד בקבלת ההחלטות מסיבות שונות, חשוב לספק לו ודאות, ליידע אותו בהחלטה, ברקע לה ובהשפעות שלה, וכן לתת לו מידע באופן הרחב ביותר אך המתאים לגילו וליכולותיו. זאת כדי לצמצם

"אחד מהדברים הכי חשובים בעיני... שיסבירו להם אם ההחלטה כאילו שונה [ממה שרצו], שיסבירו להם, שפשוט יסבירו. כי יש ילדים שחייבים את ההסבר... אני נגיד בן אדם ששונא להיות באי-ודאות. לא יכולה עם זה, לא יכולה. כשאני באי-ודאות אני מתחרפנת. אז בעיני ודאות זה דבר חשוב, במיוחד לילדים" (קטינה).

אחת הקטינות התייחסה לצורך להתאים את אופן השיתוף לצרכים הספציפיים של הילד, לאופיו הייחודי ולנקודה שבה הוא נמצא:

"מה שלי עזר, זה שכן נתנו לי את הספייס שלי, אבל כן תמיד תמיד הזכירו לי שיש שם משהו... הילדים צריכים להיות מעורבים בכל מה שקורה להם בחיים... יש באמת את הילדים שצריכים יותר את היחס, ויש את הילדים שצריכים יותר את הספייס... שלא ינדנדו להם... אבל מה שכן, אסור לעזוב, אסור לתת יותר מדי מרווח... כי גם הילד יכול להיאבד בתוך עצמו" (קטינה).

המראיינת הדגישה שאין פירוש הדבר שמטוה של הילד, ושנוכחות המבוגרים היא עוגן הכרחי ומשמעותי – "אסור לעזוב".

טובת הילד

עקרון טובת הילד מעוגן בסעיף 3(1) לאמנה בדבר זכויות הילד וקובע כי "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".

עיקרון טובת הילד מחייב שקילת טובתם של ילדים קודם לבחינת אינטרסים וזכויות של אחרים וזאת בשל חולשתם ותלותם באחרים. על פי פרשנות ועדת האו"ם לזכויות הילד קביעה זו מוצדקת בשל גילם, פגיעותם ומעמדם המשפטי, וכן בשל תלותם במבוגרים לצורך מימוש זכויותיהם (Committee on the Rights of the Child, 2013).

טובת הילד הומשגה כעיקרון בעל שלוש פנים: כזכות עצמאית המעמידה זכאות לילד שטובתו תובא בחשבון בכל החלטה; כעיקרון משפטי פרשני המאפשר הכרעה בין סוגיות פרשניות ואיזון זכויות; כעיקרון פרוצדורלי, המחייב הערכה של טובת הילד בהליכי קבלת החלטות ובפעולות הנוגעות לילדים.

ייחודיותו של עיקרון זה היא בתפקידו להבטיח איזון של מכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד ושימת הילד במרכז בכל החלטה הנוגעת לו. בהתאם לכך, קבעה ועדת האו"ם לזכויות הילד כי טובת הילד צריכה להיות מוערכת בכפוף למכלול הזכויות המעוגנות באמנה, ואין היא יכולה להצדיק פגיעה בזכויות ילדים או צמצום שלהן.

1 | תפיסת משתתפי המחקר את עצם סמכות המדינה וההכרעה בטובת הילד

כאשר ההורים אינם מסוגלים לספק את התנאים המיטביים להתפתחות ולרווחה של ילדיהם ומסיבות שונות אינם מצליחים למלא את תפקידם ההורי, מוטלת על המדינה האחריות לקבוע מהי טובת הילד ולהביא למימושה. בחלק מן המקרים התערבות המדינה מבטאת ומקדמת את טובת הילד, בד בבד עם טובתו של ההורה. כך למשל, במקרים שבהם הוצאה זמנית של ילד ממשמורת הוריו מאפשרת להורה להתפנות לשיקום עצמו, ובכך בעצם גם לשיקום יכולותיו ההוריות. תפיסה זו מבטאת את הליבה של עקרון טובת הילד כעיקרון המבטיח אינטגרציה בין זכויותיו של הילד ובין חובת המדינה להבטיח בראש ובראשונה את שלמותו ורווחתו, תוך דגש על סביבה חיובית להתפתחותו.

רוב משתתפי המחקר הכירו בחשיבות התערבות המדינה להבטחת טובתו של הילד במקרים שבהם נשקפת פגיעה במימושה:

"המדינה יכול להיות לה זכות [להתערב] להורים שבאמת מזניחים את הילדים ובאמת הורים שמתעללים... הורים שלא רוצים לשקם, מסכנים הילדים, בסופו של דבר עוד הפעם ההורה אמור להבין שמי שסובל בתוך הבית הזה הילדים, ואם ההורה לא ייקח את עצמו בידים – הילדים ימשיכו לסבול" (הורה לבוגר).

לתפיסתה של אחת הקטניות, אחריותה של המדינה, באמצעות בעלי התפקידים, היא לנקוט פעולות הגנה על ילדים, גם כאשר הן כרוכות בהתמודדות עם התנגדויות של הורים וילדים. מדבריה עולה אמון במערכת שנוקטת פעולות סמכותיות רק כאשר הן הכרחיות לשמירה על טובת הילד:

"אם המדינה מחליטה להוציא ילד זה אומר שהוא חייב לצאת מהבית ואין מה לעשות, חייב חייב חייב. גם אם ההורים מתנגדים וגם אם הילד מתנגד, חייב לעשות את זה בסופו של דבר כי הוא רק יסבול והוא רק יחווה עוד טראומות וזה טוב, זה טוב" (קטינה).

אחד הקטנים תיאר כי לצד ההתערבות עצמה, חשוב לא פחות האופן שבו היא נעשית. מדבריו נרמז שעל ההתערבות להיות בעלת אופי שיקומי ולא מעניש:

"אני חושב שבסופו של דבר זה חלק, ככה אני תופס את זה, זה כן תפקיד של מדינה. השאלה איך הם עושים את זה... אני כן מסכים עם זה שצריך להתערב, אבל השאלה באיזה דרך... נערים שההורים לא מצליחים להשתלט עליהם. זה בסדר, זה לא אומר שהם הורים גרועים" (קטין).

הורה לבוגרת הוסיף כי נכון שההתערבות תהיה מדורגת, תוך מתן הזדמנות ומעטפת להורים כך שימלאו את תפקידם ההורי בהצלחה. בתוך כך, לדעתו מידת המעורבות צריכה להיקבע בכל מקרה לגופו ועל פי יכולת ההורים:

"לקרוא את המשפחה... פה אנחנו סומכים על ההורים ונותנים להם את ההגה והם מחליטים... ואנחנו רק מלווים ונותנים להם את האופציה ובאיזה מקומות רואים שחלילה המשפחה לא מתפקדת ורואים שקשה להורים לקבל החלטות וקשה להורים לשים גבולות לילד ואז המצב שונה והרווחה צריכה והבית משפט צריכים להתערב יותר" (הורה לבוגרת).

מנגד, עלתה מאחת הבוגרות עמדה ולפיה זהו תפקידה ואחריותה של המדינה לפעול למימוש טובת הילד, אולם בעיניה אין זה מתפקידה להוציאו מן התא המשפחתי, ועליה לעשות זאת במסגרת המשפחתית שלו:

"לא צריך להיות חוק שמאפשר להפריד ילדים מאימא שלהם. המדינה צריכה לנסות לתת פתרונות... אין דבר כזה להוציא ילד מהמשפחה שלו. גם אם ההורה מסרב לתת טיפול לילד, חד-משמעית לא מוציאים" (בוגרת).

טובת הילד הוא מושג רחב ומורכב המשקף, מלבד שלומו הפיזי ומוגנותו של הילד, את עולמו הרגשי ואת החוויה שלו, ואת אלו חשוב להביא בחשבון בקבלת ההחלטות ובתיווכן:

"מה שלא בסדר זו ההתערבות החד-משמעית של המדינה. ההחלטה שמקבלים מהר ולבד... צריך ללמד אותם איך לפנות לילד. לא בצורה מפחידה, לא בצורה מענישה. לנסות לראות מהצד כמה פעמים לפני שניגשים לדבר ולפני שמקבלים החלטה. להשקיע יותר זמן בהבנה של המצב" (בוגרת).

מן הראיונות עלה כי ההורים מבינים כי לעיתים ההגנה על הילד בשם טובת הילד מחייבת קבלת החלטות קשות ומורכבות שלא בהכרח תואמות את עמדתם ורצונם:

"הייתה התלבטות אם להעביר אותה למוסד לגמילה... היה לנו קושי עם זה בתור הורים אבל כן הייתה הבנה שבסופו של דבר זה לטובת הילדה לתפוס אותה עכשיו לפני שזה מידרדר" (הורה לבוגרת).

ולעיתים, הדבר דרש מהם פעולות אקטיביות המנוגדות לרצון הילד:

"היו מצבים שאנחנו בעצמנו פנינו לעו"ס חוק נוער ודיווחנו דברים שהבת שלנו לא רצתה... היו בריחות שאנחנו התקשרנו, ואמרנו תקשיבי, אנחנו לא יודעים איפה היא... היו דברים שהתלבטנו, ובכל זאת סיפרנו למרות שזה... כביכול דופק את הילדה אבל כאילו הבנו שהמצב כרגע הוא חייב טיפול" (הורה לבוגרת).

אחת האימהות תיארה את הקושי בעמדה המורכבת בין בתה ובין אנשי המקצוע והשופטת שהביעו עמדה נחרצת כי טובתה של הנערה אינה בהלימה לרצונה, דבר שלעיתים מוביל לפעולה שמנוגדת לאינסטינקט ההורי:

"היה לי מאוד מאוד קשה לעמוד מולם בזמנו והבכי [של הבת], כן, זה משהו ש... סוג של קרע כזה בין האינסטינקט האימהי שלך וזה שאת עם הילד ואת זה, לבין משהו שהוא ככה... לטובת הילד" (הורה לקטינה).

קטינים וגם בוגרים הדגישו את האחריות וכובד המשקל שיש להחלטות אלו על חיים של ילדים ומשפחות, ואת הרגישות ותשומת הלב ההכרחיים:

"בסופו של דבר בהחלטה אחת הם יכולים לשנות לנער את כל החיים. את כל החיים יכולים לשנות לו בהחלטה אחת. אני חושב שהם לא מבינים את זה... אני חושב שיש פה נערים שעם טראומות ממש ממש חזקות מהשהות שלהם פה... במשך כל החיים שלהם" (קטין).

"צריך להיות בן אדם סופר רגיש שמבין לאיזה סיטואציה הוא נכנס. שמבין שכל החלטה היא החלטה גורלית גם עבור הילד גם עבור ההורים, בסדר? ... ההחלטות שמתקבלות צריכות כאילו להיות באמת לא רגע עוד דף או עוד איזה הועדה... להסתכל על כל ילד כעולם ומלואו. כאילו יש פה חיים. אתם מתעסקים בחיים" (בוגרת).

2 | בחינה ביקורתית של הגדרת טובת הילד (זכויותיו של הילד: משלימות או סותרות?)

מניתוח הראיונות עלה כי מנקודת מבטם של משתתפי המחקר, לא זו בלבד שהזכויות אינן בהכרח שלובות זו בזו, אלא שהן לעיתים קרובות מתממשות, או נתפסות כמתממשות, אחת על חשבון השנייה.

א | מתח בין הזכות להגנה ובין הזכות להשתתפות

בראיונות תואר מתח בין הצורך להבטיח את הזכות להגנה ובין הזכות להשתתפות, קרי קבלת החלטה בשותפות עם הקטין ועם הוריו:

"ברגע שהייתה במוסד בכוח ולא ברצון, אז גם התחילה שם ההידרדרות... היא אמרה, אני רוצה לעוף מהמקום המחרבן הזה והם אמרו לה לא... ולא הקשיבו לה לזעקה שהייתה, תנו לי לנסות משהו אחר. וזה אני זוכר שכן... אנחנו זעקנו יחד איתה, בואו ננסה עוד משהו. והתשובה הייתה לא" (הורה לבוגרת).

מתח זה עלה גם מדבריה של קטינה שסיפרה כי הכירה בכך שההחלטה שהתקבלה בניגוד לרצונה, הייתה בדיעבד נכונה:

"בסופו של דבר ילד לא באמת יודע מה טוב לו בזה הרגע. אז כאילו כן חשוב לשמוע מה יש לילד להגיד. אבל לפעמים הוא אומר משהו מתוך רגש ובלהט הרגע. נגיד, שלא רציתי להיות במשפחתון... אני חשבתי שזה יעשה לי טוב [לחזור הביתה], בגלל הגעגוע לבית, בגלל הגעגוע לאימא. אבל זה לא מה שהיה עושה לי טוב... אף אחד לא הקשיב לי... שזה טוב. כי בסוף, כאילו, רק פרחתי מזה" (קטינה).

ב | מתח בין הזכות להגנה ובין הזכות להתפתחות

חלק מן המשתתפים תיארו כי הבטחת ההגנה עליהם עמדה במתח עם זכויות אחרות כמו הזכות להתפתחות וללמידה:

"עם כל המכות שחטפתי במשפחה האומנת הייתי מעדיפה להישאר שם ולחטוף מכות ולא לעבור את הגיהנום שעברתי אחר כך... היה לי פי מיליון יותר טוב שם עם המכות שחטפתי אבל היה לי בית, היה לי משפחה, היה לי שני הורים, אומנם לא הורים טובים ולא מה שילד צריך באמת לקבל, אבל היה לי לימודים... הייתי הולכת ללמוד והייתי מביאה ציונים טובים והיה לי חברות והיה לי בית ספר והיה לי שגרה. ופשוט הוציאו אותי משם והרסו לי את החיים. לא היה לי לא שגרה, לא לימודים, לא חיי חברה" (בוגרת).

3 | קבלת ההחלטות לאור עקרון טובת הילד – מידת ההצלחה ביישום העיקרון

היישום הבסיסי ביותר של עיקרון זה הוא שימת טובתו של הילד כעיקרון מנחה בתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעות אליו מתוקף חוק הנוער, זאת תוך בחינה סדורה של המצב ושקילה מעמיקה של שיקוף טובתו בדרך הטובה ביותר.

בחלק מן המקרים, קבלת ההחלטות תאמה את צרכיו של הילד ונחוותה על ידו כמיטיבה:

"לגבי הבית ויציאה, כלום לא היה ידוע לי, אבל גם לא הפריע לי... זה היה אפילו דווקא טוב, נראה לי, שידעתי, יש לי יציבות עכשיו חמש שנים... זה עשה לי שקט, גם ככה החיים שלי לא היו יציבים... אז זה נתן לי יציבות דווקא שפה אני יודע, יש לי מקום איפה להיות. גם כשהייתי הולך הביתה אז כל פעם הייתי הולך למקום אחר" (בוגר).

במבט לאחור ובהתבוננות של הורים לבוגרים על ההתערבות, חלקם סיפרו כי הם מרגישים כי דרכי הטיפול שהתקבלו לא קידמו את טובת הילד:

[בתשובה לשאלה האם ההליכים במסגרת החוק היו לטובת הילדה] "אנחנו מתלבטים על זה עד היום, אני חושב שלא. אני כן חושב שעשינו טעות בסוף שזרמנו עם המערכת והיא הייתה ב[שם המסגרת] שלוש שנים. אני חושב שהיינו צריכים לעצור את זה גם במחיר שהיא תהיה בבית וייקחו אותה בכוח קב"סית או משהו כזה. אני חושב שנענינו למערכת וסוג של הזקנו לבת שלנו" (הורה לבוגר).

עוד עלה כי על תהליכי קבלת החלטות בזיקה לטובת הילד לראות את הילד מעבר להתנהגותו ומעשיו:

"לא התנהגתי כמו שצריך אז היה צריך לכלוא אותי ואז אולי לעזור לי. אולי לא. לא התייחסו בכלל למה שעובר עליי, רק למה שעשיתי, להתנהגות שלי. אולי אם היו מנסים להבין מה עבר עליי, למה אני מתנהגת ככה, היה אפשר לעזור לי" (בוגרת).

חווית משתתפי המחקר בעת ההתערבות מתוקף חוק הנוער: התהליכים, הצמתים ובעלי התפקיד הפועלים במסגרת החוק

בפרק זה יוצגו חוויות ותפיסות של משתתפי המחקר אשר טופלו בעבר או המטופלים כיום מתוקף חוק הנוער, ולא נכללו בפרקים הקודמים ובארבעת העקרונות שלפי האמנה בדבר זכויות הילד. יובאו להלן תפיסותיהם של הילדים, הבוגרים וההורים את התהליכים, הצמתים ובעלי התפקיד הפועלים במסגרת החוק.

תפיסת העו"ס לחוק הנוער ותפקידה

תחילה יש לציין כי רבים מן הבוגרים לא הכירו את תפקיד עו"ס לחוק הנוער, או שזכרו את העו"ס, אך לא זכרו מעורבות משמעותית שלה בעניינם:

"אני יודעת שהייתה מעורבות של הרווחה לאורך השנים אבל לי אין שום זיכרון מעובדות סוציאליות בגיל הזה" (בוגר).

"בפנימייה עצמה הייתה מישהי. רק את זה אני מכיר. לא היה מישהו מבחוץ. לא זכור לי. זכור לי רק דמויות שהיו מתוך המסגרת. לא כל כך מחוץ למסגרת. לא היה... לא היה למי להתלונן. לי לא היה" (בוגר).

בהתאמה, רוב הממצאים בפרק זה מתייחסים לראיונות של קטינים והורים לקטינים.

1 | איכות ותדירות הקשר עם העו"ס לחוק נוער – בוגרים וקטינים

חלק מן המשתתפים, בעיקר הקטינים, תיארו קשר מיטיב עם העו"ס לחוק נוער ואת חשיבותו עבורם.

אחת הקטינות התייחסה לזמינותה ולנגישותה של העו"ס:

"הטלפון שלה היה פתוח כל הזמן... כל פעם שהייתי צריכה אותה היא הייתה ישר שם, ישר באה, ישר כאילו. היא הייתה ממש זמינה... ככה אני באמת חושבת שהקשר צריך להיות" (קטינה).

קטינה אחרת תיארה את העו"ס כדמות משמעותית בחייה שמעורבותה ניתבה את מסלולם למקומות חיוביים ובכך לדבריה העו"ס נתנה לה "הזדמנות שנייה לחיים":

"אם [העו"ס לחוק הנוער] לא הייתה פה אני לא יודעת איך הייתי היום. היא באמת נתנה לי כאילו הזדמנות שנייה לחיים... אי אפשר לדעת איפה הייתי גומרת היום. או באותה תקופה, אם לא היו מוציאים אותי מהבית. סבבה עם כל השנאה ועם כל העצבנות של הילדה וזה, אבל בסופו של דבר אני הכי שמחה שהתערבו לי בחיים... כי בסופו של דבר אני לא יכולה לעשות הכול בעצמי. הבנתי באיזשהו שלב שאני באמת צריכה רגע לזוז אחורה ולתת לאנשים אחרים לנהל לי את החיים. וזה באמת עבד לטובה" (קטינה).

מדברי המשתתפים עלתה החשיבות של יחס אישי ושל מחוות בלתי פורמליות של העו"ס:

"אני זוכרת [העו"ס] או האפוטרופוס לדין שלי היו מביאות לי כל ביקור כזה משהו קטן. אז זה היה כזה נותן לי תחושה טובה לפעם הבאה... זה כאילו זה באמת בדברים הקטנים. באמת להראות לילד שאתה פה, שהילד מיוחד" (קטינה).

לעומת זאת במקרים אחרים, מרואיינים, בעיקר בוגרים, תיארו קשר שאופיין בריחוק, נוקשות וחוסר קשב:

"רוב הזמן העו"ס לא הייתה קשובה אליי. הייתה הרבה בטלפון של המשרד. למה את לא הולכת לבית ספר? כל הזמן שאלות. למה אני לא הולכת? אז בואי תנסי להבין. היא לא ניסתה להבין אותי ולא את הבעיות שלי" (בוגרת).

בוגרת אחרת חוותה את העו"ס ואת הקשר עימה כמאיימים:

"כל הזמן [העו"ס] דיברה איתי ב'אם תעשי ככה, אז ככה. אם לא תעשי ככה, אז תקבלי ככה. כל הזמן תנאים, ענישה" (בוגרת).

אחת הקטינות הביעה תסכול מהחלטותיה המקצועיות של העו"ס ומהנוקשות שחוותה ממנה:

"בואי נגיד שברוב הזמן אני לא כל כך אוהבת אותה... היא מאוד מקשה. הרגשתי שהיא מחליטה דברים שלא נכונים... היא נלחמת על דברים שהיא לא צריכה להילחם עליהם... היא מאוד אוהבת לריב איתי על דברים קטנים... היא אוהבת להיות בדעה משל עצמה... והיא טעתה הרבה. והיא לא מודה שהיא טועה וזה מאוד מבלבל ומתסכל" (קטינה).

קטינים אחרים התייחסו להרגשה שאינם מובנים או לשיח שנחוה מרוחק ולא אותנטי:

"היא באה ומדברת על מה שטוב לי אבל היא לא מבינה מה קורה לי בפנים" (קטינה).
"היא מאוד אוהבת לדבר בסיסמאות ולא לדבר על התכלס. זה מאוד לא מקובל בעיניי. דברי איתי דוגרי. אני יודעת בדיוק מה קורה לי בחיים. אני יודעת הרבה יותר טוב ממך מה קורה לי בחיים" (קטינה).

אחת הקטינות תיארה מצב שבו בחווייתה העו"ס ייצגה את צורכי המערכת ולא את הצרכים שלה, במקרה זה סביב שמירת הקשר עם אחיה:

"היא נלחמת על דברים שלא צריך להילחם עליהם. כמו נגיד הביקורי אחים שלי שקורים רק פעם בשלושה חודשים... והשופטת שלי פעם אחת אמרה לה אני רוצה שהמפגשים האלה יהיו פעם בחודש, היא אומרת 'אנחנו לא יכולים, הרווחה לא יכולה. וזה בעיה גם בעו"סית שהיא... נלחמת על זה שלא יהיה' (קטינה).

2 | איכות ותדירות הקשר עם העו"ס לחוק נוער – הורים

חלק מן ההורים תיארו קשר מיטיב עם העו"ס לחוק נוער, תקשורת זורמת ופרואקטיביות, רגישות, אנושיות ואמפתיה, והדגישו את זמינותן אליהם ואל הילדים:

"הוא [עו"ס לחוק הנוער] היה מגיע אליי לבית לראות אותם, הוא היה בא לפנימייה, הוא היה בא לבית... הוא ממש עזר" (הורה לבוגר).

"היא [עו"ס לחוק הנוער] הייתה מתקשרת, שואלת, תמיד הייתה לצידי שמה, תמיד, אין מצב שאם היא לא הייתה במשרד והייתי משאירה לה הודעה היא לא הייתה חוזרת. היא הייתה אישה אחראית" (הורה לבוגר).

"החווייה שלי מולו [עו"ס לחוק הנוער] היא יוצאת דופן. אין דברים כאלה. אין אנשים כאלה. באמת, התמזל מזלי להכיר בן אדם שהוא לא בא לעבודה, הוא בא לעבוד רואים שהוא עושה את זה ממש מתוך שלחות... הוא בן אדם מבריק, מקצועי. אמפתי כזה, הוא מכיל... הוא התערב בזמן הנכון, במקום הנכון, יד ביד תמיד" (הורה לקטינה).

חלק מן ההורים התייחסו גם למקרי חירום ולמקום החשוב שהיה לעו"ס בהם, וכן לחשיבותה ולתרומתה של זמינות במצבים אלו:

"[הילדה] נכנסה ממש להתקף סם... התקשרתי לעו"ס לחוק הנוער] ב-12 בלילה, אמרתי לו, למרות שתמיד יש כונן משהו כזה, תבוא תיקח עכשיו את הילדה, היא איבדה את זה... היא התחילה לשבור לי את כל הבית. היא רצתה כסף לא נתתי לה כסף. והילדים הקטנים היו בבית ונבהלו... זה היה אולי לקראת אחת בלילה, הוא בא עם עוד עובדת סוציאלית וניידת והוציאו אותה בצו חירום... הוא לא שלח עכשיו כונן, בא בעצמו. זה מהמם" (הורה לקטינה).

לצד זאת, הורים אחרים הלינו על היעדר הזמינות של עו"ס לחוק נוער במצבי משבר בלתי שגרתיים, כשלעיתים גורם אחר, עו"ס המשפחה משמש כתובת, ולעיתים לא מוצאים כל מענה:

"היא הייתה בעיקר בוועדות ובקשר על המסגרת. אבל היא לא הייתה בקשר איתנו... מבחינתנו היא הייתה הדמות שחייבים לעבור אותה, היא לא הייתה זאת שבאים ואומרים לה יש לנו בעיה. הדמות בעצם שליוותה אותנו היא הייתה העו"ס משפחה, אליה בעצם היינו מתקשרים ומתלוננים ש[הנערה] שוב שותה... שוב בורחת. אני לא זוכר שעו"ס לחוק נוער ביקרה שם [במסגרת]... את העו"ס לחוק נוער אני בעיקר זוכר פה בוועדות פעמיים בשנה... שכשהיינו צריכים להפעיל את הצו" (הורה לבוגרת).

אחד מן ההורים העלה צורך בבקרה ובפיקוח יזום ופרואקטיבי מצד העו"ס:

"עובדת סוציאלית, במיוחד במקום קטן... [צריכה להיות עם] יותר תשומת לב על הילד ויותר התעניינות, לא שאני בתור הורה צריך לרדוף לעובדת סוציאלית עד שהגיעו מים עד נפש ואני מרגיש שאני לא יודע איפה הילדה... כל עוד יש אפשרות למערכת לעקוב אחרי הילד, כלומר שהמערכת בעצמה אומרת כרגע יש פה ילד בסיכון בוא נראה מה קורה איתו שהוא לא מידרדר" (הורה לבוגר).

אחד ההורים ציין את היחס המאשים של העו"ס כלפי הורים כשהציפייה הייתה לסיוע ולתמיכה:

"היא צריכה לבוא להסתכל, ולא לבוא ישר לאיים עליהם ולהגיד להם אני אקח לך את הילדים, זה לא יפתור, נו נו נו לא פותר, חום, עזרה כלכלית, זה פותר, אבל לא נו נו נו, זה עוד יותר גרוע, כי היא באה באנטי" (הורה לבוגר).

נוסף על אלו בלט הקושי הנובע מן התחלופה הגבוהה של העובדות הסוציאליות, שלעיתים נעשתה ללא כל הכנה. קושי זה עלה בקרב הורים משתי קבוצות המחקר (עבר והווה):

"היו עובדות סוציאליות שהתחלפו בקצב מאוד גדול, כלומר אחת יצאה ללידה כל שנה, אחת יצאה לחופשת מחלה עד שמצאו להם מחליף" (הורה לבוגרת).

"בעלי לפעמים מאוד כועס על הדברים האלו. מה, למה פתאום עו"סית ועד שהכרנו אותה ועד שדיברנו על עצמנו ועד שהכרנו את עצמנו... לא בסדר שלא הודיעו לנו. ופתאום אנחנו רואים מישהי אחרת" (הורה לקטין).

1 | החוויות והתפיסות של הילדים

בראיונות עם הבוגרים לא הייתה התייחסות לחוויות מוועדות תכנון טיפול והערכה משום שהם לא השתתפו בדיונים או לא זכרו את הדיונים נוכח השנים הרבות שחלפו. לעומת זאת, הקטינים שהשתתפו במחקר התייחסו לוועדות ורובם גם נכחו בדיונים. הסוגיות הקשורות להשתתפות של קטינים נידונו לעיל בהרחבה בעמוד 27 להלן יתואר כיצד חוו הקטינים את הוועדות. חוויות אלו עשויות ללמד על מקום הילדים בתוך השיח המקצועי בוועדות, כפי שהם תפסו אותו.

בחלק מן המקרים, קטינים התייחסו לחוסר האפשרות להישמע ולהתבטא בדיון:

"הרגשתי שכאילו לא רוצים לשמוע אותי. שכאילו כל פעם שאני באה ומתחילה לדבר ... איזה מישהי, זאתי שהיא מקבלת את ההחלטה אז היא כאילו כל פעם ניסתה כזה להעביר נושא או כאילו שמישהו אחר יתחיל לדבר ... לא נותנים לי לדבר באמת" (קטינה).

ולעיתים, קטינים תיארו כי כן נשאלו לעמדתם, אולם לתפיסתם לא היה משקל של ממש לעמדתם והם לא השפיעו על קבלת ההחלטות:

"בוועדות החלטה מאוד מקשיבים לנוער אבל גם לא בדיוק... שומעים את הנער, לא תמיד מקשיבים, זו הבעיה. הם יכולים לשמוע מאוזן אחת להוציא מהשנייה ולהקשיב למה ששומעים" (קטינה).

החוויה של השתתפות בוועדה תוארה לא נעימה ומאיימת:

"לפעמים זה כאילו מרגיש כזה, רגע... כאילו סוג של, שופטים אותי כאילו זה... לא הכי כיף" (קטינה).

אחד הקטינים התייחס לחוויה המלחיצה שבלהיות מושא הדיון, במיוחד בחלקים בדיון שבהם הקטין ממתיך מחוץ לחדר ומתקיים הדיון בלעדיו:

"בהתחלה [של הדיון] אתה לא נמצא... כשאתה לא נמצא זה הכי מלחיץ... כי זה כאילו, אם אתה לא נמצא אתה חושב שזה חשוב שכאילו מדברים כאילו וואו וואו, מה אומרים עליו ומה לא אומרים עליו" (קטין).

אחת הקטינות תיארה חווית חוסר אונים ופערי כוח כילדה אל מול בעלי הסמכות:

"הם לוקחים אותנו בערבון מוגבל ברוב המקרים. הוועדות החלטה מאוד קשות כי ברגע שמבוגרים מחליטים... אי אפשר לשנות את דעתם. וזה מאוד קשה. מאוד קשה לשנות את הדעה שלהם, במיוחד כשאתה ילד קטן" (קטינה).

2 | החוויות והתפיסות של ההורים

ההורים התייחסו לשלושה רכיבי שותפות בנוגע לוועדת תכנון טיפול והערכה: מידת ההכנה טרם הדיון בוועדה; הדיון עצמו – מידת הנגשת השיח המקצועי להורה; התחושה והחוויה הכללית, תוך התייחסות למתן כבוד להורה ולהורות ולמידת השותפות הנתפסת. רכיבי השותפות יתוארו בהרחבה עמ' 47.

בחלק מן המקרים הורים הגיעו לוועדה ללא הכנה וללא רקע. אם לבוגרת תיארה הגעה לוועדה בלי הבנה של המשמעויות והסמכויות שלה, מטרותיה ובעלי התפקידים המשתתפים בה:

"ידענו בגדול שזה ועדת תכנון טיפול... אבל לא היה לנו ברור מי יהיה שם מראש, גם לא ידענו בדיוק מה המטרות של הוועדה, הגענו ואז הציגו לנו זו הנציגה הזו, והיה גם לדעתי... נציגה מעל המחלקה. כן היה נציג של הפיקוח המחוזי, או היה מישהי, אני לא זוכר, כן הייתה מישהי מעל" (הורה לבוגרת).

נוסף על היעדר הכנה לקראת הוועדה, אחת האימהות תיארה חוסר אוריינטציה ובלבול הכרוכים בעצם הנוכחות בדיון מקצועי מרובה משתתפים:

"עושים סבב, אחת אומרת אני חוק לנוער, אחת אומרת אני פקידת סעד, אחת אומרת אני ראש אגף אומנה, אחת אומרת אני מנהלת פנימייה... כל אחד אומר ואומר ואומר, ואז את גם באותו רגע נאבדת, את לא מבינה מה הם אומרים, אבל את זורמת עם זה" (הורה לבוגרת).

ההתייצבות בוועדה בהשתתפות אנשי מקצוע רבים נחוות כמעמד מאיים. לעיתים הקושי לעקוב אחר הדיון בוועדה נובע גם מחרדה ומפחד – מילים שחזרו פעמים רבות בתיאורי הורי הבוגרים:

"השפה הייתה ברורה אבל היה נוקשה... את שומעת את אלה מדברים ומדברות, בעצם מחליטות עלייך, ואת לא יודעת בכלל מה הן רוצות לעשות איתך, אז כן היה פחד, זה כל הזמן את חיה בתוך פחד, אבל הן כן מסבירות... [אבל] לא יורד לך האסימון, אני באתי הביתה אני זוכרת שבכיתי לאימא שלי, מה הם רוצים? לקחת לי את הילדים?" (הורה לבוגרת).

הורים לבוגרים תיארו גם את הוועדה כזירת מאבק בין הממסד להורה. אחת האימהות תיארה איך בתוך מה שמתואר כמאבק, היא בחרה "להיכנע":

"את באה באיזה אנטי, שייקחו את הילדה, כי את לא יודעת, את מפחדת... שום ועדת החלטה לילדים זה לא דבר קל, אבל הייתה לי בחירה, או להתנגח בהם או להצליח. אני החלטתי לא להתנגח בהם כי רציתי את הילדים שלי" (הורה לבוגרת).

חוויית מדיונים בבית המשפט

1 | החוויות והתפיסות של הילדים

משתתפי המחקר תיארו חוויות שונות, לעיתים סותרות, מן המעמד של ההתייצבות בבית המשפט והעמידה מול שופט.

חלק מן המשתתפים, קטינים בעיקר, הביעו הערכה לשופטי בית המשפט לנוער ותיארו חוויות חיוביות מן האינטראקציה עימם. בציטוטים שלהם מתואר קשר אישי ומיוחד בין בני הנוער לשופטים שנתן להם הרגשה של מערכת אכפת מהם:

"מאוד אוהבת את השופטים, מאוד מאוד... השופטת שלי תישאר איתי עד גיל 30... הם מאוד הקשיבו לי. הם מאוד רצו שאני אשתחרר מהתיק. יש הרבה שופטים פליליים שלא רוצים. אבל השופטים הפליליים שאני פגשתי לפחות, מאוד רוצים שישחררו את התיק שלי... זה משהו מהמם בעיניי השופטים, השופטים בכללי בארץ הם וואו" (קטינה).

"רציתי לראות מי עומד בראש, כאילו מי נותן את ההחלטות, אז פגשתי אותה [את השופטת] והיא ממש חמודה והיא גם באה לביקור במשפחתון... הרגשתי מאוד מיוחדת כזה, האף שלי היה עד השמיים... היא רצתה לראות איפה אני ואיך אני ואיך אני מסתדרת. זה היה ממש נחמד, אז זה כאילו מרגיש לי ממש יחס אישי כזה, יחס מיוחד... שבאמת באמת יש שם מישהו לכל דבר שאני צריכה" (קטינה).

לעומתם, חלק מן המשתתפים, בוגרים בעיקר, תיארו חוויות קשות מבית המשפט כמוסד ומן האינטראקציה עם שופטים, שנחווה לעיתים קרה, מנוכרת ואף תוקפנית ומשפילה:

"הכול בבית המשפט מאוד קר. אין אכפתיות, אין אמפתיה. הייתה לי שופטת אחת כל השנים, אבל היא הייתה רעה וקשוחה. לא שאלה במה היא יכולה לעזור לי – ואני הלקוחה. היא נותנת לי שירות... ראיתי את השופטת פעם אחת כשהיא הכניסה אותי ל[מעון נעול] ופעם שנייה אחרי שלוש שנים, כשהיא שחררה אותי. וזהו" (בוגרת).

"השופטת אמרה לי שאני השטן הקטן... שלא הלכתי לבית ספר כי התביישתי מאנשים חדשים אז היא אמרה שאני השטן הקטן בגלל זה... היא הייתה רעה... לפני זה היה לי קצת חוסר ביטחון וכשנכנסתי היה לי עוד יותר חוסר ביטחון... היא הייתה מאוד קרה... הרגשתי קטן. כאילו גם הייתי קטן אבל גם הרגשתי קטן" (קטין).

2 | החוויות והתפיסות של ההורים

גם ההורים תפסו את בתי המשפט לנוער כמקום שאינו מותאם בהקשר של חוק הנוער ושאינו מונגש לילדים ובני נוער ברמה הפיזית, השפתית והחוויתית:

"אני זוכר תחושה של קושי עם ההגעה לבית משפט... זה היה נראה כמו איזה מפעל כזה, מלא ילדים, מלא עורכי דין, ובלאגן... מצד אחד הם אומרים בדלתיים סגורות, זה לא ככה באמת, כאילו יש מלא אנשים מסביב, וכל שנייה שומעים מישהו פותח את הדלת, החוויה לא זכורה לי כטובה, זכורה לי כסיוט" (הורה לבוגרת).

עוד תוארה תחושה של חוסר אפשרות להישמע במסגרת הדיון בבית המשפט:

"לא נותנים לך את ההתייחסות המיטבית... אני חושב ש[אשתי] ניסתה להגיד איזה מילה והשופט קטע אותה ואמר יש לה אפוטרופוס, אני מקשיב לאפוטרופוס שלה. לא היה באמת הכלה של המשפטים שלנו" (הורה לבוגרת).

הורים סברו שבתי משפט לילדים ולמשפחות במצבי סיכון ומשבר צריכים להיות מותאמים יותר לילדים ובעלי אוריינטציה טיפולית יותר, תוך דגש על הלימה בין מקום הדיון והאווירה בו למטרותיו של ההליך ותוך שמירה על כבודם ופרטיותם:

"אני חושב שכשמדובר בקטינים זה צריך להיות מקום שקט ולא להתחכך עם עבריינים בבית המשפט, אלא מקום שהוא יותר סגור וחדר טיפולי. אפילו הייתי אומר עם פופים וספות וכן הרגשה יותר טיפולית ונעימה וכן ניסיון לשמוע את הילד דבר ראשון, לשמוע את ההורים, כן יכולת הבעה של ההורים וכן הקשבה ולא איזשהו הליך פורמלי שזה שופט תורן בא ודופק על הפטיש אומר הילד הבא, שזה נראה לי מאוד כאילו כזה כבר הרגשה של סף פלילי, הרגשה של מה חטאנו, הרגשה של כאילו כזה, מה אנחנו עושים פה במקום הזה כאילו בכלל, המדינה לא איתנו. כן היה שמה הרגשות לא נעימות, וכשמדובר בקטינים אין סיבה שזה ככה יהיה" (הורה לבוגרת).

1 | תפיסת הילדים

חלק ממשותפי המחקר, בוגרים בעיקר, תיארו את המעורבות מתוקף החוק, ובמיוחד את היציאה למסגרת חוץ-ביתית, כחוויה מכוננת אשר השפיעה עמוקה על כל תחום בחייהם והייתה גורלית בעיצוב מסלול חייהם עד היום, לטוב ולרע. הם תיארו את השנים שבהן היו מחוץ לבית כבעלות השפעה עמוקה על גיבוש הזהות שלהם בילדותם ובבגרותם, בכלל תחומי החיים: תעסוקה, משפחה ומערכות יחסים.

חלקם תיארו את מעורבות החוק ככזו אשר העניקה להם הזדמנויות לחיים, להתפתחות ולעיצוב הזהות:

"אני חושבת שהיא עשתה טוב, היא הוציאה אותי, כאילו אני לא יודעת איך הייתי נראית אם לא הייתי יוצאת מהבית... אני חושבת שבסופו של דבר היא עשתה טוב... זה היה כזה ממש ספתח לדרך של החיים שלי, לתהליך" (קטינה).

"כשאני חושבת על זה, אם לא הייתי יוצאת מהבית, אז כנראה הייתי גדלה לתוך הרחובות, וכנראה סמים וכנראה אלכוהול... ומלא דברים שנערה בת 11-12 לא צריכה לעשות" (קטינה).

"זה הדבר הכי טוב שקרה לי בתור ילד במצב שלי, ואני לא יודע לאן הייתי מגיע היום אם לא הייתי מגיע ל[שם המסגרת]" (בוגר).

"פעם להגיד ילד בפנימייה, זה לא סקסי, זה ילד שנזרק, שהוא בעייתי, רציתי להראות שאני הכי רגיל, ופתאום הבנתי שוואו, לאן הגעת בזכות כל זה ובזכות זה שהגעת לזה, ותראה, לא הייתה לך נקודת פתיחה ותראה איפה אתה היום. אז זה הפך לסיפור גאווה פתאום בגיל 19, איפשהו נפל לי האסימון. ואז הבנתי את זה, עד אז ממש התביישתי בזה" (בוגר).

לעומתם היו בוגרים שתיארו את ההשפעות השליליות של מעורבות החוק ואופן יישומו על כל מסלול חייהם ובכל תחומי החיים (רגשית, מערכות יחסים, כלכלית, תעסוקה).

אחד הבוגרים התייחס לקושי שהוא חווה כיום בתוך מערכות יחסים לאחר שנים ארוכות של הישרדות לבד:

"חייתי לבד, גרתי לבד, הכל לבד. וככה זה נשאר... גם כשהתחתנתי, גם איתה לא הסתדרתי... ביחד עם בן אדם יותר מדי אני משתגע... עם אנשים זה לא עושה לי טוב. מלא ריבים. טוב לי לבד, לא רע לי... קשה לי להיות ביחד עם אנשים, ביחד באותו בית, אני משתגע מזה" (בוגר).

בדומה לבוגרים, גם קטינים, אף על פי שעדיין חסרים את הפרספקטיבה מכירים בכך שהמעורבות של החוק בחייהם היא בבחינת שינוי מסלול חייהם, ומשפיעה על האנשים שיגדלו להיות. אחד הקטינים התייחס גם הוא ליכולת להיות לבד, אולם תחת מסגור (אולי הגנתי) של החוויה כחיובית, כזאת שעשויה לסייע לו בבגרות. עם זאת בדבריו מובלע הקושי והכאב הכרוכים בכך – "זאב בודד":

"אני חושב זה עשה אותי יותר בוגר... אני חושב שאת השלוש שנים האלה עברתי כזאב בודד. אני אומר לך את האמת, ככה אני מרגיש. אני כן חושב שזה דבר שהוא נבע מהמערכת אבל אני אישית לוקח אותו למקום חיובי. אני יכול באמת להסתדר לבד" (קטין).

קטין אחר תיאר את ההשפעה השלילית שהייתה לשנים הרבות שבהן חווה אלימות במסגרת החוץ-ביתית:

"ברגע שכל הזמן נוגעים בך באלימות אתה גם מייצר אלימות, וזה דבר שנשאר בך. את יודעת נערים גם פה יוצאים הרבה יותר אלימים" (קטין).

אחת הבוגרות תיארה את הקשיים שחווה כבוגרת בהשלמת הפערים הלימודיים שצברה במשך שנותיה

במסגרות שבהן לתפיסתה לא ניתנה לה האפשרות ללמוד:

"הם דפקו אותי, כי הם שיחקו איתי, עם החיים שלי. לא נתנו לי את האופציה ללמוד אפילו, להשקיע מבחינה לימודית. שהיום בתור בן אדם בוגר אם אני רוצה ללכת ולעשות תואר, אני צריכה לחזור אחורנית וללמוד כמו ילד קטן. למה?" (בוגרת).

ואת הקושי לזהות ולקבל אהבה לאחר שנים של הזנחה רגשית:

"במשפחה האומנת אף אחד לא חיבק אותי, לא אמר לי שהוא אוהב אותי אז גם לא ידעתי איך אני אמורה לקבל אהבה כי אף פעם לא נתנו לי. ואז שבאתי לבית ילדים האלה והמדריכים באמת ניסו, אני כבר לא ידעתי איך להשתמש בזה אז הייתי משתוללת ומתנהגת בצורה מסוימת" (בוגרת).

2 | תפיסת ההורים

בדומה לבוגרים, חלק מן ההורים הכירו גם הם בכך שמעורבות החוק הייתה חשובה בהגנה על הילד, אולם הם התייחסו בעיקר להגנה מפני התנהגויות של סיכון עצמי של הילדים וכמענה על הקושי שלהם בהתמודדות עם מצבים אלו, תוך התייחסות מעטה ושולית למצבי הסיכון הקשורים בהתנהגות ההורית:

"אם לא הם, יכול להיות שהחיים שלה היו יותר קצרים, אולי היא הגיעה לגיל 18. רק בזכותם... הרווחה כאילו ניסו לעשות הכול עם הילדה הזאת, הכול. לשלוח אותה לטיפולים ושיחות והיא מעולם לא שיתפה פעולה. אבל הם ניסו, הם לא הרפו... הם מעולם לא ויתרו עליה" (הורה לקטינה).

"אני זוכר שלוש פעמים שהיינו בבית משפט בדיונים מול שופט והייתה התלבטות האם להעביר אותה [את הילדה] למוסד לגמילה או למוסד קצת יותר קשוח והיה לנו קושי עם זה בתור הורים, אבל הייתה הבנה שבסופו של דבר זה לטובת הילדה, לתפוס אותה עכשיו לפני שזה מידרדר" (הורה לבוגרת).

אחד ההורים תיאר את פנייתם לכלים שמעמיד חוק הנוער כמוצא אחרון, מתוך חוסר אונים וחשש שהילדה תגיע למצב סכנה ממשית:

"כל דבר של כוח, הוא בסוף, אתה פועל בגלל שאתה בחוסר אונים וזה בדרך כלל לא יצליח וזה מה שהיה הצו, הרגשנו שאנחנו בסוג של חוסר אונים, שאנחנו לא מצליחים לגרום לשיתוף פעולה שלה וזה שהיא בורחת ואין לנו שליטה עליה והיא חלילה עלולה להגיע למקומות מסוכנים" (הורה לבוגרת).

מנגד, חלק מן ההורים הרגישו כי מעורבות החוק לא הצליחה לתרום בהגנה על ילדיהם מפני התנהגויות סיכון:

"בדיעבד, לא ראיתי שזה [הצו] עשה משהו... בפעמים קודמות שהיא ברחה, אז באמת זה היה מאוד קשה, כי התקשרנו למשטרה ואז איכון טלפון, לוקח מלא זמן, כאילו אז מה אם היא נעדרת? אז מה אם היא ילדה עם קשיים? ... שבאמת די התבאסנו שזה בעצם לא נותנים כלום, הצו הזה, כי הדבר היחיד שרצינו, זה שאם היא בורחת והיא בסיכון, שידעו למצוא אותה" (הורה לבוגרת).

ההתייחסויות בודדות בלבד עלו להפעלת החוק בהקשר של קשיי ההורים, בין מדובר בהתמודדויות אישיות ונסיבות חיים מורכבות או בין קשיים בהורות עצמה:

"היה לי קשה, לא היה לי בית, לא היה לי כלום, הייתי צריכה לשקם את החיים שלי כדי שאני אוכל לעזור לילדים שלי, כי בלי שאני אשקם את עצמי לא היה מקום לטפל בילדים... הילדים צריכים לגדול במקום, לראות בית בריא, בית רגיל" (הורה לבוגר).

"כשנכנסתי לוועדת החלטה הבנתי בעצם את גודל הדבר הטוב הזה, שהם בעצם יעזרו להם אבל הם יעזרו גם לי, והם לא לוקחים אותם" (הורה לבוגר).

מקום המשפחה בתהליכים מתוקף חוק הנוער

התא המשפחתי הוא רכיב חשוב ומרכזי בתהליכי קבלת ההחלטות וההתערבות בחוק הנוער. המשפחה נתפסת כמסגרת הבסיסית והראשונית המספקת לילד את צרכיו הפיזיים, הרגשיים והחברתיים, אולם כאשר אינה מצליחה למלא את תפקידה ולהבטיח את שלומו של הילד, נדרשת התערבות המדינה מתוקף החוק.

מדיניות משרד הרווחה מדגישה את עיקרון "בית קבוע לכל ילד" ואת זכותו של כל ילד למשפחה מיטיבה וקבועה. אנשי המקצוע וקובעי המדיניות מסכימים כי המצב הטוב ביותר עבור ילד הוא לגדול בבית הוריו ולהיות מטופל על ידם, בתנאי שהם אינם פוגעים בו או מסכנים אותו, ובתנאי שיש ביכולתם לספק לו סביבה מיטיבה ובטוחה. לפי תפיסה זו, כאשר נדרשת הוצאת הילד מביתו, וגם בעת שהות של ילד במסגרת חוץ-ביתית – הבית הקבוע הוא בית ההורים. משכך, יש לפעול להטבה בתפקוד המשפחה באופן ברור וקצוב בזמן בד בבד עם שימור וחיזוק הקשר של הילד עם משפחתו. תפיסה זו מדגישה את חשיבות ההתערבות עם המערכת המשפחתית כולה במקרים של הוצאה ממשמורת, במטרה לאפשר למשפחה לחזור לתפקוד מיטבי תוך צמצום הפגיעה בשלמות התא המשפחתי (משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2020).

משתתפי המחקר הדגישו את החשיבות שבהתייחסות להקשר המשפחתי בהתערבויות מכוח חוק הנוער. אחת האימהות ביטאה את הצורך לראות את התמונה המשפחתית הכוללת, תוך ערנות ורגישות לנסיבות המשפחתיות:

"[חשוב] שיראה את כל התמונה הכוללת... שיראה את המצב של האימא, של האבא, של האחים. זאת אומרת לא רק להסתכל על הילדה... אצלי במקרה יש עוד ילדים עם צרכים מיוחדים לכן יש פה את העניין של הרגישות" (הורה לקטינה).

חשיבות השמירה על מעמד ההורה

בוגרים וקטינים התייחסו לחשיבות שיש לשמירה על מעמדו ועל כבודו של ההורה בכלל, ואל מול הילד בפרט. חלקם חוו מאנשי מקצוע יחס מכבד והערכה כלפי הורותם. חוויה זו עלתה בקרב הורי הקטינים:

"הרגשתי שהם [אנשי המקצוע בוועדת תכנון טיפול] תופסים אותי כאימא מוערכת. אימא שלא מוותרת. כי מזמן יכולתי לוותר אבל לא מוותרת ואימא ששואלת וחוקרת ובודקת ובסך הכול אחלה אימא" (הורה לקטינה).

מנגד, חוויות של בוגרים והורים לבוגרים, המתייחסות להתערבויות שהתקיימו בעבר, העלו תמונה של חוסר כבוד, זלזול ופגיעה במעמדו של ההורה, כפי שעולה מציטוט זה המתאר את החוויה מנקודת מבטה של הבוגרת:

"אני זוכרת את עצמי כילדה בת 12 יושבת מחוץ לחדר הישיבות עם אבא שלי ועם המדריך שלי מהפנימייה... בסוף[הדיון] אבא שלי נכנס בלעדיו כדי שיוודעו לו מה הוחלט ואני נכנסתי אחרונה כדי שיבשרו לי את ההחלטה. היחס המזלזל והמקטין של אנשי המקצוע כלפי אבא שלי וההשפלה שלו מולנו, הייתה קשה לו אבל גם הייתה קשה לי. חשוב לזכור שהוא עדיין האבא והתנהלות כזו גורמת למחיקה שלו כהורה, מדרדרת ומרחיקה את הקשר בין ההורה לילד ומלמדת את הילד בין היתר לא לכבד את ההורה שלו, גם אם זאת לא הכוונה זה נזק שנעשה" (בוגרת).

"לא היה לה [לעו"ס לחוק הנוער] מסננת... מה להגיד מול ילד... היה אפילו ויכוח עם האימא מולנו. 'את יכולה לגדל אותם? את יכולה?' איזה הטחות, איזה האשמות... יש דרך לעשות את הדברים. מול ילדים את לא עושה את הדברים האלה. כאילו יש דברים שתשמרי רגע לשיחות של אחרי. אנחנו לא אמורים להיות בסיטואציה הזאת... ואת כל הזמן באיזה קונפליקט עם עצמך, מצד אחד אני ילדה ואני רוצה לגונן על אבא שלי ואני עומדת מול אשת מקצוע, כאילו מאוד מוערכת, שאת יודעת, את צריכה גם להתנהל כי את כל הזמן מפחדת מה היא יכולה לגזור עליך..." (בוגרת).

"היא הטיחה מול אבא שלי ומול השופט כמה אבא שלי אין לו מסוגלות הורית וכמה הוא לא מסוגל וכמה הוא לא יכול... ולא הסתכלה לרגע לקושי, כאילו בכלל הקשיבה... לא הסתכלה על הקושי שלו ולא על הקושי שלנו. כאילו גם על הקושי של אבא שלי להתמודד מול המילים האלה, אני זוכרת שזה היה, זה היה קשות, זה היה ממש על גבול ההשפלה. [רצינו] שמישהו יראה אותנו. כאילו די להיות שקופים" (בוגרת).

חשיבות השמירה על הקשר עם המשפחה

בחלק מן המקרים עלה כי שמירה על קשר עם המשפחה לא היטיבה עם הילד ואף פגעה בו, כמו למשל במצבים שתוארו לעיל שבהם קטינים חוו אלימות בבית בזמן חופשות מן המסגרת. עם זאת, מרבית המשתתפים הדגישו את החשיבות שבשמירה על קשר עם המשפחה ואת הערך שהיה לכך עבורם ועבור הצלחת ההשמה:

"הייתי תופס את העובדת הסוציאלית... ושואל אותה, 'מה קורה, היה טלפון? דיברתם? מה שלום אימא... מה מסרו לי מהבית?' הייתה מעטפת יפה, הרגשתי שיש צינור של קשר, תקשורת לבית כל הזמן... ותמיד קיבלתי ממנה מידע ומסרתי מידע וזה היה מדהים בקטע הזה" (בוגר).

אחת הקטינות תיארה את חיזוק הקשר שלה עם אימה ככזה שתרם להערכה כלפיה בעקבות היציאה למסגרת:

"המקום הזה גרם לי להעריך את אימא שלי עוד יותר. אני מכבדת אותה עוד יותר. וכאילו גם, הקשר שלי איתה נהיה הרבה יותר טוב. כאילו תמיד היה קשר טוב. אימא שלי תמיד הייתה 'אני כאן בשבילך' ודברים כאלה. אז זה עוד יותר חיזק את הקשר שלי עם אימא שלי וגם כאילו מרגיש לי מבחינת הגבולות, אני לא צריכה שיגידו לי, אני יודעת כאילו לעשות לעצמי" (קטינה).

קטינה אחרת תיארה כי במשך שהותה במסגרת חוץ-ביתית הקשר עם אימה התאחה והתקרב עם הזמן:

"לא דיברתי איתה... בגלל שכאילו כל פעם הייתה מאשימה אותי בדברים שלא עשיתי. אז לא יכולתי להסתכל עליה. ואז בעצם נכנסתי למשפחתון, לא הייתי איתה בקשר עם אימא, העו"סית ניסתה לגשר בינינו, כי בכל זאת, זה חשוב שתהיה לי דמות הורית... לאט לאט באמת הקשר עם אימא חזר. נסעתי אליה לביקורים עם בת שירות, ואז לבד, ולאט לאט הקשר איתה חזר" (קטינה).

המשתתפים תיארו חוויה של ניתוק ו"קריעה" מן המשפחה ואת ההשפעות השליליות של כך עליהם, ובהן תחושות קשות של נטישה והאשמה עצמית של ילדים בהוצאה שלהם:

"לקחת אותי [את הילד], לקרוע אותי, לנתק אותי מההורים, הוא חושב שהוא לא בסדר. הילד חושב שהוא בעייתי ואף אחד לא רוצה אותו ומוותרים עליו... אם ההורה לא בא איתו ביחד למסגרת אז כאילו ויתרו עליו, מסרו אותו, לא באים לבקר ואין קשר, הילד חושב שהוא ננטש" (בוגר).

"חייתי שנתיים בלי הורים, בלי אף אחד, היה נתק גדול... לא היה שום שיתוף ביני לבינם ולא התייעצנו ולא היה עם מי לדבר. בקושי נתנו טלפון להגיד משהו... אם היה אפשר לחבר את זה ולעשות את זה ביחד... לפעמים החיים מורכבים ואי אפשר לחיות בבית... אפשר לקחת למסגרת עם ההורים, להשאיר, לדאוג פעם בשבוע לביקור, טלפון פעמיים בשבוע. להשאיר משהו ביחד. כי זה קשה אחר כך" (בוגר).

אחת הקטינות תיארה את הקושי שחוותה בשל תדירות המפגש הנמוכה עם האחים שלה:

"זה דבר בסיסי להביא לילד לראות את האחים שלו... אנחנו כאחים לא יכולים להיפגש פעם בשלושה חודשים... כל מה שקורה בשנה אחת במשפחה קורה במפגש אחים, אז זה קצת יותר מדי קשות... עצם זה שאנחנו נפגשים פעם בשלושה חודשים קצת מקשה על הקשר" (קטינה).

חשיבות שיקום התא המשפחתי

המשתתפים, הורים וילדים, הדגישו את החשיבות שבשיקום המשפחה גם ובעיקר כדי שהיא תוכל להוות עוגן עבור הילד תוך כדי ההתערבות במסגרת חוק הנוער ובהמשך:

"ביקשתי עזרה, וקיבלתי עזרה... הייתי צריכה לשקם את החיים שלי כדי שאני אוכל לעזור לילדים שלי, כי בלי שאני אשקם את עצמי לא היה מקום לטפל בילדים" (הורה לבוגר).
"אני חושב שההבנה, וזה קשה, שזה עסקת חבילה. זה לא רק הילד. יש פה משפחה שכולה צריכה עזרה" (בוגר).

לצורך שיקום התא המשפחתי והמסוגלות ההורית לטיפול בילדים, הורים לבוגרים ציינו כי הם זקוקים לכלים ומיומנויות להתנהלות היום-יומית:

"אני חושבת שבעניין של הדרכת הורים, שהרווחה תיקח את זה על עצמה... כי הדבר החשוב הוא לפעול ביום יום... לדעת להתייחס לסיטואציות, לדעת איך להתנהל מול ילד שנופל" (הורה לבוגרת).

כמו כן הם תפסו את מתן הסיוע כבעל משמעות במניעת מצבי קיצון או הסלמתם:

"לא לחכות שתהיה הידרדרות. להתקשר להורים ולהגיד (ב)מה אתם צריכים עזרה... הצורך שלנו בתור הורים הוא יותר שתבוא המערכת ותעזור לנו, ותיתן לנו את המענה שאנחנו צריכים... ולא להגיע למצב שאנחנו צריכים אותם רק כשבאמת כאילו הגענו לקצה. כי הרגשתי שקיבלתי מענה רק כשהגעתי לקצה" (הורה לבוגרת).

שיתוף הורים

בראיונות עם ההורים עלתה החשיבות של שיתוף והשתתפות שלהם בהליכי חוק הנוער. חשיבות השיח עם ההורים ומתן מידע באופן מלא ושקוף מקבלים משנה תוקף על רקע המורכבות הרגשית של ההחלטות במסגרת חוק הנוער, שעלולות להחיות כמתקפה על ההורות, ההתמודדות עם המשמעויות של אותן החלטות וההשפעות הנרחבות שלהן על התא המשפחתי כולו. נמצא כי בדומה לילדים, גם שיתוף של הורים אינו בינארי ומתקיים על פני רצף דומה הנע בין היעדר שיתוף, דרך שמיעת עמדתם של ההורים ועד השתתפות פעילה.

1 | היעדר שיתוף

בדומה לממצאים שעלו בנושא שיתוף ילדים, גם בקרב ההורים נמצאו מקרים וחוויית של חוסר שיתוף שלהם בהליכים שונים של התהליך תחת החוק, אך במידה מועטה יותר. כמו אצל הילדים, גם תיאורי ההורים מדגישים כי עצם נוכחותם בהליכים ובדיונים אינה מבטיחה שותפות בפועל, ולעיתים היא נחוות כמתרחשת "מעל לראש", מאיימת ומפחידה.

באחד המקרים, הורה תיאר היעדר שקיפות שהיא בגדר הסתרה פעילה:

"לפעמים היו מסתירים דברים, פתאום אתה מגלה שזה לא ככה. [צריך] להגיד את האמת להורים וגם לילדים... לשחק בדבר הנכון, שלא יגידו, זה חוק שאי אפשר להגיד לכם אותו, זה דבר שאי אפשר למסור להורים. אין, אתם חייבים למסור כל מידע קטן, להורים. זה חשוב שההורים יהיו מודעים" (הורה לבוגר).

2 | יידוע

בשונה מחוויותיהם של הורים לבוגרים אשר סיפרו כי השתתפותם הפיזית לא הבטיחה השתתפות אמיתית ואיכותית, נמצא כי חוויותיהם של הורים לקטינים בהווה היו חיוביות הרבה יותר, בעיקר בהקשר של הכנה לתהליך

ויידוע בשלביו השונים. הורים לקטינים תיארו הנגשה של השיח, מתן מידע והכנה לפני הדיונים ובמהלכם. ממצא זה עשוי לבטא את השיפור שחל ביחס אל ההורים ובדרכי התקשורת עימם.

אחת האימהות תיארה תהליך הכנה משמעותי לקראת הוועדה:

"העובדת סוציאלית שלי תמיד, כל ועדה לפני, היא אמרה לי מי הולך לשבת, מה ההרכב, מה הולכים להגיד, מה, נגיד היא הוציאה איזשהו דוח שהיינו עוברים עליו ביחד כאילו, מה את רוצה להוסיף, מה את רוצה שיהיה?" (הורה לקטינה).

אם נוספת תיארה בהירות שפתית והנגשה של השיח המקצועי בדיון. ההתנהלות השקופה בדיון תרמה לחוויה של שיתוף פעולה בינה ובין אנשי המקצוע:

"כל אחד שישב הוא הסביר מי הוא ומה הוא, כל אחד מהם, והיינו באיזושהי תוכנית, הסתכלנו רגע מה קורה עם הילדה ומה היא צריכה, מה הצורך שלה, איך אנחנו רואים אותה בהמשך, איזה טיפולים היא צריכה והכול היה בשקיפות מלאה... ואם יש דברים שלא הבנתי שאלתי ודאגו להסביר לי ככה בשפה שאני יותר מבין" (הורה לקטין).

עלתה החשיבות של הכנת ההורים לקראת דיונים פורמליים גם ברמה הרגשית:

"היא הסבירה לי שהיא עובדת סוציאלית לחוק נוער, היא הסבירה לי שיהיה לנו ועדת החלטה, שבועדת החלטה יחליטו מה קורה איתנו, הסבירה לי שהיא לא נגדי שהיא לטובתי, היא הסבירה לי שגם זה שהם שמים את הילדים במקומות, זה לא אומר שהם זורקים אותי, אלא שיעזרו לי, וזה באמת כן היה, היא הסבירה והסבירה, בהתחלה את לא כל כך מבינה, כי את גם אימא צעירה ולא מבינה, מה זה ועדת החלטה? מה הם יחליטו? מה הם יעשו?" (הורה לבוגר).

"[הם אמרו לי] אל תפחד, אין מה, זה לא, זה לא פלילי, זה לא שהוא עשה משהו רע, אבל לפי חוק נוער אנחנו חייבים הסכמה של ההורים להוציא את הילד מהמסגרת של הבית בשביל שיעשה לו טוב, שנמצא לו מסגרת, שהוא לא יסתובב ברחובות ויהיה עבריין. הוא לא כמו שאר הילדים שלך, הוא רק מסתבך. הוא פשוט הסתבך. או שטיפול לסמים או לאלכוהול, וחבל על הילד. ואתם משפחה טובה, אתם לא משפחה רעה" (הורה לבוגר).

3 | היועצות

הורים תיארו כי חוו בדיונים השתתפות ומתן אפשרות אמיתית, כנה ומכבדת להביע את עמדתם אף על פי שהחלטה שהתקבלה בסופם הייתה בניגוד לעמדתם:

"הרגשנו [בדיונים] שהתייחסו אלינו בכבוד, כלומר כן שמעו את דעתנו, לא הרגשתי זלזול במי שאנחנו... הרגשנו שכן מעריכים אותנו וכן מקשיבים אבל כמו שאמרתי, היה לנו קשה לראות שבסופו של דבר לא מקשיבים להמלצה שלנו... בסופו של דבר, מי שהחליט באותה תקופה, זה הייתה הרווחה בשילוב המוסד [המסגרת]" (הורה לבוגרת).

4 | מעורבות פעילה ותחושת השפעה על קבלת ההחלטות

רמת השיתוף בקרב הורים לקטינים נמצאה גבוהה יותר מבחינת היקפה ותוכנה מרמת השיתוף שנמצאה בקרב הורים לבוגרים. אחת המשתתפות סיפרה כי הרגישה שאנשי המקצוע משקפים לה את המצב ומיעצים לה בקבלת ההחלטה:

"ומה שיפה שם זה שהם נותנים לך את הבמה, את המקום לדבר, הם כותבים ומתייחסים לזה ברצינות. זאת אומרת נתנו לי את ההרגשה שאיפשרו בסוף זה החלטה שלי. זאת אומרת הם נותנים לי את האינדיקציה, מראים לי ככה את התמונת מצב ובסוף את מחליטה. כאילו את זאת ש... זה מה שאני הרגשתי" (הורה לקטינה).

במקרים אחרים הורים לבוגרים סיפרו כי הצליחו להשפיע על ההחלטה כשהיו נחושים בדעתם ובעמדותיהם:

"פקידת הסעד רצתה שהבת שלי תגיע למעון ואני לא הסכמתי בשום אופן שהיא תלך לזה, והשופט הבין וכיבד את ההרגשה שלי, וגם היא לא נלחמה בי, כשהיא הבינה שזה מה שאני רוצה בשביל [הבת] אז היא כיבדה את זה" (הורה לבוגרת).

עוד עלה שסוג כזה של מעורבות עשוי לגייס את ההורה לשיתוף פעולה ולקידוח אחריות לטובת הילד:

"בית משפט אמר שהיא [הילדה] צריכה ללכת למקום שיכול יותר להכיל אותה... ואני לא הסכמתי, פה אני עמדת מולו ואני אמרתי מי שיטפל בה זה אני, ומי שיעזור לה זה אני, ובאמת בית משפט נתן לי את האופציה" (הורה לבוגר).

5 | עמדות ההורים כלפי השיתוף

הורים תיארו כי בהסתכלות לאחור הם מכירים גם בהשפעות השליליות שעלולות להיווצר משיתוף מלא הכולל גם השפעה על קבלת ההחלטות.

השפעות אלו יכולות לנבוע ממעורבותם הרגשית ומן הקושי להסתכל באופן "נקי" על טובת הילד בנפרד מרצונו. במקרים כאלה, ייתכן שמתן יכולת הכרעה להורה אינה בהלימה עם טובתו של הילד:

"הם נתנו לי את הבמה שלי, נתנו לי את המקום שלי, שזה ימשיך ככה, יפה מאוד. כששופט מתייחס, כששופט ככה שם את העמדה של האימא, כאילו אני הרגשתי קצת יותר גבוה מהעמדה של הרווחה, זה יפה. אבל זה לא תמיד נכון" (הורה לקטינה).

"[העו"ס לחוק נוער] אמר לי תסמכי על הניסיון שלי, אני אומר לך שהיא חייבת מקום סגור, יעזרו לה גם שם, ומהצד השני יש גם את הילדה: 'לא, אימא, בבקשה, אל תסכימי איתם עם הרווחה' ופה ושם והיא ממש איפשרה לי על הרגש. ואז היה את השופטת שהיא אמרה מה אני חושבת ומה אני רוצה והיא שאלה את הילדה... והשופטת פסקה לטובתנו... טעות... אז כן יכולנו לשמור אותה, אם הייתי מתעקשת והייתי הולכת עם הדעה של [העו"ס] ומה שהוא ראה ומה שהוא חשב, פה אני עשיתי טעות" (הורה לקטינה).

בחלק זה יובאו ממצאים חשובים נוספים, שלא נכללו בתמות שהוגדרו עד כה. בתוך כך עלו ובלטו הנושאים האלה: נטייה לאשמה ואף חרטה על חשיפה המצב, תפיסות של ילדים את עצמם וכוחות שזוהו או בוטאו על ידי המשתתפים.

נטיית הילד להאשמת עצמו

חלק ממשתתפי המחקר הביעו אשמה וחרטה על חשיפת המצב שבגללו הוחלט להוציאם מן הבית:

"אני רואה את אימא שלי בוכה על הספה, כאילו מתרסקת ומסתכלת עליי במבט, לא זוכרת, או מאוכזב או שונא או כאילו משהו באזור... גם אני לא חושבת שהייתי בדיוק שלמה עם מה שעשיתי, כי אחר כך ממש התעצבנתי על זה, אחר כך התחרטתי על זה קצת, הרגשתי שעשיתי לה לא נכון" (קטינה).

בריאיון עם בוגר עלתה חוויה מורכבת שבה לצד ההכרה שההתעללות הייתה אסורה ושאין לה הצדקה, עלתה תחושת אשמה על חשיפתה:

"אבא שלי התעלל בי ובמקום להיסחף לזה הבנתי שזה לא טוב, שזה כואב לי, שזה שלילי, גם אם אני לא ילד טוב והלכתי נגד כל החוקים... ילד שהולך למשטרה... מתלונן על אבא שלו... ראש המשפחה... הוא יכול להכניס אותו לכלא... רק היום אני יכול להבין את הסכנה של זה. הוא היה יכול להיות בכלא כל החיים שלו בעצם, ואז אימא שלי הייתה חד-הורית" (בוגר).

בוגרים נטו להאשים את עצמם בכך שהוצאו מן הבית וייחסו החלטה זו להתנהגותם הרעה, לאופיים או מזגם הקשה, לעיתים תוך דיס-אינטגרציה עם הסיבה להוצאה בפועל ורגע לאחר שתיארו את הנסיבות להוצאה כמו ילדות בצל הזנחה קשה, חוסר תפקוד הורי ולעיתים אף אלימות והתעללות.

לדוגמה, אחד הבוגרים סיפר על חוסר מסוגלות של שני הוריו לגדלו:

"אימא שלי היא אישה שהיו לה קצת בעיות, התפרצו לה בעיות נפשיות כנראה והיא לא יכלה לגדל אותנו כמו שצריך, אז החליטו להעביר אותנו למשפחה אומנת. אבא שלי היה איתו כל מיני בעיות. בקיצור זה לא היה באמת הורים שיכולים לגדל את הילדים שלהם" (בוגר).

ומיד בהמשך הוא קבע כי הסיבה שהוצא ממשמורת הוריו, שלא כמו אחיו הקטן שנשאר כתינוק עם אימם, נעוצה בכך שהוא "בעייתי מאוד":

"אימא שלי ברחת עם אח שלי קטן תינוק היה בן שנה, היא הלכה איתו להורים שלה, היא לא יכלה גם איתי ביחד, הייתי בעייתי מאוד" (בוגר).

ילדים אחרים סיפרו:

"הייתי היפראקטיבי כזה, הייתי מופרע. הייתי פרא. אני גם מודה אבל אי אפשר לשפוט ילד בן 6. עשיתי צרות בבית ספר והרבה בלגן" (בוגר).

"עשיתי בלגן שברתי לה את הבית. אני הייתי אלים, הייתי פרא, באמת, מופרע, בצדק. והיא לא הסכימה שאני אחזור אליה, היא רצתה שאני אלך לפנימייה אבל יותר טובה. אז חיפשו משהו יותר טוב והעבירו אותי לשמה" (בוגר).

המושג "כוחות" בהקשר של ילדים ובני נוער מתאר את מכלול הכישורים, היכולות, המיומנויות, הכישרונות, הנכסים והמשאבים הנמצאים ברשותו ובסביבתו של הילד/הנער, אך גם ניתנים לגיוס, פיתוח והעצמה. במחקר נמצא כי בשנותיהם תחת חוק הנוער פיתחו, גילו או העצימו הילדים ובני הנוער את כוחותיהם, את חוסנם ואת שרידותם.

מקובל לסווג כוחות בהקשרים של קבוצות שונות באוכלוסייה, בהן אוכלוסיית ילדים ובני נוער, לשלושה סוגים: אישיים, בין-אישיים וסביבתיים (אלפסי ואח', 2023). להלן נתייחס לכוחות תחת הקטגוריה של כוחות אישיים וכוחות סביבתיים:

כוחות אישיים הם תכונות, רכיבי אישיות ומשאבים המצויים בילד או בנער. אלו יכולים להיות כישוריו, שאיפותיו האישיות, יכולותיו הייחודיות, תקוותיו וחלומותיו וכן ידע שהושג ואסטרטגיות התמודדות שפיתח בעת התמודדויות עם קשיים ואתגרים בחייו. הכוחות האישיים שעלו מן הראיונות הם חוסן ושרידות וכן ערך עצמי ותחושת מסוגלות.

חלק מן המשתתפים תיארו כוחות המצויים בהם שהם חלק מאישיותם, כאלה אשר שמרו והגנו עליהם, הגבירו את החוסן והשרידות שלהם:

"תמיד היה משהו טמון בי בפנים, הייתי חזקה מאוד ... אף פעם לא נתתי לאף אחד לנצל אותי, גם לא לגברים, תמיד הייתי כאילו, לא יודעת, פשוט הייתי ילדה חזקה" (בוגרת).

אחרים תיארו את נסיבות חייהם ואת הקשיים שחוו, ככאלה שחיזקו וחישלו אותם:

"כל הדברים הרעים שעברתי בסופו של דבר למדתי לקחת אותם ולעשות מזה משהו שמחשל אותי, משהו שיכול להניף אותי גבוה יותר, משהו אולי שבעזרתו אני גם יכולה לעזור בעתיד איכשהו לאנשים באיזושהי דרך" (בוגרת).

"הבנתי שאם אין אני לי מי לי, וההישרדות שלי בחיים היא שאני דואג לעצמי, אני צריך להצליח, אני צריך לרכוש מקצוע, אני ארוויח כסף, אני אקנה בית" (בוגר).

חלקם התייחסו לערך העצמי ולתחושת המסוגלות:

"ולאן שהצלחתי להגיע כל ההישגים האלה זה בזכות עצמי... בא לי ללמוד פילוסופיה זה נושא שמאוד מרתק אותי וזה תואר שצריך לעשות בשבילו בגרויות... אבל אם אני ארצה בעתיד אני אעשה את זה, ללא ספק" (בוגר).

"השלמתי ממש את הפערים. לא את הכול, אבל השלמתי בטירוף, חרשתי את החיים, הצטרפתי לכל פרויקט ותגבור שהיה, גם של בית הספר, גם של הפנימייה, והיו הרבה, להשלים" (בוגר).

כוחות סביבתיים הם כוחות הנמצאים מחוץ לאדם – במשפחתו, בקהילה שאליה הוא משתייך, בסביבתו הקרובה, בחברה ובתרבות שלו. כוחות אלו עשויים להיות ברמת המיקרו, כמו אדם משמעותי כמקור תמיכה או משפחה תומכת, קהילה חזקה ומלוכדת ונגישות לתשתיות ולשירותים חברתיים, וברמת המאקרו בהיבטים של מדיניות, פוליטיקה והלך רוח ציבורי המיטיב עם הפרט ועם מטרותיו (אלפסי ואח', 2023).

"הם [ההורים] לא נלחמים עליי אז יש לי את חברה שלי, יש לי את הפנימייה, יש לי את החברים שלי, יש לי את העולם שלי" (בוגר).

"אני חושב שכל ילד צריך איזו דמות כזאת שתראה לו את האור בקצה המנהרה, שהוא יוכל לבכות לה. מישהו שיראה לו שאפשר, מישהו שיאמין בו" (בוגר).

4 אתגרים בניהול המחקר

רגישותו של נושא המחקר ועולמות התוכן שבהם הוא עוסק, כמו גם אוכלוסיית המחקר אשר בחלקה נמצאת תחת הליכים משפטיים פעילים, הציבו אתגרים ייחודיים מבחינה מקצועית, מתודולוגית ואתית בשלבי המחקר השונים: גיוס המרואיינים, מהלך איסוף הנתונים וניתוח הממצאים.

1 | המחקר עוסק באוכלוסייה פגיעה ורגישה של ילדים ובני נוער בסיכון. גילם של הילדים והנטייה לרצות בעלי סמכות, עולמות התוכן שבהם עסקו הראיונות (מצבי סיכון, התעללות והזנחה) וכן חוויתם וחווית ההורים כשמדובר בהתערבות סמכותנית כופה של המדינה, הצריכו התאמה של פרוטוקול הראיונות ושל צוות המרואיינים להיבטים אלו. על כן, הוחלט כי צוות המרואיינים יורכב מחוקרות שהן עובדות סוציאליות בהכשרתן ובעלות היכרות וניסיון קודמים עם נושאי המחקר ואוכלוסיית המחקר. עוד הוחלט להכשיר הכשרה ייעודית להתמודדות עם מצבים שונים שעלולים לעלות בריאיון.

2 | ביצוע הראיונות עם קבוצות המשתתפים אשר בנוגע להם יש בהווה התערבות מתוקף החוק דרש התגייסות של העובדים בשטח בכל הדרגים (מנהלת תחום חוק הנוער, מפקחות במחוזות, עו"סים לחוק הנוער ברשויות המקומיות) לאיתור מרואיינים מתאימים להשתתפות במחקר, ליישוג ולגיוס. לאחר גיבוש רשימות המרואיינים המלאות, נדרש אישור של נשיאת בית המשפט לנוער להשתתפותו של כל מרואיין. מהלך זה התארך יותר מן המתוכנן ונמשך כ-12 חודשים (מחודש ספטמבר 2023 עד חודש ספטמבר 2024). משום כך, בחלק מן המקרים חלף זמן רב מרגע קבלת הסכמת המשתתפים להתראיין ועד לביצוע הריאיון, וחלק מהם נשרו.

3 | כחודשיים לאחר אישור הצעת המחקר פרצה מלחמת חרבות ברזל, ובעקבותיה הפסיקה הוועדה את פעילותה וכפועל יוצא הוקפאה גם התקדמות המחקר לכשלושה חודשים. משום כך נדרש גיוס מחדש של מרואיינים שאיתם נוצר קשר טרם המלחמה לצורך הסבר על המחקר ותיאום הריאיון, אך בפרק הזמן שעבר, חלקם חזרו בהם מן ההסכמה להשתתף במחקר והיה צורך לגייס מרואיינים אחרים. כמו כן בשל המלחמה והקפאת המחקר, שלוש מתוך שש החוקרות המרואיינות שגויסו והוכשרו לצורך ביצוע הראיונות, לא יכלו לבצע אותם עקב גיוס לשירות מילואים ושינוי שחל בנסיבות האישיות והמקצועיות.

4 | באחד הראיונות עם הקטינים עלה מידע המחייב בדיווח על פי חוק (ס' 368 ד' לחוק העונשין). כאמור, כל ריאיון נפתח בקבלת הסכמה מדעת שבו הובטחה למשתתפים סודיות ואנונימיות ושימוש בתוכן לצורכי המחקר בלבד. עם זאת, הוגדר סייג ולפיו יועבר מידע אם יתחייב לפי חוק. מצב זה הציב בפני צוות המחקר התמודדות עם דילמה אתית שדרשה איזון בין שמירה על סודיות משתתפי המחקר ובין חובתן החוקית, המוסרית והמקצועית לדווח. על פי ההנחיות שנמסרו מראש למשתתפים, נערכה שיחה עם הנער ובה הוסברו תהליך הדיווח ומשמעותו, וניתנה לו האפשרות לבחור כיצד יועבר המידע. המידע הועבר לגורמים המוסמכים ברגישות ובאופן ששמר על פרטיותו של הנער. נוסף על כך ועדת האתיקה של מכון ברוקדייל עודכנה כדי להבטיח את עמידת המחקר בכללי האתיקה.

1 מגבלות מתודולוגיות

המחקר התבסס על גישה איכותנית, שאפשרה להעמיק בהבנת חוויותיהם, תפיסותיהם ופרשנויותיהם של המשתתפים, והניבה תובנות עשירות אשר לתפיסותיהם ולצורכיהם כמקבלי שירות. אולם אלו אינם ניתנים להכללה על כלל מקבלי השירות מתוקף חוק הנוער, ובמסגרת מחקר זה לא הייתה שאיפה לכך. עם זאת, בהמשך למחקר זה, מומלץ לבצע בעתיד מחקר במתודולוגיה כמותית, אשר יאפשר לבחון את היקף ומידת הטמעת השינויים שיבוצעו בחוק ויאפשר להשליך את הממצאים על אוכלוסיית מקבלי השירות בכללותה – ילדים, בני נוער ומשפחותיהם המטופלים מתוקף חוק הנוער.

זאת ועוד, ניתוח הנתונים נעשה בגישה תמטית והממצאים משקפים את נקודות המבט של המשתתפים, ואלו נותחו ועובדו לכדי יחידות משמעות על ידי החוקרות ובהתאם לפרשנותן. על כן, החוקרות חיזקו את מהימנותו באמצעות תיעוד שיטתי של הראיונות (הקלטה, תמלול) והפחתת הטיות אפשריות, בין היתר באמצעות ניתוח ראשוני של הנתונים על ידי שלוש חוקרות וגיבוש הסכמות על הפרשנות ועל אופן הקידוד של התמות ובאמצעות הקפדה על כך שחוקרת לא תנחת לבדה ריאיון שהיא עצמה ערכה.

2 מאפייני המדגם

המשתתפים נבחרו על ידי הגורמים המטפלים בהם, דבר שעשוי להוביל להטיה בבחירת מקבלי שירות שיש להם ברית טיפולית מבוססת עם המטפלים, או כאלה שההתערבות עימם נתפסה כמוצלחת. משתתפים עם חוויות שליליות במיוחד או כאלה שנמצאים בקונפליקט עם המערכת עשויים שלא להיות מיוצגים באופן מספק.

זאת ועוד, על אף המאמצים שנעשו להבאת קולן של קבוצות שונות באוכלוסייה מבחינת רקע דתי ותרבותי, מצבים חברתיים-כלכליים וכן להבטחת איזון מגדרי ומגוון של גילים, חלק ממאפייני המדגם ובעיקרם גיל הקטינים, מצבם החברתי-כלכלי ודתם נותרו הומוגניים. כמו כן בשל הגישה שהייתה זמינה בעיקר למקרי צווי הוצאה ממשמורת, לא נכללו במדגם משתתפים שצו השגחה בקהילה חל עליהם.

3 הטיית תגובה חברתית ורצייה חברתית

אף שעקרון האנונימיות הודגש בתחילת כל ריאיון, ייתכן כי המשתתפים, ובפרט הילדים, נטו להשיב על פי הציפיות הנתפסות של החוקרות. ילדים עשויים לראות בחוקרות נציגות של המערכת ולענות על פי תפיסה זו, מה שעשוי להביא להטיה בתגובותיהם.

חוק הנוער (טיפול והשגחה) התש"ך-1960 נועד לספק מסגרת משפטית וחברתית המגנה על ילדים ובני נוער במצבי סיכון וסכנה בישראל, והוא ממלא תפקיד מרכזי בהגנה עליהם. מטרת החוק היא להבטיח את טובתם ובכלל זה: להגן על הילדים ולשמור על רווחתם בהליכים שמתקיימים בעניינם, בהחלטות שמתקבלות בנוגע להם ובפעולות הננקטות בעניינם לפי חוק זה. זאת מתוך הכרה בפגיעותם הייחודית של ילדים, בזכותם להגנה מיוחדת ובחובת המדינה להבטיח את טובתם.

מחקר זה ליווה את עבודת "הוועדה הציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960". מטרתו המרכזית הייתה לשקף בפני חברי הוועדה את החוויות והעמדות של מקבלי השירות בעבר ובהווה בנוגע להתערבויות שנעשו בעניינם מתוקף חוק הנוער, תוך מתן דגש בצמתים מרכזיים ובמפגשים עם בעלי התפקידים הפועלים במסגרת החוק. ההיגיון שביסוד המהלך הזה נטוע בתפיסה ולפיה הידע הנמצא אצל מקבלי השירות הוא ייחודי ובעל ערך, קשה לחלצו בדרכים אחרות והוא עומד בזיקה ישירה עם האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד (סעיף 12 – זכות הילד להשתתפות). המחקר מבטא הלכה למעשה עיקרון זה, ומבקש להבטיח שהליכי בחינת החוק וההמלצות בנוגע לו יביאו בחשבון את קולם וניסיונם של אלו שחיהם וגורלם מושפעים ממנו ישירות.

ממצאי המחקר מעלים פער מסוים בין חזון החוק והמטרות הנגזרות ממנו ובין יישומו בפועל, וחושפים את המורכבות והאתגרים הניצבים בפתחה של מערכת הגנת הילד בכל הנוגע להגנה על ילדים ובני נוער בסיכון, לטיפול בהם ולהשגחה עליהם ולאיוון בין זכויותיהם. המערכות, באמצעות בעלי התפקידים בהליכים השונים מתוקף החוק, נושאות באחריות, לא רק למניעת פגיעה בילדים, אלא גם להבטחת סביבה מצמיחה ומיטיבה המאפשרת ומעודדת התפתחות על רכיביה ולהבטחת הרווחה הרגשית שלהם. בתוך כך, האתגר המרכזי של חוק הנוער, כפי שעולה גם ממחקר זה, הוא בשמירה על מוגנותם ושלומו של ילדים במצבי סיכון תוך שמירה על זכויותיהם ומימושן במלואן ומתן מענים כוללניים לצרכים המגוונים במצבים רגישים. בדוח מוצגת תמונה מורכבת של הצלחות לצד כשלים ביישום חוק הנוער, תוך התייחסות לכל אחד מארבעת עקרונות האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד.

משתתפי המחקר, מכלל הקבוצות – בני נוער, בוגרים והורים – הכירו בכך שההתערבות מתוקף חוק הנוער הייתה הכרחית, ולעיתים בלתי נמנעת לשם הגנה עליהם מפני מצבי סיכון שונים במשפחה ובקהילה, כפי שהתקיימו לפני התערבות החוק. אלו כוללים הזנחה, אלימות והתעללות מסוגים שונים לרבות עדות לאלימות, אולם גם מפני מצבים שבהם ההגנה על הילד היא לא מפגיעה בידי אחרים, אלא ממצבי סיכון עצמי, מצוקה רגשית או קשיים בתפקוד. ממצא זה נתמך במחקריהם של גילברט ואח' (Gilbert et al., 2011), היימר ופאלם (Heimer & Palme, 2016), לנסדאון (Lansdown, 2011) ות'ובורן (Thoburn, 2009) אשר הצביעו על כך שמערכות חקיקה ומדיניות מבוססות מדינה, כמו חוק הנוער, הן קריטיות במניעת התעללות והזנחה, תוך שיפור רווחתם הפיזית והרגשית של ילדים בסיכון. כאשר מנגנוני הגנה אלו מתוכננים ומבוצעים כהלכה, הם עשויים להוות גורם מכריע בהגנה על ילדים (סבו-לאל ואח', Gilbert; 2020). עם זאת, ממצאי המחקר מצביעים על כשלים של המערכת ועל היעדר הגנה מספקת תחת מעורבות החוק. אלו כוללים היעדר השגחה וסיפוק צרכים בסיסיים במסגרות חוץ-ביתיות, היעדר פיקוח על הנעשה בהן, המשך חשיפה של ילדים למצבי סיכון במשפחתם ופגיעה בהם, היעדר כתובת זמינה נגישה לפניית או תלונות על המתרחש במסגרת ועד פגיעות שהתרחשו במסגרות עצמן, לעיתים בידי אנשי צוות. על ממצא זה לקבל תשומת לב מיוחדת, על רקע מחקרים נוספים שבהם נמצא כי היעדר מוגנות

מותאמת עלול להעמיק את הטראומה שחווי ילדים בסיכון ולהגביר את הפגיעה והשפעותיה (Gilbert et al., 2011; Heimer & Palme, 2016; Lansdown, 2011; Thoburn, 2009).

עמדות מגוונות עלו גם בנוגע לחוק הנוער כמסגרת חוקית ולסמכויות הנגזרות ממנו, וכן בנוגע להשפעה שהייתה לו על חיי המשתתפים. קטינים ובוגרים תפסו את חוק הנוער כמנגנון חשוב שנועד להגן עליהם במצבי סיכון, והבינו שלעיתים יש הכרח במעורבות המדינה גם אם היא מנוגדת לרצון המשפחה או הילד. עם זאת, הם הדגישו, בדרכים שונות, את מחויבות המדינה להשתמש בסמכויותיה תוך מתן משקל מכריע לטובת הילד והכרה בהשפעה העמוקה שיש להחלטות אלו על חייהם. מתוך כך עלה הצורך בהתערבויות בעלות אופי שיקומי ולא מעניש הן עבור הילדים עצמם הן עבור ההורים, ובהתייחסות מעמיקה לצרכים, למאפיינים ולנסיבות האישיות של כל ילד.

המשתתפים, ובעיקר הבוגרים, תיארו את המעורבות מתוקף חוק הנוער, ובפרט את היציאה למסגרות חוץ-ביתיות, כחווייה מכוננת שהשפיעה עמוקה על חייהם והייתה גורלית בעיצוב מסלול חייהם לטוב ולרע. חלקם תפסו את ההתערבות כהזדמנות לשינוי מסלול חייהם, והיה לה חלק בגיבוש זהותם ובפיתוח עצמאותם. אחרים תיארו את ההשפעות השליליות של ההתערבות – פגיעה רגשית, פערים לימודיים, קשיים במערכות יחסים ותחושת בדידות מתמשכת. הקטינים, אף שעדיין חסרים את הפרספקטיבה ממרחק השנים, ראו חלקם את החוויה כהזדמנות לבגרות ועצמאות, אך גם הביעו תחושות של קושי, כאב, תלישות ובדידות וחששו שאלו ילוו אותם גם בחייהם כבוגרים.

משתתפים רבים הביעו תחושת אשמה וחרטה על עצם חשיפת המצב שהוביל להתערבות ולהוצאתם מן הבית, לעיתים עד כדי האשמת עצמם, התנהגותם או אופיים שכביכול היוו את הסיבה להוצאה מן הבית. גם כאשר תיארו בפירוט נסיבות של הזנחה או התעללות קשה, הם שבו והדגישו את תחושתם שהם היו הסיבה העיקרית להחלטה ולתוצאותיה, ולעיתים התקשו לחבר בין ההכרה בחוסר תפקוד הורי ובין ההבנה שדווקא מצבם הקשה דרש חשיפה והתערבות מבחוץ. לצד זאת, רבים הדגישו כוחות אישיים וסביבתיים שסייעו להם להתמודד ולהתחזק לאורך הדרך: הם תיארו חוסן ושרידות, גילו יכולות ללמוד ולצמוח מתוך המצוקות והכירו במקורות כוח סביבתיים כמו חברים, צוותי חינוך או אנשי מקצוע שעמדו לרשותם. שילוב של שני ההיבטים הללו, הכאב והאשמה מול גילויי הכוח והמסוגלות, ממחיש את המורכבות הרגשית בחווית הילדים והבוגרים שהתמודדו עם התערבות חוק הנוער.

הורים תפסו את מעורבות המדינה מתוקף חוק הנוער ככלי מרכזי בהגנה על ילדיהם מפני התנהגויות סיכון עצמי, במיוחד כאשר חשו קושי או חוסר אונים להתמודד בעצמם. לעיתים, הם חברו לאנשי המקצוע ולמנגנוני החוק כדי להבטיח הגנה משותפת לילד, ואף השתמשו בכלים שמעמיד החוק ליצירת מעטפת הגנה. עם זאת, בעוד חלקם ראו בצו בית המשפט כלי אשר מנע הידרדרות והגן על הילד, אחרים הביעו תסכול מכך שההתערבות לא הצליחה לספק פתרונות מספקים. התייחסויות מעטות עסקו במעורבות החוק בהקשר של קשיים הוריים או נסיבות חיים מורכבות, אך כאשר אלו עלו, הן הדגישו את התמיכה שקיבלו ההורים לא רק עבור עצמם, כחלק מתהליך שיקום המשפחה, אלא גם ובעיקר עבור הילד. ממצאים אלו עומדים בהלימה עם ממצאי מחקרים קודמים על אודות התערבות מדינתית להגנת הילד המדגישים כי כדי להשיג את מטרותם, עליהם להיות מותאמים למצבים ולצרכים הייחודיים של הילדים וגם של המשפחות (Featherstone et al., 2021; Munro et al., 2019), להיעשות בשיתוף פעולה עם ההורים (Bywaters et al., 2020) ותוך מעקב מתמשך, זמינות והתנהלות עקבית.

לצד ציר ההגנה הנגזר מן הזכות לחיים, הישרדות והתפתחות, במישור ההתפתחותי נמצא כי במקרים רבים סייעה מעורבות החוק בקידום התפתחות פיזית, קוגניטיבית וחברתית, תוך מתן תנאים מתאימים לשגשוג בסביבה חוץ-ביתית. הילדים והבוגרים הדגישו את החשיבות של מסגרות מסודרות ובטוחות, אשר סיפקו סדר יום מובנה, פעילויות העשרה ותמיכה לימודית שסייעו לצמצום פערים ולעידוד הישגים. אולם, נמצא כי הצלחת המענים תלויה ביציבות המסגרת ושלמעברים תכופים נמצאו השפעות שליליות על הרצף ההתפתחותי של ילדים (Smith, 2009).

במחקר הנוכחי עלו גם חסכים משמעותיים סביב היעדר סביבה לימודית עקבית ומעבר תכוף בין מסגרות, שלתפיסת

המשתתפים גרם לפערים חינוכיים חמורים ולפגיעה מצטברת וארוכת טווח בהתפתחותם הלימודית והקוגניטיבית. תכיפות המעברים פגעה גם ביציבות החברתית של הילדים וביכולתם לבסס קשרים, שהובילו גם לתחושות של תלישות ובדידות. חוויה זו נתמכת במחקרים ולפיהם מעבר תכוף בין מסגרות פוגע בהישגים האקדמיים, אך גם ביכולת לשמור על קשרים חברתיים יציבים, והשפיעו לרעה על יכולת הילדים לבסס קשרים ולהרגיש תחושת שייכות (Reynolds & Temple, 2022).

המחקר מעלה תמונה מורכבת בכל הנוגע למימוש הזכות לאי-הפליה ולשוויון. בעוד בחלק מן המקרים התערבות החוק יצרה הזדמנויות לצמצום פערים, במקרים אחרים, המסגרות שנבחרו וההתערבויות שנעשו בהן שימרו ואף העמיקו את אי-השוויון ואת תחושת ההפליה. כך, חלק מן הבוגרים וההורים תיארו כיצד מסגרות חוץ-ביתיות אפשרו להם גישה למשאבים חינוכיים, חברתיים וכלכליים שהיו מעבר להישג ידם טרם ההתערבות. הזדמנויות אלו כללו תמיכה בלימודים, תגבורים והשתתפות בתוכניות למצוינות וסייעו ביצירת ניעות חברתית וצמצום הפערים בין ילדים ממשפחות מוחלשות לילדים אחרים. לצד זאת, עלו תיאורים המעידים על חוויות של הפליה וחוסר שוויון שהועמקו דווקא במסגרת ההתערבות החוקית: מעצם מעורבות החוק או במסגרות עצמן ולעומת בני גילם שאינם במסגרת חוץ-ביתית או על רקע המאפיינים האישיים.

הממצאים הנוגעים למפגש מקבלי השירות עם החוק על המערכות, המנגנונים ובעלי התפקידים הפועלים מתוקפו מעלים תמונה מורכבת הכוללת טווח רחב של חוויות ותפיסות. נמצאה שונות בחוויות ובתפיסות של המשתתפים בנוגע להליכים במסגרת הקהילה, לעו"ס לחוק נוער מבחינת איכות ותדירות הקשר עימה ולפיקוח על תוכנית ההתערבות וההשמה, וכן בנוגע להליך המשפטי לרבות החוויה בבתי המשפט והעמדה כלפי שופטי הנוער עצמם.

בכל הנוגע לתפיסת התפקיד ולקשר עם העו"ס לחוק נוער עלו פערים בולטים בין קבוצות המחקר. הרוב המוחלט של הממצאים בנושא זה חולצו מן הראיונות עם קטינים, בעוד בוגרים מיעוט להתייחס לעו"ס בתהליך ההתערבות, וחלקם כלל לא זכרו מעורבות עו"ס לחוק נוער בעניינם. שוליותה של העו"ס בחוויות הבוגרים עשויה ללמד על השינוי שחל בחשיבותה ובהכרה בה, שהתבסס עם השנים לקשר ישיר ורציף בין העו"ס לקטינים עצמם, וייתכן גם שהדבר נובע מן הזמן הרב שעבר מסיום ההתערבות. מנגד, כל הקטינים שהשתתפו במחקר זה הכירו את העו"ס ותפקידה והיו עימה בקשר כלשהו. מרביתם תיארו חוויה מיטיבה מן הקשר עם העו"ס, ציינו זמינות ונגישות שלה, תיארו אותה כדמות משתפת ומתייעצת, אך אחרים חשו ריחוק, ולעיתים אף התנשאות או אי הבנה. עלה כי חשוב לקטינים להרגיש שהעו"ס עושה עבורם מאמצים כנים ואותנטיים, שהקשר עימה יהיה קרוב ואמפתי "בגובה העיניים". עוד עלה כי בעיני הקטינים ההרגשה שהם נשמעים ומובנים חשובה אף יותר מן ההחלטה עצמה שמתקבלת לבסוף.

תפקידה של העו"ס לחוק כוללים איתור ילדים ובני נוער בסיכון, טיפול בהם, ייזום הליכים משפטיים וכן פיקוח ומעקב אחר מצבם ואחר ההתנהלות של המסגרות. עם זאת, חלק ממשתתפי המחקר הביעו ביקורת על תפקוד העו"ס בכל הנוגע לרכיבי הפיקוח על מצבם: עלו עדויות על היעדר פיקוח מספק במהלך ביקורים וחופשות בבית, חוסר מעורבות בבדיקת תנאי החיים במסגרת החוץ-ביתית והיעדר הגדרתה של העו"ס לחוק הנוער ככתובת ברורה לפניית או תלונות. כמו כן תוארו קשיים רבים בגישה אליה ובכלל אל גורמים חיצוניים לקבלת עזרה. אלו לוו בתחושות של תסכול, בדידות, חוסר אונים והפקרה של המערכת. קטינים ובוגרים שחוו פגיעות והזנחה, תוך היעדר הגנה, תמיכה וכתובת למצבים אלו, פיתחו חוסר אמון כלפי המערכת, תחושה המלווה חלק מן הבוגרים שנים ארוכות לאחר סיום ההתערבות.

בקרב ההורים עלו תחושות מורכבות דומות. הם תיארו חוויות חיוביות בקשר עם העו"ס והתייחסו לזמינות, נגישות ונוכחות פיזית כאל תכונות מיטיבות התורמות לחיזוק הקשר והאמון. "הגדלת ראש" ומחוות של "לפנים משורת הדין" נתפסו כהתנהגויות שאינן חלק מדרישות התפקיד הפורמליות והייתה להן משמעות וחשיבות רבה. לצד זאת, סיפרו גם על היעדר זמינות ועל קשר שאינו יציב ורציף וכן על תחלופה גבוהה של עו"סיות לעיתים ללא הכנה, שהביאה לתסכול ואכזבה. אפשר להבין זאת על רקע ההשקפה של ההתערבות עם נושאים אישיים, מורכבים ולעיתים טראומטיים ולהקשרי ההתערבות: סמכותית, לעיתים פולשנית, העמדת איכות ההורות בספק ועוד.

ממצאים אלו תואמים ממצאים מן הספרות המדגשים את החשיבות של קשר אישי ואמפתי של עובדים סוציאליים עם ילדים בסיכון והוריהם, כמפתח להצלחה בהתערבויות לטווח ארוך (Turney & Tanner, 2011) ולשיפור בתוצאות ההתערבות עימם (Forrester et al., 2008). ממצאי המחקרים מחזקים את ההבנה כי יחסים בעלי משמעות ואיכותיים בין העובד הסוציאלי למקבלי השירות, ילדים והורים, הם רכיב קריטי להצלחת ההתערבות ולהגנה על הילד (Crittenden, 2008; Forrester et al., 2008; Munro, 2011; Ruch, 2005; Turney & Tanner, 2001).

החוויית של מקבלי השירות בבתי המשפט לנוער היו מגוונות: היו ילדים שדיווחו על הבעת אכפתיות, יחס אישי והרגשה שהשופטים הקשיבו להם ואפשרו להם להתבטא, ואילו אחרים תיארו את בתי המשפט כמוסד מרוחק ומאיים שאינו מתאים בהקשר של התערבות מתוקף חוק הנוער, חוו תחושות של ניכור וחוסר נראות ואף תיארו יחס משפיל משופטים. גם ההורים תיארו את בתי המשפט כמרחב לא מותאם לילדים ולמשפחות במצבי סיכון, הן מבחינת ההתנהלות בהם הן מבחינת מקום הדיון הלא טיפולי והמאיים.

ממצאי המחקר מדגשים את חשיבות השיתוף של ילדים בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לחייהם לצד המורכבויות שבמימוש עיקרון זה בפועל. הממצאים מחזקים את התפיסה כי השתתפות מקבלי שירות אינה בינארית ומתקיימת על פני רצף. כך בעוד חלק מן הקטינים והבוגרים דיווחו כי שותפו בתהליכים, חלקם תיארו כי לא היו מעורבים בהם כלל או שהשתתפו השתתפות סמלית וריטואלית בלבד. 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.

ככלל, אפשר לראות כי הבוגרים חוו פחות שיתוף מן הקטינים שמטופלים כיום במסגרת חוק הנוער. רבים מהם דיווחו כי בילדותם כלל לא היו מודעים לכך שטופלו מתוקף חוק הנוער, ולעיתים אף לא פגשו עו"ס לחוק נוער. רובם לא זכרו השתתפות בוועדות לתכנון טיפול או בדיונים בבתי משפט, וכשכן השתתפו החוויה הייתה מאיימת ונעדרת הסברים ותיווך. חוויות אלו לוו בתחושות של אי-ודאות, תלישות וחוסר שליטה. לעומתם, הקטינים תיארו היכרות עם מנגנוני החוק ואפשרות להשתתף בדיונים תוך התייחסות פורמלית לעמדותיהם. עם זאת, עלה כי עצם הנוכחות הפיזית על פי הנהלים העדכניים לא הבטיחה השתתפות של ממש. לעיתים היא נתפסה כ"שיתוף לכאורה", כאשר נוכחותם הייתה ריטואלית והם לא נשמעו ולא יכלו להשפיע על ההחלטות. ממצא זה עשוי ללמד על הגברת המודעות לחשיבות של שיתוף הילדים, לפחות פורמלית, אולם לא תמיד באופן משמעותי או מותאם.

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.

ממצאים אלו נתמכים בספרות המדגישה כי שיתוף ילדים בתהליכים פורמליים, כאשר הוא מותאם לצורכיהם, מגביר את תחושת הביטחון, הריבונות והאמון במערכת, ומשפר את תוצאות ההתערבות (אלפנדר, 2016; Lansdown, 2011; Lundy, 2018). עם זאת, שיתוף סמלי ושאינו מותאם, במיוחד במצבים מורכבים כמו השמה חוץ-ביתית, עלול לגרום להצפה רגשית ולבלבול (Winter, 2009).

המערכת המשפחתית היא המסגרת הבסיסית להתפתחות הילד, המספקת את צרכיו הפיזיים, הרגשיים והחברתיים, לכן עליה לקבל מקום מרכזי בתהליכי ההתערבות מתוקף חוק הנוער. תפיסה זו באה לידי ביטוי במדיניות משרד הרווחה "בית קבוע לכל ילד", המדגישה את השילוב בין הגנת הילד ומימוש צרכיו ובין זכותו לגדול בחיק משפחתו, תוך כדי העדפת פתרונות בתוך הקהילה ושימוש במענים חוץ-ביתיים כמוצא אחרון (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2020). עיקרון נוסף המשתקף במדיניות זו הוא "המענה המינימלי הפולשני": שילוב בין צורכי הילד ובין שיקום היכולות ההוריות, תוך כדי הקפדה על שימור הקשר עם המשפחה ככל האפשר (Gilbert et al., 2011; Munro, 2011).

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. הורים רבים גם ציינו את החשיבות שבמתן תמיכה מונעת עוד בטרם ההידרדרות למצבי קצה, ובכך למנוע את הצורך בהתערבות חיצונית כבדת משקל.

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. חלק מן הבוגרים תיארו את הזלזול בהורה ואת היחס השיפוטי כלפיו מצד אנשי מקצוע כחווייה שפגעה בקשר ביניהם ובסופו של דבר גם בתפיסתם את עצמם. יחס מכבד מצד גורמי הרווחה חיזק את תחושת השותפות של ההורים ושיפר את שיתוף הפעולה שלהם עם תוכנית ההתערבות.

במחקר עלה באופן בולט כי במקרים של הוצאה ממשמורת ההורים והשמה במסגרת חוץ-ביתית חשוב לשמור על קשר רציף בין ההורה לילד, זאת כדי לשמור על רצף בחוויית הילד ובהתפתחותו ולעודד את השתלבותו במסגרת. בוגרים שתיארו חוויות של ניתוק ו"קריעה" מן המשפחה ושלא זכו לביקורים של המשפחה במסגרת, תיארו תחושות בדידות ונטישה וכן חוויה עצימה כי ההוצאה מן הבית הייתה באשמתם. עם זאת, ממצאי המחקר מדגישים כי חשוב בהקשר זה לבחון אם הקשר עם ההורה משרת את טובת הילד ואת מוגנותו, במיוחד במקרים שבהם ההוצאה ממשמורת היא על רקע פגיעה של ההורה בילד.

לשיתוף הורים תפקיד מכריע בתהליכי ההתערבות מתוקף חוק הנוער. מן הממצאים עלה כי שיתוף הורים, בדומה לשיתוף ילדים, התקיים על פני רצף – החל מאי שיתוף מוחלט וכלה בהשתתפות פעילה ובעלת משמעות. עלו הבדלים ניכרים בין שתי קבוצות ההורים. הורי הבוגרים חוו תסכול מהיעדר השיתוף ופערים ביחסי הכוחות, תחושת איום על הורותם וחוסר הבנה של המתרחש בדיונים פורמליים העמוסים באנשי מקצוע. לעומת זאת, חוויותיהם של הורים לקטינים היו חיוביות יותר והם סיפרו על הגברה של רכיבי היידוע וההסבר, על תהליך ההכנה החשוב, על ההשתתפות המועילה ועל היחס הטוב כלפיהם. ממצא זה עשוי לבטא את השיפור שחל ביחס אל ההורים, את השיפור בדרכי ההתקשרות עימם ואת הגברת השיתוף שלהם עד כדי תחושה של מעורבות פעילה ויכולת השפעה על החלטות. אולם, יש לשים לב ולנקוט משנה זהירות כי מגמה זו לא תבוא על חשבון המרכזיות של זכויות הילד כפי שהן באות לידי ביטוי באמנה בכל הכרעה. לסיכום, ממצאי המחקר מדגישים את המתח ביישום חוק הנוער, את האתגרים ביישום בפועל ואת מערך המענים התומך בהפעלת החוק, מבעד עיניהם של מקבלי השירות. לצד היות החוק מסגרת להבטחת מוגנות ושיקום ומקרים שבהם המערכת הצליחה להבטיח ולהגן על זכויות של ילדים, עולים גם פערים ניכרים בין המדיניות הרשמית ובין יישומה, לרבות היעדר פיקוח מספק, חוסר התאמה לצרכים המורכבים ותחושות של נטישה ושל חוסר הקשבה מצד המערכת.

הממצאים מאירים את המורכבות שביישום חוק הנוער, ובפרט שילוב רגיש בין הצורך הדחוף במתן הגנה לילדים במצבי סיכון ובין האתגרים שבשמירה על זכויותיהם האחרות של הילדים בכלל ושילובם בתהליכי קבלת החלטות בפרט.

המלצות וכיווני פעולה

7

1 הגנה במסגרות ופיקוח על ההתנהלות בהן

יש להבטיח כי ילדים המוצאים ממשמורת הוריהם ישולבו במסגרות שמספקות להם סביבה בטוחה, יציבה ומקדמת שיקום, התפתחות ורווחה. לשם כך, יש לחזק את מנגנוני הפיקוח והבקרה על המסגרות ועל מצבם של הילדים בהן. כן יש להבטיח את קיומו של מנגנון תלונות זמין, נגיש ואנונימי שיאפשר לילדים לדווח על פגיעה או על חשש לפגיעה. מנגנון זה חייב להיות מופץ ומוגש באופן רחב ומותאם כדי להגביר את מודעות הילדים לקיומו ולעודד את השימוש בו. חשוב להבטיח ביקורים פיזיים של אנשי מקצוע ועובדים סוציאליים במסגרות כדי לעקוב מקרוב אחרי מצבם של הילדים ולוודא שהם זוכים לתנאים המיטיבים עימם.

2 חיזוק הקשר עם עו"ס לחוק הנוער והגדרתו ככתובת מרכזית עבור הילד

נוכח חשיבות הקשר בין עו"ס לחוק הנוער ובין הילדים והמשפחות, יש לעגן בחוק סטנדרטים ברורים לזמינות ותדירות הקשר, כך שיובטחו מעקב רציף ותחומות ביטחון בקרב מקבלי השירות. קשר זה חייב להיות בעל משמעות, אמפתי וקרוב, ולהדגיש בניית אמון עם הילדים והמשפחות. לעו"ס תפקיד מרכזי כמקור תמיכה וכתובת עבור הילדים לכל נושא הקשור למסגרת שבה הם שוהים. חשוב להבטיח כי העו"ס יערכו ביקורים פיזיים במסגרות ויפעלו לשינוי כאשר מתגלעות בעיות או עולות תלונות. יש לשאוף לצמצם ככל האפשר את התחלופה של אנשי מקצוע, ואם יש תחלופה, יש ליידע את הילדים והמשפחות ולתווכה כמה שאפשר כדי להבטיח יציבות ובניית קשרים ארוכי טווח עימם.

3 שיפור תהליכים פורמליים בוועדות ובבתי משפט לנוער

יש להבטיח כי מקומם של הילדים בתהליכים הפורמליים, כגון ועדות לתכנון טיפול ודיונים בבתי משפט לנוער, יהיה רב-חשיבות ואיכותי. חשוב שבכפוף לרצונם יהיו הילדים נוכחים פיזית בדיונים ומעורבים בהם מעורבות פעילה, תוך התאמה לגילם וליכולתם. כן יש להכניס מראש לקראת ועדות ודיונים, ולכלול מידע, תמיכה רגשית והסברים המותאמים להם. חשוב גם להתאים את בתי המשפט לנוער מבנית ותפקודית כך שיהלמו את מטרות ההתערבות עם ילדים בסיכון ואת השלב ההתפתחותי שבו הם נמצאים. התאמות אלו כוללות למשל כניסה נפרדת וחדר המתנה לילדים, התנהלות רגשית קשובה מצד שופטים ומתן הדרכה לשופטים על שיח מודע טראומה עם ילדים. עוד יש להביא למודעות המשפחות את קיומה של נציבות התלונות של בתי המשפט.

4 שיתוף ילדים

השתתפות פורמלית של ילדים בתהליכים אינה מבטיחה כשלעצמה את איכות ההשתתפות. יש להטמיע את ההבנה שהשתתפות צריכה להיעשות בהתאם לטובת הילד, אינה חובה, ותלויה בבחירתו, רצונו ומצבו הרגשי והקוגניטיבי. חשוב לפתח כלים ומנגנונים מובנים לשיתוף, המתאימים לגיל ולמצב הילד, ולשכלל שיטות ומיומנויות דיבוב. יש להבטיח כי מקום השיתוף והאווירה בו יהיו מעודדים ולא מאיימים, ולברר עם הילד אם יש דרכים חלופיות שבהן הוא מעדיף להביע את עמדתו. מתן הסברים מותאמים לילדים, גם כאשר ההחלטות שמתקבלות מנוגדות לרצונם, הוא בעל חשיבות מכרעת להפחתת תחושות בלבול ותסכול ולחיזוק תחושת ההשפעה של הילד על חייו. שיתוף מיטבי כולל מתן מקום אמיתי לקולם של הילדים, תוך כדי מתן הסבר ברור על ההחלטות, השפעותיהן ומשמעותן, ותוך כדי תמיכה והכוונה מצד המבוגרים המובילים את התהליך.

בכל התערבות מתוקף חוק הנוער, יש להביא בחשבון את המערכת המשפחתית ולשמור על כבודו ומעמדו של ההורה. חשוב להבטיח המשך עבודה עם הורים ומשפחות גם לאחר יציאת הילד ממשמורת ההורה, לתת מידע ועדכונים ולקבל אישורים ככל הנדרש. יש ליצור מנגנונים לשיתוף בעל משמעות ואיכותי של הורים בתהליכים הנוגעים לילדיהם. כדי לתמוך בשיקום התא המשפחתי, יש לפתח ולהנגיש למשפחות המטופלות סל שירותים ותוכניות ייעודיות הכולל טיפול משפחתי, הדרכת הורים ותמיכה רגשית וכלכלית. נוסף על כך יש להבטיח שהחלטות על קיום קשר בין הילד להוריו במקרים של השמה חוץ-ביתית יתקבלו בהתאם לעיקרון טובת הילד, ולא אוטומטית.

יש להטמיע מערכת מדידה והערכה שיטתית ומתמשכת שתכלול פיתוח מדדים אחידים להערכת הצלחת ההתערבויות וזיהוי אתגרים. המערכת תשלב איסוף נתונים ישיר מילדים ומשפחות, לצד ניתוח נתונים אגרגטיביים, כדי לזהות מגמות ולשפר מענים. מערכת זו תספק מידע בזמן אמת שיתמוך בקבלת החלטות מושכלת, תאפשר ניטור של מצב הבוגרים שטופלו בעבר ותשמש בסיס לשיפור המדיניות והמענים. יש להנגיש את הידע הנאסף באמצעות פורטלי מידע, השתלמויות ודוחות, שיסייעו לאנשי המקצוע ולמקבלי ההחלטות לפעול ביעילות ובדרך מותאמת יותר.

מקורות

- אלפנדר, ט' (2016). קידום השתתפות ילדים בקבלת החלטות בתוכניות התערבות: בין אידיאולוגיה לפרקטיקה. *חברה ורווחה*, 36(3), 441-466.
- אלפסי, ב', סבג, י', סרבר, מ', בכר, י' וארזי, ט' (2023). גישת הכוחות: תיאוריה ופרקטיקה. דמ-937-23. מכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל.
- [/https://brookdale.jdc.org.il/publication/the-strengths-perspective-from-theory-to-practice](https://brookdale.jdc.org.il/publication/the-strengths-perspective-from-theory-to-practice)
- אמנה בדבר זכויות הילד תש"ן-1989. [AMANA-BD-BR-ZKUYOT-HILDA--THE-CONVENTION-ON-THE-RIGHTS-OF-THE-CHILD.pdf](https://www.unhcr.org/refugees/pdf/convention-on-the-rights-of-the-child.pdf)
- ארזי, ט' (2004). "תפיסת המוזנחות" כמנבאת את תחושת הבדידות, הערך העצמי ומצוקה נפשית בקרב ילדים שהוגדרו כמוזנחים ע"י שירותי הרווחה. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור בפילוסופיה. אוניברסיטת תל-אביב.
- ברק, ד' וסדן, א' (2003). שותפות – טרמינולוגיה מתעתעת. בתוך א' צ'רצ'מן וא' סדן (עור'), *השתתפות: הדרך שלך להשפיע*. הוצאת הקיבוץ המאוחד, קו אדום.
- דולב, ט' ובן רבי, ד' (2002). האמנה בדבר זכויות הילד: עקרונות כלליים ויישומם בישראל. ביטחון סוציאלי, 63, 131-153.
- הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה. (2003) *דוח הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה*. משרד המשפטים.
- https://www.nli.org.il/he/books/NNL_ALEPH990023784690205171/NLI
- לוי, ח' ופרץ, ה' (2023). פניות לעובדים סוציאליים לפי חוק הנוער – והטיפול בהן – סיכום ממצאים, שנת 2023. משרד הרווחה והביטחון החברתי, מנהל שירותים חברתיים ואישיים אגף בכיר משפחה, ילד ונוער בקהילה.
- מורג, ת' (2010). עשרים שנה אחרי: תפיסת זכויות הילד על פי האמנה בדבר זכויות הילד. בתוך ת' מורג, וי' רחמים (עור'), *זכויות הילד והמשפט הישראלי* (עמ' 15-62). הוצאת רמות – אוניברסיטת תל אביב.
- מורג, ת', סבג, י', זולטניק, ד' וארזי, ט' (2021). הבטחת זכויות ילדים ובני נוער בישראל בעת משבר הקורונה – מבט לאור האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד. *רפואה ומשפט*, 52: 40-71. https://brookdale.jdc.org.il/wp-content/uploads/2021/11/Medicine-and-law_Vol.52_2021.pdf
- משרד הרווחה והביטחון החברתי. (2020) *מסמך מדיניות בנושא בית קבוע לכל ילד*.
- סבו-לאל, ש', פריש, ע', לוי, מ', אפלבוים, נ', פליישמן, ל', קפלן, ש', ברנר, ד' וגיל, א'. (2020). *דוח סיכום מחקר הערכה מלווה לתוכנית "מוצאים דרך" למניעת התנהגויות סיכון בקרב נערות*. ג'וינט אשלים, משרד הרווחה ומכון ברוקדייל.
- סדן, א' (2009). *עבודה קהילתית: שיטות לשינוי חברתי*. הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- סידי, מ' (2009). "החצר הנשית": תיעוד והמשגה של פרקטיקה ביקורתית בעבודה סוציאלית עם נערות ונשים צעירות ביפו. חיבור לשם קבלת תואר מוסמך בעבודה סוציאלית. אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

קאי-צדוק, א', גולן, מ' ומאור, ט' (2015). נערות כמנטוריות – בין הוויה לבין עיסוק: זהות, תפקיד ומעגלי תרומה. בתוך ע' גרופר וש' רומי (עור'), ילדים ומתבגרים במצבי סיכון בישראל (כרך ב'): קולם של בני הנוער וסוגיות מעולמם של עובדים בשדה החינוכי (עמ' 461–490). מכון מופ"ת.

קדמן, י' (1986). ערכים ועבודה סוציאלית – קיומה של דילמה או של קיום. מכון סאלד.

קורטרופ, י. (2002). ילדים והילדות כחלק ממבנה חברתי. ביטחון סוציאלי, 63, 97–114.

קושר, ח' ובן אריה, א' (2009). השתתפות ילדים בעיצוב מדיניות חברתית: תפקידה של העבודה הסוציאלית. ביטחון סוציאלי, 81, 107–134.

https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitachon81/Documents/50-kosher.pdf

קטן, י. (1980). שיתוף לקוחות הלכה ומעשה. משרד העבודה והרווחה, השירות לעבודה קהילתית.

רוזנפלד, י"מ (1993). שותפות – קווים לפיתוח פרקטיקה עם ולמען אוכלוסיות מובסות. חברה ורווחה, יג, 225–236.

רוטלוי, ס' (2006). אחריות המדינה בקידום זכויות ילדים. המשפט, 22, 3–11.

[אחריות-המדינה-בקידום-זכויות-ילדים.pdf](#)

רפטוב, א' (2008). הקשר בין תפיסת תרומת שיתוף הציבור ומדיניות נתפסת של מנהלים בתחום לבין פרקטיקת שותפות ציבור של עובדים קהילתיים במחלקות לשירותים חברתיים בישראל. עבודת תזה. אוניברסיטת תל אביב.

שוז, ר. (תשס"ט). זכות הילד להשתתף: בין תיאוריה לבין הלכה למעשה בבתי המשפט לענייני משפחה.

[\(Microsoft Word - \370\345\360\344\371\345\346.doc\)](#). 267–207.

שילי-יריחובר, ד' וגל, ט' (2016). על בקבוקים, יינות וכרמים: חוק הנוער (טיפול והשגחה) בראי המשפט הטיפולי. המ־שפט כתב עת לענייני משפט (שנתון), כ"ב(1): 9–47. <https://hamishpat.colman.ac.il/?p=191>

שמולי, א' (2021). הקמת ועדה ציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

שמיד, ה' (2006). דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה. מוגש לראש ממשלת ישראל ולשר הרווחה. מדינת ישראל.

שקדי, א' (2003). מילים המנסות לגעת: מחקר איכותני - תאוריה ויישום. הוצאת רמות - אוניברסיטת תל אביב.

תימור-שליון, ש' (2018). שותפות: הפרקטיקה ומשמעויותיה בעבודה עם בני נוער. ביטחון סוציאלי, 104, 9–34.

https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/gilion104/Documents/10-timor.pdf

Alfandari, R. (2016). Partnership with parents in child protection: A systems approach to evaluate reformative developments in Israel. *The British Journal of Social Work*, 47(4), 1061–1077. Doi:10.1093/bjsw/bcw101

Arnott, M. (2008). Public policy, governance and participation in the UK: A space for children?. *The International Journal of Children's Rights*, 16(3), 355–367. <https://doi.org/10.1163/157181808X311196>

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

- Beresford, P., & Branfield, F. (2006). Developing inclusive partnerships: user-defined outcomes, networking and knowledge – a case study. *Health & Social Care in the Community*, 14(5), 436–444. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2524.2006.00654.x>
- Birrell, D., & Gray, A. M. (2017). *Delivering social welfare*. Policy Press.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3, 77–101. doi:10.1191/1478088706qp063oa
- Bywaters, P., Brady, G., Sparks, T., & Bos, E. (2020). Inequalities in child welfare intervention rates: The intersection of deprivation and identity. *Child & Family Social Work*, 25(1), 79–90. <https://doi.org/10.1111/cfs.12161>
- Committee on the Rights of the Child. (2013). *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (CRC/C/GC/14)*. United Nations. https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/gc/crc_c_gc_14_eng.pdf
- Crittenden, P. M. (2008). *Raising parents: Attachment, representation, and treatment*. Routledge.
- Daniel, B. 2015. Why Have We Made Neglect So Complicated? Taking a Fresh Look at Noticing and Helping the Neglected Child. *Child Abuse Review* 24, 82–94. doi: 10.1002/car.2296
- Featherstone, B., Morris, K., & White, S. (2021). A return to social justice: Rebalancing children's care in the wake of Covid-19. *Journal of Social Policy*, 50(2), 313–332. <https://doi.org/10.1017/S0047279421000169>
- Forrester, D., Westlake, D., & Glynn, G. (2008). Parental resistance and social worker skills: Towards a theory of motivational social work. *Child & Family Social Work*, 13(3), 239–247. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2206.2012.00837.x>
- Gilbert, N., Parton, N., & Skivenes, M. (Eds.). (2011). *Child Protection Systems: International Trends and Orientations*. Oxford University Press. <https://academic.oup.com/book/42637?login=false>
- Hammersley, M. (2018). What is ethnography? Can it survive? Should it? *Ethnography and education*, 13(1), 1–17. <https://doi.org/10.1080/17457823.2017.1298458>
- Hart, J. (2008). Children's participation and international development: Attending to the political. *The International Journal of Children's Rights*, 16(3), 407–418. <https://doi.org/10.1163/157181808X311231>
- Hart, S. N. (1991). From property to person status: Historical perspective on children's rights. *American Psychologist*, 46(1), 53–59. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.46.1.53>
- Hasenfeld, Y. (1992). *Human services as complex organizations*. Sage Publications.
- Heimer, M., & Palme, J. (2016). *Welfare and protection for children in Europe: The services trickle-down effect*. Edward Elgar Publishing.
- Hinton, R. (2008). Children's participation and good governance: Limitations of the theoretical literature. *The International Journal of Children's Rights*, 16(3), 285–300. <https://doi.org/10.1163/157181808X311141>
- Itzhaky, H., & York, A. S. (1994). Different types of client participation and the effects on community-social work intervention. *Journal of Social Service Research*, 19(1-2), 85–98. https://doi.org/10.1300/J079v19n01_05

- Katan, J. & Prager, E. (1986). Consumer participation and worker participation in agency-level decision-making: Some considerations of their linkages. *Administration in Social Work*, 10(1), 79–88. https://doi.org/10.1300/J147v10n01_08
- Lansdown, G. (2011). *Every child's right to be heard: A resource guide on the UN Committee on the Rights of the Child General Comment No.12*. Save the Children UK.
- Levin, L. (2012). Towards a revised definition of client collaboration: the knowledge–power–politics triad. *Journal of Social Work Practice*, 26(2), 181–195. <https://doi.org/10.1080/02650533.2010.545121>
- Levin, L., Gewirtz, S., & Cribb A. (2017). Shared decision making in Israeli social services: Social workers' perspectives on policy making and implementation. *British Journal of Social Work*, 47(2), 507–523. doi:10.1093/bjsw/bcw024
- Lundy, L. (2018). 'Voice' is not enough: Conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. *British Educational Research Journal*, 33(6), 927–942. <https://doi.org/10.1080/01411920701657033>
- Monta, C. C. (2023). The meaning of 'child participation' in international and European policies on children('s rights): A content analysis. *European Educational Research Journal*, 22(1), 3–19. <https://doi.org/10.1177/1474904121103497>
- Munro, E. (2011). *The Munro review of child protection: Final Report – A child-centred system*. Department for Education (UK)..
- Omeni, E., Barnes, M., MacDonald, D., & Rose, D. (2014). Service user involvement: Impact & participation: A survey of service user & staff perspectives. *BMC health services research*, 14 (1), 491–504. doi:10.1186/s12913-014- 0491-7
- Pierson, J., & Thomas, M. (2010). *Dictionary of Social Work and Social Care*. Open University/McGraw Hill.
- Ruch, G. (2005). Relationship-based practice and reflective practice: Holistic approaches to contemporary child care social work. *Child & Family Social Work*, 10(2), 111–123. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2206.2005.00359.x>
- Shier, H. (2001). Pathways to participation: Openings, opportunities and obligations. *Children & Society*, 15(2), 107–117. <https://doi.org/10.1002/chi.617>
- Smith, M. (2009). *Rethinking residential child care: Positive perspectives*. Jessica Kingsley Publishers. https://www.aston-recruitment.co.uk/wp-content/uploads/2023/03/Rethinking-residential-child-care-__positive-perspectives-PDFDrive-.pdf
- Smith, M., Gallagher, M., Wosu, H., Stewart, J., Cree, V. E., Hunter, S., Evans, S., Montgomery, C., Holiday, S., & Wilkinson, H. (2012). Engaging with involuntary service users in social work: Findings from a knowledge exchange project. *The British Journal of Social Work*, 42(8), 1460–1477. doi:10.1093/bjsw/bcr162
- Thoburn, J. (2009). Effective interventions for complex families where there are concerns about, or evidence of, a child suffering significant harm. *Child & Family Social Work*, 14(2), 178–187. <https://ueaeprints.uea.ac.uk/id/eprint/37746>

Treseder, P. (1997). *Empowering children and young people: promoting involvement*

in decision making – Training manual. Save the Children Fund and Children's Rights Office.

Turney, D., & Tanner, K. (2001). Working with neglected children and their families. *Journal of Social Work*, 1(3), 281–299. <https://doi.org/10.1177/146801730100100304>

Winter, K. (2009). Relationships matter: The problems and prospects for social workers' relationships with young children in care. *Child & Family Social Work*, 14, 450–460. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2206.2009.00628.x>

נספח א | פרוטוקול ריאיון עם קטינים / בוגרים



(האמנה לזכויות הילד)

פתיח | אני שמחה ומודה לך שהסכמת להשתתף במחקר. לפני שנתחיל, אני רוצה לספר לך עליו ועל הדרך בה נקיים את הפגישה.

הסבר על המחקר: לאחרונה הוקמה ועדה ציבורית במטרה לתקן את חוק הנוער שנחקק ב-1960 ולשפר את דרכי ההתערבות של העו"ס לח"ן. כדי להבין טוב יותר מהם השינויים והתיקונים הנדרשים בחוק שיאפשרו הגנה וטיפול טוב יותר לילדים ונוער. יש חשיבות גדולה בהבנת נקודת המבט, החוויה, וההצעות של מי שטופל ע"י העו"ס לפי חוק הנוער ובית המשפט, מתוקף החוק. מטרת המחקר היא להביא בפני הוועדה את נקודת המבט של הילדים ובני הנוער ושל ההורים שטופלו מתוקף החוק. המטרה של השיחה שלנו היום היא לשמוע ממך מה הייתה החוויה שלך מההליכים השונים במסגרת חוק הנוער: המפגש והקשר עם עו"ס לחוק הנוער, דיונים בבימ"ש, ההחלטה על הצו והיישום שלו וכו'. וגם להתייעץ איתך על נושאים ספציפיים בחוק עצמו.

הסכמה מדעת סודיות ואנונימיות | מאוד חשוב לי שתרגיש/י בנוח לשתף באופן חופשי ופתוח, אין תשובות נכונות/לא נכונות, חשוב לי לדעת מה דעתך. את/ה לא חייב לענות על כל השאלות וכל מה שתגיד/י במסגרת השיחה ישמר בסודיות ללא הפרטים המזהים שלך. אחרי שנסיים את כל הראיונות נסכם את כל מה שסיפרו כל המשתתפים במחקר ונגיש לוועדה את עיקרי הדברים ללא סיפורים אישיים/מידע מזהה/שמות.

אני מבקשת את אישורך להקליט את הראיון, כדי שאני אוכל עכשיו להיות עם כל תשומת הלב איתך בשיחה. מלבד החוקרות, אף אחד לא ישמע את הראיון.

חובת דיווח (לגבי פגיעה בקטינים) | כמובן שאם יעלה בשיחה חשש מידי לשלומך, או לפגיעה שאת/ה עוברת/ת כרגע, נהיה על פי החוק חייבים לשתף במידע את העו"סית לח"ן המטפלת בך.

את/ה לא חייב/ת לענות על כל השאלות, נוכל לעשות הפסקה למנוחה מתי שתרגיש/י צורך, או להפסיקו בכלל, אם מאיזשהי סיבה תרגיש/י לא נוח במהלך הראיון.

הריאיון יערך כשעה-שעה וחצי.

תזכורת למראיינת: אם תחושי במהלך הריאיון שהמראיין נמצא במצוקה/ הצפה רגשית משמעותית- יש לשקול להפסיקו ולעדכן בכך את מנהלות המחקר. כמו כן, אם עולה קושי רגשי לאחר הריאיון, יש להפנות להמשך ליווי ומעקב עם הגורמים שמטפלים בילד.

הערה כללית למראיינת: יש להתחיל בכל שלב משאלת "העל" באופן הפתוח ביותר ולאפשר למרואיין להשיב באופן חופשי. השאלות הממוקדות שמתחת לשאלת העל נועדו למצבים הבאים: המרואיין לא מבין את השאלה, מתקשה לענות, יש "תקיעות" בריאיון, חסרה התייחסות לתתי הנושאים.

האם אתה מסכים להתראיין? כן/לא

שלב 1 | כניסת העו"ס לתמונה

◀ **שאלת על** | האם אתה זוכר את היום בו פגשת לראשונה את עו"ס לפי חוק נוער (פקידת סעד)? ספר לי על החוויה

- באיזה גיל זה היה?
- מה היו הסיבות שהעו"ס נכנסה לתמונה? מה חשבת על זה? מה הבנת?
- האם ואיך העו"ס הסבירה לך מי היא ומה תפקידה? מה הבנת?
- איך אתה זוכר את הפגישה הראשונה? (מה אתה זוכר לטובה, מה אתה זוכר לא לטובה)
- האם הסבירה לך מה הולך לקרות? האם שאלה מה רצונך/עמדתך ונתנה לך אפשרות להגיד את דעתך? האם הרגשת שהיא התחשבה בדעתך?
- איזה רגשות היו לך? (למשל: ביטחון והגנה, לחץ, חרדה, כעס)
- איך אתה זוכר את התקשורת של העו"ס עם ההורים/ בני המשפחה?

שלב 2 | ראשית הליכים ע"פ חוק/ ברוח (לאור - כלומר שלא פנו לביהמ"ש אבל עו"ס לחוק הנוער היתה כבר מעורבת) החוק וועדת תכנון טיפול

◀ **שאלת על** | האם אתה זוכר את הדיון בוועדת תכנון טיפול (ועדת החלטה) וועדות הערכה ומעקב תקופתיות? ספר לי על החוויה

- האם הסבירו לך לפני הוועדה מה הולך להיות? (האם שיתפו אותך שהוועדה מתכנסת, מי המשתתפים, מה המטרה, כמה זמן זה ייקח), אם כן, מי הסביר ובאיזה שלב?
- האם הכינו אותך להשתתפות בוועדה? מי?
- האם נכחת בדיון/ים? האם אפשרו לך להשתתף? שאלו לדעתך? אם לא נכחת, האם הצגת את עמדתך באופן אחר? (למשל: מכתב לוועדה)
- האם היה מישהו אחר שהציג את דעתך? (העו"ס לח"ן, עו"ס המשפחה שלך, עו"ד, מישהו אחר מהמשפחה או הסביבה הקרובה שלך?)
- האם הבנת את מה שנאמר בדיון? (שהשפה לא הייתה מקצועית וגבוהה)
- האם נתנו להורים שלך לדבר? איך הוועדה התייחסה להורים שלך?

שלב 3 | הליכים בביהמ"ש: נזקקות ודרכי טיפול

◀ **שאלת על** | האם אתה זוכר את הדיון הראשון בבית המשפט? ספר לי על החוויה

- האם הסבירו לך לפני הדיון הראשון על מה הוא יהיו ומדוע מתקיים? האם הבנת מה הולך להיות בו ומה האפשרויות? אם כן, מי הסביר ובאיזה שלב? מה הבנת ומה הרגשת?
- האם הכינו אותך להשתתפות לקראת הדיונים בבית המשפט? מי?

- עם מי הגעת לביהמ"ש? האם מישוהו מאנשי המקצוע ליווה אותך?
- איך תפסת את השופט? האם הוא דיבר איתך באופן אישי לפני מתן ההחלטה? האם הרגשת שהתחשב בדברים שאמרת?
- איך הבנת את הסיבה להחלטה? האם היא הוסברה לך? ע"י מי?
- מה חשבת אז על ההחלטה? האם הרגשת שהיא לטובתך?
- האם הרגשת שאתה סומך על בית המשפט/שופט?
- האם תפסת את בית המשפט כגורם שהוא לטובתך?
- מה אתה חושב היום כשאתה מסתכל אחורה על התהליך המשפטי וההחלטה שהתקבלה?
- אילו דמויות אתה זוכר שהיו בבית משפט? איך אתה זוכר את הקשר בין העו"ס ח"ן, לשופט ולשאר המשתתפים בדיון/בהליך?
- מה היה המקום של ההורים שלך בדיון? איך השופט/ העו"ס התייחסו אליהם?

שלב 4 | יישום

◀ **שאלת על | האם היה לך קשר עם העו"ס לח"ן לאחר ההחלטה בבימ"ש? אם כן - באיזה אופן הקשר התנהל? (למראיין: להשתדל לא להתמקד בשיחה על המענה עצמו, אלא סביב הקשר עם העו"ס ח"ן)**

- האם התקיימו בעניינך דיונים חוזרים בבית המשפט? האם הסבירו לך לפני הדיונים על מה הם יהיו ומדוע מתקיימים? מה אתה זוכר מהם? האם דיברת בדיון? שאלו לדעתך?
- האם ביהמ"ש / השופט נגיש לך (לא רק דרך עו"ס לח"ן או גורם אחר) באופן ישיר ובין הדיונים?
- איך תפסת וחווית את העו"ס לח"ן? (ביטחון, דאגה, יכולת להתבטא באופן פתוח, להתלונן)
- איך אתה זוכר את הקשר עם העו"ס לח"ן? איך בא לידי ביטוי? (למשל, כל כמה זמן העו"ס לח"ן ביקרה אותך? (תדירות) (צלצלה לשאול לשלומך)? האם היה לך קשר ישיר איתה ובנפרד מהקשר שלה עם ההורים?
- האם היה לכם מקום לדבר בו בפרטיות?
- אם התלוננת - האם הרגשת שהעו"ס מהווה אוזן קשבת עבורך? מאמינה לך? לוקחת את דברך ברצינות ומתכוונת לבדוק את העניין וגם לטפל במקרה הצורך?

שאלות כלליות

נושא 1 | הקשר עם העו"ס לח"ן

◀ **שאלת על | באופן כללי איך אתה מתאר את הקשר עם העו"ס לח"ן לאורך התהליך (לבקש סיפורים ודוגמאות שמבטאים את התחושות שיעלו - איכפתיות, דאגה או נטישה ואדישות)**

- איך היה הקשר של העו"ס לח"ן עם המשפחה שלך?
- על בסיס הניסיון שלך, מה חשוב שעו"סיות לח"ן ישימו לב ויעשו? מה לדעתך עבד טוב ומה היה צריך להיות אחרת?
- על בסיס הניסיון שלך, מה חשוב שבתי המשפט ישימו לב ויעשו? מה לדעתך עבד טוב ומה היה צריך להיות אחרת?
- האם הרגשת לאורך התהליך שהעו"ס לח"ן רואה אותך? שחשוב לה לעשות מאמצים עבורך? מה היא הייתה בשבילך?
- האם עו"ס לח"ן אחת ליוותה אותך בכל התהליך או שהיו חילופים? (אם כן - איך זה היה בשבילך?)

- האם הרגשת לאורך התהליך שביהמ"ש/ השופט רואה אותך? שחשוב לה לעשות מאמצים עבורך?

נושא 2 | טובת הילד, שיוויון והתפתחות

◀ **שאלת על | היום במבט לאחור, האם הפעלת החוק הייתה לטובתך? (לא בהכרח מה שרצית שיקרה- אלא מה שהיית צריך בשביל להיות מוגן, לגדול ולהתפתח בצורה תקינה)**

- האם הרגשת שהעו"ס/השופט שוקלים את טובתך? שטובתך היא החשובה ביותר בקבלת ההחלטות? (אם לא- למה?)
- האם כיום אתה מרגיש שההליכים במסגרת החוק (לציין לפי הסיפור מה הם היו- ההוצאה מהבית וכו')- אפשרו לך לקבל הזדמנות לחיים טובים יותר?
- האם הרגשת שהמעורבות של העו"ס/השופט סיפקה לך הגנה ונתנה לך אפשרות לגדול ולהתפתח טוב יותר?

דברים חשובים נוספים שרצינו להתייעץ איתך:

- באופן כללי מה דעתך על זה שיש מי שיש לו/ שלמדינה יש סמכות להחליט על החיים שלך/ איך מחנכים ילדים?
- איך אתה חושב שאפשר להקשיב לילדים טוב יותר? לשתף אותם יותר בקבלת החלטות?

תודה רבה ההשתתפות שלך ועל התרומה המשמעותית שלך לחשיבה המחודשת על חוק הנוער.

נספח ב | פרוטוקול ריאיון עם הורים לקטינים המטופלים תחת החוק בעבר או בהווה



(האמנה לזכויות הילד)

פתיח | אני שמחה ומודה לך שהסכמת להשתתף במחקר. לפני שנתחיל, אני רוצה לספר לך עליו ועל הדרך בה נקיים את הפגישה.

הסבר על המחקר | לאחרונה הוקמה ועדה ציבורית במטרה לתקן את חוק הנוער שנחקק ב-1960 ולא עודכן מאז ולשפר את דרכי ההתערבות של העו"ס לח"ן. כדי להבין טוב יותר מהן הבעיות ומהם התיקונים הנדרשים שיאפשרו הגנה וטיפול טוב יותר לילדים ונוער. יש חשיבות גדולה בהבנת נקודת המבט, החוויה, וההצעות של מי שטופל ע"י העו"ס לפי חוק הנוער ובית המשפט, מתוקף החוק. מטרת המחקר היא להביא בפני הוועדה את נקודת המבט של הילדים ובני הנוער ושל ההורים שטופלו מתוקף החוק. המטרה של השיחה שלנו היום היא לשמוע ממך מה הייתה החוויה שלך מההליכים השונים במסגרת חוק הנוער: המפגש והקשר עם עו"ס לחוק הנוער, דיונים בבימ"ש וההחלטה על הצו והיישום שלו וכו'. וגם להתיעץ איתך על נושאים ספציפיים בחוק עצמו.

הסכמה מדעת סודיות ואנונימיות | מאוד חשוב לי שתרגישי/י בנוח לשתף באופן חופשי ופתוח, אין תשובות נכונות/לא נכונות, חשוב לי לדעת מה דעתך. כל מה שתגיד/י במסגרת השיחה ישמר בסודיות ללא הפרטים המזהים שלך, ככה שאף אחד לא יוכל לדעת מה נאמר על ידך. אחרי שנסיים את כל הראיונות נסכם את כל מה שסיפרו כל המשתתפים במחקר ונגיש לוועדה את עיקרי הדברים ללא סיפורים אישיים/מידע מזהה/שמות.

אני מבקשת את אישורך להקליט את הראיון, כדי שאני אוכל עכשיו להיות עם כל תשומת הלב איתך בשיחה. מלבד החוקרות, אף אחד לא ישמע את הראיון.

חובת דיווח (רק לקטינים) | כמובן שאם יעלה בשיחה חשש מידי לשלום שהילד שלך, או לפגיעה שהוא/היא עובר/ת כרגע, נהיה על פי החוק חייבים לשתף במידע את העו"סית לח"ן המטפלת.

את/ה לא חייב/ת לענות על כל השאלות, נוכל לעשות הפסקה למנוחה מתי שתרגישי/י צורך, או להפסיק אותו בכלל אם מאיזשהי סיבה, תרגישי/י לא נוח במהלך הראיון.

הריאיון יערך כשעה-שעה וחצי.

תזכורת למראיינת: אם תחושי במהלך הראיון שהמראיין נמצא במצוקה/ הצפה רגשית משמעותית- יש לשקול להפסיקו ולעדכן בכך את מנהלות המחקר. כמו כן, אם עולה קושי רגשי לאחר הראיון, יש להפנות להמשך ליווי ומעקב עם הגורמים שמטפלים בילד.

הערה כללית למראיינת: יש להתחיל בכל שלב משאלת "העל" באופן הפתוח ביותר ולאפשר למראיין להשיב באופן חופשי. השאלות הממוקדות שמתחת לשאלת העל נועדו למצבים הבאים: המראיין לא מבין את השאלה, מתקשה לענות, יש "תקיעות" בריאיון, חסרה התייחסות לתתי הנושאים.

שלב 1 | כניסת העו"ס לתמונה

שאלת על | האם אתה זוכר את היום בו פגשת לראשונה את עו"ס לפי חוק נוער (פקידת סעד)? ספר לי על החוויה

- לפני כמה שנים זה היה?
- מה היו הסיבות שהעו"ס נכנסה לתמונה? מה חשבת על זה?
- האם ואיך העו"ס הסבירה לך מי היא ומה תפקידה?
- איך אתה זוכר את הפגישה הראשונה? (מה אתה זוכר לטובה, מה אתה זוכר לא לטובה)
- האם הסבירה לך מה הולך לקרות? האם שאלה מה רצונך/ עמדתך ונתנה לך אפשרות להגיד את דעתך? האם הרגשת שהיא התחשבה בדעתך?
- איזה רגשות היו לך? (למשל: ביטחון והגנה, לחץ, חרדה, כעס)
- האם לפני המפגש הזה שמעת או הכרת את התפקיד הזה? מה חשבת עליו לפני המפגש? מה אתה חושב עליו היום?

שלב 2 | ראשית ההליכים ע"פ חוק/ ברוח (לאור) החוק וועדת תיכנון טיפול

שאלת על | האם אתה זוכר את הדיון בוועדת תכנון טיפול (ועדת החלטה) וועדות הערכה ומעקב תקופתיות? ספר לי על החוויה

- האם הסבירו לך לפני הוועדה מה הולך להיות? (האם שיתפו אותך שהוועדה מתכנסת, מי המשתתפים, מה המטרה, כמה זמן זה ייקח), אם כן, מי הסביר ובאיזה שלב?
- האם הכינו אותך להשתתפות בוועדה? מי?
- האם אפשרו לך להשתתף בדיון בוועדה? שאלו לדעתך? אם לא נכחת, האם הצגת את עמדתך באופן אחר? (למשל: מכתב לוועדה)
- האם היה מישהו אחר שהציג את דעתך? (העו"ס לח"נ, עו"ס המשפחה, עו"ד, משהו מהמשפחה או הסביבה שלך, מישהו אחר?)
- האם הבנת את מה שנאמר בדיון? (שהשפה לא הייתה מקצועית וגבוהה)
- האם נתנו לילד.ה שלך לדבר?
- איך הרגשת שחברי הוועדה תופסים אותך כהורה?

שלב 3 | הליכים בביהמ"ש: נזקקות ודרכי טיפול

שאלת על | האם אתה זוכר את הדיון הראשון בבית המשפט? ספר לי על החוויה

- האם הסבירו לך לפני הדיון הראשון על מה הוא יהיה ומדוע מתקיים? האם הבנת מה האפשרויות? אם כן, מי הסביר ובאיזה שלב?
- האם הכינו אותך להשתתפות לקראת הדיון בבית המשפט? מי?
- האם דיברת בדיון? שאלו לדעתך?

- האם היה מישהו אחר שהציג את דעתך? (עו"ס לח"נ, עו"ס משפחה, עו"ד, מישהו מהמשפחה או הסביבה שלך? מישהו אחר?)
- מה הייתה החוויה בדיון? איך הרגשת שתופסים אותך/ מתייחסים אלייך? (הערה למראיינת: יש להתייחס לתהליך בכללותו אך גם ספציפית לעו"ס לח"ן ולשופט)
- מה חשבת אז על ההחלטה שהתקבלה?
- מה אתה חושב היום כשאתה מסתכל אחורה על ההחלטה שהתקבלה?
- אילו דמויות אתה זוכר שהיו בבית משפט? איך אתה זוכר את הקשר בין העו"ס ח"ן, לשופט ולשאר המשתתפים בדיון/ בהליך?

שלב 4 | יישום

◀ שאלת על | האם היה לך קשר עם העו"ס לח"ן לאחר ההחלטה בבימ"ש? אם כן- באיזה אופן הקשר התנהל? (למראיין: להשתדל לא להתמקד בשיחה על המענה עצמו, אלא סביב הקשר עם העו"ס ח"ן)

- האם התקיימו בענייך דיונים חוזרים בבית המשפט? האם הסבירו לך לפני הדיונים על מה הם יהיו ומדוע מתקיימים? מה אתה זוכר מהם? האם דיברת בדיון? שאלו לדעתך?
- האם ביהמ"ש / השופט נגיש לך (לא רק דרך עו"ס לח"נ או גורם אחר) באופן ישיר ובין הדיונים?
- איך אתה זוכר את הקשר עם העו"ס לח"ן? איך זה בא לידי ביטוי? (למשל, כל כמה זמן היו לכם מפגשים (תדירות) ואיפה התקיימו? כל כמה זמן דיברתם בטלפון? איך הרגשת שהיא מתייחסת אליך)

במקרים של השמה של הילד מחוץ לבית:

- האם המשיך טיפול במשפחה בקהילה? ע"י מי? באיזה אופן?
- האם היה מעקב אחרי המצב של הילד במסגרת? מה חשבת עליו?
- ככל שאתה יודע, האם ומה היו הקשרים בין אנשי המקצוע (צוותים מטפלים במשפחה ובילד/ עו"ס חו"נ/ בימ"ש) מאז ההחלטה?
- במצבים בהם התלוננת על הטיפול בילד/ המסגרת בה הוא נמצא - האם הרגשת שהעו"ס מהווה אוזן קשבת עבורך? מאמינה לך? לוקחת את דבריו ברצינות ומתכוונת לבדוק את העניין וגם לטפל במקרה הצורך?
- האם הילד חזר הביתה/ עתיד לחזור? האם אתה מרגיש שבמהלך התקופה של ההשמה מחוץ לבית קיבלת כלים שיאפשרו לילד לחזור?

שאלות כלליות

נושא 1 | הקשר עם העו"ס לח"ן

◀ שאלת על | באופן כללי איך אתה מתאר את הקשר עם העו"ס לח"ן לאורך התהליך (לבקש סיפורים ודוגמאות שמבטאים את התחושות שיעלו - איכפתיות, דאגה או נטישה ואטימות)

- איך היה הקשר של העו"ס לח"ן עם הילד שלך?
- על בסיס הניסיון שלך, מה חשוב שעו"סיות לח"ן ישימו לב ויעשו? מה לדעתך עבד טוב ומה היה צריך להיות אחרת?
- על בסיס הניסיון שלך, מה חשוב שבתי המשפט ישימו לב ויעשו? מה לדעתך עבד טוב ומה היה צריך להיות אחרת?

- האם הרגשת לאורך התהליך שהעו"ס לח"ן רואה גם אותך? שחשוב לה לעשות מאמצים עבורך?
- האם עו"ס לח"ן אחת ליוותה אותך בכל התהליך או שהיו חילופים? (אם כן – איך זה היה בשבילך?)

נושא 2 | טובת הילד שיווין והתפתחות

◀ שאלת על | היום במבט לאחור, האם הפעלת החוק הייתה לטובת הילד שלך? לטובתך? (לא בהכרח מה שרצית שיקרה- אלא מה שהיה נכון עבורכם)

- האם הרגשת שהעו"ס/השופט שוקלים את טובת הילד שלך? שטובתו היא החשובה ביותר בקבלת ההחלטות? (אם לא- למה?)
- האם כיום אתה מרגיש שההליכים במסגרת החוק (לציין לפי הסיפור מה הם היו- ההוצאה מהבית וכו')- אפשרו לילד שלך לקבל הזדמנות לחיים טובים יותר?
- האם הרגשת שהמעורבות של העו"ס/השופט נתנה לילד שלך אפשרות לגדול ולהתפתח טוב יותר? דברים חשובים נוספים שרצינו להתייעץ איתך:
- באופן כללי מה דעתך על זה שיש מי שיש לו/ שלמדינה יש סמכות להחליט על החיים שלך/ איך מחנכים ילדים?
- מה אתה ממליץ לעשות כדי להפוך את ההתערבות במסגרת החוק לטובה יותר בעבור הילדים ומשפחות? תודה רבה ההשתתפות שלך ועל התרומה המשמעותית שלך לחשיבה המחודשת על חוק הנוער.

א | בתחילת שנת 2021 הורה שר הרווחה והשירותים החברתיים על הקמת "ועדה ציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה)", תש"ך-1960. תפקיד ומטרת הוועדה לבחון אילו שינויים נדרשים בחוק הנוער על מנת שיהיה מותאם יותר לתפיסות עדכניות של התערבות מכוח חוק ויבטא הלכה למעשה את עקרונות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד.

ב | לשם כך, חשובה נקודת מבטם של מקבלי השירות – הורים וילדים/בני נוער אשר לגביהם התקיימה התערבות מתוקף החוק בעבר ובהווה. הבנת העמדות, החוויות והתפיסות של מקבלי השירות בנוגע לחוק כפי שמושם היום, התערבות עו"ס לחוק הנוער וכן בנוגע לדרכי התערבות מיטביות הינה חשובה ביותר לשם התאמת החוק לצרכים שלהם, כפי שנתפסים על ידיהם, ולשם הבטחה כי החוק יהלום במידה רבה יותר את מטרותיו ואת עקרונות האמנה לזכויות הילד.

ג | אני, הח"מ, _____, שם _____, ת"ז _____, כתובת _____

מביעה/ה הסכמתי החופשית להשתתף במחקר זה הנערך לבקשת הוועדה על ידי צוות המחקר ממכון 'מאיר-ס-ג'וינט-ברוקדייל'

ד | הוסבר לי ע"י נציגת צוות המחקר:

- מטרת המחקר ותפקיד הוועדה במסגרתה הוא נערך.
- עיקרי התכנים שיעלו מן הראיונות יובאו בפני הוועדה ויעמדו לרשותה לצורך תפקידה ובדיקה בנוגע לשינויים והעדכונים הניתנים ליישום בחוק הנוער.
- השתתפותי במחקר תהייה באמצעות ריאיון, שיימשך כ- 60 דקות ויתקיים במקום ובזמן שנקבעו עם נציגת צוות המחקר והוסכמו עליי.
- במסגרת מחקר זה ישתתפו כ-20 מרואיינים בסך הכול.
- המראיינות במסגרת מחקר זה הינן נשות מקצוע בעלות הכרות וניסיון מעשי בעבודה עם ילדים ובני נוער (עובד דות סוציאליות/ יועצות חינוכיות).
- במהלך ביצוע הריאיון ולאחריו, עלולים לעלות רגשות או זיכרונות שליליים כתוצאה מתוכן הריאיון. ידוע לי כי אוכל להפסיק השתתפותי בכל שלב, ללא צורך בהסבר וללא השלכות שליליות עבורי.
- במקרה שכזה, בו תוכן הריאיון יעורר בי מצוקה או אי נוחות- תוך כדי ו/או אחרי הריאיון, ניתן לפנות לרכזת המחקר, עו"ס יעל סבג בטלפון 0549732233, לקבל סיוע והכוונה לגורם ייעוצי/טיפולי בהתאם לצורך.

ה | אני חופשי/ה לבחור שלא להשתתף במחקר ואני חופשי/ה להפסיק בכל עת את השתתפותי במחקר, בלי לפגוע בזכויותיי, בלי שיאונה לי כל רע, ובלי שתינקט נגדי סנקציה כלשהי.

ו | מובטחת לי סודיות בנוגע לכל הנאמר במסגרת ראיון זה מלבד מצבים המוגדרים בחוק כמצבי סכנה והמחויבים בדיווח.

ז | מובטחת לי אנונימיות באשר לזהותי האישית בפרסומים, ובכלל זה בהצגת המחקר בכנסים ובכתובים. הדברים שאומר במסגרת ראיון זה לא יובאו בשם אומרם, כך שלא יהיה ניתן לשייך את התוכן אליי.

ח | מובטחת לי נכונות לענות לשאלות שיועלו על ידי ואפשרות להיוועץ בגורם נוסף - באשר לקבלת החלטה להשתתף במחקר, להמשיך בו, או להפסיק את השתתפותי בו.

ט | אני מצהיר/ה בזה כי את הסכמתי נתתי מרצוני החופשי וכי הבנתי את כל האמור לעיל

$$\frac{\text{נספח}}{3}$$

אמנת האו"ם בדבר זכויות הילדה והתייחסותה למערכות
הגנה על ילדים ולהיבטים המעוגנים
במסגרת חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960

כתיבה | ד"ר דניאלה זלוטניק רז

דצמבר 2021

מוגש לוועדה לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים
בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך - 1960

אמנת האו"ם בדבר זכויות הילדה והתייחסותה למערכות
הגנה על ילדים ולהיבטים המעוגנים במסגרת חוק הנוער
(טיפול והשגחה), תש"ך-1960

כתיבה | ד"ר דניאלה זלוטניק רז

דצמבר 2021

עריכת לשון | שריי דייץ'
עיצוב גרפי | www.vikistudio.com

סקירה זו מוגשת לעיונם של חברי וחברות הוועדה הציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה).

הסקירה מציבה את אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד.ה כמסמך מפתח לדיון על זכויות ילדים בהקשרים של טיפול, השגחה והגנה, ומתמקדת בהתייחסות של האמנה למערכות הגנה על ילדים ולהיבטים המעוגנים במסגרת חוק הנוער (טיפול והשגחה). הסקירה מציגה את תוכנם, משמעותם והיקפם של סעיפי האמנה שלהם רלוונטיות מיוחדת לתחום של ילדים במצבי סיכון וסכנה וילדים בהקשרי רווחה, והיא עומדת על המחויבויות היישומיות שהם מטילים על המדינות החברות באמנה ובכללן ישראל.

תקציר זה יכלול את החובות המרכזיות העולות מהסקירה לעניין יישום סעיפי האמנה ביחס לילדים בהקשרי רווחה ומערכות הגנה על ילדים.

א יישום האמנה בהקשר של מערכות הגנה על ילדים – סוגיות רוחביות

1 | על המדינה **לאמץ תפיסה המבוססת על זכויות ילדים** (child rights-based approach) **לעומת גישה מבוססת רווחה בלבד** (welfare approach). אימוץ גישה כאמור מחייב שינוי פרדיגמה כולל – בחקיקה, במדיניות, בקבלת החלטות ובמתן שירותים – שבבסיסו מתן כבוד לילדים ולשלמות גופם ונפשם, כבני אדם בעלי זכויות וקול בהקשרי הגנה, ולא רק כקורבנות הנזקקים לטיפול ולהגנה.

2 | הבטחה כי **מכלול זכויותיהם של ילדים בהקשרי רווחה, לרבות עקרונות היסוד של האמנה, יעוגן באופן מפורש בחקיקה** וכי רשויות המדינה יחויבו לממשם וליישמם בכל הנוגע לקביעת מדיניות, לפיתוח תוכניות ושירותים, להליכי קבלת החלטות, לקיום הליכים משפטיים, וכיוצ"ב.

3 | קביעת **הגנות משפטיות ופרוצדוראליות** בהליכים משפטיים הנוגעים לטיפול, להשגחה ולהגנה על ילדים. ביניהן: חובת נימוק החלטות, בפרט בכל הנוגע להערכת טובת הילד.ה ומשקלה בקבלת ההחלטה; הבטחת הליכים מהירים ומזורזים לצורך הגנה ושמירה על רווחת הילד.ה; ייצוג משפטי לילד.ה; שמיעת הילד.ה (ישירות או באמצעות נציג); וזכות לערעור על החלטה.

4 | הבטחת **תיאום בין־משרדי ובין־מגזרי** בנושאים הנוגעים לילדים בהקשרי רווחה, ויצירת דרכי עבודה משותפות מיטיבות בין כלל הגורמים השונים הנוגעים לרווחתם ולמוגנותם של ילדים, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית.

5 | קידום **עבודה בצוותים רב־תחומיים** (מולטידיסציפלינאריים) של גורמי מקצוע העובדים עם ילדים בהקשרי רווחה ולמענם (עובדים סוציאליים, פסיכולוגים, גורמי חינוך, וכיוצ"ב).

6 | **קיום הכשרות מקיפות, בין־תחומיות ומתמשכות** לכלל גורמי המקצוע בתחומים של טיפול, השגחה והגנה על ילדים, וזאת הן במסגרת העבודה והן במסגרת לימודיהם והכשרתם המקצועית.

7 | מתן דגש על **שמיעת ילדים ועל זכותם להביע דעה ולהשתתף** בהחלטות אינדיווידואליות הנוגעות לטיפול, להשגחה ולהגנה, וכן על **שיתוף והיוועצות עם ילדים** בהליכי פיקוח, ביקורת, פעולות מחקר והערכה, ובקביעת מדיניות בנושאי רווחה והגנה.

- 8 | **קיום הליכי ביקורת ופיקוח** תקופתיים על מוסדות ושירותים לילדים בהקשרי רווחה בכלל, וכן ביחס להחלטות אינדיווידואליות הנוגעות לטיפול, להשגחה ולהגנה על ילדים, לרבות על השמה חוץ-ביתית.
- 9 | **ייסוד מנגנונים עצמאיים לדיווח ולהגשת פניות ותלונות**, בנושאים הנוגעים לטיפול, להשגחה ולהגנה על ילדים, לרבות השמה חוץ-ביתית, והבטחה כי מנגנונים כאמור נגישים ומותאמים גם לילדים עצמם.
- 10 | **ביצוע מחקר ואיסוף שיטתי של מידע ונתונים** בתחום של טיפול, השגחה והגנה על ילדים.

ב יישום עקרונות היסוד של האמנה בהקשר של מערכת הגנה על ילדים

- חלק 3.1. לסקירה מתמקד בעקרונות היסוד של האמנה (General Principles) ויישומם בהקשר של מערכות הגנה על ילדים: הזכות לא-הפליה ושוויון; זכות הילד.ה שטובתו תהא שיקול ראשון במעלה בפעולות הנוגעות אליו (עקרון טובת הילד); זכות הילד.ה לחיים, להשרדות ולהתפתחות; וזכות הילד.ה להביע דעה (השתתפות).
- 1 | הבטחת **גישה שוויונית לשירותים איכותיים ואחידים** לילדים בהקשרי רווחה והגנה.
- 2 | מתן סיוע מוגבר לילדים בעוני, לילדים במצבי סיכון וסכנה, ולילדים בהשמה חוץ-ביתית במימוש זכויותיהם וב**צמצום פערים ומקרי הפליה**, בין השאר דרך הקצאת משאבים מתאימה ומתן תמיכה ושירותים שונים.
- 3 | נקיטת פעולות חינוכיות והעלאת מודעות כדי **למנוע סטיגמה והפליה** של ילדים בהקשרי רווחה, ובכלל זה ילדים במצבי סיכון וסכנה וילדים בהשמה חוץ-ביתית.
- 4 | קביעת חובה על המדינה **לבצע בחינה והערכה של טובת הילד.ה** בהקשרי רווחה, לפי קריטריונים ברורים ועל ידי צוות רב-תחומי של גורמי מקצוע שקיבלו הכשרה לכך. על המדינה ליתן משקל משמעותי להערכה כאמור ולנמק כיצד השפיעה על הליך קבלת ההחלטות בנושאי טיפול, השגחה והגנה על ילדים.
- 5 | בהליכי קביעת מדיניות בהקשרי רווחה, המשפיעים על קבוצות ילדים מסוימות או על ילדים ככלל, על המדינה לבצע **הערכה של השפעת המדיניות על טובת הילד.ה ועל זכויות ילדים** (Child Rights Impact Assessment).
- 6 | הכרה **בהתפתחות הילד.ה כמונח הוליסטי** וקביעת קריטריונים ליישום הזכות להתפתחות באופן שמתייחס להיבטים שונים בחיי הילד.ה (למשל רמת חיים הולמת, קשר עם המשפחה, מוגנות, חינוך, גישה לשירותי בריאות, ועוד).
- 7 | **ביצוע בדיקות במקרי מוות של ילדים, מציאת סיבתם ורישומם כדן**. בהקשר זה, יש לאמץ חקיקה ונהלים לחקירת מקרי מוות של ילדים וקביעת הליכים מתאימים לכך, בייחוד במקרים שילדים מתו במסגרת השמה או במקום שהילד.ה היה מוכר לרשויות הרווחה.
- 8 | **עיגון זכותם של ילדים להשתתף ולהביע את עמדתם בהקשרי רווחה**, לרבות: במסגרת ביצוע הערכה של טובתם; בהליכים משפטיים הנוגעים לטיפול, להשגחה, להגנה ולהשמה; בהליכי ביקורת ומעקב על החלטות ושירותים, לרבות החלטות על השמה; במסגרת השמה חוץ-ביתית בעניין הסדרי טיפול והשגחה וחיהם היומיומיים; ובהליכי היוועצות על פיתוח ויישום אמצעי חקיקה ומדיניות בהקשרי רווחה.
- לשם כך, על המדינה **לפתח מנגנונים והליכים מותאמים לשמיעת ילדים** בהקשרים אלה, לרבות דרך ייצוג עצמאי, ולקבוע נהלים ועקרונות פעולה לקיום הליכי ההשתתפות כאמור. בפרט, יש להבטיח כי הליכי ההשתתפות ייעשו באופן רגיש וידידותי לילדים, יבטיחו את מוגנותם, ויהיו נגישים לכלל הילדים, בלא הפליה.
- 9 | נקיטת **אמצעי חינוך, הסברה והעלאת מודעות** על ידי המדינה בנוגע לזכותם של ילדים להשתתף ולהביע את עמדתם בהקשרי רווחה, והבטחת מתן מידע נגיש וידידותי לילדים על זכותם זו.

ג | יישום זכויות הנוגעות לפעילות מערכות הגנה על ילדים ושירותי רווחה

חלק 3. 2. לסקירה מתמקד בזכויות הנוגעות לפעילותן של מערכות הגנה על ילדים ושירותי רווחה: זכות הילד. ה. להגנה וטיפול ולשירותים העומדים בסטנדרטים מתאימים לכך; זכותם של ילדים נעדרים סביבה משפחתית להגנה מיוחדת, לסיוע ולטיפול חלופי; וזכותם של ילדים לביקורת תקופתית על השמה.

1 | **קביעת סטנדרטים** ביחס לפעילותם ולאיוותם של מוסדות ושירותים לילדים בהקשרי רווחה ולילדים בהשמה חוץ-ביתית, וזאת בין שמוסדות ושירותים אלה מנוהלים על ידי המדינה ובין שעל ידי ארגוני חברה אזרחית והמגזר הפרטי.

2 | **ביצוע הליכי ביקורת ופיקוח תקופתיים** על ידי המדינה על מנת לבחון את עמידתם של מוסדות ושירותים לילדים בהקשרי רווחה והשמה חוץ-ביתית בסטנדרטים שנקבעו.

3 | **פיתוח חלופות שונות להשמה חוץ-ביתית בהתאם להיררכיית השמה** (ראשית, השמה בקרב משפחה מורחבת; רק לאחר מיצוי אפשרות זו, בחינת פתרונות השמה אחרים, דוגמת אימוץ או אומנה. השמה במסגרת מוסדית היא בבחינת מוצא אחרון).

4 | **מתן דגש על צעדי מניעה ועל מתן סיוע להורים ותמיכה למשפחות בסיכון ובמצבי רווחה** על מנת למנוע מראש, ככל שניתן, את הצורך בהשמה חוץ-ביתית של ילדים.

5 | **נקיטת אמצעים להבטחת הקשר בין הילד. ה. למשפחתו גם במסגרת השמה חוץ-ביתית** (במקרים המתאימים ובכפוף לטובת הילד. ה.), **ולשמירה על רצף והמשכיות בהשמה**, גם ביחס לגידול הילד. ה. בסביבה האתנית, הדתית, התרבותית והשפתית שלו (עם זאת, מדיניות המחייבת השמת ילדים במסגרות התואמות את תרבותם, דתם ושפתם מנוגדת לחובה להתאים את ההחלטה לטובתו של הילד. ה. הספציפי).

6 | **מתן סיוע, תמיכה ושירותים ייעודיים לילדים בוגרי השמה חוץ-ביתית** להכנתם לחיים עצמאיים בבגרות.

7 | **ביצוע ביקורת תקופתית על ילדים בהשמה חוץ-ביתית**, מטעם המדינה ובאמצעות צוותים רב-תחומיים בעלי הכשרה ייעודית ו/או בתי המשפט.

8 | **יישום זכותם של ילדים להביע את דעתם ולהשתתף** במסגרת השמה חוץ-ביתית, בכל הנוגע להליכי קבלת החלטות על עצם ההשמה, ובהליכי ביקורת ופיקוח על ההשמה.

ד | יישום זכויות שלהן רלוונטיות מיוחדת בהקשר של מערכת הגנה על ילדים

חלק 3. 3. מתמקד בשלוש זכויות באמנה שלהן רלוונטיות מיוחדת, בהקשר הרחב של הדיון במערכות הגנה על ילדים ובהיבטים המרכזיים המעוגנים במסגרת חוק נוער (טיפול והשגחה): זכות הילד. ה. להגנה; זכות הילד. ה. שלא להיות מורד מהוריו (אלא בנסיבות המצדיקות זאת); וזכות הילד. ה. למנוחה, לפנאי ולמשחק.

1 | **תוכנית טיפול, השגחה והגנה לילד. ה. תתייחס לצרכים לטווח המידי, הקצר והארוך של הילד. ה. ההורים והמשפחה** ותכלול את השירותים והמענים המוצעים, משכם, מועדים ליישום התוכנית, ומנגנונים לבקרה והערכה שלה. בפרט, יש חשיבות לקביעת גורם מתכלל ולהבטחת המשכיות בטיפול בילד. ה. דרך מערכת של ניהול טיפול (case management system).

2 | **על המדינה להבטיח כי הליכים שיפוטניים הנוגעים לילדים נפגעים ינוהלו בגישה רגישה לילדים** ומבוססת זכויות ילדים, ימנעו פגיעה חוזרת בילד. ה. (קורבנות משנית) ויקנו הגנות פרוצדוראליות מתאימות.

3 | **קביעת הגנות משפטיות בהליכים הנוגעים להפרדת ילד. ה. מהורה והשמה חוץ-ביתית**, ביניהן: קבלת החלטה על בסיס אינדיווידואלי ובהתאם להערכה של טובת הילד. ה.; נימוק ההחלטה והתבססות על שיקולים מוצדקים;

שמיעת כל הצדדים טרם קבלת החלטה, לרבות הילד.ה; הבטחת פרטיות הילד.ה; הליכים מהירים ומזורזים; הבטחת זכותו של הילד.ה לייצוג משפטי; זכות לערעור על החלטה; ועוד.

4 | סיוע לילדים בהקשרי רווחה (ילדים בעוני, ילדים נעדרי סביבה משפחתית, ילדים בהשמה חוץ־ביתית, ועוד) **במימוש זכותם למנוחה, למשחק ופנאי, ולהשתתפות בחיי התרבות ובאומנויות, בלא הפליה,** והבטחה כי היבטים אלה יזכו להתייחסות בתוכניות טיפול, השגחה והגנה על ילדים.

5 | הכרה בחשיבות של הזכות למשחק ופנאי, ולהשתתפות בחיי התרבות ובאומנויות, לצורכי **שיקום ושילוב חברתי של ילדים נפגעי התעללות, הזנחה וניצול.**

תוכן עניינים

1 מבוא.....9

2 על האמנה וחשיבותה בהקשר של מערכות הגנה על ילדים.....11

3 זכויות באמנה ויישומן בהקשר של מערכות הגנה על ילדים.....14

4

סקירה זו מתמקדת באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד.ה (להלן, 'האמנה')¹ והתייחסותה למערכות הגנה על ילדים ולהיבטים המעוגנים במסגרת חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960 (להלן, 'חוק הנוער (טיפול והשגחה)').²

כפי שיפורט, האמנה היא המסמך המשפטי המחייב והמוביל ברמה הבין-לאומית בכל הנוגע להבטחת זכויותיהם של ילדים וילדות. היא מעגנת אגד זכויות רחב ומקיף ביותר לילדים, ומתייחסת לכל ההיבטים בחייהם, ובכלל זה, היבטים הנורגעים לטיפול, להשגחה, ולהגנה על ילדים. אף שמכלול הזכויות באמנה חל על כלל הילדים, לרבות ילדים במצבי סכנה וסיכון וילדים בהקשרי רווחה, לחלק מהסעיפים באמנה רלוונטיות מיוחדות בהקשר הזה. הסקירה מבקשת להתמקד בסעיפים אלו, להציג את תוכנם, משמעותם והיקפם; לעמוד על המחויבויות שהם מטילים על המדינות החברות באמנה בכל הנוגע למימוש זכויותיהם של ילדים בהקשרי רווחה; ולבחון את אופן יישומם והשפעתם על המבנה, הערכים המנחים ועקרונות הפעולה של מערכות הגנה על ילדים ועל קבלת החלטות בנושאים הנוגעים לחוק הנוער (טיפול והשגחה).³

יצוין כי המונח מערכות הגנה על ילדים (child protection systems) הוא רחב ורב-פנים, ומושפע גם מהשונות המדינית ביחס למבנה הרשויות, לסמכויותיהן, לדרכי פעולתן, ולמשאבים העומדים לרשותן. ככלל, המונח כולל בתוכו התייחסות לחוקים, לתקנות ולמדיניות בהקשרי טיפול, השגחה, הגנה ורווחה; לפיתוח מערכות לאומיות ומקומיות; למתן שירותים לילדים; לקביעת סטנדרטים; להקצאת תקציבים ומשאבים; להסמכת גורמי מקצוע ולהכשרתם; לחובת דיווח על מקרי פגיעה בילדים; לצעדי מניעה להגנה על ילדים ורווחתם מפני מצבי סכנה וסיכון; להסדרה של השמה חוץ-ביתית של ילדים; לביקורת ופיקוח על שירותים ותוכניות; ועוד. בשל כך, ההיבטים הקשורים למערכות הגנה על ילדים הם לרוב באחריותם של מספר משרדי ממשלה (ביניהם משרדי רווחה, משפטים, חינוך, בריאות) ולרוב משלבים גורמים מרמות שונות (לאומית, מקומית, קהילתית) ו/או ממגזרים שונים (ממשלה, חברה אזרחית).⁴

נוכח זאת, קיימת הסכמה רחבה כי על מערכות הגנה על ילדים להיות משולבות ורב-תחומיות ולהבטיח עבודה משותפת של כלל הגורמים והמערכות הרלוונטיות. בפרט, על מערכות כאמור לשים את הילד.ה – טובתו, רווחתו, מוגנותו, ורצונו – במרכז העשייה.⁵ בהקשר זה, חשוב לציין כבר עתה כי ועדת האו"ם לזכויות הילד.ה (להלן, 'הוועדה' או 'ועדת זכויות הילד.ה') קבעה כי מערכות הגנה על ילדים, ובכלל זה, קביעת מדיניות, פיתוח מנגנונים, ויישום אמצעים והתערבויות לטיפול, להשגחה ולהגנה על ילדים, בהליכי קבלת החלטות בנושאים אלו, חייבות לאמץ גישה מבוססת על זכויות ילדים בראי האמנה (child rights-based approach), ולא גישה מבוססת רווחה בלבד (welfare approach). אימוץ כאמור מחייב שינוי פרדיגמה כולל שבבסיסו מתן כבוד לילדים ולשלמות גופם ונפשם, כבני אדם בעלי זכויות וקול בהקשרי הגנה, ולא רק כקורבנות הנזקקים לטיפול ולהגנה.⁶

1 אמנה בדבר זכויות הילד, כתבי אמנה 1038 (להלן, 'אמנת זכויות הילד.ה').

2 חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960.

3 בשל הצורך במיקוד, המסמך אינו עוסק בכלל הזכויות המעוגנות באמנה. למותר לציין כי מכלול זכויות האמנה חל על כלל הילדים, לרבות ילדים בהקשרי רווחה, ויש חובה להבטיח זכויות אלה וליישמן במלואן. להרחבה, ר' חלק 4 לסקירה זו (סיכום).

4 European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Mapping Child Protection Systems in the EU*, FRA Website, shorturl.at/ptLO6 (להלן, 'FRA'); HELEN STALFORD, CHILDREN AND THE EUROPEAN UNION: RIGHTS, WELFARE AND ACCOUNTABILITY (2012).

5 לעיל.

6 UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General Comment No. 13 (2011): The Right of the Child to Freedom from all Forms of Violence*, CRC/C/GC/13, par. 3, 11, 13, 59 (Apr. 18, 2011). ר' גם FRA, לעיל ה"ש 4.

סקירה זו מוגשת לעיונם של חברי וחברות הוועדה הציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה). היא מבקשת להציג בפני הוועדה את עיקרי האמנה בכל הנוגע לילדים בהקשרי רווחה ולפעילותן של מערכות הגנה על ילדים, ובתוך כך לקדם תפיסה המבוססת על זכויות ילדים בדיון על מבנן ופעילותן של מערכות הגנה על ילדים, ובדיון על טיפול, השגחה והגנה על ילדים בישראל.

מטרות הסקירה

מטרת הסקירה היא משולשת:

א | היכרות עם האמנה וחשיבותה, ומיצובה כמסמך אשר יצר – וממשיך ליצור – שינוי בין-לאומי משמעותי בתפיסה של ילדים בכלל, ובפרט בנושא של מערכות הגנה על ילדים.

ב | מיפוי והצגה של הסעיפים הרלוונטיים באמנה הנוגעים למערכות הגנה על ילדים ולהיבטים מרכזיים המעוגנים במסגרת חוק הנוער (טיפול והשגחה), תוך עמידה על תוכנם, משמעותם, היקפם, והמחויבויות שנגזרות מהם על המדינות החברות באמנה.

ג | איגוד מספר סוגיות להמשך מחשבה ודיון.

מתודולוגיה

הסקירה מבוססת בעיקרה על ניתוח משפטי של האמנה ושל הנחיותיה הפרשניות של ועדת האו"ם לזכויות הילד. כפי שיפורט בפרק 2. בהקשר זה, הנחיות הוועדה כוללות את התייחסויותיה לדוחות התקופתיים של המדינות החברות (Concluding Observations), הערותיה הפרשניות לסעיפי האמנה ויישומם בהקשרים שונים (General Comments), החלטותיה לפי הפרוטוקול השלישי לאמנה בנושא מנגנון הגשת פניות (Decisions), ומסמכים שונים שהוועדה פרסמה. נוסף לכך הסקירה כוללת גם הפניה לספרות ולפרסומים אקדמיים רלוונטיים בתחום של זכויות ילדים.

מבנה הסקירה

[פרק 2](#) יציג את האמנה וחשיבותה, תוך התמקדות בנושא של ילדים בהקשרי רווחה ומערכות הגנה על ילדים. החלק יכלול הצגה של האמנה, התפיסות המעוגנות בה, וחשיבותה והשפעתה הבין-לאומית בהקשרים שונים הנוגעים לחייהם של ילדים, בפרט בטיפול, בהשגחה ובהגנה.

[פרק 3](#) הוא החלק המרכזי בסקירה והוא בוחן את הסעיפים הרלוונטיים באמנה הנוגעים למערכות הגנה על ילדים ולהיבטים המרכזיים המעוגנים במסגרת חוק הנוער (טיפול והשגחה). החלק הראשון של הפרק דן בעקרונות היסוד של האמנה; החלק השני מתייחס לסעיפים באמנה הנוגעים ישירות לילדים בהקשרי רווחה ולדיון במבנה, בעקרונות ובאופן פעילותן של מערכות הגנה על ילדים; והחלק השלישי מתמקד בזכויות כלליות באמנה שלהן רלוונטיות מיוחדת לילדים בהקשרי רווחה.

הדיון בזכויות השונות יציג, ראשית, את עיקרי הזכות הנדונה, תוכנה והיקפה, והמחויבויות הכלליות שהיא מטילה על המדינות החברות, ושנית, את הנקודות המרכזיות הנוגעות לחובת המדינה להבטיח וליישם את הזכות בהקשר של מערכות הגנה על ילדים ולהיבטים המעוגנים במסגרת חוק הנוער (טיפול והשגחה).

[פרק 4](#) יכלול סיכום קצר ויאגד מספר סוגיות ושאלות להמשך מחשבה ודיון בנושא.

2 על האמנה וחשיבותה בהקשר של מערכות הגנה על ילדים

אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד. היא המסמך המשפטי המחייב והמוביל ברמה הבין-לאומית בכל הנוגע להבטחת זכויותיהם של ילדים וילדות. מאז אימוץ אמנת זכויות אדם זו באו"ם בשנת 1989, חתמו עליה מספר המדינות הגבוה ביותר, והיא זכתה לקבלה כמעט אוניברסאלית.⁷ עובדה זו משקפת את הקונצנזוס הבין-לאומי ביחס לחשיבות השמירה על זכויותיהם של ילדים, על טובתם ועל רווחתם.

האמנה מעגנת את אגד הזכויות הרחב והמקיף ביותר לילדים. היא כוללת את הזכויות האזרחיות פוליטיות, הכלכליות חברתיות, התרבותיות וההומניטריות, הרלוונטיות לילדים מגיל לידה ועד גיל בגרות, ובכך מתייחסת לכלל ההיבטים בחייהם של ילדים. האמנה קובעת חובה על המדינות החברות בה לנקוט צעדים חקיקתיים, מנהלתיים ואחרים, הנדרשים על מנת לספק ולהגשים את הזכויות המעוגנות באמנה ולהגן עליהן עבור כלל הילדים תחת שיפוטן, והיא קובעת מנגנונים והליכים שונים לפיקוח על יישום האמנה.⁸

בהקשר זה חשוב לציין את המנדט של ועדת האו"ם לזכויות הילד. הוועדה היא גוף מומחה ועצמאי באו"ם, אשר אחראי לפרשנות האמנה וליישומה על ידי המדינות החברות. הסמכויות המרכזיות של הוועדה כוללות: (א) בחינת הדוחות התקופתיים של כל מדינה החברה באמנה על יישום האמנה וקידום זכויות ילדים בשטחה, ופרסום התייחסויות לכך (Concluding Observations); (ב) פרסום הערות פרשניות (General Comments) לסעיפי האמנה ויישומם בהקשרים שונים; ו(ג) קבלת פניות (תלונות) מיחידים או ממדינות חברות בטענה להפרה של סעיפי האמנה, לפי מנגנון הגשת פניות המעוגן בפרוטוקול השלישי לאמנה, וקבלת החלטות בענייני (Decisions).⁹

מדינת ישראל חתמה ואשררה את האמנה בשנת 1991.¹⁰ מאז נקטה ישראל מספר פעולות על מנת ליישם את האמנה ולהטמיע את סעיפיה בחקיקה, בעיצוב מדיניות, ובפיתוח גופים ושירותים שונים להגנה על זכויותיהם של ילדים.¹¹ אומנם האמנה אינה חלק מן המשפט הפנימי בישראל ולפיכך אינה מקימה זכות תביעה ישירה בבתי המשפט בישראל. עם זאת, ישנם דברי חקיקה המפנים לרוח האמנה ולעקרונותיה, ולפי הפסיקה בישראל, יש חזקה פרשנית בדבר קיומה

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Ratification Status for the UN Convention on the Rights of the Child*, OHCHR WEBSITE, shorturl.at/oBLQ5, (להלן, 'סטטוס אישור האמנה על ידי מדינות חברות').

8 ר' 15, 42, 4, 44 לאמנה; על האמנה, ר' גם INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS OF CHILDREN OF DOEK, *The Human Rights of Children: An Introduction*, in U. Kilkelly & T. Liefwaard eds., Springer Publishing, (2019), 3, 1; תמר מורג "עשרים שנה אחרי: תפיסת זכויות הילד על פי האמנה בדבר זכויות הילד" **זכויות הילד והמשפט הישראלי** 15 (תמר מורג עורכת 2010), (להלן, 'מורג, 2010').

9 43-44 לאמנה. לרשימת ההנחיות הכלליות של הוועדה: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *General Comments of the CRC Committee*, OHCHR WEBSITE, shorturl.at/diuOX, Philip Alston, ר' *The Historical Origins of the Concept of "General Comments" in Human Rights Law*, in THE INTERNATIONAL LEGAL SYSTEM: IN QUEST OF EQUITY AND UNIVERSALITY 763-764 (Boisson de Chazournes et al. eds., Martinus Nijhoff Publishers, 2001); למידע נוסף על מנגנון הגשת פניות: UN Human Rights Council, *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure: Resolution / adopted by the SONJA C. GROVER, CHILDREN DEFENDING THEIR HUMAN RIGHTS UNDER THE CRC COMMUNICATIONS*; *Human Rights Council, A/HRC/RES/17/18*, (Jul. 14, 2011) PROCEDURE: ON STRENGTHENING THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD COMPLAINTS MECHANISMS (2015); Ton Liefwaard, Julia Sloth-Nielsen & Daniella Zlotnik, *A New Perspective on International Children's Rights Jurisprudence*, LEIDEN LAW BLOG (Jan. 11, 2019), shorturl.at/tFKMU.

10 סטטוס אישור האמנה על ידי מדינות חברות, לעיל ה"ש 7.

11 ר' בהקשר זה, הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, 'דוח הוועדה' (2003) (להלן, 'דוח רוטלי', 2003); Tamar Morag, *The Principles of the UN Convention on the Rights of the Child and Their Influence on Israeli Law*, 22 MICH ST INT'L L REV. 531 (2014), (להלן, 'מורג, 2014').

של התאמה בין חוקי המדינה לבין נורמות המשפט הבין-לאומי שישראל מחויבת להן, ובתוך כך, אמנת זכויות הילד.¹²

נוסף על כך, ישראל, כמו כל המדינות החברות באמנה, מגישה דוחות תקופתיים בנוגע לפעילויותיה ליישום האמנה לוועדת זכויות הילד. והיא מחויבת לתת תשומת לב ראוייה להערות הוועדה ולפרשנות המתפתחת שלה ביחס לזכויות ילדים. בהקשר זה יצוין כי בהתייחסויות הוועדה לדוחות התקופתיים של ישראל (בשנים 2002, 2013, 2015) היא המליצה, בין השאר, לאמץ חקיקה מקיפה (קודקס) לילדים שתשקף את זכויות האמנה, לפתח תוכנית לאומית למניעת אלימות ופגיעה בילדים, לאסוף מידע ונתונים הנוגעים לילדים במצבי סיכון וסכנה, לנקוט אמצעים שונים לחיזוק מערכת האומנה, לפתח הכשרות לגורמי מקצוע, ולהציע תוכניות לתמיכה וסיוע בילדים נפגעי עבירות מין.¹³

חשיבותה של האמנה טמונה בעיגון משפטי רחב של זכויות ילדים, ובכללן זכויות שהוכרו לראשונה במשפט הבין-לאומי בנוגע לילדים. כך, חידושי האמנה כוללים, בין השאר: חובה להגן על ילדים מהפליה או מענישה בגין מאפיינים הנוגעים להוריהם או לאפוטרופוסייה; פיתוח 'עקרון הכשרים המתפתחים' של ילדים; הכרה בזכותם של ילדים להתפתחות; קביעת זכותם של ילדים להביע דעה בעניינים הנוגעים להם (השתתפות);¹⁴ וכן מתן זכויות מיוחדות הנוגעות לטיפול, להשגחה ולהגנה על ילדים, בין שהם נעדרי סביבה משפחתית או שהוצאו מביתם לצורכי הגנה.¹⁵ נוסף לכך, הפרוטוקול לים לאמנה, שמדינות רבות אימצו, עוסקים בנושאים נוספים שאינם מעוגנים במלואם באמנה, ומוסיפים זכויות והגנות ייחודיות לילדים בהקשרים אלה.¹⁶

כיום, יותר מ-30 שנה לאחר אימוצה, האמנה ממשיכה להשפיע עמוקות על מצבם של ילדים ברחבי העולם באמצעות פיתוח שיח זכויות הילדים, הגברת הנראות ותשומת הלב הבין-לאומית לסוגיות הנוגעות לילדים, ומתן השראה ליוזמות חקיקה ולקביעת מדיניות ברמות הבין-לאומית, האזורית והמדינתית.¹⁷ במדינות רבות החתימה על האמנה שימשה כזרז לעיגון חקיקתי של סעיפי האמנה ועקרונות היסוד שלה, בין השאר על ידי עיגון חוקתי של זכויות ילדים, אימוץ דברי חקיקה חדשים, ועריכת רפורמות חקיקתיות נרחבות במסגרת החקיקה הקיימת – לרבות בנושא הרחב של הגנה על ילדים.¹⁸ נוסף על כך, האמנה גם השפיעה על בתי משפט (אזוריים ולאומיים) בבואם לבחון סוגיות הנוגעות לזכויות ילדים, והביאה לאימוץ החלטות משמעותיות לטובת ילדים, תוך הפניה לסעיפי האמנה ולעקרונותיה.¹⁹

12 ר' לדוגמה חוק זכויות התלמיד, תשס"א-2000; חוק אומנה לילדים, תשע"ו-2016. וכן, ע"פ 3112/94 אבו-חסן נ' מדינת ישראל, פ"ד נג' 422 (1) (1999); ע"פ 9937/01 חורב נ' מדינת ישראל, פ"ד נח' 738 (6) (2004). לניתוח מעמדין הפרשני של אמנות המשפט הישראלי ראו יובל שני "זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במשפט בינלאומי: איזה שימוש בתי המשפט הישראליים יכולים לעשות בהן?" **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל** 297 (יורם רבין ויובל שני עורכים) (2004).

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *Concluding Observations: Israel*, CRC/C/15/Add.195 (Oct. 9, 2002); UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *Concluding Observations on the Second to Fourth Periodic Reports of Israel, Adopted by the Committee at its Sixty-Third Session (27 May – 14 June 2013)*, CRC/C/ISR/CO/2-4, par. 10, 43–44, 47–48 (Jul. 4, 2013). **ועדת זכויות הילד, הערות ישראל** (להלן, 'ועדת זכויות הילד'). UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *Concluding Observations on the Report Submitted by Israel Under Article 12 (1) of The Optional Protocol to the Convention on the Rights of The Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*, CRC/C/OPSC/ISR/CO/1, par. 36–37 (Jul. 13, 2015).

LITIGATING THE RIGHTS OF THE CHILD: THE UN CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD IN DOMESTIC AND INTERNATIONAL LAW, גם בהתאמה. ר' 12(1), 5(1), 2(2) 14 (2015) **Leifaard & Doek**, (להלן, 'Leifaard & Doek, 2015').

15 ר' חלק 2.3 לסקירה זו.

16 פרוטוקול אופציונלי לאמנה בדבר זכויות הילד בנושא מעורבות ילדים בסכסוכים מזוינים, כתבי אמנה 1465 (להלן, 'פרוטוקול ראשון לאמנה בדבר זכויות הילד'); פרוטוקול אופציונלי לאמנה בדבר זכויות הילד בנושא מכירת ילדים, זנות ילדים ופונדקאות ילדים, כתבי אמנה 1530 (להלן, 'פרוטוקול שני לאמנה בדבר זכויות הילד').

17 ר' 17 **Leifaard & Doek**, לעיל ה"ש 14, עמ' 1–2. THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD: TAKING STOCK AFTER 25 YEARS AND LOOKING AHEAD (Ton Liefaard & Julia Sloth-Nielsen eds., 2017).

18 UNICEF, *Law Reform and Implementation of the Convention on the Rights of the Child*, UNICEF INNOCENTI RESEARCH CENTER ix, 13–31, 57–61, ר' (2007a). UNICEF, **PROTECTING THE WORLD'S CHILDREN: IMPACT OF THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD IN DIVERSE LEGAL SYSTEMS** (2007b). Simon Hoffman & Rebecca Thorburn Stern, *Incorporation of the UN Convention on the Rights of the Child in National Law*, (2007b). Anna Nylund, *Introduction to Children's Constitutional Rights in the Nordic Countries*, in 5 CHILDREN'S CONSTITUTIONAL RIGHTS IN NORDIC COUNTRIES: STOCKHOLM STUDIES IN CHILD LAW AND CHILDREN'S RIGHTS SERIES (Haugli et al. eds., Brill Nijhoff 2020).

19 ר' 19 UNICEF 2007a, לעיל ה"ש 18, עמ' 5–7, 13–16, 105–16; **Leifaard & Doek**, 2015, לעיל ה"ש 14.

זאת ועוד, במרוצת השנים התבססה ההכרה כי חשיבותה ותרומתה של האמנה אינה רק בעיגון משפטי של זכויות אלא טמונה גם בביסוסה של תפיסה חדשה וכוללת ביחס לילדים. תפיסה זו, המשתקפת ברוח האמנה וסעיפיה, ממשיכה להתעצב בדברי הפרשנות של הוועדה ובשיח המשפטי של זכויות ילדים. אימוץ האמנה בישר על שינוי התפיסה הקודמת שראתה בילדים 'רכוש' הוריהם או אובייקטים הנדרשים להגנה ולטיפול בלבד, ולראשונה מיצבו ילדים כסובייקטים, בעלי זכויות וקול משל עצמם, וראו בילדים חברים פעילים (לא עתידיים) בחברה, שצריכים להישמע ושיש להתייחס אליהם ברצינות, הן כיחידים והן כקבוצה.²⁰ כך, האמנה 'מבטאת שינוי מחשבתי עמוק בכל הנוגע לילדים ולתפיסת זכויותיהם ומעמדם בחברה, כמו גם ביחס לילדות – להגדרתה ולמשמעויותיה' – היא מכירה בילדים כחברים משמעותיים במשפחה, בקהילה ובחברה בכלל, ומציבה את הילד. ה, זכויותיו, טובתו, צרכיו, רצונותיו ונקודת מבטו במרכז הדיון בכלל הנושאים הנוגעים לחייו.²¹

נוכח זאת, האמנה היא מסמך מפתח לדיון על זכויות ילדים, ותוך כדי כך, על זכויות ילדים בהקשרים של טיפול, השגחה והגנה. כלל הזכויות באמנה חלות ביחס לילדים במצבי סיכון וסכנה וביחס לילדים בהקשרי רווחה, ולחלקן, כפי שיפורט להלן, גם חשיבות מיוחדת עבורם. מכאן, יש חשיבות רבה בפיתוח השיח של זכויות ילדים ביחס לפעילותן של מערכות הגנה, ובהקשרי טיפול והשגחה על ילדים, באמצעות עמידה על הזכויות המעוגנות באמנה, והבנת משמעותן ויישומן בהקשרים אלה.

20 לדיון בתפיסת זכויות הילד. העל פי האמנה ר', למשל, מורג, 2010, לעיל ה"ש 8; דוח רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 11, חלק א', עמ' 27; John Tobin, *Understanding Children's Rights: A Vision beyond Vulnerability*, in 84 NORDIC JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 155, 155–182 (2015).

21 דוח רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 11, עמ' 27, 40; מורג, 2010, לעיל ה"ש 8, עמ' 15.

זכויות באמנה ויישומן בהקשר של מערכות הגנה על ילדים

עקרונות היסוד של האמנה

ועדת זכויות הילד.ה הכירה בארבעה סעיפים באמנה כעקרונות יסוד (General Principles), אשר לאורם יש לקרוא, לפרש, וליישם את מכלול הזכויות באמנה.²² כך, מעבר לעיגון של זכויות עצמאיות לילדים, סעיפים אלו הם חיוניים להבנת עיקריה ורוחה של האמנה, ואופן הפרשנות והיישום של מכלול הזכויות המעוגנות בה.

לפיכך, יש להקדיש תשומת לב מיוחדת לעקרונות אלו ולבחינת פרשנותם ויישומם בכל הנוגע למערכות הגנה על ילדים ולהיבטים המרכזיים המעוגנים במסגרת חוק הנוער (טיפול והשגחה).

זכות הילד.ה לאי־הפליה ולשוויון

זכות הילד.ה לאי־הפליה ולשוויון – תוכנה והיקפה בראי האמנה

§25 לאמנה מחייב את המדינות החברות להבטיח שכל ילד.ה יזכה ליהנות מכלל הזכויות המעוגנות בה, וזאת 'ללא הפליה משום סוג שהוא'.²³ הסעיף כולל רשימה של עילות שבגינן אסורה הפליה הקשורה לילד.ה או להוריו או לאפוט־רופוסיו, וכן אסור הפליה או ענישה של ילדים על יסוד מעמד, אמונותיהם, פעילותיהם או השקפותיהם של הוריהם או של האפוט־רופוסים שלהם – דבר המחזק את ההכרה בילדים כבני אדם נפרדים ועצמאיים.²⁴ הסעיף מחייב את המדינות החברות לנקוט אמצעים אקטיביים על מנת שכל ילד.ה, או קבוצה של ילדים, ייהנו מכלל הזכויות באמנה, ללא הפליה. כמו כן, העובדה כי אין סייגים להבטחת הזכות מבטאת את ההכרה בחשיבותה כתנאי יסוד בזכויות ילדים.²⁵

ועדת זכויות הילד.ה הכירה בכך כי לזכות לאי־הפליה ולשוויון נודעת משמעות מיוחדת עבור ילדים וציננה, בין השאר, כי: (א) בשל גילם הצעיר, ילדים נעדרים כוח ויכולת לפעול נגד יחס מפלה ותלויים באחרים (למשל, הורים) למימוש זכויותיהם. (ב) ילדים, המשתייכים לקבוצות מיעוט או לקבוצות מודרות בחברה הסובלות מהפליה, נפגעים גם הם, לצד משפחתם וקהילתם, מהשלכות ההפליה, ונחוצה עבורם התייחסות והגנה מיוחדת. (ג) להפליה ולפגיעה בשוויון השל־כות על הישרדותם והתפתחותם של ילדים. בפרט קבעה הוועדה כי הפליה בגישה לשירותים החיוניים להתפתחות, או באיכותם של שירותים אלו, ביניהם שירותי רווחה והגנה, טומנת בחובה השלכות שליליות חמורות (במקרים מסוימים, אף בלתי הפיכות) על התפתחותם התקינה של ילדים, ומובילה להרחבת פערים בין ילדים בהווה ובעתיד.²⁶

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General Comment No. 5 (2003): General Measures of Implementation of the Convention 22* on the Rights of the Child, CRC/GC/2003/5, par. 12, (Nov. 27, 2003). ('ועדת זכויות הילד.ה, 2003').

23 §25 (1) לאמנה. אומנם הסעיף מתייחס לאי־הפליה (non-discrimination) ללא התייחסות ספציפית לערך השוויון, אולם דברי המבוא לאמנה, ו-§29 לאמנה כוללים התייחסות לערך השוויון. אשר לקשר בין אי־הפליה לשוויון, ר' Samantha Besson, *The Principle of Non-Discrimination in the Convention on the Rights of the Child*, 13(4) INTERNATIONAL JOURNAL OF CHILDREN'S RIGHTS 433, 433–461 (2005). ('Besson, 2005'). (להלן, 'Besson, 2005').

24 §25 (2) לאמנה; מורג, 2010, לעיל ה"ש 8, עמ' 36–39.

25 §25 (1)–(2) לאמנה. דוח רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 11, חלק א', עמ' 105–106.

26 ר' UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General Comment No. 7 (2005): Implementing Child Rights in Early Childhood*, CRC/C/7/Rev.1, 1, 5–6 (Sep. 20, 2006). (להלן, 'ועדת זכויות הילד.ה, 2006'); דוח רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 11, חלק א', עמ' 104; ועדת זכויות הילד.ה, 2003, לעיל ה"ש 22, פס' 12, 30, 48; מורג, 2014, לעיל ה"ש 11.

נוכח זאת קראה הוועדה למדינות החברות לנקוט אמצעים שונים כדי למנוע הפליה, לרבות באמצעות: עריכת שי-נויים בחקיקה, במדיניות, ובנהלים כדי לעגן את עקרון האי-הפליה והשוויון; וידוא נגישות שוויונית לשירותים חיוניים לילדים; איסוף שיטתי של מידע ונתונים סטטיסטיים על מנת לזהות מקרי הפליה או תוצאותיה; עריכת מחקרים בנושא מניעת הפליה וקידום שוויון; הבטחת שוויון בהקצאת משאבים; ופעולות שונות, ברמת המדיניות ובמסגרת הע-שייה בשטח, למיגור סוגי ההפליה נגד ילדים ו/או קבוצות ילדים ולתיקון מבנים חברתיים וכלכליים שהפליה מושרשת בהם, לרבות דרך חינוך והסברה, והעלאת מודעות.²⁷

חשוב לציין כי לצד עקרון האי-הפליה ישנן התייחסויות גם לערך השוויון בסעיפי האמנה ובחלק המבוא.²⁸ ועדת זכויות הילד.ה הרחיבה בהנחיותיה בנושא זה וקבעה כי שוויון אין פירושו יחס זהה, אלא יש חשיבות גם לסוגיה של הוגנות (equity). כך, שוויון מתייחס למתן יחס ומשאבים באופן אחיד וזהה, ולעומתו ההוגנות מבקשת להביא למתן יחס ולחלוקה של משאבים בהתאם לצרכים של כל אדם ו/או קבוצה, באופן יחסי ומותאם, על מנת להגיע לתוצאה שהיא הוגנת וצודקת לכול. נוכח זאת, הוועדה סוברת כי בין השאר יש לצמצם מצבי הפליה, לקדם הוגנות דרך זיהוי ילדים או קבוצות של ילדים שסבלו מהפליה וחשופים לפערים חברתיים כלכליים בגינה (לדוגמה, ילדים בהקשרי רווחה), ולהקצות להם יותר משאבים וסיוע. זאת, על בסיס זמני, עד לצמצום הפערים בפועל ולהשגת שוויון בחברה ('העדפה מתקנת').²⁹

4 חובות המדינה בנוגע ליישום זכות הילד.ה לאי-הפליה ולשוויון בהקשר של מערכת הגנה על ילדים

1 | ישנה חשיבות לעיגון חקיקתי של הזכות לאי-הפליה ושוויון.³⁰ ולהבטחת יישומה הן על ידי המדינה ורשויותיה והן על ידי גופים ומסגרות פרטיות המשמשים ילדים – כולל בהקשרי רווחה.

2 | כפועל יוצא מהזכות לאי-הפליה ולשוויון, ועדת זכויות הילד.ה הדגישה בהנחיותיה, כי על המדינות החברות להבטיח לכלל הילדים גישה שוויונית ואיכותית לשירותים חיוניים, ביניהם שירותי רווחה והגנה.³¹

3 | על המדינה לצמצם מצבי הפליה ולקדם הוגנות דרך זיהוי ילדים או קבוצות של ילדים שסובלים מהפליה וחשופים לפערים חברתיים כלכליים בגינה. בהקשר זה, ועדת זכויות הילד.ה זיהתה כי ילדים בעוני, ילדים במצבי סיכון וסכנה, וילדים בהשמה חוץ-ביתית עלולים לסבול מיחס מפלה שפוגע במימוש זכויותיהם לפי האמנה. משכך, על המדינות החברות להקנות לילדים מקבוצות אלו סיוע מוגבר במימוש זכויותיהם ולצמצם מקרי הפליה, בין השאר, באמצעות הקצאת משאבים מתאימה, מתן תמיכה ושירותים שונים, חינוך והעלאת מודעות ציבורית להפליה ולהשלכותיה, ועוד.³²

4 | על המדינות החברות לרכז ולאסוף באופן שיטתי מידע ונתונים סטטיסטיים על מנת לזהות הפליה בגישה לשירותים, באיכות השירותים ובהנאה מזכויות שונות, זאת גם ביחס לילדים בהקשרי רווחה.³³

27 ר' ועדת זכויות הילד.ה, 2003, לעיל ה"ש 22, פס' 12, 30, 48, 22–23; UNICEF, IMPLEMENTATION HANDBOOK FOR THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD IX, (להלן, 'UNICEF, 2007c') (3rd ed. 2007c).

28 דברי המבוא ו-28§, 29, 31 לאמנה; Besson, 2005, לעיל ה"ש 23, עמ' 434–440, 443.

29 ועדת זכויות הילד.ה, 2003, לעיל ה"ש 22, פס' 5; גם, UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 18: Non-discrimination, (Nov. 10, 1989), shorturl. par. 2, 10 (2008), Frances Sheahan, Translating the Right to Non-Discrimination into Reality, SAVE THE CHILDREN p. 9–10, at/tuzKP.

30 ועדת זכויות הילד.ה, 2003, לעיל ה"ש 22, פס' 22.

31 ועדת זכויות הילד.ה, 2003, לעיל ה"ש 22, פס' 12; ועדת זכויות הילד.ה, 2006, לעיל ה"ש 26, פס' 5–6; ר' גם דוח רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 11, חלק א', עמ' 104, 114; מורג, 2014, לעיל ה"ש 11.

32 ועדת זכויות הילד.ה, 2006, לעיל ה"ש 26, פס' 12; UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 24–27.

33 ועדת זכויות הילד.ה, 2003, לעיל ה"ש 22, פס' 48; UNICEF 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 17, 23.

5 | ועדת זכויות הילד. התייחסה למחויבות של המדינות החברות לפעול כדי למנוע סטיגמה והפליה של ילדים מקבוצות מודרות בחברה, לרבות ילדים בהשמה חוץ-ביתית וילדים בהקשרי רווחה, ולהעלות מודעות ציבורית נגד יחס מפלה כלפי ילדים אלו.³⁴

זכות הילד.ה שטובתו תהא שיקול ראשון במעלה בפעולות הנוגעות אליו (עקרון טובת הילד)

4 עקרון טובת הילד – תוכנו והיקפו בראי האמנה

'עקרון טובת הילד' מעוגן בסעיף 3§(1) לאמנה, הקובע כי בכל הפעולות הנוגעות לילדים, בין אם ננקטות בידי מוסדות רווחה, בתי משפט, רשויות מינהל או גופים תחקיתיים, 'תהא טובת הילד שיקול ראשון במעלה'.³⁵ כלומר, שיקול זה הוא ברמה גבוהה יותר ובעל משקל רב יותר מאשר שיקולים ואינטרסים אחרים בקבלת החלטות. על פי פרשנותה של ועדת זכויות הילד, הקביעה כי טובת הילד עדיפה על פני שיקולים ואינטרסים אחרים היא מוצדקת, בין השאר, בשל גילם ובגרותם של ילדים, פגיעותם מעמדם המשפטי, ותלותם במבוגרים לצורך מימוש זכויותיהם והאינטרסים שלהם.³⁶

בהנחיותיה הציגה ועדת זכויות הילד את טובת הילד כעיקרון משולש.³⁷

א | זכות עצמאית של הילד.ה שטובתו תיבחן ותובא בחשבון בכל החלטה ופעולה הנוגעות אליו. דהיינו, הסעיף מטיל חובה אקטיבית לבחון ולהעריך את טובת הילד.ה כאינדיבידואל או את טובתם של ילדים כקבוצה, לפי העניין, ולהכיר בטובת הילד.ה כשיקול ראשון במעלה בקבלת ההחלטה.

ב | עיקרון משפטי פרשני, המאפשר להכריע בין סוגיות פרשניות או לפתור מצבים שיש לאזן בהם בין זכויות שונות באמנה, באופן המשרת את טובת הילד.ה.

ג | עיקרון פרוצדוראלי, המחייב לבצע הערכה של טובת הילד.ה בהליכי קבלת החלטות ובפעולות הנוגעות לילדים, ולהתחשב בטובתם קודם לבחינת אינטרסים וזכויות של אחרים.

ועדת זכויות הילד.ה קבעה עוד כי יישום הסעיף מחייב את המדינות החברות לעגן בחקיקה את החובה לבצע הערכה של טובת הילד.ה בהליכי קבלת החלטות, ולהבטיח כי העיקרון של טובת הילד יבוא לידי ביטוי בהליכי קביעת מדיניות, בהחלטות שיפוטיות ומנהליות הנוגעות לילדים, בפעילות מוסדות ורשויות מדינה, במתן שירותים לילדים, ועוד. על החלטות כאמור הנוגעות לילדים להציג את אופן הבחינה של טובת הילד.ה ולהבהיר את ממצאי ההערכה ואת המשקל שניתן לה בקבלת ההחלטה. כמו כן התייחסה הוועדה לצורך בייסוד מנגנונים להגשת פנייה ותלונות של ילדים בגין הפרת זכותם זו, וכן לחשיבות של יישום עקרון טובת הילד באמצעות פעולות ביקורת, פיקוח והערכה של מדיניות והחלטות הנוגעות לילדים, הקצאת משאבים, מתן הכשרות לגורמי מקצוע, העלאת מודעות והסברה, ועוד.³⁸

עקרון טובת הילד קשור במידה רבה להיבטים של טיפול, השגחה והגנה על ילדים. כך, מרבית הסעיפים הנוספים באמנה המתייחסים ומפנים לעיקרון זה מעגנים זכויות מתחום הרווחה הסוציאלית, ביניהם ביחס לקשר הורה-ילד, להשמה חוץ-ביתית, או לאימוץ ילדים.³⁹

34 ר' UNICEF 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 22.

35 3§(1) לאמנה; 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), CRC/C/GC/14, par. 17, (May 29, 2013). (להלן, 'ועדת זכויות הילד.ה, 2013').

36 ועדת זכויות הילד.ה, 2013, לעיל ה"ש 35, פס' 37-38, 40.

37 לעיל, פס' 6.

38 לעיל, פס' 14-15, 35.

39 ר' 9§, 18, 20-21, 37, 40 לאמנה.

יצוין כי עקרון טובת הילד אינו חידוש של האמנה, אלא מושג משפטי מוכר, המעוגן זה מכבר בחקיקה ובפסיקה בר־חבי העולם, לרבות בישראל.⁴⁰ עם זאת, המונח 'טובת הילד' נעדר משמעות אחידה וקבועה. המונח הוא סובייקטיבי, גמיש, ומותאם לתקופה, לידע המדעי הקיים, לתפיסות החברתיות המקובלות, ולהקשר ולנסיבות הייחודיים במקרה.⁴¹ לכן קיים חשש שממשלות ורשויות שונות ינצלו לרעה את עקרון טובת הילד, כדי להצדיק מדיניות והחלטות שאינן מיטיבות עם ילדים, לאפשר מניפולציה, או לייצג תפיסות ואינטרסים של מבוגרים במסווה של תועלת לילדים. נוכח זאת, ועדת זכויות הילד.ה קבעה: (א) כי הערכה של טובת הילד.ה צריכה להיעשות בכפוף למכלול הזכויות המעוגנות באמנה, וכי 'טובת הילד' אינה יכולה להצדיק פגיעה או צמצום של זכויות ילדים; ו(ב) כי הגמישות ורוחב היריעה של עקרון טובת הילד נועדו לאפשר בחינה של כל מקרה לגופו, תוך התייחסות להקשר ולנסיבות הייחודיים, לרבות מצב הילד.ה, צרכיו, פגיעותיו, ורצונותיו (זאת, הן ביחס לטובת ילד.ה ספציפיים, טובתם של קבוצה מובחנת של ילדים, או טובתם של ילדים בכלל).⁴²

4 חובות המדינה בנוגע ליישום עקרון טובת הילד בהקשר של מערכת הגנה על ילדים

1 | על המדינה לעגן בחקיקה את עקרון טובת הילד, הן ביחס לקביעת מדיניות וקבלת החלטות והן כעיקרון מנחה לפעילות מוסדות ורשויות מדינה במתן שירותים לילדים.⁴³ מחויבות זו חלה, מטבע הדברים, גם בהקשר של מערכות הגנה על ילדים ופעילותן של מוסדות ורשויות רווחה.

2 | ועדת זכויות הילד.ה הדגישה בהנחייתה כי החובה ליישם את עקרון טובת הילד חלה גם על רשויות ומוסדות רווחה, לרבות אלו העוסקים בטיפול, השגחה והגנה על ילדים, וכן על בתי משפט לנוער בהליכי רווחה (דוגמת הליכים הנוגעים לשמירת קשר עם הורה, השמה חוץ־ביתית, הליכי הגנה, נזקקות, וכדומה).⁴⁴

3 | לפי ועדת זכויות הילד.ה, יישום עקרון טובת הילד כולל שני שלבים: הראשון, ביצוע הערכה של טובת הילד.ה או הילדים הנוגעים בדבר; והשני, מתן התייחסות ומשקל לממצאי ההערכה כאמור כשיקול ראשון במעלה בהליך קבלת ההחלטה.

בעניין חובת המדינה לבצע הערכה של טובת הילד.ה, הוועדה קבעה את העקרונות הבאים:

א | בחינה והערכה של טובת הילד.ה תיעשה בהליך רשמי ומוסדר ותכלול התייחסות הן להקשר ולנסיבות הייחודיים בכל מקרה ומקרה והן למאפיינים האישיים של הילד.ה או הילדים הנוגעים בדבר, לרבות גיל, מידת בגרות, מגדר, השתייכות לקבוצת מיעוט, מוגבלות, קשר עם המשפחה, זהות אתנית, דתית ותרבותית, דעה ורצון הילד.ה, ועוד. בהקשר זה הציעה הוועדה לקבוע רשימה פתוחה ולא היררכית של ההיבטים שההערכה צריכה להתייחס אליהם, וכן לקבוע הנחיות ברורות לאופן ביצועה.⁴⁵

ב | בהחלטות הנוגעות לטיפול, להשגחה ולהגנה על ילדים, לרבות בהקשרי השמה חוץ־ביתית, הדגישה הוועדה באופן מיוחד, כי על ההערכה כאמור להתייחס בין השאר: להיבטים של שימור הקשר עם המשפחה, לרבות המשפחה המורחבת, וחשיבות ההמשכיות בגידול הילד.ה; לשימור הקשר של הילד.ה עם סביבתו, לרבות חברים,

40 דוח רטלוי, 2003, לעיל ה"ש 11, חלק א', עמ' 127–135; ועדת זכויות הילד.ה, 2013, לעיל ה"ש 35, פס' 2–3.

41 ועדת זכויות הילד.ה, 2013, לעיל ה"ש 35, פס' 11.

42 לעיל, פס' 4–5, 16, 32, 34.

43 לעיל, פס' 14. ר' גם דוח רטלוי, לעיל ה"ש 11, עמ' 128–130.

44 ועדת זכויות הילד.ה, 2013, לעיל ה"ש 35, פס' 25–30.

45 לעיל, פס' 46–51, 83. לעניין הצורך ביישום עקרון טובת הילד בחקיקה בישראל, וקביעת קריטריונים לקביעה והערכה של טובת הילד.ה, ר' ועדת זכויות הילד.ה, הערות ישראל 2013, לעיל ה"ש 11, פס' 24–23.

בית הספר, והקהילה הקרובה; להתפתחות הילד.ה, לתנאי מחייתו ולרווחתו; לצרכיו הרגשיים של הילד.ה, לרבות ביחס ליצירת קשרים משמעותיים מגיל צעיר; להגנה מאלימות ומפגיעה (לטווח המידי, הקצר והארוך); לדעה ולרצון של הילד.ה; לזהות האתנית, הדתית, התרבותית והשפתית של הילד.⁴⁶

ג | ביצוע הערכה של טובת הילד.ה תיעשה, ככל הניתן, על ידי צוות רב־תחומי של גורמי מקצוע שקיבלו הכשרה לכך. כמו כן על ההליך לכלול נקודות ביקורת ובחינה תקופתית. בהקשר זה יצוין כי לסברת הוועדה יש לשקול, במקרים המתאימים, לנקוט אמצעים שניתנים לשינוי ולהתאמות עם חלוף הזמן ושינוי נסיבות (לעומת החלטות בלתי הפיכות) על מנת לתת מקום לכשרים המתפתחים של הילד.ה. זאת, מבלי לפגוע בצורך בהמשכיות וביציבות בחיי הילד.ה, בהווה ובעתיד.⁴⁷

ד | ביצוע הערכה של טובת הילד.ה וקביעת טובתו במקרה ספציפי מחייבות לשמוע את הילד.ה או הילדים הנוגעים בדבר. במקרה שהילד.ה או הילדים אינם מסוגלים להביע את עמדתם (למשל, מפאת גילם) או אינם מעוניינים בכך, על רשויות המדינה להקנות להם ייצוג ראוי שיבטיח התייחסות ובחינה של טובתם.⁴⁸

4 | בעניין **חובת המדינה ליתן התייחסות ומשקל לממצאי ההערכה כשיקול ראשון במעלה** בהליך קבלת ההחלטות, קבעה ועדת זכויות הילד.ה כי פרשנות הסעיף מחייבת להראות שממצאי ההערכה של טובת הילד הובאו בחשבון וכובדו בהליך קבלת ההחלטות. דהיינו, על מקבלי ההחלטות (דוגמת המחוקק, בתי משפט, רשויות מדינה) להסביר באופן מנומק ושקוף כיצד בוצעה ההערכה, מה היו הקריטריונים לביצועה, מהם ממצאיה, וכיצד נשקלה טובת הילד.ה למול שיקולים ואינטרסים אחרים (בין שאלו שיקולי מדיניות רחבים או שאלו נסיבות ספציפיות הנוגעות למקרה הנדון).⁴⁹

5 | יישום עקרון טובת הילד מחייב קיום הליכים רשמיים וקביעת **הגנות פרוצדוראליות שונות**, לרבות:⁵⁰

א | מנגנוני פיקוח וביקורת על ההחלטות, על תוצאותיהן ועל השפעתן על טובת הילד.ה. בהליכים משפטיים או מנהלתיים, יש לאפשר לילד.ה או לנציגו לבקש כי ההחלטה תיבחן מחדש ו/או להגיש ערעור, ויש לוודא כי הליכים כאמור ידועים לילד.ה, וכי הנציג מסביר לו אותם באופן ידידותי.

ב | מתן זכות לילד.ה או לנציגו להישמע ולהביע את דעתו. במקרה של אי־הסכמה בין הילד.ה לנציג בנוגע לטובתו, יש להבטיח לילד.ה ייצוג משפטי נפרד ו/או הזדמנות לבטא את עמדתו ישירות.

ג | קביעת עדיפות להליכים הנוגעים לילדים והשלמתם בפרק הזמן הקצר ביותר האפשרי. זאת, בשל תפיסת הזמן השונה אצל ילדים וההשפעה השלילית של עיכובים או הליכים ממושכים על טובתם.

ד | קביעת מועדים תקופתיים, במרווחים סבירים, לבחינה מחדש של החלטות הנוגעות לילדים. בפרט הדגישה הוועדה כי החלטות הנוגעות לטיפול, להשגחה, להגנה ולהשמה צריכות להיבחן מחדש באופן תקופתי, בשים לב לכשרים המתפתחים של הילד.ה וליכולתו להביע את דעתו בנדון.

6 | לעניין יישום עקרון טובת הילד בהחלטות רחבות שמתקבלות על ידי הממשלה או רשויותיה ומשפיעות על ילדים

46 ועדת זכויות הילד.ה, 2013, לעיל ה"ש 35, פס' 58-79.

47 לעיל, פס' 46-47, 58-70, 76, 84, 94-95.

48 לעיל, פס' 43-47, 54-57.

49 לעיל, פס' 6(c), 85-88, 97.

50 ר' לעיל, פס' 90-99.

בהקשרי חקיקה, מדיניות, או תקצוב – דהיינו, גם בהחלטות בנושאי רווחה – סברה ועדת זכויות הילד.ה כי יש לערוך **הערכה של טובת הילד והשפעה על זכויות ילדים (Child Rights Impact Assessment: CRIA)**.⁵¹

7 | הוועדה הדגישה את החשיבות של **מתן הכשרות על עקרון טובת הילד**, ויישומן בהליכי קבלת החלטות, לרבות לאנשי מקצוע העובדים עם ילדים.⁵²

זכות הילד.ה לחיים, להישרדות ולהתפתחות

4 | זכות הילד.ה לחיים, להישרדות ולהתפתחות – תוכנה והיקפה בראי האמנה

§6 לאמנה קובע כי על המדינות החברות להכיר בזכותו הטבעית של כל ילד.ה לחיים, וכי 'יבטיח[ו] עד מירב המידה האפשרית את הישרדות הילד והתפתחותו'.⁵³ ועדת זכויות הילד.ה הכירה בזכות כאחד מעקרונות היסוד של האמנה וכתנאי מקדים וחיוני ליישום ולמימוש הזכויות המעוגנות בה, וקראה למדינות החברות לעגן את הסעיף במסגרת חקיקה.⁵⁴

הסעיף מורכב משלוש זכויות מרכזיות – חיים, הישרדות והתפתחות – אשר מנסחי האמנה ראו בהן 'זכויות משלימות, אשר נסמכות זו על זו ואינן ניתנות להפרדה מלאה'.⁵⁵ כך הסעיף מהווה מעין רצף. בציודו האחד הזכות לחיים הטומנת בחובה, ככלל, חובה נגטיבית על המדינה (כגון איסור על נטילת חיים). במרכזו הזכות להישרדות, המתייחסת ככלל למחויבות של המדינה לנקוט צעדים שונים על מנת לצמצם גורמים התורמים לתמותת ילדים ולפגיעה בבריאותם (דוגמת מגפות ומחלות, תת־זונה, ועוד), ולספק לילדים את הצרכים המידיים והחיוניים הדרושים להם להישרדות. ולבסוף הזכות להתפתחות, המטילה חובה פוזיטיבית על המדינה להבטיח את מסלול הצמיחה של ילדים באופן מי־טבי והוליסטי, בהתייחס להיבטים רחבים ומגוונים בחייהם של ילדים, ולצורכיהם השונים, בראייה הצופה פני עתיד.⁵⁶

הזכות להתפתחות היא זכות ייחודית של ילדים. היא מבוססת על ההכרה בכך שהליכי ההתפתחות של ילדים הם מואצים; בכך שלהתפתחותם השפעה מכרעת על הפיכתם לבגירים, על בריאותם, על פיתוח כישוריהם ועל גיבוש זהותם לטווח הקצר והארוך; וכן בכך שלתקופת הילדות וחוויות ההתפתחות של הילד.ה גם ערך וחשיבות בפני עצמם, ולא רק כ'מסדרון לבגרות'.⁵⁷ לפי ועדת זכויות הילד.ה יש לראות במונח 'התפתחות' מונח הוליסטי, ולפרשו באופן הרחב ביותר המביא בחשבון, בין השאר, את ההתפתחות הפיזית, הנפשית, הרגשית, הרוחנית, הפסיכולוגית, הלימודית, והחברתית של הילד.ה.⁵⁸

מלבד סעיף זה, האמנה כוללת מספר סעיפים נוספים המתייחסים להיבטים שונים של התפתחות הילד.ה.⁵⁹ ועדת זכויות הילד.ה קישרה בין הזכות להתפתחות (§6) לבין זכויות אחרות באמנה שיישומן נדרש על מנת להבטיח את התפתחותם התקינה של ילדים – ביניהן זכויות רלוונטיות במיוחד לתחום הרווחה (ר' להלן). קשרים אלו מחייבים את

51 לעיל, פס' 5, 31, 35, 99. לפי ועדת זכויות הילד.ה, יש לקיים CRIA באופן מובנה ובשלבים המוקדמים של הליכי קבלת החלטות.

52 לעיל, פס' 15.

53 §6(1)–(2) לאמנה.

54 ועדת זכויות הילד.ה, 2003, לעיל ה"ש 22, פס' 12; דוח רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 11, חלק א', עמ' 167; UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 83.

55 מורג, 2010, לעיל ה"ש 8, עמ' 43.

56 לעיל; Noam Peleg, The Child's Right To Development v, 87–89 (2019) (להלן, 'Peleg, 2019'); ר' גם תמר מורג ואח' "הבטחת זכויות ילדים ובני נוער בישראל בעת משבר הקורונה – מבט לאור האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד" **רפואה ומשפט** 52, 40 (2021), (להלן, 'מורג ואח' 2021'); ועדת זכויות הילד.ה, 2006, לעיל ה"ש 26, פס' 10.

57 Peleg, 2019, לעיל ה"ש 56, עמ' 152, 155. להרחבה על הזכות להתפתחות, היחס שלה למעמד הילד.ה ולתפיסה של ילדות, ר' בהקשר זה, ר' שם, בעמ' 2–13, 141–139, 90–86.

58 ועדת זכויות הילד.ה, 2003, לעיל ה"ש 22, פס' 12; ר' גם מורג ואח', 2021.

59 ר' למשל §5, 18(1), 27(1), 23(3), 29(1), 32(1) לאמנה.

המדינות החברות, בין השאר, להגדיר את תוכנה של הזכות להתפתחות והמדדים ליישומה, למפות את מכלול הזכויות המקושרות לזכות להתפתחות, ולקבוע את הצעדים והמשאבים הנדרשים על מנת להבטיח את יישום הזכויות הללו בפועל לכלל הילדים.⁶⁰

4 חובות המדינה בנוגע ליישום זכות הילד. לחיים, להישרדות ולהתפתחות בהקשר של מערכת הגנה על ילדים

1 | האמנה מחייבת את המדינות החברות להגן על זכותם של ילדים לחיים, להישרדות ולהתפתחות. מחויבות זו היא רלוונטית במיוחד לילדים במצבי סיכון וסכנה, ועליה לקבל **ביטוי ועיגון בחקיקה, במדיניות, בנהלים, בשירותים ובפרקטיקות** של רשויות רווחה. לצורך יישומה יש לוודא שייקבעו מנגנונים מתאימים, יאומצו תוכניות פעולה ויוקצו משאבים נדרשים.⁶¹

2 | ועדת זכויות הילד. התייחסה לחובת המדינה **להבטיח את הזכות ביחס לילדים במצבים פגיעים, לרבות בהקשרי רווחה**, והדגישה את הקשר בינה לבין זכויות באמנה הנוגעות להיבטים של הגנה. בדיוניה בנושא יישום הזכות התייחסה הוועדה, בין השאר, למצבם של ילדים החשופים לאלימות, לפגיעה ולהתעללות במשפחה; לאובדנות בקרב ילדים; וליילדי רחוב. קישור נושאים אלו ליישום הזכות מחייב את המדינה, ובפרט את רשויות הרווחה, לקבוע סטנדרטים ליישום הזכות, לרבות בהקשרי הגנה; לפתח ולתת מענים ושירותים מותאמים שיתמכו בהתפתחות ילדים בהיבטים שונים (למשל, הגנה, קשר עם המשפחה, תנאי מחיה נאותים, תזונה, גישה לשירותי בריאות, וחינוך); ולהקצות משאבים נדרשים לכך.⁶²

3 | בהנחיותיה הדגישה ועדת זכויות הילד. את החשיבות של **ביצוע בדיקות במקרי מוות של ילדים, מציאת סיבתם, ורישומם כדין**. בהקשר זה קראה הוועדה למדינות החברות לאמץ חקיקה ונהלים ברורים לחקירת מקרי מוות של ילדים. זאת, בין השאר, על מנת לאתר מקרים שמוותם של ילדים נגרם למעשה מאלימות או מהזנחה.⁶³ בדיקות כאמור הן חשובות במיוחד במקרים שילדים מתו במסגרת השמה (מוסדית, אומנה וכיוצ"ב) או במקום שהילד. ה היה מוכר לרשויות הרווחה.

4 | על המדינה **לערוך מחקרים ולאסוף מידע ונתונים סטטיסטיים באופן שיטתי על מקרי מוות של ילדים**, על מנת לזהות מגמות וסכנות, לפתח מענים מתאימים ולבחון את יעילותם (למשל בהקשר של אובדנות ילדים, מקרי מוות בעקבות אלימות והתעללות, וכיוצ"ב).⁶⁴

60 ביניהן, הזכות לאי-הפליה ולשוויון, הזכות לחינוך, הזכות לשירותי בריאות, והזכות להגנה. ר' בהקשר זה: Peleg, 2019, לעיל ה"ש 56, עמ' 97-121, 126-138; ועדת זכויות הילד. ה, 2006, לעיל ה"ש 26, פס' 10, 28, 36-37; דוח רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 11, חלק א', עמ' 167-171, 172.

61 ר' UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 83.

62 לעיל, עמ' 90-93.

63 לעיל, עמ' 92-93.

64 לעיל, עמ' 92, 94-95.

הזכות להביע דעה ולהשתתף בקבלת החלטות מעוגנת ב־12§ לאמנה. הסעיף קובע כי על המדינות החברות להבטיח את זכותו של כל ילד. המסוגל לחוות דעה משלו, להביע את דעתו בחופשיות בכל עניין הנוגע לו, וכי יינתן משקל ראוי לדעותיו לפי גילו ומידת בגרותו. עוד נקבע כי לצורך הגשמת מטרה זו תינתן לילד. ה'הזדמנות להישמע בכל הליך שיפוטי או מינהלי הנוגע לו במישרין או בעקיפין, וזאת באמצעות נציג או גוף מתאים, ובהתאם לסדרי הדין שבדין הלאומי.⁶⁵ כך הזכות מעגנת את זכותם של ילדים, כפרטים או כקבוצה, להביע דעה ולהשתתף בהליכים ובהחלטות הנוגעים להם, ולהשפיע על מגוון נושאים הנוגעים לחייהם.⁶⁶

חידוש זה הוא אחד המרכזיים באמנה; הוא משקף הכרה בכבוד הילד. כאדם ומעמיד את הילד. ה, דעותיו, תפיסותיו, ורצונותיו, בלב הליכי קבלת החלטות.⁶⁷ ועדת זכויות הילד. ה מקנה לנושא זה חשיבות רבה, ובשנים האחרונות ישנה התקדמות ברמה הבין־לאומית וברמה הלאומית – לרבות בישראל – בכל הנוגע ליישום זכותם של ילדים להשתתף, ובהבנת היתרונות הייחודיים של השיתוף עבור הילד. ה עצמו, הליך קבלת ההחלטות, והחברה בכלל.⁶⁸

בהנחיותיה קבעה הוועדה לזכויות הילד. ה פרשנות מרחיבה לעניין השתתפות ילדים:

א | האמנה מעגנת את זכותם של ילדים להשתתף 'בכל עניין' הנוגע להם. הוועדה פירשה את המונח באופן רחב וקבעה כי הדבר מחייב ליישם את הזכות בכל ההקשרים הנוגעים לילדים, גם אם אינם מצוינים במפורש באמנה.⁶⁹

ב | האמנה מקשרת את מתן המשקל הראוי לעמדת הילד. ה, לגילו ולמידת בגרותו. בהקשר זה קבעה הוועדה כי הסעיף לא נועד להגביל או לצמצם את השתתפותם של ילדים צעירים, אלא דווקא מדגיש את החובה של המדינה לבצע הערכה אינדיבידואלית על מנת להבין את היכולת של הילד. ה לבטא את עמדתו. זאת מבלי לקבוע מגבלות גיל קשיחות, ותוך הכרה באופני התקשורת השונים המתאימים לשיח עם ילדים (לרבות ציור, שפת גוף, וכיוצ"ב).⁷⁰

ג | הוועדה מדגישה כי לא די בהבטחת זכותם של ילדים להישמע, אלא יש להבטיח כי דעותיהם נשקלות ברצינות, וכי השתתפותם משמעותית, אפקטיבית, ובעלת השפעה על ההחלטה בעניינם (גם אם אינה מכרעת).⁷¹

לפי ועדת זכויות הילד. ה, יישום הזכות מחייב, בין השאר, קביעת חקיקה, מדיניות ונהלים שיסדירו את זכות הילד. ה להשתתף בנושאים הנוגעים לחייו; חיוב מקבלי ההחלטות להסביר ולנמק את החלטתם ואת המשקל וההשפעה שנית

65 12§(1)–(2) לאמנה.

66 ר' 9–11, par. 9–11, CRC/C/GC/12, *General Comment No. 12 (2009): The Right of the Child to be Heard*, UN Committee on the Rights of the Child, (Jul. 20, 2009), 87 (להלן, 'ועדת זכויות הילד. ה, 2009').

67 לעיל, פס' 1, 18; דוח רוטלוי, 2013, לעיל ה"ש 11, חלק ב', עמ' 207–208; *Day of General Discussion*, UN Committee on the Rights of the Child (CRC), (Sep. 29, 2006), 1, 2 (preamble to recommendations) *on the Right of the Child to be Heard*, (להלן, 'ועדת זכויות הילד. ה, דוח יום עיון השתתפות, 2006'); Laura Lundy, 'Voice' is Not Enough: Conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child, in 33(6) *BRITISH EDUCATIONAL RESEARCH JOURNAL* (2007).

68 ר' להרחבה ועדת זכויות הילד. ה, 2009, לעיל ה"ש 66, פס' 12; ועדת זכויות הילד. ה, דוח יום עיון השתתפות, 2006, לעיל ה"ש 67, עמ' 2; Daniella Zlotnik, Raz & Shulamit Almog, *States-Parties, Are We There Yet? – Conceptualising Political Rights and Interpreting a Youth Right to Vote in the CRC* (forthcoming).

69 ועדת זכויות הילד. ה, 2009, לעיל ה"ש 66, פס' 3, 13, 26–27, 87–88.

70 לעיל, פס' 21–20; ועדת זכויות הילד. ה, 2006, לעיל ה"ש 26, פס' 5; R' 9, 20, 29–30, 34 (2nd ed. 2008). PRACTICE,

71 ועדת זכויות הילד. ה, 2009, לעיל ה"ש 66, פס' 88, 133, 135.

תנו לעמדת הילד.ה בקבלתה; פיתוח מנגנונים להשתתפות ילדים, לרבות דרך ייצוג עצמאי, והבטחה כי מנגנונים אלו כוללים גם מתן מידע ותמיכה לילדים, עריכת משב ובקרה על איכות ההשתתפות והשפעתה; פיתוח מנגנונים ואפיקים שונים להגשת פניות ותלונות מטעם ילדים במקרה של הפרת זכותם להשתתף, והבטחת סעדים מתאימים במקרים אלה; מתן הכשרה למקבלי החלטות בעניין יישום הזכות להשתתפות של ילדים; ופירוק החסמים החברתיים והתרבותיים להשתתפות משמעותית של ילדים.⁷²

יצוין כי הזכות להביע דעה ולהשתתף מובטחת לילדים גם בהליכים משפטיים ומנהלתיים הנוגעים לחייהם, לרבות בהליכים בהקשרי רווחה (ר' להלן). הוועדה ציינה כי שמיעת ילדים בהליכים כאמור צריכה להיעשות בהליך נגיש וידידותי, ובסביבה בטוחה ומותאמת לגילם ולמצבם של ילדים. בהקשר זה הדגישה הוועדה את החשיבות של מתן הכשרה על שמיעת ילדים ועל השתתפות ילדים לגורמי מקצוע בעולם המשפט, ושל עיצוב אולמות משפט בצורה ידידותית ומתאימה לילדים המשתתפים.⁷³

כפי שצוין, הסעיף מעגן את זכותם של ילדים להישמע בהליכים משפטיים הנוגעים להם גם באמצעות נציג או גוף מתאים. במסגרת עבודתה הרחיבה ועדת זכויות הילד.ה על זכותם של ילדים לייצוג עצמאי, והכירה בכך כהיבט חיוני של הבטחת זכותם להביע דעה ולהשתתף – בכל הגילאים. כך למשל הפצירה הוועדה במדינות החברות לקבוע הסדרים על מנת להבטיח כי ילדים בגיל הרך יזכו לייצוג עצמאי בהליכים המשפטיים הנוגעים להם, על ידי נציג שמחויב לקידום טובתם שלהם, וכן ציינה כי על המדינות החברות לנקוט אמצעים על מנת להבטיח לבני ולבנות נוער גישה לשירותים משפטיים ולסיוע מתאים באופן מסובסד או ללא עלות.⁷⁴

בהקשר זה יצוין כי לפי הוועדה, 'נציג' כאמור יכול שיהיה הורה, עורך דין, או אדם אחר (למשל, עובד סוציאלי), בעל ידע והבנה בנוגע להליך הרלוונטי ובעל ניסיון בעבודה עם ילדים. הוועדה עוד הכירה בכך כי בהליכים אזרחיים, פליליים או מנהליים רבים קיים חשש לניגוד עניינים בין הילד.ה לבין הנציג המובהק שלו (ההורה/הורים). משכך, במקרים שילדים נשמעים על ידי נציג, יש לקבוע נהלים למינויו ולהסדרת אופן עבודתו מול הילד.ה, ובמקרה של קונפליקט בין דעת הילד.ה ורצונו לבין נציגו, חשוב כי מקבלי ההחלטות ישמעו גם את עמדת הילד.ה באופן ישיר ומדויק.⁷⁵

◀ חובות המדינה בנוגע ליישום זכות הילד.ה להביע דעה ולהשתתף בהקשר של מערכת הגנה על ילדים

1 | כאמור, **יישום הזכות מחייב את המדינה לעגנה בחקיקה, במדיניות ובנהלים**, גם בהקשרי רווחה.⁷⁶

2 | ועדת זכויות הילד.ה הדגישה את **החשיבות של הבטחת הזכות ומימושה גם לילדים במצבים פגיעים**. היא קישרה את הזכות לסעיפים נוספים באמנה, ביניהם הזכות לאי-הפליה, וקבעה כי יש לתת הזדמנויות להביע דעה ולהשתתף ללא הפליה מכל סוג. בתוך כך יש להבטיח את זכותם להשתתפות של ילדים מאוכלוסיות מוחלשות או במצבים פגיעים, לרבות ילדים שחוו פגיעה או התעללות וילדים בהקשרי רווחה. ביחס לכך הדגישה הוועדה כי על המדינה ליישם את הזכות באופן שמבטיח את מוגנותם של ילדים, ובפרט הנחתה את המדינות החברות לוודא

72 ר' לעיל, פס' 8, 33, 46–49, 135.

73 לעיל, פס' 32–34.

74 ועדת זכויות הילד.ה, 2006, לעיל ה"ש 26, פס' 13(a); ועדת זכויות הילד.ה, 2013, לעיל ה"ש 35, פס' 44; UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General Comment No. 20 (2016) on the Implementation of the Rights of the Child During Adolescence, CRC/C/GC/20, par. 23 (Dec. 6, 2016) (להלן, 'ועדת זכויות הילד.ה, 2016').

75 ועדת זכויות הילד.ה, 2009, לעיל ה"ש 66, פס' 36–37.

76 לעיל, פס' 8, 33, 46–49, 135.

שילדים לא ירואינו יותר מהנדרש ביחס לאירועים קשים וטראומתיים, על מנת למנוע פגיעה חוזרת.⁷⁷

3 | על המדינה להבטיח **מתן הכשרה** על יישום זכותם של ילדים להביע דעה ולהשתתף לגורמי מקצוע שעובדים עם ילדים, ביניהם עובדים סוציאליים, פסיכולוגים, גורמי חינוך, משפט וטיפול, ועובדים במסגרות ובמוסדות השמה חוץ-ביתית.⁷⁸

4 | ועדת זכויות הילד. ה. התייחסה במפורש **לשמיעת ילדים בהליכים אזרחיים הנוגעים לטיפול, להשגחה ולהגנה**, לרבות בהליכים הנוגעים להפרדה מהורים, להוצאה מן הבית, לטיפול והשגחה, להשמה חוץ-ביתית, להגנה על ילדים, לילדים נפגעי אלימות והתעללות, לאימוץ ילדים ולסוגיות רווחה נוספות.⁷⁹ בפרט, קבעה הוועדה כי:

א | יש להביא בחשבון את עמדת הילד. ה. בביצוע הערכה של טובת הילד, בכל החלטה הנוגעת להוצאתו מהבית בשל חשיפה להתעללות ופגיעה; ועל המדינות החברות להבטיח, באמצעות חקיקה, תקנות או הנחיות מקצועיות מחייבות, שעמדת הילד. ה. תזכה למשקל ראוי בקבלת החלטות הנוגעות להשמה באומנה או במסגרות חוץ-ביתיות אחרות, בפיתוח תוכניות טיפול, בעריכת מעקב וביקורת על יישום תוכניות טיפול, ובסוגיות הנוגעות לשמירה על הקשר עם ההורים והמשפחה.⁸⁰

ב | על המדינות החברות לפתח מנגנונים לשמיעת ילדים בענייני השמה חוץ-ביתית, לרבות באומנה ובמסגרת השמה מוסדית, בכל הנוגע להשמה, להסדרי טיפול והשגחה, ולחייהם ביומיום.⁸¹

5 | ועדת זכויות הילד. ה. שרטה בהנחיותיה את **השלבים והתנאים הבסיסיים ליישום זכות ההשתתפות על ידי המדינה** אשר רלוונטיים, כאמור, גם לילדים בהקשרי רווחה. הוועדה קבעה את השלבים הבאים ליישום הזכות:⁸²

א | הכנת הילד. ה. לקראת הליך ההשתתפות ויידועו על זכותו להביע את דעתו ולהשפיע על קבלת ההחלטה; זכותו להישמע ישירות או באמצעות נציג במקרים המתאימים; וזכותו לקבל הסברים על אופן שמיעתו בפועל.

ב | שמיעת הילד. ה. על ידי הגורמים הרלוונטיים לקבלת ההחלטה, ובסביבה ידידותית ותומכת. כאמור, אם הילד. ה. נשמע על ידי נציג ויש קונפליקט בין עמדת הילד. ה. לבין נציגו, יובטח כי הגורמים הרלוונטיים יישמעו גם את עמדת הילד. ה. באופן ישיר.⁸³

ג | ביצוע הערכה אינדיווידואלית, בהתאם למקרה הספציפי ובשים לב לגילו, למידת בגרותו, ולכשריו של הילד. ה. לצורך מתן משקל ראוי לעמדתו.

ד | מתן משוב לילד. ה. על האופן שעמדתו הובאה בחשבון בקבלת ההחלטה ועל המשקל שניתן לה. לצורך כך, על ההחלטות להיות מנומקות ולכלול פירוט בנוגע למשקל ולמידת ההשפעה שניתנו לעמדה.

ה | ייסוד אפיקי פנייה ותלונה במקרי הפרה של הזכות, לרבות דרך הגשת ערעור בהליכים משפטיים (ראו בהקשר זה את ההתייחסות לזכות הילד להביע את עמדתו ולהשתתף גם באמצעות נציג).

77 ר' לעיל, פס' 4, 21, 24, 75-79.

78 לעיל, פס' 49.

79 לעיל, פס' 32-33; ר' גם UN Committee on the Rights of the Child (CRC), Concept Note: 2021 Day of General Discussion: Children's Rights and Alternative Care, par. 29 (Sep. 17, 2021) ('**ועדת זכויות הילד. ה.** 2021').

80 ועדת זכויות הילד. ה. 2009, לעיל ה"ש 66, פס' 53-56.

81 לעיל, פס' 97.

82 לעיל, פס' 34, 40-47.

83 לעיל, פס' 36-37.

אשר לתנאי ההשתתפות סברה הוועדה כי על מנת שהשתתפות תהא יעילה ובעלת ערך, יש לראותה כהליך ולא כאירוע חד-פעמי. הוועדה הציגה עקרונות מנחים לקיום השתתפות משמעותית, הכוללים בין השאר, הליכי שיתוף שקופים ואינפורמטיביים לילדים, שהם מכבדים, וולונטאריים, רלוונטיים לחייהם של ילדים, ידידותיים ונגישים לכלל הילדים, והם נערכים בסביבה בטוחה, כוללים הכשרה למבוגרים וילדים עצמם ונותנים דין וחשבון לילדים המש-תתפים (accountability).⁸⁴

6 | על המדינות החברות לפתח מנגנונים מתאימים לשיתוף ילדים ולהיוועצות עימם בכל הנוגע לפיתוח וליישום של אמצעי חקיקה, מדיניות, חינוך, ביקורת, פיקוח והערכה בסוגיות הנוגעות לחייהם, ובפרט בכל הנוגע למניעת אלימות ופגיעה בילדים. בתוך כך, יש להבטיח כי ילדים במצבים פגיעים, לדוגמה ילדים בהקשרי רווחה, אינם מודרים מהליכי היוועצות כאמור.⁸⁵

זכויות הנוגעות לפעילותן של מערכות הגנה על ילדים ושירותי רווחה

חלק זה יכלול התייחסות לשלושה סעיפים באמנה הנוגעים ישירות לילדים בהקשרי רווחה והשמה חוץ-ביתית ולדין במבנה, בעקרונות ובאופן פעילותן של מערכות הגנה על ילדים. תוכנם של סעיפים אלו והמשמעויות היישומיות שלהם חלים בעיקר על רשויות הרווחה, על עובדים סוציאליים וגורמי המקצוע המעורבים בהשמה חוץ-ביתית של ילדים, והם רלוונטיים במיוחד לבחינת המחויבות של המדינות החברות בכל הנוגע למערכות הגנה על ילדים ולהיבטים המרכזיים המעוגנים במסגרת חוק הנוער (טיפול והשגחה).

זכות הילד.ה להגנה וטיפול, ולשירותים העומדים בסטנדרטים מתאימים

4 זכות הילד.ה להגנה וטיפול איכותיים – תוכנה והיקפה בראי האמנה

§3(2)–(3) לאמנה עוסקים בחובת המדינה להבטיח לילדים הגנה וטיפול מיטביים ואיכותיים. כך, §3(2) מחייב את המדינות החברות להבטיח לילד.ה 'הגנה וטיפול ככל שיידרש לטובתו' ולנקוט לצורך כך צעדים חקיקתיים, מנהל-תיים או אחרים מתאימים – והכול בשים לב לזכויות ולחובות של ההורים.⁸⁶ כלומר הסעיף מציב את המדינה כ'רשת ביטחון' לרווחתם של ילדים, ומחייב את המדינות החברות להבטיח כי ילדים אשר הוריהם או משפחותיהם אינם מסוגלים ו/או מוכנים לדאוג להם, יזכו להגנה וטיפול. ועדת זכויות הילד.ה התייחסה לכך שעל המונח 'הגנה וטיפול' לקבל פרשנות מרחיבה, באופן שיבטיח את רווחתם ואת טובתם של ילדים הנעדרים סביבה משפחתית או ילדים שהוחלט להוציאם להשמה חוץ-ביתית. בהנחיותיה קישרה הוועדה בין סעיף זה לסעיפים אחרים באמנה הנוגעים לילדים בהקשרי רווחה ולקשר הורה-ילד.⁸⁷

§3(3) לאמנה קובע כי על המדינות החברות להבטיח כי מוסדות ושירותים האחראיים לטיפול בילדים או להגנה עליהם יעמדו בסטנדרטים שהרשויות המוסמכות יקבעו. משמע, הסעיף מחייב: א) לקבוע סטנדרטים מתאימים ואיכותיים למוסדות ולשירותים המיועדים לילדים, ו-ב) להבטיח עמידה בסטנדרטים כאמור באמצעות עריכת ביקור רת, בדיקות ומעקב. אף שהסעיף אינו מציג רשימה ממצה של נושאים שיש לקבוע בהם סטנדרטים, ישנה התייחסות

84 לעיל, פס' 25, 82, 127–134.

85 לעיל, פס' 118–119, 122, 127–129.

86 §3(2)–(3) לאמנה.

87 UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 40–41.

מיוחדת לצורך בסטנדרטים בנושאי בטיחות, בריאות, מספר העובדים וכשירותם, ופיקוח.⁸⁸ בהנחיותיה קישרה ועדת זכויות הילד.ה בין הסעיף לבין סעיפים אחרים באמנה הנוגעים לטיפול, להשגחה ולהגנה על ילדים,⁸⁹ ומכאן עולה חובה לקבוע סטנדרטים כאמור ולבצע פעולות בדיקה ופיקוח, גם ביחס למוסדות ולשירותים הניתנים לילדים בהקשרי רווחה.

4 חובות המדינה בנוגע ליישום זכות הילד.ה להגנה וטיפול איכותיים בהקשר של מערכת הגנה על ילדים

1 | על המדינות החברות לקבוע סטנדרטים שמסדירים את פעילותם ואיכותם של כל המוסדות והשירותים הרלוונטיים לילדים בהקשרי רווחה וילדים בהשמה חוץ-ביתית, בין שאלה מנוהלים על ידי המדינה ובין שעל ידי ארגוני חברה אזרחית והמגזר הפרטי.⁹⁰

2 | על הסטנדרטים בהקשרי רווחה והשמה חוץ-ביתית להתייחס להיבטים הבאים: טיפול והשגחה ראויים של ילדים; מוגנותם; תקנון מספר אנשי הצוות המקצועי והיחס המספרי בינם לבין הילדים; כשירותם והכשרתם של אנשי צוות מקצועי בתחום; וייסוד מנגנונים לביקורת, לפיקוח ולבדיקת פניות של ילדים בהשמה.⁹¹ הוועדה התייחסה בהנחיותיה גם לחשיבות שבהתייחסות לסטנדרטים בין-לאומיים ולהמלצות ולהנחיות של גופים בין-לאומיים (דוגמת יוניצף) ביחס לקביעת סטנדרטים ברמה הלאומית.⁹²

3 | על המדינות החברות חובה לבצע הליכי ביקורת ופיקוח תקופתיים על מנת לבחון את עמידתם של מוסדות ושירותים לילדים, לרבות בהקשרי רווחה והשמה חוץ-ביתית, בסטנדרטים שנקבעו. בהקשר זה, יש להבטיח הן תיאום ועבודה משותפת בין כל הרשויות והגורמים הרלוונטיים בפיקוח, והן נקיטת צעדים וסנקציות מתאימים במקרה של אי-עמידה בסטנדרטים כאמור. הוועדה הדגישה גם את החשיבות בייסוד מנגנוני ביקורת ופיקוח, ובפיתוח אפיקים שונים להגשת פניות ותלונות על אי-עמידה בסטנדרטים כאמור, אשר יהיו נגישים ומותאמים גם לילדים.⁹³

זכותם של ילדים נעדרי סביבה משפחתית להגנה מיוחדת, לסיוע, ולטיפול חלופי

4 זכותם של ילדים נעדרי סביבה משפחתית להגנה מיוחדת, לסיוע ולטיפול חלופי – תוכנה והיקפה בראי האמנה

\$20 לאמנה מתמקד בנושא של מחויבות המדינה כלפי ילדים נעדרי סביבה משפחתית. הסעיף קובע כי 'ילד אשר באורח זמני או קבוע נשללה ממנו סביבתו המשפחתית, או אשר מירב טובתו מחייב כי לא יושאר בסביבה זו, יהיה זכאי להגנה מיוחדת ולסיוע מצד המדינה'.⁹⁴

הסעיף מוסיף כי על המדינות החברות חובה להבטיח, בהתאם לדין הלאומי, טיפול חלופי לילדים אלו במסגרות השמה שונות (דוגמת אימוץ, אומנה, או השמה במוסדות). בהקשר זה נקבע כי בהחלטות על פתרונות השמה כאמור: (א) רצוי לשמור על הרצף החינוכי של הילד.ה (וב) יש לשים לב לרקע האתני, הדתי, התרבותי והלשוני שלו, ולתת עדיפות להמשכיות בגידול הילד.ה בסביבה דומה.⁹⁵

88 3§ (3) לאמנה.

89 UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 41.

90 לעיל, עמ' 41-42.

91 לעיל, עמ' 41-43.

92 ר' לעיל, עמ' 282.

93 לעיל, עמ' 41-42.

94 1)20§ (1) לאמנה.

95 20§ (2)-(3) לאמנה; UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 288.

4 חובות המדינה בנוגע ליישום זכותם של ילדים נעדרים סביבה משפחתית להגנה מיוחדת, לסיוע ולטיפול חלופי בהקשר של מערכת הגנה על ילדים

1 | האמנה מחייבת את המדינות החברות **להבטיח הגנה מיוחדת וסיוע לילדים נעדרים סביבה משפחתית ובהשמה חוץ-ביתית**. לצורך כך, על המדינות החברות לעגן את הזכות בחקיקה ולנקוט אמצעים שונים להגשימה, בין השאר דרך קביעת תוכניות מדיניות, פיתוח סטנדרטים, מתן שירותים ותמיכה, ייסוד מנגנוני ביקורת ופיקוח, איסוף מידע, ביצוע מחקר, והקצאת משאבים מספקת מבחינת תקציבים, טכנולוגיה, וכוח אדם.⁹⁶

2 | ועדת זכויות הילד.ה מעודדת את המדינות **לפתח חלופות שונות ומגוונות בהשמה ומדגישה את העמדה ההיררכית של האמנה בכל הנוגע להשמה**: ראשית יש לבחון השמה בקרב משפחה מורחבת, ורק לאחר מיצוי אפשרות זו אפשר לבחון פתרונות השמה אחרים, דוגמת אימוץ או אומנה, והשמה במסגרת מוסדית.⁹⁷ לפי הוועדה, עדיפות צריכה להינתן להשמה במסגרת משפחתית, ואילו השמה במסגרת מוסדית (דוגמת פנימיות) צריכה שתהיה בבחינת מוצא אחרון, הן ביחס לילדים צעירים והן ביחס לנוער. הוועדה קבעה כי כאשר מוחלט על השמת ילדים במסגרת מוסדית, השמה בקבוצות קטנות או במסגרות מוסדיות קטנות שלהן מומחיות מיוחדת והן נותנות יחס אינדיבידואלי ומותאם לכל ילד.ה, היא עדיפה על פני השמה במוסדות גדולים ולא אישיים.⁹⁸

3 | על המדינות החברות **לעגן בחקיקה את הנושא של השמה חוץ-ביתית של ילדים**, לרבות ביחס לסדר חלופות ההשמה (היררכיית ההשמה), לבחינה אינדיבידואלית של טובת הילד בקבלת החלטה על השמה, ולמתן דגש על מניעה ועל מתן סיוע ותמיכה מקצועית למשפחה. זאת כדי לצמצם את הצורך בהוצאת ילדים מביתם (השמה חוץ-ביתית כאמצעי אחרון ובהתאם לטובת הילד.ה) ולהבטיח כי החלטה כאמור תיעשה כמוצא אחרון ומשיקולים מוצדקים בלבד.⁹⁹

4 | ועדת זכויות הילד.ה הכירה בצורך של ילדים בסביבה המשפחתית שלהם, ובזכותם שלא להיות מופרדים מהוריהם (אלא אם הדבר נעשה לטובתם).¹⁰⁰ מתוך החשיבות בשמירה על קשר הורה-ילד הדגישה הוועדה בדיונים הנוגעים להשמה חוץ-ביתית את נושא **המניעה ומתן סיוע ותמיכה מקצועית למשפחות בסיכון ובמצבי רווחה** כדי למנוע מראש, ככל שניתן, את הצורך בהשמה. בין השאר התייחסה הוועדה לסיוע כלכלי וחברתי למשפחות בסיכון, להקמת רשת תמיכה, ליצירת הזדמנויות תעסוקה ושיקום, ועוד. למען הסר ספק, הוועדה הכירה כי במקרים מסוימים החלטות על השמה חוץ-ביתית, לרבות באופן מיידי, הן נדרשות ועולות בקנה אחד עם טובתם של ילדים.¹⁰¹

5 | בהנחיותיה הדגישה ועדת זכויות הילד.ה את החשיבות של הבטחת שמירה על קשר בין הילד.ה להוריו ולמשפחתו המורחבת גם במסגרת השמה. כך, על המדינות החברות **להשקיע מאמצים להבטיח את הקשר בין הילד.ה**

96 UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 280-282, 290-292.

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *Day of General Discussion: Children without Parental Care*, CRC/C/153, par. 656 (Mar. 17, 97 (2006) (להלן, '**ועדת זכויות הילד.ה, דוח יום עיון ילדים נעדרים סביבה משפחתית, 2006**').

98 ר' לעיל, פס' 660-677; UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 278-282, 290-292; ועדת זכויות הילד.ה, 2006, לעיל ה"ש 26, פס' 18, 36; ועדת זכויות הילד.ה, 2016, לעיל ה"ש 74, פס' 52-53.

99 UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 278-292; ועדת זכויות הילד.ה, דוח יום עיון ילדים נעדרים סביבה משפחתית, 2006, לעיל ה"ש 97, פס' 646-650, 662-677; ר' גם ועדת זכויות הילד.ה, 2021, לעיל ה"ש 79, פס' 29.

100 UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 279-280. בהקשר זה יצוין כי הוועדה הכירה בצורך של ילדים בסביבה המשפחתית שלהם וצינה כי אובדן קשר עם הורים ועם המשפחה המורחבת, והאי-יציבות שבהשמה במקום ובמסגרת חדשים, עלולים לפגוע בהתפתחותם של ילדים ואף להעמידם בסכנה להתעללות ולניצול במסגרת ההשמה. ר' בעניין זה: ועדת זכויות הילד.ה, 2016, לעיל ה"ש 97, פס' 52; Nicolás Espejo Yaksic, *Case Note: Report Of The Investigation In Chile Under Article 13 Of The Optional Protocol To The Convention On The Rights Of The Child On A Communication Procedure*, CRC/C/CHL/INQ/1, LEIDEN CHILDREN'S RIGHTS OBSERVATORY (Nov. 13, 2018), shorturl.at/ailE1.

101 ר' UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 278-292; ועדת זכויות הילד.ה, דוח יום עיון ילדים נעדרים סביבה משפחתית, 2006, לעיל ה"ש 97, פס' 649-650, 662-677.

למשפחתו (במקרים המתאימים לכך, ובכפוף לשמירה על טובת הילד) במסגרת השמה. זאת, בין השאר, על ידי התחשבות במרחק ההשמה ממגורי ההורים והמשפחה, העדפה של סביבה משפחתית וקהילתית בהשמה, וכיוצ"ב.¹⁰²

6 | ועדת זכויות הילד. קבעה כי יש לשים לב להמשכיות בגידול הילד. בסביבה האתנית, הדתית, התרבותית והשפתית שלו, וקישרה זאת גם **לזכותם של ילדים לשמירה על זהותם ועל תרבותם גם במסגרת השמה.**¹⁰³ לפי הוועדה, יישום דרישה זו מחייב:¹⁰⁴

א | המשך קשר, במקרים המתאימים לכך ובהתאם לטובת הילד, עם ההורים, עם המשפחה המורחבת, ועם הקהילה של הילד.

ב | מתן משקל למציאת השמה באומנה ו/או באימוץ מאותו רקע תרבותי ושפתי של הילד.

ג | במקרה של השמה במסגרת מוסדית, הבטחה כי חלק מחברי הצוות הם מאותו רקע תרבותי ושפתי של הילד, והעדפה של מיקום המוסד בקרבת אותה קהילה.

עם זאת, הוועדה מדגישה כי מדיניות כוללת אשר מחייבת השמה של ילדים במסגרות התואמות את תרבותם, דתם ושפתם אינה עולה בקנה אחד עם הצורך בגמישות ובהתאמה של קבלת ההחלטות לפי טובת הילד. הספציפי, ולפי עמדתו ורצונו.¹⁰⁵

7 | ועדת זכויות הילד. קבעה כי הרצון לשמור על רצף והמשכיות בהשמה מתייחס גם לצורך **למנוע שינויים והפרעות בהשמה חוץ-ביתית של ילדים,** ומכאן, לצמצום מצבים שילדים מועברים פעמים רבות בין מסגרות שונות.¹⁰⁶ לצד זאת, הוועדה התייחסה לכך שאל לרצון להבטיח יציבות וקביעות להוביל להחלטות מוקדמות מדי שלא יאפשרו להחזיר את הילד. למשפחתו.¹⁰⁷

8 | ישנה חשיבות רבה **בקיום הכשרות מתמשכות לגורמי מקצוע בתחום השמה חוץ-ביתית של ילדים,** בפרט עובדים סוציאליים, עובדי רווחה, צוות מסגרות מוסדיות של השמה חוץ-ביתית, הורי אומנה, וכיוצ"ב. על הכשרה כאמור להיות מבוססת מחקר ולהתייחס בין השאר לזכויות ילדים, ליחס הולם ומוגנות ילדים, למנגנוני פנייה ותלונה של ילדים בהקשרי השמה, ועוד.¹⁰⁸

9 | בהנחיותיה הדגישה ועדת זכויות הילד. את החשיבות של **יישום זכותם של ילדים להביע את דעתם ולהשתתף במסגרת השמה חוץ-ביתית, בכל הנוגע להליכי קבלת ההחלטות על עצם ההשמה, ובהליכי ביקורת ופיקוח על ההשמה** (ר' בחלק 3.2.3. לסקירה זו).¹⁰⁹

10 | ועדת זכויות הילד. התייחסה לנושא של **ילדים בוגרי השמה חוץ-ביתית** וקראה למדינות החברות להבטיח להם סיוע, תמיכה וייעוץ, הכשרה לקראת חיים עצמאיים בבגרות, ומתן שירותים ייעודיים כדי לעודד את השתלבותם בחברה, לרבות ביחס לדיוור, להכשרה מקצועית, לתעסוקה, ועוד.¹¹⁰

102 UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 279-282.

103 לעיל, עמ' 288. להרחבה על זכויות תרבותיות של ילדים, ר' גם שם, עמ' 455; §30 לאמנה.

104 לעיל, עמ' 277, 289-292.

105 לעיל, עמ' 289.

106 לעיל, עמ' 289-292.

107 לעיל, עמ' 381.

108 לעיל, עמ' 42, 280-283, 290-292; ועדת זכויות הילד. דוח יום עיון ילדים נעדרים סביבה משפחתית, 2006, לעיל ה"ש 97, פס' 662-677.

109 UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 284, 290-292.

110 לעיל, עמ' 284-285; ועדת זכויות הילד. 2016, לעיל ה"ש 74, פס' 53-54; גם ועדת זכויות הילד. 2021, לעיל ה"ש 79, פס' 27.

11 | יש חשיבות רבה **לאיסוף מידע ונתונים, לניתוחם, ולפרסומם ביחס לילדים בהשמה חוץ-ביתית**, לרבות נתונים ביחס לבאים: מספר הילדים שהם נעדרי סביבה משפחתית והסיבות לכך; מספר הילדים שהוצאו מביתם בהחלטות שיפוטיות; מסגרות ההשמה לילדים, ביניהם השמה במסגרת מוסדית; יחס מספר המטפלים למספר הילדים בהשמה מוסדית; משכי השמה ותכיפות בדיקת ההשמה וקיום ביקורות; מספר הילדים שאוחדו עם משפחתם לאחר השמה; ועוד.¹¹¹

זכותם של ילדים לביקורת תקופתית על השמה

4 זכותם של ילדים לביקורת על השמה – תוכנה והיקפה בראי האמנה

§25 לאמנה מעגן את זכותם של ילדים בהשמה לביקורת בידי הרשויות המוסמכות על הטיפול וההשגחה הניתנים להם. כך, הסעיף קובע את זכות הילד. השהושם בהשמה חוץ-ביתית על ידי הרשויות המוסמכות, 'לביקורת תקופתית של הטיפול הניתן לו ושל שאר הנסיבות הנוגעות להשמתו כאמור'.¹¹² הסעיף הוא משמעותי באמנה, מגן על ילדים בהשמה חוץ-ביתית מפני פגיעה, התעללות או יחס לא הולם במסגרות חוץ-ביתיות, וכן תורם לפיתוח זכויות משפטיות, סטנדרטים איכותיים, ורגולציה בכל הנוגע לביצוע ביקורת ופיקוח על השמה.¹¹³

לפי הפרשנות של ועדת זכויות הילד, הסעיף חל על השמה של ילדים במסגרות למטרות טיפול, השגחה והגנה – לרבות השמה במסגרת המשפחה המורחבת, אימוץ, אומנה, השמה במסגרות מוסדיות (פנימיות), והשמה במסגרות טיפוליות ושיקומיות (למשל, בריאות הנפש, שיקום לקטינים עוברי חוק, וכיוצ"ב).¹¹⁴ הוועדה קבעה גם כי יש לפרש את הסעיף בהרחבה, וכי המדינות החברות חייבות לבצע ביקורות כאמור ביחס למסגרות ציבוריות ופרטיות כאחד.¹¹⁵ בהנחיותיה קישרה ועדת זכויות הילד. הסעיף זה לחובה של המדינות החברות לקבוע סטנדרטים למוסדות ולשירותים לטיפול והגנה על ילדים §3(3) לאמנה. בעוד שני הסעיפים עוסקים בנושא של ביקורת ופיקוח, סעיף 3(3) מתמקד בסטנדרטים הנוגעים למבנה ולפעילות המסגרות עצמן ולצוות המקצועי המועסק בהן, ואילו לסעיף 25 היבט אינדיווידואלי והוא מתייחס לילד. העצמו. כך, הסעיף מחייב את המדינות החברות לבצע ביקורת על ההשמה בשים לב לצרכים, לנסיבות ולהתקדמות האינדיווידואליים של כל ילד וילדה.¹¹⁶

4 חובות המדינה בנוגע ליישום זכותם של ילדים לביקורת על השמה בהקשר של מערכת הגנה על ילדים

1 | על המדינות החברות **חובה לבצע ביקורת תקופתית על ילדים בהשמה חוץ-ביתית בהקשרי רווחה**. על חובה כאמור להיות מעוגנת בחקיקה או בנהלים, ועליה להתקיים באופן שגרתי עבור כל ילד. (בלא קשר לממצאים של ביקורות קודמות, למשך ההשמה, וכיוצ"ב), וגם ביחס להחלטות ביניים על השמה.¹¹⁷

2 | לצורך ביצוע הביקורת כאמור, על המדינות החברות **לקבוע סטנדרטים** בדבר ביצוע ביקורת ופיקוח על ילדים במסגרות השונות של השמה חוץ-ביתית, וכן **להקצות לצורך כך את המשאבים הנדרשים מבחינת תקציבים**,

111 UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 280; ועדת זכויות הילד. דוח יום עיון ילדים נעדרים סביבה משפחתית, 2006, לעיל ה"ש 97, פס' 681–682.

112 §25 לאמנה.

113 UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 379.

114 לעיל, עמ' 379–380.

115 לעיל, עמ' 380.

116 לעיל.

117 לעיל, עמ' 382–384.

א | הנושאים שיש להתייחס אליהם במסגרת הביקורת – בהקשר זה, על הביקורת להתייחס לכל ההיבטים של הטיפול בילד. ההשמה, ביניהם ההחלטה על ההשמה (לרבות בחינת הסיבה להשמה והצורך בהמשכה), איכות ההשמה, עמדת הילד. ה, חינוך הילד. ה, וסוגיות נוספות התלויות בנסיבות הספציפיות של כל מקרה ומקרה, תוך בחינה אינדיווידואלית.

ב | תכיפותה של הביקורת – בהקשר זה, על ביקורות כאמור להיעשות במרווחי זמן סבירים שמבטיחים את המוגנות של הילד. ה ורווחתו.

ג | אופן ביצועה של הביקורת – בהקשר זה סברה ועדת זכויות הילד. ה כי על הרשויות המוסמכות לבצע את הביקורת באמצעות צוותים מקצועיים, רב-תחומיים ועצמאיים, שלהם הכשרה מתאימה, כוח אדם והמשאבים הנדרשים לביצוע עבודתם, ו/או באמצעות בתי המשפט.

3 | ועדת זכויות הילד. ה הדגישה את הצורך של המדינות החברות **לשמוע את הילד. ה ואת זכותו להביע את עמדתו ולהשתתף בהליך ביקורת על ההשמה.** בהקשר זה ציינה הוועדה כי יש להבטיח את פרטיותם של ילדים המשתתפים בהליך כאמור; לייסד ולפתח מנגנונים ייעודיים לשיתופם בהקשר זה; ליתן הכשרה מתאימה לכך לגורמי המקצוע העורכים את הביקורת על ההשמה; ולקיים פעילויות להעלאת מודעות ולמתן מידע לילדים (ובמקרים המתאימים להוריהם) על זכותם של ילדים להשתתף ולהביע את עמדתם בהליכי ביקורת על ההשמה. 119

4 | ועדת זכויות הילד. ה הכירה בכך כי מנגנוני דיווח ופנייה הם חיוניים להבטחת ביצוע הליכי ביקורת ופיקוח, וקראה למדינות החברות להקים **מנגנונים עצמאיים לפניות ותלונות**, ובפרט להבטיח כי מנגנונים כאמור יהיו נגישים ומוותאמים גם לילדים בהשמה חוץ-ביתית. 120

118 לעיל, עמ' 380–384; ועדת זכויות הילד. ה, דוח יום עיון ילדים נעדרים סביבה משפחתית, 2006, לעיל ה"ש 97, פס' 654.

119 UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 380–382.

120 ר' לעיל, עמ' 379, 381, 290–292; ועדת זכויות הילד. ה, דוח יום עיון ילדים נעדרים סביבה משפחתית, 2006, לעיל ה"ש 97, פס' 684.

חלק זה כולל התייחסות לשלוש זכויות באמנה אשר להן רלוונטיות מיוחדת בהקשר הרחב של הדיון במערכות הגנה על ילדים וההיבטים המרכזיים המעוגנים במסגרת חוק נוער (טיפול והשגחה).¹²¹

זכות הילד. ה. להגנה

◀ זכות הילד. ה. להגנה – תוכנה והיקפה בראי האמנה

הנושא של אלימות ופגיעה בילדים הוכר זה מכבר כבעיה גלובאלית דחופה, הטומנת בחובה השלכות שליליות חמורות על בריאותם והתפתחותם הגופנית, הנפשית והרגשית של ילדים, בטווח המיידי, הקצר והארוך, וכן עלויות חברתיות וכלכליות נרחבות.¹²² לפיכך, הנושא של הגנה על ילדים מפגיעה ומאלימות זוכה להתייחסות משמעותית בסעיפי האמנה וכפועל יוצא מכך, בעבודתה של ועדת זכויות הילד.¹²³

בפרט §19 לאמנה הוא סעיף מפתח בכל הנוגע לזכותם של ילדים להגנה מאלימות. הוא אוסר על פגיעה בילדים ומחייב את המדינה לנקוט אמצעים חקיקתיים, מנהליים, וחינוכיים שונים על מנת להגן על ילדים מפני כל סוגי האלימות, שעה שהילד. ה. נתון בטיפול של הורים, אפוסטרופוסים, או גורם מטפל אחר. הסעיף קובע כי אמצעי הגנה כאמור יכללו, בין השאר, התייחסות להיבטים של מניעה, זיהוי, דיווח, העברה, חקירה, טיפול, מעקב, ופנייה להליכים משפטיים.¹²⁴ ועדת זכויות הילד. ה. פירשה באופן רחב את המונח 'אלימות' וסוגיה,¹²⁵ והדגישה את החשיבות של יישום הזכות במסגרות שונות בחייהם של ילדים, לרבות ביחס לפעילותן של מערכות הגנה על ילדים.

◀ חובות המדינה בנוגע ליישום זכות הילד. ה. להגנה בהקשר של מערכת הגנה על ילדים

1 | ביסודו הסעיף מעגן את זכותם של ילדים להגנה מפני אלימות ופגיעה, ומטיל **חובה על המדינות החברות לנקוט אמצעים שונים, לרבות אמצעי חקיקה ומדיניות, על מנת להגן על ילדים ולהבטיח את מוגנותם ורווחתם במצבי סכנה וסיכון.**¹²⁶ משכך, הסעיף הוא משמעותי במיוחד בכל הנוגע לפעילותן של רשויות רווחה ומערכות הגנה על ילדים.

2 | ועדת זכויות הילד. ה. קראה למדינות החברות **לאמץ גישה מבוססת על זכויות ילדים (child rights-based approach)** בכל הנוגע לבאים: קביעת מדיניות; פיתוח מנגנונים; יישום אמצעים והתערבויות לטיפול, להשגחה ולהגנה; והליכי קבלת החלטות בנושא הגנה על ילדים מאלימות; וזאת לעומת גישה מבוססת רווחה (welfare approach). כפי שצוין במבוא לסקירה, הוועדה הכירה בכך שאימוץ גישה כאמור מחייב **שינוי פרדיגמה כולל**, שבבסיסו מתן כבוד לילדים ולשלמות גופם ונפשם, כבני אדם בעלי זכויות וקול בהקשרי הגנה, ולא רק כקורבנות הנזקקים לטיפול ולהגנה.¹²⁷

121 ר' לעיל ה"ש 3.

122 ר' למשל, ועדת זכויות הילד. ה., 2011, לעיל ה"ש 6, פס' 4, 6, 15–16; UN General Assembly, Report of the Independent Expert for the United Nations Study on Violence Against Children, A/61/29, 24 (Aug. 29, 2006); Mariëlle Bruning & Daniella Zlotnik, Cooperation and the Right of Child Abuse Victims to Protection and Health: Lessons from the Netherlands, in CHILDREN'S RIGHT IN HEALTH CARE 301, 301–310 (J. H. M. Dorscheidt, & J. E. Doek, eds. 2018).

123 ר' §3(2)–(3), 19, 20, 32–34, 36, 39 לאמנה, וכן פרוטוקול ראשון ושני לאמנה בדבר זכויות הילד. ה., לעיל ה"ש 16.

124 19§ לאמנה; ועדת זכויות הילד. ה., 2011, לעיל ה"ש 6, פס' 7, 13.

125 ועדת זכויות הילד. ה., 2011, לעיל ה"ש 6, פס' 3–4, 19–32; ר' גם בהקשר זה UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General Comment No. 8 (2006): The Right of the Child to Protection from Corporal Punishment and Other Cruel or Degrading Forms of Punishment (Arts. 19; 28, Para. 2; and 37, inter alia), CRC/C/GC/8, par. 5, 37 (Mar. 2, 2007).

126 19§ לאמנה.

127 ועדת זכויות הילד. ה., 2011, לעיל ה"ש 6, פס' 3, 11, 13, 59.

3 | ועדת זכויות הילד.ה התוותה מספר **עקרונות יסוד לפעילותן של מערכות הגנה על ילדים** במדינה. הוועדה הדגישה את עקרון טובת הילד בהקשרי הגנה, את הצורך להכיר באישיות, בצרכים ובאינטרסים של כל ילד.ה כאינדיבידואל ולשמור על פרטיותו, וכן את התפקיד המרכזי של המשפחה, לרבות המשפחה המורחבת, בכל הנוגע לטיפול, להשגחה ולהגנה על ילדים ולמניעת אלימות.¹²⁸

4 | ועדת זכויות הילד.ה התייחסה בהנחיותיה לחשיבות של **פיתוח מדיניות ומערכות ממשלתיות מתואמות, משולבות, ובין־תחומיות (אינטרדיסציפלינריות)** על ידי המדינה להתמודדות עם נושא הגנה על ילדים. בתוך כך התייחסה הוועדה להיבטים הבאים:¹²⁹

- א | קביעת חקיקה ועדכון חקיקה קיימת, ברוח הזכות להגנה באמנה.
- ב | פיתוח תוכניות רווחה לקידום, להשגחה ולטיפול בילדים ולמתן שירותים באופן מתואם, משולב, ובין־תחומי, וקביעת נהלים להסדרתן.
- ג | פיתוח מדדים להערכה של יעדי מדיניות, תוכניות והליכים, ביחס להשפעתם על ילדים ומשפחות.
- ד | במקרים של ביזור סמכויות בתחום הטיפול וההגנה (למשל ברמה הארצית והאזורית, או בין המגזר הציבורי לפרטי), הבטחה כי הגישה השוויונית לשירותים ולאיוותם לא תיפגע.
- ה | הקמת מערכת לאומית לאיסוף מידע ונתונים ולהערכתם, גם ביחס לבחינת מידת ההשפעה של התוכניות והשירותים השונים; ביחס לקידום מחקר ופיתוחו; וביחס להבטחת משאבים תקציביים, טכנולוגיים, ובכוח אדם הנדרשים ליישום חקיקה ותוכניות כאמור.

5 | ועדת זכויות הילד.ה התייחסה לאמצעי הגנה, **טיפול ושירותים שונים במקרי דיווח על חשד לפגיעה בילדים**.¹³⁰ הוועדה הציעה כי בחינת דיווחים כאמור, והחלטה על אופן ההתערבות ועל סל השירותים שיינתן לילד.ה ולמשפחתו, ייעשו בהליך שיתופי ובין־תחומי להערכה של הצרכים לטווח המידי, הקצר והארוך, של הילד.ה, הוריו (או הגורמים המטפלים בו), והמשפחה. על הליך כאמור לכלול:¹³¹

- א | מתן הזדמנות לילד.ה, להוריו ולמשפחתו להשתתף ולהביע את עמדתם, ושיתופם בממצאי ההערכה.
- ב | מתן דגש לשיקולי מוגנות הילד.ה.
- ג | בחינת הצורך בהשמה חוץ־ביתית לילד.ה, לרבות השמה מיידית.
- ד | הפניית הילד.ה והמשפחה למגוון שירותים לפי צורכיהם.
- ה | ביצוע מעקב והערכה על ההתערבויות והשפעתן על בריאותו, מוגנותו, רווחתו והתפתחותו של הילד.ה בטווח הקצר והארוך.

6 | על המדינה להבטיח כי **תוכנית טיפול, השגחה והגנה לילד.ה** תכלול את השירותים והמענים המוצעים לילד.ה

128 לעיל, פס' 3, 39, 54, 63.

129 לעיל, פס' 32, 39–42, 57–58.

130 לעיל, פס' 49.

131 לעיל, פס' 50–52.

ולמשפחה, משכם, מועדים ליישום התוכניות, ומועדים ומנגנונים לבקרה והערכה שלה. נוסף על כך הדגישה הוועדה את החשיבות של קביעת גורם מתכלל והבטחת המשכיות בטיפול בילד.ה, וקבעה כי הדרך המיטבית להשיגה היא באמצעות מערכת של ניהול טיפול (case management system).¹³²

7 | זכות הילד.ה להביע דעה ולהשתתף צריכה להיות מכובדת באופן שיטתי בכל הליכי קבלת ההחלטות בעניינו. **העצמה והשתתפות ילדים צריכות להיות במרכזן של אסטרטגיות לטיפול, להשגחה ולהגנה על ילדים.** יצוין כי ועדת זכויות הילד.ה אף רואה בהשתתפות כערך המקדם הגנה על ילדים והתייחסה, בין השאר, לצורך לאפשר השתתפות כאמור מגיל צעיר, להתמודד עם חסמים להשתתפות בקרב ילדים מקבוצות מוחלשות ו/או מודרות בחברה, ולקדם השתתפות ילדים גם בכל הנוגע לפיתוח תוכניות בתחום הגנה מאלימות, ובהליכי פיקוח, בקרה והערכה.¹³³

8 | ביחס **להליכים שיפוטיים הנוגעים להגנה על ילדים** קראה ועדת זכויות הילד.ה למדינות החברות להבטיח כי הליכי חקירה ומשפט הנוגעים לילדים נפגעי אלימות ייערכו בגישה רגישה לילדים ומבוססת זכויות ילדים (child rights-based and child-sensitive approach), וכי ינקטו משנה זהירות שלא להביא לפגיעה חוזרת בילד.ה. על הליכים שיפוטיים, בין השאר, להבטיח את הזכות להליך הוגן; ליתן דגש על זכות הילד.ה להתפתחות ועל עקרון טובת הילד בקבלת החלטות; להבטיח יידוע הורים וילדים על מערכת המשפט ועל הרשויות הרלוונטיות בהקשרי הגנה, לרבות שירותי רווחה; לקיים הליכים מהירים לילדים; ולהתייחס באופן ידידותי לילדים לאורך ההליך.¹³⁴

9 | על המדינות החברות להבטיח **מתן הכשרות מקיפות ובין-תחומיות** על זכויות ילדים, על איתור וזיהוי פגיעה בילדים, על גורמי סיכון לפגיעה, ועל התאמת ההליכים לילדים בקבוצות גיל שונות, לכלל גורמי המקצוע העובדים עם ילדים, לרבות עובדים סוציאליים. כמו כן הכירה ועדת זכויות הילד.ה בכך שהכשרה כאמור אינה נדרשת רק במסגרת העבודה, אלא גם במסגרת לימודיהם האקדמיים, וקראה למדינות החברות להבטיח כי האמנה תיכלל בתוכנית הלימודים של גורמי מקצוע רלוונטיים.¹³⁵

זכות הילד.ה שלא להיות מופרד מהוריו וחשיבות קשר הורה-ילד

4 זכות הילד.ה שלא להיות מופרד מהוריו וחשיבות קשר הורה-ילד – תוכנם והיקפם בראי האמנה

סעיפים רבים באמנה מתייחסים לחשיבות של המשפחה, ובפרט של ההורים, בחיי הילד.ה. בדברי המבוא לאמנה מצוין כי המשפחה היא קבוצת יסוד בחברה וסביבה טבעית להתפתחותם ולרווחתם של ילדים, ועל כן, על המדינות החברות לנקוט את האמצעים הנדרשים על מנת לסייע למשפחות ולהורים בתפקידם.¹³⁶

זכויותיהם, אחריותם ומעמדם של הורים מעוגנים בשני סעיפים מרכזיים באמנה. §18 לאמנה קובע אחריות משותפת לשני ההורים ביחס לגידול הילד.ה והתפתחותו, וקובע כי להורים (או, במקרים הנדרשים, לאפוטרופוסים חוקיים) 'אחריות בסיסית לגידול הילד והתפתחותו', וכן כי בראש מעייניהם 'תעמוד טובתו של הילד'. הסעיף ממשיך וקובע כי על המדינות החברות ליתן סיוע להורים במילוי מחויבויותיהם, ולהבטיח פיתוח של מוסדות ושירותים לטיפול ביל-

132 לעיל, פס' 50-53.

133 לעיל, פס' 3, 39, 54, 63.

134 לעיל, פס' 51, 55.

135 לעיל, פס' 44, 48, 56.

136 דברי מבוא לאמנה; ר' גם ועדת זכויות הילד.ה, דוח יום עיון ילדים נעדרים סביבה משפחתית, 2006, לעיל ה"ש 97, פס' 644; INETA ZIEMELE, A COMMENTARY ON THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD: ARTICLE 7: THE RIGHT TO BIRTH REGISTRATION, NAME AND NATIONALITY, AND THE RIGHT TO KNOW AND BE CARED FOR BY PARENTS (2007).

דים.¹³⁷ נוסף על כך, \$5 לאמנה קובע כי על המדינות החברות לכבד את אחריותם, זכויותיהם וחובותיהם של הורים (או במקרים המתאימים, המשפחה המורחבת או אנשים אחרים האחראיים משפטית על הילד.ה). הסעיף מעגן את עקרון הכשרים המתפתחים של הילד.ה, שקובע כי על ההורים להתאים את רמת התמיכה, ההכוונה וההדרכה לילדיהם, בשים לב לגילם, לבגרותם, לצורכיהם, ולכשריהם המתפתחים. העיקרון משקף את ההכרה בכך שילדים נמצאים בהליך התפתחותי מתמשך, ונותן ביטוי לאופי המשתנה של יחסי הורה-ילד ולאיוזונים הנדרשים ככל שהילד.ה מתבגר ויכול לממש את זכויותיו באופן עצמאי.¹³⁸

\$9 לאמנה הוא רלוונטי במיוחד בכל הנוגע להכרה בקשר הורה-ילד בהקשרי רווחה. לפי הסעיף, על המדינות החברות להבטיח כי ילדים לא יופרדו מהוריהם בניגוד לרצונם, אלא לפי החלטה של רשויות מוסמכות הכפופות לביקורת משפטית, ובהתאם לחוק. עוד נקבע כי פירוד כאמור ייעשה כשהוא נדרש לטובת הילד.ה, למשל במקרה של התערבות או הזנחה. הסעיף ממשיך וקובע כי בהליכים בנושא זה תינתן לכל הצדדים הנוגעים בדבר הזדמנות להשתתף בהליכים ולהביע את עמדתם, וכי על המדינות החברות לכבד את זכות הילד.ה שהופרד מהורה אחד או משניהם לשמור על יחסים אישיים עם ההורים על בסיס סדיר, זולת אם הדבר מנוגד לטובתו. בכך הסעיף משקף את החשיבות של קשר הורה-ילד באמנה ואת הצורך לשמור ולהגן עליו (בכפוף, כאמור, לטובת הילד).¹³⁹

4 חובות המדינה בנוגע ליישום זכות הילד.ה שלא להיות מופרד מהוריו וחשיבות קשר הורה-ילד בהקשר של מערכת הגנה על ילדים

1 | נוכח הזכות וההכרה בחשיבות קשר הורה-ילד, הליכים משפטיים הנוגעים להפרדה של ילד.ה מהוריו, לרבות ביחס להחלטות על הוצאת ילדים מהבית ועל השמה חוץ-ביתית, צריכים להיות **מעוגנים ומוסדרים בחקיקה** על ידי המדינה.¹⁴⁰

2 | על המדינות החברות להבטיח כי הליכים הנוגעים להפרדת ילד.ה מהורה ולהשמה חוץ-ביתית, יכללו מספר **הגנות משפטיות**, ביניהן:¹⁴¹

א | על החלטות כאמור להיות מנומקות ומוצדקות (למשל, איסור על הוצאה מהבית בשל עוני בלבד) ולהתבסס בין השאר על בחינת הנסיבות הייחודיות של המקרה ועל מחקר וידע מדעי עדכניים.

ב | על ההחלטה להינתן על בסיס אינדיווידואלי, ועליה לשקף את ממצאי ההערכה של טובת הילד.ה שהרשויות המוסמכות ביצעו.

ג | על החלטות כאמור להתקבל רק לאחר שנשמעו כל הצדדים הרלוונטיים לדיון.

ד | ההליכים המשפטיים יבטיחו את פרטיות הילד.ה.

ה | ההליכים המשפטיים ייעשו באופן מהיר ומזורז, על מנת להבטיח את הגנת הילד.ה ואת טובתו.

137 §18(1)-(3) לאמנה.

138 §5 לאמנה. ר' גם ועדת זכויות הילד.ה, 2006, לעיל ה"ש 26, פס' 17-18; ועדת זכויות הילד.ה, 2016, לעיל ה"ש 74, פס' 50-51; דוח רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 11, חלק א', עמ' 69-70, חלק ב', 255-256.

139 §9(1)-(3) לאמנה; ר' גם UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 121-122, 130.

140 UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 127, 129-130.

141 ר' לעיל, עמ' 123, 128-132, 278-290; ועדת זכויות הילד.ה, דוח יום עיון ילדים נעדרים סביבה משפחתית, 2006, לעיל ה"ש 67, פס' 646, 649-650.

ו | הבטחת זכותו של הילד.ה לייצוג בהליכים משפטיים כאמור.

ז | זכאות לגישה לערעור וביקורת שיפוטית על החלטות.

3 | ועדת זכויות הילד.ה שמה בהנחיותיה **דגש על צעדי מניעה** כדי למנוע מראש, ככל הניתן, מצבים של הפרדת ילד מהוריו והשמה חוץ-ביתית. לצורך כך קראה הוועדה למדינות החברות לנקוט אמצעים שונים כדי להבטיח מתן סיוע ותמיכה למשפחות בסיכון ובמצבי רווחה, וביניהם: קידום חקיקה, מדיניות ונהלים; הקצאת משאבים; הקמה ופיתוח של מנגנונים ושירותים שונים להורים ולילדים, כולל אמצעי חינוך והכשרה. גישה זו מחייבת גם השקעה באיתור ובזיהוי מוקדם של ילדים במצבי סיכון על מנת לאפשר התערבות יעילה ומוקדמת במשפחה במקרים האפשריים (גם כאן, למען הסר ספק, הוועדה הכירה כי במקרים מסוימים החלטות על השמה חוץ-ביתית, לרבות באופן מיידי, הן נדרשות ועולות בקנה אחד עם טובתם של ילדים).¹⁴²

4 | על המדינות החברות להבטיח כי הרשויות המוסמכות לקבלת החלטות בנושא הפרדת ילד.ה מהוריו והשמה חוץ-ביתית יכללו **צוות מקצועי, בעל ניסיון והכשרה** מוסדרת ומתמשכת בתחומי העבודה הסוציאלית, פסיכולוגיה וכיוצ"ב. על הרשויות לפעול באופן מבוסס ראיות, לקבל את כל המידע הדרוש להן להערכה של טובת הילד.ה, מכל מקור רלוונטי בסביבתו, ולערוך הכשרות נדרשות בהקשר זה.¹⁴³

5 | לפי ועדת זכויות הילד.ה, **החובה לשמוע את כל הצדדים הרלוונטיים (ביניהם הורים, משפחה מורחבת וגורמי מקצוע שמכירים את הילד.ה) כוללת גם את החובה לשמוע את הילדים עצמם**. הוועדה הדגישה כי חשוב להבין את רצונו של הילד.ה ביחס להפרדה מההורים או להשמה (במקרה שהילד.ה מיוצג ויש קונפליקט בינו לבין מייצגו, חשוב לשמוע ישירות מהילד.ה את עמדתו ורצונו).¹⁴⁴

6 | שמירה על קשר עם הורים, גם במקרה של השמה (לרבות אומנה או השמה במסגרת מוסדית) מחייבת **תכנון השמה שיבטיח וייתן משקל להמשך הקשר בין ההורה לילד.ה** (במקרים שהמשך קשר כאמור הוא לטובת הילד.ה). לפיכך, על המדינה להתחשב בהיבט זה בהחלטות הנוגעות למרחק ההשמה וליכולת ההורים לבקר. כמו כן עליה להבטיח כי הסדרי הביקור ידועים ומוסברים היטב להורים ולילדים, ועליה למנוע שימוש בהגבלה על שיחות או ביקורים של הורים כאמצעי 'ענישה'.¹⁴⁵

זכות הילד.ה למנוחה, לפנאי ולמשחק

4 זכות הילד.ה למנוחה, לפנאי ולמשחק – תוכנה והיקפה בראי האמנה

§31 לאמנה מעגן את זכותם של ילדים למנוחה, לפנאי ולעיסוק בפעילויות משחק ונופש מותאמות, ואת זכותם להשתתף בחיי התרבות ובאומנויות.¹⁴⁶ הסעיף מאגד יחד היבטים שונים החשובים להתפתחותם, לבריאותם ולרווחתם של ילדים, לרבות מנוחה (אשר פורשה כמילוי צורך פיזי ונפשי של רוגע ושינה וכהפסקה מכל עבודה, לימודים או מאמץ אחר); פנאי (פעילויות שונות לבחירת הילד.ה, דוגמת מוזיקה, ספורט, תחביבים, יצירה, ועוד); והשתתפות בפעילויות

142 UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 123, 282, 290-292; ועדת זכויות הילד.ה, דוח יום עיון ילדים נעדרים סביבה משפחתית, 2006, לעיל ה"ש 67, פס' 656-645, 662-677; ר' גם דוח רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 11, חלק א', עמ' 70, 70.

143 UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 123, 127-128, 132-133.

144 לעיל, עמ' 122-123, 129-130.

145 לעיל, עמ' 123.

146 §31 לאמנה.

תרבות ואמנות (דוגמת מוזיקה, ריקוד, פסטיבלים, ועוד).¹⁴⁷ לפי ועדת זכויות הילד.ה, מימוש הסעיף הוא חיוני להבטחת חת חוסנם של ילדים, התפתחותם, רווחתם, והגשמתם האישית.¹⁴⁸

הזכות למשחק, בפרט, זכתה להתייחסות מיוחדת בעבודת ועדת זכויות הילד.ה ובכתיבה האקדמית, שכן משחק הוא אחד המאפיינים המרכזיים והייחודיים לתקופת הילדות. בהנחיותיה הכירה הוועדה כי למשחק השפעה משמעותית על התפתחות המוח, על פיתוח יכולות וכישורים חברתיים ובין-אישיים (למשל, שיתוף, משא ומתן ועוד), על ביטוי עצמי ועל איזון רגשי, וכי הוא חיוני להתפתחותם ולרווחתם של ילדים.¹⁴⁹ בהקשר זה הכירה הוועדה במשחק כאמצעי למידה וחקר עבור ילדים צעירים, קראה לראותו כחלק בלתי נפרד מחינוך והתפתחות ילדים בגיל הרך,¹⁵⁰ וכן הכירה בחשיבותו של המשחק, לרבות בעולם המקוון, כמשמעותי במיוחד לבני ובנות נוער לגיבוש זהותם וליצירת קשרים חברתיים.¹⁵¹ הוועדה ציינה כי אין הכרה מספקת לחשיבות של הזכות למשחק עבור ילדים, ושל מימושה בפועל, וכי הדבר מחייב בין השאר מתן מרחב לילדים במרחב הציבורי, בתכנון העירוני, ובפיתוח תשתית של פעילויות חינוך ופנאי שנגישות לכלל הילדים, ללא הפליה.¹⁵²

4 חובות המדינה בנוגע ליישום זכות הילד.ה למנוחה, לפנאי ולמשחק בהקשר של מערכת הגנה על ילדים

1 | על המדינה להבטיח הנאה שווה מהזכות לכל הילדים, בלא הפליה. בפרט הדגישה ועדת זכויות הילד.ה כי בהגשמת הזכות יש להקדיש תשומת לב מיוחדת ולהעניק סיוע לילדים מקבוצות אוכלוסייה פגיעות, לרבות ילדים בהקשרי רווחה (דוגמת ילדים בעוני, ילדים נעדרים סביבה משפחתית, ילדים בהשמה חוץ-ביתית, בפרט השמה במוסדות, ילדים במצבי סיכון וסכנה, ועוד).¹⁵³ כך, יש מקום להתייחס להיבטים אלו בהחלטות הנוגעות לתוכניות טיפול, השגחה והגנה על ילדים ולהבטיח את מימושה.

2 | ועדת זכויות הילד.ה הכירה בכך כי במקרים רבים לילדים בהשמה חוץ-ביתית, בפרט בהשמה במוסדות, ישנן פחות הזדמנויות להשתתפות בפעילויות פנאי, משחק ואמנות. משכך קראה הוועדה למדינות החברות לנקוט את הצעדים הנדרשים (בין השאר ביחס לקביעת נהלים, ליצירת שותפויות, להקצאת משאבים, ועוד) על מנת להבטיח שלילדים אלו תינתן הזדמנות שווה להשתתף בפעילויות פנאי, משחק ואמנות, ככל האפשר במסגרות המקומיות הקיימות.¹⁵⁴

3 | הזכות לפנאי, משחק והשתתפות בחיי התרבות והאומנויות הוכרה כמשמעותית במיוחד לצורכי שיקום ושילוב חברתי של ילדים נפגעי התעללות, הזנחה וניצול. הוועדה הדגישה את הקשר בין סעיף זה לבין סעיף 39 לאמנה (הזכות לשיקום גופני ופסיכולוגי ושילוב מחדש בחברה של ילדים נפגעי עבירה ובמצבי סיכון וסכנה), וציינה כי על המדינות החברות לקדם פעילויות כאמור, שכן אלה יכולות לתרום להתמודדות של אותם ילדים עם טראומה וחוויות קשות, לאפשר תקשורת של רגשותיהם, מחשבותיהם וחוויותיהם, לקדם את ביטחונם העצמי, ולתמוך בתהליך השיקום והריפוי שלהם.¹⁵⁵

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General Comment No. 17 (2013) on the Right of the Child to Rest, Leisure, Play, 147 Recreational Activities, Cultural Life and the Arts (art. 31), CRC/C/GC/17, par. 14–15 (Apr. 17, 2013). (להלן, 'ועדת זכויות הילד.ה, 2013'); ר' גם UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 469.

148 ועדת זכויות הילד.ה, 2013, לעיל ה"ש 147, פס' 7–1; UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 471–470.

149 ועדת זכויות הילד.ה, 2013, לעיל ה"ש 147, פס' 9–10; UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 469, 472–473.

150 ועדת זכויות הילד.ה, 2013, לעיל ה"ש 147, פס' 9, 27; ועדת זכויות הילד.ה, 2006, לעיל ה"ש 26, פס' 34.

151 ועדת זכויות הילד.ה, 2016, לעיל ה"ש 74, פס' 75; UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 469.

152 ועדת זכויות הילד.ה, 2013, לעיל ה"ש 147, פס' 2–3, 16, 58; ועדת זכויות הילד.ה, 2016, לעיל ה"ש 74, פס' 75; UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 469, 474–472.

153 ר' ועדת זכויות הילד.ה, 2013, לעיל ה"ש, פס' 16, 30, 51; UNICEF, 2007c, לעיל ה"ש 27, עמ' 474–478.

154 ר' ועדת זכויות הילד.ה, 2013, לעיל ה"ש, פס' 51.

155 שם, פס' 31; 39\$ לאמנה.

הסקירה מתבססת על האמנה כמסמך מפתח לדיון על זכויות ילדים בכלל, ובתוך כך, על זכויותיהם של ילדים בהקשרי השגחה, טיפול והגנה. הסקירה מציגה את האמנה וחשיבותה ובוחנת את הסעיפים המרכזיים הנוגעים למערכות הגנה על ילדים ולהיבטים המעוגנים במסגרת חוק הנוער (טיפול והשגחה) – תוכנם, משמעותם, ויישומם. זאת, כדי לקדם ולהטמיע בתחום זה תפיסה המבוססת על זכויות ילדים, כמתחייב מהאמנה.

התחום של מערכות הגנה על ילדים מצריך תשומת לב והשקעה מיוחדת. דיונים סביב נושא זה נוטים להתמקד בצרכים ובתפיסות של מבוגרים (בפרט קובעי מדיניות וגורמי מקצוע מתחום הרווחה והטיפול) באופן שלא נותן מקום מספק לזכויותיהם של ילדים. משכך, בחינת סוגיות אלו מנקודת מבטם של ילדים, וכן בתפיסה המבוססת על זכויות ילדים, אינה הצהרתית בלבד, אלא יש בה כדי להשפיע באופן ממשי על קביעת חקיקה ומדיניות, על פיתוח תוכניות ושירותים, על ייסוד מנגנונים, על הקצאת משאבים ועל הליכי קבלת החלטות.

מכאן, יש חשיבות רבה בפיתוח השיח של זכויות ילדים ביחס לפעילותן של מערכות הגנה, ובהקשרי טיפול והשגחה על ילדים, באמצעות עמידה על הזכויות המעוגנות באמנה והבנת משמעותן ויישומן בהקשרים ייחודיים אלה.

לסיום יודגש כי בשל הצורך במיקוד, סקירה זו אינה עוסקת בכלל הזכויות המעוגנות באמנה, אלא מתמקדת בזכויות הרלוונטיות ביותר בנושא של מערכות הגנה על ילדים וטיפול בהם וההיבטים המעוגנים במסגרת חוק הנוער (טיפול והשגחה). למותר לציין כי מכלול זכויות האמנה חל ביחס לכלל הילדים, לרבות ילדים בהקשרי רווחה, ויש ליישמו באופן מלא וללא הפליה. זכויות חשובות שלא זכו להתייחסות בסקירה זו וראוי להזכירן הן זכות הילד.ה לרמת חיים הולמת, אימוץ ילדים, וזכותם של ילדים לדעת על זכויותיהם.¹⁵⁶ נוסף על כך, הנושא של זכויות ילדים עם מוגבלות בהקשרי רווחה לא נסקר כאן וראוי להתייחסות מפורטת ומקיפה בנפרד.¹⁵⁷

סוגיות רוחביות לדיון

הסקירה כוללת התייחסות נפרדת לכל סעיף מסעיפי האמנה שנבחנו בה, הן ביחס לתוכנו והיקפו, והן ביחס ליישומו בהקשר של מערכות הגנה על ילדים; אולם, נוכח היותן של זכויות ילדים אוניברסאליות, בלתי ניתנות להפרדה, וקשורות ותלויות זו בזו (universal, indivisible and interdependent),¹⁵⁸ ונוכח קשרי הגומלין הייחודיים בין זכויות הרלוונטיות במיוחד לילדים בהקשרי רווחה, אפשר לזהות מספר סוגיות רוחביות בדיון זה.

1 | החשיבות של **אימוץ תפיסה המבוססת על זכויות ילדים** בכל הנוגע לפעילותן של מערכות הגנה על ילדים וביחס לילדים בהקשרי רווחה. אימוץ תפיסה כאמור מחייב שינוי פרדיגמה כולל, שבבסיסו מתן כבוד לילדים ולשלמות גופם ונפשם, כבני אדם בעלי זכויות וקול בראי האמנה, ולא רק כקורבנות פגיעים הנזקקים לטיפול ולהגנה. על תפיסה כאמור להשתקף ולבוא לידי ביטוי בכלל ההיבטים הנוגעים לטיפול, להשגחה ולהגנה על ילדים (לרבות קביעת חקיקה ומדיניות, פיתוח תוכניות, מתן שירותים, הכשרות מקצועיות, ועוד).

156 ר' 27§, 21 ו-42 לאמנה; בהתאמה; ר' גם ועדת זכויות הילד.ה, 2021, לעיל ה"ש 79, פס' 11.

157 ר' 23§ לאמנה; ר' גם ועדת זכויות הילד.ה, 2021, לעיל ה"ש 79, פס' 11-12, 29.

158 ועדת זכויות הילד.ה, 2003, לעיל ה"ש 22, פס' 6, 18.

2 | הצורך להבטיח כי **מכלול זכויותיהם של ילדים בהקשרי רווחה יעוגן באופן מפורש בחקיקה**, באופן שמטיל חובה על רשויות המדינה לממשן וליישמן בכל הנוגע לקביעת מדיניות, לפיתוח תוכניות ושירותים, להליכי קבלת החלטות, לקיום הליכים משפטיים, ועוד.

3 | הנחיצות במתן **הגנות משפטיות ופרוצדוראליות** בהליכים משפטיים הנוגעים לטיפול, להשגחה ולהגנה על ילדים. ביניהן: חובת נימוק החלטות, בפרט בכל הנוגע להערכת טובת הילד ומשקלה בקבלת ההחלטה; הבטחת הליכים מהירים ומזורזים לצורך הגנה ושמירה על רווחת הילד; ייצוג משפטי לילד; שמיעת הילד; (ישירות או באמצעות נציג. במקרים של אי-הסכמה בין הילד לנציגו, שמיעת עמדת הילד באופן ישיר); זכות לערעור על החלטה; ועוד.

4 | הבטחת **תיאום בין-משרדי ובין-מגזרי** בכל הנוגע להבטחת זכויותיהם של ילדים בהקשרי רווחה, ויצירת דרכי עבודה משותפות ומיטיבות בין כלל הגורמים השונים הנוגעים לרווחתם ולמוגנותם של ילדים, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית.

5 | הכרה כי התחום של טיפול, השגחה והגנה על ילדים דורש **עבודה בצוות רב-תחומי** של גורמי מקצוע (לדוגמה, עובדים סוציאליים, פסיכולוגים, גורמי חינוך, וכו').

6 | החשיבות של **קיום הכשרות מקיפות, בין-תחומיות ומתמשכות** לכלל גורמי המקצוע הרלוונטיים בתחומים של טיפול, השגחה והגנה על ילדים (ביניהם עובדים סוציאליים, גורמי משפט, עובדים במסגרות השמה חוץ-ביתית, ועוד). על ההכשרה להינתן במסגרת העבודה ובמקרים המתאימים גם במסגרות הלימודים וההכשרה המקצועית של גורמי המקצוע הרלוונטיים (ביניהם עובדים סוציאליים). על ההכשרה לשקף תפיסה של זכויות ילדים ולהיות מבוססת על המחקר והידע המדעיים העדכניים בתחום.

7 | מתן דגש על **שמיעת ילדים ועל זכותם להביע דעה ולהשתתף** בהחלטות אינדיווידואליות הנוגעות לטיפול, להשגחה ולהגנה, וכן על **שיתוף ילדים והיוועצות עימם** בהליכי פיקוח, ביקורת, פעולות מחקר והערכה, ובקביעת מדיניות בנושאי רווחה ומניעת אלימות. בהקשר זה יש להבטיח כי שיתוף ילדים כאמור יעשה ללא הפליה ויבטיח את השתתפותם של ילדים מאוכלוסיות מוחלשות ו/או מודרות, ביניהם ילדים במצבי סיכון וסכנה וילדים בהקשרי רווחה.

8 | הנחיצות **בקיום הליכי ביקורת ופיקוח** תקופתיים על מוסדות ושירותים לילדים בהקשרי רווחה בכלל, וכן ביחס להחלטות אינדיווידואליות הנוגעות לטיפול, להשגחה ולהגנה על ילדים, לרבות החלטות על השמה חוץ-ביתית.

9 | ייסוד **מנגנונים עצמאיים לדיווח ולהגשת פניות ותלונות**, בנושאים הנוגעים לטיפול, להשגחה ולהגנה על ילדים, לרבות בכל הנוגע להשמה חוץ-ביתית של ילדים. יש להבטיח כי מנגנונים כאמור נגישים ומותאמים גם לילדים.

10 | צורך **בביצוע מחקר ובאיסוף שיטתי של מידע ונתונים** סטטיסטיים בתחום של טיפול, השגחה והגנה על ילדים. בהקשר זה חשוב להתייחס להיבטים של הגנת פרטיות, וכן לתיאום של שיתוף במידע ובנתונים, בייחוד אם אלו נמצאים בידי מספר גורמים (למשל, מספר משרדי ממשלה) וברמות שונות (ארצית, מקומית).

ביבליוגרפיה

מקורות בשפה העברית (א'-ת')

אמנה בדבר זכויות הילד, כתבי אמנה 1038.

הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, "דוח הוועדה" (2003).

חוק אומנה לילדים, תשע"ו-2016.

חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960.

חוק זכויות התלמיד, תשס"א-2000.

יובל שני "זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במשפט בינלאומי: איזה שימוש בתי המשפט הישראליים יכולים לעשות בהן?" **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל** 297 (יורם רבין ויובל שני עורכים) (2004).

ע"פ 3112/94 אבו-חסן נ' מדינת ישראל, פ"ד נג (1) 422 (1999).

ע"פ 9937/01 חורב נ' מדינת ישראל, פ"ד נח (6) 738 (2004).

פרוטוקול אופציונאלי לאמנה בדבר זכויות הילד בנושא מכירת ילדים, זנות ילדים ופורנוגרפיה לילדים, כתבי אמנה 1530.

פרוטוקול אופציונאלי לאמנה בדבר זכויות הילד בנושא מעורבות ילדים בסכסוכים מזוינים, כתבי אמנה 1465.

תמר מורג "עשרים שנה אחרי: תפיסת זכויות הילד על פי האמנה בדבר זכויות הילד" **זכויות הילד והמשפט הישראלי** 15 (תמר מורג עורכת) (2010).

תמר מורג ואח' "הבטחת זכויות ילדים ובני נוער בישראל בעת משבר הקורונה – מבט לאור האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד" **רפואה ומשפט** 52, 40 (2021).

מקורות בשפה האנגלית (A-Z)

Anna Nylund, *Introduction to Children's Constitutional Rights in the Nordic Countries*, in 5 CHILDREN'S CONSTITUTIONAL RIGHTS IN NORDIC COUNTRIES: STOCKHOLM STUDIES IN CHILD LAW AND CHILDREN'S RIGHTS SERIES (Haugli et al. eds., Brill Nijhoff 2020).

Daniella Zlotnik Raz & Shulamit Almog, *States-Parties, Are We There Yet? – Conceptualising Political Rights and Interpreting a Youth Right to Vote in the CRC* (forthcoming).

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Mapping Child Protection Systems in the EU*, FRA WEBSITE, shorturl.at/ptLO6.

Frances Sheahan, *Translating the Right to Non-Discrimination into Reality*, SAVE THE CHILDREN (2008), shorturl.at/tuzKP.

HELEN STALFORD, CHILDREN AND THE EUROPEAN UNION: RIGHTS, WELFARE AND ACCOUNTABILITY (2012).

INETA ZIEMELE, A COMMENTARY ON THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD: ARTICLE 7: THE RIGHT TO BIRTH REGISTRATION, NAME AND NATIONALITY, AND THE RIGHT TO KNOW AND BE CARED FOR BY PARENTS (2007).

Jaap E. Doek, *The Human Rights of Children: An Introduction*, in INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS OF CHILDREN 1, 3 (U. Kil Kelly & T. Liefwaard eds., Springer Publishing, 2019).

John Tobin, *Understanding Children's Rights: A Vision beyond Vulnerability*, in 84 NORDIC JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 155, 155–182 (2015).

Laura Lundy, 'Voice' is Not Enough: Conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child, in 33(6) BRITISH EDUCATIONAL RESEARCH JOURNAL, 927, 927–942 (2007).

LITIGATING THE RIGHTS OF THE CHILD: THE UN CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD IN DOMESTIC AND INTERNATIONAL JURISPRUDENCE v, vi (Ton Liefwaard & Jaap E. Doek eds., 2015).

Mariëlle Bruning & Daniella Zlotnik, *Cooperation and the Right of Child Abuse Victims to Protection and Health: Lessons from the Netherlands*, in CHILDREN'S RIGHT IN HEALTH CARE 301, 301–310 (J. H. H. M. Dorscheidt, & J. E. Doek, eds. 2018).

Nicolás Espejo Yaksic, *Case Note: Report Of The Investigation In Chile Under Article 13 Of The Optional Protocol To The Convention On The Rights Of The Child On A Communication Procedure*, CRC/C/CHL/INQ/1, LEIDEN CHILDREN'S RIGHTS OBSERVATORY (Nov. 13, 2018), shorturl.at/aiIE1.

NOAM PELEG, THE CHILD'S RIGHT TO DEVELOPMENT (2019).

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *General Comments of the CRC Committee*, OHCHR WEBSITE, shorturl.at/diuOX.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Ratification Status for the UN Convention on the Rights of the Child*, OHCHR WEBSITE, shorturl.at/oBLQ5.

Philip Alston, *The Historical Origins of the Concept of "General Comments" in Human Rights Law*, in THE INTERNATIONAL LEGAL SYSTEM: IN QUEST OF EQUITY AND UNIVERSALITY 763 (Boisson de Chazournes et al. eds., Martinus Nijhoff Publishers, 2001).

PRISCILLA ALDERSON, YOUNG CHILDREN'S RIGHTS: EXPLORING BELIEFS, PRINCIPLES AND PRACTICE (2nd ed. 2008).

Samantha Besson, *The Principle of Non-Discrimination in the Convention on the Rights of the Child*, 13(4) INTERNATIONAL JOURNAL OF CHILDREN'S RIGHTS 433, 433–461 (2005).

Simon Hoffman & Rebecca Thorburn Stern, *Incorporation of the UN Convention on the Rights of the Child in National Law*, in 28(1) INTERNATIONAL JOURNAL OF CHILDREN'S RIGHTS 133, 133–156 (2020).

SONJA C. GROVER, CHILDREN DEFENDING THEIR HUMAN RIGHTS UNDER THE CRC COMMUNICATIONS PROCEDURE: ON STRENGTHENING THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD COMPLAINTS MECHANISMS (2015).

Tamar Morag, *The Principles of the UN Convention on the Rights of the Child and Their Influence on Israeli Law*, 22 MICH ST INT'L L REV. 531 (2014).

THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD: TAKING STOCK AFTER 25 YEARS AND LOOKING AHEAD (Ton Liefwaard & Julia Sloth-Nielsen eds., 2017).

Ton Liefwaard, Julia Sloth-Nielsen & Daniella Zlotnik, *A New Perspective on International Children's Rights Jurisprudence*, LEIDEN LAW BLOG (Jan. 11, 2019), shorturl.at/tFKMU.

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *Concept Note: 2021 Day of General Discussion: Children's Rights and Alternative Care*, (Sep. 17, 2021).

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *Concluding Observations: Israel*, CRC/C/15/Add.195 (Oct. 9, 2002).

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *Concluding Observations on the Report Submitted by Israel Under Article 12 (1) of The Optional Protocol to the Convention on the Rights of The Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*, CRC/C/OPSC/ISR/CO/1 (Jul. 13, 2015).

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *Concluding Observations on the Second to Fourth Periodic Reports of Israel, Adopted by the Committee at its Sixty-Third Session (27 May – 14 June 2013)*, CRC/C/ISR/CO/2-4 (Jul. 4, 2013).

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *Day of General Discussion: Children without Parental Care*, CRC/C/153, (Mar. 17, 2006).

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *Day of General Discussion on the Right of the Child to be Heard*, (Sep. 29, 2006).

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General Comment No. 5 (2003): General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child*, CRC/GC/2003/5, (Nov. 27, 2003).

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General Comment No. 7 (2005): Implementing Child Rights in Early Childhood*, CRC/C/GC/7/Rev.1, (Sep. 20, 2006).

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General Comment No. 8 (2006): The Right of the Child to Protection from Corporal Punishment and Other Cruel or Degrading Forms of Punishment (Arts. 19; 28, Para. 2; and 37, inter alia)*, CRC/C/GC/8, (Mar. 2, 2007).

UN Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 12 (2009): The Right of the Child to be Heard*, CRC/C/GC/12, (Jul. 20, 2009).

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General Comment No. 13 (2011): The Right of the Child to Freedom from all Forms of Violence*, CRC/C/GC/13, (Apr. 18, 2011).

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)*, CRC/C/GC/14, (May 29, 2013).

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General Comment No. 17 (2013) on the Right of the Child to Rest, Leisure, Play, Recreational Activities, Cultural Life and the Arts (art. 31)*, CRC/C/GC/17, (Apr. 17, 2013).

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General Comment No. 20 (2016) on the Implementation of the Rights of the Child During Adolescence*, CRC/C/GC/20, (Dec. 6, 2016).

UN General Assembly, *Report of the Independent Expert for the United Nations Study on Violence Against Children*, A/61/29, (Aug. 29, 2006).

UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 18: Non-discrimination*, (Nov. 10, 1989).

UN Human Rights Council, *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure: Resolution / Adopted by the Human Rights Council, A/HRC/RES/17/18*, (Jul. 14, 2011).

UNICEF, *Law Reform and Implementation of the Convention on the Rights of the Child*, UNICEF INNOCENTI RESEARCH CENTER (2007a).

UNICEF, *PROTECTING THE WORLD'S CHILDREN: IMPACT OF THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD IN DIVERSE LEGAL SYSTEMS* (2007b).

UNICEF, *THE IMPLEMENTATION HANDBOOK FOR THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD* (3rd ed. 2007c).

נספח

4

מדעי ההתפתחות בשירות הגנת הילד

פרופ' תרצה יואלס

אוגוסט 2022

מוגש לוועדה לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים
בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך - 1960

מדעי ההתפתחות
בשירות הגנת הילד

פרופ' תרצה יואלס

אוגוסט 2022

עריכת לשון | שריי דיין'
עיצוב גרפי | www.vikistudio.com

ראשי פרקים

1	הנחות יסוד במדעי ההתפתחות.....5
2	הגדרה רחבה של התפתחות.....5
3	התפתחות המוח בגיל הרך.....6
4	מערכות יחסים מיטיבות וחשיבותן להתפתחות בגיל הרך.....8
5	אבני דרך התפתחותיות.....10
6	הקשרים המשפיעים על התפתחות ילדים.....11
7	טראומה: התעללות פיזית ורגשית, חשיפה לאלימות במשפחה והזנחה.....14
8	השפעת טראומה על התפתחות.....15
9	השפעת עוני על התפתחות.....19
10	סיכום.....21
11	רשימת מקורות.....23

הקדמה

מדעי ההתפתחות מספקים כיום ידע מחקרי ענף ביחס להתפתחותם של ילדים, ובכלל זה ביחס לגורמים המשפיעים ביותר על פגיעה בהתפתחותם. מטרתו של מסמך זה היא להציג מושגי יסוד בתחום מדעי ההתפתחות כרקע לעבודתה של הוועדה לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה).

הנחות יסוד במדעי ההתפתחות

1

- 1 | התפתחות תקינה של ילדים משפיעה על עתידן וצמיחתן של הקהילה או החברה.
- 2 | המוח מתפתח לאורך זמן, אולם חמש השנים הראשונות הן תקופה רגישה והן מניחות את אבן הפינה להתפתחות עתידית של הילד.
- 3 | אינטראקציה בין גנים לסביבה משפיעה על מבנה התפתחות המוח. "המזון" המשמעותי ביותר הוא מערכות יחסים שהילד מעורב בהן עם הוריו, עם משפחתו ועם דמויות מטפלות קרובות אחרות.
- 4 | מבנה המוח ומיומנויות התפתחותיות נבנות "מלמטה למעלה", כאשר מיומנויות "פשוטות" מהוות את התומכות למיומנויות גבוהות יותר בעתיד.
- 5 | לחץ מרעיל (Toxic stress) בילדות המוקדמת משפיע השפעה מתמשכת על מערכת העצבים ועל מערכת ההורמונים ובכך יכול לפגוע בהתפתחות מבנה המוח ולהוביל לבעיות התפתחותיות כמו בעיות למידה, התנהגות, בעיות בהתפתחות הפיזית ובעיות בריאות, לאורך ההתבגרות ובבגרות.
- 6 | יצירת התנאים המתאימים להתפתחות מוקדמת נחשבת כיום הדרך היעילה והזולה ביותר להבטחת התפתחות מיטיבה של ילדים והיא עדיפה על טיפול בבעיות הנוצרות בגילאים מאוחרים יותר.

הגדרה רחבה של התפתחות

2

התפתחות היא מונח המשמש לתיאור השינויים בגדילה הגופנית של הילד וכן ביכולתו של הילד ללמוד מיומנויות חברתיות, רגשיות, התנהגותיות, חשיבתיות ותקשורתיות הדרושות לחיים. כל התחומים הללו קשורים זה לזה, וכל אחד מהם נשען על האחרים ומשפיע עליהם.

גורמים רבים משפיעים על התפתחותם של ילדים, על אישיותם ועל תפיסת עולמם העתידית. בין הגורמים: גנטיקה, ביולוגיה, מזג אישי, המשפחה, הסביבה שהילד גדל בה, תגובות ההורים לצרכיו, הזדמנויות ללמידה ולהתנסות ותגובות התינוק לסביבתו. התפתחות היא תהליך אינטראקטיבי מורכב ואינה מושפעת ממשנתה אחד בלבד כמו גנטיקה.

התפתחות מתרחשת לאורך מעגל החיים כולו ולכן חשוב להתבונן על הגורמים המקדמים התפתחות, על הגורמים המעכבים אותה, ועל השפעה ארוכת הטווח של גורמים אלה.

בהגדרת התפתחות יש לשים את הדגש על נקודת מבט הוליסטית, המביאה בחשבון את ההיבטים השונים של ההתפתחות – מוחית, רגשית, חברתית, קוגניטיבית, תרבותית וביולוגית – ומזמינה להתבונן התבוננות מקיפה בגורמים השונים המשפיעים על התפתחותם של ילדים.

גישה אקולוגית מסתכלת על ההתפתחות בתוך הקשרים שונים שילדים גדלים בהם, ורואה כיצד הקשרים אלה משפיעים על ההתפתחות.

שני שחקנים ראשיים משפיעים על התפתחותם של ילדים:

התפתחות המוח | בחמש השנים הראשונות מוחו של הילד מתפתח במידה ובמהירות גדולות יותר מבכל תקופה אחרת בחייו. החוויות המוקדמות – הדברים שהוא רואה, שומע, מריח, טועם ונוגע בהם – מגרות את מוחו ויוצרות מיליוני קשרים חדשים. כאן נוצקים היסודות ללמידה, לבריאות ולהתנהגות בחיים. השנים הראשונות גם מזמנות את הסיכוי הרב ביותר לשינויים הגדולים ביותר במבנה המוח. שינויים אלה מושפעים בין השאר ממערכות יחסים של הילד ומההתנסויות שלו.

מערכות יחסים | שלוש השנים הראשונות מניחות את אבן היסוד להתפתחות רגשית חברתית. בשנים אלה התשתית לאישיותו של הילד, הבסיס לתפיסתו העצמית והמודל הראשוני לאופן יצירת קשרים בין־אישיים נבנים ומתעצבים. אחד המרכיבים החשובים בהתפתחות הרגשית הוא תהליך ההתקשרות (Bowlby, 1982). ההתקשרות היא יצירת קשר ראשוני ספציפי, עם אדם אחד או יותר המכונן עם התינוק מערכת יחסים. התקשרות זו נובעת מן הצורך של הפעוט בקשר רגשי, באהבה, בהגנה ובביטחון.

במערכת יחסים מיטיבה בין התינוק לבין מי שמטפל בו תפתח חוויה של ביטחון (בסיס בטוח), ובהמשך תפתח אצל הילד אוטונומיה, המתבטאת בהפרדה רגשית הדרגתית מדמות ההתקשרות, בגיבוש תפיסת "האני" בנפרד מדמות ההתקשרות ובתפקוד עצמאי. מערכת יחסים מיטיבה כוללת את היכולת לקרוא את כל קשת האיתותים של התינוק או הפעוט, לפרש אותם נכון ולהיענות להם באופן מותאם. מערכת יחסים זו בונה את התשתיות לתהליכי החיברות של הילד. הילד לומד את הכללים, את אמות המידה ואת הערכים של החברה שהוא חי בה.

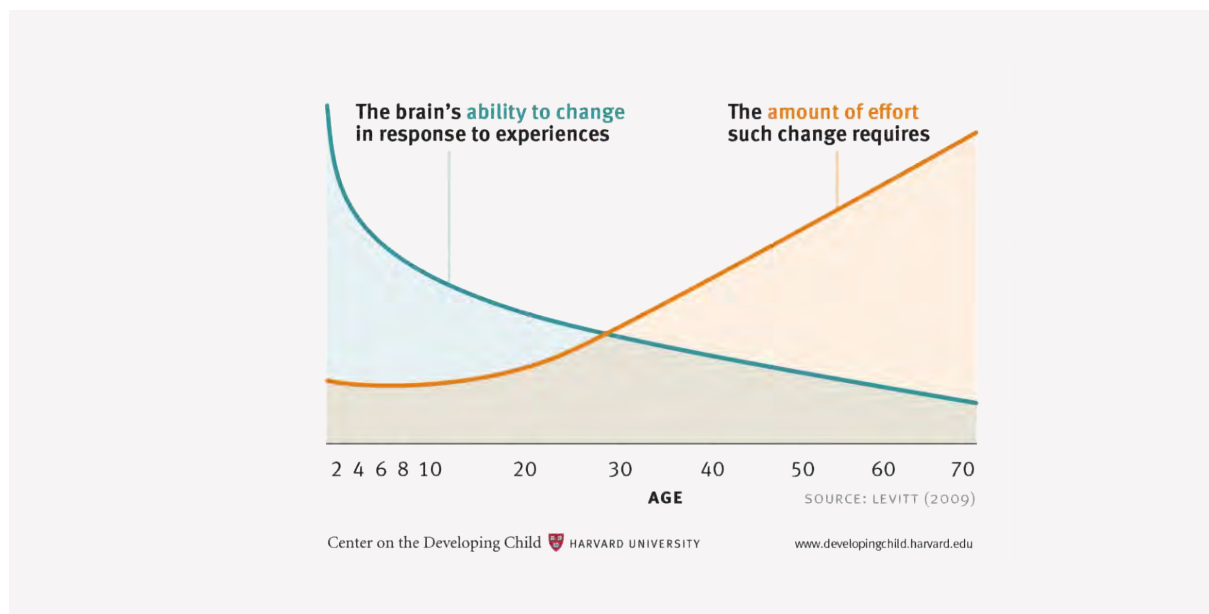
אנו יודעים כיום שמערכת יחסים מיטיבה משפיעה על התפתחות המוח ומאפשרת לילד להתפתח כאדם בעל יכולות להשתלב בחברה ולנהל את חייו באופן עצמאי. חסך משמעותי בקשר עלול לפגוע בהתפתחות המוח של הילדים, ביכולת המובילית שלהם, ביכולות הלמידה שלהם, ביכולת לקרוא ולהבין סיטואציות וביכולת לווסת את עצמם ולהשפיע על עתידם.

התפתחות המוח בגיל הרך

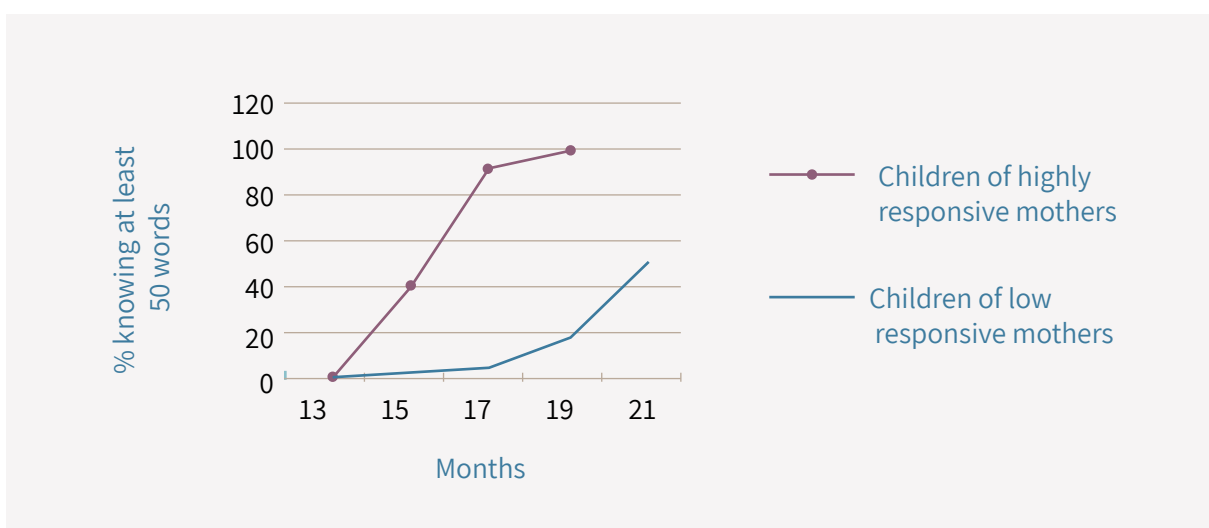
3

בשנים הראשונות לחיים יותר ממיליון קשרים נירולוגיים נוצרים במוח בכל שנייה. התנסויות מוקדמות משפיעות על מבנה המוח ומהוות את היסודות ללמידה, להתנהגות ולבריאות. השימוש במונח "פלסטיסיות" של המוח מתייחס ליכולת של המוח ללמוד מהתנסויות ולשתנות בעקבותן. תודות לגמישות של מערכת העצבים במוח, המכונה בשפה המדעית "גמישות המוח" או "נירופלסטיסיות", מערכת העצבים במוח מסתגלת לשינויים הללו והלמידה מתרחשת.

בזכות "הפלסטיסיות של המוח", נירונים חדשים נוצרים במוח בכל פעם שאנו לומדים דברים חדשים. תהליך היווצרות הנירונים זכה לשם המדעי "נירוג'נסיס", ובתרגום חופשי משמעותו "בריאה של תאים חדשים במוח". אבל ה"נירוג'נסיס" אינו התהליך המשמעותי היחיד המתרחש במוח בעת הלמידה. תהליך נוסף ומרתק נקרא "חיווט מחדש" (Brain rewiring), ובו חיבורים חדשים נוצרים בין הנירונים במוח. החיבורים הללו נוצרים בסינפסות, שהן הצמתים המחברים בין הנירונים. הלמידה המתמדת משנה ומפתחת את החיווטים במוח באופן מתמיד והיא אחראית לגידול ביכולות הקוגניטיביות שלנו ולהתפתחותן. חשוב להבין כי יכולת זו נמצאת בשיאה בשנים הראשונות והולכת ודועכת עם הזמן. הזנחה, התעללות, לחץ מרעיל וטראומה קשה בגיל הרך פוגעים ביכולת החיווט של המוח וביכולת המוח להשתנות עם השנים.



פיתוח היכולות הקוגניטיביות והרגשיות, הקשרים החברתיים, והבריאות הפיזית והנפשית הוא תהליך הנמשך כל מעגל החיים, והוא מוטבע ביכולות המוח ובתפקודיו, במערכת הקרדיווסקולארית, במערכת החיסון ובמערכת המטבולית. כל אלה ישפיעו על הבניית יכולת להצליח בבית הספר, במקום העבודה ובקהילה. אם כל אחת מהמערכות האלה תהיה מלופפת בשנייה ליפוף הדוק, חבל החיים יהיה חזק, עמיד וגמיש והיכולת להסתגל לכל מיני מצבים תהיה טובה יותר. לדוגמה: היכולת להצליח בבחינת שמע באנגלית אינה תלויה אך ורק ביכולות השמיעה וביכולת לתת משמעות למילים, אלא קשורה גם לעצם קיומה של מערכת יחסים הדדית של הילד עם מבוגר, שבה הוא קיבל תגובה למלמולים שלו מינקות. ילדים שאינם זוכים להתייחסות למלמולים שלהם כתינוקות יגדלו עם חסך שפתי (Tamis-LeMonda et al., 2001).



מערכות יחסים מיטיבות וחיובותן להתפתחות בגיל הרך

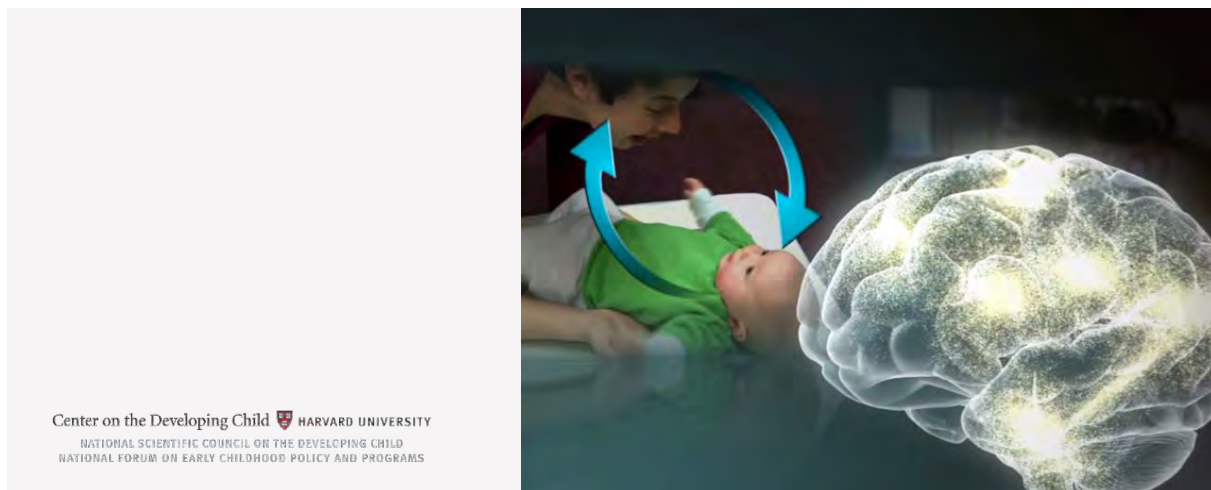
4

מערכות יחסים מיטיבות מקדמות קשרים מוחיים חזקים

ילדים גדלים לא רק בתוך מערכות היחסים שלהם עם הוריהם ועם משפחתם אלא גם במערכות היחסים שלהם עם אנשים משמעותיים אחרים, כמו חברי משפחה מורחבת, שכנים, מטפלת, גננת, אחות טיפת חלב ועוד. כל מערכות יחסים אלה יש בהן כדי להשפיע על ההתפתחות של הילד אינטלקטואלית, רגשית, חברתית, התנהגותית ופיזית. יציבות במערכות יחסים תשפיע על ההתפתחות המאוחרת יותר, למשל על הערכה עצמית, על ביטחון עצמי ועל בריאות נפשית ופיזית. חשוב להבין שמערכות יחסים משמעותיות שילדים בונים מהוות את תשתיות ההתפתחות בגיל הרך ואת עמודי התווך לעתיד, והיעדרם פוגע בהתפתחות העתידית. מערכת היחסים ההדדית בין ההורה לילדו עוזרת בבניית היכולת של הילד לווסת את עצמו וכן בבניית פונקציות ניהוליות. חוסר באינטראקציה הורה-ילד יוצר מחסור בהתפתחות רשת נוירונים. חלקים חיוניים של המוח נפגעים ואינם מתפתחים, לפי העיקרון "Use it or lose it", מאחר שלמוח חסר מידע שיעזור לו "לארגן את עצמו" למערכת מתפקדת.

הדדיות במערכת יחסים (Reciprocity)

הכוונה למערכת התקשורת בין ההורה לילדו התינוק. הילד שולח איתותים ביחס לצרכיו, ההורה שם לב לאיתותים אלה, מפרש אותם נכון ומגיב לילדו באופן מותאם. הילד מגיב אף הוא לתגובת ההורה. ריקוד זה נותן לילד תחושה של ביטחון ומוססת אותו. להדדיות במערכת היחסים יש תפקיד חשוב, למשל בהבניית השפה.



תפקודים ניהוליים / פונקציה ניהולית (Executive function)

המונח פונקציה ניהולית מתייחס לתהליכים מוחיים גבוהים של שליטה קוגניטיבית. תפקודים אלה אחראים ליכולתו של הילד להתמיד במשימות, ליזום, לעכב רגשות, לווסת את עצמו, להקשיב, לזכור ועוד. הפונקציה הניהולית אחראית לרמת התפקוד החברתי והלימודי. היא למעשה אוסף יכולות שהן מעין מגדל פיקוח המנהל בקרה אווירית (Air traffic control system), ומאפשר תכנון, השגחה, וניהול של מידע המגיע בזמנית לילד. יכולות אלה ברובן אינן מודעות ואי אפשר לשלוט בהן באופן רצוני. מכאן החשיבות הרבה בהתפתחות מוחית תקינה שתאפשר בעתיד תהליכים מוחיים אלו.

חשוב לזכור שיש פגיעות נירולוגיות הפוגעות בפונקציה הניהולית, למשל הפרעת קשב וריכוז או אוטיזם. ילדים אלה יתקשו לווסת את עצמם, לעכב רגשות, להקשיב, לזכור אירועים לפי פגיעה אורגנית ספציפית ולא לפי מערכות יחסים לא מיטיבות. עם זאת, ילדים ככלל אינם נולדים עם תפקודים ניהוליים, אלא עם הפוטנציאל לרכוש אותם במערכות יחסים מיטיבות. אפשר להסביר מערכות יחסים דרך תאוריית ההתקשרות.

קצת על התקשרות והקשר לפונקציה הניהולית

המוטיבציה של התינוק ליצור קשר עם הדמות המטפלת היא ראשונית ובסיסית והמקור שלה ביולוגי, שכן יש לה ערך הישרדותי. ההתקשרות מתבססת בסדרה של שלבים בשנתיים הראשונות לחיים, ובעיקר החל מהחצי השני של השנה הראשונה. כל הילדים מפתחים התקשרות, אך השאלה היא מהי טיבה. תהליך ההתקשרות הוא תהליך איטי המכוון כלפי הדמות המשמעותית. בתחילה הוא מתבצע אינסטינקטיבית אך בהדרגה נעשה מותאם יותר לילד ולמטרה. יש נטיות מולדות ליצירת התקשרות עם דמות ויש התנהגויות ספציפיות ליצירת התקשרות זו. עם זאת, דמות ההתקשרות אינה מולדת אלא תלויה בסביבת הילד ובדמות הקבועה שתהיה בחייו.

סוגי התקשרות

ההבדל בין סוגי ההתקשרות נובע מסוג הטיפול שהתינוקות חוו.

התקשרות בטוחה | התינוק מרגיש ביטחון בקשר ויוצר דפוס של יחסים שבהם התינוק סומך על הקרבה הפיזית והרגשית של הדמות המטפלת. בזמן פרידה התינוק יחוש מצוקה.

התקשרות לא בטוחה | התינוק אינו סומך על הזמינות הפיזית והרגשית של הדמות המטפלת. התינוק מתקשה להשתמש בה כבסיס בטוח לחקירה ואינו משתמש בה כדמות הרגעה (היא אינה דמות מווסתת).

על בסיס התנסויות אלה עם דמות ההתקשרות נוצר מודל עבודה פנימי של מודלים ייצוגיים, קוגניטיביים ורגשיים, שיש לאדם על המציאות החיצונית, על היכולת שלו לתפקד בה, על העצמי, האחר ואופי היחסים ביניהם. כלומר, הציפיות של הילד מהדמות המטפלת ועולמו החברתי מתבססים על דפוס ההתקשרות שנוצר. המודלים הללו מתחילים להיבנות על בסיס ההתנסויות הספציפיות במצבים של צורך וסכנה. הילד מפתח את המודל שיש לו על דמויות מטפלות על ידי הכללה. כלומר, הילד מנבא את תגובת הדמות לפי סוג התנהגות. מאחר שהמודל דינאמי, הוא יכול להתחזק או להשתנות בעקבות התנסויות וחוויות חיים. הוא מאפשר לשקול חלופות לפעולה, לקלוט מידע ולהשפיע על ההתנהגות והרגשות, דרך עיבוד המידע והזיכרון.

במערכת היחסים המיטיבה קיימת רגישות הורית והיא מובילה ליצירת התקשרות בטוחה ולמודל עבודה פנימי מופנם, המאפשר בנייה של תפקודים ניהוליים.

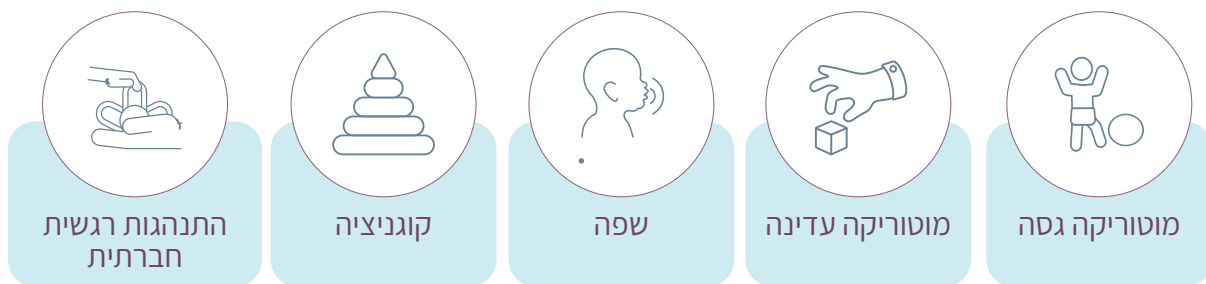
מחקרי אורך מראים כי יש קשר בין התקשרות בטוחה לתפקודים ניהוליים. ילדים שחוו התקשרות בטוחה הם עמידים, בטוחים בעצמם וחברתיים יותר, אמפטיים יותר לסבלו של האחר ויוצרים מערכות יחסים עמוקות יותר. השפה שלהם מתפתחת טוב יותר ובגיל מוקדם, אוצר המילים שלהם וכן טווח הקשב רחבים יותר. מחקרים נוספים מראים כי ילדים בטוחים הופכים להיות מבוגרים קומפלטניים ומווסתים. הם מעורבים פחות באירועים שאופיים אלים ומצייתים יותר לחוקי החברה והתרבות (von der Lippe et al., 2010; Bernier et al., 2015; Mares & McMahon, 2020).

5 אבני דרך התפתחותיות

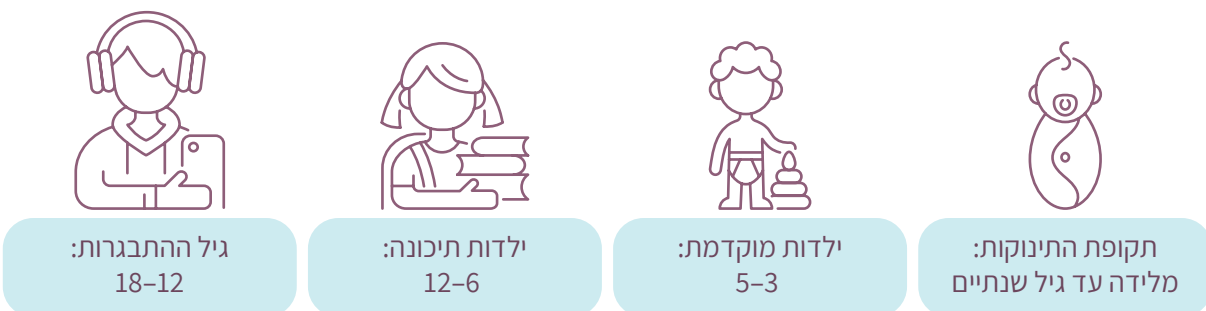
הישגים התפתחותיים נקראים "אבני דרך". בחינת אבני הדרך בתהליך הגדילה וההתפתחות חשובה לשם איתור מוקדם של בעיות.

ממש בימים אלו עדכן איגוד רופאי הילדים בארצות הברית את רשימת אבני הדרך ההתפתחותיות, כדי לשפר את יכולות האיתור המוקדם (Zubler et al., 2022). זאת בהבנה כי איתור מוקדם מאפשר מניעה עתידית של בעיות התפתחותיות או לפחות בניית תוכניות התערבות שיאפשרו לילד לחזור למסלול התפתחותי מותאם עבורו. חשוב לזכור שיש הבדלים אינדיווידואליים בין ילדים וצריך להביאם בחשבון כאשר בוחנים את התפתחותם. שונות זו מושפעת מגורמים רבים, כפי שצוין, ובהם גנטיקה, ביולוגיה, מזג אישי, המשפחה, הסביבה שהילד גדל בה, תגובות התינוק לסביבתו, תגובות ההורים לצרכיו, תרבות והזדמנויות ללמידה ולהתנסות.

לכל טווח גילים אבני הדרך התפתחותיות שרצוי שהילד ירכוש באותו שלב, והן:



החלוקה המקובלת לטווחי גילים היא:



בשנת 1948 פיתח הביגהרסט רשימה של משימות התפתחותיות על פי חלוקה לתקופות (Havighurst, 1948). כיום עם עליית מדעי המוח השתנתה ההסתכלות על משימות התפתחותיות. הדגש הוא על התפתחות מוחית תקינה המובילה בהכרח להתפתחות כללית תקינה. השגת אבני דרך התפתחותיות היא העיקר. דגל אדום משמעו שהילד אינו מבצע את אבני הדרך ההתפתחותיות התואמות לגילו. לדוגמה ילד בן 15 חודשים שאינו מנופף בידו "ביי ביי", אינו מצביע על חפצים ואינו ממלמל או משתתף במשחק "קוקו", מראה עיכוב התפתחותי שיש לבדוק אותו ואת המקור לו.

הערה: המסמך לא יפרט את אבני הדרך ההתפתחותיות. אפשר לעיין בחוברת "להיות משפחה", המציגה באופן נגיש וברור את אבני הדרך ההתפתחותיות מלידה עד גיל 6, בקישור הבא: https://meyda.education.gov.il/files/shefi/horim/mishpacha/Lihyot_Mishpacha_Sefer.pdf

תיאורית האקולוגיה ההתפתחותית של ברונפנברגר (Bronfenbrenner, 1979, 2007) היא מודל אקוסיסטמי המתייחס להקשרים שילדים גדלים ומתפתחים בהם. המערכת במודל מורכבת מארבעה רבדים המסודרים כמעגלי התייחסות, החל ממי שיש לו קשר בין־אישי ישיר עם הילד ועד להשפעות של גורמי מדיניות ותרבות. הרבדים השונים מוצגים בתרשים.

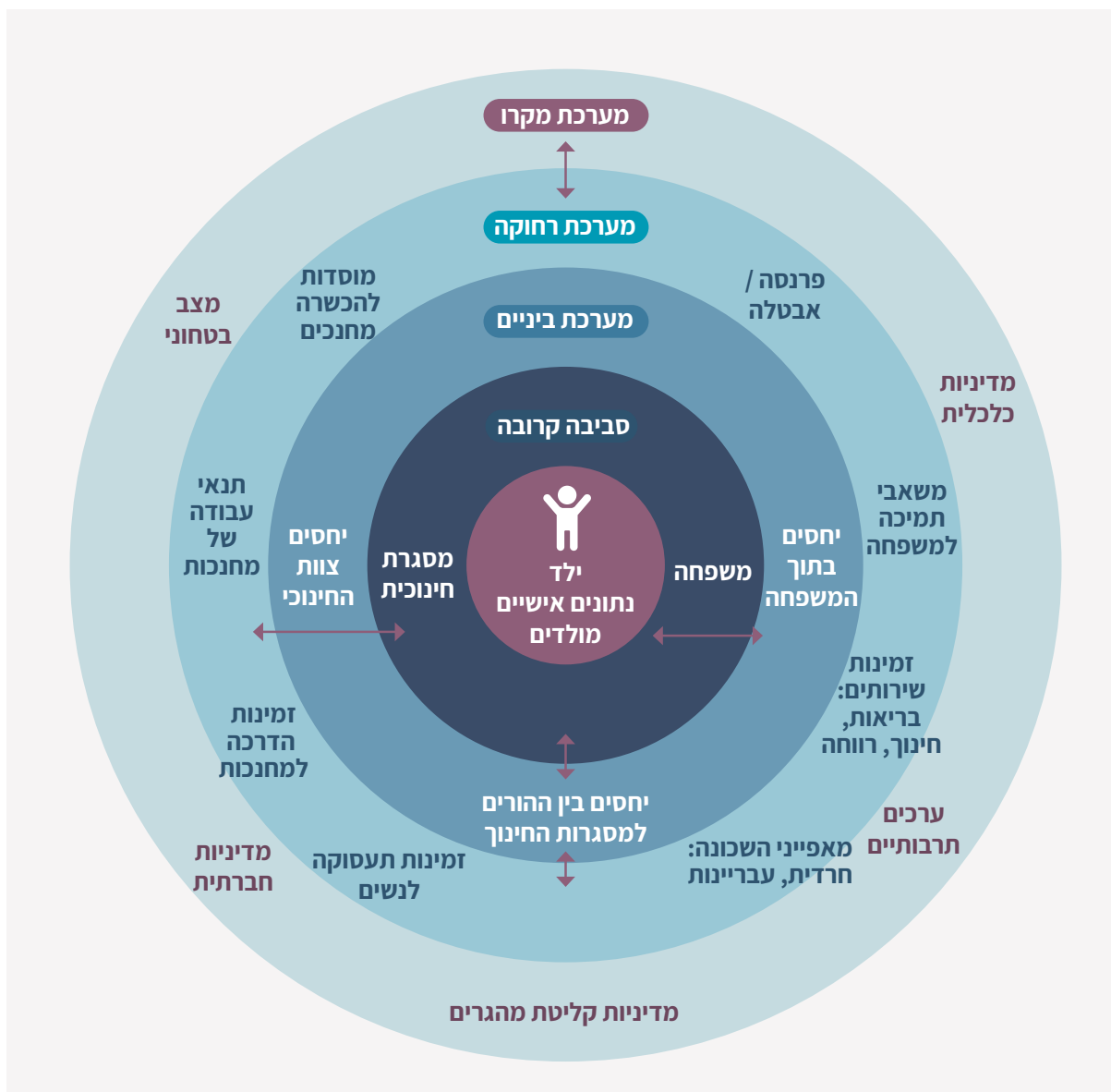
מערכת המיקרו, או הסביבה הקרובה, מורכבת מהמטען הגנטי שהילד קיבל מהוריו (למשל מנת המשכל שלו ומחלות גנטיות מסוימות) ומיחסים ישירים בין הילד לבין אחרים בסביבתו. למשל, הקשר הורה-ילד או הקשר בין גננת/מטפלת/מורה לילד.

מערכת המזו היא מערכת ביניים המכילה את היחסים שבין האנשים השונים שנמצאים בקשר ישיר עם הילד. למשל בין מורה להורים או בין הורי התלמידים. אלו משפיעים על היחסים הישירים של כל אחד מהם עם הילד.

מערכת האקסו היא מערכת רחוקה יותר מהילד שכוללת למשל את השכונה שהילד גדל בה (כמו שכונה חרדית או שכונה שבה רמת העבריינות גבוהה). מערכת זו כוללת גם את אפשרויות הפרנסה או האבטלה עבור המשפחה, זמינות שירותי בריאות והתפתחות הילד באזור המגורים, מערכות התמיכה הזמינות למשפחה, וגם גורמי מדיניות ונהלים, כמו הנחיות תע"ס לעו"ס נוער.

מערכת המקרו מייצגת את הגורמים התרבותיים הכוללים את הנורמות, הערכים והסמלים של כלל המערכות. התרבות מקרינה על כל המערכות הקרובות יותר שהוצגו עד כה. למשל תרבות קולקטיבית עשויה להדגיש קונפורמיות לנורמות, והיא תיתן אותותיה בכל שאר המערכות. מערכת זו כוללת גם את המצב הביטחוני של המדינה, מדיניות חברתית ומדיניות כלכלית.

כדי להבין התפתחות יש להביא בחשבון את ההקשרים שילדים גדלים בהם ואת אופן השפעתם עליהם. עוני לדוגמה הוא הקשר אחד היכול לפגוע לעיתים בהתפתחותם של ילדים. מערכת יחסים בין הורה לילד היא הקשר נוסף. עוני בפני עצמו אינו יכול להסביר התפתחות של ילדים אלא רק בהקשר נוסף, כמו למשל לחץ הורי הגורם הורות מתעללת או מזניחה. כאשר יש עוני אבל לצד זאת הורות מיטיבה, הפגיעה ההתפתחותית פוחתת משמעותית. על כן חשוב לבחון את ההקשר, כדי לבחור או להציע תוכנית התערבות מבוססת מחקר המביאה בחשבון את ההקשר שהילד גדל בו.



נוסף למודל האקולוגי יש מודלים המסבירים הקשר התפתחותי באינטראקציה בין גנטיקה לסביבה, כמו למשל מודלים של שונות ברגישות של הפרט להשפעות הסביבה על התפתחותו. לגישה זו שני מודלים עיקריים:

מודל רגישות-דחק (Diathesis-Stress), המוגדר גם בשם מודל סיכון כפול (Dual risk), מבוסס על תיאוריה פסיכולוגית המסבירה תופעות התנהגותיות של הפרט הנגרמות כשיש לו פרה-דיספוזיציה לפגיעות (Vulnerability) והוא חווה מצבי דחק ביומיום. כלומר קיימת נטייה ביולוגית או גנטית לפגיעות והיא תתבטא במצב של מצוקה סביבתית. המודל מאפשר הסתכלות על האינטראקציה בין תכונות ביולוגיות גנטיות לבין השפעות הסביבה כמקדמת התפתחות של פתולוגיות רגשיות. המודל מסביר מדוע אנשים שונים עשויים להגיב באופן שונה לאירועי חיים דומים. אם הפרט אינו נושא את הגורם לפגיעות, האינטראקציה עם סביבה שאינה מיטיבה לא בהכרח תשפיע על התפתחותו. לעומת זאת, אם הפרט נושא את אותו הגן וחשוף לסביבה שאינה מיטיבה, הפרט בסיכון (Belsky et al., 2007). לדוגמה, לאנשים מסוימים יש נטייה טבעית, לרוב גנטית, למחלות נפש, אך אין די בנטייה זו כדי לגרום הפרעת נפש. הרגישות או הפגיעות להפרעות נפש הופכת להפרעה כשהאדם עובר רף מסוים של דחק. כלומר המחלה מתפרצת רק כשסביבה מעיקה דיה – כמו ילדות קשה או קושי אחר בהמשך החיים – מפעילה את הגנים האלה.

מודל הרגישות הדיפרנציאלית, או רגישות מובחנת השפעה (Differential Susceptibility), של ג'יי בלסקי (Jay Belsky), מתייחס לשונות בין פרטים באופן השפעת הסביבה שהם גדלים בה על התפתחותם. יש פרטים שמידת הרגישות

(Susceptibility) שלהם חושפת אותם יותר מאחרים להשפעותיה של הסביבה שהם גדלים בה על התפתחותם לטוב ולרע, כלומר הם רגישים יותר גם להשפעה שלילית של סביבה שאינה מיטיבה וגם להשפעה חיובית של סביבה מיטיבה.

בלסקי סקר את המחקרים הקיימים וראה שאנשים שיש להם רגישות גנטית ורקע קשה, נמצאים בסיכון גבוה יותר לפתח הפרעות נפש, בדיוק כפי שמודל רגישות-דחק חוזה. בה בעת, אנשים שיש להם אותה רגישות גנטית אך הרקע שלהם מיטיב, גדלים להיות נורמאליים ולעיתים מצבם טוב יותר מאשר בני גילם בעלי הגנים הטובים. בניגוד למה שהיה אפשר לצפות, השילוב בין גנים רעים וסביבה טובה מניב לעיתים קרובות בריאות רבה יותר ותפקוד פסיכולוגי מוצלח יותר מאשר השילוב בין גנים טובים לסביבה טובה.

שם נוסף שניתן לתופעה זו נקרא "השערת הסחלב", מושג של דויד בובס (Bobbs, 2009). השם הזה נבחר בהשראת מחקרם של ברוס אליס (Ellis) ותומס בויס (Boyce). הם טענו ב-1995 כי ילדים אחדים הם כמו שן הארי ואחרים הם כמו סחלבים. צמחי שן הארי הם צמחים בלתי מזיקים שצצים בכל מקום ומרגישים בבית בכל קרקע ובכל אקלים – מצדי מדרכות ועד מזבלות, מצלעות הרים ועד יערות חרוכים. לא כך הסחלבים. אם תוציאו אותם מיערות הגשם שלהם הם יכמשו, אבל אם תשתלו אותם באדמה המתאימה ותטפלו בהם כמו שצריך, הם יפרחו במלוא יופיים.

כמו שן הארי, יש ילדים שגדלים היטב בכל הנסיבות והסביבות. במחקר של באקרמנס-קרנבורג, ילדים ללא המוטציה המסוכנת של DRD4 (גן המסייע בעיבוד דופמין במוח, ואחת המוטציות שלו מקושרת לאלימות, להיפראקטיביות ולכמיהה לחידושים) בקושי הושפעו מאיכות ההורות שהם זכו לה. היה הבדל זניח בין ילדים עם אימהות מיטיבות לילדים עם אימהות מחמירות. הגנים הטובים שלהם הגנו עליהם, כפי הנראה, מההשפעות השליליות של הרקע שהם באו ממנו. יש שיקראו לילדים האלה "נורמאליים" או "מאוזנים", אבל לפי השערת הסחלב, אין זה מדויק. ילדי שן הארי פשוט חסינים יותר, רגישים פחות, ואינם מושפעים מסביבתם – לא מהשפעותיה השליליות ולא מהחיוביות. ילדי הסחלב, לעומת זאת, מושפעים מאוד הן מסביבות רעות והן מסביבות טובות. הם סובלים יותר מאחרים בסביבה קשה אך מפיקים את המיטב מסביבה מיטיבה. לפי בובס, לא נכון לומר שהם פגיעים במיוחד לחוויות שליליות. הם רגישים "לכל החוויות". פרחי שן הארי הם קשיחים, והסחלבים גמישים; פרחי שן הארי מתנגדים להשפעת העולם החיצוני, ואילו הסחלבים נכנעים לה. הגנים שלהם במובן הזה אינם פגיעים אלא פלסטיים, והם מגיבים לסביבה ומעצמים את השפעותיה "לטוב ולרע", כפי שג'יי בלסקי אוהב לומר.

אליצה דרמנדז'יסקה (Elitsa Dermendzhyska) ממשיכה וטוענת "אחת ההשלכות המעניינות של המחקר החדש הזה הוא 'הצד האפל של החוסן', כפי שמכנה זאת ג'יי בלסקי. לרוב אנו חושבים שלאנשים בעלי חוסן נפשי יש יכולת אדירה להתאושש מכל המהמורות, ושזהו הסוד לבריאותם ולאשורם. ולכן אנו עושים כל שביכולתנו כדי לבנות כיתות בעלות חוסן נפשי וחברות חסונות שישגשגו בעולמנו חסר הוודאות. אבל מה אם חוסן נפשי אינו כוח־על שאפשר לפתח? מה אם מדובר בעצם באי־רגישות לקשיים, ב'שן-אריזם'?" (Dermendzhyska, 2018). הסכנה כאן לפי ג'יי בלסקי היא שאי אפשר לאמן את הסחלבים לפתח חוסן נפשי באמצעות תרגילים וויסות רגשי פשוטים, כי הם אינם יכולים להתגבר על נטייתם הטבעית לסבול מאוד מדחק. הרי בחברה שבה חוסן נפשי הוא מיומנות שאפשר לרכוש, אנשים שאינם מצליחים לרכוש אותה נחשבים לבעלי פגם אישיותי, ונדמה שהם פשוט לא רצו להתאמץ.

מנגד, רגישותם של הסחלבים לסביבה עשויה להניב להם יתרונות בלתי צפויים ולעזור לנו לפתח שיטות טיפול המותאמות להם במיוחד. הרי אם אנשים בעלי סיכון גבוה להפרעות נפש מגיבים יותר מאחרים לסביבות מיטיבות, הם אמורים להפיק תועלת רבה יותר מסביבות טיפוליות. במחקר שנערך בבתי יתומים ברומניה ב-2012 מצאו החוקרים שרק ילדים בעלי וריאנט הסיכון של 5-HTTLPR (גן המווסת את רמות הסרוטונין במוח ויש לו שלושה וריאנטים, או אַללים, בעגת המחקר הגנטי. יש אלל ארוך/ארוך, ארוך/קצר וקצר/קצר. לפי המחקר, האלל הקצר/קצר נושא את הסיכון הגבוה ביותר לדיכאון, והארוך/ארוך מגן מפניו). ילדים עם האלל הקצר/קצר הפיקו תועלת מהשהייה אצל משפחות אומנות איכותיות. אף על פי שתחום המחקר בנושא פתרונות וטיפולים מסוג זה עודו בראשיתו, הראיות הראשוניות הן מבטיחות. עם זאת, סביבה מתעללת או מזניחה, החושפת את הילדים ללחץ מרעיל בגיל צעיר מאוד, פוגעת גם בילדי לוע הארי.

טראומה: התעללות פיזית ורגשית, חשיפה לאלימות במשפחה והזנחה

7

ההגדרה המקובלת לטראומה לפי המגדיר של הארגון הפסיכיאטרי האמריקאי היא התנסות ישירה באירוע, חשיפה לאירוע או התמודדות עם אירוע שיש בו איום או סכנה ממשית של מוות או פגיעה משמעותית בילד או באחרים, או איום על השלמות הפיזית או הפסיכולוגית של הילד או של אחרים. הגדרה נוספת הלקוחה מהמדריך לאבחון וסטטיסטיקה של הפרעות נפשיות (DSM-V או Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders) היא "אירוע המערב מוות ממשי או פגיעה גופנית, איום לשלמות הגוף של האדם או של אחרים, שהאדם מגיב אליו בפחד אינטנסיבי, בחוסר ישע או באימה" (American Psychiatric Association, 2013).

מחקרים על היסטוריה של טראומה בילדות מתמקדים בעיקר בהיסטוריה של התעללות פיזית, מינית, רגשית או הזנחה בילדות (Chu & Dill, 1990; Fink et al., 1995) ומדגימים כיצד התנסויות טראומתיות בילדות משפיעות על ההתפתחות המיידית וארוכת הטווח של תסמיני מצוקה הכוללים: דיכאון, חרדה, הפרעות בזהות, רגישות בין-אישית, התנהגויות של הרס עצמי, שימוש בחומרים, הפרעות אכילה ושינויים פיזיולוגיים מגוונים (Croft et al., 2019).

מצבי לחץ נוספים היכולים לעורר חוויה של טראומה בקרב ילדים הם: כאשר תינוק או ילד חווים איום רגשי מתמשך אשר גורם חרדה קיצונית, תחושת חוסר אונים ואובדן שליטה; מצבים של איום בלתי צפוי, עם אלמנטים של אימה הפוגעים קשות בתחושות הביטחון וההגנה שהיו ברורים עד כה. מצבים אלה מביאים להצפה סנסורית שהילד אינו יכול להכיל או לעבד. גם איום על השלמות הפיזית של ההורה גורמת לילד טראומה. חשיפה לאלימות בין הורים עלולה לגרום תסמונת דחק פוסט-טראומטית בקרב תינוקות וילדים.

סוגי טראומה

התעללות פיזית | פגיעה אלימה של בן משפחה או אדם מבוגר האחראי לילד, בין שהיא נעשית במישרין ובין שבעקיפין, באופן קבוע ומכוון או כאירוע חד-פעמי, כדרך חינוכית שגרתית, כענישה, או בשל התפרצויות זעם וקשיים בריסון עצמי של ההורה. התעללות מסוג זה באה לידי ביטוי במעשים הגורמים או עלולים לגרום נזק פיזי לילד כגון פציעות, שבירת אברים, כוויות, חתכים, תלישת שיער, נשיכה. התעללות בתינוקות כוללת בין השאר טלטולים עזים העלולים לגרום נזק מוחי בלתי הפיך, חסימת פה העלולה להביא לחנק, או מתן מזון או תרופות רעילים. התעללות פיזית קיצונית עלולה לגרום נכות ואף מוות. הפגיעות הגופניות לרוב כרוכות בפגיעה נפשית עקב תחושת הפחד, ההשפלה והעלבון בעת ההכאה. גם במקרים שהילד מחלים החלמה מלאה מההתעללות הפיזית, הידע הקיים מלמד כי לפגיעה הנפשית הנלווית השלכות קצרות וארוכות טווח. לעיתים ילדים אינם סובלים מפגיעה פיזית ישירה אלא חשופים לאלימות המתרחשת בסביבתם הקרובה. חשיפה לאלימות אף היא מלווה בפגיעה נפשית שהשלכותיה ארוכות טווח (מכון חרוב, חסר תאריך).

התעללות מינית | פגיעה בעלת אופי מיני בילד המתבצעת תוך פיתויו או תוך ניצול סמכותו ומרותו של המבוגר, לעיתים תוך שימוש בכוח, בכפייה ובאיום. בפגיעה נכללים אונס, מעשה סדום, החדרת חפצים לאיבר המין, מעשים מגונים, אוננות, חיבוק, ליטוף ונישוק שלהם גוון מיני, אקסהיביציוניזם (חשיפת איברים), מציצנות וכן שימוש בילדים לצורכי פורנוגרפיה או זנות. כל סוגי הפגיעה המינית הם עבירות פליליות.

התעללות רגשית | התעללות רגשית או נפשית היא מורכבת וקשה למדידה ולזיהוי יותר מסוגי ההתעללות האחרים. ככלל, זוהי התנהגות אכזרית שיטתית מצד ההורה או המבוגר האחראי והתנהגות הפוגעת בהערכה העצמית של הילד ובתחושת הזהות שלו. התעללות רגשית מורכבת מהבאים: דחייה או התעלמות ההורה מהילד; הפחתת ערכו של הילד על ידי ביקורת ולעג פוגעני; הפחדת הילד על ידי איומים; בידוד הילד; ניצול רגשי; מניעת גרייה מהותית (התייחסות רגשית, אהבה ודאגה); חוסר עקביות בהורות.

הזנחה | הזנחה היא כל פעולה או מחדל בגבולות המסורת התרבותית הקיימת אשר מונעים את קיומם של התנאים החיוניים להתפתחות רגשית וגופנית בריאה של הילד. הזנחה יכולה להיות מכוונת או תוצר של נסיבות חיים שנכפו על המשפחה. המשותף לכל ההגדרות הוא כשל או חסך בטיפול צרכים בסיסיים עבור הילד, המהווה סיכון לפגיעה בילד או שכבר הביא לפגיעה ממשית. הצרכים הבסיסיים של הילד כוללים מזון הולם, טיפול רפואי, ביגוד, התייחסות, הגנה והשגחה, חינוך ודיור נאות.

סוגי הזנחה:

הזנחה רפואית ההורה אינו דואג שהילד הזקוק לאיש מקצוע יקבל את הטיפול הראוי.	הפקרה והיעדר פיקוח עזיבת ילד מבלי לדאוג לפיקוח או לטיפול מתאימים.	הזנחה פיזית אי־דאגה לצרכים הפיזיים הבסיסיים כמו אוכל, ביגוד וניקיון.
הזנחה חינוכית התעלמות מהיעדרות הילד מהמסגרת החינוכית לפרקי זמן ממושכים.	הזנחה רגשית חוסר התייחסות לצרכים הרגשיים של הילד, כמו היעדר חום, היעדר תמיכה ועדות להתעללות בבן הזוג.	

השפעת טראומה על התפתחות

8

טראומה משפיעה על הזיכרון החבוי, המרומז (Implicit memory) ולא רק על הזיכרון המודע, המיוצג (Explicit memory). על כן היא ממשיכה להתקיים. הטראומה נרשמת בגוף ועוברת החייה דרך הגוף (Trauma lives in the body). כאשר לילד אין פשר ונראטיב לאירועים הטראומטיים, רמות החרדה וחוסר הוויסות יגברו. חשיפת ילדים לטראומות רבות או ממושכות יכולה לגרום טראומה מצטברת או לחץ מרעיל.

מחקר רחב – ACE (Adverse Childhood Experiences) Study – התקיים מ־1995 ועד 1997, דגם מעל 17,000 משתתפים, והראה שחוויות ילדות טראומטיות מעצבות לרעה את התוצאות העתידיות, החברתיות, ההתנהגותיות והפיזיות של האדם במידה ניכרת. המחקר הדגים כי ככל שחוויות הילדות של הילד שליליות יותר, כך גובר הסיכוי שהוא יסבול כמבוגר משלל בעיות כגון אלכוהוליזם ומחלות כבד וריאות, עד כדי פגיעה משמעותית בתוחלת חייו (Schmidt et al., 2020).

מחקרים נוספים שנערכו בנושא מצאו כי חשיפה לחוויות ילדות שליליות, כמו להתעללות פיזית, מינית או נפשית, או להזנחה פיזית או רגשית, נחשבת גורם טראומטי מכונן ורב־חשיבות בהתפתחות של תסמינים פסיכופתולוגיים ושלל

בעיות בריאותיות, התנהגויות ופסיכיאטריות בבגרות, כולל נטייה להתנהגויות מסכנות, סיכון מוגבר לדיכאון ולאובדנות ולשימוש בחומרים ממכרים כמו סמים ואלכוהול, ושיעורים גבוהים יותר של מחלות לב, כבד וסרטן (Felitti et al., 2019).

מלבד השלכות בריאותיות ופסיכולוגיות, לחשיפה לחוויות ילדות שליליות יש השלכות נוספות לאורך החיים הבוגרים, המתייחסות למאפיינים בסביבתו של האדם ולמערכות התמיכה שלו. נמצא קשר בין היסטוריה של חוויות ילדות קשות, בעיקר בקרב נשים, לבין רמות נמוכות יותר של השכלה ותעסוקה, לבין ריבוי בני זוג מיניים ולבין סיכויים גדולים יותר להבאת ילד ראשון לעולם בגילאים צעירים ומחץ למסגרת נישואים.

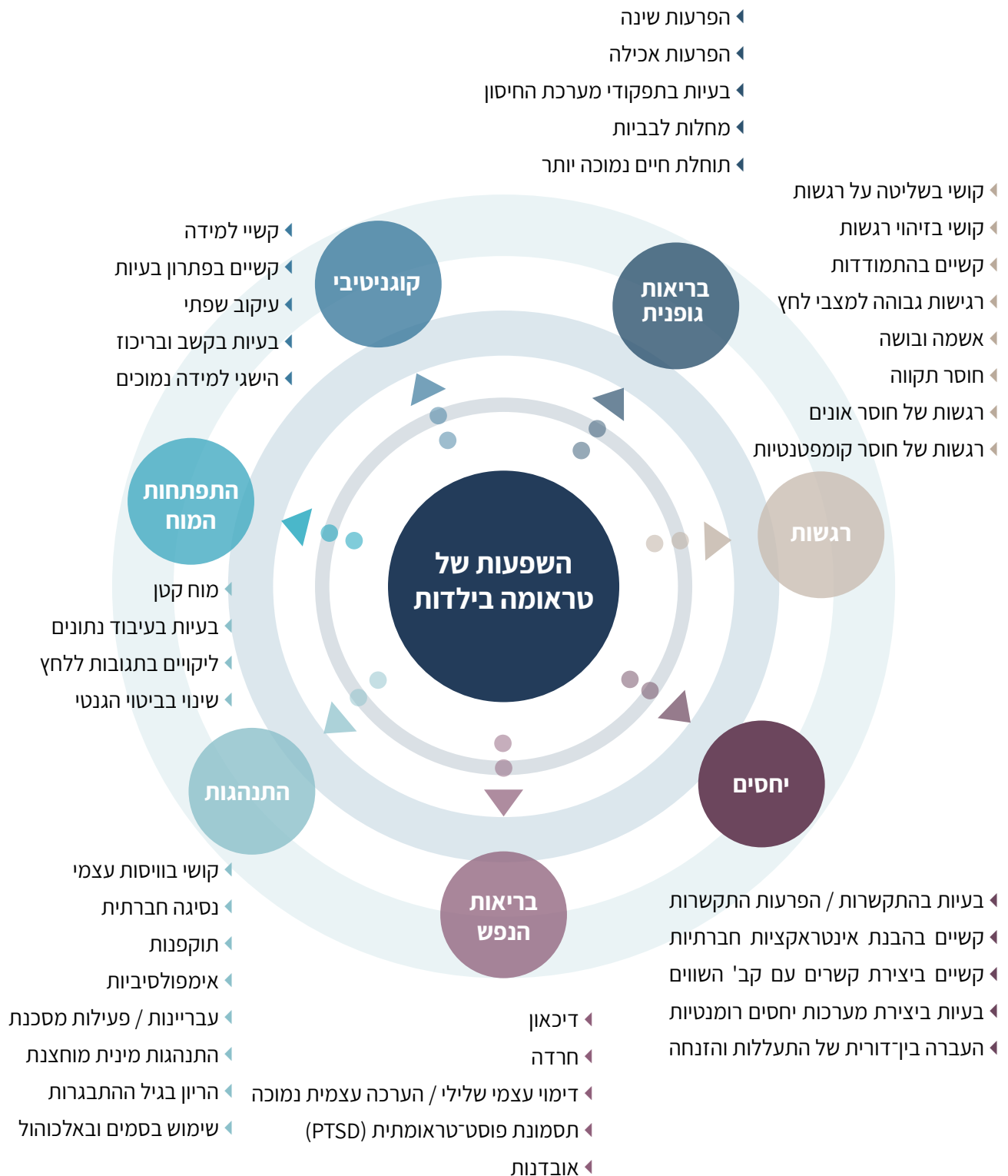
כאשר מקור הטראומה הוא ההורה עצמו, כמו במקרים של התעללות והזנחה, הילד לכוד בין חיפוש קרבה ונחמה מההורה, מקור ההתקשרות שלו, לבין הפחד ממנו. במקרים אלו היבטים מסוימים בהתנהגות ההורה, כמו טון דיבור, הבעת פנים ותנועת גוף, נעשים התזכורת הטראומטית אשר תמשיך ללוות את הילד גם בחייו הבוגרים ותתבטא באופן נרחב ביחסיו עם ילדיו שלו. מחקרים מצאו כי חשיפה לחוויות ילדות שליליות היא גורם סיכון משמעותי להעברה בין דורית של חוויות. כלומר לחוויות הטראומטיות מהילדות יש השפעה לא רק על חייו הבוגרים של האדם אלא גם על תפקודו ההורי (Steele et al., 2016).

חשיפה לטראומה בילדות פוגעת במישורים רבים של התפתחות:

קשיי למידה, קשיים בפתרון בעיות, עיכובים שפתיים, בעיות קשב וריכוז, יכולות והישגים אקדמאיים נמוכים.	 קוגניטיבית
היקף מוח קטן, קושי בעיבוד נתונים, ליקויים בתגובה ללחץ עד לשינוי בביטוי הגנטי.	 התפתחות המוח
קושי בוויסות עצמי, תוקפנות, נסיגה חברתית, אימפולסיביות, מעורבות בפעילות עבריינית, מעורבות בפעילות מסכנת, שימוש בסמים ואלכוהול, התנהגות מינית מוחצנת או לא מותאמת וסיכון להיריון בגיל ההתבגרות.	 התנהגות
הפרעות הירדמות, הפרעות שינה, הפרעות אכילה, בעיות בתפקודי מערכת החיסון, מחלות לב ותוחלת חיים נמוכה יותר.	 בריאות
קושי בשליטה על רגשות, קושי בזיהוי רגשות, רגישות גבוהה למצבי לחץ, תחושות של אשמה ובושה, של חוסר מסוגלות ושל חוסר אונים.	 רגשות
הפרעות התקשרות, קשיים בהבנת אינטראקציות חברתיות, קשיים ביצירת קשרים עם קבוצת השווים, בעיות ביצירת מערכות יחסים רומנטיות והעברה בין דורית של התעללות והזנחה.	 מערכות יחסים
דימוי עצמי נמוך, תחושת חוסר הערכה, דיכאון, חרדה, אובדנות ותסמונת פוסט-טראומטית מורכבת או כרונית.	 בריאות הנפש

בקרב ילדים לעיתים קשה לזהות סימני מצוקה בעקבות טראומה, מאחר שהם אינם תמיד מראים אינדיקטורים לכך. לפעמים האינדיקטורים אינם מדווחים ועל כן קיימת תת-הערכה של אירועים טראומטיים בעיקר בגיל הרך.

השפעות של טראומה בילדות



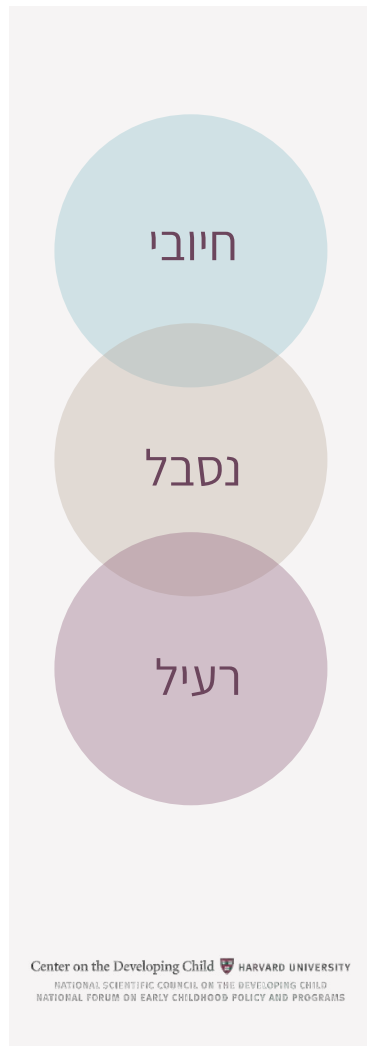
Source: Child Trend

לתגובת ילדים ללחץ שלוש דרגות:

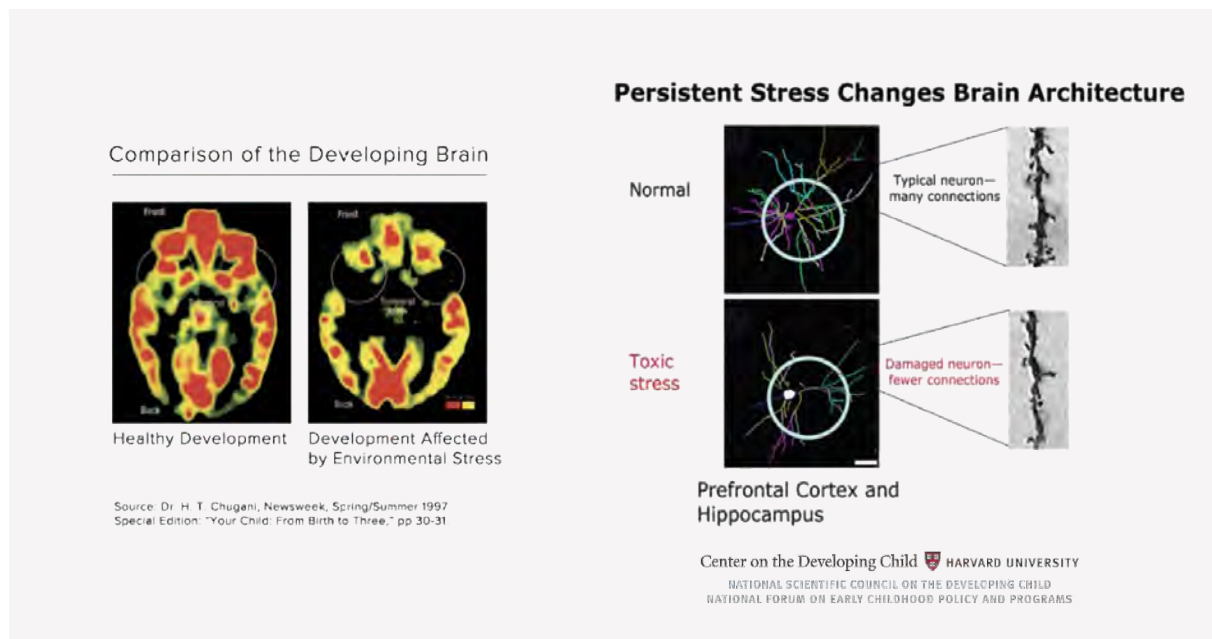
תגובת לחץ חיובית | תגובה נורמאלית וחיונית להתפתחות תקינה, המאופיינת בעלייה קלה של דפיקות הלב ולחץ הדם ובהורמוני הלחץ. לקטגוריה זו שייכים אירועים כמו היום הראשון של הפעוט במעון או עם מטפלת חדשה, או חיסון בטיפת חלב.

תגובת לחץ נסבלת | הגוף נכנס לדריכות גבוהה יותר לפרק זמן ארוך יותר. למשל במצב של אובדן אדם קרוב או פציעה קשה. אם הלחץ מוגבל בזמן וממותן באמצעות מערכת יחסים תומכת ומיטיבה של אדם בוגר העוזר לילד להסתגל, הגוף והמוח יתאוששו וכנראה לא נראה השלכות משמעותיות לאורך זמן.

תגובת לחץ רעיל | לחץ רעיל מוגדר כהשפעתה המתמשכת, התכופה או הקיצונית של תגובת לחץ, שהילד סובל ממנה בלי לקבל תגובה מאזנת, מכילה, ממתנת, טיפולית או מונעת מצד מבוגר אחראי. מצב זה מתרחש כאשר הילד חווה לאורך זמן, בתדירות גבוהה ובעוצמה גבוהה התעללות רגשית, הזנחה כרונית, שימוש של דמות המטפל בסמים ובאלכוהול, מחלת נפש שאינה מאוזנת של דמות המטפל, חשיפה חוזרת לאלימות, מצב שבו דמות המטפל היא גם מקור לתמיכה וגם מקור לפחד, או עוני קשה ללא תמיכה מתאימה של מבוגר. תגובת לחץ לאורך זמן יכולה להשפיע על התפתחות מבנה המוח ועל התפתחות פיזית של הילד. לחץ רעיל הוא גורם סיכון למחלות כמו מחלות לב, יכולות קוגניטיביות נמוכות, שימוש בחומרים ממכרים ומצבים נפשיים כמו דיכאון או הפרעות אישיות (Greeson et al., 2014). המחקר מראה שהתערבות מוקדמת יכולה למנוע את ההשלכות של לחץ רעיל לאורך זמן. יש חשיבות רבה באיתור גורמי הלחץ הרעיל ובהתאמת תוכנית התערבות מבוססת מחקר (Shonkoff & Garner, 2012).



Center on the Developing Child HARVARD UNIVERSITY
NATIONAL SCIENTIFIC COUNCIL ON THE DEVELOPING CHILD
NATIONAL FORUM ON EARLY CHILDHOOD POLICY AND PROGRAMS



לחץ ומצוקה גבוהים יוצרים תגובה אוטומטית במוח של לחימה, מנוסה או קיפאון (Fight, flight or freeze). מצב זה של תגובה אוטומטית למעשה גורם לנו להגיב לפני שאנחנו חושבים. בגיל ההתבגרות לחץ רעיל אינו מאפשר למתבגרים לפתח ולתרגל מיומנויות חיים והם נשענים על התגובות האוטומטיות. כאשר מתבגרים נמצאים במצבי לחץ רעיל או במצוקה מתמשכת בעקבות הזנחה, רעב, חוסר בקורת גג, מעבר בין משפחות אומנה, התמכרות, התאבדות של מישהו מקבוצת השווים ואלימות, הם יתקשו לנקוט אסטרטגיות של תכנון, למידה, והפעלת מיומנויות חיים. במצבים אלה הם ישענו על תגובות אוטומטיות שעל פי רוב לא יהיו אדפטיביות ויגרמו לעוד לחץ. יש צורך במציאת תוכניות התערבות שינסו להפחית את גורמי הלחץ ויעזרו למתבגרים לבנות את מיומנויות החיים הרלוונטיות להם.

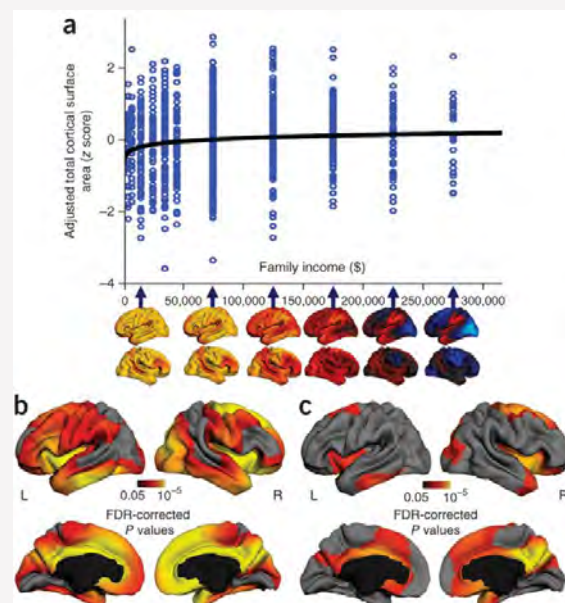
השפעת עוני על התפתחות

9

בשנים האחרונות מתחזקת ההבנה שהבדלים חברתיים כלכליים קשורים להבדלים בהתפתחות הקוגניטיבית המוחית, ושעוני בשני העשורים הראשונים של החיים עלול להשפיע על התפתחות המוח. לטענת ליפינה, איסוף הידע המדעי בנושא השפעת עוני בילדות על ההתפתחות הקוגניטיבית של המוח הוא מורכב וכרוך בדילמות מושגיות ומתודולוגיות רבות (Lipina, 2017). בחינת האופן שעוני בילדות משפיע על התפתחות הילד היא יעד אקדמי כבר עשורים רבים, אך שאלות רבות עדיין לא נפתרו. למשל איזה היבט של ההתפתחות הקוגניטיבית נוטה להיות מושפע יותר, ומאיזה סוג של חוויות עוני? כיצד עיתוי העוני וחומרתו עשויים להשפיע על ההתפתחות הקוגניטיבית? שאלות אלו הן רק דוגמה לסוגיות המורכבות שבחקר עוני בילדות.

ממחקר שערכו לאחרונה נובל ואחרים, אשר התבסס על מדגם של 1,099 פעוטות, ילדים ובוגרים צעירים בני 3 עד 20 שנה, עולה כי להכנסת המשפחה יש השפעה ישירה על התפתחות מבנה המוח של ילדיה. מתוצאות המחקר עולה כי בקרב ילדים למשפחות במצב חברתי כלכלי נמוך, לכל הבדל קטן בהכנסה יש השפעה על שטח הפנים של קליפת המוח. לעומת זאת, בקרב ילדים למשפחות במצב חברתי כלכלי גבוה, לא כל הבדל בהכנסה הוא בעל השפעה קריטית על שטח קליפת המוח. כלומר, יש קשר מובהק ($p=0.004$) בין ההכנסה המשפחתית לשטח הכולל של קליפת המוח, כך ששטח קליפת המוח של הילדים הגדלים במשפחות העניות ביותר הוא קטן יחסית לאוכלוסייה בכללותה (Noble et al., 2015).

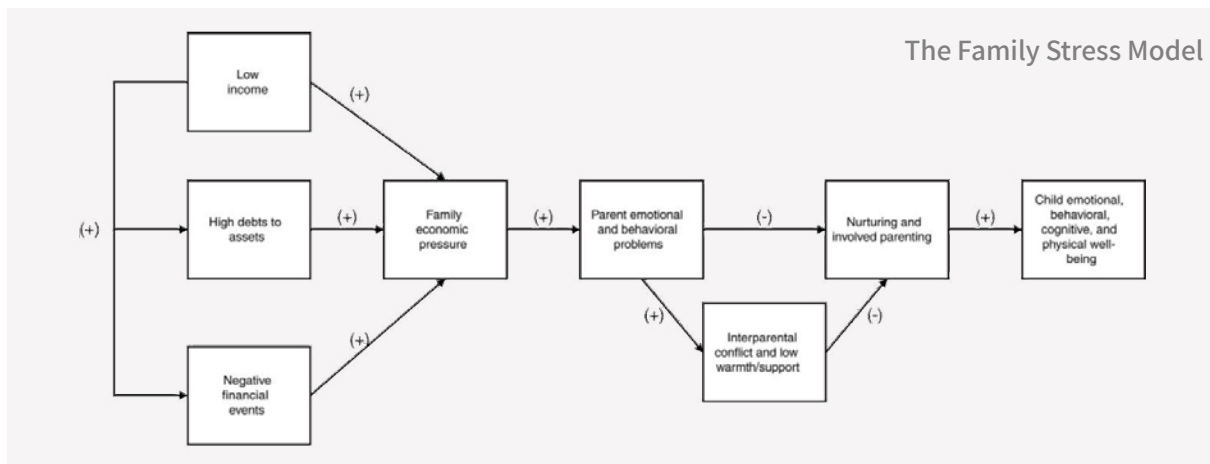
Noble, K. G., Houston, S. M., Brito, N. H., Bartsch, H., Kan, E., Kuperman, J. M., ... & Sowell, E. R. (2015). Family income, parental education and brain structure in children and adolescents. *Nature neuroscience*, 18(5), 773-778



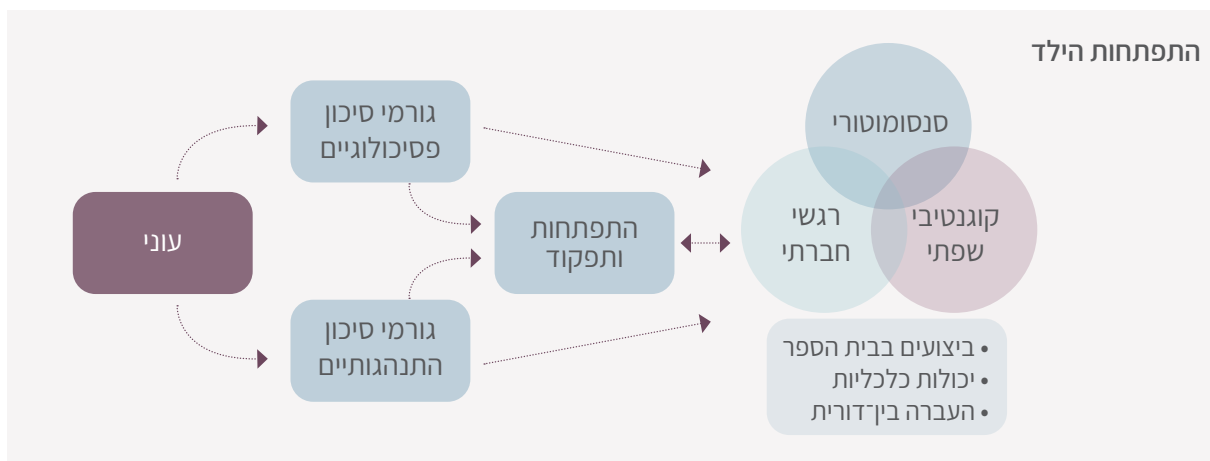
מודלים רבים מנסים להראות כיצד עוני משפיע על התפתחות של ילדים. מחקרים מראים כי לעוני השפעה על התפתחות המוח בקרב ילדים צעירים, כאשר העוני הוא גורם לחץ משפחתי. מעמד חברתי כלכלי נמוך עלול לגרום מצבי לחץ וחוסר בחשיפה לחוויות ולהתנסויות מעשירות, ובעקבותיהם להתפתחות בלתי מספקת של המוח ושל מערכת העצבית המרכזית (Troller-Renfree et al., 2022).

להלן שני מודלים ידועים, המראים את השפעת העוני על התפתחותם של ילדים.

קונגר ואחרים (ראו תרשים Family Stress Model) הציעו מודל תיאורטי המקשר בין מתח כלכלי בחיי המשפחה לתסמינים של הפנמה והחצנה של רגשות והתנהגות בגיל ההתבגרות. לשיטתם הלחץ הכלכלי שחווים ההורים מגביר את המתחים בין בני הזוג, גורם סכסוכים משפחתיים ומעורר קונפליקטים בין הורים לילדים בסוגיות הקשורות לכסף. שכיחות ועוצמה גבוהות של מריבות בענייני כספים בין ההורים, לצד לחצים כלכליים, קשורים לעיונות של הורים כלפי ילדיהם ולהגדלת הסבירות שהילדים יסבלו מבעיות רגשיות והתנהגותיות (Conger & Donnellan, 2007).



במודל השני מחקרים מראים כי לחשיפה למתח כרוני בילדות יש השפעה על יסודות רגשות בקרב מבוגרים. לחשיפה כרונית לגורמי לחץ המאפיינים משפחות מעוטות הכנסה יש השפעות שליליות ארוכות טווח על מערכות רגולטוריות פיזיולוגיות של לחץ, והן עשויות להוביל לפתולוגיה. ראיות אמפיריות מצטברות מורות כי חשיפה ללחץ כרוני ולמצוקה חברתית כלכלית יוצרת שינויים נוירוביולוגיים מתמשכים (Evans & Schamberg, 2009; Kim et al., 2013). כלומר, לחץ כרוני הוא מתווך אפשרי של הקשר השלילי בין עוני בילדות לבריאות לקויה בקרב מבוגרים. עומס אלוסטטי הוא חוסר איזון בגוף שנגרם עקב אירועי לחץ שהגוף אינו מצליח לתפקד בהם כהלכה. עומס אלוסטטי מוגבר מוביל לבריאות לקויה, ומכאן שחלק מן ההשפעה של מצב חברתי כלכלי נמוך עלולה להתגבש לאורך זמן. בתינוקות ובילדים החווים מתח כרוני או קיפוח חברתי ניכרים שינויים מבניים בהתפתחות המוח, והם משפיעים בסופו של דבר על הזיכרון, על ההשכלה, ועל היכולת להתמודד עם לחצים בהמשך (Conroy et al., 2010).



לסיכום | שמונה דברים שיש לזכור ביחס להתפתחותם של ילדים:

10

תינוקות וילדים צעירים מושפעים לרעה
מלחץ משמעותי המאיים על המשפחה שלהם
ועל הסביבה המטפלת בהם.

8 Things to Remember about Child Development



#1 Even infants and young children are affected adversely when significant stresses threaten their family and caregiving environments.

Center on the Developing Child HARVARD UNIVERSITY

<http://bit.ly/8-things-ECD>

1

התפתחות היא תהליך אינטראקטיבי
שאינו נקבע או מושפע רק מהגנים.

8 Things to Remember about Child Development



#2 Development is a highly interactive process, and life outcomes are not determined solely by genes.

Center on the Developing Child HARVARD UNIVERSITY

<http://bit.ly/8-things-ECD>

2

בעוד ההתקשרות להורים היא ראשונית, ילדים
בגיל הרך יכולים להרוויח באופן משמעותי
גם ממערכות יחסים מיטיבות אחרות בתוך
המשפחה ומחוץ לה.

8 Things to Remember about Child Development



#3 While attachments to their parents are primary, young children can also benefit significantly from relationships with other responsive caregivers both within and outside the family.

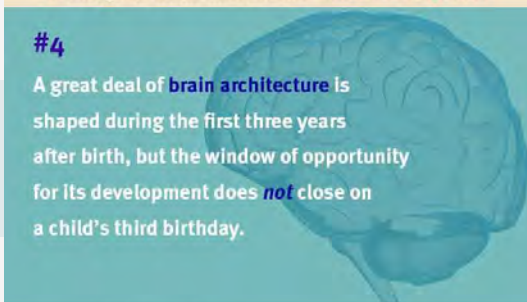
Center on the Developing Child HARVARD UNIVERSITY

<http://bit.ly/8-things-ECD>

3

חלק ניכר ממבנה המוח מתעצב בשלוש
השנים הראשונות; עם זאת חלון ההזדמנויות
להתפתחות המוח אינו נסגר לחלוטין בגיל שלוש.

8 Things to Remember about Child Development



#4 A great deal of brain architecture is shaped during the first three years after birth, but the window of opportunity for its development does *not* close on a child's third birthday.

Center on the Developing Child HARVARD UNIVERSITY

<http://bit.ly/8-things-ECD>

4

הזנחה היא איום גדול להתפתחות ולבריאות הפיזית, לפחות כמו התעללות פיזית אם לא יותר.	8 Things to Remember about Child Development #5 Severe neglect appears to be at least as great a threat to health and development as physical abuse – possibly even greater. Center on the Developing Child HARVARD UNIVERSITY http://bit.ly/8-things-ECD	5
לא כל הילדים שחוו אלימות יפתחו תסמינים רגשיים או יהפכו למבוגרים אלימים בעצמם.	8 Things to Remember about Child Development #6 Young children who have been exposed to adversity or violence do not invariably develop stress-related disorders or grow up to be violent adults. Center on the Developing Child HARVARD UNIVERSITY http://bit.ly/8-things-ECD	6
הרחקת ילד מסביבה מסכנת לא בהכרח תשנה את ההשפעות השליליות של חוויות חיים אלו.	8 Things to Remember about Child Development #7 Simply removing a child from a dangerous environment will not automatically reverse the negative impacts of that experience. Center on the Developing Child HARVARD UNIVERSITY http://bit.ly/8-things-ECD	7
מערכות יחסים מיטיבות נדרשות ליצירת חוסן.	8 Things to Remember about Child Development #8 Resilience requires relationships, not rugged individualism. Center on the Developing Child HARVARD UNIVERSITY http://bit.ly/8-things-ECD	8

מדעי ההתפתחות מספקים ידע עדכני להבנת גורמי סיכון ודרכי התערבות מבוססות מחקר. המחקרים במדעי ההתפתחות יכולים לעזור בקביעת דרכי פעולה ברמת המדיניות.

<https://tinyurl.com/2m8uh2rt>. מכון חרוב (חסר תאריך). רקע על התעללות פיזית.

American Psychiatric Association, D. S. M. T. F., & American Psychiatric Association, D. S. (2013). *Diagnostic and statistical manual of mental disorders: DSM-5* (Vol. 5, No. 5). American Psychiatric Association.

Belsky, J., Bakermans-Kranenburg, M. J., & van IJzendoorn, M. H. (2007). For better and for worse: Differential susceptibility to environmental influences. *Current Directions in Psychological Science*, 16(6), 300–304. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8721.2007.00525.x>

Bernier, A., Beauchamp, M. H., Carlson, S. M., & Lalonde, G. (2015). A secure base from which to regulate: Attachment security in toddlerhood as a predictor of executive functioning at school entry. *Developmental psychology*, 51(9), 1177.

Bobbs, D. (2009, December). *The Science of Success*. The Atlantic.

<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2009/12/the-science-of-success/307761/>

Bowlby, J. (1982). Attachment and loss: Retrospect and prospect. *American Journal of Orthopsychiatry*, 52(4), 664.

Bronfenbrenner, U. (1979). Beyond the deficit model in child and family policy. *Teachers College Record*, 81(1), 1–6.

Bronfenbrenner, U., & Morris, P. A. (2007). The bioecological model of human development. In *Handbook of Child Psychology* (Vol. 1). John Wiley & Sons.

Chu, J. A., & Dill, D. L. (1990). Dissociative symptoms in relation to childhood physical and sexual abuse. *The American Journal of Psychiatry*, 147(7), 887–892.

Conger R. D., & Donnellan M. B. (2007). An interactionist perspective on the socioeconomic context of human development. *Annual Review of Psychology*, 58, 175–199. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.58.110405.085551>

Conroy, K., Sandel, M., & Zuckerman, B. (2010). Poverty grown up: How childhood socioeconomic status impacts adult health. *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics*, 31(2), 154–160.

Croft, J., Heron, J., Teufel, C., Cannon, M., Wolke, D., Thompson, A., Houtepen, L., & Zammit, S. (2019). Association of trauma type, age of exposure, and frequency in childhood and adolescence with psychotic

- experiences in early adulthood. *JAMA Psychiatry*, 76(1), 79–86. <https://doi.org/10.1001/jamapsychiatry.2018.3155>
- Dermendzhyska, E. (2018, Oct. 14). *The upside of vulnerability: How “bad genes” may actually make us stronger*. Medium. <https://medium.com/s/story/the-bright-side-of-vulnerability-35fc695b11c>
- Evans, G. W., & Schamberg, M. A. (2009). Childhood poverty, chronic stress, and adult working memory. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106(16), 6545–6549.
- Felitti, V. J., Anda, R. F., Nordenberg, D., Williamson, D. F., Spitz, A. M., Edwards, V., Koss, M. P., & Marks, J. S. (2019). Relationship of childhood abuse and household dysfunction to many of the leading causes of death in adults: The Adverse Childhood Experiences (ACE) study. *American Journal of Preventive Medicine*, 56(6), 774–786. <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2019.04.001>
- Fink, L. A., Bernstein, D., Handelsman, L., Foote, J., & Lovejoy, M. (1995). Initial reliability and validity of the childhood trauma interview: A new multidimensional measure of childhood interpersonal trauma. *The American Journal of Psychiatry*, 152(9), 1329–1335.
- Greeson, J. K., Briggs, E. C., Layne, C. M., Belcher, H. M., Ostrowski, S. A., Kim, S., Lee, R. C., Vivrette, R. L., Pynoos, R. S., & Fairbank, J. A. (2014). Traumatic childhood experiences in the 21st century: Broadening and building on the ACE studies with data from the National Child Traumatic Stress Network. *Journal of Interpersonal Violence*, 29(3), 536–556. <https://doi.org/10.1177/0886260513505217>
- Havighurst, R. J. (1948). *Developmental tasks and education*. The University of Chicago Press.
- Kim, P., Evans, G. W., Angstadt, M., Ho, S. S., Sripada, C. S., Swain, J. E., Liberzon, I., & Phan, K. L. (2013). Effects of childhood poverty and chronic stress on emotion regulatory brain function in adulthood. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 110(46), 18442–18447.
- Lipina, S. J. (2017). Critical considerations about the use of poverty measures in the study of cognitive development. *International Journal of Psychology*, 52(3), 241–250.
- Mares, S., & McMahon, C. (2020). Attachment security: Influences on social and emotional competence, executive functioning and readiness for school. *Health and Education Interdependence*, 55–74.
- Noble, K. G., Houston, S. M., Brito, N. H., Bartsch, H., Kan, E., Kuperman, J. M., ... & Sowell, E. R. (2015). Family income, parental education and brain structure in children and adolescents. *Nature Neuroscience*, 18(5), 773–778.
- Schmidt, M. R., Narayan, A. J., Atzel, V. M., Rivera, L. M., & Lieberman, A. F. (2020). Childhood maltreatment on the adverse childhood experience (ACEs) scale versus the childhood trauma questionnaire (CTQ) in a perinatal sample. *Journal of Aggression, Maltreatment & Trauma*, 29(1), 38–56. <https://doi.org/10.1080/10926771.2018.1524806>

- Shonkoff, J. P., Garner, A. S., Committee on Psychosocial Aspects of Child and Family Health, Committee on Early Childhood, Adoption, and Dependent Care, & Section on Developmental and Behavioral Pediatrics. (2012). The lifelong effects of early childhood adversity and toxic stress. *Pediatrics*, 129(1), e232–e246. <https://doi.org/10.1542/peds.2011-2663>
- Steele, H., Bate, J., Steele, M., Dube, S. R., Danskin, K., Knafo, H., Nikitiades, A., Bonuck, K., Meissner, P., & Murphy, A. (2016). Adverse childhood experiences, poverty and parenting stress. *Canadian Journal of Behavioral Science*, 48(1), 32–38. <https://doi.org/10.1037/cbs0000034>
- Tamis-LeMonda, C. S., Bornstein, M. H., & Baumwell, L. (2001). Maternal responsiveness and children's achievement of language milestones. *Child Development*, 72(3), 748–767. <https://doi-org.ezproxy.haifa.ac.il/10.1111/1467-8624.00313>
- Troller-Renfree, S. V., Costanzo, M. A., Duncan, G. J., Magnuson, K., Gennetian, L. A., Yoshikawa, H., Halpern-Meekin, S., Fox, N. A., & Noble, K. G. (2022). The impact of a poverty reduction intervention on infant brain activity. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 119(5), e2115649119. <https://doi.org/10.1073/pnas.2115649119>
- von der Lippe, A., Eilertsen, D. E., Hartmann, E., & Killèn, K. (2010). The role of maternal attachment in children's attachment and cognitive executive functioning: A preliminary study. *Attachment & Human Development*, 12(5), 429–444. <https://doi.org/10.1080/14616734.2010.501967>
- Zubler, J. M., Wiggins, L. D., Macias, M. M., Whitaker, T. M., Shaw, J. S., Squires, J. K., Pajek, J. A., Wolf, R. B., Slaughter, K. S., Broughton, A. S., Gerndt, K. L., Mlodoach, B. J., & Lipkin, P. H. (2022). Evidence-informed milestones for developmental surveillance tools. *Pediatrics*, 149(3), e2021052138. <https://doi.org/10.1542/peds.2021-052138>

נספח

5

השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד סקירה מדעית בין-לאומית

ד"ר חניטה קושר | פרופ' טלי גל

פברואר 2025

מוגש לוועדה לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים
בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך - 1960

השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד סקירה מדעית בין-לאומית

ד"ר חניטה קושר | פרופ' טלי גל

פברואר 2025

עריכת לשון | שריי דייץ'
עיצוב גרפי | www.wikistudio.com

תוכן עניינים

4	
5	
7	1 מבוא
8	2 הזכות להשתתפות – רקע והגדרות יסוד
8	
9	
9	
10	
13	3 זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד וחשיבותה
13	
14	
19	4 יישום זכות הילד להשתתפות במערכות הגנת הילד בעולם
19	
25	
31	
37	
39	5 זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד בישראל
39	
40	
46	6 סיכום ומסקנות
48	7 רשימת מקורות

פתח דבר

סקירת הספרות הנוכחית נכתבה ביוזמה ובהזמנה של הוועדה הציבורית לבחינת ההליכים ודרכי הטיפול לפי חוק הנוער – טיפול והשגחה, בראשותה של ד"ר תמר מורג, והיא פרי שיתוף פעולה של הוועדה עם התוכנית לזכויות ילדים ונוער במרכז מינרבה לזכויות האדם בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית.

המוטיבציה לכתיבת סקירת הספרות נבעה מההכרה שהשתתפותם של ילדים וילדות במערכת הגנת הילד היא אתגר של ממש, "בעיה עיקשת", אשר מדינות רבות שותפות לחיפוש אחר פתרונות ומענים לה. מטרתה לאתר לא רק המשגות וכתיבה תיאורטית בתחום, אלא גם דרכי התמודדות ונתונים לגבי מידת הצלחתן.

הסקירה מקיפה את הידע הבין-לאומי העדכני ביותר הנוגע לסוגיה של השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד. הסקירה כוללת תיאורטיות, המשגות ומחקרים בתחום. מטרתה לאגם את הידע הקיים בתחום, להצביע על האתגרים והחסמים לצד הגורמים התורמים והמקדמים השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד. מטבע הדברים, בעת הכנת הסקירה היה עלינו להגדיר את גבולותיה, ולפיכך הסקירה עוסקת בהליכי הגנת הילד בשירותי הרווחה, ואינה נוגעת לשיתוף ילדים במערכת המשפט, המשלימה ותומכת בעבודת הגנת הילד הנעשית בשירותי הרווחה, כמו שופטים ואפוטרופוסים לדין. היא גם אינה עוסקת בהשתתפות ילדים בעיצוב מדיניות הנוגעת להגנת הילד. ראוי בהמשך הדרך לערוך סקירות מקיפות גם בתחומים אלה.

ברצוננו להודות לכל האנשים שלקחו חלק בהכנת הסקירה, בייעוץ ובתמיכה בנו לאורך הדרך. בראש ובראשונה, ברצוננו להודות לד"ר תמר מורג על הליווי והייעוץ המקצועי בהכנת השלד של הסקירה ובכל אחד מהשלבים שלה. אנו מבקשות להודות לעוזרות המחקר המצוינות שסייעו בשלבים שונים של ביצוע סקירת הספרות: לשיר ישראלי גזונדהייט, על סיוע ביצירת התשתית לכתיבת הסקירה וסיוע בהכנתה, ולכרמל להט וספיר סוויסה על הסיוע בשלבים המאוחרים יותר.

אנו מקוות כי הסקירה תשמש אנשי מקצוע, חוקרים, סטודנטים וקובעי מדיניות בהליך הלמידה שלהם את נושא השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד, ותסייע להתוות דרך לעיצוב וקידום דרכים לשיתוף ילדים במערכת הגנת הילד בישראל.

פרופ' טלי גל

ד"ר חניטה קושר

בשלושת העשורים האחרונים ישנה הכרה גוברת והולכת בחשיבותה של זכות הילד להשתתפות בתהליכי קבלת החלטות בנושאים הנוגעים לחייו. זכות זו מעוגנת בסעיף 12 לאמנה בדבר זכויות הילד משנת 1989 ומהווה את אחד העקרונות החדשניים ופורצי הדרך באמנה. לפי סעיף זה, לכל ילד המסוגל להביע דעה משלו, יש זכות להביע את דעתו בכל עניין הנוגע לו, תוך מתן משקל ראוי לדעותיו. לזכות להשתתפות יש משמעות עמוקה ביחס למעמד של ילדים בחברה ולמעמד של הילדות בכלל. היא מסמלת את ההכרה בילד כישות נפרדת, וכן הכרה בזכאותו למעמד חברתי עצמאי, אף שיש לו זכות וצורך להיות תלוי בהוריו או במבוגרים אחרים המשמעותיים לטיפול בו. לאורך השנים התפתחה כתיבה תיאורטית ענפה המבקשת להעמיק במהותה, במשמעותה ובאופן יישומה של זכות הילד להשתתפות. הוועדה לזכויות הילד למשל פירשה והרחיבה את משמעותו של סעיף 12 במסמך "הערה הכללית מס' 12" לאמנה בשנת 2009. לפי המסמך הזכות להשתתפות היא תהליך מתמשך, הכולל שיתוף מידע ודיאלוג בין ילדים למבוגרים, המבוסס על כבוד הדדי, ובו ילדים יכולים ללמוד כיצד עמדותיהם ועמדות מבוגרים מובאות בחשבון בעיצוב תהליכים ובתוצאותיהם (Committee on the Rights of the Child, 2009). גם כותבים אחרים בהמשך הדגישו את חשיבות הדיאלוג בזכות להשתתפות. תיאורטיקנים נוספים פיתחו מודלים מפורטים יותר, המבקשים לתרגם את סעיף 12 לאמנה לכללי פעולה ברורים, המסבירים מתי וכיצד ילדים יכולים להשתתף בתהליכי קבלת החלטות בעניינם. חלק ממודלים אלה הם היררכיים וגורסים שהשתתפות נעה על רצף; הוא מתחיל בחוסר השתתפות וממשיך על פי מידת השליטה והכוח שיש לילד בתהליך קבלת ההחלטות. מודלים אחרים מדגישים את המרכיבים הדרושים כדי להבטיח לילד השתתפות אפקטיבית. ניכר כי כל המודלים שותפים לרעיון שהזכות להשתתפות מורכבת ממספר אלמנטים בסיסיים, ובכלל זה קבלת מידע, הבעת עמדה של הילד והקשבה לו, ומתן משקל לדעה של הילד.

מאז אשרור האמנה, כלל המדינות החברות בה ובכלל זה גם ישראל, מחויבות ליישם את זכות הילד להשתתפות בכל ההקשרים והמערכות שילדים גדלים ומתפתחים בהם. גם מערכת הגנת הילד (child protection system) התבקשה בשנים האחרונות לתת את הדעת לזכות זו ולהביאה בחשבון במדיניות ובפרקטיקות שלה. זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד, משמעותה שילדים המטופלים בה יש זכות שיתייחסו אליהם בכבוד, שיקשיבו לדעותיהם, למחשבותיהם ולרגשותיהם, וכן שיינתן משקל משמעותי וראוי לנקודת מבטם בהליכי ההגנה בעניינם. בעשורים האחרונים אפשר לראות ביטוי להכרה בזכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד, בחקיקה הולכת ומתרחבת המעגנת את זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד במדינות שונות בעולם (למשל ניו זילנד, פינלנד, אנגליה, ועוד), וכמו כן במסמכים בין-לאומיים נוספים שפורסמו בא"ם.

שיתוף ילדים במערכת הגנת הילד הוא חשוב לא רק משום שהשתתפות מוכרת כזכות אדם בסיסית של ילדים, אלא גם משום שהיא צורך התפתחותי בסיסי שלהם. הזכות להשתתפות תורמת לרווחתם ולהתפתחותם של ילדים, היא מחזקת תחושת ערך עצמי, מסוגלות ושליטה. לזכות זאת יש תרומה ייחודית לרווחתם של ילדים נפגעי התעללות והזנחה המטופלים במערכת רווחת הילד, מפני שהיא משפרת את יכולת ההתמודדות שלהם עם טראומה. כמו כן השתתפות ילדים משפרת את איכות קבלת ההחלטות והאפקטיביות של ההתערבויות במערכת הגנת הילד; היא מגבירה את שיתוף הפעולה של הילדים עם השירותים וההתערבויות המוצעים להם ומחזקת את אמונם במערכת. מחקרים מלמדים כי ילדים משתפים פעולה עם החלטות שהם השתתפו בהליך הקבלה שלהן; למשל מחקרים מצאו קשר בין השתתפות הילד בהליכים בעניינו במערכת הגנת הילד לבין יציבות ההשמה.

למרות ההכרה בזכות הילד להשתתפות והטמעתה בחקיקה ובמדיניות במערכת הגנת הילד במדינות שונות בעולם, וכן למרות העדויות הרבות על חשיבות ההשתתפות של ילדים במערכת הגנת הילד, הרי שממצאי מחקרים מלמדים

באופן עקבי שיישום זכות זו במערכת הגנת הילד הוא מאתגר. במרבית מדינות העולם לילדים יש מעט הזדמנויות, אם בכלל, להשתתף בהליכים בעניינם במערכת הגנת הילד. מספר סקירות שיטתיות מקיפות בתחום וכן מחקרים שנעשו לאורך השנים מלמדים על יישום חלקי בלבד של זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד, כפי שילדים, בוגרים של המערכת ואנשי המקצוע עצמם מדווחים. ניתוח המחקרים מצביע על היבטים שונים של אי־שיתוף או שיתוף לא מלא של ילדים במערכת הגנת הילד, ובכלל זה: חוסר מידע או מידע חלקי שניתן לילדים במהלך הטיפול בהם במערכת הגנת הילד; חוסר הקשבה של אנשי מקצוע לילדים; חוסר של מתן הזדמנויות לילדים להביע את דעתם בעניינים הנוגעים להם; חוסר משקל לדעה של הילד ומיקוד ההשתתפות בנושאים פשוטים; שיח שמבוסס על חקירה והתייחסות לילדים כאל ראייה; היעדר דיאלוג עם ילדים; מערכת יחסים לא רציפה ודלילה בין הילד לעובד הסוציאלי; וגם התמקדות בהשתתפות פורמאלית על חשבון התמקדות בהשתתפות מתמשכת לכל אורך הליך הגנת הילד.

מחקרים שונים בחנו מהם הגורמים החוסמים את השתתפותם של ילדים במערכת הגנת הילד. מחקרים אלה מלמדים על ארבעה סוגים של מחסומים. ראשית, מחסומים הנוגעים לאנשי מקצוע, ובכלל זה: עמדותיהם ותפיסותיהם, למשל תפיסה הגנתית ביחס לילדים וחשש שהשתתפות יכולה להזיק להם או תפיסות בנוגע לחוסר המסוגלות של הילדים או קושי לאזן בין הגנה לבין השתתפות; חוסר בידע מקצועי ומעשי בשיתוף ילדים; חוסר ביטחון של עובדים סוציאליים ליצור קשר ושיח עם ילדים; וחוסר בידע ובמיומנויות בשיתוף ילדים. שנית, מחסומים הנוגעים למאפייני הילד והמקרה; כך למשל, נמצא כי הקושי של עובדים סוציאליים במערכת הגנת הילד לשותף ילדים מתגבר בתלות לחומרת המקרה, לגיל הילד, וכן למאפיינים חברתיים תרבותיים. שלישית, מחסומים הנוגעים לפרקטיקה ולתרבות המקצועית במערכת הגנת הילד, ובכלל זה: יחסי כוח בין ילדים למבוגרים, פרקטיקות שמבוססות על מודל רפואי וחקירה ואינן רואות בילד לקוח, וקושי לאזן בין זכויות ההורים לזכויות הילדים. רביעית נמצא שמחסומים ארגוניים כגון עומס בתיקים, עומס של עבודת ניירת, עיסוק יתר בהליכים בירוקראטיים, מחסור בזמן, מחסור בכוח אדם, ותחלופת עובדים גבוהה – כולם מהווים מחסום להשתתפות ילדים אפקטיבית במערכת הגנת הילד.

לצד המחסומים אפשר לאתר בספרות המדעית גם גורמים המקדמים השתתפות אפקטיבית של ילדים במערכת הגנת הילד. סקירת המחקרים הקיימים בתחום מלמדת כי הגורמים המקדמים השתתפות ילדים באים לידי ביטוי בעיקר ברובד האינטראקציה שבין הילד לבין עובד הגנת הילד, וברובד המערכתי, הנוגע למערכת הגנת הילד בכללותה. גורמים הנוגעים לאינטראקציה בין עובדי הגנת הילד לילדים מתייחסים בעיקר למערכת היחסים ולקשר ביניהם. מחקרים מצאו כי גורמים שמקדמים את השתתפות הילד הם מערכת יחסים המבוססת על אמון בין העובד הסוציאלי לילד, כאשר העובד הסוציאלי מתעניין בילד ונותן לו תשומת לב, מפגשים אינדיווידואליים והיכרות אישית בין העובד הסוציאלי לילד, ולבסוף מערכת יחסים מבוססת על עזרה מעשית של העובד הסוציאלי לילד. עוד נמצא כי אינטראקציה בין עובדים סוציאליים לילדים שמקדמת השתתפות ילדים צריכה להיות מבוססת על דיאלוג, על כבוד והכרה, על הקשבה זהירה, על אותנטיות, על מעשיות, על פרטיות וסודיות, על שקיפות, ועל שימוש בדרכים יצירתיות וידידותיות לשיח עם ילדים. הגורמים המערכתיים לעומת זאת נוגעים למדיניות וחקיקה, להכשרות והדרכה ולקידום ארגון או סביבה ידידותית לילדים.

סקירה זו מסתיימת בבחינת המצב בישראל בכל הנוגע להטמעת זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד בארץ. ניכר כי תמונת המצב בישראל בנוגע להשתתפות ילדים במערכת הגנת הילד אינה ברורה והידע בנושא הוא דל. בישראל נעשו מחקרים בודדים בתחום, והם מלמדים כי המגמה בעולם, של יישום מוגבל למדי של זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד, באה לידי ביטוי גם בישראל, וזאת על פי פרספקטיבות של אנשי מקצוע, ילדים וצעירים.

הסקירה מציעה בסופה מודל בן ארבעה מדדים, שיש להתייחס אליהם בבואנו לפתח דרכים לקידום השתתפות אפקטיבית של ילדים במערכת הגנת הילד. ארבעת המדדים האלה מתייחסים לכל החומר שנסקר בסקירה, והם מפרטים אילו גורמים יש לבסס כדי לקדם השתתפות ילדים אפקטיבית במערכת הגנת הילד, ובכלל זה: היבטים בין־אישיים – מערכות היחסים בין ילדים לאנשי מקצוע; היבטים מקצועיים – הכשרה, ידע ותפיסות של אנשי מקצוע; היבטים מבניים וארגוניים – מדיניות, חקיקה, זמן ומשאבים; והיבטים מהותיים – שילוב עם זכויות אחרות כמו פרטיות, סודיות ושוויון.

בשלושת העשורים האחרונים ישנה הכרה גוברת והולכת בחשיבותה של זכות הילד להשתתפות בתהליכי קבלת החלטות בנושאים הנוגעים לחייו ולגורלו.¹ זכות זו היא אחד העקרונות החדשניים ופורצי הדרך באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד משנת 1989. סעיף 12 לאמנה קובע כי לכל ילד המסוגל להביע דעה משלו יש זכות להביע את דעתו בכל עניין הנוגע לו, תוך מתן משקל ראוי לדעותיו. הזכות להשתתפות מבטאת את ההכרה בכך שילדים הם בני אדם מלאים ולהם אינטרסים, עמדות ונקודת מבט משלהם (Burger, 2017).

הזכות להשתתפות וכן כלל הזכויות באמנה בדבר זכויות הילד מטילות חובה על כלל המדינות החברות באמנה ליישמן בכל ההקשרים והמערכות הנוגעים לילדים. בשנים האחרונות גם מערכת הגנת הילד (child protection system) נדרשת להכיר בזכות זו ולהטמיע אותה במדיניות ובשירותים שהיא מספקת לילדים ולמשפחות. הטמעת זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד משמעה שלילדים המטופלים במערכת זו יש זכות שיתייחסו אליהם בכבוד, שיקשיבו לדעותיהם, למחשבותיהם ולרגשותיהם, וכן שיינתן משקל משמעותי וראוי לנקודת מבטם (Healy et al., 2012). אכן אפשר לראות כי יותר ויותר מדינות מטמיעות את הזכות להשתתפות במדיניות ובחקיקה של מערכת הגנת הילד שלהן. כמו כן אפשר לראות עלייה בהיקף הידע המדעי והמקצועי המלמד על תרומותיה המשמעותיות של זכות זו לילדים המטופלים במערכת הגנת הילד, ועל יעילותן של ההתערבויות והשירותים הניתנים במסגרתה. למרות זאת ניכר כי הטמעתה של הזכות להשתתפות במערכת הגנת הילד מעלה אתגרים ודילמות משמעותיים, וקיים פער בין הכרה בחשיבותה של זכות זו לבין היישום שלה בפועל במערכת הגנת הילד (Bessell & Gal, 2009; Toros, 2021a,b; van der Bijleveld et al., 2015).

תהליך ההטמעה של זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד דורש ממערכת זו, שעיקר תפקידה הוא להגן על ילדים נפגעי התעללות והזנחה ולטפל בהם, להתייחס לילדים לא רק כבני אנוש פגיעים, קורבנות של הזנחה והתעללות, אלא גם כבני אדם מלאים, שלהם עמדות, רצונות ומחשבות משלהם. מערכת הגנת הילד לפיכך נדרשת לבסס את עבודתה על עקרון ההגנה ועל עקרון ההשתתפות. לפי עקרון ההגנה, החברה מחויבת להגן על ילדים שהוריהם או מבוגרים אחראיים אחרים אינם מטפלים בהם כראוי וכן להגן על ילדים שמבטאים התנהגויות שעשויות לסכן את התפתחותם הפיזית והנפשית. לפי עקרון ההשתתפות, למרות תלותם של ילדים בהוריהם ובמבוגרים אחרים, הם בני אדם נפרדים וסובייקטים, ולהם הזכות להשתתף בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות להם וכן הזכות להשפיע על חייהם (Hojer et al., 2022).

סקירת הספרות הנוכחית מבקשת לתרום לידע המדעי והמקצועי של אנשי מקצוע, קובעי מדיניות וחוקרים בתחום מערכת הגנת הילד, ולסייע באתגר של יישום זכות הילד להשתתפות במערכת זו בישראל. הסקירה מאגדת ומנתחת את הידע המדעי והמקצועי העדכני ביותר הקיים בעולם ביחס לזכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד. הסקירה מציגה הגדרות ומודלים ליישום זכות הילד להשתתפות בכלל ובפרט במערכת הגנת הילד; היא מציגה מחקרים המוכיחים את חשיבות ההשתתפות ותרומתה לתהליך הגנת הילד, דנה באתגרים ובחסמים למימושה ובגורמים המקדמים יישום מוצלח ואפקטיבי שלה במערכת הגנת הילד. לבסוף, הסקירה מציגה מסקנות אופרטיביות ליישום מוצלח של זכות הילד להשתתפות בהקשר של מערכת הגנת הילד בישראל.

¹ במסמך זה המונחים "ילד" ו"ילדים" מתייחסים גם ל"ילדה" ול"ילדות".

זכות הילד להשתתפות רקע והגדרות יסוד

2

רקע היסטורי

על מנת להבין את מהותה ומשמעותה של זכות הילד להשתתפות ואת האתגרים הטמונים במימושה, יש חשיבות להכיר את ההתפתחות ההיסטורית שלה ושל רעיון זכויות הילד בכלל לאורך ההיסטוריה האנושית. זכויות הילד הן מושג חדש יחסית בהיסטוריה האנושית. לאורך רוב ההיסטוריה האנושית לא היו לילדים זכויות כלל, והם נחשבו משפטיים וחברתית לרכוש או לשלוחה של הוריהם (deMause, 1974; Hart, 1991). להורים היה כוח כמעט בלתי מוגבל על ילדיהם, והם יכלו לעשות עימם ככל העולה על דעתם, ובכלל זה להעניש אותם בעונשים פיזיים, לנטוש אותם, להטיל בהם מום ואף להמית אותם (Hart, 1991). שינוי משמעותי במעמד הילדים חל על רקע התפתחות המהפכה התעשייתית, שהביאה לניצול של ילדים בעבודה ולשילובם בעבודות קשות ומסוכנות, בעיקר במכרות ובמפעלים. דווקא ניצול זה של הילדים הוא שהביא לדאגה קולקטיבית לרווחתם. וכך, לראשונה החל מסוף המאה ה-19 נחקקו לראשונה חוקים שביקשו להגן על ילדים, ובכלל זה חוקים שהגבילו את עבודתם, חוקי חינוך חובה, וחוקים שאפשרו למדינה להתערב בתא המשפחתי ולהגן על ילדים מהתעללות ומהזנחה של הוריהם. הזכויות הראשונות שהוענקו לילדים בסוף המאה ה-19 ובראשית המאה ה-20 היו זכויות חברתיות כלכליות בעיקרן, שמהותן להעניק לילדים הגנה ולספק להם שירותים כמו חינוך, בריאות או ביטחון סוציאלי (מורג, 1995; Hart, 1991).

שינוי זה במעמד של הילדים בחברה ועצם העובדה שילדים קיבלו יותר ויותר תשומת לב ציבורית, היו מהפכניים באותה עת. למרות זאת חשוב להדגיש כי הראייה ביחס לילדים הייתה צרה למדי. נהוג להתייחס לתקופה זו כ"עידן הצלת הילד" (child-saving), כי מטרתה הייתה בעיקר להבטיח את שלומם, בריאותם ורווחתם של ילדים; וזאת משום שנתפסו כיצורים פסיביים וחלשים וכקורבנות פוטנציאליים לפגיעה, שזקוקים בעיקר להגנה, לפיקוח ולשליטה (Hallett & Prout, 2003). כלומר המניע למתן זכויות ילדים באותה עת היה הרצון להבטיח את רווחת הילד, בריאותו ושלומו, ולא ראיית הילד כאדם חופשי ובעל זכויות אזרח. מוטיבציה נוספת להענקת זכויות לילדים באותה עת הייתה הבטחת התפתחותם התקינה והבריאה מתוך ראייתם כנכס עתידי או כאזרחי העתיד. השקפה זו שלטה בשיח החברתי והציבורי עד שלהי המאה ה-20 והביאה להתעלמות מזכויות ילדים לאוטונומיה ולהשתתפות או לשליטתן. לא היה דיון בצורך של ילדים בזכויות לאוטונומיה ובוודאי לא הכרה בזכותם להשתתפות. ההנחה הייתה שכיוון שילדים עדיין לא השלימו את התפתחותם השכלית והנפשית, אין להם שיקול הדעת הנדרש לשם מימושן של חירויות או אוטונומיה. הדבר הוביל להתפתחות של פטרנליזם כלפי הילדים, ומכוחו הוטלו על ילדים ועל בני נוער מגבלות רבות (מורג, 1995).

שינוי במעמד זה של ילדים חל בשלהי המאה ה-20, כאשר החלו למתוח לראשונה ביקורת על התפיסה הצרה של זכויות הילד ועל המגבלות המוטלות על החופש והאוטונומיה של ילדים (מורג, 1995; Verhellen, 2015). בחברה התפתח שיח שהוביל לתפיסה ליברלית יותר של האוטונומיה של ילדים, והחל דיון משמעותי בצורך להעניק להם זכויות להשתתפות. לראשונה התקבלה התפיסה שילדים הם בני אדם שלמים כבר בהווה ואינם רק בעלי פוטנציאל להיות בני אדם מלאים בעתיד. תפיסה זו מניחה כי אף על פי שאין להתעלם מתלותם של ילדים במבוגרים, אין הצדקה לשלילת זכויותיהם לחופש ולבחירה, או לאי-הענקת הכבוד הראוי להם מעצם היותם בני אדם. ההשלכה הישירה של תפיסה זו הייתה ההכרה הגוברת והולכת בזכות של ילדים להביע את דעותיהם ולהשתתף בתהליכי קבלת החלטות, במגוון נושאים הנוגעים להחלטות המשפיעות על חייהם (מורג, 1995, 2010; Hart, 1991). ההכרה המשמעותית ביותר בזכות הילד להשתתפות ולאוטונומיה הגיעה עם פרסום האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד בשנת 1989.

האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד

האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד (להלן: האמנה) נחתמה באו"ם בשנת 1989 והיא אבן דרך בכל הנוגע להכרה בזכויותיהם של ילדים. ייחודה הוא בהכרת כלל זכויות הילד ובביטוי תפיסה מלאה של זכויותיו, ובהן: זכויות להגנה, למשל מהתעללות ומהזנחה; זכויות לאספקת שירותים כמו חינוך; וזכויות להשתתפות, כולל זכות הילד להשתתף בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לחייו. האמנה לפיכך נחשבת למסמך יוצא דופן בכל הנוגע להכרה בזכויות של ילדים, והיא משקפת את הרעיון הכולל והמלא של זכויות הילד, שלפיו ילדים הם בני אדם שלמים בהווה וחברים מלאים ופעילים בחברה (Freeman, 2000; United Nations, 1989). האמנה היא למעשה נקודת מפנה היסטורית או "קו פרשת המים" בהכרה בילדים כסובייקטים אוטונומיים בחברה (Pölkki et al., 2012). באמנה נוצר חיבור יוצא דופן בין זכויות כלכליות וחברתיות, שנכללו כבר בהצהרות בין-לאומיות קודמות של זכויות ילדים, לבין זכויות לאוטונומיה ולחירויות אזרח של הילד. יש להדגיש כי הזכות להשתתפות היא אחד מערכי היסוד של האמנה, והוועדה לזכויות הילד זיהתה אותה כאחד מארבעת העקרונות המנחים של האמנה, לצד עקרון השוויון, עקרון החיים וההתפתחות, ועקרון טובת הילד. כך הפכה הזכות להשתתפות במידה רבה לסמל של האמנה ושל תהליך השינוי שהיא מבטאת בחשיבה על ילדים (מורג, 2010).

הזכות להשתתפות – הגדרות יסוד

נהוג להתייחס לשני היבטים של זכות להשתתפות. ראשית, השתתפות כפי שצוין היא עקרון על באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד, המתייחס למקבץ של זכויות לאוטונומיה ולהגדרה עצמית של ילדים, ובכלל זה: הזכות לחופש הביטוי (סעיף 13); הזכות לחופש המחשבה, המצפון והדת (סעיף 14); הזכות לחופש ההתאגדות וההתקהלות (סעיף 15); הזכות לפרטיות (סעיף 16); והזכות לגישה למידע ולתקשורת (סעיף 17).

שנית, הזכות להשתתפות היא זכות שעומדת בפני עצמה ומופיעה בסעיף 12 לאמנה. סעיף זה של האמנה הוא קרוב לוודאי המפורסם ביותר, והוא קובע כי:

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

למרות שהמילה "השתתפות" עצמה אינה מוזכרת בטקסט של סעיף 12, המשמעות המקובלת של סעיף זה היא כי לילדים יש זכות להשתתף בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לחייהם. הוועדה לזכויות הילד פירשה והרחיבה את משמעותם של סעיף 12 ושל זכות הילד להשתתפות. במסמך "הערה הכללית מס' 12" לאמנה מוסבר כי הזכות להשתתפות היא תהליך מתמשך, שכולל שיתוף מידע ודיאלוג בין ילדים למבוגרים, המבוסס על כבוד הדדי, ובו ילדים יכולים ללמוד כיצד עמדותיהם ועמדות מבוגרים מובאות בחשבון בעיצוב תהליכים ובתוצאותיהם (Committee on the Rights of the Child, 2009).

גם תיאורטיקנים וחוקרים המשיכו להרחיב ולפרש את סעיף 12 לאמנה, תוך הדגשת מרכיב ההמשכיות של ההשתתפות ומרכיב הדיאלוג בין מבוגרים לילדים. כך למשל, ואן ביג'לבלד ואחרים (van Bijlleveld et al., 2015) מגדירים השתתפות כתהליך מצבי ואינטראקטיבי שבו כל השחקנים הרלוונטיים משתתפים בדיאלוג הדדי. גל (Gal, 2017) מסבירה

שהשתתפות היא תהליך של דיאלוג בין ילד למבוגר, הכולל חשיבה משותפת ואינטראקציה. מכאן שהזכות להשתתפות אינה אירוע חד-פעמי אלא תהליך מתמשך של אינטראקציה בין ילדים למבוגרים, הכולל שיתוף, החלפת דעות, משא ומתן, שכלול והשתכנעות הדדית. גראהם ופיטג'רלד (Graham & Fitzgerald, 2010) מסבירות את מרכיב הדיאלוג בהשתתפות ילדים. הן מסבירות כי השתתפות היא תהליך של התקרבות אל האחר, הדורש משני הצדדים נכונות לערער על ההנחות וההבנות המוקדמות שלהם ולשנות אותן אם צריך. הם מסבירים כי השתתפות היא דיאלקטית בטבעה, כי היא דורשת לא רק להבין את הכוונה או המשמעות של מה שהאחר אומר אלא גם ליצור משמעות הדדית משותפת (להמשך העמקה בנושא, אנא ראו את המודל בן ארבעת השלבים של הכותבים). פולידה (Føleide, 2021) מסביר כי בהשתתפות לא מספיק לתת לילד להביע את דעתו, צריך גם לשוחח עם הילד על הדעה שלו, על המציאות ועל מגבלות המצב בהקשר לדעה שלו. הרעיון בהשתתפות לדידו הוא לשוחח עם הילד באופן שמאפשר לילד לזהות את היתרונות לצד המכשולים להגשמת רצונותיו, וזאת מבלי שהמבוגר יעלה טיעונים נגד הדעה או הרצון של הילד. כלומר השתתפות היא הבניה משותפת ומשא ומתן על המשמעות של הרצון של הילד.

יש להדגיש כי משמעות סעיף 12 אינה כי לילדים יש זכות וטו או החלטה עצמאית; זוהי אינה זכות להכריע בהכרח, כי אם זכות להשפיע. כלומר מהותו של סעיף 12 אינה העברת כוח קבלת ההחלטות אל הילד, כי אם מתן אפשרות לילד להיות מעורב בתהליך קבלת ההחלטות (דוח ועדת רוטלוי, 2003). בהקשר זה יש להדגיש כי לפי מחקרים, ילדים מעוניינים שיקשיבו להם יותר מאשר שיחליטו לפי הדעה שלהם (van Bijleveld et al., 2015). כך למשל, במחקר שבחן את חוויית ההשתתפות של ילדים שהיו בביקורים מפוקחים של אחד ההורים, הסבירו הילדים כי חשוב להם להיות מעורבים בתהליך ההחלטה בעניינם, וחשוב להם שאנשי המקצוע יקשיבו להם ויכירו בעמדתם, אך הם מעדיפים שהאחריות לקבלת ההחלטות תהיה של המבוגרים (Fitzgerald & Gragam, 2011) (ראו גם, Cashmore & Parkinson, 2008).

חשוב גם להדגיש כי זכות הילד להשתתפות היא יותר מזכות להביע דעה או להשתתף בקבלת החלטות; יש לה גם משמעות עמוקה ביחס למעמד של ילדים בחברה ולמעמד של הילדות בכלל. היא מסמלת הכרה בילד כישות נפרדת, וכן הכרה בכך שאף שלילד יש זכות וצורך להיות תלוי בהורים שלו או במבוגרים אחרים המשמעותיים לטיפול בו, הוא עדיין זכאי למעמד חברתי עצמאי (Burger, 2019; Hester & Moore, 2018). ברגר (Burger, 2017) מסביר כי משמעותה של הזכות להשתתפות היא שילדים הם שחקנים שווים ומקבילים למבוגרים, ושהם מומחים בנושאים החשובים להם.

מודלים להשתתפות ילדים

סעיף 12 לאמנה וההגדרות לזכות להשתתפות שהוצגו לעיל אינם מפרטים מהם הכללים לשיתוף ילדים, ובכלל זה מתי ואיך צריך לשתף ילדים? לאורך השנים צמחו מודלים שונים להשתתפות ילדים, ומטרתם היא לתרגם את זכות הילד להשתתפות להוראות מעשיות שאפשר להוציא מן הכוח אל הפועל. אחד המודלים הפופולאריים ביותר בתחום זה הוא **המודל של הארט, "סולם ההשתתפות"** (Hart, 1992). הארט פיתח את המודל שלו בהתייחס להשתתפות של ילדים במרחב הציבורי, אך העקרונות והמבנה של המודל שלו אומצו לאורך השנים גם בהקשרים פרטניים בחיי ילדים. המודל של הארט מתבסס על סולם השתתפות היררכי, ובו דרגות שונות של השתתפות מסודרות ליניארית על סולם בן שמונה שלבים, המסווגים לפי שלוש רמות השתתפות. שלושת השלבים הראשונים, מניפולציה, קישוט ומס שפתיים (Tokenism), מייצגים חוסר השתתפות או אי-השתתפות. בשלבים אלה לדעתם של הילדים אין השפעה, ולמעשה אין להם הבנה מעמיקה של האירוע שהם משתתפים בו; נעשה שימוש ציני או מניפולטיבי בנוכחותם על מנת לקדם מטרות של מבוגרים. שני השלבים הבאים (שלבים 4–5) מבטאים את שתי הרמות הבסיסיות של השתתפות: הזמנת הילד לשם יידועו בדבר ההחלטה והשיקולים בה, וייעוץ. בשלבים אלה המבוגרים עדיין מתכננים ומנהלים את תהליך ההשתתפות ואף מקבלים את ההחלטה בעצמם, אבל לילדים ניתן מידע מסודר, הם מבינים את משמעות הדברים והליך קבלת ההחלטות נעשה בשקיפות כלפי הילדים. כלומר המבוגרים מקבלים את ההחלטה לאחר שנועצו עם הילדים ושמעו

את דעתם. שלושת השלבים האחרונים (שלבים 6-8) מייצגים השתתפות מלאה ואמיתית: המבוגרים משתפים ילדים בקבלת ההחלטות; המבוגרים מדריכים את הילדים בקבלת ההחלטות; הילדים יוזמים וחולקים החלטות עם מבוגרים. הרמה השמינית מייצגת את הרמה הגבוהה ביותר של השתתפות ילדים, ובה הילדים יוזמים את התהליך ומזמנים את המבוגרים להצטרף אליהם בקבלת החלטות. מעניין לציין כי הארט סבר שברמה הגבוהה ביותר של השתתפות, ילדים ומבוגרים מחליטים ביחד בשיתוף פעולה. הארט גם הדגיש כי אין בהכרח לשאוף לדרגה הגבוהה ביותר של השתתפות, וכי רמת ההשתתפות של הילד צריכה להיקבע לפי הנושא, תרבות המקום וגילו של הילד.

בהמשך פיתחו חוקרים שונים את המודל של הארט והציגו מודלים להשתתפות ילדים בקבלת החלטות אישיות ביחס לחיי הילד. חלקם אימצו את המאפיין ההיררכי במודל של הארט והגדירו רמות של השתתפות, ואחרים פיתחו מודלים שמתבססים על ממדים של השתתפות, ללא היררכיה או סדר מסוים. למשל טרסדר (Treseder, 1997) השמיט את ההיבט ההיררכי במודל של הארט ואת שלושת שלביו הראשונים, המבטאים חוסר השתתפות. חוקר זה מציג חמישה מצבים של השתתפות: ילדים יוזמים החלטות וחולקים אותן עם מבוגרים; מבוגרים מתייעצים עם ילדים ונותנים להם מידע; ילדים משתתפים באירוע או במפגש על פי החלטת המבוגרים, ונמסר להם מידע מסודר; מבוגרים יוזמים את ההחלטה, אך חולקים אותה עם הילדים; ולבסוף, ילדים יוזמים ומובילים את תהליך קבלת ההחלטה. הנחת היסוד של המודל שלו היא כי סוגים שונים של השתתפות נכונים להקשרים ולנסיבות שונים, ולכן אין היררכיה ביניהם. לדיו המטרה אינה להשיג את רמת ההשתתפות הגבוהה ביותר האפשרית בכל מצב, ולכן גם שיתוף של ילדים באחת הרמות הנמוכות יכול להיות מוצלח ואפקטיבי למדי. פרנקלין (Franklin as cited in Thomas, 2007) הציעה פיתוח נוסף למודל של הארט. היא הוסיפה לסולם שני שלבים המבטאים עד כמה מבוגרים שולטים בילדים. כמו כן היא שינתה את סדר הסולם, כך שהשלב שבו ילדים אחראים לבדם נמצא בראשון, ומתחתיו השלב שבו ילדים מובילים ומבוגרים עוזרים. בניגוד להארט, שטען שברמה הגבוהה ביותר של השתתפות ילדים ומבוגרים מקבלים החלטות ביחד, סברה פרנקלין שברמה הגבוהה ביותר של השתתפות ילדים מחליטים בעצמם. לפיכך אפשר לטעון כי המודל של פרנקלין רדיקאלי מעט יותר מבחינת מידת הכוח והעוצמה שהוא מעניק לילדים. עם זאת אפשר לטעון כי דווקא כאשר מבוגרים מצטרפים לילדים בקבלת ההחלטות, הדבר מלמד על כוח שכנוע אמיתי של הילדים; למשל כשילדים יוזמים הפגנה ומצטרפים אליהם מבוגרים שהשתכנעו בחשיבות ההפגנה (ראו למשל, Nir & Perry-Hazan, 2016) (למודלים דומים נוספים ראו, Thomas, 2007).

מודל פופולארי נוסף הוא **המודל של לונדי** (Lundy, 2007). גם הוא אינו היררכי, ובמקום למפות דרגות שונות של השתתפות הוא מפרט את האלמנטים הדרושים כדי שילדים יוכלו לממש את זכותם להשתתפות באופן משמעותי. לפי המודל, ארבעת האלמנטים ההכרחיים להשתתפות הם מרחב, קול, קהל והשפעה. מרחב מתייחס לסביבה בטוחה ומכילה שיש לספק לילדים כדי שיוכלו להביע את דעותיהם בחופשיות ולהשתתף. הכוונה לסביבה נקייה משיפוטיות של מבוגרים, שבה הילד אינו חושש מהשלכות שליליות בגין ההשתתפות שלו. לונדי מדגישה כי הזכות להשתתפות אינה חובה, ולכן חשוב לדעתה לשאול ילדים אם הם רוצים להביע את דעתם, ולאפשר להם גם לסרב להשתתף, במרחב בטוח. ממד הקול מתייחס לזכות של הילד להשמיע את עמדותיו ודעותיו. לונדי מסבירה כי יש לסייע לילדים ולתמוך בהם כדי שהם יוכלו להביע את הדעה שלהם. לשם כך יש להתאים את השיח והתקשורת למאפיינים של הילדים ולשלב ההתפתחותי שלהם, וכן להבטיח שילדים יוכלו לדבר על עניינים המשפיעים עליהם, ללא קשר ליכולתם להתבטא כמו מבוגרים. ממד הקהל מתייחס לחשיבות של נוכחות קהל שאינו רק שומע, אלא מקשיב באופן פעיל וגם מתחשב בדבריהם ובדעותיהם של הילדים. לפי לונדי יש צורך בהכשרה של אנשי מקצוע ודמויות סמכות אחרות, בכל הנוגע לחשיבות שמיעת ילדים והתרומה הפוטנציאלית שיש להם לתהליכי קבלת החלטות בעניינם. ממד ההשפעה מתייחס למשקל שראוי לתת לדעותיו ולרצונותיו של הילד, תוך התחשבות בגילו ובבגרותו הפסיכולוגית. לונדי מסבירה כי יש להקפיד על שקיפות בתהליכי קבלת ההחלטות, כך שילדים יוכלו להבין כיצד הדעות והרצונות שלהם הובאו בחשבון ואיזו השפעה הייתה להם על ההחלטות.

מודל מטריצת ההשתתפות של שייר (Shier, 2001) מסביר את השפעת הממד המבני של ארגונים שנותנים שירותים לילדים. המודל מורכב מחמישה שלבים של השתתפות ומשלוש דרגות המשקפות את רמת מחויבות הארגון לתהליכי השתתפות והעצמה של הילד. בכל אחד מחמשת השלבים של השתתפות הילד, יש גם שלוש רמות אפשריות של מוכנות הארגון לשתף את הילד, כלומר המודל מייצר 15 מצבים של השתתפות. חמשת שלבי ההשתתפות של הילדים נעים על היררכיה; ברמה הראשונה מבוגרים מקשיבים לילדים ובאחרונה הילדים מקבלים אחריות שווה לתהליך קבלת ההחלטה בעניינם. ייחודו של המודל הוא שבכל אחת מרמות ההשתתפות שלו, לארגון יכולה להיות רמה שונה של מחויבות לתהליך השיתוף של הילד. רמת המחויבות הראשונה מתייחסת לנכונות של איש המקצוע לאפשר את תהליך ההשתתפות (opening); השנייה מתייחסת למשאבים ולהזדמנויות בארגון המקדמים את הנכונות של איש המקצוע ליישם את השתתפות הילד, כמו משאבי זמן, כוח אדם, מיומנויות וידע בשיתוף ילדים (opportunity); השלישית והאחרונה מתייחסת למדיניות או לנהלים ברורים בארגון ביחס למחויבות של אנשי המקצוע בארגון לשתף ילדים (obligation). המודל מאפשר להבין מה אפשר לעשות ברמת הארגון כדי להעמיק ולהגדיל את רמת ההשתתפות של הילד.

המודל האקולוגי להשתתפות ילדים של גל (Gal, 2017) מבקש להסביר את הגורמים המשפיעים על יישום זכות הילד להשתתפות ילדים. המודל מתייחס להשפעתן של הסביבות והמערכות השונות בחיי הילד על השתתפותו, ברמה הפרטנית, המשפחתית, הקהילתית, הלאומית והבין-לאומית. לפי מודל זה היכולת והמוטיבציה של ילדים לממש את זכותם להשתתפות הן קשורות למשאבים ולכוחות האישיים שלהם ולכוחות חיצוניים שנמצאים במעגלים הסובבים אותם. ברמת המיקרו (microsystem) למשל, משפחות, מורים ועובדים סוציאליים, וכן מבוגרים אחרים שנמצאים בקשר עם ילדים, משפיעים על הציפיות של ילדים ועל היכולת שלהם להשתתף. ברמת המזו (mesosystem), מערכות היחסים בין הגורמים השונים, כמו תקשורת בין בית הספר להורים, משפיעות על היכולת של הילד להשתתף בהחלטות. ברמת המאקרו (macrosystem), נורמות בחברה בכללותה לרבות נורמות בין-לאומיות מחזקות מסרים, ישירים ולא ישירים, שבכוחן של הדעות של ילדים לשנות או שהן אינן רלוונטיות.

אפשר לראות כי למרות השוני בין המודלים השונים, כולם כוללים את מרכיבי היסוד של ההשתתפות, שנעה מממן מידע ועד השפעה על ההחלטה עצמה. בסל (Bessell, 2011) מיטיבה להסביר כי השתתפות מורכבת משלושה שלבים: 1. לילד ניתן מידע מספק ומתאים כדי שהוא יוכל להשתתף בקבלת החלטות; 2. לילד יש הזדמנות להביע את דעותיו בחופשיות; ו-3. הדעות של הילד משפיעות על ההחלטה. המודלים השונים מלמדים אותנו שהשתתפות ילדים אינה דיכוטומית בבחינת יש או אין השתתפות, אלא רב-ממדית וכוללת היבטים שונים.

3 זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד וחשיבותה

הטמעת זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד בעולם

כמתואר לעיל, לאמנה בדבר זכויות הילד תפקיד מרכזי בהסדרה של זכותם של ילדים להשתתפות. האמנה אינה מגבילה את זכות הילד להשתתפות להקשר מסוים בחייו וקובעת כי לילדים יש זכות להביע את דעתם "בכל עניין הנוגע להם". בעקבות זאת לאורך השנים חדרה זכות הילד להשתתפות לכל תחומי החיים והמערכות הנותנים שירותים לילדים, ובכלל זה גם למערכת הגנת הילד. אפשר למצוא ביטוי למחויבות ולחשיבות של השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד במסמכים בין-לאומיים. ב"הערה הכללית מס' 12" לאמנה משנת 2009 מצוין באופן מפורש כי יש ליישם את זכות הילד להשתתפות בהקשרים הנוגעים לטיפול של הילד בשירותי הרווחה. סעיף 53 ל"הערה הכללית מס' 12" קובע כי בכל פעם שמתקבלת החלטה להוציא ילד מהבית משום שהוא קורבן להתעללות והזנחה, יש חובה להביא את דעת הילד בחשבון על מנת לקבוע את טובת הילד בהקשר להחלטה זו. עוד נקבע כי על המדינות החברות להבטיח את יישום הזכות להשתתפות על ידי חקיקה, רגולציה ומדיניות ישירה, ובכלל זה שמיעת דעת הילד והבאתה בחשבון בכל הנוגע להשמה חוץ-ביתית, לתכנון תוכנית הטיפול והמעקב אחריה, וכן לביקורים אצל המשפחה הביולוגית. עוד נקבע בסעיף 55 לאותה הערה כי לילד יש זכות להשמיע את דעתו בהליכי אימוץ, וכי אין לקבוע את טובת הילד בהקשר להליך אימוץ מבלי להביא בחשבון את דעתו של הילד. סעיף 97 קובע כי יש לאפשר לילדים בהשמה חוץ-ביתית (אומנה או פנימייה) להביע את דעותיהם ביחס להשמה ולתת להן משקל (Committee on the Rights of the Child, 2009). כמו כן מסמך ההנחיות של האו"ם לטיפול בילדים בהשמה חוץ-ביתית משנת 2009 (The Guidelines for the Alternative Care of Children) קובע בסעיף 7 כי בקביעת טובת הילד בכל הנוגע להשמה חוץ-ביתית, יש להביא בחשבון את הזכות של הילד להישמע ושדעתו תובא בחשבון (United Nations General Assembly, 2009).

בהשראת האמנה אפשר להבחין בשני העשורים האחרונים בהטמעת זכות הילד להשתתפות במדיניות ובחקיקה של מערכות הגנת הילד במדינות שונות בעולם. מדינות שונות ביצעו רפורמות במערכות הגנת הילד שלהן כדי לקדם את זכות הילד להשתתפות.

כך למשל סעיף 6 לחוק הגנת הילד בניו זילנד (The New Zealand Care of Children Act, 2004) קובע כי בכל ההליכים הרלוונטיים חייבים לתת לילד הזדמנויות סבירות להביע דעותיו בנוגע לעניינים המשפיעים עליו, וכן להביא בחשבון כל דעה שהילד מביע בעצמו או דרך מייצג. סעיף 7 לחוק קובע את זכות הילד למינוי עורך דין שיפעל למען הילד, וזאת אם בית המשפט דואג לביטחונו ולשלומו של הילד וסבור שהמינוי נדרש. החוק קובע כי כל צו הורות חייב להיות מוסבר לילד בשפה המובנת לו. עוד קובע החוק את זכות הערעור לילד. יש להדגיש כי החוק בניו זילנד קובע כי כל ילד, ללא קשר לגילו ולבשלותו, צריך לקבל הזדמנויות סבירות להביע את דעתו ושדעות אלה יובאו בחשבון. למעשה, ההסתייגויות של "בשלות" ו"מסוגל", שהיו בנוסח הראשוני של החוק, הושמטו ממנו בשנת 2004 (Henaghan, 2017).

פינלנד קבעה מדיניות דומה ולפי חוק הגנת הילד (Child Welfare Act, 2017) לילדים יש זכות חוקית שתייעצו איתם לפני שמקבלים החלטות שמשפיעות על חייהם. על פי החוק עובדים סוציאליים מחויבים לתת לילדים מידע על נושאים הנוגעים להם וכן לברר את הרצונות והרגשות של הילדים, הן בשלב החקירה וההערכה והן לאחר מכן בשלב ההשמה. בחוק יש מגבלת גיל; חובה לשמוע את כל הילדים מעל גיל 12, ולעומת זאת מומלץ להקשיב לילדים צעירים, אך אין זו חובה (Pölkki et al., 2012).

חוק הילדים באנגליה מתייחס בין השאר לתהליכי הגנת הילד (The English Children Act, 1989) ומחייב את עובדי הגנת הילד לשמוע את הרצונות והרגשות של הילדים, ללא קשר לגיל הילד, ולתת להם משקל ראוי בהתאם לגילם ולמידת הבנתם את הנושא (Berrick et al., 2015; Dillon et al., 2016). בתקנות לחוק נקבע כי "ילדים צריכים להרגיש שהם משתתפים באופן פעיל ומעורבים בתהליכים בעניינים שבהם מבוגרים מנסים לפתור את הבעיות שלהם ולקבל החלטות לגביהם. ההנחה היא כי כאשר מתכננים תוכניות לעתידו של הילד, סביר להניח שהוא יחוש פחות פחד אם הוא מבין מה קורה ואם מקשיבים לו. מעורבות של הילד תגרום לסבירות גבוהה יותר שהוא ירגיש בעלות מסוימת על המתרחש, מה שעשוי לעזור לו להבין את מטרת השירותים או כל תמיכה אחרת הניתנת לו ולמשפחתו".

מדיניות זהה קיימת בנורווגיה (Magnussen & Skivenes, 2015), בהולנד (Bouma et al., 2018), בפורטוגל (Delgado et al., 2017), באוסטרליה (Bessell, 2011), בגרמניה (Harder et al., 2013; Leviner, 2018) ובסקוטלנד (Bruce, 2014).

למה חשוב לשתף ילדים? תרומותיה של הזכות להשתתפות

בהתחשב בשלל האתגרים והמורכבויות הניצבים בפני ילדים המטופלים במערכת הגנת הילד, עולות השאלות מדוע השתתפות בתהליכי קבלת החלטות בעניינים היא חשובה ומדוע יש לתת לה מקום בסדר העדיפויות של מערכת, שעיקר תפקידה הוא להגן על ילדים ולקדם את רווחתם. בסל (Bessell, 2011) מבקשת להצביע על שלוש סיבות מרכזיות שיפורטו להלן: סיבות נורמטיביות, סיבות פסיכולוגיות וסיבות מעשיות.

סיבות נורמטיביות

בראש ובראשונה יש לשתף ילדים במערכת הגנת הילד משום שזוהי זכות האדם הבסיסית שלהם, כפי שהוצג בהרחבה בפרקים הקודמים. השאלה כיום כבר איננה אם ילדים צריכים להשתתף בתהליכי קבלת החלטות, אלא כיצד אפשר להבטיח השתתפות משמעותית שלהם (van Bijleveld et al., 2021).

יש להדגיש כי החובה המוסרית ליישום זכות הילד להשתתפות אף גדולה יותר בכל הנוגע לילדים שנמצאים בהשגחה ובטיפול של מערכת הגנת הילד והמדינה. עבור ילדים רבים הזכות להשתתפות לא פעם מיושמת באמצעות התיווך של הוריהם או מבוגרים אחרים בחייהם, אולם במקרה של ילדים המטופלים במערכת הגנת הילד, לא תמיד הוריהם או האחראים עליהם פנויים או יכולים לתמוך בהם ולסייע להם בתהליך מימוש זכותם להשתתפות. נוסף על כך, לילדים שאינם מטופלים במערכת הגנת הילד וכן שגדלים בחיק משפחתם, החלטות מתקבלות על ידי מבוגר אחד או שני מבוגרים שלילד יש עימם קשר קרוב ויומיומי; לעומת זאת החלטות בעניין ילדים המצויים בטיפול מערכת הגנת הילד מתקבלות על ידי צוות של מבוגרים (הורים, מטפלים, עו"סים, עורכי דין, שופטים ואנשי מקצוע), אשר בחלקם מעולם לא נפגשו עם הילד, ולפיכך אינם יודעים או מבינים מה חשוב עבורו (Cashmore, 2002). זאת ועוד, יש להביא בחשבון כי עובדי הגנת הילד מקבלים החלטות מורכבות, שיש להן השפעה משמעותית על חייהם של ילדים בהווה ובעתיד, כמו הוצאה מהבית, מידת הקשר שלילד יהיה עם המשפחה שלו, היכן הילד יגדל ועוד. כל אלה מגדילים את החובה המוסרית לערב את הילד במערכת הגנת הילד בתהליכי קבלת החלטות ביחס לחייו (Berrick et al., 2019). סטרומלנד ואחרים (Strømmland et al., 2022) מסבירים כי ילדים המטופלים במערכת הגנת הילד נמצאים בעמדה פגיעה במיוחד, שהרי המשפחה שלהם וגם הם עצמם נמצאים בחקירה ובבדיקה, ולפיכך הבטחת זכותם להשתתפות היא חיונית על מנת להפחית את הפגיעות הזו, שיוצרת תלות במבוגרים אחרים.

לעניין הסיבות הנורמטיביות יש להוסיף כי ילדים המטופלים במערכת הגנת הילד רוצים להשתתף בהליכים בעניינים. מחקרים מלמדים שילדים המטופלים במערכת הגנת הילד מבטאים רצון ונכונות להשתתף בהליכים בעניינים במערכת הגנת הילד לצד הקושי והעצב הכרוכים במעורבות זו (ראו למשל, Balsells et al., 2017; Dillon et al., 2016; Mateos, 2017).

(et al., 2017; van Bijleveld et al., 2015). נמצא כי ילדים שמטופלים במערכת הגנת הילד רוצים לקבל מידע והסבר על מה שקורה איתם, על המציאות הנוכחית ועל המצב שלהם (למשל, Cossar et al., 2016; Balsells et al., 2017; Toros, 2021a). במחקר עדכני שבחן את השתתפותם של ילדים במערכת הגנת הילד, נמצא כי כל הילדים סברו שחשוב שהם ישתתפו בתהליכי ההגנה שלהם, וכולם ביטאו רצון חזק להיות מעורבים בתהליך, והסבירו שהם זכאים לכך כי הם נושא הדיונים, וההחלטות שמתקבלות משפיעות על החיים שלהם (Race & Frost, 2022). רצונם זה של הילדים מגביר את החובה המוסרית של יישום זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד.

סיבות פסיכולוגיות

השתתפות אינה רק זכות של הילד אלא גם צורך התפתחותי בסיסי שלו, משום שהיא תורמת לרווחתו ולהתפתחותו. השתתפות ככלל מקדמת תחושת ערך עצמי וביטחון, מסוגלות ושליטה בקרב ילדים (Barnes, 2012; Bessell, 2011; Winter, 2010; Vis et al., 2011). השתתפות גורמת לילדים להאמין בעצמם, בכוחות שלהם, במסוגלות שלהם וביכולת שלהם לחולל שינוי, ובכך תורמת להעצמה שלהם (Lansdown, 2020).

להשתתפות של ילדים שהם קורבנות להתעללות והזנחה ושל ילדים נפגעי טראומה, יש תרומה ייחודית למצבם הרגשי והפסיכולוגי (מורג, 2019). קשמור (Cashmore, 2002) מסבירה כי השתתפות תורמת לתחושת הערך העצמי והביטחון של ילדים נפגעי התעללות והזנחה, משום שהיא מגבירה את תחושת האקטיביות שלהם במקום להנציח את היותם קורבנות חסרי כוח, הנתונים לגחמותיהם של המבוגרים. כמו כן להשתתפות יש תרומה ייחודית לילדים שעברו טראומה, מפני שהיא מגדילה את תחושת השליטה של הילד ובכך מסייעת לו להתמודד עם השלכות הטראומה שחווה ועם השינויים הצפויים בחייו.

אפשר למצוא עדות לתרומת ההשתתפות לרווחתם של ילדים נפגעי התעללות והזנחה במחקרים שונים. בסקירה שיטתית של 22 מחקרים על השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד, הן מפרספקטיבה של ילדים והן מפרספקטיבה של עובדי מערכת הגנת הילד, מצאו ואן ביג'לבלד ואחרים (van Bijleveld et al., 2015) כי ילדים הגיבו באופן חיובי כשאנשי מקצוע הקשיבו להם, וזאת גם אם בסופו של דבר התוצאה של ההליך בעניינם הייתה שונה ממה שציפו. במחקרים שנסקרו דיווחו ילדים כי עצם העובדה שהעובדים הסוציאליים שלהם העריכו את ההשקפות שלהם, לקחו ברצינות את הדאגות שלהם וסיפקו להם אפשרויות לבחירה, גרמה להם רגשות חיוביים כלפי עצמם ותחושה שהם מוערכים. סקירה שיטתית נוספת כללה 21 מחקרים שבחנו את ההשפעות של השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד על בריאותם הפיזית והנפשית של הילדים. נמצא כי להשתתפות ילדים יש השלכות פסיכולוגיות חיוביות על הילדים, ובכלל זה עלייה בביטחון העצמי שלהם ושיפור בתחושת השליטה שלהם (Vis et al., 2011). במחקר אחר נמצא כי ילדים שהשתתפו בוועדות תכנון, טיפול והערכה בעניינם באנגליה, תיארו שהוועדות עוררו בהם רגשות של הכרה, הערכה ותחושת ערך עצמי (Ogle & Vincent, 2022).

לעומת זאת מחקרים מצאו שילדים חשו חסרי כוח כאשר אנשי המקצוע במערכת הגנת הילד לא התייחסו לקולם, לדאגותיהם ולחששותיהם. הסקירה השיטתית של ואן ביג'לבלד ואחרים (van Bijleveld et al., 2015) העלתה כי ילדים שלא השתתפו הרגישו שהתעלמו מהם, ועל פי הדיווח שלהם ושל אנשי מקצוע הדבר הוביל לירידה בתחושת הערך העצמי שלהם. כמו כן נמצא כי ילדים שלא שותפו הרגישו תסכול, חוסר אונים וחוסר כוח, הצפה, ייאוש, ותחושות של אשמה, עצבות, כעס ודאגה. גם בסקירה של ויס ואחרים (Vis et al., 2011) נמצא כי אי-שיתוף ילדים הביא לתחושה של אובדן שליטה, לדימוי עצמי נמוך, לרגשות של חוסר אונים ולחוסר ביטחון ואמון. אחד הילדים מתאר את תחושת חוסר השליטה במחקר על השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד כך: "זו פגישה עם קבוצה של אנשים ששולטת בחיים שלי" (Damiani-Taraba et al., 2018). במחקר אחר בקרב ילדים באומנה נמצא כי ילדים שלא שותפו ביטאו תחושה של חוסר צדק, תחושת ייאוש ותחושת חוסר אונים גוברת עד כדי חוסר אונים נרכש בתהליך ההגנה שלהם, דבר שחיזק את השוליות והפגיעות שלהם (Race & Frost, 2022).

כמו כן נמצא כי חוסר מידע ובהירות ביחס לסיבה שבגינה שירותי הגנת הילד מעורבים בחיי הילד הביאה לתחושות של מתח ובלבול בקרב הילדים (Munford & Sanders, 2016). דילון ואחרים (Dillon et al., 2016) מצאו כי ילדים שלא קיבלו מידע על הסיבה שבגינה שירותי הרווחה מעורבים בחייהם הגיבו בכעס או בויתור. רגשות שליליים ביחס לחוסר השתתפות נמצאו בייחוד בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות להוצאה מהבית. כך למשל בלסל ואחרים (Balsells et al., 2017) מצאו כי ילדים חשו בלבול רב, כשלא ניתן להם מספיק מידע בשלב הראשון של התערבות שירותי הרווחה בהקשר של השמה באומנה, והבלבול גרם להם פגיעה רגשית משמעותית כבר בשלב הראשון של ההשמה החוץ-ביתית. בסל (Bessell, 2011) מציינת כי אי-השתתפות מובילה למצוקה בקרב ילדים השהים בהשמה חוץ-ביתית כמעט על בסיס יומיומי. הנריקסן (Henriksen, 2022) ערך מחקר בקרב ילדים שהושמו במוסדות סגורים, ובו ילדים רבים סיפרו כי העובדה שהם לא השתתפו בהליך קבלת ההחלטה של ההשמה שלהם, גרמה להם הלם וסערה רגשית. גם אנשי המקצוע שהשתתפו במחקר זה דיווחו כי ילדים שלא הוסבר להם מדוע הם הגיעו למסגרת ומתי ואיך הם יצאו ממנה, היו כועסים, מתוסכלים, עצובים ומפוחדים.

עוד נמצא כי אי-שיתוף ילדים במערכת הגנת הילד עלול להגביר את הטראומה שלהם. למשל נמצא כי כאשר ילדים לא קיבלו מידע על ההפרדה הצפויה מהמשפחה הביולוגית שלהם ועל המעבר להשמה חוץ-ביתית, הדבר הגדיל את עוצמת הטראומה שהפירוד גרם להם (Balsells et al., 2017; Munford & Sanders, 2016). במחקר בקרב ילדים בני 8 עד 16 נמצא כי אי-שיתוף ילדים או אי-מתן מידע במערכת הגנת הילד גרם לילד תחושה של ביטול וחוסר כוח, והגביר את התלות שלו באחרים. חוויות אלה כשלעצמן הדהדו את ההתעללות שהילדים חוו בביתם (Bell, 2002). גם במחקר של מקטוויש ואחרים (McTavish et al., 2022) תיארו הילדים את אי-קבלת המידע – על הסיבות למעבר לאומנה, על היעד שהם עוברים אליו ועל המשפחה שהם יגורו אצלה – כחוויה טראומתית.

השלכה חיובית שיש להשתתפות ילדים במערכת הגנת הילד, על רווחתם ועל מצבם הפסיכולוגי, היא שהשתתפות בילדות מכינה את הילדים לקבלת החלטות אוטונומית בעתיד, עם עזיבתם את מערכת הגנת הילד. השתתפות בקבלת החלטות היא חלק חיוני מהסוציאליזציה של ילדים ומהכנתם לחיים עצמאיים ולקבלת החלטות אוטונומית בעתיד. אחת הבעיות של ילדים שהתבגרו ועוזבים את שירותי הגנת הילד היא שניסיון החיים שלהם בקבלת החלטות עדיין מועט, והם נדרשים לחיות חיים עצמאיים בפתאומיות ובשלב מוקדם יותר מילדים שהתגוררו בביתם. השתתפות ילדים בקבלת החלטות בילדותם, בזמן שהם בטיפול שירותי הרווחה, מסייעת להם ומכינה אותם לחייהם הבוגרים (Cashmore, 2002).

השתתפות ילדים חשובה לרווחתם גם בשל תרומתה להמשך ההגנה על הילד. כאשר הילד מתנסה בכך שדעתו, דאגותיו וחששותיו חשובים למבוגרים המעורבים בחייו, והם מתייחסים אליו בכובד ראש, יש סיכוי גבוה יותר שהוא ידווח על התעללות והזנחה בפני אותם מבוגרים, אם יחווה אותן שוב (Vis et al., 2011). בלסל (Balsells et al., 2017) מסבירה כי רכיב של הגנה על הילד קיים בעצם קיומה של ההשתתפות, מאחר שהיא מגבירה תחושות של ביטחון עצמי, מסוגלות והערכה עצמית.

סיבות מעשיות

השתתפות ילדים תורמת משמעותית גם לפרקטיקה במערכת הגנת הילד, והשפעותיה על תוצאות ההתערבות והאפקטיביות שלהן הן חיוביות (מורג, 2019; Balsells et al., 2017). השתתפות ילדים תורמת לפרקטיקה ולקבלת החלטות טובות יותר משתי סיבות.

ראשית, השתתפות מאפשרת לאנשי המקצוע ללמוד דברים שלא היה אפשר לדעת על הילד מבלי לשוחח איתו. ההנחה היא כי ילדים הם מומחים לחייהם, והם תופסים טוב יותר מה יעבוד ומה יהיה בטוח עבורם (Cashmore et al., 2023). טורוס (Toros, 2021a) מסבירה כי השתתפות הילד במערכת הגנת הילד יכולה לשפר את איכות קבלת ההחלטות, משום שהיא מאפשרת למבוגרים שנמצאים בעמדת שליטה להבין טוב יותר מה ילדים מרגישים ורוצים, ומהם הצרכים והאינטרסים שלהם. לאנסדאון ואחרים (Lansdown, 2020) מסבירים כי ילדים הם מקור מידע ראשוני ומשמעותי בנוגע

לאלימות שחוו, וכי ההשתתפות שלהם מאפשרת הבנה של רמת האלימות, חומרתה והשפעתה (ראו גם, Heimer et al., 2018). ויס ואחרים (Vis et al., 2011) מצאו בסקירתם השיטתית כי השתתפות ילדים בקבלת החלטות במערכת הגנת הילד עשויה להעלות את מידת האפקטיביות של ההתערבות, מעצם זה שההתערבות מתבססת במידה רבה על הבנה מעמיקה של בקשותיו וציפיותיו הקונקרטיות של הילד, כך שההחלטות מותאמות יותר למציאות חייו. היימר ואחרים (Heimer et al., 2018) ניתחו תיקים של 40 ילדים במערכת הגנת הילד ומצאו שככל שהילד השתתף יותר בהליכים בעניינו, כך ההתערבות שנבנתה עבורו תאמה יותר את הבעיות שהוא התמודד עימן ואת צרכיו.

שנית, נמצא כי השתתפות מסייעת לילדים להרגיש מחוברים ומחויבים יותר להחלטות המתקבלות בעניינם, ולכן היא מגדילה את הסיכוי שהם עצמם ישתפו פעולה עם ההחלטות שיתקבלו (Balsells et al., 2017; Woolfson et al., 2010). כך למשל נמצא כי כאשר ניתנת לילדים בחירה מסוימת בנוגע למקום ההשמה שלהם, ההשמה נוטה להיות יציבה יותר (Bessell, 2011). עוד נמצא קשר בין השתתפות ילדים בקבלת החלטות בתהליך של חזרה הביתה לבין יציבות החזרה הביתה לאחר שהייה בהשמה חוץ-ביתית (Balsells et al., 2017). אחד ההסברים לכך הוא שילדים שהשתתפו בתהליכים בעניינם במערכת הגנת הילד, התמודדו טוב יותר עם הלחץ וחוסר הוודאות הכרוכים בתהליך ההשמה או החזרה הביתה שלהם (Vis et al., 2011). בסקירה שיטתית של חוויותיהם של ילדים במפגש עם שירותי הרווחה, נמצא כי כאשר הילדים לא קיבלו מידע ברור על המתרחש ועל הסיבה להתערבות של שירותי הרווחה בחייהם, הם חוו את ההתערבות של שירותי הרווחה כחטיפה או כלכידה. לעומתם ילדים שכן קיבלו מידע על ההשמה קיבלו יותר את ההתערבות שנקבעה להם והיו מרוצים ממנה (Wilson et al., 2020).

עוד נמצא כי כאשר ילדים חוו חוסר השתתפות והתעלמות מקולם, הם בחרו להביע את עצמם בדרכים שליליות, כגון מרדנות, בריחה, או הימנעות משיתוף פעולה וממעורבות (van Bijleveld et al., 2015). כך למשל ילדים במחקרם של דמיאני-טרבה ואחרים (Damiani-Taraba et al., 2018) הסבירו כי כאשר לא שאלו אותם מה עוזר להם, הם חשו כעס, ולכן התנהגו באופן שלילי והתפרצו בזעם. אחד הילדים במחקר זה הסביר שהעבירו אותו 21 בתי אומנה במקום פשוט לשאול אותו מה יכול להרגיע אותו – ומבחינתו הסבתא שלו הייתה מרגיעה אותו. קשמור (Cashmore, 2002) סקרה את הספרות המחקרית באנגליה, בצפון אמריקה, באוסטרליה ובניו זילנד בנושא תפיסות של ילדים ביחס להשתתפות במערכת הגנת הילד, ומצאה כי ילדים רבים הביעו תחושה של התקוממות והתנגדות לכך שהחלטות נכפו עליהם, בייחוד בכל הנוגע להוצאה מהבית, וכי תחושות אלה מביאות לא פעם לכישלון תהליך ההשמה. במחקר אחר בקרב ילדים בני 10 עד 16 מאסטוניה, נמצא כי ילדים שהרגישו שלא הקשיבו להם בישיבות המעקב בעניינם, הרגישו שהם צריכים להיאבק כדי שמישהו ישמע אותם ותיארו התנהגויות של בריחה ממסגרת ההשמה כדי שישומו לב אליהם (Saarnik et al., 2023). ילדים במחקרו של לסן (Leeson, 2007) דיווחו כי אנשי מקצוע במערכת הגנת הילד לא הבינו אותם ולא היו קשובים לדרך שבחרו לתקשר בה. אחד הילדים למשל סיפר שהוא ניסה לשתף את העובד הסוציאלי שלו בכך שאינו מרוצה במשפחת האומנה שלו, אך הוא הרגיש שהעובד הסוציאלי שלו לא הקשיב לו, ולכן ברח והתנהג באופן שלילי. הוא תיאר שהוא חש חוסר אונים ושההתנהגות הבעייתית הייתה המשאב היחיד שעמד לרשותו כדי לבטא את עצמו. הילד הסביר כי במקום לפרש את ההתנהגות שלו כביטוי לכך שאינו שמח באומנה, אנשי המקצוע פירשו אותה כהתנהגות רעה, ואילו כוונתו הייתה לגרום להם להקשיב לו.

נמצא כי אי-השתתפות פוגעת לא רק ביציבות ההשמה, אלא בכל תהליך ההתערבות בשירותי הגנת הילד. באחד המחקרים בתחום למשל סיפר ילד בן 15 שמשום שאנשי המקצוע לא הקשיבו לו בוועדה בעניינו, הוא החליט שלא להקשיב להם ולא לשתף פעולה עם ההחלטות בוועדה (Sæbjørnsen & Willumsen, 2017). לעומת זאת בשתי סקירות שיטתיות נמצא כי השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד תורמת לקידום מערכת יחסים חיובית ואפקטיבית יותר בין הילד לבין העובד הסוציאלי שלו (Van Bijleveld et al., 2015; Vis et al., 2011). כך למשל, באחד המחקרים נמצא כי ילדים שקיבלו מידע כבר בשלבים הראשונים של התערבות מערכת הגנת הילד בחייהם, ביטאו גישה חיובית יותר לחקירה שהם עברו במערכת (Woolfson et al., 2010).

חשוב לציין כי במחקרים, השתתפות ילדים הגבירה את תחושת שביעות הרצון שלהם מהשירותים שקיבלו ומתהליך הגנת הילד (Cashmore, 2002). נמצא כי עצם ההרגשה של הילד, שקולו נשמע, מגבירה תחושות חיוביות ואת ההערכה שלו ביחס לאיכות השירות שהוא מקבל ולהשפעתו על חייו (Balsells et al., 2017). נמצא גם כי השתתפות ילדים מחזקת את האמון שלהם בתהליך קבלת ההחלטות (Bouma et al., 2018).

יישום זכות הילד להשתתפות במערכות הגנת הילד בעולם

4

היקף ההשתתפות של ילדים בהחלטות במערכת הגנת הילד: פרספקטיבות של ילדים, בוגרים ואנשי מקצוע

למרות ההכרה בזכות הילד להשתתפות והטמעתה בחקיקה ובמדיניות במערכת הגנת הילד במדינות שונות בעולם, ולמרות העדויות הרבות לחשיבות ההשתתפות של ילדים במערכת הגנת הילד – ממצאי מחקרים מלמדים באופן עקבי שיישום זכות זו במערכת הגנת הילד הוא מאתגר. מחקרים רבים מלמדים כי במרבית מדינות העולם לילדים יש מעט הזדמנויות, אם בכלל, להשתתף בהליכים בעניינם במערכת הגנת הילד.

בפרק זה נציג ממצאים ממחקרים שבוצעו בשני העשורים האחרונים ומופיעים במספר סקירות שיטתיות, המפורטות בטבלה שלהלן. לאחר הטבלה, הממצאים השונים שעלו בסקירות ובמחקרים אלה מפורטים בחלוקה לאלמנטים השונים של ההשתתפות, כפי שהוצגו בחלק התאורטי של סקירה זו, לרבות סוגיות הקשורות לקבלת מידע והבנתו, להשמעת קול, למשקל שניתן לעמדת הילד, לקיום שיח ישיר ומתמשך וקשר עם מקבלי ההחלטות, וליכולת להשפיע על ההחלטה הסופית.

טבלה מס' 1

סקירות שיטתיות שבחנו את הסוגייה של השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד

מקור	סיכום קצר של הסקירה
טורוס (Toros, 2021a)	סקירה שיטתית של 11 מחקרים, שנערכו בשנים 2006 עד 2017 ובחנו פרספקטיבות של 285 ילדים בסך הכול על חוויית ההשתתפות שלהם במערכת הגנת הילד.
טורוס (Toros, 2021b)	סקירה שיטתית של 12 מחקרים, שנערכו בשנים 2009 עד 2019 ובחנו את ההתנסות והפרספקטיבות של 874 אנשי מקצוע ביחס להשתתפות הילד במערכת הגנת הילד.
פלץ־אריקסן ואחרים (Falch-Eriksen, 2021)	סקירה שיטתית של 16 מחקרים, שנערכו בשנים 2009 עד 2019 ובחנו את ההתנסות של 334 ילדים ביחס להשתתפות שלהם במערכת הגנת הילד, וזאת ישירות מנקודת המבט של הילדים.

מקור	סיכום קצר של הסקירה
ואן־ביג'לבלד ואחרים (van Bijleveld et al., 2015)	סקירה שיטתית של 11 מחקרים, שהתפרסמו בשנים 1995 עד 2012 ובחנו את הסוגייה של השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד, מפרספקטיבות של ילדים ושל אנשי מקצוע.
מקטוויש ואחרים (McTavish et al., 2022)	סקירה שיטתית של 25 מחקרים, שבחנו סך הכול 376 ילדים השוהים באומנה ביחס לחוויית ההשתתפות שלהם במערכת הגנת הילד.
ברומלאר ואחרים (Ten Brummelaar et al., 2018)	סקירה שיטתית של 16 מחקרים, שהתפרסמו בשנים 2000 עד 2016 ובחנו ילדים השוהים בהשמה חוץ־ביתית מוסדית ביחס לחוויית ההשתתפות שלהם במערכת הגנת הילד. המחקרים כללו סך הכול 779 אנשי מקצוע ו־399 ילדים.
וילסון ואחרים (Wilson et al., 2020)	סקירה שיטתית של 39 מחקרים, שהתפרסמו בשנים 2001 עד 2018 ובחנו את הפרספקטיבות הסובייקטיביות של ילדים באשר להתנסות ולחווייה שלהם במערכת הגנת הילד. השתתפות ילדים היא אחת הסוגיות שנבחנו במחקרים אלה.
גרדטס־אנדרסן ואחרים (Gerdts-Andresen et al., 2021)	סקירה שיטתית של 11 מחקרים, שהתפרסמו בשנים 1996 עד 2018 ובחנו את המשקל שניתן לדעתם של הילדים בהליכים משפטיים בעניינם במערכת רווחת הילד (הן הליכי הגנת הילד והן הליכי משפחה/משמורת).
טורוס (Toros, 2021b) ערכה סקירה שיטתית של 12 מחקרים שבחנו את השתתפות הילד במערכת הגנת הילד דרך הפרספקטיבה של 874 אנשי מקצוע. רוב עובדי רווחת הילד במחקרים אלה דיווחו כי השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד היא לרוב מוגבלת או שאינה קיימת. בסקירה שיטתית נוספת כללה טורוס (Toros, 2021a) 11 מחקרים שבחנו את הסוגייה של השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד דרך הפרספקטיבות של 285 ילדים. הילדים דיווחו על חוסר השתתפות או השתתפות מעטה, ועל תחושה שמדירים אותם מהחלטות ביחס למצבם. פלץ־אריקסן ואחרים (Falch-Eriksen, 2021) ערכו סקירה שיטתית של 16 מחקרים שנערכו בשנים 2009 עד 2019 ובחנו את הפרספקטיבות של ילדים באשר לחוויית ההשתתפות שלהם במערכת הגנת הילד; הם מצאו כי בחצי מהמחקרים דיווחו ילדים על השתתפות מינימאלית, על השתתפות מוגבלת או על חוסר השתתפות. גם בסקירתם השיטתית של ואן־ביג'לבלד ואחרים (van Bijleveld et al., 2015), סקירה של מחקרים שבחנו את הסוגייה של השתתפות ילדים דרך פרספקטיבות של ילדים ושל אנשי מקצוע, עלתה המסקנה שלילדים יש הזדמנויות מעטות להשתתף בתהליכי קבלת החלטות במערכת הגנת הילד. כמו כן, בסקירה שיטתית של מחקרים שבחנו השתתפות של ילדים בהשמה חוץ־ביתית בפנימייה, נמצא כי לילדים היו הזדמנויות דלות להשתתף, בין השאר בכל הנוגע להשמתם בפנימייה, ובהמשך ביחס להיבטים שונים הקשורים לשהייה שלהם בפנימייה (Ten Brummelaar et al., 2018). בסקירה שיטתית דומה של מחקרים שבחנו השתתפות של ילדים השוהים	

באומנה וכללו בסך הכול 376 ילדים, נמצא כי מרבית הילדים אמרו שהם אינם יודעים מדוע הוצאו מהבית, מתי יראו שוב את משפחותיהם או מי תהיה המשפחה האומנת שלהם (McTavish et al., 2022).

מעבר לממצא הכולל על השתתפות דלה או חוסר השתתפות של ילדים במערכת הגנת הילד, חשוב גם לבחון כיצד ממדים שונים של הזכות להשתתפות מיושמים במערכת הגנת הילד. אלה יכולים לשפוך אור על האתגרים שעומדים בפני מערכת הגנת הילד ולהצביע על דרכים לקידום השתתפות אפקטיבית.

חוסר מידע או מידע חלקי

ילדים מדווחים במחקרים רבים כי הם קיבלו מידע מועט או לא קיבלו כלל מידע ביחס להתערבות של מערכת הגנת הילד בחייהם וביחס להליכים בעניינם במערכת זו (Toros, 2021a). סוגיית מתן מידע לילדים במערכת הגנת הילד נוגעת לשלושה היבטים: אי־קבלת מידע על סיבת מעורבות הרווחה בחיי הילד, אי־קבלת מידע ביחס להוצאה מהבית, ואי־הבנת המידע שניתן.

ראשית, ילדים מדווחים כי הם לא קיבלו מידע באשר לסיבות שבגינן שירותי הרווחה מעורבים בחייהם, וכן כי הם לא הבינו את תהליך ההתערבות בעניינם או את נסיבות ההתערבות, וכאשר אנשי מקצוע כן דיברו איתם הם לא תמיד הבינו את הדברים (Falch-Eriksen et al., 2021; Wilson et al., 2020). ילדים גם מדווחים במחקרים כי הם לא קיבלו די מידע על הצפוי להם, למשל על אילו שינויים צפויים בחייהם (van Bijleveld et al., 2015) (ראו גם, Dillon et al., 2010; Woolfson et al., 2010; Race & Frost, 2022; Lauri et al., 2021; Wilson et al., 2020). וילסון ואחרים (Wilson et al., 2020) מצאו כי ילדים רבים הביעו פחד ובלבול ממעורבות שירותי הרווחה בחיים שלהם. הם לא הבינו מה עומד לקרות להם, חששו שיוציאו אותם מהבית, וכן לא הבינו את התפקידים של אנשי המקצוע השונים שהיו מעורבים בחייהם.

שנית, מחקרים רבים מלמדים על חוסר מידע בנוגע להוצאת הילדים מהבית. ילדים מדווחים במחקרים כי הם לא קיבלו מידע על סיבות ההוצאה שלהם מהבית, וכי בשנים ששהו בהשמה חוץ־ביתית איש לא הסביר להם מדוע הם צריכים לשהות שם (Saarnik et al., 2023). מחקר על ילדים שהוצאו מהבית על ידי מערכת הגנת הילד בספרד העלה כי לא פעם ילדים לא הבינו מדוע הוצאו מהבית, ואף לא עודכנו שהם יוצאו מהבית עד לזמן קצר לפני הליך ההוצאה עצמו (Balsells et al., 2017). באחד המחקרים נמצא כי ילדים רבים דיווחו שלא נתנו להם מידע על סיבת העברתם להשמה, על זמן השהות הצפוי להם בהשמה, או על מקום ההשמה שלהם, וכמו כן לא הסבירו איך ההשמה תשפיע על חייהם. כאשר נתנו להם הסברים, הם היו חלקיים ומוגבלים (Damiani-Taraba et al., 2018). במחקר בקרב ילדים בהשמה סגורה דיווחו אנשי המקצוע עצמם שלא הוסבר לילדים מדוע הם הגיעו למסגרת סגורה, מה המטרה של ההשמה שלהם, ומה הם צריכים לעשות כדי שהיא תסתיים (Henriksen, 2022) (ראו גם, Goodyer, 2016). נוסף על כך, ילדים מדווחים במחקרים כי לא עודכנו ביחס למקום ההשמה החדש שישו בו. כך למשל אמר אחד הילדים במחקר: "הם לא נתנו לי שום מידע, שום דבר יותר מזה שאני הולך עם אחותי לזמן מה... וזהו זה" (Balsells et al., 2017). באחד המחקרים ילדים מספרים כי הם קיבלו מידע חלקי בלבד. כך הסבירו לאחד הילדים על משפחת האומנה שהוא עובר אליה: "אתם הולכים להיות עם האנשים האלה". אשר לפרק זמן השהות, אמרו להם שיהיו שם לכמה שבועות ובפועל הם נשארו שם שנים (Goodyer, 2016).

ילדים סיפרו שהם לא קיבלו מידע על המשך הקשר עם ההורים שלהם בזמן שהותם בהשמה ובנוגע לשאלה מתי הם יראו את המשפחה שלהם. ילדים גם סיפרו כי הם לא קיבלו מידע על הזכויות שלהם במסגרת ההשמה, למשל אם מותר להם לקבל ביקורים וכדומה (Balsells et al., 2017). עוד ילדים מדווחים במחקרים שהם לא קיבלו מידע על שינויים במקום ההשמה, למשל על חזרה הביתה, או על מעבר בין משפחות אומנה או בין מסגרות השמה (Balsells et al., 2017; Mateos et al., 2023).

ילדים מדווחים במחקרים שהם קיבלו מידע לא אמין. למשל ילד שהיה צריך לעזוב את משפחת האומנה אמר שהסבירו לו שהוא עוזב כי אין מספיק מקום במשפחת האומנה, אבל הוא התרשם שהוא היה צריך לעזוב כי לא אהבו אותו (Goodyer, 2016). במחקר נוסף סיפרו ילדים ששיקרו להם בנוגע לסיבה למעבר; חלקם סיפרו כי אמרו להם שהם עוברים כי אין די מקום בהשמה הנוכחית או כי ההשמה הנוכחית עומדת להיסגר, אבל התברר כי בפועל המידע לא היה נכון (Saarnik et al., 2023). ילדים דיווחו שהם הרגישו מרומים מעצם זה שלא הסבירו להם מה קורה (Damiani-Taraba et al., 2018).

שלישית, ילדים מספרים שגם כאשר נתנו להם מידע, הם לא תמיד הבינו את מה שנאמר להם (Holland & O'Neill, 2006). באחד המחקרים למשל ילדים דיווחו כי אף על פי שהם רצו להשתתף בוועדת תכנון והערכה בעניינם, הם הרגישו שהדיון בוועדה היה מבלבל עבורם. הם דיווחו כי היה להם קשה להודות שהם אינם מבינים את הדיון או לבקש הבהרה במהלך הדיון בוועדה, גם כשהדברים לא היו ברורים להם (Roesch-Marsh et al., 2017).

חוסר הקשבה

לצד העדויות על מיעוט מתן מידע – שהוא הרובד הראשון והבסיסי במימוש הזכות להשתתפות – ועל הקשיים בהבנתו בקרב ילדים במערכת הגנת הילד, מחקרים מלמדים גם על פערים ברובד של ההקשבה לילדים, שהוא מרכיב הכרחי נוסף לשם יישומה של השתתפות אפקטיבית. ככלל, מחקרים מלמדים כי ילדים חווים חוסר הקשבה מצד עובדים סוציאליים ואנשי מקצוע אחרים במערכת הגנת הילד. למשל במחקר בקרב ילדים בני 12 עד 19, על השתתפות בוועדות פורמאליות במערכת הרווחה, סיפרו הילדים שהעובדים הסוציאליים לא הקשיבו להם ולא העריכו את הדעה שלהם ואת ניסיון החיים שלהם, ולא פעם אף הגיבו אליהם בביטול. הילדים הרגישו שהעובדים הסוציאליים אינם מכירים בהם, שופטים אותם ומזלזלים בהם (Mitchell, 2022). גם במחקרים מוקדמים יותר דיווחו ילדים על חוויה של חוסר הקשבה לדאגות ולמחשבות שלהם מצידם של עובדים סוציאליים או עובדים אחרים במערכת הגנת הילד (למשל, Barnes, 2010; Woolfson et al., 2016; Munford & Sanders, 2012). חוסר ההקשבה גרם לילדים להרגיש שאף אחד לא מתעניין בהם וברגשותיהם, והם פירשו את חוסר ההקשבה כחוסר אכפתיות של העובדים כלפיהם (Lauri et al., 2021).

היעדר הזדמנויות להביע דעה

חלק מרכזי מתהליך ההשתתפות בקבלת החלטות הוא ההזדמנות שניתנת לילדים להביע את המחשבות, הדעות והרגשות שלהם. באחת הסקירות השיטתיות בתחום נמצא כי ילדים רבים דיווחו כי לא היו להם די הזדמנויות לבטא את דעותיהם ביחס לנושאים שמשפיעים עליהם (Toros, 2021a). למשל אף אחד מהילדים במחקרה של בסל (Bessel, 2011) לא הרגיש שהוא קיבל הזדמנות משמעותית להביע את דעותיו בזמן שהוא היה בטיפול מערכת הגנת הילד. במחקרים אחרים נמצא כי ילדים אף הרגישו שמשתיקים אותם. באחד המחקרים סיפרה אחת הילדות, שהעובד הסוציאלי שלה אמר לה "תשתקי" בוועדת תכנון, טיפול והערכה בעניינה (Fylkesnes et al., 2018; Muench et al., 2017). ילדים אחרים מתארים את עצמם כ"צופים פסיביים" בתהליך (Woolfson et al., 2010). כמו כן במחקר עדכני בקרב ילדים בני 10 עד 16, נמצא כי רוב הילדים דיווחו שאף אחד לא שאל אותם להעדפותיהם וכן שהם כלל לא ידעו שיש להם זכות להביע את עמדתם (Saarnik et al., 2023).

חוסר משקל לדעה של הילד

מחקרים מלמדים כי גם כאשר ילדים נשמעים, עולות שאלות בדבר המשקל שאנשי המקצוע נותנים לקולם בהליך קבלת ההחלטות. בסקירה שיטתית שהתמקדה במשקל שניתן לדעותיהם של ילדים ברווחה ובמערכת המשפט נמצא כי אף שילדים מקבלים יותר ויותר הזדמנויות להביע את עצמם במערכת הגנת הילד, יש ידע מועט על "מתי ואיך" הדעות שלהם נשקלות בתהליכי קבלת החלטות בהליכים בעניינם במערכת המשפט (Gerdtz-Andresen et al., 2021). ילדים על פי רוב מדווחים במחקרים כי לא ניתנו לדעותיהם ולרצונותיהם די משקל בתהליך קבלת ההחלטות בעניינם. כך למשל בסקירה שיטתית של מחקרים בתחום, נמצא כי הדעות של הילדים לרוב לא השפיעו השפעה משמעותית על הליך קבלת ההחלטות. עוד נמצא כי כאשר לילד הייתה דעה שונה מזו של העובד הסוציאלי, לרוב הדעה של הילד רק

תועדה (Van Bijleveld et al., 2015). ויס ופוסום (Vis & Fossum, 2013) בחנו את המשקל שניתן לדעתו של הילד בהליכי הגנת הילד בבית משפט ומצאו שרק כ-39% מהמקרים ההחלטה תאמה את דעת הילד, ובאופן מעניין הדבר קרה לרוב כאשר הילדים כבר גרו מחוץ לביתם והתנגדו לחזרה. במחקר אחר בקרב ילדים ששהו במסגרת השמה סגורה, נמצא כי אף אחד מהילדים לא חווה שלנקודת המבט שלו הייתה השפעה כלשהי על ההחלטה בעניין ההשמה במסגרת (Henriksen, 2022). גם אנשי המקצוע עצמם מדווחים כי דעתם של ילדים אינה מקבלת משקל משמעותי בהליכי קבלת החלטות בעניינם (Vis & Thomas, 2009). רוש-מרש ואחרים (Roesch-Marsh et al., 2017) למשל מצאו שכ-50% מהעובדים הרגישו שלהשתתפות ילדים יש השפעה משמעותית על החלטות בעניינם, ואילו רק 10% הרגישו שילדים ממש קובעים את ההחלטה בדיונים בעניינם. במחקר אחר בקרב ילדים ששהו באומנה דיווחו הילדים ישירות כי הם היו מתוסכלים ומאוכזבים מחוסר היכולת שלהם להשפיע על התוצאה (Race & Frost, 2022).

עדות לחוסר הכוח של ילדים בתהליך קבלת ההחלטה אפשר למצוא במחקר בקרב ילדים בני 10 עד 16 מאסטוניה שהוצאו מהבית. הילדים במחקר דיווחו כי אומנם ניתנה להם בחירה, אך מבחינתם האפשרויות שהציעו להם לא היו רצויות עבורם. למשל אחת הילדות סיפרה שנתנו לה לבחור בין הישארות בבית שהיה לא בטוח עבורה לבין מעבר למסגרת שכבר נבחרה עבורה. ילדים אחרים סיפרו שאומנם ניתנה להם בחירה, למשל בין אומנה לפנימייה, אבל לתחושתם המבוגר מקבל ההחלטה ניסה להשפיע עליהם באמצעות התמקדות בהשלכות של בחירה אחת לעומת אחרת (Strömpl & Luhamaa, 2020).

מיקוד ההשתתפות בנושאים פשוטים

מחקרים מלמדים כי גם כאשר ניתנה לילדים הזדמנות להשתתף בקבלת החלטות, היה זה לרוב בקבלת החלטות "פשוטות" ולא ביחס לסוגיות משמעותיות, כגון היכן יושמו, מתי יבקרו את הוריהם, או מי יהיה העובד הסוציאלי שלהם (Toros, 2021a; van Bijleveld et al., 2015). הילדים במחקרו של מקרטי (McCarthy, 2016) למשל ביטאו מידה של שביעות רצון מהשתתפות בנושאים פרקטיים שנוגעים להשמה שלהם בפנימייה ומשפיעים על חיי היומיום שלהם, אך ביטאו חוויה שונה בכל הנוגע להשתתפות בהחלטות יותר משמעותיות או ממשיות, כמו למשל, עצם המעבר להשמה חוץ-ביתית, תדירות הביקורים במשפחה הביולוגית שלהם או התוכניות שלהם לעתיד. כמו כן במחקר בקרב ילדים מאסטוניה, נמצא כי העובדים הסוציאליים התעניינו בדעות של הילדים רק ביחס לנושאים יומיומיים פשוטים – כמו נושאים שקשורים בבית הספר, כולל ציונים, או איך שהם מרגישים בחיי היומיום – אך רוב הילדים לא נשאלו על הדעות שלהם ביחס לבעיות שיש במשפחה שלהם, או ביחס להחלטות על ההתערבות או על השירותים המסופקים להם (Lauri et al., 2021).

שיח שאינו מבוסס על דיאלוג

מחקרים מלמדים על קשיים בקיום דיאלוג משמעותי בין ילדים לעובדים סוציאליים במערכת הגנת הילד. באחת מהסקירות השיטתיות שהוזכרו ביטאו אנשי מקצוע רבים את הקשיים שלהם ביצירת קשר עם ילדים בתהליכי הגנה עליהם, והם דיווחו על קשר מינימאלי איתם, בעיקר עם ילדים צעירים (Toros, 2021b). מחקר שנערך בקרב ילדים מאסטוניה בחן את תפיסותיהם ביחס להשתתפותם במערכת הגנת הילד ומצא כי חלק מהילדים כלל לא דיברו עם העובד הסוציאלי באופן אישי. ילדים אחרים סיפרו על שיח חד-צדדי עם העובד הסוציאלי, ובו במקום דיאלוג הוצגו בפניהם שאלות, מבלי לתת להם, לתשובותיהם או למחשבותיהם תשומת לב. ילדים אלה סיפרו שהם נשאלו בעיקר על הבעיות שלהם, ולא הרגישו שהעובד הסוציאלי מביע כל עניין לשמוע על הרגשות, על הרצונות ועל הצרכים שלהם (Lauri et al., 2021). גם ילדים במחקר של קוסר ואחרים (Cossar et al., 2011) דיווחו כי התקשו לשוחח עם העובד הסוציאלי שלהם; חלקם הסבירו כי הרגישו שהוא לחץ עליהם ושאל הרבה שאלות וחלקם טענו שאף עיוות את מה שאמרו. כל אלה מלמדים כי גם כאשר העובד הסוציאלי נפגש עם הילד ומשוחח איתו, הילדים אינם תמיד חווים זאת כשיח משתף, שבו יש להם הזדמנות להחליף דעות ומחשבות עם העובד, ושוב מבוגר משמעותי מתעניין בדעות ובמחשבות שלהם.

במחקרים רבים על השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד, ילדים מתארים את מערכת היחסים עם העובד הסוציאלי שלהם באופן שלילי. כך למשל בסקירה שיטתית בתחום נמצא כי ילדים סיפרו שעובדים סוציאליים לא הגיעו לפגישות שהם קבעו איתם, איחרו לפגישות, או קיימו איתם תקשורת דלה, בתירוץ שקשה להשיגם. כל אלה תרמו להרגשה של הילדים שלעובד הסוציאלי שלהם לא אכפת מהם (Toros, 2021a; Van Bijleveld et al., 2015). עוד עולה ממחקרים שונים כי יש ילדים שמעולם לא פגשו את העובד הסוציאלי שלהם או שפגשו אותו פעמים בודדות (למשל, Alfandari, 2017). דילון ואחרים (Dillon et al., 2016) מצאו במחקר בקרב ילדים בני 8 עד 18 שהיו מטופלים במערכת הגנת הילד כי לאף ילד לא היה את מספר הטלפון או כתובת האימייל של העובד הסוציאלי, וכשרצו לשוחח עם העובד הסוציאלי שלהם על משהו פרטי הם היו צריכים למעשה לבקש מההורים שלהם שיסייעו להם ליצור איתו קשר.

במחקרים אחרים ילדים דיווחו על קשר דליל, לא רציף ושטחי עם העובד הסוציאלי שלהם. מחקר על ילדים השוהים באומנה בשוודיה מצא כי רוב הילדים חוו את הקשר עם העובד הסוציאלי לחוק הנוער שלהם כאנמי ורשמי מדי, והדגישו את המחסור בזמן, חוסר הזמינות והיעדר תחושת האמון שחשו בקשר איתו. הם הרגישו שהעובד הסוציאלי פועל רק בשם התפקיד הרשמי שלו והסבירו שהתחושה הזו פגעה ביחסים האישיים שלהם איתו (Lindahl & Bruhn, 2017). במחקר על ילדים בהשמה חוץ-ביתית באסטוניה נמצא כי רוב הילדים תיארו את העובד הסוציאלי שלהם כאדם זר. הם דיווחו שאומנם הוא הגיע לבקר אותם פעם או פעמיים בשנה, אך שוחח איתם זמן קצר בלבד, והם לא הרגישו שהביקורים האלה אפשרו להם ליצור יחסי אמון ולדבר על הצרכים ועל הדאגות שלהם. ילדים בפנימייה היו במצב קשה יותר מהבחינה הזו, משום שלא הייתה להם כל דרך להשיג את העובד הסוציאלי שלהם (Saarnik et al., 2023) (ראו גם, Arbeiter & Toros, 2017; Cossar et al., 2011, 2016; Diaz et al., 2018; Pert et al., 2017; Polkki et al., 2012; Alfandari, 2017; Cudjoe et al., 2020). מחקרים גם מלמדים שהעובדים הסוציאליים מעדיפים לשוחח עם ההורים, ולתפיסתם ההורים יכולים לייצג את הדעה של הילדים (למשל, Rap et al., 2019). במחקר על ילדים המטופלים במערכת הגנת הילד בהולנד דיווחו מחצית מהילדים שהעובד הסוציאלי שלהם מדבר בעיקר עם ההורים שלהם; הם תיארו שבמרבית הפגישות עם העובד הסוציאלי שלהם גם ההורים שלהם היו נוכחים, והעובד הסוציאלי, אף שהיה מוגדר כ"שלהם", היה מדבר בעיקר עם הוריהם (van Bijleveld et al., 2021) (ראו גם, Saarnik et al., 2023).

השתתפות פורמאלית

מחקרים מלמדים כי ילדים אינם תמיד מוזמנים לוועדות בעניינם במערכת הגנת הילד (למשל, Ogle & Vincent, 2022). ברוס ואחרים (Bruce, 2014) למשל ניתחו תיקים שתיעדו ועדות תכנון, טיפול והערכה של ילדים בני 7 עד 14 במערכת הגנת הילד. הם מצאו כי 86% מהילדים לא נכחו בוועדות בעניינם באופן חלקי או מלא, רק 11% נכחו באופן מלא ו-3% נכחו חלק מהזמן. כמו כן מחקרים מלמדים כי גם כאשר ילדים משתתפים בוועדות בעניינם, הם מתארים חוויה שלילית. ילדים מדווחים שהיה להם קשה להשתתף ולהביע את דעתם בפגישות פורמאליות בעניינם, ושלמעשה הם אינם אוהבים להשתתף בהן (Cossar et al., 2016; McCarthy, 2016; Pölkki et al., 2012). באחת הסקירות השיטתיות בתחום נמצא כי אף על פי שמספר גבוה של ילדים כן השתתפו בישיבות הפורמאליות האלה, הם הרגישו לעיתים קרובות רק נוכחים ולא ממש משתתפים. חלק מהילדים חשו מאוימים מהמספר הרב של אנשים שנכחו בפגישה, שאת חלקם לא הכירו; הם הרגישו שלא הכינו אותם ולא תמכו בהם מספיק בדיון בעניינם (Van Bijleveld et al., 2015). קוסר ואחרים (Cossar et al., 2016) מצאו כי מצד אחד רוב הילדים אמרו שרק בפגישות הם יכלו להציג את הדעות שלהם, אך מצד שני הם דיווחו כי לא הרגישו בנוח לשאול שאלות, והרגישו שהם אינם מוכנים מספיק ולא קיבלו תמיכה מספקת בוועדה. הם תיארו שקטעו את דבריהם, והם יצאו בתחושה שלא מקשיבים להם (ראו גם, van Bijleveld et al., 2021). לממצא זה יש חשיבות רבה, משום שוועדות אלה הם לא פעם צמתים משמעותיים בתהליך קבלת ההחלטות במערכת הגנת הילד, ולא פעם הם הפלטפורמה היחידה שבה ילדים יכולים להישמע.

יש לציין שחלק מהמחקרים מדווחים גם על ילדים שחוו חוויות חיוביות בהליך ההשתתפות שלהם במערכת הגנת הילד. מספר מחקרים מצאו כי חלק מהילדים דיווחו על הרגשה שמקשיבים להם ושנותנים להם הזדמנות להביע את דעתם (Brady et al., 2019; Bell, 2002; Bessell, 2011; Buchanan, 1995; Cashmore, 2002; Leeson, 2007). למשל ניתוח ניתוח משני של דוחות סוציאליים ומצא שברוב המקרים, הן ילדים באומנה והן ילדים בפנימיות השתתפו בוועדות ההשמה השנתיות שלהם, ושירותי הרווחה אימצו דרכים שונות לעזור לילדים לבטא את דעותיהם בסביבה בטוחה וייחודית. הם מצאו כי עובדי הגנת הילד עודדו את הילדים להשתתף בוועדות ותמכו בהם כדי שיוכלו להביע את דעותיהם בפגישות הללו. קודל ואחרים (Kodele et al., 2019) חקרו ילדים בני 13 עד 17 ואנשי מקצוע ממערכת הגנת הילד; הם מצאו כי דווקא אנשי המקצוע סברו שהילדים מרגישים שהמערכת לא הגנה עליהם ולא שיתפה אותם, ואילו הילדים דיווחו שהחווייה שלהם בתהליך הייתה חיובית, ואנשי המקצוע היו לדעתם תומכים ועוזרים. רוב הילדים תיארו את התפקיד שלהם כאקטיבי וסיפרו שהשפיעו על התהליך; הם הרגישו את היחס האישי והמכבד של אנשי המקצוע וחוו יחסים מבוססי אמון איתם (ראו גם, Lausten & Kloppenborg, 2022). מחקרים עדכניים מצאו גם כן שילדים שהשתתפו בוועדות החלטה במערכת הגנת הילד חוו חוויה חיובית (Merkel-Holguin et al., 2020; Ogle & Vincent, 2022). בפרק "גורמים המקדמים השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד" נדון בהרחבה בגורמים שמאפשרים ומקדמים השתתפות ילדים חיובית ואפקטיבית מעין זו.

מחסומים ואתגרים ביישום זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד

יישומה המצומצם של זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד נוגע לאתגרים ולמחסומים שונים שניצבים בפני מימושה של זכות זו. יש חשיבות לסקור ולנתח את המחסומים והאתגרים השונים, כדי שיהיה אפשר לפתח ולעצב דרכים להסרתם. סקירת הידע המדעי בתחום מלמדת על כמה סוגים של מחסומים: מחסומים הנוגעים לאנשי מקצוע; מחסומים הנוגעים למאפייני הילד והמקרה; מחסומים הנוגעים לפרקטיקה ולתרבות המקצועית במערכת הגנת הילד; ומחסומים ארגוניים.

מחסומים הנוגעים לאנשי מקצוע

עובדים סוציאליים או עובדי הגנת הילד הם גורמי מפתח בכל הנוגע למימוש זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד. מחקרים מלמדים כי הסיכוי של הילד להשתתף בהחלטות בעניינו במערכת הגנת הילד תלוי במידה רבה בתפיסות ובמיומנויות של עובדי המערכת (van Bijleveld et al., 2015, 2020). בספרות המדעית נמצא שעמדות, תפיסות וחוסר ידע מקצועי של אנשי מקצוע עלולים לחסום השתתפות של ילדים.

עמדות ותפיסות של אנשי מקצוע

מחקרים מלמדים שלמידת היישום בפועל של זכות הילד להשתתפות יש קשר לעמדות העמוקות והבסיסיות שיש למבוגרים ביחס לילדים ולילדות באופן כללי (Jensen et al., 2020; van Bijleveld et al., 2015; Mitchell, 2022). תפיסות אלה כוללות את ההיבטים המפורטים להלן:

◀ תפיסה הגנתית ביחס לילדים וחשש שהשתתפות יכולה להזיק לילד

מחקרים מצאו כי עובדי הגנת הילד תופסים ילדים כפגיעים וחוששים שהשתתפות בהחלטה הקשורה להיותם בסיכון עלולה לפגוע ברווחתם ובשלומם, להיות מעמסה עליהם, להגביר את הטרומה שלהם ולחשוף אותם לסיכונים נוספים ומיותרים (Toros & Falch-Eriksen, 2021; Seim & Slettebø, 2017; Vis et al., 2011, 2012). קריץ וסקיבנס (Kriz & Skivenes, 2017) חקרו עובדים במערכת הגנת הילד מאנגליה, מבריטניה ומנורווגיה, ומצאו כי שליש מהעובדים הצביעו על הצורך להגן על ילדים מפני השתתפות, משום שלטענתם השתתפותם של ילדים

עשויה להיות לא הולמת ואף להזיק לילדים ולפגוע בהם (ראו גם, Alfandari, 2017; Vis et al., 2011). באחת הסקירות השיטתיות בתחום נמצא כי רבים מעובדי מערכת הגנת הילד מבקשים להגן על ילדים מפני הנטל של שיחות בנושאים קשים, הנלווה להשתתפות (Toros, 2021b) (ראו גם, Toros & Falch-Eriksen, 2021). בסקירה שיטתית נוספת נמצא כי עובדי הגנת הילד מחזיקים בעמדה הגנתית ביחס לילדים ומאמינים שיש לאפשר לילדים לחוות ביטחון, הנאה ומשחק ולהגן עליהם מהתנסויות מכבידות או מלחיצות (Falch-Eriksen et al., 2021).

מחקרים מצאו כי תפיסות הגנתיות אלה ביחס לילדים מנבאות סיכויים נמוכים של השתתפות ילדים בפועל במערכת הגנת הילד. ואן ביג'לבלד ואחרים (van Bijleveld et al., 2015) מצאו בסקירתם השיטתית כי ההתנגדות של עובדי הגנת הילד להשתתפות ילדים נבעה בעיקר מהדימוי החברתי תרבותי שהיה להם ביחס לילדים ולילדות בכלל. ככל שהעובדים תפסו את הילדים כפגיעים יותר וכזקוקים להגנת המבוגרים, כך פחתו ההזדמנויות של הילד להשתתף. גם במחקרים אחרים נמצא כי ככל שגישת העובדים היא הגנתית יותר כלפי הילד וככל שהם רואים בילדים אנשים פגיעים יותר הזקוקים להגנה, כך ההזדמנויות לשיתוף הילד פוחתות (ראו, Koshner & Ben-Arieh, 2020; van Bijleveld et al., 2015; Zeijlmans et al., 2019).

◀ תפיסות בנוגע לחוסר המסוגלות של הילדים

לפי מחקרים חלק מאנשי המקצוע במערכת הגנת הילד סבורים כי הכישורים והמסוגלות להשתתף חסרים לילדים (van Bijleveld et al., 2015; Woodman et al., 2018). מחקר עדכני מצא כי עובדי מערכת הגנת הילד דאגו שהילדים פגיעים מדי וחסרי יכולת להתמודד עם הליכים מותחים ומלחיצים (Race & Frost, 2022). עוד נמצא כי עובדי הגנת הילד סבורים שדעותיהם של ילדים אינן אמינות. כך למשל במחקר על השתתפות של ילדים שהושמו במסגרת סגורה, נמצא כי אנשי מקצוע ממערכת הגנת הילד תפסו את הדעות של הילדים כלא בוגרות, לא אמינות ולא אותנטיות. הם סברו כי כל מה שהילדים מנסים להשיג בהבעת הדעה שלהם הוא להימנע מההשמה במסגרת הסגורה (Henriksen, 2022). בסקירה שיטתית של מחקרים בתחום נמצא כי עובדי הגנת הילד סבורים שילדים אין המסוגלות והיכולת לקבל את האחריות שמגיעה עם ההשתתפות. עוד עלה בסקירה זו כי עובדים סוציאליים רבים פקפקו באותנטיות של הדעה של הילדים, משום שסברו שהיא מושפעת מעצם הנאמנות שלהם להורים (van Bijleveld et al., 2015) (ראו גם, Henriksen, 2022; Mitchell, 2022; Race & Frost, 2022). חשוב להדגיש כי לעומת זאת, מחקרים מצאו שרוב הילדים במערכת הגנת הילד מרגישים שהם יכולים לומר את הדעות והמחשבות שלהם ולתרום להליך בעניינם (ראו למשל, Race & Frost, 2022).

לפי קולינס (Collins, 2017), התפיסה של אנשי מקצוע שלילדים אין מסוגלות ויכולות, וההבניה השלילית של מבוגרים שילדים אינם יציבים או אמינים, מובילות לתפיסה שליליים אין מה לתרום לתהליך הגנתם, ולכן שאנשי המקצוע אינם מתייחסים לרעיונות של הילדים ברצינות. גם מחקרים אחרים מצאו עדות לכך שכאשר עובדים סוציאליים אינם תופסים שלדעות של ילדים יש פוטנציאל לתרום לתהליך הגנת הילד, הדבר מהווה מחסום משמעותי ליישום זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד (ראו, Pölkki et al., 2012; van Bijleveld et al., 2015).

◀ הקושי לאזן בין הגנה לבין השתתפות

ניכר כי הזכות להגנה והזכות להשתתפות מוצגות לא פעם כמקור למתח במערכת הגנת הילד, וכי קיים קושי לאזן בין השתיים (Mitchell et al., 2023). גל ודרומי (Gal & Duramy, 2015) עמדו על מתח זה ביחס לזכות הילד להשתתפות. הם מסבירים כי לעיתים קרובות אנשי מקצוע, הורים ומבוגרים אחרים מודאגים שהשתתפות הילד עלולה לפגוע בילדים, לחשוף אותם ללחץ, למידע לא מותאם, לקונפליקטים במשפחה, ולמצבים פוגעניים אחרים. הם מסבירים כי לא פעם אנשי מקצוע מוכנים לוותר על השתתפות הילד לטובת עקרון טובת הילד. פולקי ואחרים (Pölkki et al., 2012) מסבירים כי עובדים סוציאליים במערכת הגנת הילד חווים בתפקידם מתח בלתי נמנע, משום שהם נדרשים הן להגן על ילדים מהטרואומה ומהחרדה שנגרמו מהפגיעה בהם או מהמצב במשפחתם, והן להבטיח הזדמנויות להשתתפות ילדים (ראו גם, van Bijleveld et al., 2020). בהקשר זה יש לציין את הפתרון של

גל ודרומי למתח זה. הם מציעים להבחין בין קושי או אתגר לבין פגיעה, ומסבירים שטבעי לצפות שחלק מהילכי קבלת ההחלטות יהיו מאתגרים, קשים ואף כואבים, אך טעות להניח כי קשיים אלו בהכרח, ולא מצב של חוסר השתתפות, הם שיובילו לנזק או לפגיעה.

◀ עמדות חיוביות של עובדים סוציאליים ביחס להשתתפות ילדים

בשנים האחרונות מתחולל שינוי מגמה ואפשר להצביע על עמדות חיוביות של עובדים סוציאליים ועובדי הגנת הילד ביחס לרעיון של השתתפות ילדים. למשל מחקר בקרב עובדים סוציאליים הפועלים מטעם חוק במערכת הגנת הילד באוסטרליה מצא כי רובם האמינו שחשוב לשוחח עם הילד, לשמוע ממנו ישירות את הרצונות והצרכים שלו ולתת משקל לנקודת המבט שלו בתהליך קבלת ההחלטה. הם סברו שזהו חלק חיוני מעבודת הגנת הילד ודבר שיכול לשמור על הביטחון של ילדים (Woodman et al., 2018, 2023). במחקר אחר נמצא כי רוב עובדי הגנת הילד סברו כי לעיתים קרובות נקודת מבטם של ילדים היא ייחודית, וכי הבנת רצונותיהם ורגשותיהם היא חלק בלתי נפרד מתהליך ההגנה עליהם (Race & Frost, 2022) (ראו גם; Hojer et al., 2022; Delgado et al., 2017; Mitchell, 2022; Rap et al., 2019; van Bijleveld et al., 2020). יש חשיבות להמשיך ולעקוב אחר מחקרים עדכניים בתחום, ולבחון כיצד שינוי תפיסות ועמדות של עובדים סוציאליים ביחס להשתתפות ילדים משליך בפועל על הנכונות שלהם לשתף ילדים בתהליכי הגנת הילד.

ידע מעשי ומקצועי

◀ חוסר ביטחון וידע של עובדי מערכת הגנת הילד בשיח עם ילדים

מחקרים מלמדים כי עובדים סוציאליים רבים במערכת הגנת הילד מרגישים שאין להם הכישורים המתאימים כדי לנהל שיח פרטני עם ילדים; הם אינם מרגישים מספיק נינוחים ובטוחים לקיים התייעצויות פרטניות עם ילדים, וכן מדווחים כי הם מתקשים לבנות מערכת יחסים איכותית עם הילדים שבאחריותם (Hojer et al., 2022; Kosher & Ben-Arieh, 2020; van Bijleveld et al., 2015). באחת מהסקירות השיטתיות נמצא כי רוב אנשי המקצוע דיווחו כי הם התקשו ליצור קשר איכותי עם הילד (Toros et al., 2021b) (ראו גם; Rap et al., 2019; Woodman, 2018). הנדלי ודויל (Handley & Doyle, 2014) מצאו כי רק שליש מהעובדים הסוציאליים בשירותי הרווחה קיבלו הכשרה בנושא של שיח ותקשורת עם ילדים, ורק מעטים מהם עדיין חשו מסוגלים לברר את רגשותיהם ומשאלותיהם של הילדים. הם מצאו כי חוסר המיומנות של עובדים סוציאליים בתקשורת עם ילדים היה גורם משמעותי שהשפיע על תדירות השיחות והתקשורת עם ילדים (Chen & Tang, 2022). מחקרים מעלים קושי ייחודי של עובדים סוציאליים ועובדי הגנת הילד לקיים שיח פרטני וקשר עם ילדים נפגעי טראומה המטופלים במערכת הגנת הילד. נמצא כי העובדים מתקשים להתמודד עם ביטויי הטראומה ההתנהגותיים והרגשיים של הילדים, ליצור קשר ולבנות מערכת יחסים מבוססת אמון עם ילדים אלה (Damiani-Taraba et al., 2018).

◀ חוסר ידע מקצועי ומיומנויות מעשיות בנושא שיתוף ילדים

עובדי הגנת הילד מדווחים כי חסרים להם הידע, המיומנויות והכלים המעשיים לשיח עם ילדים ולשיתוף ילדים במערכת הגנת הילד. כמו כן, הם מדווחים כי אינם מקבלים הכשרה או ליווי בנושא (Vis et al., 2012). קושר וכץ (Kosher & Katz, 2024) מצאו במחקרם בקרב עובדים סוציאליים לחוק הנוער בישראל, כי אחד המחסומים המרכזיים לשיתוף ילדים היה מחסור בהכשרה ובהדרכה שוטפת על הדרך המתאימה לדבר עם ילדים, ובפרט ילדים נפגעי טראומה. ממצאים דומים עלו גם בגאנה (Cudjoe et al., 2020) ובאסטוניה (Arbeiter & Toros, 2017).

מחסומים הנוגעים למאפייני הילד והמקרה

מחקרים מעלים כי הקושי של עובדים סוציאליים במערכת הגנת הילד לשתף ילדים, וכן הדילמה שבין זכות הילד להגנה לזכות הילד להשתתפות, מתגברים לפי חומרת המקרה, גילו של הילד ומאפיינים חברתיים תרבותיים.

נמצא כי הנטייה של עובדי הגנת הילד להגן על הילד ולראות בו אדם פגיע מכדי להשתתף היא חזקה יותר במקרים שמסווגים כחמורים או ברמת סיכון גבוהה יותר. כך למשל, במספר מחקרים נמצא כי עובדים סוציאליים נטו פחות לשתף את הילד במקרים של התעללות, הזנחה ואלימות במשפחה (Jensen et al., 2020; van Bijleveld et al., 2015), במקרים בהם ההורים התנגדו בחריפות להתערבות שירותי הרווחה (Pollki et al., 2012), במקרים של בעיות נפשיות של ההורים (Vis et al., 2022) ובמקרי חירום (Zeijlmans et al., 2019).

עוד נמצא כי הסיכוי להשתתפות הילד יורדת במקרים שבהם ילדים מבטאים התנהגויות ורגשות מורכבים. כך למשל, במחקר בקרב עובדים סוציאליים מטאיוואן נמצא כי עובדים סוציאליים התקשו לשתף ילדים בהליכי חירום, בייחוד כאשר הם נעשו ללא הסכמת הילד, משום שהילדים ביטאו רגשות של כעס ופחד שהקשו על העובדים הסוציאליים לשוחח ולתקשר איתם (Chen & Tang 2022). הנריקסן (Henriksen, 2022) חקר השתתפות בהחלטות בקרב ילדים שהושמו במסגרת סגורה ומצא כי ככל שהילדים ביטאו התנהגויות סיכון ברמה גבוהה יותר, כך העובדים נטו לסווג אותם כלא אמינים או מהימנים, ולפיכך לא הביאו בחשבון את הדעה שלהם בניהול התיק בעניינם. באחת הסקירות השיטתיות בתחום נמצא כי כאשר הילדים סווגו כמי שמתנהגים באופן סביר, היה להם סיכוי גבוה יותר שיביאו את דעתם בחשבון. לעומת זאת לילדים שסווגו כלא רציונאליים ועם התנהגות בעייתית היה סיכוי קטן יותר להשתתף (van Bijleveld et al., 2015). יש להדגיש כי הקביעה אילו ילדים נחשבים "רציונאליים", "אמינים" ו"בעלי יכולת קבלת החלטה" היא של אותם אנשי מקצוע שמחויבים לשמוע ולשתף ילדים, מה שקרוב לוודאי יוצר הטיה באופן תפיסתם את הילדים האלה. מחקר עדכני מצא כי ילדים בני 12 עד 17 שנמצאו פגיעים יותר – ובכלל זה הבריאות הנפשית שלהם הייתה נמוכה יותר, היו להם צרכים חינוכיים מיוחדים והם נעדרו יותר מבית הספר – היו בעלי סיכוי נמוך יותר להשתתף ולהיות מעורבים בהליכי הגנת הילד בעניינם. עוד מעניין לציין כי אותו מחקר מצא שלילדים ששהו באומנה היה סיכוי רב יותר להשתתף בהליכים בעניינם בהשוואה לילדים ששהו בפנימיות (Lausten & Kloppenborg, 2022).

גיל הילד

גיל הילד הוא סוגייה רחבה ומשמעותית בכל הנוגע לשיתוף ילדים במערכת הגנת הילד וראוי להרחיב עליה את הדעת. ניכר כי לאורך השנים נתפס גיל הילד כמחסום להשתתפות ילדים, וילדים צעירים הודרו מתהליכי השתתפות בעניינם. מחקרים מצאו כי הנטייה של עובדי הגנת הילד להגן על הילד ולראות בו אדם פגיע מכדי להשתתף היא חזקה יותר ביחס לילדים צעירים (Berrick, 2015; Jensen et al., 2020; Kriz & Skivenes, 2017; Lätsch et al., 2023; Rap et al., 2019; Toros, 2021b; van Bijleveld et al., 2015). עוד נמצא כי עובדי הגנת הילד נוטים פחות לשתף ילדים צעירים (למשל, Cudjoe et al., 2020). מעניין לציין כי לא נמצאה תמימות דעים בספרות המדעית ביחס לגיל המינימאלי שבו ילדים נתפסים ככשירים להשתתפות. למשל במחקר בקרב עובדים סוציאליים מנורווגיה, מארצות הברית ומאנגליה נמצא כי עובדים סוציאליים מאנגליה סברו שילדים מגיל 3 זכאים וצריכים להשתתף, בנורווגיה ציינו העובדים את גיל 7, ובארצות הברית בחרו את גילי 10 או 12 כגיל הצעיר ביותר להשתתפות במערכת הגנת הילד (Kriz & Skivenes, 2017). בישראל סברו עובדים שילדים זכאים מגיל 13 (Oppenheim-Weller et al., 2017).

מאפיינים חברתיים ותרבותיים

מספר חוקרים בחנו מחקרים ותיאוריות בתחום של השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד, כדי להעריך אם מעמד חברתי ומוצא אתני משפיעים על הסיכוי של הילד להשתתף בהליכים בעניינו במערכת הגנת הילד. נמצא בסקירה זו כי לילדים ממעמד חברתי בינוני-גבוה ומרקע תרבותי מערבי, היה סיכוי טוב יותר לממש את זכותם להשתתפות במערכת הגנת הילד, מאשר ילדים מקבוצות מיעוט אתני או ממעמדות נמוכים. החוקרים הסבירו כי השיטות הנהוגות לעודד השתתפות ילדים נשענות על נורמות תרבותיות מסוימות שאינן תואמות בהכרח את התרבות או את מציאות החיים של ילדים המגיעים מרקע שונה, מה שמקשה על הבנת עמדותיהם (Keddell, 2023). מחקר עדכני נוסף מצא כי לילדים שהגיעו ממשפחות עניות היה סיכוי נמוך יותר להשתתף בהליכים בעניינם במערכת הגנת הילד בשווייץ, בהשוואה לילדים ממעמד כלכלי גבוה יותר (Lätsch et al., 2023).

יחסי כוח בין ילדים למבוגרים

פער הכוחות שיש בין מבוגרים לילדים באופן כללי עשוי להוות מחסום לתרבות של השתתפות (להרחבה ראו, Rosenbury, 2015). חוקרים שונים מדגישים כי אחד המחסומים להשתתפות ילדים הוא מערכת יחסים לא שווה בין העובד לבין הילד (Dillon et al., 2016). בחלק מהמחקרים עולה כי ילדים חשים שכוח ושליטה בתהליכי קבלת החלטות, שאותם הם מייחסים לאנשי המקצוע, מקשים על השתתפותם בתהליך (Toros, 2017; Roesch-Marsh, 2017; Nunes, 2022). הילדים במחקר של ברנס (Barnes, 2012) תפסו את העובדים הסוציאליים כבעלי כוח וסמכות או בתפקיד הורי. הם התלוננו שעובדים סוציאליים קיבלו החלטות חשובות בשמם בלי לשאול אותם, מה שגרם להם להרגיש חסרי כוח. הילדים היו מודעים ליחסי הכוחות בינם לבין העובדים הסוציאליים, ואילו העובדים הסוציאליים באותו מחקר לא התייחסו לנושא או שלא ראו בו בעיה. כך למשל אמרה אחת העובדות הסוציאליות: "הוא ילד ואנחנו מבוגרים, ואנחנו מקבלים את ההחלטות" (Barnes, 2012). קולינס (Collins, 2017) סבורה כי השתתפות ילדים לא פעם הופכת לכלי נוסף שדרכו מבוגרים מפעילים את כוחם על ילדים, וזאת על ידי מניעה מילדים לבטא את קולם. במחקר על השתתפות ילדים בוועדות החלטה באנגליה, הסיקו החוקרים כי מערכת הכוח הבינ-דורית שקיימת בין אנשי מקצוע לבין ילדים במערכת הגנת הילד תורמת לתרבות של ילדיזם (childism), כלומר להתייחסות מפלה ומדכאת (oppressive) כלפי ילדים, שרואה בהם "אחרים" והופכת אותם לבלתי נראים או בלתי נשמעים במערכת הגנת הילד (Ogle & Vincent, 2022). (למידע נוסף על פערי כוחות בין עובדים סוציאליים לילדים בהקשר להשתתפות ראו Morrison et al., 2018).

פרקטיקות שמבוססות על מודל רפואי וחקירה ואינן רואות בילד לקוח

מחקרים מלמדים כי אנשי מקצוע במערכת הגנת הילד מאמצים לא פעם סגנונות עבודה שאינם נותנים מקום מרכזי לילד בתהליך. כך מחקרים שונים מצאו כי עובדים סוציאליים נוטים לאמץ את עקרונות המודל הרפואי, שבו איש המקצוע הוא המומחה היחיד. טורוס ולה סלה (Toros & LaSala, 2015) מצאו במחקרם שתהליך ההערכה של עובדי הגנת הילד מבטא הסתמכות יתר על גישה סמכותנית, שהיא מבוססת על איתור בעיות ואבחונים אך חסרה לה התבססות על הפרספקטיבה של הילד או המשפחה (ראו גם, Arbeiter & Toros, 2017).

אתגר נוסף נוגע לאימוץ של פרקטיקה שמתרכזת בחקירת המקרה ואינה מתבססת על דיאלוג עם הילד. למשל קושר וכץ (Kosher & Katz, 2024) מצאו במחקרן על עובדות סוציאליות לחוק הנוער בישראל, כי המשתתפות ראו בתפקידן בעיקר תפקיד של חוקרות שצריכות לאסוף מידע על המקרה. חלקן האמינו שאינן צריכות לדבר עם הילד בשלב הראשון של ההתערבות מחשש לפגוע בהליך ההתערבות או לזהם את החקירה. כאשר נשאלו למשל למה חשוב לדבר עם הילד בשלב הראשון של ההתערבות, הן ענו שצריך לדבר איתו כדי להשלים מידע חסר על המקרה; אף אחת מהן לא סברה שחשוב לדבר עם הילד כדי לתת לו מידע על המתרחש, להבין וללמוד על התפיסות והמחשבות שלו, או פשוט משום שזו הזכות שלו. מכך הסיקו החוקרות כי העובדות הסוציאליות לחוק הנוער אינן רואות בילד סובייקט הנמצא במרכז ההתערבות אלא אובייקט של ההתערבות.

נוסף על כך התגלה במחקרים כי עובדי הגנת הילד אינם תמיד רואים בילד לקוח מרכזי. שיתוף הילד בהליכים בענייני דורש מהעובד הסוציאלי להתייחס לילד כסובייקט שזכאי לקבל שירותים, ולא רק כקורבן פסיבי של פגיעה. על העובד הסוציאלי להכיר בחשיבות בניית מערכת יחסים עם הילד ולא רק עם הוריו. לעומת זאת מחקרים מלמדים כי חלק מהעובדים הסוציאליים אינם תופסים את מערכת היחסים עם הילד כחלק מתפקידם, אלא סוברים שההורים הם הלקוחות המרכזיים שלהם (Toros et al., 2021). ג'נסן ואחרים (Jensen et al., 2020) מצאו בסקירתם השיטתית כי בתהליכי הגנת הילד עובדים סוציאליים נוטים להתמקד בהורים, בצורכיהם ובעויותיהם, ואילו הצרכים, הבעיות והפרספקטיבות של הילדים אינם מקבלים די תשומת לב או נתפסים כחשובים בעיני העובדים הסוציאליים. הם מצאו בסקירות מחקרים כי עובדים סוציאליים במערכת הגנת הילד סברו פעמים רבות שהתפקיד המרכזי שלהם הוא לבטא את עמדות ההורים ולשמר את המשפחה, ולא להקשיב לילד (ראו גם, Rap et al., 2019; Codjoe, 2019; Alfandari, 2017).

קושי לאזן בין זכויות ההורים לבין זכויות הילדים

כמה מחקרים התייחסו לקושי של עובדי הגנת הילד לאזן בין הזכויות והאינטרסים של ההורים לבין הזכות של הילד להשתתפות. למשל במחקר שניתח תיקים של 40 ילדים במערכת הגנת הילד נמצא כי אנשי מקצוע השתיקו את קולו של הילד, כשהייתה סתירה בין הגדרתו של הילד לבעיה לבין ההגדרה והמסגור של הוריו לבעיה (Heimer et al., 2018). הוג'ר ואחרים (Hojer et al., 2022) מצאו כי אנשי מקצוע מתקשים להתמודד עם הדילמה בין זכויות ההורים להיות מעורבים בהחלטות שנוגעות לילדיהם לבין זכות הילד להשתתף (Chen & Tang, 2022). גל ודורמי (Gal & Duramy, 2015) עמדו על הקושי לאזן בין האינטרסים של הילדים לבין אלו של ההורים בכל הנוגע להשתתפות ילדים. הם אומנם לא התייחסו באופן בלעדי למערכת רווחת הילד, אך אפשר ללמוד מהשיח שלהם על ההשלכות של אתגר זה על ילדים בסיכון. הם מסבירים כי אנשי מקצוע מודאגים שאם תוענק לילדים הזדמנות להשתתף ולהביע את דעתם, ובייחוד אם דעתם שונה מזו של הוריהם, קונפליקטים עלולים להתעורר ולהוביל להדרה של הילדים מהמשפחה וממעגל התמיכה המשפחתי שלהם.

מחסומים ארגוניים

מחסום מרכזי להשתתפות ילדים במערכת הגנת הילד, שעלה במחקרים רבים, נוגע להיבטים ארגוניים ואינסטרומנטליים. להלן גורמים מספר הפוגעים בהשתתפות:

עומס של תיקים ומחסור בכוח אדם

ואן ביג'לבלד ואחרים (van Bijleveld et al., 2015) מצאו בסקירתם השיטתית כי עובדי הגנת הילד דיווחו על עומס של תיקים ועבודת ניירת ועל מחסור במשאבי כוח אדם, כמחסום לשיתוף ילדים (ראו גם, Koshier & Ben-Arieh, 2020; Seim & Slettebø, 2017; Zeijmans et al., 2019). נמצא כי מספר התיקים הגבוה לעובד ועומס עבודת הניירת בכל תיק יוצרים פרקטיקה מבוססת פרוצדורה ועיסוק יתר בהליכים בירוקרטיים, מה שמוביל לתהליך שאינו ידידותי לילדים ולפגיעה ביכולת לקיים תקשורת משמעותית ואיכותית עימם (Barnes, 2012; Morrison et al., 2018).

תחלופת עובדים גבוהה

מחקרים מצאו כי תחלופת עובדים במערכת הגנת הילד פוגעת באפשרות לבנות יחסי אמון בין הילד לאנשי המקצוע (Lauri et al., 2021), ולפיכך מהווה מחסום להשתתפות ילדים (Diaz et al., 2018; Dillon et al., 2016; Henriksen, 2022). בהקשר זה מצא מחקר עדכני כי ילדים במערכת הגנת הילד שחוו תחלופה נמוכה יותר של עובדים סוציאליים, גם היו בעלי סיכוי גדול יותר להשתתף בהליכים בעניינם (Lausten & Kloppenborg, 2022).

מחסור בזמן

עובדי הגנת הילד במחקרו של ברנס (Barnes, 2012) הסבירו כי חסר להם זמן איכות להיות עם הילדים, וכי דרישות אחרות בעבודה שלהם קודמות בסדר העדיפויות למשימה של בניית מערכת יחסים איכותית עם הילדים בטיפולם. כך אמרה אחת העובדות: "אנחנו לא עובדים יותר כעובדים סוציאליים אלא כעובדי אדמיניסטרציה" (ראו גם, van Bijleveld et al., 2015). עוד נמצא כי עובדי הגנת הילד מדווחים כי אין להם די זמן לשחק ילדים ולערב אותם בתהליך ההגנה שלהם, בשל העומס בעבודה, האופי החירומי והדחיפות של ההליכים במערכת הגנת הילד (Toros, 2021b; Zeijlman, 2019). קושר וכץ (Koshier & Katz, 2024) מצאו במחקר, כי מחסומים משמעותיים להשתתפות ילדים במערכת הגנת הילד הם מספר התיקים העצום לכל עובד, שאינו משאיר זמן לשוחח עם ילדים, והיעדר תמיכת הארגון או עידודו להשקיע בשיח עם ילדים. לעומת זאת רוב העובדים הסוציאליים תמכו בטענה שהשתתפות ילדים היא רצויה. מכך הסיקו החוקרות כי גם כאשר עובדי הגנת הילד מאמינים שהשתתפות ילדים במערכת הגנת הילד היא נדרשת ורצויה, הם מתמודדים עם מגבלות מבניות שמונעות מהם לתת לילדים הזדמנות מלאה להשתתף.

גורמים המקדמים השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד

לצד המחסומים והאתגרים להשתתפות ילדים במערכת הגנת הילד, חשוב לדון גם בגורמים שמקדמים השתתפות ילדים ובמאפיינים של השתתפות ילדים מוצלחת במערכת הגנת הילד. זיהוי ההיבטים החיוביים, החוזקות וההצלחות בשיתוף ילדים במערכת הגנת הילד עשוי לסייע לעצב עקרונות וכללים לקידום השתתפות אפקטיבית במערכת הגנת הילד. עם זאת, יש להדגיש כי מרבית המחקרים והסקירות השיטתיות שנעשו בתחום בחנו מכשולים, אתגרים ומחסומים להשתתפות ילדים במערכת הגנת הילד. אף לא מחקר אחד עסק רק בגורמים מקדמים או בהצלחות, ורק חלק קטן מהמחקרים שילבו בממצאים ובמסקנות שלהם תמות שמתייחסות לגורמים המקדמים ולהצלחות. למרות זאת עלה בידנו לחלץ ממצאי הספרות המדעית מספר גורמים שמקדמים השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד. הרשימה היא חלקית בלבד, וניכר כי יש צורך במחקרי המשך כדי לאתר ולתעד גורמים נוספים. סקירת המחקרים הקיימים בתחום מלמדת כי הגורמים המקדמים השתתפות ילדים באים לידי ביטוי בעיקר ברובד הנוגע לאינטראקציה בין הילד לבין עובד הגנת הילד, וברובד הנוגע למערכת הגנת הילד בכללותה.

גורמים הנוגעים לאינטראקציה בין עובדי הגנת הילד לילדים

מערכת יחסים בין העובד הסוציאלי לילד

ההיבט שעלה במחקרים בשכיחות הגבוהה ביותר, כגורם שמקדם השתתפות של ילדים במערכת הגנת הילד, הוא מערכת יחסים חיובית בין העובד הסוציאלי לבין הילד; הדבר נמצא הכרחי לשם יישום השתתפות של ילדים במערכת הגנת הילד (Bessell, 2015; Cossar et al., 2016; Munford & Sanders, 2016; Toros, 2021a,b; Roesch-Marsh et al., 2017; van Bijleveld et al., 2015). על מנת שמערכת יחסים זו תהיה חיובית ותקדם השתתפות מוצלחת של ילדים, המחקרים בתחום מעלים מספר מאפיינים כמפורט להלן.

ראשית, מערכת יחסים חיובית שמקדמת השתתפות אמיתית ומשמעותית היא מערכת יחסים שמבוססת על אמון בין העובד הסוציאלי לילד, ובה הילד ירגיש בטוח להביע את עצמו (Dillon et al., 2016; Falch-Eriksen et al., 2021; Pöllki et al., 2012; Sæbjørnsen & Willumsen, 2017; van Bijleveld et al., 2015). מערכת יחסים מבוססת אמון היא חשובה במיוחד עבור ילדים המטופלים במערכת הגנת הילד, דווקא משום שהם חוו אכזבה ממבוגרים בחייהם וחוסר אמון בהם (Dillon et al., 2016; Pöllki et al., 2012). בסקירה שיטתית של מחקרים בתחום נמצא כי הגורמים שמקדמים מערכת יחסים מבוססת אמון בין עובדי הגנת הילד לילדים, הם הקשבה, אמינות ותגובתיות (Falch-Eriksen et al., 2021; Toros, 2021a). קוסר ואחרים (Cossar et al., 2016) מצאו כי ילדים תפסו מערכות יחסים מבוססות אמון ככאלה שהם הרגישו בהן בנוח להביע את המחשבות והרגשות שלהם. הוסבי ואחרים (Husby et al., 2018) מצאו כי אחד הגורמים שמקדמים מערכת יחסים מבוססת אמון בין העובד הסוציאלי לבין הילד, הוא יכולתו של איש המקצוע לפרש סימנים שהילד מבטא, כביטוי לרגשות; למשל התנהגות חריגה של הילד תפורש לא כבעיה אלא כקריאה למצוקה. עוד הם מצאו כי כשהעובד הסוציאלי מעז לדבר עם הילדים על נושאים קשים ואינו מנסה לגונן עליהם, כשהוא מבין אותם ומכיר בהם, הדבר בונה מערכת יחסים מבוססת אמון בין העובד הסוציאלי לילד. במחקר אחר נמצא כי ילדים סברו שתקשורת פתוחה היא קריטית לשם חיזוק האמון בין הילד לעובד הסוציאלי. הם ציינו שהעובד צריך לשבת קרוב אליהם ולא מאחורי שולחן במשרד, וצריך לדבר איתם ולא עליהם. הם ציינו שהעובדים צריכים להציג את עצמם, ורצוי שהעובד הסוציאלי יספר להם משהו על עצמו (Lauri et al., 2021).

שנית, מחקרים מלמדים כי ילדים מעריכים ותופסים באופן חיובי עובדים סוציאליים שמתעניינים בהם ונותנים להם תשומת לב. נמצא כי ילדים מזהים יחסית בקלות אם העובד מגלה בהם עניין, ומרגישים כשאינם מעניינים את העובדים הסוציאליים שלהם. באחד המחקרים נמצא כי ילדים ציינו באופן חיובי עובדים סוציאליים שזכרו את יום הולדתם, בירכו

אותם בחגים ובילו איתם זמן (Barnes, 2012). במחקרם של ארבייטר וטורוס (Arbeiter & Toros, 2017) נמצא כי ילדים העריכו עובדים סוציאליים שהיו חברותיים, נעימים, בעלי מוטיבציה, ישרים וזמינים עבורם. בסקירה שיטתית בתחום, נמצא כי ילדים העריכו בעובדים סוציאליים במערכת הגנת הילד את התכונות נגישות, אמינות ונכונות לשחק מידע. הילדים במחקרים אלה העריכו עובדים סוציאליים שדאגו והקשיבו להם, שהיו נחמדים אליהם והשתמשו בהומור בתקשורת איתם (van Bijlevelde et al., 2015).

שלישית, מפגשים אינדיבידואליים בין העובד הסוציאלי לילד וכן היכרות אישית ביניהם יכולים לקדם מערכת יחסים אפקטיבית בין העובד הסוציאלי לבין הילד. ילדים הסבירו כי כדי שתיווצר מערכת יחסים טובה בינם לבין העובד הסוציאלי שלהם, הוא צריך להשקיע זמן ומאמץ להיפגש איתם ולהכיר אותם טוב יותר (Lauri et al., 2021). מחקרים מצאו שילדים מעריכים עובדים סוציאליים שמתאמצים לבנות מערכת יחסים איתם (Diaz et al., 2018). זאת ועוד נמצא שהתמדה היא מרכיב חשוב במערכת היחסים בין העובד לבין הילד. הכוונה שהעובד אינו מרים ידיים וממשיך להשקיע מאמצים וניסיונות חוזרים ליצור קשר עם הילד (Munford & Sanders, 2016). בסקירת מחקרים שיטתית נמצא כי אחד הגורמים שמקדמים השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד הוא הנגישות של עובד הגנת הילד עבור הילד (Falch-Eriksen et al., 2021). במחקרים של ארבייטר וטורוס (Arbeiter & Toros, 2017) נמצא כי הנגישות והזמינות של עובד הגנת הילד עבור הילד היו חיוניות על מנת לקדם שיתוף פעולה בין הילד לעובד; ככל שהעובד היה זמין יותר, הילדים היו נכונים יותר להשתתף בהליכים בעניינם. נוסף על כך נמצא כי ילדים במערכת הגנת הילד רוצים להיות בקשר מתמשך עם העובד הסוציאלי שלהם, ומתלוננים כאשר הקשר עם העובד הסוציאלי שלהם הוא מינימאלי (Cossar et al., 2016).

רביעית, ילדים העריכו עובדים סוציאליים שניסו או הצליחו לפתור באופן מעשי קשיים או בעיות שהיו להם (Saarnik et al., 2023). ילדים דיווחו במחקר כי חשוב להם לקבל עזרה מהעובד הסוציאלי שלהם וחשוב להם להרגיש שהוא מסוגל לעזור להם (Cossar et al., 2016). עזרה זו יכולה לבוא לידי ביטוי בדברים קטנים ולא בהכרח בפתרון הבעיות הגדולות ביותר בחייהם. קודל ואחרים למשל (Kodele et al., 2019) חקרו ילדים בני 13 עד 17 המטופלים במערכת הגנת הילד, ומצאו כי מערכות יחסים בין הילדים לעובדי הגנת הילד היו חיוביות כאשר הילדים הרגישו שהעובדים תמכו בהם ועזרו להם.

אינטראקציה שמבוססת על דיאלוג, על כבוד ועל הכרה

מחקרים מלמדים כי ילדים מעוניינים להיות בדיאלוג עם איש המקצוע שאחראי להם במערכת הגנת הילד. מחקרים מצאו כי ילדים מעדיפים שיחה עם העובד הסוציאלי או עם עובדים אחרים במערכת הגנת הילד, שמבוססת על דיאלוג והקשבה ולא על שאלות שהעובד הסוציאלי שואל את הילד (Toros, 2021a). באחד המחקרים נמצא כי ילדים תיארו השתתפות כהתנסות חיובית, כאשר העובד הסוציאלי שלהם הקשיב להם והיה איתם בדיאלוג (Fylkesnes et al., 2018). לעומת זאת, כאשר ילדים הרגישו שהם מקור לראיות עבור העובד הסוציאלי שלהם או שהם בחקירה ולא בדיאלוג, הם הרגישו שלא רואים אותם וכי עליהם להיזהר בדברים שהם חולקים עם העובד הסוציאלי שלהם. דבר זה פגע ביכולת שלהם להשתתף באופן מלא ומשמעותי (Cossar et al., 2016). במחקר על הקשר של ילדים במערכת הגנת הילד עם המייצג שלהם, הם הסבירו כי אינם רוצים שרק ישאלו אותם שאלות אלא שהמייצג יעמיק איתם לתוך התקוות, החלומות והרצונות שלהם (Føleide, 2021). גם במחקר של ברנס (Barnes, 2012) נמצא כי לילדים היה חשוב שהעובדים הסוציאליים יכבדו ויעריכו אותם ויקשיבו להם. ברנס מסביר כי הילדים היו מוטרדים יותר מהיחס של העובדים אליהם, מאשר מהתוצאה עצמה של תהליך ההתערבות. כמו כן הוסבי ואחרים (Husby et al., 2018) מצאו כי תמה מרכזית בקידום השתתפות ילדים אפקטיבית במערכת הגנת הילד, היא מערכת יחסים עם עובד סוציאלי שהוא איש מקצוע אמין, מקשיב, מעודד, כן, אכפתי, מכבד ומשתף פעולה.

היילי ודרלינגטון (Healy & Darlington, 2009) מסבירים, בהתבסס על ממצאים מהמחקר שלהם בקרב אנשי מקצוע ממערכת הגנת הילד באוסטרליה, כי מרכיב חשוב לקידום השתתפות ילדים אפקטיבית הוא מערכת יחסים שמבוססת על כבוד ושקיפות בין עובד הגנת הילד לילד. הם מסבירים כי הכוונה לכבוד ולהערכה שהעובד הסוציאלי מפגין ביחס לידע ולניסיון החיים של הילדים והמשפחות שלהם, וכן להכרה של העובד ביכולת של הילדים לתרום לפתרון הבעיה.

גם גראהם ופיטג'רלד (Graham & Fitzgerald, 2010) מצאו כי ילדים רוצים שהשתתפות תהיה מכבדת; כלומר שאנשי המקצוע יכבדו אותם כבני אדם בפני עצמם, כשונים מההורים שלהם וממבוגרים אחרים, וכמי שיש להם מה להציע ולתרום לפתרון הבעיה. עוד נמצא כי ילדים רוצים שיכבדו את הזכות שלהם לטעות, לקחת סיכונים ולשנות את דעתם (Damiani-Taraba et al., 2018).

"הקשבה פעילה" ו"הקשבה זהירה"

מחקרים בתחום מלמדים כי אחד הגורמים שמקדמים השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד זו הקשבה והבנה מצד העובד כלפי הילד (Falch-Eriksen et al., 2021). עם זאת מחקרים מדגישים את החשיבות של הקשבה פעילה או זהירה, בשונה מהקשבה "רגילה", כדרך לקדם השתתפות ילדים אפקטיבית (Cossar et al., 2016; Dillon et al., 2015; van Bijleveld et al., 2015; Pölkki et al., 2012; Munford & Sanders, 2016; Husby et al., 2018). הקשבה פעילה מתייחסת למתן תשומת לב מלאה לילד תוך כדי הקשבה. זוהי הקשבה נקייה משיפוטיות, שבה המבוגר אינו מגבש דעה או מניח הנחות על מה שהילד חושב או רוצה, אלא מגיע עם ראש פתוח ומוכן לשקול נקודות מבט שונות על המצב. כלומר, בהקשבה כזו העובד מראה כבוד לרצונות של הילד והילד מצידו מרגיש מובן (Husby et al., 2018). במחקרם של הוסבי ואחרים (Husby et al., 2018) סיפרו ילדים כי הם נפגעו כשלא הקשיבו להם, והסבירו שמבוגרים חייבים להראות שהם באמת מקשיבים לילדים. אחת הילדות למשל אמרה, "היה נראה שהם חירשים", וילדה אחרת אמרה, "היה הבדל כשפגשתי מבוגר שהקשיב לי. פתאום חיכיתי לפגישות, והרגשתי שאני מקבלת עזרה". החוקרים הסיקו מכך שהקשבה אינה רק פעולה פיזית, אלא דורשת מהמבוגר להיות מקשיב זהיר (careful listener).

אותנטיות ומעשיות

השתתפות אפקטיבית מתמקדת בקידום קבלת החלטות אמיתיות ובנות השגה, וכן בקידום שינוי בחייו של הילד. באחד המחקרים נמצא כי ילדים במערכת הגנת הילד סבורים שהשתתפות צריכה לשרת מטרה מועילה, למשל הבנה מעמיקה של נושא או החלטה שיכולה להוביל לשינוי לטובה עבורם (Graham & Fitzgerald, 2010). היילי ודרלינגטון (Healy & Darlington, 2009) מסבירים כי בתהליך אפקטיבי של השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד, האפשרויות וההחלטות שמתקבלות הן בנות השגה ועונות על הצרכים של הילד. לשם כך, הם מסבירים, על העובד הסוציאלי לזהות את רמת ההשתתפות האפקטיבית ביותר עבור הילד ועבור המקרה, וכן להשקיע בהסרת המחסומים להשתתפות הילד באותה רמה. חלק מהחוקרים מתייחסים בהקשר זה להיבט של השתתפות משמעותית. טורוס (Toros, 2021b) מדגישה את החשיבות של מעבר מהשתתפות "טוקניסטית", של מס שפתיים, להשתתפות משמעותית.

פרטיות וסודיות

שמירה על סודיות היא חיונית להשתתפות ילדים במערכת הגנת הילד. באחד המחקרים בקרב ילדים במערכת הגנת הילד הדגישו הילדים את הצורך בסודיות בהליך ההשתתפות, כתנאי לביסוס אמון עם העובד הסוציאלי שלהם וכתנאי למעורבות ולשיתוף פעולה שלהם בתהליך. ילד אחד במחקר הסביר שהוא חשש לדבר עם העובד הסוציאלי שלו, כי הוא לא ידע אילו השלכות יהיו למה שהוא יספר לעובד הסוציאלי שלו בהמשך. ילד אחר סיפר שהעובד הסוציאלי שלו שיתף את המידע שהוא חלק איתו עם הוריו, אף שהוא הבטיח לא לעשות זאת, והדבר פגע באמון שהוא נתן בעובד הסוציאלי שלו ומכאן ביכולת וברצון שלו להשתתף (Lauri et al., 2021).

מרכיב חיוני נוסף להשתתפות נוגע לפרטיות, כלומר להזדמנות שניתנת לילדים, לשוחח בפרטיות ובנפרד עם העובד הסוציאלי שלהם. מחקרים מלמדים כי ילדים מעריכים ומבקשים פרטיות כשהם משוחחים עם העובד הסוציאלי שלהם (Dillon et al., 2016). שיחה פרטית עם עובד הגנת הילד היא אחד הגורמים המקדמים השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד, כפי שעולה בסקירה שיטתית ועדכנית של מחקרים בתחום (Falch-Eriksen et al., 2021). קודג'וי ואחרים (Cudjoe et al., 2020) מסבירים כי על עובד הגנת הילד להיפגש עם הילד ולשוחח איתו בחדר נפרד, וזאת כדי לאפשר לילד להביע את הדעה שלו באופן חופשי, ללא לחץ מצידן של דמויות אחרות.

בשקיפות הכוונה היא שאנשי המקצוע צריכים להיות גלויים ובהירים ביחס למטרה של תהליך הגנת הילד וההתערבות. אפשר לקדם שקיפות על ידי דיונים תכופים ופתוחים עם ילדים בנושא מטרתה של מעורבות העובד בחיי הילד והיקפה, ועל ידי הבהרת זכויותיו של הילד ביחס להליך. חשוב גם להיות גלויים ושקופים ביחס למגבלות של השתתפות הילד בקבלת החלטות, ולא לייצר ציפיות לא מציאותיות ביחס להשתתפות ילדים בקבלת החלטות (Healy & Darlington, 2009).

שימוש בדרכים יצירתיות וידידותיות לשיח עם ילדים

חוקרים מציינים כי אף שהכתיבה ענפה ביחס למהות ההשתתפות או למה שהיא צריכה לכלול, הרי חסר ידע על השיטות והפעולות האקטיביות שבאמצעותן אפשר לעודד השתתפות של ילדים במערכת הגנת הילד, ובכלל זה עולה השאלה איך אנשי מקצוע צריכים לדבר עם ילדים (Bromark et al., 2023; Føleide, 2021). במחקרים נמצא כי פיתוח שפה ידידותית לילדים וכלים יצירתיים לשיח עם ילדים, כמו משחק או יצירה, אפשר לילדים להביע את דעותיהם ולבנות את היחסים שלהם עם העובד הסוציאלי שלהם. לפיכך אמצעים אלה הם מרכיב חשוב המקדם השתתפות אפקטיבית של ילדים במערכת הגנת הילד (Bromark et al., 2023; Henderson-Dekort et al., 2023; Lauri et al., 2021). הנדרסון ואחרים (Henderson-Dekort et al., 2023) ערכו מחקר משתף עם ילדים ובחנו את התפיסות והרעיונות שלהם ביחס לדרכים שיכולות לעזור להם להשתתף ולהביע את עצמם. הילדים במחקר הפגינו יכולות להשתתף ולהבין מושגים מורכבים, כמו זכויות הילד או טובת הילד, באמצעות שיטות יצירתיות לשיח. הילדים עצמם הסבירו כי על עובדי הגנת הילד להשתמש ב"שפה של ילדים", משמע להשתמש בשיטות שיח שמותאמות לכוחות וליכולות של הילדים, ובכלל זה שימוש באומנות, סיפור סיפורים ופעילויות משחק אחרות. גם רפ (Rap et al., 2019) מדגיש כי יש להביא בחשבון את חוסר הבשלות של הילדים ואת העובדה שהם בתהליך של פיתוח יכולות, ולפיכך יש לספק להם אמצעים מתאימים ושיטות ידידותיות לילדים, כדי שהם יהיו מסוגלים להביע את דעותיהם. שיטות יצירתיות לשיח עם ילדים לפי חוקר זה מביאות בחשבון לא רק שילדים שונים ממבוגרים בדרכי התקשורת שלהם, אלא גם שהם שונים זה מזה. גם במחקרם של הוסבי ואחרים נמצא כי ילדים המליצו לעשות שימוש בשיטות של משחק כדי לערב ילדים ולשתף אותם (Husby et al., 2018).

מעניין לציין כי מנקודת המבט של הילדים, שיטה ידידותית לילדים היא דווקא יצירת תהליך מובנה. כך למשל במחקר משתף נוסף על דרכים אפקטיביות להשתתפות ילדים במערכת הגנת הילד, עלה כי ילדים ביקשו לעצב כלים יצירתיים לשיח בנושא מעבר להשמה חוץ־ביתית או מעבר בין השמות. הם פיתחו משחק כרטיסיות שהמטרה שלו הייתה לקדם השתתפות מובנית בכל פגישה בין העובד הסוציאלי לילד; המשחק אפשר לילד לבחור באילו שאלות הוא רוצה להתמקד בכל מפגש, למשל "על מה אתה רוצה לדבר בפגישה הזו?" או "איפה הבית החדש שלי?" או "איפה אני יכול למצוא מידע שאני צריך?" או "איך אוכל לשמור על קשר עם משפחה וחברים?" (Bromark et al., 2023). לדעת הילדים השילוב בין היצירתיות והמשחקיות לבין ההבניה של השיח בין העובד הסוציאלי לילד סייע להם להביע את עצמם ולהשתתף. גם פולידה (Føleide, 2021) מצא במחקרו כי יש יתרון בהבניית השיחה בין העובד הסוציאלי לילד. למשל כשהעובד הסוציאלי מגיע מראש עם רשימת אפשרויות והעדפות, ומאפשר לילד לדרג אותן או לבחור את החשובות ביותר בעיניו, הבניה זו מעודדת ילדים שאינם תקשורתיים במיוחד להיפתח ולשתף במחשבות וברצונות שלהם.

גורמים מערכתיים

השתתפות ילדים אינה מושפעת רק מהאינטראקציה בין עובד סוציאלי או עובד הגנת הילד לבין ילד מסוים, אלא גם מגורמים הנוגעים למערכת בכללותה, כמו מדיניות וחקיקה, וכן מהנכונות והיכולת של הארגון לתמוך בעובדי הגנת הילד ביישום השתתפות ילדים.

מדיניות וחקיקה

מחקרים בתחום מלמדים כי קידום השתתפות אפקטיבית במערכת הגנת הילד דורש עיצוב חקיקה, תקנות והנחיות ברורות, קונקרטיות ופורמאליות להשתתפות ילדים (Vis et al., 2012). חקיקה, כללים והנחיות ברורים מבטיחים

שהשתתפות לא תהיה תלויה רק בהחלטה או בבחירה אישית של עובד הגנת הילד (Pöllki et al., 2012; van Bijleveld et al., 2015). באמצעות חקיקה ומדיניות המחייבות את עובדי הגנת הילד לשתף ילדים, הארגון מבסס בקרב העובדים ציפייה לשתף ילדים.

חוקרים מצאו כי יש חשיבות לפתח הנחיות מובנות ופרקטיקה מובנית וסדורה כדי לקדם השתתפות אפקטיבית של ילדים במערכת הגנת הילד (Bartelink et al., 2015). במחקר עדכני בתחום הסבירו ילדים ממערכת הגנת הילד כי הנחיות ברורות ועקביות שיבטיחו זכויות שוות לכל הילדים בכל הנוגע להשתתפות, הן שיכולות לסייע להם להשתתף. הם המליצו ליצור רשימה, שהעובדים הסוציאליים יסמנו בה אילו פעולות הם ביצעו, למשל אם נתנו את כל המידע הנדרש לילד או הכינו את הילד לקראת מעבר להשמה, וכך יהיה אפשר להבטיח שילדים יזכו לממש את זכותם להשתתפות. מעניין לציין כי מנגד, העובדים הסוציאליים שהשתתפו במחקר התנגדו ליצירת רשימה מעין זו או ליצירת כללים מחייבים, וסברו שהדבר עשוי להפריע להם לבנות קשר עם הילדים (Bromark et al., 2023).

הכשרות והדרכה

לפי הספרות המדעית הכשרה של עובדי הגנת הילד בנושא של השתתפות ילדים עשויה לקדם השתתפות אפקטיבית של ילדים במערכת הגנת הילד. חוקרים מסבירים כי חינוך והכשרה בנושא שיתוף ילדים יכולים לחזק את היכולות, המיומנויות והמוטיבציה של אנשי מקצוע לשתף ילדים (ראו למשל, Pöllki et al., 2012; Arbeiter & Toros, 2017). טורוס ואחרים (Toros et al., 2018) מסבירים כי הדרך לקדם השתתפות ילדים היא על ידי שינוי פרדיגמה ושיטות עבודה, וזאת אפשר לעשות באמצעות הכשרה.

לפי חוקרים בתחום, הכשרות מעין אלה צריכות להקנות לעובדי הגנת הילד מיומנויות תקשורת עם ילדים כדי לסייע להם לבנות תקשורת אפקטיבית עימם (Toros et al., 2018; Vis et al., 2011); עליהן לתת ידע על פרקטיקות עבודה ומיומנויות שבאמצעותן אפשר לשתף ילדים בהליכים בעניינם ולשמוע את הדעות, המחשבות וההתנסויות שלהם (Pöllki et al., 2012). ההכשרות צריכות לכוון גם לשינוי עמדות וגישות בנושאים כמו זכויות ילדים, זכות הילד להשתתפות, הילדות בכלל, וחשיבות ההשתתפות (Race & Frost, 2022). סקירה שיטתית של מחקרים בתחום מצאה כי הדרך לקדם השתתפות אפקטיבית של ילדים במערכת הגנת הילד, היא לשנות את הדימוי של ילדים בעיני עובדי הגנת הילד, ואת העמדה האמביוולנטית של עובדי הגנת הילד ביחס לרעיון של זכות הילד להשתתפות (van Bijleveld et al., 2015). סטרומפל ולוהמה (Strömpl & Luhamaa, 2020) מסבירים כי ביצוע שינוי מדיניות וחקיקה בנושא השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד, מבלי שיוקדשו מאמצים לשינוי גישות ועמדות בקרב אנשי המקצוע באמצעות הכשרות, יוביל לכך שהמדיניות תישאר על הנייר בלבד ולא תחלחל אל הפרקטיקה של אנשי המקצוע. רייס ופרוסט (Race & Frost, 2022) מסבירים כי יש להשקיע בהכשרה ובהדרכה שתאפשר לעובדי הגנת הילד לפתח מודעות למעמד המוחלש וחסר הכוח שילדים חווים בחברה, כאמצעי לסייע לעובדי הגנת הילד להבין את החשיבות של השתתפות ילדים ואת הצורך בה.

גל (Gal, 2017) מסבירה כי התפיסות והיכולות של אנשי מקצוע הן גורם משמעותי שמקדם או חוסם השתתפות של ילדים באופן כללי. היא מציגה מודל שמדגיש את שלושת המרכיבים שעשויים לקדם פרקטיקות של שיתוף ילדים בקרב אנשי מקצוע – מודל שלוש ה־Es (The three Es). אומנם המודל שלה אינו מתייחס בהכרח להשתתפות ילדים במערכת רווחת הילד, אך אפשר להסיק ממנו גם על מערכת זו. שלושת המרכיבים הם: 1. חשיפה (exposure) – הכוונה לחשיפה רחבה של אנשי מקצוע להתנסויות של אנשי מקצוע נוספים ולדוגמאות להשתתפות, דבר שיכול לקדם אתוס של השתתפות ולהפחית התנגדות להשתתפות של ילדים; 2. התנסות (experience) – הכוונה להתנסות בהשתתפות בפועל, בהנחה שהיא יכולה להפחית את החששות וההתנגדות של אנשי המקצוע לשיתוף ילדים, ושאפשר לקדם באמצעותה שיתוף פעולה רב יותר בין אנשי מקצוע, להורים ולילדים; 3. חינוך והכשרה (education) – ממד זה מבקש לחזק את היכולות, המוטיבציה והמיומנויות של אנשי מקצוע לשתף ילדים.

במחקרם של קודג'וי ואחרים (Cudjoe et al., 2020) נמצא כי אחד המרכיבים שמקדמים השתתפות אפקטיבית של ילדים במערכת הגנת הילד, הוא הבטחת סביבה מאפשרת וידידותית לילדים. הכוונה לסביבה שמותאמת לשפה, לצרכים ולרצונות של הילדים. ידידותיות לילדים מתייחסת למידת ההתאמה של מערכות, שירותים או סביבות לאינטרסים ולזכויות של ילדים. לפי רעיון זה הילד במוקד, מכבדים את זכויותיו ומבטיחים את היישום האפקטיבי של זכויות הילד בתוך מערכות המספקות שירותים לילדים (Southall et al., 2000). גם רייס ופרוסט (Race & Frost, 2022) מסבירים כי יש חשיבות להפוך את הליכי הגנת הילד לידידותיים לילדים, כדי להתגבר על מחסומים ארגוניים ובירוקראטיים להשתתפות ילדים. כתיבה בתחום מדיניות רווחת הילד מלמדת כי כדי שמערכת הגנת הילד תקדם זכויות ילדים בכלל ותשים את הילד במרכז, עליה להיות מערכת מבוססת זכויות. בריק ואחרים (Berrick et al., 2023) למשל ניתחו מערכות להגנת הילד ב־50 מדינות שונות והציעו גם סיווג למערכות הגנת הילד בעולם: מערכת הגנת הילד מניצול (child exploitation protective systems); מערכת הגנת הילד ממחסור (child deprivation protective systems); מערכת הגנת הילד מהתעללות (child maltreatment protective systems); מערכת הגנת הילד המבוססת על רווחה ואיכות חיים של ילדים (child well-being protective systems); ומערכת הגנת הילד המבוססת על זכויות ילדים (child rights protective systems). לפי חוקרים אלה, מערכת הגנת הילד המבוססת על זכויות ילדים היא ייחודית בכך שהיא מגינה על הילד וגם מתייחסת אליו כאדם עם זכויות ועם אינטרסים משל עצמו, בנפרד מאלה של המשפחה שלו. במערכת זו, זכות הילד להשתתפות מעוגנת בהליכים פרוצדוראליים ושיפוטניים.

לסיכום הגורמים החוסמים והמקדמים, יש להביא בחשבון שהם חלק ממארג כולל של מרכיבים ואלמנטים שמשפיעים על השתתפות ילדים במרחב של מערכת הגנת הילד ומעצבים אותה. ראוי להתייחס אליהם גם אינטגרטיבית ולהבין את האינטראקציה ביניהם. המודלים התיאורטיים שהוצגו בפרק "מודלים להשתתפות ילדים" יכולים לסייע בכך. המודל האקולוגי של גל (Gal, 2017) מסייע לנו להבין את ההימצאות של גורמים מקדמים וחוסמים הן ברמת המיקרו (כמו מאפייני הילד, גורמים הנוגעים לאנשי המקצוע כמו העמדות והתפיסות שלהם, וגורמים הנוגעים לאינטראקציה בין הילד לאנשי המקצוע), והן ברמת המאקרו (ובכלל זה היבטים של חקיקה, מדיניות, מודלים של התערבות, תפיסות ביחס לילדים ולמשאבים). המודל של הארט (Hart, 1992) מסייע לנו להבחין בין השתתפות משמעותית ואוטנטית לבין חוסר השתתפות ומניפולציה. כך למשל עמדות של עובדים סוציאליים ועובדי הגנת הילד נגד השתתפות יכולים להביא לשיתוף "טוקניסטי" ולשימוש מניפולטיבי בילדים. לעומת זאת אינטראקציה בין עובד הגנת הילד לבין הילד, שמבוססת על שקיפות, על דיאלוג ועל כנות, עשויה להביא לרמה הגבוהה ביותר של השתתפות שבה מבוגרים וילדים מחליטים ביחד. המודל של לונדי (Lundy, 2007) המבוסס על ארבעה ממדים להשתתפות – מרחב, קול, קהל והשפעה – יכול להסביר היטב איזה מרחב יש לעצב כדי לקדם השתתפות ילדים. תקנים ומשאבים שמפנים לאנשי מקצוע זמן למשל עשויים ליצור מרחב בטוח כזה. הממד של קהל מלמד על החשיבות של התפיסות והעמדות של אנשי המקצוע. הם צריכים לשמש קהל מקשיב, המאמין כי יש לו מה ללמוד מילדים. המודל של שייר (Shier, 2001) משקף היטב את הגורמים המערכתיים והארגוניים שיכולים לקדם השתתפות או לחסום אותה; בכלל זה חקיקה ומדיניות לצד הכשרות והדרכות לאנשי מקצוע, כך שתהיה להם רמת מחויבות ונכונות מתאימה התומכת בהשתתפות ילדים.

מודל שיכול לסייע לנו במשימת האינטגרציה בין הגורמים המקדמים השתתפות לגורמים החוסמים אותה, הוא מודל מטריצת ההשתתפות של מיכאל ואחרים (Michail et al., 2023). חוקרים אלה פיתחו מודל להשתתפות ילדים במערכת הגנת הילד על סמך מחקר שעשו בקרב אנשי מקצוע וקובעי מדיניות בכירים במערכת הגנת הילד באוסטרליה. המטריצה במודל שלהם מורכבת משני רצפים, הרצף הראשון נע בין האישי לציבורי והשני בין הקונספטואלי (conceptual) לפרוצדוראלי, ושניהם יוצרים ארבעה ממדים שמבטאים מחסום או גורם מקדם להשתתפות ילדים במערכת הגנת הילד: 1. גורמים אישיים פרוצדוראליים – הכוונה למיומנויות, לידע ולביטחון שיש לאנשי מקצוע בכל הנוגע לתקשורת עם ילדים במערכת הגנת הילד וליצירת קשר מכבד איתם; בכלל זה הנכונות של העובד לפנות זמן כדי לבנות מערכת

יחסים עם הילד, הנכונות של העובד לאמץ פרקטיקות ודרכי עבודה שמבקשים לשמוע, להכיר ולהבין את הדעות והמחשבות של הילד, והנכונות של העובד לרכוש ידע וכלים רלוונטיים שיכולים לסייע לו בקידום השתתפות ילדים; 2. גורמים ציבוריים פרוצדוראליים – הכוונה למשאבים של אנשי המקצוע שיכולים לקדם הזדמנויות להשתתפות ילדים, ובכלל זה מדיניות, חקיקה, מסגרות חשיבה, סטנדרטים, קווים מנחים, הנחיות ואמנות; הדבר כולל מנגנונים, כמו מועצות של בני נוער, שדרכם מבוגרים וילדים יכולים להיפגש כדי לשוחח על נושאים שחשובים לילדים; 3. גורמים אישיים קונספטואליים – הכוונה לעמדות, לאמונות ולאידיאולוגיות שיש לעובדי הגנת הילד ביחס לילדים, ובפרט ביחס להשתתפות ילדים; לפי מודל זה, האמונות הללו קובעות במידה רבה את תחושת האחריות הפנימית של איש המקצוע לרווחתו של הילד, והן גם מעצבות דפוסי התנהלות שלו, כמו יצירת אמון עם הילד, שהם הכרחיים לקידום השתתפות; 4. גורמים ציבוריים קונספטואליים – הכוונה לנורמות חברתיות ואידיאולוגיות ביחס למקומם של ילדים בחברה, ובכלל זה תיאוריות על השתתפות ילדים ונורמות חברתיות ביחס לילדות. תיאוריות על התפתחות הילד למשל מובילות לתפיסה מבוססת גיל ביחס ליכולות של ילדים, והיא עשויה להוביל לפרקטיקה של אי־שיתוף ילדים על בסיס ההנחה כי לילדים אין מסוגלות מתאימה לשם כך, או שיש להגן עליהם מפני השתתפות.

כלים מעשיים לשיתוף ילדים במערכת הגנת הילד

נוסף על איתור גורמים חוסמים ומקדמים להשתתפות ילדים, חשוב להתייחס גם למודלים מעשיים יותר ליישום השתתפות של ילדים במערכת הגנת הילד, כפי שאלה מופיעים בכתיבה מקצועית בתחום. להלן נציג בקצרה מספר כלים מעין אלה מהעולם.

המודל להשתתפות משמעותית

בומה ואחרים (Bouma et al. 2018) מציגים במאמר שלהם את המודל להשתתפות משמעותית (Meaningful Participation) של ילדים במערכת הגנת הילד. למודל יש שני ממדים. הממד הראשון מתייחס לשלושת מרכיבי ההשתתפות – מידע, שמיעה ומעורבות:

1 | מתן מידע (Informing) – לפי מודל זה מידע הוא תנאי מקדים להשתתפות ילדים. יש ליידיע ילדים בדבר הזכות שלהם להשתתף בהליכים בעניינם ובדבר זכותם לחיות חיים ללא אלימות. כמו כן, יש ליידיע את הילד על הסיבה שבגינה שירותי הגנת הילד מעורבים בחייו; ליידיע את הילד על האפשרויות השונות להשתתף, על דרכי ההשתתפות, על ההשפעה שיכולה להיות להשתתפות של הילד ועל ההשלכות של ההשתתפות; יש ליידיע את הילד על ההחלטה שהתקבלה, מה היא אומרת בעניינו ואיך הביאו בחשבון את הדעה של הילד בתהליך קבלת ההחלטה.

2 | שמיעה (Hearing) – יש לאפשר לילדים ולעודד אותם להביע את הדעות שלהם בחופשיות. לשם כך באום מסביר כי יש לקיים שיחות בארבע עיניים עם הילדים, ולקדם דיאלוג פתוח וידידותי איתם, שבו המבוגר מקשיב לילד ומראה לו שהוא מתעניין בדעות ובמחשבות שלו. ישנם לפי מודל זה חמישה מרכיבים חשובים ביחס להיבט השמיעה: מתן אפשרות לילד להביע את הדעות והמחשבות שלו; איסוף מידע מהילד; נכונות להקשיב לילד; קיום דיאלוג עם הילד; ומפגשים אישיים עם הילד.

3 | מעורבות (Involving) – יש לערב את הילדים בתהליך קבלת ההחלטות ולהביא בחשבון את נקודת המבט שלהם. הדגש בכלי זה הוא על השתתפות ילדים כתהליך מתמשך ולא כאירוע חד־פעמי. המשמעות בהקשר של מערכת הגנת הילד היא שהילד צריך להיות מעורב בכל התהליך של הגנת הילד, כולל בזיהוי ההתעללות, בחקירתה, בהתערבות הנדרשת, במעקב אחר ביצוע ההתערבות ובהערכת ההתערבות.

הממד השני במודל מתייחס לעיקרון שלפיו השתתפות הילד אינה אירוע חד-פעמי כי אם הליך מתמשך שקורה לכל אורך הליך הגנת הילד. בומה ועמיתיו מציינים ארבעה צמתיים מרכזיים להשתתפות ילדים במערכת הגנת הילד: בשלב הזיהוי והאיתור, בשלב החקירה, בשלב השיח עם הילד ובשלב ההערכה.

בהמשך לכך, מידל ואחרים (Middel et al., 2021) פיתחו את הכלי הנוכחי להערכת השתתפות משמעותית של ילדים (Meaningful Participation Assessment Tool (MPAT)). הכלי השלם מבקש למדוד את מידת ההשתתפות של ילדים בתהליכי הגנת הילד בעניינם, וכולל 13 פריטים המייצגים דרכים שונות שבהן אנשי מקצוע יכולים לאפשר לילדים להשתתף בתהליכי ההגנה שלהם, כאשר אלה מתחלקים לשלושה ממדים כמו במודל המקורי: 1. מידע – מתייחס למתן מידע לילדים על תהליך קבלת ההחלטות בעניינם; 2. הבעת דעה/שמיעה – מתייחס לאפשרויות השונות שיש לילדים להביע את דעותיהם ורגשותיהם במהלך הליך הגנת הילד; 3. מעורבות – הכוונה להשפעה של הדעות של הילד על תהליכי קבלת ההחלטות בהליכים הנוגעים לו. המודל מבקש להעריך כיצד אנשי מקצוע מעודדים ומאפשרים את השתתפותם הפעילה של ילדים בתהליכי קבלת החלטות במערכות הגנה על הילד.

סימני ביטחון – Signs of Safety

הכלי של "סימני ביטחון" (Signs of Safety) הוא מודל מקצועי ולא תיאורטי, שאנשי מקצוע במערכת הגנת הילד פיתחו בשנות התשעים באוסטרליה. הכלי מבוסס על שלושה רעיונות יסודיים: מעורבות והשתתפות של הילד ושל המשפחה, התערבות ממוקדת פתרון, ופרקטיקה מבוססת כוחות. כיום נעשה בה שימוש במדינות רבות כולל בצפון אמריקה, בבריטניה, באירופה, באוסטרליה, בניו זילנד, בקמבודיה ובין. מטרת המודל היא לסייע לאנשי מקצוע לשמור על הביטחון של הילד והמשפחה, אך בה בעת לבנות מערכת יחסים פורה איתם ועם אנשי מקצוע אחרים שמשתתפים בהליך הגנת הילד. הכלי מתמקד בשאלה "כיצד העובד הסוציאלי יכול לבנות שותפות עם הורים וילדים במקרים של חשד להתעללות בילדים או במקרים של התעללות מוכחת בילדים?" (Caffrey & Browne, 2023). המודל מבקש לשים את הדגש על מערכות יחסים בין ילדים, הורים ואנשי מקצוע, כך שהאינטראקציה בין העובד הסוציאלי למקבלי השירות נחשבת לכלי המרכזי לשינוי. מטרת הגישה היא למנוע במידת האפשר מהגורמים המוסדיים לכפות פתרונות על המשפחה והילד. אף שזוהי גישת התערבות כוללת למקרים המטופלים במערכת הגנת הילד, אפשר ללמוד רבות מן המודל על שיתוף ילדים במערכת הגנת הילד, מאחר שמרכיב ההשתתפות הוא ממד מרכזי בו. מבחינת השתתפות, המודל שואף להעניק לילדים קול משמעותי בתהליך הגנת הילד ולשלב אותם באופן פעיל יותר בהערכה, בהבנת הסיבות להתערבות של אנשי מקצוע בחייהם, ובתכנון הבטיחות שלהם. המודל מתבסס על הרעיון כי השתתפות ילדים יכולה לסייע בשמירה על בטיחותם, שכן הילדים עצמם הם מקור מרכזי למידע על מה שקורה להם.

המודל מבוסס על רעיונות מעשיים, ידידותיים לילדים ויצירתיים, שמטרתם לאפשר לילדים להבין טוב יותר את תהליכי ההתערבות בעניינם ולתרום להחלטות המשפיעות על חייהם, תוך שילובם במידה רבה יותר בתכנון הליך ההגנה האישי שלהם. הכלים הם חזותיים ומאפשרים לילדים לבטא את רצונותיהם ורגשותיהם, ובכך להשפיע על החשיבה של אנשי המקצוע בהליך ההערכה ותכנון ההתערבות בעניינם. למשל, כלי "שלושת הבתים שלי" (My Three Houses) מבוסס על הצגה של שלושה בתים, "בית הדברים הטובים", "בית הדאגות" ו"בית החלומות", שדרכם אנשי המקצוע ממפים את המצב של הילד ומנסים להבין את נקודת מבטו ביחס לרגשותיו, למה שעובד טוב עבורו, למה שמדאיג אותו ולמה שצריך להשתנות (Munro & Turnell, 2018; Turnell & Murphy, 2017).

יש להדגיש כי בסקירה שיטתית של מחקרים שבחנו את יעילות הכלי, נמצא כי לדעת הילדים הכלי סיפק להם הזדמנויות טובות להשתתף בהליכים בעניינם; אך יש גם לציין כי החוויות לא היו חיוביות באופן אוניברסאלי, והיו תלויות גם באופי ובתהליכי השימוש בכלים (Munro & Turnell, 2018; Turnell & Murphy, 2017).

זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד בישראל

5

פרק זה של הסקירה יתמקד בזכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד בישראל וייתחס למצב הקיים, מבחינת מדיניות וחקיקה ומבחינת יישום בפועל של הזכות להשתתפות במערכת הגנת הילד, בהתבסס על מחקרים שנעשו בתחום בישראל.

חקיקה ומדיניות בתחום השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד בישראל

מדינת ישראל אשררה בשנת 1991 את האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד, ועל ידי כך קיבלה על עצמה, כמו כל המדינות החברות באמנה, להטמיע במדיניות ובחקיקה את זכות הילד להשתתפות בהקשרים שונים בחייו, ובכלל זה גם במערכת הגנת הילד. יש להדגיש כי לא קיים בישראל חוק המעגן את הזכויות המופיעות באמנה, ובכללן הזכות להשתתפות, ועל כן האמנה בישראל היא כלי פרשני בלבד. בשנים האחרונות ניכר כי בישראל התחילו לחקוק חקיקה חלקית ולשנות תקנות נקודתית לשם קידום זכויות ילדים, ובפרט הזכות להשתתפות, כפי שיוצג להלן. בפועל יש פער משמעותי בחקיקה הגורר בהכרח פער בתקנות ובפרקטיקה המקצועית. בעקבות זאת, חרף המחקרים בעולם ובישראל המעידים על יתרונות ההשתתפות, בישראל עדיין יש אתגרים רבים בכל הנוגע לקידום השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד.

המסמך הנוכחי נכתב כחלק מפעילות של ועדה ציבורית חשובה וראשונה מסוגה בישראל, שעוסקת בכל ההיבטים של עבודת הגנת הילד בהתאם לחוק הנוער (טיפול והשגחה). הוועדה קידמה בשנתיים האחרונות שינויים והתאמות בחקיקה, בנהלים ובפרקטיקה במערכת הגנת הילד, למימוש זכויותיהם וצורכיהם של ילדים. הוועדה עסקה בהרחבה גם בזכות הילד להשתתפות וניסחה המלצות מקיפות ורחבות ביחס להטמעתה של זכות זו במערכת הגנת הילד בישראל. יש להביא זאת בחשבון במסמך זה, בתיאור המצב הקיים ביחס להטמעתה של זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד בישראל.

יש להקדים ולהדגיש כי אין כיום חקיקה מארגנת אחידה לכלל מערכת הגנת הילד בישראל, ויש חוקים ותקנות שונים בתחומים שונים. החוק העיקרי המסדיר כיום את דרכי ההתערבות של גורמי הרווחה בענייניהם של קטינים מתחת לגיל 18 הוא חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960. עד היום, רק סעיף אחד בחוק עסק בנושא של השתתפות ילדים (סעיף 8). גם התקנות לחוק הן דלות בכל הנוגע להשתתפות ילדים; מלבד מספר הוראות מצומצמות ולא מפורשות לשמוע את הקטין, אין הוראות ברורות ומקיפות ביחס לשיתוף ילדים במערכת הגנת הילד. לפיכך זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד היא מצומצמת למדי לפי חוק זה. עם זאת אין טעם בהרחבתה, לאור השינויים היסודיים שהוצעו בחוק זה במסגרת פעילותה של הוועדה הציבורית בנושא מערכת הגנת הילד בישראל.

יוצאת דופן בעניין זה היא הוראה 8.9 בתקנון העבודה הסוציאלית (2017), שעוסקת בתפקידן ובדרכי עבודתן של ועדות לתכנון טיפול והערכה במערכת הגנת הילד. בשנת 2017 תוקנה הוראה זו, כך שהזכות להשתתפות ילדים בוועדות לתכנון טיפול והערכה עוגנה בה באופן מקיף ומפורט, שמסביר כיצד להכין ילדים לוועדה, כיצד לנהל את ההשתתפות שלהם באופן מותאם במהלך הוועדה, כיצד לתת להם משוב לאחר הוועדה וכדומה. עם זאת הוראה 8.9 מעגנת את הזכות להשתתפות ילדים בוועדות לתכנון טיפול והערכה בלבד, שהן אומנם אבן דרך משמעותית בתהליך הנערך במערכת הגנת הילד, אך בפועל כאמור זהו רק אחד משלבי התהליך הכולל של הגנת הילד.

הוראות נוספות להשתתפות ילדים אפשר למצוא גם בחוק אימוץ ילדים, תשמ"א-1981, המסדיר את כל הנוגע לאימוץ ילדים בישראל. בהתאם לסעיף 1(ב) לחוק, צו אימוץ וכל החלטה אחרת בהליכי אימוץ יינתנו אם בית המשפט נוכח שהם לטובת המאומץ. סעיף 1(ב) לחוק האימוץ קובע כי בעת בחינת טובת המאומץ בהחלטות בהליכי אימוץ, יובאו בחשבון גם רצונו ודעתו של הילד באותו עניין, ככל שהוא מסוגל להבין בדבר. עוד נקבע בסעיף 7 לחוק האימוץ, כי משמלאו למאומץ 9 שנים, או שטרם מלאו לו אך הוא מסוגל להבין בדבר, ייתן בית המשפט צו אימוץ רק אם נוכח כי המאומץ רוצה שהמאמץ יאמץ, בכפוף לסייגים שונים. אם כך, אפשר לראות שגם ביחס לחוק זה, הזכות להשתתפות מעוגנת באופן לקוני בלבד.

יוצא דופן בהקשר זה הוא חוק אומנה לילדים, תשע"ו-2016, המעגן את זכויותיהם של ילדים הנמצאים במסגרות האומנה בישראל. חוק חדש זה נחקק בשנים האחרונות בראי האמנה בדבר זכויות הילד, ועל כן הזכות להשתתפות מובאת בו בפירוט. החוק מעניק לילדים השוהים באומנה זכויות להשתתפות באופן מפורש, ובכלל זה זכות רחבה לקבל מידע על מצבו של הילד, על צרכיו, על הליכים שמתקיימים בעניינו, על תוכניות שתוכננו בעניינו, על החלטות שהתקבלו בעניינו, על משפחת האומנה שהוא מושם בה, וכן זכות להביע את דעתו ולהישמע וזכות שמשקל ראוי יינתן לדעתו. כמו כן החוק קובע את זכות התלונה לילדים באומנה, על ידי הקמת מנגנון תלונות לילדים בהשמה חוץ-ביתית. חוק זה הוא מהפכני באופן שבו הוא מעגן את זכויות הילד, ובכלל זה את זכות הילד להשתתפות. לצד ההתקדמות בעיגון הזכות להשתתפות של ילדים השוהים באומנה, יש לציין את הבעייתיות בהיעדר חוק מקביל, שמבטיח את הזכויות להשתתפות גם לילדים השוהים בהשמה חוץ-ביתית בפנימייה – בייחוד כשרוב הילדים בהשמה חוץ-ביתית שוהים דווקא בפנימיות ולא באומנה.

לסיכום מצב המדיניות והחקיקה כיום, דומה כי מלבד תקנון העבודה הסוציאלית הנוגע לוועדות לתכנון טיפול והערכה, שתוקן כאמור בשנת 2017, וכן חוק האומנה, שחוקק בשנת 2016 בראי האמנה בדבר זכויות הילד, הזכות להשתתפות ילדים בהליכי הגנת הילד הנוגעים לעניינם אינה מעוגנת בחוק בישראל. זאת למעט באופן מצומצם בלבד, המותאם לתקופה שנחקקו בה חוק הנוער וחוק האימוץ, ובה הנושא של השתתפות וזכויות ילדים לא היה במרכז השיח הטיפולי והמשפטי, שכן טרם התקבלה האמנה בדבר זכויות הילד.

יישום זכות הילד להשתתפות בישראל בהתבסס על מחקרים שנעשו בישראל

תמונת המצב הקיימת בישראל בנוגע להשתתפות ילדים במערכת הגנת הילד אינה ברורה והידע בנושא הוא דל. מספר מחקרים נעשו בתחום, אך רובם לא בחנו ילדים ישירות, כך שאין כיום מידע עדכני ומקיף בישראל על הפרספקטיבות של ילדים המטופלים בשירותי הרווחה ביחס לזכותם להשתתפות.

סקירת המחקרים בישראל מלמדת כי אף מחקר לא בחן את השתתפות הילד מפרספקטיבה רחבה, הנוגעת להשתתפות ילדים לאורך כל הליך ההגנה במערכת הגנת הילד, אבל חלק גדול מהם בחנו את השתתפות הילדים בוועדות לתכנון טיפול והערכה. הטבלה הבאה מסכמת את המחקרים בתחום בישראל, ואחריה דיון קצר בממצאים המרכזיים של המחקרים הללו.

טבלה מס' 2

סיכום מחקרים בתחום השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד בישראל

מחקר	מטרת המחקר	מדגם
אופנהיים-וולר ואחרים (Oppenheim-Weller et al., 2017)	לבחון את השתתפות הילד בפועל בוועדות לתכנון טיפול והערכה ואת תפיסות העו"סים בעניין זה.	80 עובדים סוציאליים שהם רכזי ועדות לתכנון טיפול והערכה.
אלפנדרי (Alfandari, 2017)	לבחון את השתתפות הילד בוועדות לתכנון טיפול והערכה.	21 תיאורי מקרה: תצפית ישירה על דיוני הוועדה; ראיונות חצי מובנים עם העובד הסוציאלי האחראי לוועדה מייד לאחר הוועדה ושישה חודשים לאחר מכן; וניתוח תוכן של הפרוטוקולים של הוועדות.
בן-גל (2021)	לבחון השתתפות ילדים והורים בוועדות לתכנון טיפול והערכה.	73 פרוטוקולים מוועדות במחלקות לשירותים חברתיים בכל הארץ; שאלונים ל-42 הורים; שאלונים ל-37 עובדות סוציאליות שהשתתפו בוועדות לתכנון טיפול והערכה ברחבי הארץ.
רימר-כהן (Rimer-Cohen, 2025)	לבחון השתתפות של ילדים בהליכי חוק נוער בבית משפט לנוער.	תצפית על 30 דיונים בשישה בתי משפט לנוער שנוגעים להליכים של חוק הנוער (טיפול והשגחה).
מכון ברוקדייל (טרם פורסם)	מחקר שליווה את עבודת הוועדה הציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער. מטרתו המרכזית הייתה לשקף את החוויות והעמדות של מקבלי השירות בעבר ובהווה בנוגע להתערבויות שנעשו בעניינם מתוקף חוק הנוער.	ילדים המטופלים במערכת הגנת הילד תחת חוק נוער, ובוגרים שטופלו בילדותם במערכת הגנת הילד תחת חוק נוער (המדגם כלל גם הורים).

מחקר	מטרת המחקר	מדגם
מרמור ואחרים (2017)	לבחון השתתפות ילדים בוועדות לתכנון טיפול והערכה מפרספקטיבות של עובדים סוציאליים.	ראיונות עומק עם 12 עובדים סוציאליים שיש להם תפקיד כלשהו בוועדות לתכנון טיפול והערכה.
שמעי (Shimei, 2024)	לבחון חוויות של צעירות משירותי הרווחה באופן כללי, כולל חוויות של השתתפות בהליכים בעניינן.	25 צעירות בנות 18 עד 25 שקיבלו שירותי רווחה בגיל ההתבגרות שלהן והשתתפו במחקר משתף, שכלל ראיונות עומק וקבוצת מיקוד לדיון בממצאי המחקר ולעיצוב המלצות.
קושר (טרם פורסם)	לבחון אם מערכת רווחת הילד היא ידידותית לילדים, באמצעות סקירת חוויות של בוגרי מערכת הגנת הילד שקיבלו שירותים במערכת רווחת הילד.	17 בוגרים בגילאי 20 עד 43.
קושר ובן אריה (Kosher & Ben-Arieh, 2020)	לבחון תפיסות ועמדות של עובדים סוציאליים ביחס לזכות הילד להשתתפות באופן כללי ובמערכת הגנת הילד, וביחס ליישום זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד.	151 עובדים סוציאליים שעובדים עם ילדים ומילאו שאלון מקוון.
קושר וכץ (Kosher & Katz, 2024)	לבחון תפיסות ועמדות של עובדות סוציאליות לחוק הנוער ביחס להשתתפות ילדים בשלבי החקירה וההערכה של המקרה, וביחס ליישום בפועל של זכות הילד להשתתפות בשלבים אלה.	94 עובדות סוציאליות לחוק הנוער שמילאו שאלון חצי מובנה מקוון.
רייכנברג (2023)	לבחון בהרחבה את יישום הזכות להשתתפות בקרב נערות השוהות במעון נעול, בהקשר להליך המשפטי שלהן.	13 נערות ששהו במעון נעול ועברו הליכי חוק נוער בבית משפט לנוער.

חלק ניכר מהמחקרים המוצגים להלן עסקו בהשתתפות ילדים בוועדת לתכנון טיפול והערכה. כך, אופנהיים-וולר ואחרים (Oppenheim-Weller et al., 2017) בחנו את הנושא של השתתפות ילדים בוועדות לתכנון טיפול והערכה בקרב 80 עובדים סוציאליים שהם רכזי ועדות לתכנון טיפול והערכה ברחבי הארץ. הם ביקשו לבחון את התפיסות של אנשי המקצוע ביחס להשתתפות ילדים בוועדות הללו, ואת ההתנסות שלהם בפועל בשיתוף ילדים בוועדות. ממצאי המחקר העלו כי בטרם ההתייצבות בפני הוועדה, גורמי המקצוע לרוב מכינים את הילדים הכנה מסוימת. עם זאת עלה כי עמדותיהם של הילדים לא תמיד השפיעו על ההחלטה בעניין ההשמה. עוד נמצא כי יש קשר בין ההכנה של ההורים לבין הסיכוי של הילדים להשתתף בוועדה. לילדים היה סיכוי גבוה יותר להשתתף בוועדה כאשר הרכז הכין את ההורים לפני כן. כמו כן נמצא כי ההשפעה של דעת הילד על ההחלטה בוועדה הייתה תלויה במשקל שניתן לדעות של ההורים ובנתינת חומרים להורים לפני הוועדה. ככל שניתן יותר משקל לדעת ההורים כך ניתן יותר משקל לדעת הילד. מעניין לציין כי ממצא זה משתלב עם המודל האקולוגי להשתתפות ילדים שהוצג לעיל, ולפיו דינאמיקות שמקדמות השתתפות באקסו־סיסטם יקדמו השתתפות במאקרו־סיסטם. עוד עלה כי מרבית אנשי המקצוע סברו כי חשוב לשתף בוועדות ילדים בני 14 ויותר, אך לתפיסתם חשיבות השתתפותם של ילדים בני 7 עד 13 נמוכה יותר.

גם אלפנדרי (Alfandari, 2017) בחנה השתתפות ילדים בוועדות לתכנון טיפול והערכה. היא ניתחה 21 תיאורי מקרה של משפחות שמטופלות במחלקות לשירותים חברתיים וכבר השתתפו בוועדות לתכנון טיפול, על ידי שלושה אמצעים: תצפית ישירה על דיוני הוועדה; ראיונות חצי מובנים עם העובד הסוציאלי האחראי לוועדה מייד לאחר הוועדה ושישה חודשים לאחר מכן; וניתוח תוכן של הפרוטוקולים של הוועדות. ממצאי המחקר שלה העלו כי שבעה ילדים בלבד התייצבו לוועדה בעניינם, וכי השפעתם על קבלת ההחלטות הייתה נמוכה. נראה כי הדבר גרם גם לילדים להפחית את שיתוף הפעולה שלהם ביישום החלטות הוועדה. המחקר הצביע על גורמים פנים־מערכתיים המקשים על התמקדות בהשתתפות ילדים בוועדות, כדוגמת חוסר הכשרה בתחום וחוסר זמן של אנשי המקצוע, קשיים וסדרי עדיפויות ארגוניים ותפיסה פטרנליסטית. עוד עולה ממחקר זה כי מרבית הילדים לא הוזמנו לפגישות הכנה לקראת הוועדה וכן לא נערכו פגישות סיכום איתם. נמצא כי קולם של ילדים רבים בתהליך ההתערבות נשמע רק בתיווך הוריהם או אנשי חינוך, ולעיתים אנשי המקצוע הסתמכו על אלה ולא קיימו פגישה פרטית עם הילד עצמו. הדבר אירע לרוב במקרים של ילדים צעירים שאנשי המקצוע סברו כי גילם הצעיר אינו מתאים להשתתפות פעילה. גם כשנערכו פגישות עם ילדים, הן היו קצרות, ופעמים רבות נערכו בנוכחות ההורים ואנשי מקצוע נוספים, ולא בסביבה פרטית שאפשרה תקשורת חופשית. עלה כי אנשי המקצוע הביעו חוסר ביטחון בכישוריהם לקיים שיחה פנים מול פנים עם ילדים, מה שהוביל להימנעותם מכך. מניתוח הדוחות נמצא כי השתתפות ללא תחושה של יכולת השפעה על ההחלטה המתקבלת בוועדה, גרמה לילדים תסכול, כעס ובהמשך גם הימנעות מכל מעורבות. ילדים אלה סירבו לשתף פעולה עם אנשי המקצוע, סרבו לדרכי הטיפול בעניינם ולא השתתפו בוועדה.

במחקר דומה, מרמור ואחרים (2017) בחנו עמדות של עובדים סוציאליים כלפי השתתפות ילדים בוועדות לתכנון טיפול והערכה. במחקר רואיינו 12 עובדים סוציאליים בעלי תפקידים שונים בוועדות. תוצאותיו מעידות על מחשבות ותחושות מורכבות בקרב עובדים סוציאליים המתמודדים עם דילמות הנוגעות לשיתוף ילדים, וכמו כן הוא מצביע על קשיים הנובעים מהיעדר מדיניות סדורה ומנגנוני תמיכה לסיוע בדילמות אלה. המחקר הראה שונות רבה בחוויות של המרואיינים וניכר כי מחלקות שונות מיישמות באופן שונה את השתתפות הילדים. המרואיינים תפסו שתפקידם מכוון לרווחת הילדים ולהגנה עליהם, וכן ציינו כי פחדו לשתף ילדים, מחשש לעורר קונפליקט או לאכזב אותם. חלק מהעובדים הסוציאליים אמרו שלהרגשתם שיתוף הילדים נעשה באופן שטחי, שמעמיק הדרה של ילדים ואינו מכבד אותם או מתייחס ברצינות לרצונם. עוד ציינו המשתתפים קושי לנוכח הדרישה לאפשר שיתוף מבלי שלמדו או הונחו כיצד לעשות זאת, וכן דיווחו על קושי ליישם את זכות הילד להשתתפות לנוכח חוסר זמן והכשרה.

גם בן־גל (2021) בחנה את הנושא של השתתפות ילדים והורים בוועדות לתכנון טיפול והערכה. היא ניתחה 73 פרוטוקולים מוועדות במחלקות לשירותים חברתיים בכל הארץ, וכן העבירה שאלונים ל-42 הורים ול-37 עובדות

סוציאליות שהשתתפו בוועדות לתכנון טיפול ברחבי הארץ. גם במחקר זה לא נכלל קולם של הילדים. ממצאי המחקר מלמדים כי ילדים בגיל ההתבגרות נכחו בכשני שלישים מהדיונים שהתקיימו בעניינם, וכאשר הם נעדרו מהדיון לרוב לא נומקה היעדרותם ואף לא נשמעה עמדתם ביחס להוצאתם מהבית על ידי שאר חברי הוועדה.

מחקרים אחרים בישראל בחנו את השתתפות הילדים בתחנות אחרות בהליך הגנת הילד. לאחרונה למשל ערכו קושר וכץ (Kosher & Katz, 2024) מחקר בקרב 94 עובדים סוציאליים לחוק הנוער ביחס לתפיסות ולעמדות שלהם וליישום בפועל של זכות הילד להשתתפות בשלבי החקירה הפסיכוסוציאלית וההערכה של מקרים שמגיעים לטיפולם. ממחקרן עלה כי כ-40% מהעובדות הסוציאליות לחוק הנוער אינן נפגשות או משוחחות עם הילד בכלל בשלבי החקירה וההערכה של המקרה. המחקר העלה שורה של מחסומים להשתתפות ילדים במערכת הגנת הילד ובפרט בשלבי החקירה וההערכה של המקרה, ובכלל זה: מחסומים הנוגעים למערכת היחסים בין העובדת הסוציאלית לחוק הנוער לבין הילד (עובדות סוציאליות סברו למשל שלא נכון שעובדות סוציאליות לחוק הנוער ישוחחו עם הילד בשלבי החקירה וההערכה של המקרה משום שהן דמות זרה עבור הילד); מחסומים הנוגעים לדאגות מקצועיות (למשל חשש של העובדות הסוציאליות לחוק הנוער, ששיחה עם הילד בשלבי החקירה וההערכה של המקרה תפגע בהליך ההתערבות או תזהם את החקירה, או חשש שאין להן די ידע ומיומנויות לשוחח עם ילדים); מחסומים הנוגעים לילד (עובדות סוציאליות לחוק הנוער סברו למשל כי גיל צעיר ויכולת או בשלות נמוכות מבטלים את הצורך לשוחח עם ילדים בשלבי החקירה וההערכה של המקרה); וכן תפיסות הגנתיות ביחס לילדים (ובכלל זה הרצון להגן על הילד מלחזור על הסיפור כמה פעמים, והתפיסה ששיחה עם איש מקצוע בשלבי ההתערבות הראשוניים, מכבידה על הילד ומהווה מעמסה מיותרת). העובדות הסוציאליות שכן סברו שיש לשוחח עם הילדים ולשתף אותם בשלבי החקירה וההערכה של המקרה, נימקו ברובן את תמיכתן, בכך שהשיחה יכולה להוסיף מידע לחקירה ולשפוך אור על נסיבות המקרה. קושר וכץ הסיקו שהעובדות הסוציאליות לחוק הנוער חשבו שצריך לשוחח עם הילד ולשתף אותו, לא כי תפסו אותו כנושא זכויות או כי רצו לקדם את טובתו ושלומו, אלא משום שהילד נתפס כמי שיכול לספק "ראיות" להבנת המקרה.

מחקר נוסף על תפיסות של עובדים סוציאליים בנוגע לזכות הילד להשתתפות ביצעו קושר ובן-אריה (Kosher & Ben-Arieh, 2020). במחקר השתתפו 151 עובדים סוציאליים אשר עבדו עם ילדים במסגרות ובמערכות שונות בתוך מערכת הגנת הילד ומחוצה לה. הם נשאלו הן על התפיסות שלהם ביחס לזכות להשתתפות והן על יישום עקרון ההשתתפות בעבודתם היומיומית עם ילדים. כמו מחקרים שנעשו במדינות אחרות, מחקר זה לימד שהחסמים העיקריים להשתתפות ילדים במערכת הרווחה כוללים תפיסות של אנשי מקצוע – למשל שאין להם די ידע וכלים לשוחח עם ילדים, ששיח עם הילד בשלבי החקירה וההערכה של המקרה עשוי לפגוע בו, ושילדים אין היכולות והמסוגלות לבטא את דעתם – ומחסומים ארגוניים כמו מחסור במשאבים. אחד הממצאים המעניינים במחקר הוא שעובדים סוציאליים לחוק הנוער תמכו פחות בזכות הילד להשתתפות מאשר עובדים סוציאליים שאינם עובדים סוציאליים לחוק הנוער.

אחד המחקרים שבחנו את השתתפותם של ילדים במערכת הגנת הילד מפרספקטיבות של הילדים עצמם נעשה על ידי רייכנברג (2023). המחקר בחן את הזכות להשתתפות של נערות השוהות במעון נעול במסגרת הליכי טיפול והשגחה לפי חוק הנוער בבית המשפט לנוער. במחקר רואיינו 13 נערות שנמצאו במעון "מסילה" בצו טיפול והשגחה. מהמחקר עלה כי הצורך העיקרי של הנערות היה שיקיבו להן. הנערות תיארו חוויה חוזרת של חוסר הקשבה שגרמה להן לבסוף לא להשתתף בהליכים – לא בהליך הטיפולי במעון ולא בהליך המשפטי. עוד נמצא כי תנאי הכרחי, אם כי לא מספיק, לקיום ההקשבה הוא שהגורמים השונים במערכת הגנת הילד ייפגשו פיזית עם הקטינים, יקשיבו להם ויבינו אותם. בעקבות חוויה חוזרת של חוסר הקשבה, כאשר כן נמצא גורם שהקשיב לנערות, לא היו להן הכלים הרגשיים להתמודד והן ברחו מהמסגרת. הנערות הסבירו כי חוסר ההקשבה שהן חוו פגע באמון שלהן ביכולת של המערכת המשפטית והמערכת הטיפולית לסייע להן. חוסר ההקשבה פגע גם בהבנה שלהן בנוגע לחלוקת התפקידים במערכת המשפט, למהות הבעיה ולהחלטה השיפוטית בעניינן. עוד נמצא כי הנערות לא תמיד הבינו את ההבדל בין עובדת סוציאלית לפי חוק הנוער לבין קצינת מבחן, ובין עובדת סוציאלית לחוק הנוער לבין עובדת סוציאלית מטפלת בקהילה. מעט מהנערות ציינו כי דווקא השופטים היו עוגן עבורן, הקשיבו להן, תיווכו עבורן את ההליך המשפטי, וכל אלה עוררו בהן רגשות של אמון וחביבה.

עוד יש לציין את המחקר שביצע ברוקדייל, שבו הורים וילדים המטופלים במערכת הגנת הילד וכן בוגרים שטופלו במערכת זו בילדותם שיתפו בחוויות ובעמדות שלהם כמקבלי השירות בעבר ובהווה בנוגע להתערבויות שנעשו בעניינם מתוקף חוק הנוער. משתתפי המחקר, מכלל הקבוצות – ילדים, בוגרים והורים – הביעו הכרה בכך שההתערבות מתוקף חוק הנוער הייתה הכרחית, נחוצה ולעיתים בלתי נמנעת לשם הגנה עליהם מפני מצבי סיכון שונים במשפחה ובקהילה. עם זאת, ממצאי המחקר מצביעים על אתגרים בכל הנוגע למימוש זכות הילדים להשתתפות. המחקר העלה כי בעוד חלק מהקטינים והבוגרים דיווחו כי שותפו בתהליכים, חלקם גם תיארו כי לא היו מעורבים בהם כלל או שהשתתפו השתתפות סמלית למראית עין בלבד. עוד מעניין לציין כי הבוגרים חוו פחות שיתוף לעומת הילדים. רבים מהבוגרים דיווחו כי בילדותם כלל לא היו מודעים לכך שטופלו מתוקף חוק הנוער; לעיתים כלל לא פגשו עובדת סוציאלית לחוק הנוער. רובם לא זכרו השתתפות בוועדות לתכנון טיפול או בדיונים בבתי משפט, וכשכן השתתפו החוויה הייתה מאיימת ונעדרת הסברים ותיווך. חוויות אלו לוו בתחושות של חוסר ודאות, תלישות וחוסר שליטה. לעומתם, הילדים תיארו היכרות עם מנגנוני החוק ואפשרות להשתתף בדיונים תוך התייחסות פורמאלית לעמדותיהם. עם זאת, עלה כי הנוכחות הפיזית על פי הנהלים העדכניים לא הבטיחה השתתפות משמעותית. לעיתים היא נתפסה כ"שיתוף לכאורה", שבו נוכחותם הייתה למראית עין, תוך חוויה שאינם נשמעים ואינם יכולים להשפיע על ההחלטות (ברוקדייל, טרם פורסם).

כהן-רימר (Rimer-Cohen, 2025) בחנה השתתפות של ילדים בהליכי הגנה בעניינם בבתי משפט לנוער, וזאת באמצעות תצפיות בדיונים שהתקיימו בבית משפט לנוער. המחקר מצא כי במקרים רבים שופטים, ילדים ואפוטרופוסים לדין משייכים את נושא השתתפותם של הילדים לתחום של "טיפול" (שלעיתים ממוסגר כ"העצמה") במקום לתחום של "ייצור ידע". החוקרת הסיקה מכך כי למרות הדגש שניתן כיום בבתי משפט לנוער על השתתפות ושמיעת קולם של הילדים, יש עדיין דרך ארוכה עד שיוענק לילדים כוח משמעותי וממשי בבית המשפט, באופן שייתן לקול שלהם השפעה מהותית על ההחלטות בעניינם.

שמעי (Shimei, 2024) ערכה מחקר משתף עם 25 צעירות שהיו מטופלות במערכת רווחת הילד בילדותן בגין מצבי סיכון ומצוקה מורכבים. היא מצאה כי היכולת של הצעירות להיות מעורבות בהליכים בעניינן במערכת הרווחה ולהשתתף בתהליכי קבלת החלטות בעניינן, תלוי ביוזמה ובאקטיביות של העובדת הסוציאלית. הצעירות הסבירו כי הן יכולות לממש את זכותן לטיפול ולהשתתפות, אם העובדת הסוציאלית שלהן היא מחויבת, נחושה ומתעלה מעל הסטיגמה של נערות בסיכון.

סיכום ומסקנות 6

הסקירה הנוכחית ביקשה להקיף את הידע המדעי והתיאורטי הקיים כיום בארץ ובעולם בנושא השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד. הסקירה משרטטת תמונת מצב של השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד ומלמדת על שתי מגמות מרכזיות. מצד אחד עולה כי יש עיסוק מדעי ומקצועי נרחב ביישום ובמימוש זכות הילד להשתתפות במערכת הגנת הילד. אפשר ללמוד זאת מהיקף המחקרים הרחב בתחום במדינות שונות בעולם, מפיתוח של מודלים מקצועיים ותיאורטיים בתחום, ומחקיקה המבטיחה השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד בחלק ממדינות העולם. מצד שני הסקירה מלמדת על היקף מוגבל של השתתפות ילדים בפועל במערכת הגנת הילד, על השתתפות חלקית ועל חוסר שביעות רצון של ילדים מהמקום שנתנו לקול שלהם בהליכים בעניינם במערכת הגנת הילד. הפער בין ההכרה בחשיבות השתתפותם של ילדים במערכת זו לבין האתגרים והמחסומים המקשים על מימוש ההשתתפות, מצביע על החשיבות של פיתוח ידע, שילמד כיצד להסיר מחסומים ולקדם גורמים שמאפשרים השתתפות של ילדים במערכת הגנת הילד. בפרק זה יסוכם כל החומר שהוצג בסקירה באמצעות מודל בן ארבעה מדדים, שיש להתייחס אליהם בעת פיתוח דרכים לקידום השתתפות אפקטיבית של ילדים במערכת הגנת הילד.

◀ היבטים בין-אישיים	◀ היבטים פרופסיונאליים
מערכות היחסים בין ילדים לאנשי מקצוע	הכשרה, ידע ותפיסות של אנשי מקצוע
◀ היבטים מבניים וארגוניים	◀ היבטים מהותיים
מדיניות, חקיקה, זמן ומשאבים	שילוב עם זכויות אחרות

היבטים בין-אישיים: מערכות היחסים בין ילדים לאנשי מקצוע

הסקירה מלמדת כי ממד חשוב בהשתתפות משמעותית של ילדים במערכת הגנת הילד הוא מערכת יחסים חיובית ואיכותית בין הילד לבין עובד הגנת הילד. מערכת יחסים מעין זו שונה מהמודל הרפואי, שהוא לא פעם המודל המקצועי הדומיננטי בפרקטיקה בשירותי הרווחה, ובו איש מקצוע מומחה עומד לצד אדם עם בעיה או מצוקה. מערכת יחסים חיובית מביאה בחשבון את פערי הכוח שיש בין מבוגרים לילדים, ובמיוחד את הפער שקיים בין איש המקצוע במערכת הגנת הילד לבין הילד שנתון לטיפולו. על פי מחקרים, מערכת יחסים המבוססת על אמון, על נגישות ועל הדדיות היא שמקדמת השתתפות ילדים. על הילד להכיר את העובד הסוציאלי שלו, להיפגש איתו באופן עקבי ולדעת שהוא יכול לפנות אליו בעת הצורך. מערכת יחסים זו מבוססת על מפגשים פיזיים ואינדיווידואליים בין העובד לבין הילד, ובה עובד הגנת הילד מתעניין בילד ונותן לו תשומת לב, מגלה כלפיו דאגה ומשקיע מאמצים לבנות איתו קשר. מטרה זו דורשת לשנות את בסיסי הידע המקצועיים והערכיים שהפרקטיקה של עובדי הגנת הילד מושתתת עליהם, כך שיסייעו להם להתמודד עם המתח שבין החובה שלהם להגן על הילדים לבין החובה שלהם לשתף ילדים. יש לפתח מודלים מקצועיים שיאפשרו לעובדי הגנת הילד לשלב בתהליך ההגנה דיאלוג מתמשך עם הילד, המבוסס על הקשבה ועל שיח הדדי. הכוונה לפרקטיקה שאינה מבוססת רק על הגנה, שמירה ופיקוח על הילד, אלא על הרעיון שאי אפשר להגן על

הילד ביעילות מבלי לשמוע ולערב אותו בהליך ההגנה שלו. הדבר דורש מעובד הגנת הילד לוותר על הכוח והמומחיות המקצועיים שלו, על הנחותיו ועל הבנותיו הקודמות, ולגלות מוכנות להבין את הכוונה והמשמעות של דברי הילד, לשכנע אותו ולהשתכנע ממנו. כל אלה דורשים עיצוב של פרקטיקה שבה הילד הוא מוקד ההתערבות, לקוח של עובד הגנת הילד ושותף של העובד בהליך ההגנה שלו.

היבטים פרופסיונאליים: הכשרה, ידע ותפיסות של אנשי מקצוע

הסקירה הנוכחית מלמדת על התפקיד המרכזי של עובדים סוציאליים במערכת הגנת הילד בכל הנוגע להשתתפות ילדים. לפי הסקירה, מחסום משמעותי להשתתפות ילדים הוא עמדות ותפיסות של עובדי הגנת הילד ביחס להשתתפות ולילדים, וכן חוסר של ידע מקצועי ומעשי על איך שצריך לשתף ילדים. מכאן אפשר להסיק על החשיבות של פיתוח ידע והכשרה בתחום של השתתפות ילדים במערכת הגנת הילד. מהסקירה עולה כי יש מעט מאוד כלים מעשיים ופרקטיים לשיתוף ילדים. עיקר המודלים שנמצאו בספרות המדעית מסייעים לעובדי הגנת הילד להבין את החסמים והגורמים המקדמים להשתתפות ילדים, אך חסרים מודלים מעשיים יותר לשיתוף ילדים בהקשר של מערכת הגנת הילד. חשוב לפיכך להשקיע בפיתוח ידע ומיומנויות מקצועיים ומעשיים שיסייעו לעובדים לשתף ילדים בפרקטיקה היומיומית שלהם, ובמקביל להשקיע בהכשרה של עובדי הגנת הילד כדי שיוכלו להשתמש בכלים אלה. חשוב שהכשרות לאנשי מקצוע יעסקו גם בשינוי עמדות ותפיסות בכל הנוגע להשתתפות ילדים ולזכויות ילדים בכלל.

היבטים מבניים וארגוניים: מדיניות, חקיקה, זמן ומשאבים

כדי לממש את זכותם של ילדים להשתתפות, מערכת הגנת הילד בכללותה צריכה להפוך למערכת תומכת השתתפות ילדים. הדבר כולל התוויית מדיניות, חקיקה ונהלים וכמו כן הקצאת משאבים והסרת חסמים ארגוניים. הסקירה מלמדת כי יש צורך בעיצוב מדיניות וחקיקה, הכוללות תקנות ונהלים ברורות, קונקרטיים ופורמאליים להשתתפות ילדים. קביעת מדיניות עשויה להבטיח שהשתתפות הילד לא תהיה תלויה רק בהחלטה או בבחירה אישית של עובד הגנת הילד. מדיניות וחקיקה מעין אלה מצד אחד מטפחות בעובדי הגנת הילד ציפייה, חובה ואחריות לשתף ילדים, ומצד שני מקימות זכות לילדים להשתתף.

עוד עולה מהסקירה כי השתתפות דורשת גם הקצאת משאבים של המערכת באופן שיאפשר לעובדי הגנת הילד לכלול בתפקידם גם שיתוף ילדים. מחסום מרכזי להשתתפות ילדים במערכת הגנת הילד נוגע למחסומים ארגוניים ואינסטרומנטאליים, ובעיקר לעומס בתיקים, לעומס בירוקראטי, למחסור בזמן, למחסור בכוח אדם ולתחלופה גבוהה של עובדים. כל אלה מקשים על עובדי הגנת הילד לבנות מערכת יחסים איכותית עם הילדים שבטיפולם, אף שזהו תנאי לקידום השתתפות אפקטיבית של ילדים; הם מקשים עליהם לפנות זמן להיפגש עם הילדים באופן פרטני, להכיר אותם, לשוחח איתם ולשמור איתם על קשר עקבי. כל אלה פוגעים ביכולת של העובדים לתת לילדים הזדמנות אמיתית להשתתף לאורך כל הליך הגנת הילד בעניינם. משאבים דרושים גם כדי לפתח הכשרות והדרכות, וכדי לפתח כלים פרקטיים שיאפשרו להכין ילדים וללמד אותם על הזכויות שלהם להשתתפות.

היבטים מהותיים: שילוב עם זכויות אחרות

הסקירה הנוכחית מלמדת כי השתתפות אפקטיבית של ילדים מבוססת על עקרונות ועל זכויות אחרים של ילדים, ובכלל זה: כבוד, הכרה, פרטיות וסודיות, אותנטיות, שקיפות ושוויון. ביחס לזכות לשוויון למשל יש לפתח מודלים של שיתוף ילדים שיבטיחו את ההשתתפות של כל הילדים, בכל גיל, מכל רקע תרבותי וחברתי, וכן ללא קשר למגבלות שלהם או לפגיעה שהם חוו. הסקירה מעלה כי הנטייה לשתף ילדים בהליכי הגנת הילד יורדת ככל שהילד צעיר יותר, או כשהילד שייך לקבוצת מיעוט בחברה. ממצאים אלה מדגישים את החשיבות של שילוב בין זכות הילד להשתתפות לבין זכות הילד לשוויון. דוגמה נוספת מתייחסת לאותנטיות. הסקירה מלמדת כי ילדים הם שבעי רצון כשהשתתפות היא מעשית ושינויים נעשים בפועל בחייהם. לעומת זאת הם אינם מרוצים מהשתתפות של "מס שפתיים", שבה הם שותפו לכאורה, אך למעשה לא הייתה להם השפעה משמעותית על החלטות בעניינם. לפיכך יש חשיבות לעצב שורה של עקרונות שיהיו אבני דרך ליישום השתתפות הילד במערכת הגנת הילד.

רשימת מקורות

בן-גל, ע' (2021). קבלת החלטות בועדות תכנון טיפול והערכה: עד כמה המשפחה שותפה? מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה". אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

ועדת רוטלי (2003). דוח הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומים בחקיקה. משרד המשפטים.

חוק אומנה לילדים, תשע"ו-2016

חוק אימוץ ילדים, תשמ"א-1981

חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960

מורג, ת' (1995). אתגרים חדשים בהגדרת גבולות הילדות והבגרות לאור האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד. ביטחון סוציאלי, 44, 116-108.

מורג, ת' (2010). עשרים שנה אחרי: תפיסת זכויות הילד על פי האמנה בדבר זכויות הילד. בתוך: ת' מורג, וי' רחמים (עורכים). זכויות הילד והמשפט הישראלי (עמ' 15-33). הוצאת רמות.

מורג, ת' (2019). "אילו החיים שלנו" שיתוף ילדים במצבי סיכון – למה זה חשוב ולמה זה לא פשוט? נקודת מפגש, 17, 11-8.

מרמור, א', לוין, ל' וכץ, כ' (2017). תיבת פנדורה: "עמדותיהם של עובדים סוציאליים כלפי השתתפות ילדים בועדות תכנון טיפול והערכה. חברה ורווחה, 37, 410-393.

רייכנברג, ש' (2023). הזכות להשתתפות וחוק הנוער טיפול והשגחה – מבט ביקורתי. משפחה במשפט, ט, 72-15.

תקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס) 8.8, 2017

Alfandari, R. (2017). Evaluation of a national reform in the Israeli child protection practice designed to improve children's participation in decision-making. *Child & Family Social Work*, 22(1), 54-62.

Arbeiter, E., & Toros, K. (2017). Participatory discourse: Engagement in the context of child protection assessment practices from the perspectives of child protection workers, parents and children. *Children and Youth Services Review*, 74, 17-27.

Balsells, M. Á., Fuentes-Peláez, N., & Pastor, C. (2017). Listening to the voices of children in decision-making: A challenge for the child protection system in Spain. *Children and Youth Services Review*, 79, 418-425.

Barnes, V. (2012). Social work and advocacy with young people: Rights and care in practice. *British Journal of Social Work*, 42(7), 1275-1292.

- Bartelink, C., Van Yperen, T., & ten Berge, I. (2015). Deciding on child maltreatment: A literature review on methods that improve decision-making. *Child Abuse & Neglect*, 49, 142–153.
- Bell, M. (2002). Promoting children's rights through the use of relationship. *Child & Family Social Work*, 7(1), 1–11.
- Berrick, J. D., Dickens, J., Pösö, T., & Skivenes, M. (2015). Children's involvement in care order decision-making: A cross-country analysis. *Child Abuse & Neglect*, 49, 128–141.
- Berrick, J. D., Dickens, J., Pösö, T., & Skivenes, M. (2019). Children's and parents' involvement in care order proceedings: A cross-national comparison of judicial decision-makers' views and experiences. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 41(2), 188–204.
- Berrick, J. D., Gilbert, N., & Skivenes, M. (Eds.). (2023). *Oxford Handbook of Child Protection Systems*. Oxford University Press.
- Bessell, S. (2011). Participation in decision-making in out-of-home care in Australia: What do young people say? *Children and Youth Services Review*, 33(3), 496–501.
- Bessell, S. (2015). Inclusive and respectful relationships as the basis for child inclusive policies and practice. In: T. Gal & B. F. Duramy (Eds.), *International perspectives and empirical findings on child participation: From social exclusion to child-inclusive policies* (pp. 183–206). Oxford University Press.
- Bessell, S., & Gal, T. (2009). Forming partnerships: The human rights of children in need of care and protection. *The international Journal of Children's rights*, 17(2), 283–298.
- Bouma, H., López López, M., Knorth, E. J., & Grietens, H. (2018). Meaningful participation for children in the Dutch child protection system: A critical analysis of relevant policy documents. *Child Abuse & Neglect*, 79, 279–292.
- Brady, B., Kennan, D., Forkan, C., & Tierney, E. (2019). The participation of children and young people in care: Insights from an analysis of national inspection reports in Ireland. *Child Care in Practice*, 25(1), 22–36.
- Bromark, K., Knutsson, O., & Weitz, Y. S. (2023). Co-designing a dynamic tool to enhance participation for young people: A participatory design project with young service users and social workers. *Children and Youth Services Review*, 147, 106856.
- Bruce, M. (2014). The voice of the child in child protection: Whose voice? *Social Sciences*, 3(3), 514–526.
- Buchanan, A. (1995). *Seen and heard: Wiltshire Social Services. The views of families*. Barnardo's Policy and Development Unit.
- Burger, K. (2017). The role of social and psychological resources in children's perception of their participation rights. *Children and Youth Services Review*, 79, 139–147.
- Burger, K. (2019). The subjective importance of children's participation rights: A discrimination perspective. *American Journal of Orthopsychiatry*, 89(1), 65–76.

- Caffrey, L., & Browne, F. (2023). The challenge of implementation in complex, adaptive child welfare systems: A realist synthesis of Signs of Safety. *Children and Youth Services Review*, 150, 106992.
- Cashmore, J. (2002). Promoting the participation of children and young people in care. *Child Abuse & Neglect*, 26(8), 837–847.
- Cashmore, J., Kong, P., & McLaine, M. (2023). Children's participation in care and protection decision-making matters. *Laws*, 12(3), 49.
- Cashmore, J., & Parkinson, P. (2008). Children's and parents' perceptions on children's participation in decision making after parental separation and divorce. *Family Court Review*, 46(1), 91–104.
- Chen, H. Y., & Tang, I. C. (2022). Children's rights in Taiwan: A qualitative study on social workers' perspectives. *International Social Work*, 65(4), 714–726.
- Collins, T. M. (2017). A child's right to participate: Implications for international child protection. *The International Journal of Human Rights*, 21(1), 14–46.
- Committee on the Rights of the Child. (2009). *General comment No. 12: The right of the child to be heard (CRC/C/GC/12)*. United Nations. <https://www.refworld.org/docid/4ae562c52.html>
- Cossar, J., Brandon, M., & Jordan, P. (2011). 'Don't make assumptions': Children's and young people's views of the child protection system and messages for change. <https://www.childrenscommissioner.gov.uk/resource/dont-make-assumptions/>
- Cossar, J., Brandon, M., & Jordan, P. (2016). 'You've got to trust her and she's got to trust you': Children's views on participation in the child protection system. *Child and Family Social Work*, 21(1), 103–112.
- Cudjoe, E., Abdullah, A., & Chua, A. A. (2020). Children's participation in child protection practice in Ghana: Practitioners' recommendations for practice. *Journal of Social Service Research*, 45(5), 640–649.
- Damiani-Taraba, G., Sky, I., Hegler, D., Woolridge, N., Anderson, B., & Koster, A. (2018). The listen to me project: Creating lasting changes in voice and participation for children in care through a youth-led project. *Child & Youth Services*, 39(1), 75–95.
- Delgado, P., Pinto, V. S., & Carvalho, J. M. S. (2017). Attitudes and decision-making in the child protection system: A comparison of students and professionals. *Criminology & Social Integration Journal*, 25(2), 1–13.
- deMause, L. (1974). *The History of Childhood*. Psychohistory Press.
- Diaz, C., Pert, H., & Thomas, N. P. (2019). Independent Reviewing Officers' and social workers' perceptions of children's participation in Children in Care Reviews. *Journal of Children's Services*, 14(3), 162–173.
- Dillon, J., Greenop, D., & Hills, M. (2016). Participation in child protection: A small-scale qualitative study. *Qualitative Social Work*, 15(1), 70–85.

- Falch-Eriksen, A., Toros, K., Sindi, I., & Lehtme, R. (2021). Children expressing their views in child protection casework: Current research and their rights going forward. *Child & Family Social Work*, 26(3), 485–497.
- Fitzgerald, R., & Graham, A. (2011). "Something Amazing I Guess": Children's views on having a say about supervised contact. *Australian Social Work*, 64(4), 487–501.
- Føleide, M. H. (2021). Three conversation practices illuminating how children's views and wishes are explored in care proceedings: An analysis of 22 children's spokespersons' accounts. *Children and Youth Services Review*, 120, 105717.
- Freeman, M. (2000). The future of children's rights. *Children & Society*, 14(4), 277–293.
- Fylkesnes, M. K., Taylor, J., & Iversen, A. C. (2018). Precarious participation: Exploring ethnic minority youth's narratives about out-of-home placement in Norway. *Children and Youth Services Review*, 88, 341–347.
- Gal, T. (2017). An ecological model of child and youth participation. *Children and Youth Services Review*, 79, 57–64.
- Gal, T., & Duramy, B. F. (Eds.). (2015). *International perspectives and empirical findings on child participation: From social exclusion to child-inclusive policies*. Oxford University Press.
- Gerdts-Andresen, T. (2021). A scoping review of when and how a child's view is weighted in decision-making processes in law proceedings. *Children and Youth Services Review*, 129, 106197.
- Goodyer, A. (2016). Children's accounts of moving to a foster home. *Child & Family Social Work*, 21(2), 188–197.
- Graham, A., & Fitzgerald, R. (2010). Progressing children's participation: Exploring the potential of a dialogical turn. *Childhood*, 17(3), 343–359.
- Hallett, C., & Prout, A. (Eds.). (2003). *Hearing the voices of children: Social policy for a new century*. Routledge.
- Handley, G., & Doyle, C. (2014). Ascertaining the wishes and feelings of young children: Social workers' perspectives on skills and training. *Child & Family Social Work*, 19(4), 443–454.
- Harder, A. T., Köngeter, S., Zeller, M., Knorth, E. J., & Engler, S. (2013). Different sizes, similar challenges: Out-of-home care for youth in Germany and the Netherlands. *Psychosocial Intervention*, 22(3), 203–213.
- Hart, R. A. (1992). *Children's participation: From tokenism to citizenship*. UNICEF International Child Development Centre. <https://digitallibrary.un.org/record/227219>
- Hart, S. N. (1991). From property to person status: Historical perspective on children's rights. *American Psychologist*, 46(1), 53.
- Healy, K., & Darlington, Y. (2009). Service user participation in diverse child protection contexts: Principles for practice. *Child & Family Social Work*, 14(4), 420–430.

- Healy, K., Darlington, Y., & Yellowlees, J. (2012). Family participation in child protection practice: An observational study of family group meetings. *Child & Family Social Work, 17*(3), 345–356.
- Heimer, M., Näsman, E., & Palme, J. (2018). Vulnerable children's rights to participation, protection, and provision: The process of defining the problem in Swedish child and family welfare. *Child & Family Social Work, 23*(3), 316–323.
- Henaghan, M. (2017). Article 12 of the UN Convention on the Rights of Children. *The International Journal of Children's Rights, 25*, 537–552.
- Henderson-Dekort, E., van Bakel, H., Smits, V., & Van Regenmortel, T. (2023). "In accordance with age and maturity": Children's perspectives, conceptions, and insights regarding their capacities and meaningful participation. *Action Research, 21*(1), 30–61.
- Henriksen, A. K. (2022). "It's my life they are talking about" – On children's participation in decision-making for secure placement. *Qualitative Social Work, 21*(4), 783–799.
- Hester, S., & Moore, A. (2018). Understanding children's participation through an Eliasian lens: Habitus as a barrier to children's everyday participation rights. *The International Journal of Children's Rights, 26*(3), 446–467.
- Højer, S., Hultman, E., & Larsson, M. (2022). What do actors in child protection processes in Sweden know about children's rights to participation and about talking to children? *Nordic Social Work Research, 13*(3), 486–499.
- Holland, S., & O'Neill, S. (2006). "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. *Childhood, 13*(1), 91–111.
- Husby, I. S. D., Slettebø, T., & Juul, R. (2018). Partnerships with children in child welfare: The importance of trust and pedagogical support. *Child & Family Social Work, 23*(3), 443–450.
- Jensen, I. B., Studsrød, I., & Ellingsen, I. T. (2020). Child protection social workers' constructions of children and childhood: An integrative review. *Child & Family Social Work, 25*(S1), 83–96.
- Keddell, E. (2023). Recognising the embedded child in child protection: Children's participation, inequalities and cultural capital. *Children and Youth Services Review, 147*, 106815.
- Kodele, T., Leskošek, V., & Mešl, N. (2019). Children's experience with protection procedures in Slovenia. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo, 70*(4), 311–322.
- Kosher, H., & Ben-Arieh, A. (2020). Social workers' perceptions of children's right to participation. *Child & family social work, 25*(2), 294–303.
- Kosher, H., & Katz, C. (2024). Risk or opportunity? Child protection workers' perceptions of children's participation in the protection system. *Child Abuse & Neglect, 107*110.

- Križ, K., & Skivenes, M. (2017). Child welfare workers' perceptions of children's participation: A comparative study of England, Norway, and the USA (California). *Child & Family Social Work, 22*(2), 633–644.
- Lansdown G. (2020). Strengthening child agency to prevent and overcome maltreatment. *Child Abuse & Neglect, 110*(Pt 1), 104398.
- Lätsch, D., Quehenberger, J., Portmann, R., & Jud, A. (2023). Children's participation in the child protection system: Are young people from poor families less likely to be heard? *Children and Youth Services Review, 145*, 106762.
- Lauri, K., Toros, K., & Lehtme, R. (2021). Participation in the child protection assessment: Voices from children in Estonia. *Child and Adolescent Social Work Journal, 38*(3), 211–226.
- Lausten, M., & Kloppenborg, H. S. (2022). Involvement of children and young people in care order decision-making—A Danish perspective. *Child & Family Social Work, 27*(2), 349–357.
- Leeson, C. (2007). My life in care: Experiences of non-participation in decision-making processes. *Child & Family Social Work, 12*(3), 268–277.
- Leviner, P. (2018). Child participation in the Swedish child protection system: Child-friendly focus but limited child influence on outcomes. *The International Journal of Children's Rights, 26*(1), 136–158.
- Lindahl, R., & Bruhn, A. (2017). Foster children's experiences and expectations concerning the child-welfare officer role: Prerequisites and obstacles for close and trustful relationships. *Child & Family Social Work, 22*(4), 1415–1422.
- Lundy, L. (2007). 'Voice' is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. *British Educational Research Journal, 33*(6), 927–942.
- Magnussen, A. M., & Skivenes, M. (2015). The child's opinion and position in care order proceedings: An analysis of judicial discretion in the county boards' decision-making. *International Journal of Children's Rights, 23*(4), 705–723.
- Mateos, A., Rodríguez, J., Fuentes-Peláez, N., & Pérez-Hernando, S. (2023). Positive parenting, family resilience, and child participation in family reunification: good professional practices. *European Journal of Social Work, 26*(2), 272–284.
- Mateos, A., Vaquero, E., Balsells, M. À., & Ponce, C. (2017). 'They didn't tell me anything; they just sent me home': Children's participation in the return home. *Child & Family Social Work, 22*(2), 871–880.
- McCarthy, E. (2016). Young people in residential care, their participation and the influencing factors. *Child Care in Practice, 22*(4), 368–385.
- McTavish, J. R., McKee, C., & MacMillan, H. L. (2022). Foster children's perspectives on participation in child welfare processes: A meta-synthesis of qualitative studies. *PLOS ONE, 17*(10), e0275784.

- Merkel-Holguin, L., Schwab-Reese, L., Drury, I., Allan, H., & Hollinshead, D. (2020). Nothing about me without me: Children and young people's experiences with family group conferences. *Child & Family Social Work, 25*(1), 27–36.
- Michail, S., Baird, K., Fattore, T., & Grace, R. (2023). Operationalising children's participation: Competing understandings of the policy to practice 'gap'. *Children & Society, 37*(5), 1576–1595.
- Middel, F., Post, W., Lopez Lopez, M., & Grietens, H. (2021). Participation of children involved in the child protection system—validation of the meaningful participation assessment tool (MPAT). *Child Indicators Research, 14*, 713–735.
- Mitchell, M. (2022). 'Because I'm a kid...': The struggle for recognition of children and young people involved in child and family social work. *Child & Family Social Work, 27*(3), 526–534.
- Mitchell, M., Lundy, L., & Hill, L. (2023). Children's human rights to 'participation' and 'protection': Rethinking the relationship using Barnahus as a case example. *Child Abuse Review, e2820*.
- Morrison, F., Cree, V., Ruch, G., Winter, K. M., Hadfield, M., & Hallett, S. (2018). Containment: Exploring the concept of agency in children's statutory encounters with social workers. *Childhood, 26*(1), 98–112.
- Muench, K., Diaz, C., & Wright, R. (2017). Children and parent participation in child protection conferences: A study in one English local authority. *Child Care in Practice, 23*(1), 49–63.
- Munford, R., & Sanders, J. (2016). Understanding service engagement: Young people's experience of service use. *Journal of Social Work, 16*(3), 283–302.
- Munro, E., & Turnell, A. (2018). Re-designing organisations to facilitate rights-based practice in child protection. In A. Falch-Eriksen & E. Backe-Hansen (Eds.), *Human rights in child protection* (pp. 89–110). Palgrave Macmillan.
- Nir, T., & Perry-Hazan, L. (2016). The framed right to participate in municipal youth councils and its educational impact. *Children and Youth Services Review, 69*, 174–183.
- Nunes, R. R. (2022). Participation in child protection: Empowering children in placement processes. *The International Journal of Human Rights, 26*(3), 420–436.
- Ogle, J., & Vincent, S. (2022). 'It is really important that we sometimes remember the children and their views rather than just our own': The presentation and representation of children's views in the child protection conference. *Practice, 34*(4), 273–288.
- Oppenheim-Weller, S., Schwartz, E., & Ben-Arieh, A. (2017). Child involvement in treatment planning and assessment in Israel. *Child and Family Social Work, 22*(4), 1302–1312.
- Pert, H., Diaz, C., & Thomas, N. (2017). Children's participation in LAC reviews: A study in one English local authority. *Child & Family Social Work, 22*(S2), 1–10.

- Pölkki, P., Vornanen, R., Pursiainen, M., & Riikonen, M. (2012). Children's participation in child-protection processes as experienced by foster children and social workers. *Child Care in Practice*, 18(2), 107-125.
- Race, T., & Frost, N. (2022). Hearing the voice of the child in safeguarding processes: Exploring different voices and competing narratives. *Child Abuse Review*, 31(6), e2779.
- Rap, S., Verkroost, D., & Bruning, M. (2019). Children's participation in Dutch youth care practice: An exploratory study into the opportunities for child participation in youth care from professionals' perspective. *Child Care in Practice*, 25(1), 37-50.
- Rimer-Cohen, Y. (2025). "Is this 'minor time' now? My time?"—Voice versus knowledge in child neglect proceedings, lessons from the guardian ad litem role in Israeli juvenile courtrooms. *Child Abuse & Neglect*, 107269.
- Roesch-Marsh, A., Gillies, A., & Green, D. (2017). Nurturing the virtuous circle: Looked after children's participation in reviews, a cyclical and relational process. *Child & Family Social Work*, 22(2), 904-913.
- Rosenbury, L. (2015). A feminist perspective on children and law. In T. Gal & B. F. Duramy (Eds.), *International perspectives and empirical findings on child participation: From social exclusion to child-inclusive policies* (pp. 17-36). Oxford University Press.
- Saarnik, H., Sindi, I., & Toros, K. (2024). 'Well, the child can't choose, right?': Foster children's participation experiences of child protection removal practices. *Child and Adolescent Social Work Journal*, 41(5), 707-718.
- Sæbjørnsen, S. E. N., & Willumsen, E. (2017). Service user participation in interprofessional teams in child welfare in Norway: Vulnerable adolescents' perceptions. *Child & Family Social Work*, 22(4), 1187-1196.
- Seim, S., & Slettebø, T. (2017). Challenges of participation in child welfare. *European Journal of Social Work*, 20(6), 882-893.
- Shier, H. (2001). Pathways to participation: Openings, opportunities, and obligations. *Children & Society*, 15(2), 107-117.
- Shimei, N. (2024). Participation, partnership, and sharing: Young women's suggestions regarding social work practices with adolescent girls in the context of youth welfare and care. *Child Abuse & Neglect*, 107062.
- Southall, D. P., Burr, S., Smith, R. D., Bull, D. N., Radford, A., Williams, A., & Nicholson, S. (2000). The Child-Friendly Healthcare Initiative (CFHI): Healthcare provision in accordance with the UN Convention on the Rights of the Child. *Pediatrics*, 106(5), 1054-1064.
- Strømmland, M., Bahu, M. K., & Andersen, A. J. W. (2022). Too vulnerable to participate? A systematic literature review of the gap between a right to participate and participation in welfare services. *Journal of Human Rights Practice*, 14(1), 331-351.
- Strömpl, J., & Luhamaa, K. (2020). Child participation in child welfare removals through the looking glass: Estonian children's and professionals' perspectives compared. *Children and Youth Services Review*, 118, 105421.

- Ten Brummelaar, M. D. C., Harder, A. T., Kalverboer, M. E., Post, W. J., & Knorth, E. J. (2018). Participation of youth in decision-making procedures during residential care: A narrative review. *Child & Family Social Work*, 23(1), 33–44.
- Thomas, N. (2007). Towards a theory of children's participation. *International Journal of Children's Rights*, 15, 199–218.
- Toros, K. (2021a). A systematic review of children's participation in child protection decision-making: Tokenistic presence or not? *Children & Society*, 35, 395–411.
- Toros, K. (2021b). Children's participation in decision making from child welfare workers' perspectives: A systematic review. *Research on Social Work Practice*, 31(4), 367–374.
- Toros, K., DiNitto, D. M., & Tiko, A. (2018). Family engagement in the child welfare system: A scoping review. *Children and Youth Services Review*, 88, 598–607.
- Toros, K., & Falch-Eriksen, A. (2021). "I do not want to cause additional pain..."—Child protection workers' perspectives on child participation in child protection practice. *Journal of Family Social Work*, 24(1), 43–59.
- Toros, K., & LaSala, M. C. (2015). Estonian child protection workers' assessment perspectives: The need for competence and confidence. *International Social Work*, 61(1), 93–105.
- Treseder, P. (1997). *Empowering children & young people: Promoting involvement in decision-making*. Save the Children.
- Turnell, A., & Murphy, T. (2017). *Signs of Safety comprehensive briefing paper* (4th ed.). Resolutions Consultancy Pty Ltd.
- United Nations. (1989). *Convention on the Rights of the Child*. Treaty Series, 1577, 3. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>
- United Nations General Assembly. (2009). *Guidelines for the Alternative Care of Children*. Resolution adopted by the General Assembly. <https://digitallibrary.un.org/record/673583?v=pdf>
- van Bijleveld, G. G., Bunders-Aelen, J. F. G., & Dedding, C. W. M. (2020). Exploring the essence of enabling child participation within child protection services. *Child & Family Social Work*, 25(2), 286–293.
- van Bijleveld, G. G., de Vetten, M., & Dedding, C. W. M. (2021). Co-creating participation tools with children within child protection services: What lessons we can learn from the children. *Action Research*, 19(4), 693–709.
- van Bijleveld, G. G., Dedding, C. W. M., & Bunders-Aelen, J. F. G. (2015). Children's and young people's participation within child welfare and child protection services: A state-of-the-art review. *Child & Family Social Work*, 20(2), 129–138.

Verhellen, E. (2015). The Convention on the Rights of the Child: Reflections from a historical, social policy and educational perspective. In W. Vandenhoe, E. Desmet, D. Reynaert, & S. Lembrechts (Eds.), *Routledge International Handbook of Children's Rights Studies* (pp. 42–59). Routledge.

Vis, S. A., & Fossum, S. (2013). Representation of children's views in court hearings about custody and parental visitations—A comparison between what children wanted and what the courts ruled. *Children and Youth Services Review*, 35(12), 2101–2109.

Vis, S. A., Holtan, A., & Thomas, N. (2012). Obstacles for child participation in care and protection cases—Why Norwegian social workers find it difficult. *Child Abuse Review*, 21(1), 7–23.

Vis, S. A., Lauritzen, C., Christiansen, Ø., & Reedtz, C. (2022). Do the child welfare and protection services involve children in cases with parental mental health problems? A Norwegian case-file study. *Frontiers in Psychiatry*, 12, 784022.

Vis, S. A., Strandbu, A., Holtan, A. M., & Thomas, N. (2011). Participation and health – A research review of child participation in planning and decision-making. *Child and Family Social Work*, 16(3), 325–335.

Vis, S. A., & Thomas, N. (2009). Beyond talking – Children's participation in Norwegian care and protection cases. *European Journal of Social Work*, 12(2), 155–168.

Wilson, S., Hean, S., Abebe, T., & Heaslip, V. (2020). Children's experiences with child protection services: A synthesis of qualitative evidence. *Children and Youth Services Review*, 113, 104974.

Winter, K. (2010). The perspectives of young children in care about their circumstances and implications for social work practice. *Child & Family Social Work*, 15(2), 186–195.

Woodman, E., Roche, S., McArthur, M., & Moore, T. (2018). Child protection practitioners: Including children in decision making. *Child & Family Social Work*, 23(3), 475–484.

Woolfson, R. C., Heffernan, E., Paul, M., & Brown, M. (2010). Young People's Views of the Child Protection System in Scotland. *British Journal of Social Work*, 40(7), 2069–2085.

Zeijlmans, K., López López, M., Grietens, H., & Knorth, E. J. (2019). Participation of children, birth parents, and foster carers in the matching decision: Paternalism or partnership? *Child Abuse Review*, 28(2), 139–151.

נספח

6

הסדרת הזכות להשתתפות סקירה השוואתית של חקיקה במספר מדינות

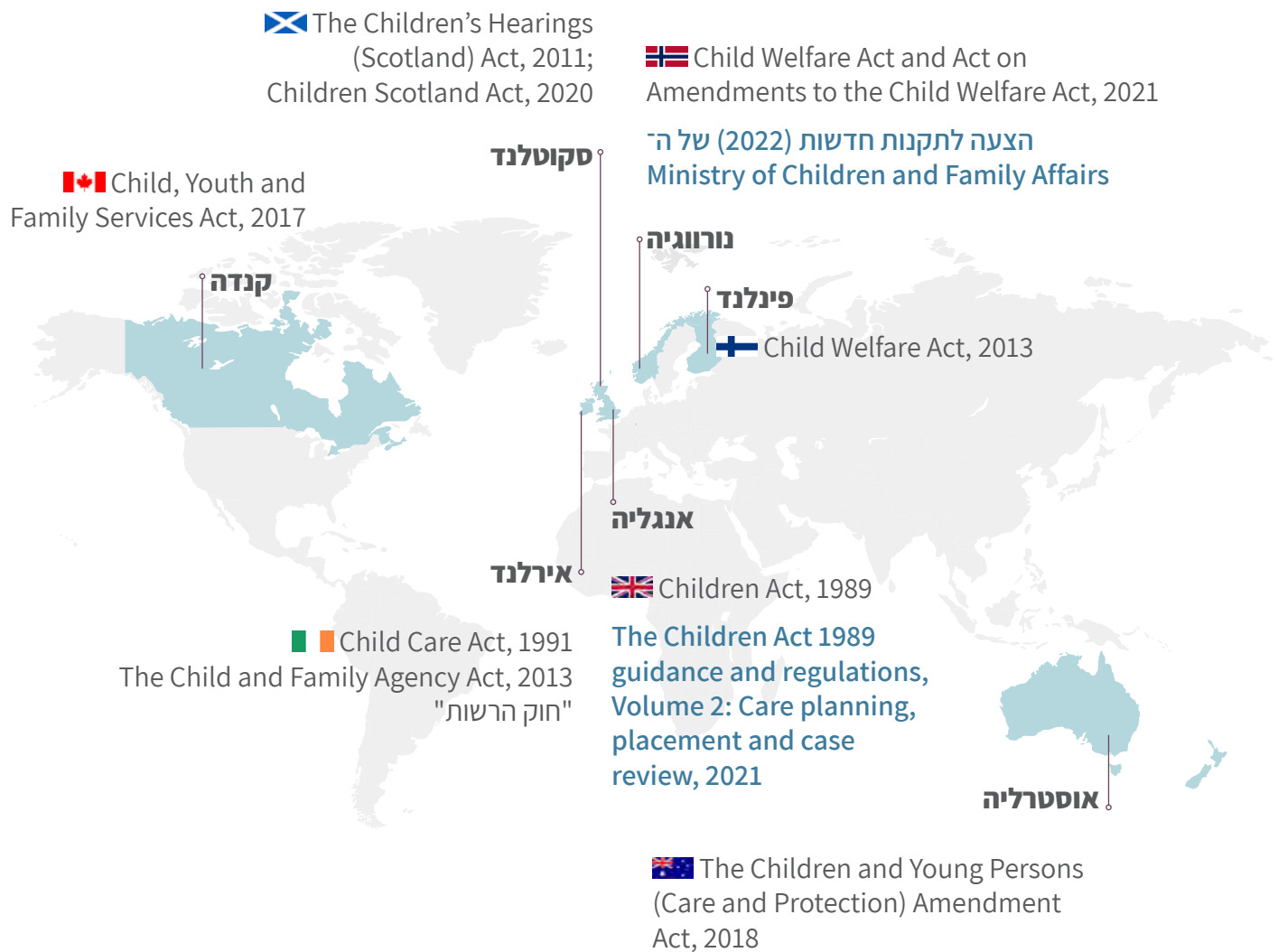
כתבה עמית הרלב

מוגש לוועדה לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים
בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך - 1960

הסדרת הזכות להשתתפות
סקירה השוואתית של חקיקה במספר מדינות

כתבה עמית הרלב

עריכת לשון | שריי דייץ'
עיצוב גרפי | www.vikistudio.com



מסמך זה מסתמך על סקירה השוואתית של הזכות להשתתפות בשבע מדינות – כולל חוקים, תקנות, הנחיות ומסמכי מדיניות רלוונטיים.

הוראות חוק
 תקנות
 חוקה

תוכן עניינים

6.....	החובות הנגזרות מאמנת האו"ם לזכויות הילד בהקשר לעיגון הזכות להשתתפות
7.....	סעיפים כלליים מלאים במבט השוואתי
12.....	האם הזכות מעוגנת בפרק המטרות ו/או העקרונות הכלליים של החוק?
13.....	אפשרויות הסדרה נוספות (שלא תחת סעיף מטרות/עקרונות)
14.....	ניסוח הזכות להשתתפות
16.....	מי האחראי / על מי מוטלת החובה להשמעת קולו של הילד?
16.....	הזכות להשתתפות ביחס לעקרון טובת הילד
17.....	זכות הילד שרצונו או עמדותיו יקבלו משקל ראוי
18.....	תחנות ספציפיות בהליך, שבהן יש חובה לשמוע את הילד / להתחשב בעמדותיו בקבלת ההחלטה
19.....	מתן מידע לקטין
20.....	הבחנות לפי גיל בעניין השתתפות
21.....	הערות סיום

החובות הנגזרות מאמנת האו"ם לזכויות הילד בהקשר לעיגון הזכות להשתתפות

1 סוגיות רחב מתוך האמנה (אינן חלק מסעיף 12 אך משפיעות על עיגון הזכות להשתתפות)

- 1 | **החקיקה תבטא אימוץ של גישה מבוססת זכויות ילדים** – גישה שעיקרה מתן כבוד לילדים כבני אדם בעלי זכויות וקול (לצד גישה מבוססת רווחה).
- 2 | **זכויות של ילדים ועקרונות היסוד יעוגנו באופן מפורש בחקיקה, ורשויות המדינה יחויבו לממשם וליישם.**
- 3 | **קביעת הגנות משפטיות ופרוצדוראליות בהליכים משפטיים** – ביניהן שמיעת הילד בטרם תתקבל החלטה, חובת נימוק, זכות ערעור ועוד.
- 4 | **ייסוד מנגנונים עצמאיים לדיווח ולהגשת פניות ותלונות** בנושאים הנוגעים לטיפול, להשגחה ולהגנה.

2 זכות הילד להביע דעה ולהשתתף לפי §12 באמנה

על המדינות החברות להבטיח את זכותו של כל ילד המסוגל לחוות דעה משלו, להביע את דעתו בחופשיות בכל עניין הנוגע לו; ועליהן להבטיח כי יינתן משקל ראוי לדעותיו, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו. לצורך הגשמת מטרה זו תינתן לילד הזדמנות להישמע בכל הליך שיפוטי או מנהלי הנוגע לו, בעצמו או באמצעות נציג.

3 פרשנות הוועדה לזכויות הילד – תנאים ושלבים בסיסיים על מנת לממש את הזכות

- ◀ יש להכין את הילד לקראת ההליך וליידעו בנוגע לזכותו להביע את דעתו ישירות או באמצעות נציג, כדי להשפיע על קבלת ההחלטה, ויש לתת לו הסבר על אופן שמיעתו בפועל.
- ◀ מקבלי ההחלטות ישמעו את הילד בסביבה ידידותית ותומכת.
- ◀ עמדת הילד צריכה לקבל משקל ראוי בכל הבאים: בביצוע הערכה של טובת הילד, בהחלטה הנוגעת להשמה חוץ-ביתית מכל סוג, בפיתוח תוכנית טיפול (וכן בהערכתה, במעקב אחריה ובביקורת על יישומה), ובסוגיות הקשורות לשמירת הקשר עם ההורים והמשפחה.
- ◀ יש להבטיח כי דעות הילד נשקלות ברצינות וכי השתתפותו משמעותית, אפקטיבית ובעלת השפעה על ההחלטה (גם אם אינה מכרעת).
- ◀ המשקל הראוי שיש לתת לעמדת הילד ייקבע בכל מקרה לגופו לאור הערכה בהתאם לגיל, לבגרות ולמקרה הספציפי (אין לקבוע מגבלת גיל קשיחה).
- ◀ מקבלי ההחלטות יידרשו להסביר ולנמק את החלטתם ואת המשקל וההשפעה שניתנו לעמדת הילד.
- ◀ יש לתת משוב לילד על האופן שהביאו את עמדתו בחשבון בקבלת ההחלטה ועל המשקל שניתנו לעמדתו.
- ◀ יש לייסד אפיקי פנייה ותלונה במקרי הפרה של הזכות, לרבות דרך הגשת ערעור בהליכים משפטיים.
- ◀ יש לקבוע נהלים למקרים שילדים נשמעים על ידי נציג, לרבות למינויו ולהסדרת אופן עבודתו, ולוודא כי

כאשר יש קונפליקט בין עמדת הילד לנציג, מקבלי ההחלטות ישמעו את הילד באופן ישיר.

יש לפתח מנגנונים להשתתפות ילדים ולוודא כי:

- הם כוללים מתן מידע ותמיכה לילדים; הם מותאמים לילדים, ובפרט יבטיחו כי הליכי ההשתתפות ייעשו באופן רגיש וידידותי.
- הם מבטאים תפיסה של השתתפות כהליך ולא כאירוע חד-פעמי.
- הזכות מיושמת באופן שמבטיח את המוגנות של הילדים ובתשומת לב שלא לגרור פגיעה חוזרת.
- ההליכים והמנגנונים יהיו נגישים לכל הילדים בלא הפליה.

סעיפים כלליים מלאים במבט השוואתי

** תרגום הסעיפים לעברית אינו התרגום הרשמי. בחלק מהסעיפים יש הפניה לסעיף המלא באנגלית.

אוסטרליה 

9§ (2) [תחת העקרונות ליישום החוק]

"בכל מקום שילד או צעיר מסוגל לגבש עמדות משלו בעניין הנוגע לביטחונו ולרווחתו, יש לתת לו הזדמנות להביע דעות אלה בחופשיות, וליתן משקל ראוי לעמדות אלו בהתאם ליכולותיו ההתפתחותיות ולנסיבות".¹

10§ [עקרון ההשתתפות]²

1 | על מנת להבטיח שהילד או האדם הצעיר יוכלו להשתתף בקבלת החלטות אשר יש להן השפעה משמעותית על חייו, "the secretary of the Department of Communities and Justice" (להלן המזכיר) אחראי לספק לילד או לאדם הצעיר את הבאים:

א | מידע הולם/מספק, באופן ובשפה שהוא או היא יכולים להבין, לגבי ההחלטות שיתקבלו, הסיבות להתערבות המחלקה, הדרכים שבהן הילד או הצעיר יכולים להשתתף בקבלת ההחלטות ובמנגנוני התלונות למיניהם;

ב | מתן אפשרות/הזדמנות להביע את עמדותיו בחופשיות, בהתאם ליכולותיו;

ג | כל סיוע הדרוש לילד או לצעיר להביע עמדות אלו;

ד | מידע על האופן שעמדותיו יתועדו ויובאו בחשבון;

ה | מידע על תוצאות כל החלטה הנוגעת לילד או לאדם הצעיר והסבר מלא על הנימוקים להחלטה;

ו | הזדמנות להגיב להחלטה שהתקבלה לפי חוק זה בעניין הילד או הצעיר.

2 | ביישום עיקרון זה, יש לתת את הדעת על גילו ועל יכולתו ההתפתחותית של הילד או האדם הצעיר.

3 | החלטות שסביר להניח שיש להן השפעה משמעותית על חייו של ילד או אדם צעיר כוללות בין השאר את העניינים הבאים:

א | תוכניות לטיפול חירום או לטיפול מתמשך, לרבות השמה;

ב | פיתוח תוכניות טיפול הנוגעות לילד או לאדם הצעיר;

ג | בקשות לבית המשפט לילדים הנוגעות לילד או לאדם הצעיר;

ד | ביקורות של תוכניות טיפול הנוגעות לילד או לאדם הצעיר;

ה | מתן הוראות בנוגע לשירותי ייעוץ או טיפול;

ו | קשר עם משפחה או עם אחרים הקשורים לילד או לצעיר.

95§ [חובת ביהמ"ש להבטיח השתתפות]

על בית המשפט לנקוט אמצעים סבירים כדי להבטיח כי הילד יבין קודם להליכים את טבע הדברים וההשלכות המשפטיות של אלו (בהתאם לגיל וליכולות ההתפתחותיות של הילד). כמו כן, על בית המשפט להסביר לילד כל היבט של ההליך וכן החלטה שבית המשפט קיבל, ככל שהילד או נציג שלו מבקשים מבית המשפט. זאת ועוד, על בית המשפט להבטיח כי לילד או לצעיר יש הזדמנות מלאה להישמע ולהשתתף בהליכים.

| נורווגיה

1§(4) [תחת עקרונות ליישום החוק]

- הסעיף קובע כי לכל ילד.ה שיכול לחוות דעה משלו יש זכות להשתתף בכל עניין הנוגע לו לפי חוק זה.
- הסעיף מעגן את זכותם של ילדים לפנות לשירותי רווחת הילד.ה ללא צורך בהסכמת הוריהם או בעדכון מראש.
- לצורך השתתפותו יקבל הילד.ה מידע מספק ומותאם עבורו, וכן הוא זכאי להביע את דעתו בחופשיות.
- ישנה חובה לשמוע את הילד.ה ולהבטיח כי יינתן משקל לעמדתו בהתאם לגילו ולמידת בגרותו.
- לילד.ה יוסבר באיזה מידע הנוגע לו אפשר להשתמש, ומי יקבל גישה למידע כאמור.
- לילד.ה זכות להביע את עמדתו בטרם קבלת החלטה על שיתוף מידע, ומשקל ראוי יינתן לעמדתו בהתאם לגילו ולמידת בגרותו.
- השר רשאי להתקין תקנות בנושא השתתפות.

| סקוטלנד

16§ – רווחת הילד והתחשבות בעמדותיו [סעיף עקרונות]³

1 | בכל מקום תחת חלק זה... שבו בית המשפט מכריע, רווחת הילד לאורך ילדותו צריכה להיות... השיקול הראשון במעלה.

2 | בנסיבות המנויות בס"ק (4) להלן, השריף, ככל שהדבר בר-ביצוע ובהתאם לגילו ולמידת בגרותו של הילד:

א | ייתן לילד הזדמנות לציין אם ברצונו להביע את עמדותיו;

ב | אם הוא רוצה לעשות כן, ייתן לו הזדמנות להביע אותן; וגם

ג | יתייחס לעמדות שהוא הביע. ומבלי לפגוע בכלליותו של סעיף קטן זה, ילד בן 12 ומעלה ייחשב בעל גיל ובגרות מספיקים כדי לגבש עמדה

A1§ – הליכים לפי חוק הילדים [סעיף כללי על שמיעת ילדים, בתוך פרק המתייחס לשמיעת ילדים]⁴

(...) האדם/הגורם חייב:

א | לתת לילד הזדמנות לבטא את עמדותיו: (1) באופן שהילד מעדיף, או (2) באופן שמתאים לילד, אם הילד לא הצביע על העדפה מסוימת או שלא יהיה סביר לקיים את העדפתו של הילד לאור הנסיבות, וגם

ב | לתת משקל / להתייחס (have regard) לכל עמדה שהילד הביע, בהתחשב בגילו ובמידת בגרותו.

(B1) אבל האדם/הגורם אינו מחויב לעמוד בחובה המנויה ב-A1, אם הוא התרשם כי:

א | הילד אינו מסוגל לגבש עמדה, או

ב | מקום הימצאו של הילד אינו ידוע.

(C1) בבחינת השאלה אם הילד מסוגל לגבש עמדה, האדם/הגורם קודם כול יניח שהילד מסוגל לכך.

(D1) האדם/הגורם חייב, ככל שניתן, להתחשב בדעותיו של כל אדם אחר שיש לו אחריות הורית או זכויות הוריות ביחס לילד.

4 ZB11§ – נתינת משקל/התייחסות לדעותיו של הילד [סעיף כללי תחת פרק המוקדש להשתתפות]⁵

1 | בהחלטה אם לתת הוראה לפי סעיף 11(1) או לא לתת הוראה כאמור, בית המשפט חייב:

א | לתת לילד שבנידון הזדמנות להביע את עמדותיו (1) באופן שהילד מעדיף, או (2) באופן שמתאים לילד, אם הילד לא הצביע על העדפה מסוימת או שלא יהיה סביר לקיים את העדפתו של הילד לאור הנסיבות, וגם

ב | לתת משקל / להתייחס (have regard) לכל עמדה שהילד הביע, בהתחשב בגילו ובמידת בגרותו.

2 | אבל בית המשפט אינו מחויב לעמוד בחובה המנויה בס"ק (1) אם התרשם כי:

א | הילד אינו מסוגל לגבש עמדה, או

ב | מקום הימצאו של הילד אינו ידוע.

3 | יש להניח כי הילד מסוגל לגבש עמדה אלא אם הוכח/נראה ההיפך.

4 | אף הוראה בסעיף זה אינה דורשת כי הילד יהיה מיוצג משפטית בכל הליך של שמיעת עמדתו, אם הוא אינו מעוניין בכך.

אנגליה | 

4 22§ (4) [החובות של הרשות המקומית בנוגע לילד שנמצא בהשגחתה/בטיפול]⁶

אין בחוק האנגלי סעיף הצהרתי או כללי אחר

4 | לפני קבלת כל החלטה בעניין ילד שבטיפול או שמוצע שיהיה בטיפול, על הרשות המקומית לברר את הרצונות והרגשות של הילד, ככל שהדבר בר־ביצוע באופן סביר.

5 | בקבלת כל החלטה תיתן הרשות המקומית משקל ראוי לרצונו ולרגשותיו של הילד, בהתחשב בגילו ובהבנתו.

בקובץ התקנות וההנחיות העוסק בהליכי טיפול

מצוין כי ילדים צריכים להרגיש שהם משתתפים פעילים ומעורבים בתהליך. ההנחיות מפנות לאמנה במפורש ומזכירות כי יש חשיבות שהילד יהיה מודע להצעות השונות ויש לשמוע את עמדתו; לילד זכות לומר את שהוא חושב, ושיביאו בחשבון את עמדתו. כמו כן, סיבות ערכיות ומעשיות לבירור רצונותיו של הילד בכל ההליכים, מנויות בהרחבה משמעותית.

1§ [סעיף הצהרתי]⁷

ממשלת אונטריו מכירה בכך שילדים הם פרטים עם זכויות שיש לכבדן ועם קולות שיש לשמעם.

3§ [סעיף כללי לזכות להשתתפות, תחת חלק המתייחס לזכויות הילדים המקבלים שירותים לפי החוק]⁸

כל ילד וצעיר שמקבל שירות לפי חוק זה הוא בעל הזכויות הבאות:

- 1 | זכותו להביע את דעותיו על עניינים המשפיעים עליו באופן חופשי ובטוח.
- 2 | זכותו להשתתף בדיאלוג כן ומכבד על אופן קבלת ההחלטות המשפיעות עליו ועל הסיבות לקבלתן, ושעמדותיו יקבלו משקל ראוי בהתאם לגילו ולמידת בגרותו.
- 3 | זכותו שיוועצו עימו על האופי של השירותים הניתנים או המוצעים לו; זכותו להשתתף בקבלת החלטות על שירותים אלה; וזכותו שיוודיעו לו על החלטות שהתקבלו בעניין שירותים אלו.
- 4 | זכותו להעלות חששות או הצעות לשינויים ביחס לשירותים הניתנים או המוצעים לו, ללא הפרעה או חשש מכפייה, מאפליה או מתגמול, וזכותו לקבל תגובה לחששותיו או להצעותיו לשינויים.
- 5 | זכותו שיוודיעו לו על זכויותיו לפי סעיף זה בשפה המותאמת ומובנת לו.

4)A42§ (4) לחוקה האירית⁹

הוראות החוק צריכות להבטיח עד כמה שניתן, כי בכל הליך לפי ס"ק 1 לסעיף זה, אשר לכל ילד שהוא בעל יכולת לגבש עמדות – עמדותיו יושמעו ויקבלו משקל ראוי בהתאם לגילו ולמידת בגרותו.

3.2§ [חובת הרשות לתת משקל לרצון הילד]

הרשות, במסגרת תפקידה וככל שהדבר בר־ביצוע, תיתן משקל ראוי לרצון הילד בהתאם לגילו ולמידת הבנתו.

A24§ [עמדות הילד]

על בית המשפט, לרבות בית המשפט הגבוה, בכל מקרה שהילד מסוגל לגבש בו עמדה וככל שהדבר בר־ביצוע:

- א | לקבוע את האופן המתאים להבעת עמדת הילד בהליך;
- ב | לתת משקל ראוי לעמדת הילד בשים לב לגילו ולמידת בגרותו.

5§ [עמדותיו ורצונו של הילד והאדם הצעיר, בתוך פרק של עקרונות היסוד של החוק]

הזכות של הילד לקבל מידע על עניין המשפיע עליו, וזכותו להביע/להציג את עמדותיו בעניין, צריכות להיות מוגנות (safeguarded) תוך התחשבות בגילו ובהתפתחותו.

בהערכת צורכי הילד או הצעיר, בקבלת החלטה או במתן הוראה ביחס לרווחת הילד – נדרשת תשומת לב מיוחדת לעמדותיו ולרצונותיו של הילד.

1 | בהוראות הנוגעות לרווחת הילד, יש לברר את רצונותיו ועמדותיו ולהביאם בחשבון באופן שמתאים לגיל הילד ולהתפתחותו. עמדות הילד צריכות להתברר ברגישות ובאופן שאינו גורם נזק בלתי נדרש למערכות היחסים בינו לבין הוריו או לקרובים אחרים. האופן שבו עמדות הילד מתבררות ועיקרן של עמדותיו צריכים להיות מתועדים במסמכים הנוגעים לילד.

2 | ילדים מגיל 12 ומעלה צריכים לקבל הזדמנות להביע את עמדותיהם ב"תיק הרווחה" בעניינם, בהתאם לסעיף 34 לחוק Administrative Procedure Act.

3 | רק במקרים שביור עמדות הילד יסכן את בריאותו או התפתחותו של הילד, או שהוא בלתי נדרש באופן ברור, אפשר להימנע מלברר אותן.

4 | בנוגע לבירור עמדות הילד ולשמיעת הילד, אין לתת לילד מידע שעשוי לסכן את התפתחותו או שעשוי לסתור אינטרס פרטי משמעותי אחר של הילד.

86§ [שמיעת ילדים בהליכים בבית המשפט המנהלי (כולל בג"צ)]¹¹

1 | ילדים יכולים להישמע בבית המשפט המנהלי או בבג"צ באופן ישיר/אישי (in person) אם הם מבקשים זאת או מסכימים לכך. בעניין השימוע, ילדים לא יקבלו מידע שעשוי לסכן את בריאותם או התפתחותם באופן חמור. ילדים מתחת לגיל 12 יכולים להישמע רק אם הדבר הכרחי להכרעת העניין, ואם מוערך כי הדבר לא יגרום לילד נזק משמעותי.

2 | כמו כן, ילדים יכולים להישמע באופן ישיר/אישי, כך שרק אדם אחד או מספר גורמים מבית המשפט נוכחים, אם הדבר נדרש כדי להגן על הילד או להבטיח שיביע את עמדותיו העצמאיות. יש לשמור לצדדים הנוגעים בדבר ולרשות המגישה את הבקשה או ההחלטה, הזדמנות לראות את חומר התיק שנערך או נרשם על תוכן השימוע, ולחוות דעה על תוכנו. זכותם של הצדדים הנוגעים בדבר לקבל מידע עשויה להיות מוגבלת כדי להגן על הילד או כדי לשמור על אינטרס אחר חשוב ביותר של הילד.

3 | שמיעת הילד באופן ישיר/אישי יכולה להתבצע בהליכים בעל־פה או בדרך אחרת שבית המשפט יקבע.

האם הזכות מעוגנת בפרק המטרות ו/או העקרונות הכלליים של החוק?

1 עיגון הזכות בפרק העקרונות ליישום החוק

אוסטרליה ¹²	נורווגיה ¹³
בכל מקום שילד או צעיר מסוגל לגבש דעות משלו בעניין הנוגע לביטחונו ולרווחתו, יש לתת לו הזדמנות להביע דעות אלה בחופשיות, וליתן משקל ראוי להשקפות אלו בהתאם ליכולותיו ההתפתחותיות ולנסיבות. הסעיף הבא בחוק מפרט מה יש להבטיח על מנת לממש זכות זו.	הסעיף קובע כי לכל ילד שיכול לחוות דעה משלו יש זכות להשתתף בכל עניין הנוגע לו לפי חוק זה. הסעיף ממשיך ומפרט מספר חובות שנגזרות מכך.
סקוטלנד ¹⁴	פינלנד ¹⁵
העיקרון הכללי של השתתפות חוזר באותו הניסוח בלקים שונים של החוק ומסדיר את החובה לתת לילד, ככל האפשר ובהתאם לגילו ולמידת בגרותו, הזדמנות לציין אם ברצונו להביע את עמדותיו, הזדמנות לעשות כן אם הוא רוצה, והתייחסות לעמדות אלו.	הזכות של ילד לקבל מידע על עניין המשפיע עליו, וזכותו להביע את עמדותיו בעניין, צריכות להיות מוגנות (safeguarded) תוך התחשבות בגילו ובהתפתחותו. בהערכת צורכי הילד, בקבלת החלטה או במתן הוראה ביחס לרווחת הילד – נדרשת תשומת לב מיוחדת לעמדותיו ולרצונותיו של הילד.

2 עיגון הזכות כאחת ממטרות החוק

קנדה | החוק נפתח בסעיף הצהרתי: ממשלת אונטריו מכירה בכך שילדים הם פרטים עם זכויות שיש לכבדן ועם קולות שיש לשמעם.¹⁶

הסעיף הראשון של החוק קובע כי מטרותיו הן ששירותים שניתנים לילדים ולצעירים יסופקו באופן שכולל את השתתפותם של הילד או הצעיר, הוריו, משפחתו וקהילתו.¹⁷

נורווגיה | מטרת התקנות היא לחזק את השיתוף של הילד בתיק הנוגע לו ואת השפעתו עליו, כך שיתרום לקבלת החלטות המביאות בחשבון את נקודת מבטו.

3 היעדר עיגון הזכות כמטרה או כעיקרון בחוק

אנגליה | רצון הילד מוזכר רק כפרמטר תחת עקרון טובת הילד המעוגן כעקרון על.

אירלנד | הזכות כן מעוגנת בחוקה האירית: חובה לתת לילד להביע את עמדותיו ולתת להן משקל ראוי, בכל הליך שנועד להגן על שלומו ועל רווחתו ובהליכי אימוץ.¹⁸

אפשרויות הסדרה נוספות (שלא תחת סעיף מטרות/עקרונות)

1 עיגון נושא ההשתתפות בפרק/בסעיף ייעודי ומובחן

- אוסטרליה** | העיקרון מפורט בסעיף ייעודי מובחן (נוסף לפרק העקרונות).¹⁹
- סקוטלנד** | ישנו פרק מובחן בחוק המוקדש להסדרת השתתפות של ילדים (נוסף לפרק העקרונות).²⁰
- קנדה** | העיקרון מפורט בסעיף ייעודי (נוסף לפרק המטרות).²¹
- פינלנד** | ישנו פרק מובחן בחוק המוקדש להסדרת השתתפות של ילדים – "מעורבות של הילד".²²
- כמו כן הזכות מעוגנת בסעיף נפרד ביחס להשתתפות ילדים בהליכים בבית המשפט המנהלי.²³
- נורווגיה** – התקנות המוצעות מוקדשות כולן להגדרת הזכות להשתתפות ולהבטחתה (נוסף לפרק העקרונות בחוק).

2 עיגון ההשתתפות תחת חובת הרשות / חובת בית המשפט

- אוסטרליה** | חובת בית המשפט לתת לילדים הסבר על ההליך ולהבטיח את השתתפותם.²⁴
- אנגליה** | חובת הרשות לברר את רצונו ורגשותיו של הילד ככל שהדבר אפשרי, וחובתה לתת את הדעת על אלו.²⁵
- אירלנד** | 1 | חובת הרשות, במסגרת תפקידיה וככל שהדבר בר-ביצוע, לתת משקל ראוי לרצון הילד.²⁶
- 2 | חובת בית המשפט, בכל מקרה שהילד מסוגל לגבש בו דעה:
- א | לקבוע את האופן המתאים להבעת עמדתו בהליך;
- ב | לתת לעמדותיו משקל ראוי.²⁷

3 עיגון ההשתתפות תחת סעיפים ספציפיים בחוק (שאינם מוקדשים ייעודית להשתתפות)

- אוסטרליה** | **קנדה** | **פינלנד** | סעיפים רבים נוספים בחוק מעגנים את החובה לשמוע ילדים, לתת להם מידע או לתמוך בהשתתפותם במצבים ובמועדים שונים.
- סקוטלנד** | החובה לאפשר השתתפות מופיעה בניסוח זהה בחלקים נוספים של החוק, בהקשרים שונים.

4 הסדרה משמעותית/מרכזית בתקנות

- נורווגיה** | קובץ התקנות העדכני מוקדש כולו להגדרה ברורה ומפורטת של הזכות להשתתפות, ולהבטחתה לאורך ההליך כולו.
- אנגליה** | קובץ התקנות וההנחיות מתייחס בהרחבה לזכות להשתתפות, לחשיבותה ולאופן הגשמתה, ומפנה לחובות האמנה.

אוסטרליה | **קנדה** | **פינלנד** | עיגנו הסדרי השתתפות ילדים **הן** במטרות/בעקרונות החוק, **הן** בסעיף/בפרק מובחן **והן** תחת סעיפים ספציפיים נוספים בחוק.

ניסוח הזכות להשתתפות

1 מדינות שבהן הסעיף הכללי נוקט ניסוח כללי

(אינו מתייחס לטיב ההשתתפות, לאיכות ההשתתפות, לאופן בירור העמדות)

המדינה	עמדת/דעת/ רצון הילד	הניסוח הננקט בסעיף הכללי
אוסטרליה	עמדות הילד	הניסוח ב־9§ (עקרונות ליישום החוק – עקרון ההשתתפות) – נלקח מהאמנה לזכויות הילד ניסוח כללי 1 יש לתת לו הזדמנות להביע דעות אלה בחופשיות 2 להשתתף בקבלת החלטות אשר יש להן השפעה משמעותית על חייו 3 להעניק מידע הולם/מספק באופן ובשפה שהוא מסוגל להבין 4 בהתאם ליכולותיו ההתפתחותיות ולנסיבות
נורווגיה	דעות הילד	בחוק – ניסוח כללי 1 באופן המותאם לגילו ולמידת בגרותו 2 זכות הילד להביע את דעתו בחופשיות בתקנות – ניסוח מפורט של טיב ההשתתפות והתנאים לקיומה
סקוטלנד	עמדות הילד	ניסוח כללי 1 לתת לילד הזדמנות לבטא את עמדותיו 2 בהתחשב בהעדפת הילד בנוגע לאופן הבעת דעתו 3 בהתאם לגילו ולמידת בגרותו
אנגליה	רצונות ורגשות הילד	בחוק – ניסוח כללי 1 בהתחשב בגילו ובמידת הבנתו 2 לברר את הרצונות והרגשות של הילד, לתת משקל ראוי לרצונות ולרגשות בתקנות – הנכחה עשירה מאוד של חשיבות ההשתתפות 1 ילדים צריכים להרגיש שהם משתתפים פעילים ומעורבים בתהליך 2 יש חשיבות לכך שהילד יהיה מודע להצעות שונות 3 יש לשמוע את עמדתו 4 יש לילד זכות לומר את מה שהוא חושב
אירלנד	עמדות הילד	ניסוח כללי 1 בהתחשב בגילו ובמידת בגרותו 2 ככל שהדבר בר־ביצוע

המדינה	עמדת/דעת/ רצון הילד	הניסוח הננקט בסעיף הכללי
קנדה	קולות דעות עמדות חששות הצעות המלצות	1§ (הצהרתי) – ילדים הם פרטים עם זכויות שיש לכבדן ועם קולות שיש לשמעם. 3§ – ניסוח מפורט של איכות ההשתתפות וטיבה 1 זכותו של הילד להביע את דעותיו על העניינים המשפיעים עליו באופן חופשי ובטוח 2 זכותו להשתתף בדיאלוג כן ומכבד על אופן קבלת ההחלטות המשפיעות עליו ועל הסיבות לקבלתן 3 לעלות חששות והצעות לשינוי ביחס לשירותים הניתנים או המוצעים לו 4 ללא הפרעה או חשש מאפליה 5 זכותו שיוועצו עימו ביחס להחלטות אלו 6 זכותו לקבל תגובה לחששותיו או להמלצותיו 7 זכותו שיוודעו לו על זכויותיו לפי סעיף זה, בשפה המותאמת ומובנת לו
פינלנד	רצונות ועמדות הילד	ניסוח מפורט אשר מתייחס לאופן בירור העמדות 1 יש לברר את רצונותיו ועמדותיו של הילד ולהביאם בחשבון באופן שמתאים לגילו ולהתפתחותו 2 עמדות הילד צריכות להתברר ברגישות 3 ובאופן שלא יגרום נזק מיותר למערכות היחסים הקרובות שלו או לאינטרס משמעותי אחר שלו 4 אופן בירור עמדות הילד ועיקרן של העמדות צריכים להיות מתועדים 5 ההסדר ביחס להליך המנהלי מתייחס לנזק אפשרי לילד, ולמניעת מידע שעשוי להזיק לו אגב מימוש ההשתתפות 6 שמיעת הילד in person יכולה להיות בהליכים בעל-פה, או בכל דרך אחרת שבית המשפט יקבע

מי האחראי / על מי מוטלת החובה להשמעת קולו של הילד?

- **ברוב המדינות** – הסעיפים ההצהרתיים כוללים חובה כללית ואינם **מציינים** מי האחראי למימוש ההשתתפות – "הילד יקבל מידע" / "יש להתחשב בעמדת הילד".
 - **באירלנד ובפינלנד** – הסעיפים ההצהרתיים קובעים כי בית המשפט אחראי למימוש הזכות להשתתפות ביחס להליך המשפטי.
- בכל המדינות, לצד הסעיפים ההצהרתיים קיים מיעוט של סעיפים ספציפיים המטילים את החובה למימוש הזכות על גורמים מסוימים – העו"ס / המזכיר / השופט וכד'.

הזכות להשתתפות ביחס לעקרון טובת הילד

1 כפיפות של הזכות להשתתפות לעקרון טובת הילד

בכל המדינות – הזכות להשתתפות כפופה לעקרון טובת הילד ו/או לאינטרס של הגנה על שלומו ועל רווחתו של הילד. למשל:

- **אוסטרליה** – מטרתה על של החוק מנוסחת: "שביטחונם, רווחתם וטובתם של ילדים וצעירים יהיו מכריעים בקבלת ההחלטות והפעולות הנוגעות להם".²⁸ לאחר מכן, תחת הסעיף של עקרונות היישום של החוק, כתוב במפורש שכל העקרונות כפופים למטרתה זו (ובכלל זה עקרון ההשתתפות).
- **אירלנד** – החוקה והחוק מבהירים כי עקרון טובת הילד הוא הראשון במעלה, וככל שהדבר בר-ביצוע יינתן משקל לרצונו של הילד.

2 עמדת הילד ורצונו כמרכיב בשקילה או בהערכה של טובת הילד

- **קנדה** – הפרמטר הראשון המוזכר לגיבוש הערכה של טובת הילד הוא רצונו ועמדתו, בהתאם לגילו ולהבנתו.²⁹
- **אנגליה** – הפרמטר הראשון המוזכר לשקילת טובת הילד הוא רצונותיו והרגשותיו של הילד, בהתאם לגילו ולהבנתו.
- **נורווגיה** – תחת עקרון טובת הילד נקבע כי עמדת הילד תהיה מרכיב מרכזי בהערכת טובתו.
- **אירלנד** – עמדת הילד מוזכרת כשיקול השלישי לקביעת טובתו של הילד.³⁰

זכות הילד שרצונו או עמדותיו יקבלו משקל ראוי

1 החובה להתחשב / לתת משקל / לתת משקל ראוי לעמדות הילד

החוק קובע כי יש לתת משקל ראוי לעמדות הילד, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו / ליכולתו ההתפתחוֹתית / לנסיבות.	אוסטרליה,³¹ קנדה,³² אירלנד³³ באנגליה – בכל סעיף שמציין את החובה לברר את רצונו ורגשותיו של הילד, קבועה החובה לתת להם את המשקל הראוי בהחלטה.
החוק קובע כי יש חובה להבטיח כי לעמדת הילד ינתן משקל, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו.	נורווגיה
יש להתחשב בעמדות שהילד הביע.	סקוטלנד
נדרש לתת תשומת לב מיוחדת לעמדותיו ולרצוֹנותיו של הילד.	פינלנד³⁴

2 הסדרים נוספים שקשורים במתן משקל לעמדת הילד

אוסטרליה	נורווגיה
§22(2) לתקנות – התוכנית הטיפולית שמוגשת לבית המשפט צריכה להתייחס לעמדות של הילד באשר לשירותים שיש להעניק לו או למשפחתו. וככל שלא צוינו העמדות, נדרש לציין את הסיבה לכך.	בתקנות – יש הסדרים רבים אשר נועדו להבטיח מתן משקל לעמדות הילד, למשל החובה לתעד את השתתפותו ולנמק את אי־השתתפותו בכתב. כמו כן נקבע שהילד יקבל מידע על המשקל שניתן לעמדתו ביחס לשיקולים אחרים בתיק.
אנגליה	אירלנד
בקובץ ההנחיות והתקנות – נקבע כי יש לשקול את המידע שהתקבל מהילד כמידע חדש, לבחון את האפשרויות החדשות שעלו מתוכו, להתייחס אליהן.	בכל מקרה שהילד מסוגל לגבש בו עמדה, בית המשפט נדרש לקבוע את האופן המתאים להבעת עמדותיו לאורך ההליך, וכן לתת לעמדות אלו משקל ראוי.

תחנות ספציפיות בהליך, שבהן יש חובה לשמוע את הילד / להתחשב בעמדותיו בקבלת ההחלטה

בכל המדינות – "התחנות" לשמיעת הילד מתייחסות בעצם לסוגי החלטות שבעניין יש לשמוע את עמדת הילד ו/או להתחשב בעמדת הילד, ולא לנקודות ציון בהליך.

1 הסדרה מרוכזת של התחנות (ההחלטות) בסעיף ייעודי

אוסטרליה	נורווגיה
הילד ישתתף בקבלת החלטות שיש להן השפעה משמעותית על חייו. 10\$ כולל פירוט: 1 תוכנית לטיפול חירום או לטיפול מתמשך לרבות השמה 2 פיתוח תוכניות טיפול 3 בקשות לבית המשפט 4 ביקורת של תוכניות טיפול 5 מתן שירותי ייעוץ או טיפול 6 החלטות הנוגעות לקשר עם משפחה או עם אחרים	בתקנות נקבע כי כלל ההוראות שנקבעו בנוגע לשיתוף ילדים חלות על כל עניין, בכל שלבי ההליך, ובכלל זה הוראות מפורטות העומדות על התנאים לקיומה של השתתפות ולטיבה. (אך זהו הסדר כוללני שדומה למדינות אחרות – אוסטרליה, אנגליה, קנדה, פינלנד – שציינו בסעיף הראשי של ההשתתפות כי יש לברר את עמדת הילד ולהתחשב בה בכל החלטה הנוגעת לרווחתו / בכל הליך / בכל עניין שיש לו השפעה משמעותית על חייו).

באוסטרליה – עיגנו את התחנות **הן** בסעיף מרכזי **והן** בשורה של הסדרים פרטניים (בסעיפים העוסקים בסוגי ההחלטות הנזכרים לעיל).

2 עיגון החובה לשמוע את הילד אל מול החובה להתחשב בעמדותיו

התחשבות בעמדת הילד בקבלת ההחלטה	שיתוף הילד או שמיעתו כחלק מההחלטה (במפורש)
בכל המדינות, ברוב המובהק של סעיפי החוק והתקנות, החוק מתייחס להתחשבות בעמדות של הילד. סעיפים אלו לכאורה אינם מעגנים חובה מפורשת לשמוע את הילד או לשתף אותו בשלב זה בהליך. <u>למשל:</u> • לפני מתן צו יש להתחשב בעמדת הילד; • בהחלטה בנוגע לפרסום יש להביא בחשבון את עמדת הילד; • יש לשים את הדגש על עמדת הילד.	מיעוט של סעיפים נוקטים ניסוח שלכאורה מחייב מפורשות את שיתוף הילד או שמיעתו בשלב מסוים. <u>למשל:</u> • אוסטרליה – הילד ישתתף בקבלת החלטות שיש להן השפעה משמעותית על חייו... (פירוט ההחלטות); • נורווגיה – לילד יש זכות להביע את עמדתו בטרם קבלת החלטה על שיתוף מידע; • פינלנד – לפני החלטה בנוגע ל... יש חובה לברר את עמדת הילד.

מתן מידע לקטין

1 עיגון החובה לתת מידע כחלק מעיגון הזכות להשתתפות תחת הסעיף הכללי

נורווגיה ³⁶	אוסטרליה ³⁵
§14(4) – מסדיר את עקרון ההשתתפות ומציין בהכ"ל ללה כי הילד יקבל מידע מספק ומותאם עבורו על מנת שיוכל לחוות דעה משלו ולהשתתף בכל עניין לפי החוק. כמו כן, הסעיף קובע כי לילד יוסבר באיזה מידע הנוגע לו אפשר להשתמש, ומי יקבל מידע הנוגע לו. §12(3) – על מנת ליהנות מזכותו של ילד להיות צד בהליך, על הילד להבין את התיק הנידון. בתקנות – מפורטת זכות הילד לקבל מידע בפתיחות ובכנות, ובאופן שמובן ומותאם לו. זאת, בהיבטים נרחבים המפורטים בסעיף.	§10 – עוסק בזכות להשתתפות ומפרט את המידע שיש לתת לקטין, באופן ובשפה שהוא יכול להבין: • מידע על ההחלטות שיתקבלו, על הסיבות להתערבות המחלקה; • על הדרכים שהילד או הצעיר יכולים להשתתף בקבלת ההחלטות ובכל מנגנוני התלונות; • מידע אשר לאופן שדעותיו יתועדו ויובאו בחשבון; • מידע על תוצאות כל החלטה והסבר מלא על הנימוקים להחלטה. §95 – עוסק בחובה של בית המשפט להבטיח, באמצעים סבירים, כי הילד יבין את הדברים קודם להליכים, ויקבל הסברים על כל היבט וכל החלטה בהליך.

אנגליה	פינלנד ³⁷
בקובץ ההנחיות והתקנות – נכתב כי כל הילדים צריכים לקבל מידע והסברים מתאימים כדי שיוכלו לגבש את דעותיהם, לפתח ולבצע בחירות מושכלות.	§5 – מעגן את הזכות להשתתפות ומתייחס ל"זכות של ילד לקבל מידע על אודות עניין המשפיע עליו", וזכותו להביע את עמדתו...

הבחנות לפי גיל בעניין השתתפות

המדינה	הבחנות לפי גיל והשלכותיהן	האם ההבחנה מנויה בסעיף הצהרתי או בסעיפים ספציפיים?
אוסטרליה	<u>גיל 10</u> – מי שמלאו לו 10 שנים יקבל מידע בכתב בשלבים מסוימים של הליכי הגנה (כולל בהתערבות בחירום). <u>גיל 12</u> – מי שמלאו לו 12 שנים יראה כמי שיכול לתת הוראות למייצג ישיר.	אין הבחנה כללית שחלה על כל הסדרי החוק, אלא מספר הסדרים ספציפיים שכוללים הבחנה.
נורווגיה	<u>גיל 7</u> – ילדים בגיל 7 שנים (ולעיתים מוקדם מכך) ייראו כבעלי יכולת לגבש דעה, ויקבלו מידע והזדמנות להשמיע את קולם לפני קבלת החלטה. <u>גיל 12</u> – מגיל 12 שנים יש חובה לשמוע אותם בטרם תתקבל החלטה על השמה חוץ-ביתית ויש לתת לדעתם משקל. <u>גיל 15</u> – ילדים מגיל 15 שנים יהיו צד בהליך. התקנות מדגישות כי לכל ילד המסוגל לגבש דעה משלו יש זכות להישמע ולהשתתף באופן המותאם לגילו – ורבאלי או לא ורבאלי. יש ליצור הסדרים מתאימים שיבטיחו את זכותם של ילדים צעירים להשתתפות.	החזקה של גיל 7 היא תחת סעיף כללי המתייחס לתחולת זכויות הילד. שאר ההוראות, בסעיפים ספציפיים.
סקוטלנד	<u>גיל 12</u> – יש חזקה כי ילד מגיל 12 הוא בעל יכולת להביע את עמדותיו, אלא אם הוכח אחרת.	מוסדר בסעיף הכללי.
אנגליה	<u>גיל 12</u> – מגיל 12 הילד יהיה צד בכל הסכם שנעשה בעניינו. בתקנות ובהנחיות – יש התייחסות להבדלים הנדרשים בשמיעת ילדים צעירים לעומת בני נוער, ולצורך במתן התייחסות שונה.	מוסדר בסעיף ספציפי.
קנדה	<u>גיל 12</u> – מגיל זה לילד יש זכות לקבל הודעה על קיומו של ההליך, להיות נוכח בו, להיות צד בהסכמים וולונטאריים בעניינו, ולהגיש בקשה לביקורת תקופתית בעניינו. <u>גיל 16</u> – מגיל זה יש חובה לקבל את הסכמת הילד לפני מתן צו גישה לילד.	אין הבחנה כללית שחלה על כל הסדרי החוק, אלא מספר הסדרים ספציפיים שכוללים הבחנה.
פינלנד	<u>גיל 12</u> – מגיל 12 יש חובה לשמוע את הילד עצמו, ולא רק לברר את עמדותיו. כמו כן, מגיל זה יש לילד זכות להתנגד לבקשה או לתוכנית (כגון השמה חוץ-ביתית), או שיש חובה לשמוע את עמדתו לפני קבלת החלטה (כגון הוראה על בדיקה רפואית).	מוסדר בסעיף הכללי.

הערות סיום

¹ 9(2) Subject to subsection (1), the other principles to be applied in the administration of this Act are as follows—

(a) Wherever a child or young person is able to form his or her own views on a matter concerning his or her safety, welfare and well-being, he or she must be given an opportunity to express those views freely and those views are to be given due weight in accordance with the developmental capacity of the child or young person and the circumstances.

² 10 The principle of participation

(1) To ensure that a child or young person is able to participate in decisions made under or pursuant to this Act that have a significant impact on his or her life, the Secretary is responsible for providing the child or young person with the following—

(a) adequate information, in a manner and language that he or she can understand, concerning the decisions to be made, the reasons for the Department's intervention, the ways in which the child or young person can participate in decision-making and any relevant complaint mechanisms,

(b) the opportunity to express his or her views freely, according to his or her abilities,

(c) any assistance that is necessary for the child or young person to express those views,

(d) information as to how his or her views will be recorded and taken into account,

(e) information about the outcome of any decision concerning the child or young person and a full explanation of the reasons for the decision,

(f) an opportunity to respond to a decision made under this Act concerning the child or young person.

(2) In the application of this principle, due regard must be had to the age and developmental capacity of the child or young person.

(3) Decisions that are likely to have a significant impact on the life of a child or young person include, but are not limited to, the following—

(a) plans for emergency or ongoing care, including placement,

(b) the development of care plans concerning the child or young person,

(c) Children's Court applications concerning the child or young person,

(d) reviews of care plans concerning the child or young person,

(e) provision of counselling or treatment services,

(f) contact with family or others connected with the child or young person.

³

16 Welfare of child and consideration of his views.

(1) Where under or by virtue of this Part of this Act... a court determines, any matter with respect to a child the welfare of that child throughout his childhood shall be... its paramount consideration.

(2) In the circumstances mentioned in subsection (4) below... the sheriff, taking account of the age and maturity of the child concerned, shall so far as practicable—

(a) give him an opportunity to indicate whether he wishes to express his views;

(b) if he does so wish, give him an opportunity to express them; and

(c) have regard to such views as he may express; and without prejudice to the generality of this subsection a child twelve years of age or more shall be presumed to be of sufficient age and maturity to form a view.

- ⁴ Regard to be had to child's views
- 1 Proceedings under Children (Scotland) Act 1995
- (1) The Children (Scotland) Act 1995 is modified as follows.
- (2) In section 6 (views of children)–
- (a) in subsection (1)–
- (i) after "shall" insert "comply with subsections (1A) and (1D)",
- (ii) the words after paragraph (b) are repealed,
- (b) after subsection (1) insert–
- "(1A) The person must–
- (a) give the child an opportunity to express the child's views in–
- (i) the manner that the child prefers, or
- (ii) a manner that is suitable to the child if the child has not indicated a preference or it would not be reasonable in the circumstances to accommodate the child's preference, and
- (b) have regard to any views expressed by the child, taking into account the child's age and maturity.
- (1B) But the person is not required to comply with subsection (1A) if the person is satisfied that–
- (a) the child is not capable of forming a view, or
- (b) the location of the child is not known.
- (1C) In considering whether the child is capable of forming a view, the person is to start with the presumption that the child is.
- 2 Children (Scotland) Act 2020 (asp 16)
- (1D) The person must, so far as is practicable, have regard to the views of any other person who has parental responsibilities or parental rights in relation to the child."

- ⁵
- 11ZB Regard to be had to the child's views
- (1) In deciding whether or not to make an order under section 11(1) and what order (if any) to make, the court must–
- (a) give the child concerned an opportunity to express the child's views in–
- (i) the manner that the child prefers, or
- (ii) a manner that is suitable to the child if the child has not indicated a preference or it would not be reasonable in the circumstances to accommodate the child's preference, and
- (b) have regard to any views expressed by the child, taking into account the child's age and maturity.
- (2) But the court is not required to comply with subsection (1) if satisfied that–
- (a) the child is not capable of forming a view, or
- (b) the location of the child is not known.
- (3) The child is to be presumed to be capable of forming a view unless the contrary is shown.
- (4) Nothing in this section requires a child to be legally represented in any proceedings in which the child's views are sought, if the child does not wish to be.

- ⁶
- 22 General duty of local authority in relation to children looked after by them.
- (4) Before making any decision with respect to a child whom they are looking after, or proposing to look after, a local authority shall, so far as is reasonably practicable, ascertain the wishes and feelings of–
- (a) the child;

...

(5) In making any such decision a local authority shall give due consideration—

(a) having regard to his age and understanding, to such wishes and feelings of the child as they have been able to ascertain;

7

The Government of Ontario acknowledges that children are individuals with rights to be respected and voices to be heard.

8

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.

3. To be consulted on the nature of the services provided or to be provided to them, to participate in decisions about the services provided or to be provided to them and to be advised of the decisions made in respect of those services.

4. To raise concerns or recommend changes with respect to the services provided or to be provided to them without interference or fear of coercion, discrimination or reprisal and to receive a response to their concerns or recommended changes.

5. To be informed, in language suitable to their understanding, of their rights under this Part.

9

2° Provision shall be made by law for securing, as far as practicable, that in all proceedings referred to in subsection 1° of this section in respect of any child who is capable of forming his or her own views, the views of the child shall be ascertained and given due weight having regard to the age and maturity of the child.

20§ לחוק הפיני – בירור העמדות של הילד ושמיעת הילד.

10

(1) בהוראות הנוגעות לרווחת הילד, יש לברר את רצונותיו ועמדותיו ולהביאם בחשבון באופן שמתאים לגיל הילד ולהתפתחותו. עמדות הילד צריכות להתברר ברגישות ובאופן שאינו גורם נזק בלתי נדרש למערכות היחסים בינו לבין הוריו או לקרובים אחרים. האופן שבו עמדות הילד מתבררות ועיקרן של עמדותיו צריכים להיות מתועדים במסמכים הנוגעים לילד.

(2) ילדים מגיל 12 ומעלה צריכים לקבל הזדמנות להביע את עמדותיהם ב"תיק הרווחה" בעניינם, בהתאם לסעיף 34 לחוק Administrative Procedure Act.

(3) רק במקרים שבירור עמדות הילד יסכן את בריאותו או התפתחותו של הילד, או שהוא בלתי נדרש באופן ברור, אפשר להימנע מלברר אותו.

(4) בנוגע לבירור עמדות הילד ולשמיעת הילד, אין לתת לילד מידע שעשוי לסכן את התפתחותו או שעשוי לסתור אינטרס פרטי משמעותי אחר של הילד.

Section 20 – Ascertaining the child's views and hearing the child

(1) In the provision of child welfare, the child's wishes and views must be ascertained and they must be taken into account in a way that is appropriate for the child's age and level of development. The child's views must be established with sensitivity and in a manner that does not cause unnecessary harm to the relationship between the child and the child's parents or others close to the child. The way in which the child's views are ascertained and the principal substance of these views must be entered in the client documents concerning the child.

(2) Children of twelve years of age or more, must be reserved an opportunity to express their views in a child welfare case concerning them, in accordance with section 34 of the Administrative Procedure Act (434/2003).

(3) Only in cases where ascertaining the child's views would endanger the child's health or development, or if it is otherwise manifestly unnecessary, may this not be undertaken.
(4) In connection with ascertaining the views of the child and hearing the child, the child must not be given any information that would endanger the child's development or which is contrary to some other very important private interest of the child.

86§ לחוק הפיני – 11

Section 86 – Hearing children in administrative courts

(1) Children may be heard in person by administrative courts or the Supreme Administrative Court if a child requests it or consents to it. In connection with the hearing children may not be given such information that could seriously endanger their health or development. Children under 12 years of age may, however, only be heard in person if the hearing is necessary for settling the case and it is estimated that the hearing will not cause the child concerned significant harm. (88/2010)
(2) Children may also be heard in person so that only one or more members of the court and the child concerned are present if this procedure is necessary to protect the child or to ascertain the child's independent views. The parties concerned and the authority making the application or decision must be reserved an opportunity to see the case material drawn up or recorded about the content of the hearing and to give an opinion on its content. The right of the parties concerned to receive information may be limited if information is withheld to protect the child or to safeguard some other extremely important interest of the child. (88/2010)
(3) Hearing a child in person may take place in oral proceedings or in some other manner decided by the court.

9§(2) לחוק האוסטרלי – 12 בכל מקום שילד או צעיר מסוגל לגבש דעות משלו בעניין הנוגע לביטחונו ולרווחתו, יש לתת לו הזדמנות להביע דעות אלה בחופשיות, וליתן משקל ראוי להשקפות אלו בהתאם ליכולותיו ההתפתחותיות ולנסיבות.

9(2) Subject to subsection (1), the other principles to be applied in the administration of this Act are as follows—

(a) Wherever a child or young person is able to form his or her own views on a matter concerning his or her safety, welfare and well-being, he or she must be given an opportunity to express those views freely and those views are to be given due weight in accordance with the developmental capacity of the child or young person and the circumstances.

1§(4) לחוק הנורווגי – 13 (אין זה ציטוט אלא תרגום מתוך הסקירה):
• הסעיף קובע כי לכל ילד.ה שיכול לחוות דעה משלו יש זכות להשתתף בכל עניין הנוגע לו לפי חוק זה.
• הסעיף מעגן את זכותם של ילדים לפנות לשירותי רווחת הילד.ה, ללא צורך בהסכמת הוריהם או בעדכון מראש.
• לצורך השתתפותו יקבל הילד.ה מידע מספק ומותאם עבורו, וכן הוא זכאי להביע את דעתו בחופשיות.
• ישנה חובה לשמוע את הילד.ה ולהבטיח כי יינתן משקל לעמדתו בהתאם לגילו ולמידת בגרותו.
• לילד.ה יוסבר באיזה מידע הנוגע לו אפשר להשתמש, ומי יקבל גישה למידע כאמור.
• לילד.ה זכות להביע את עמדתו בטרם קבלת החלטה על שיתוף מידע, ויינתן לעמדתו משקל ראוי, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו.
• השר רשאי להתקין תקנות בנושא השתתפות (ר' חלק 5 לסקירה).

16§ לחוק הסקוטי – 14 רווחת הילד והתחשבות בעמדותיו.
(1) בכל מקום תחת חלק זה... שבו בית המשפט מכריע, רווחת הילד לאורך ילדותו צריכה להיות... השיקול הראשון במעלה.
(2) בנסיבות המנויות בס"ק (4) להלן, השריף, ככל שהדבר בר-ביצוע ובהתאם לגילו ולמידת בגרותו של הילד: (א) ייתן לילד הזדמנות לציין אם ברצונו להביע את עמדותיו; (ב) אם הוא רוצה לעשות כן, ייתן לו הזדמנות להביע אותן; ו-(ג) יתייחס לעמדות שהוא הביע. ומבלי לפגוע בכלליותו של סעיף קטן זה, ילד בן 12 ומעלה ייחשב בעל גיל ובגרות

16 Welfare of child and consideration of his views.

(1) Where under or by virtue of this Part of this Act... a court determines, any matter with respect to a child the welfare of that child throughout his childhood shall be... its paramount consideration.

(2) In the circumstances mentioned in subsection (4) below... the sheriff, taking account of the age and maturity of the child concerned, shall so far as practicable—

(a) give him an opportunity to indicate whether he wishes to express his views;

(b) if he does so wish, give him an opportunity to express them; and

(c) have regard to such views as he may express; and without prejudice to the generality of this subsection a child twelve years of age or more shall be presumed to be of sufficient age and maturity to form a view.

15 **§5 לחוק הפיני –**

Section 5 – Views and wishes of the child or young person

The children's right to obtain information in a child welfare case affecting them, and the opportunity for them to present a view on the case, must be safeguarded for the child in a manner in keeping with their age and level of development. When assessing that of the need for child welfare, a decision concerning a child or young person or the provision of child welfare, must pay special attention to the views and wishes of the child or young person.

16 **§1 לחוק הקנדי –** ממשלת אונטריו מכירה בכך שילדים הם פרטים עם זכויות שיש לכבדן ועם קולות שיש לשמעם.

Government of Ontario acknowledges that children are individuals with rights to be respected and voices to be heard .

17 **§1(2) לחוק הקנדי –** המטרות הנוספות של חוק זה, ככל שהן עולות בקנה אחד עם טובת הילד, עם ההגנה עליו

ועם רווחתו ה... שירותים שניתנים לילדים ולצעירים יסופקו באופן ש... כולל את השתתפותם של הילד או הצעיר, של הוריו וקרובי משפחתו, ושל משפחתו המורחבת וקהילתו, היכן שהדבר מתאים.

(2) The additional purposes of this Act, so long as they are consistent with the best interests, protection and well-being of children, are to recognize the following:...

3. Services to children and young persons should be provided in a manner that,...

vi. includes the participation of a child or young person, the child's or young person's parents and relatives and the members of the child's or young person's extended family and community, where appropriate.

18 **§A42(4) בחוקה האירית –** הוראות החוק צריכות להבטיח עד כמה שניתן, כי בכל הליך לפי ס"ק 1 לסעיף זה, אשר

לכל ילד שהוא בעל יכולת לגבש עמדות, עמדותיו יושמעו ויקבלו משקל ראוי, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו.

2° Provision shall be made by law for securing, as far as practicable, that in all proceedings referred to in subsection 1° of this section in respect of any child who is capable of forming his or her own views, the views of the child shall be ascertained and given due weight having regard to the age and maturity of the child.

19 **§10 לחוק האוסטרלי –** על מנת להבטיח שילד או צעיר יוכלו להשתתף בקבלת החלטות אשר יש להן השפעה משמעות

תית על חייו, the secretary of the Department of Communities and Justice (להלן **המזכיר**) אחראי:

(1) להעניק מידע הולם/מספק, באופן ובשפה שהוא או היא יכולים להבין, לגבי ההחלטות שיתקבלו, הסיבות להתערבות המחלקה, הדרכים שבהן הילד או הצעיר יכולים להשתתף בקבלת ההחלטות ובמנגנוני התלונות למיניהם;

(2) מתן אפשרות להביע את דעותיו בחופשיות, בהתאם ליכולותיו;

(3) כל סיוע הדרוש לילד או לצעיר להביע דעות אלו;

- (4) מידע על האופן שדעותיו יתועדו ויובאו בחשבון;
- (5) מידע על תוצאות כל החלטה הנוגעת לילד או לצעיר והסבר מלא על הנימוקים להחלטה;
- (6) הזדמנות להגיב להחלטה שהתקבלה לפי חוק זה בעניין הילד או הצעיר.
- החוק ממשיך וקובע שביישום עיקרון זה, יש לתת את הדעת לגילו וליכולתו ההתפתחותית של הילד או הצעיר.
- החלטות שעשויות להיות להן השפעה משמעותית על חייו של ילד או צעיר כוללות, בין השאר, את הדברים הבאים:
- (1) תוכניות לטיפול חירום או לטיפול מתמשך, לרבות השמה;
 - (2) פיתוח תוכניות טיפול לילד או לצעיר;
 - (3) בקשות לבית המשפט לילדים הנוגעות לילד או לצעיר;
 - (4) ביקורות של תוכניות טיפול הנוגעות לילד או לצעיר;
 - (5) מתן שירותי ייעוץ או טיפול;
 - (6) קשר עם משפחה או עם אחרים הקשורים לילד או לצעיר.

²⁰ למשל: **11§(7)(b) לחוק הסקוטי** – כאשר בית המשפט מקבל החלטה בנוגע לאחריות הורית או זכויות לפי ס' 11, עליו לתת לילד את ההזדמנות לומר אם הוא רוצה להביע את עמדותיו, ואם הילד רוצה, עליו לתת לו את ההזדמנות להביע אותם, וכן להתייחס לעמדותיו אם הביע אותן, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו. **27§ לחוק הסקוטי** – עקרונות לקבלת החלטות – יש לתת לילד הזדמנות להביע עמדותיו ולהביאן בחשבון בקבלת ההחלטות.

- ²¹ **3§ לחוק הקנדי** – כל ילד וצעיר שמקבל שירות לפי חוק זה הוא בעל הזכויות הבאות:
- (1) זכותו להביע את דעותיו על העניינים המשפיעים עליו באופן חופשי ובטוח;
 - (2) זכותו להשתתף בדיאלוג כן ומכבד על אופן קבלת ההחלטות המשפיעות עליו ועל הסיבות לקבלתן, ושעמדותיו יקבלו משקל ראוי בהתאם לגילו ולמידת בגרותו;
 - (3) זכותו שיוועצו עימו על **האופי** של השירותים הניתנים או המוצעים לו; זכותו להשתתף בקבלת החלטות על שירותים אלה; וזכותו שיוודעו לו על החלטות שהתקבלו בעניין שירותים אלו;
 - (4) זכותו להעלות חששות או הצעות לשינויים ביחס לשירותים הניתנים או המוצעים לו, ללא הפרעה או חשש מכפייה, מאפליה או מתגמול, וזכותו לקבל תגובה לחששותיו או להצעותיו לשינויים;
 - (5) זכותו שיוודעו לו על זכויותיו לפי סעיף זה בשפה המותאמת ומובנת לו.

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.
3. To be consulted on the nature of the services provided or to be provided to them, to participate in decisions about the services provided or to be provided to them and to be advised of the decisions made in respect of those services.
4. To raise concerns or recommend changes with respect to the services provided or to be provided to them without interference or fear of coercion, discrimination or reprisal and to receive a response to their concerns or recommended changes.
5. To be informed, in language suitable to their understanding, of their rights under this Part.

²² **20§ לחוק הפיני** – בירור העמדות של הילד ושמיעת הילד.

(1) בהוראות הנוגעות לרווחת הילד, יש לברר את רצונותיו ועמדותיו ולהביאם בחשבון באופן שמתאים לגיל הילד ולהתפתחותו. עמדות הילד צריכות להתברר ברגישות ובאופן שאינו גורם נזק בלתי נדרש למערכות היחסים בינו לבין הוריו או לקרובים אחרים. האופן שבו עמדות הילד מתבררות ועיקרן של עמדותיו צריכים להיות מתועדים במסמכים הנוגעים לילד.

(2) ילדים מגיל 12 ומעלה צריכים לקבל הזדמנות להביע את עמדותיהם ב"תיק הרווחה" בעניינם, בהתאם לסעיף 34 לחוק Administrative Procedure Act.

(3) רק במקרים שבירור עמדות הילד יסכן את בריאותו או התפתחותו של הילד, או שהוא בלתי נדרש באופן ברור, אפשר להימנע מלברר אותו.

(4) בנוגע לבירור עמדות הילד ולשמיעת הילד, אין לתת לילד מידע שעשוי לסכן את התפתחותו או שעשוי לסתור אינטרס פרטי משמעותי אחר של הילד.

Section 20 – Ascertaining the child's views and hearing the child

(1) In the provision of child welfare, the child's wishes and views must be ascertained and they must be taken into account in a way that is appropriate for the child's age and level of development. The child's views must be established with sensitivity and in a manner that does not cause unnecessary harm to the relationship between the child and the child's parents or others close to the child. The way in which the child's views are ascertained and the principal substance of these views must be entered in the client documents concerning the child.

(2) Children of twelve years of age or more, must be reserved an opportunity to express their views in a child welfare case concerning them, in accordance with section 34 of the Administrative Procedure Act (434/2003).

(3) Only in cases where ascertaining the child's views would endanger the child's health or development, or if it is otherwise manifestly unnecessary, may this not be undertaken.

(4) In connection with ascertaining the views of the child and hearing the child, the child must not be given any information that would endanger the child's development or which is contrary to some other very important private interest of the child.

§ 86 לחוק הפי"ב – שמיעת ילדים בהליכים בבית המשפט המנהלי. ²³

(1) ילדים יכולים להישמע בבית המשפט המנהלי או בבג"צ באופן ישיר/אישי (in person) אם הם מבקשים זאת או מסכימים לכך. בעניין השימוע, ילדים לא יקבלו מידע שעשוי לסכן את בריאותם או התפתחותם באופן חמור. ילדים מתחת לגיל 12 יכולים להישמע רק אם הדבר הכרחי להכרעת העניין, ואם מוערך כי הדבר לא יגרום לילד נזק משמעותי.

(2) כמו כן, ילדים יכולים להישמע באופן ישיר/אישי, כך שרק אדם אחד או מספר גורמים מבית המשפט נוכחים, אם הדבר נדרש כדי להגן על הילד או להבטיח שיביע את עמדותיו העצמאיות. יש לשמור לצדדים הנוגעים בדבר ולרשות המגישה את הבקשה או ההחלטה, הזדמנות לראות את חומר התיק שנערך או נרשם על תוכן השימוע, ולחוות דעה על תוכנו. זכותם של הצדדים הנוגעים בדבר לקבל מידע עשויה להיות מוגבלת כדי להגן על הילד או כדי לשמור על אינטרס אחר חשוב ביותר של הילד.

(3) שמיעת הילד באופן ישיר/אישי יכולה להתבצע בהליכים בעל-פה או בדרך אחרת שבית המשפט יקבע.

Section 86 – Hearing children in administrative courts

(1) Children may be heard in person by administrative courts or the Supreme Administrative Court if a child requests it or consents to it. In connection with the hearing children may not be given such information that could seriously endanger their health or development. Children under 12 years of age may, however, only be heard in person if the hearing is necessary for settling the case and it is estimated that the hearing will not cause the child concerned significant harm. (88/2010)

(2) Children may also be heard in person so that only one or more members of the court and the child concerned are present if this procedure is necessary to protect the child or to ascertain the child's independent views. The parties concerned and the authority making the application or decision must be reserved an opportunity to see the case material drawn up or recorded about the content of the hearing and to give an opinion on its content. The right of the parties concerned to receive information may be limited if information is withheld to protect the child or to safeguard some other extremely important interest of the child. (88/2010)

(3) Hearing a child in person may take place in oral proceedings or in some other manner decided

by the court.

95§ לחוק האוסטרלי – על בית המשפט לנקוט אמצעים סבירים כדי להבטיח כי הילד יבין קודם להליכים את טבע הדברים וההשלכות המשפטיות של אלו (בהתאם לגיל וליכולות ההתפתחותיות של הילד). כמו כן, על בית המשפט להסביר לילד, ככל שהילד או נציג שלו מבקשים מבית המשפט, כל היבט של ההליך וכן החלטה שבית המשפט קיבל. זאת ועוד, על בית המשפט להבטיח כי לילד או לצעיר יש הזדמנות מלאה להישמע ולהשתתף בהליכים.

(1) The Children's Court must take such measures as are reasonably practicable taking into account the age and developmental capacity of the child or young person to ensure that a child or young person in proceedings before it understands the proceedings and, in particular, that the child or young person understands—

(a) the nature of any assertions made in the proceedings, and

(b) the legal implications of any such assertion.

(2) Without limiting the generality of subsection (1), the Children's Court must, if requested by the child or young person or by some other person on behalf of the child or young person, explain to the child or young person—

(a) any aspect of the Children's Court's procedure, and

(b) any decision or ruling made by the Children's Court,

in or in relation to the proceedings.

(3) Without limiting the generality of subsection (1), the Children's Court must ensure that the child or young person has the fullest opportunity practicable to be heard, and to participate, in the proceedings.

19§ (4) לחוק הנורווגי – (אין זה ציטוט אלא תרגום מתוך הסקירה).²⁴

22§ (4) לחוק האנגלי – החובות של הרשות בנוגע לילד שנמצא בהשגחתה/בטיפולו: (4) לפני קבלת כל החלטה בעניין ילד שבטיפולו או שמוצע שיהיה בטיפולו, על הרשות המקומית לברר את הרצונות והרגשות של הילד, ככל שהדבר בר-ביצוע באופן סביר. (5) בקבלת כל החלטה תיתן הרשות המקומית משקל ראוי לרצונו ולרגשותיו של הילד, בהתחשב בגילו ובהבנתו.²⁵

22 General duty of local authority in relation to children looked after by them.

(4) Before making any decision with respect to a child whom they are looking after, or proposing to look after, a local authority shall, so far as is reasonably practicable, ascertain the wishes and feelings of—

(a) the child;

...

(5) In making any such decision a local authority shall give due consideration—

(a) having regard to his age and understanding, to such wishes and feelings of the child as they have been able to ascertain;

3.2§ לחוק האירי – הרשות, במסגרת תפקידה וככל שהדבר בר-ביצוע, תיתן משקל ראוי לרצון הילד בהתאם לגילו ולמידת הבנתו.²⁶

A24§ לחוק האירי – עמדות הילד: על בית המשפט, לרבות בית המשפט הגבוה, בכל מקרה שהילד מסוגל לגבש בו עמדה וככל שהדבר בר-ביצוע: (א) לקבוע את האופן המתאים להבעת עמדת הילד בהליך; (ב) לתת משקל ראוי לעמדת הילד בשים לב לגילו ולמידת בגרותו.²⁷

9§ (2) לחוק האוסטרלי – בכל מקום שילד או צעיר מסוגל לגבש דעות משלו בעניין הנוגע לביטחונו ולרווחתו, יש לתת לו הזדמנות להביע דעות אלה בחופשיות, וליתן משקל ראוי להשקפות אלו בהתאם ליכולותיו ההתפתחותיות ולנסיבות.²⁸

74§ לחוק הקנדי – טובת הילד: (3) היכן שאדם נדרש, במסגרת תפקידו, להכריע מהי טובת הילד, אותו אדם: (א) יביא בחשבון את עמדותיו ואת רצונותיו של הילד ויתן להם משקל בהתאם לגיל הילד ולבגרותו, אלא אם כן אי אפשר

74 Best interests of child

(3) Where a person is directed in this Part to make an order or determination in the best interests of a child, the person shall,

(a) consider the child's views and wishes, given due weight in accordance with the child's age and maturity, unless they cannot be ascertained;

³⁰ **24§ לחוק האירי** – בקביעת טובתו של הילד, על בית המשפט להתייחס לכלל הגורמים והנסיבות הרלוונטיים, לרבות: (א) גיל, בגרות ומאפיינים מיוחדים של הילד; (ב) היתרונות של קיום מערכת יחסים משמעותית בין הילד. להוריו, לקרובי משפחתו ולאנשים אחרים המעורבים בחייו; (ג) עמדת הילד, במקרה שהילד מסוגל לגבש עמדה והחליט לבטא את עמדותיו ורצונותיו; (ד) הצרכים הפיזיים והרגשיים של הילד; (ה) הצרכים החברתיים, האינטלקטואליים והחינוכיים של הילד; (ו) הרקע הדתי, הרוחני והלשוני של הילד, וצרכיו בהקשרים אלה; (ז) פגיעה או נזק שהילד חווה, או נמצא בסיכון לחוות, לרבות פגיעה בעקבות אלימות במשפחה, והבטחת מוגנותו, בטיחותו ושלומו של הילד.

³¹ **9§ לחוק האוסטרלי** – יש לתת משקל ראוי לדעות ולהשקפות של הילד בנוגע לביטחונו ולרווחתו, בהתאם ליכולתו ההתפתחותית ולנסיבות.

³² **3§ לחוק הקנדי** – מעגן את זכותו של הילד שלעמדותיו יינתן משקל ראוי בהתאם לגילו ולבגרותו. 8§ עושה כן גם ביחס לילדים בטיפול הרווחה.

³³ **A24§ לחוק האירי** – בית המשפט מחויב לתת לעמדת הילד משקל ראוי בשים לב לגילו ולמידת בגרותו.

³⁴ **5§ לחוק הפיני** – עמדותיו ורצונותיו של הילד או של הצעיר... כאשר דנים בהחלטה שנוגעת לילד או לצעיר, או להחלטה שנוגעת לרווחת הילד, יש לתת תשומת לב מיוחדת לעמדות ולרצונות של הילד או האדם הצעיר.

Section 5 – Views and wishes of the child or young person

The children's right to obtain information in a child welfare case affecting them, and the opportunity for them to present a view on the case, must be safeguarded for the child in a manner in keeping with their age and level of development. When assessing that of the need for child welfare, a decision concerning a child or young person or the provision of child welfare, must pay special attention to the views and wishes of the child or young person.

³⁵ **10§ לחוק האוסטרלי** – על מנת להבטיח שילד או צעיר יוכלו להשתתף בקבלת החלטות אשר יש להן השפעה משמעותית על חייו, the secretary of the Department of Communities and Justice (להלן **המזכיר**) אחראי: (1) להעניק מידע הולם/מספק, באופן ובשפה שהוא או היא יכולים להבין, לגבי ההחלטות שיתקבלו, הסיבות להתערבות המחלקה, הדרכים שבהן הילד או הצעיר יכולים להשתתף בקבלת ההחלטות ובמנגנוני התלונות למיניהם; (2) מתן אפשרות להביע את דעותיו בחופשיות, בהתאם ליכולותיו; (3) כל סיוע הדרוש לילד או לצעיר להביע דעות אלו; (4) מידע על האופן שדעותיו יתועדו ויובאו בחשבון; (5) מידע על תוצאות כל החלטה הנוגעת לילד או לצעיר והסבר מלא על הנימוקים להחלטה;

(6) הזדמנות להגיב להחלטה שהתקבלה לפי חוק זה בעניין הילד או הצעיר.

15(4) לחוק הנורווגי – (אין זה ציטוט אלא תרגום מתוך הסקירה):³⁶

- הסעיף קובע כי לכל ילד.ה שיכול לחוות דעה משלו יש זכות להשתתף בכל עניין הנוגע לו לפי חוק זה.
- הסעיף מעגן את זכותם של ילדים לפנות לשירותי רווחת הילד.ה, ללא צורך בהסכמת הוריהם או בעדכון מראש.
- לצורך השתתפותו יקבל הילד.ה מידע מספק ומותאם עבורו, וכן הוא זכאי להביע את דעתו בחופשיות.
- ישנה חובה לשמוע את הילד.ה ולהבטיח כי יינתן משקל לעמדתו בהתאם לגילו ולמידת בגרותו.
- לילד.ה יוסבר באיזה מידע הנוגע לו אפשר להשתמש, ומי יקבל גישה למידע כאמור.
- לילד.ה זכות להביע את עמדתו בטרם קבלת החלטה על שיתוף מידע, ויינתן לעמדתו משקל ראוי, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו.
- השר רשאי להתקין תקנות בנושא השתתפות (ר' חלק 5 לסקירה).

5§ לחוק הפיני –³⁷

Section 5 – Views and wishes of the child or young person

The children's right to obtain information in a child welfare case affecting them, and the opportunity for them to present a view on the case, must be safeguarded for the child in a manner in keeping with their age and level of development. When assessing that of the need for child welfare, a decision concerning a child or young person or the provision of child welfare, must pay special attention to the views and wishes of the child or young person.

נספח

7

תפקידה של העובדת הסוציאלית לפי חוק הנוער בהשוואה בין קנדה, אנגליה, נורווגיה ואוסטרליה

עורכת סקירת הספרות | בלה קלבנוב
בהנחיה ובליזוי של פרופ' כרמית כץ

ספטמבר 2022

מוגש לוועדה לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים
בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך - 1960

תפקידה של העובדת הסוציאלית לפי חוק הנוער
בהשוואה בין קנדה, אנגליה, נורווגיה ואוסטרליה

עורכת סקירת הספרות | בלה קלבנוב
בהנחיה ובלייווי של פרופ' כרמית כץ

ספטמבר 2022

תוכן עניינים

6 רקע

8 מבוא

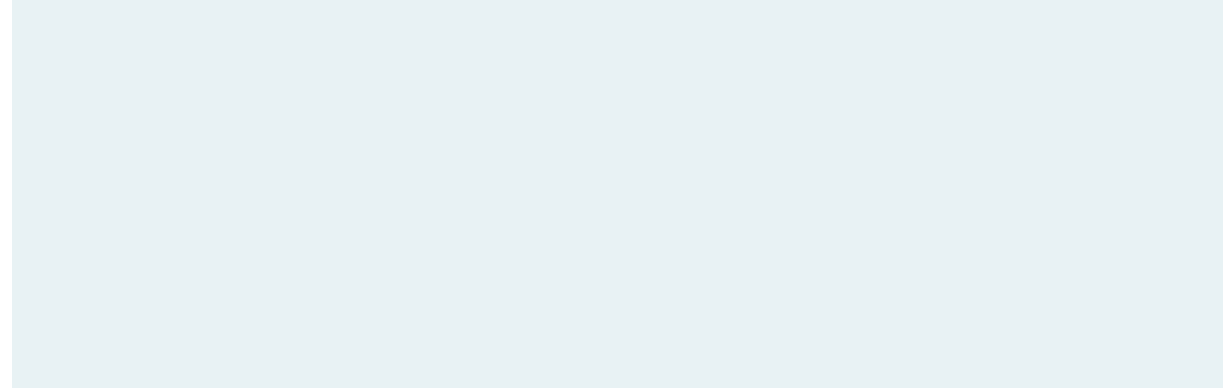
8 קנדה

15 אנגליה

17 נורווגיה

22 סקוטלנד

25 דיון משווה בממצאי סקירת הספרות



33	סיכום ומסקנות מרכזיות
35	מקורות

תרשימים

לעובדות הסוציאליות לפי חוק הנוער תפקיד מרכזי במערך השירותים שמדינות ברחבי העולם מספקות להגנה על ילדים בסיכון. תפקידן של העובדות הסוציאליות לחוק הנוער הוא לאתר ילדים שנפגעו מהתעללות או מהזנחה קשה ולהתערב בעניינם, קרי לפעול להפסקה מיידית של הפגיעה ולסייע בהעצמת הרווחה בבית. במדינות החתומות על האמנה לזכויות הילד שואפים להעמיד את טובת הילד בראש סדר העדיפויות ולהתחשב ברצונותיו ובהעדפותיו במידת האפשר.

בישראל עובדות לחוק הנוער הן עובדות סוציאליות במקצוען, אשר המדינה ממנה ונותנת בידיהן את הכוח החוקי להתערב, במידת הצורך, בחיי משפחות שבהן סיכון לפגיעה בילדים. כתנאי לקבלת המינוי, על העובדות הסוציאליות לחוק הנוער לעבוד באחת המחלקות לשירותים חברתיים בישראל. מתוקף תפקידן, העובדות הסוציאליות לחוק הנוער מוסמכות לבדוק ולקבל כל דיווח על סיכון לכאורה לילדים מידי האחראים עליהם. הבדיקה יכולה להיות גלויה, סמויה או גלויה באופן חלקי. בעת הבדיקה הן יכולות לפנות לכל אדם שיש לו מידע על הילד הנתון בסיכון והן זכאיות לקבל כל מידע. לאחר איסוף המידע ולאחר שהעובדת השתכנעה כי ילד אכן נמצא בסיכון, היא נדרשת להתערב. מתפקידה לפעול בעזרת הידע המקצועי שרכשה, ניסיונה המקצועי, רגישותה, גמישותה המחשבתית והסמכויות שהחוק מקנה לה, כדי למצוא דרכים להפחית את הסיכון לילד ולשפר את מצבו. אופן ההתערבות של העובדת הסוציאלית לחוק הנוער יוכתב, פעמים רבות, לפי החוק העומד בבסיס הרציונל להתערבות: חוק הנוער טיפול והשגחה (התש"ך, 1960), ו/או חובת הדיווח תחת חוק העונשין (תשל"ז, 1977).

לעובדות הסוציאליות לחוק הנוער תפקיד מכריע בשמירה ובהגנה על ילדים בסיכון. אחריות גדולה להתערבות יעילה ומקצועית מונחת על כתפיהן. עם זאת, בזירה קונפליקטואלית שרוויה בסודות, במנגנוני הגנה, בטאבו חברתי ובאינטרסים חזקים, כגון זירת ההתעללות במשפחה, לעיתים קרובות קשה מאוד להגיע להכרעה חד־משמעית על המהלך שיטיב ביותר עם הילד. בשנים האחרונות גוברת ההבנה כי קשיים רבים שהעובדות הסוציאליות לחוק הנוער מתמודדות איתם, טמונים בעצם הגדרת תפקידן. סקירת הספרות הנוכחית נערכה כדי לבחון את תפקידה של העובדת הסוציאלית לחוק הנוער במדינות אחרות בעולם וכדי לבדוק אילו היבטים המיושמים במדינות אחרות אפשר לאמץ לפרקטיקת המדיניות בישראל. תפקידן של העובדות הסוציאליות לחוק הנוער נבחן בהקשר חברתי וארגוני רחב, כך שיהיה אפשר ללמוד על ההקשרים החברתיים ועל המנגנונים התרבותיים אשר עשויים לקדם פרקטיקות מדיניות מסוימות או לעכבן. כמו כן, הדיון המשווה בממצאי סקירת הספרות עשוי לסייע להתבונן התבוננות רחבה על המסקנות המרכזיות שעולות מסקירת הספרות.

רקע לעריכת סקירת הספרות

סקירת הספרות הנוכחית נערכה כדי לבחון את מדיניות שירותי הרווחה הניתנים לילדים בסיכון בהסתכלות רחבה ובלמידה ממדינות נוספות ברחבי העולם. הסקירה בחנה בפרט את תפקידה של העובדת הסוציאלית לחוק הנוער לפי ההקשרים החברתיים בארבע מדינות שונות – קנדה, אנגליה, נורווגיה וסקוטלנד. מדינות אלו נבחרו כדי שהסקירה של התחום תייצג פרקטיקות מדיניות שונות. קנדה וסקוטלנד מייצגות מדיניות המבוססת על הגנת הילד ומחויבת לזכויות אדם; נורווגיה מייצגת פרקטיקת מדיניות סוציאל־דמוקרטית המכוונת לשמירה על רווחת הילדים; ודוח מונרו באנגליה מייצג עבודת מחקר רחבה ושיטתית שבוחנת בביקורתיות את פרקטיקת המדיניות הנהוגה.

בתחילת העבודה נבחנו מסמכי המדיניות המפורסמים באתרים רשמיים מטעמה של כל מדינה. לאחר מכן נסקרו האתרים הרשמיים של משרד הרווחה והאתר של מערכת הגנת הילד, כשהיה אתר נפרד. בהמשך התהליך נבחנו ונותחו המסמכים

המתארים את המדיניות הרשמית: הנתונים הסטטיסטיים על ממדי תופעת ההתעללות במדינה, תפיסת המדינה את התופעה, המטרות שהציבה לעצמה ודרכי ההתמודדות שלה. בשלב השני בתהליך נערך חיפוש במאגרי מידע אמפיריים, ובהם: PsycNet, PubMed, ScienceDirect. החומרים שאותרו נותחו בשיטת ניתוח איכותני תמטי, וגובשו תמות מרכזיות שיוצרות תמונה רב־ממדית ומורכבת ביחס למערכות הגנת הילד. דוח הסקירה הסופי מתמקד בכל מדינה בפני עצמה ובחלקו האחרון דיון משווה בממצאי סקירת הספרות, סיכום ומסקנות מרכזיות.

שירותי הגנת הילד הם מעין יחידות ממשלתיות הפועלות במרבית מדינות העולם ולהן מנדט ממלכתי להתערבות בחיי ילדים ומשפחות כאשר רווחת הילד נמצאת בסיכון (Waterhouse & McGhee, 2015; Wilson et al., 2020). נמצא כי מאפייני השירותים הללו עשויים להשתנות ממדינה למדינה (Gilbert et al., 2011), ולכן תיבחן הפרקטיקה להגנה על ילדים בסיכון הנהוגה בארבע המדינות הנזכרות לעיל. כמו כן ייבחנו השירותים להגנת הילד בקהילה והערכים המובילים את פרקטיקת השירות, תוך התייחסות לתיאוריות מרכזיות אשר מעצבות את המדיניות והפרקטיקה של שירותים אלה. כאמור, סקירת הספרות הנוכחית מתבססת הן על מסמכי מדיניות רשמיים של המדינות הללו, אשר מפרטים את המחויבות הערכית והעשייה הפרקטית של שירותי רווחת הילד, והן על מחקרים אמפיריים שנערכו בארבע המדינות ובחנו היבטים שונים של שירותי הגנת הילד ושל הרפורמות שנעשו בשירותים אלו במרוצת השנים.

קנדה

מדיניות הרווחה הקנדית בכלל, ובפרט מדיניות הגנת הילדים, נחשבות מתקדמות בעיני חוקרים בתחום הרווחה והעבודה הסוציאלית בעולם. זאת בשל מחויבותה העמוקה של קנדה הפדראלית לזכויות אדם, לרווחה ולמאבק בעוני (Habibov & Fan, 2010; Silva, 2011). עם זאת, תפיסת המחויבות בקנדה לנושא הרווחה ובפרט לזכויות ילדים השתנתה והתפתחה לאורך השנים. כך לדוגמה, עד המאה ה-19 נתפסו ילדים בקנדה כ"שייכים להוריהם" ולא הייתה מדיניות רווחה או הסדרה חוקית שתגן על ילדים מפני התעללות או הזנחה (Covell et al., 2018). עד אמצע המאה ה-20 נחשבו ילדים לאנשים נפרדים מהוריהם, שהם פגיעים וזקוקים להגנה מהמדינה (Swift & Parada, 2004). בשלב הזה כבר התגבשה מדיניות מתערבת למקרים שהורים אינם ממלאים את חובותיהם כלפי ילדיהם (Covell et al., 2018). בתקופה זו הפלתה המדיניות קבוצות מיעוטים בחברה הקנדית. במקרים רבים הוכרחו ילדים אבוריג'ינים לצאת מביתם למוסדות דתיים, ואלה כפו עליהם מחיקה של זהותם התרבותית, בניסיון "לסייע" להם להיטמע בחברה הקנדית הלבנה (Gilbert et al., 2011). בשנים האחרונות יותר ויותר עדויות נשמעות על התעללות פיזית ומינית קשה וממושכת כלפי ילדים במוסדות האלו (Gilbert, 2012). לאחר ועדות ביקורת על פרקטיקת המדיניות הזו ועל החוקים שאפשרו אותה, בשנת 2008 הביעה ממשלת קנדה התנצלות פומבית רחבה על המדיניות ומאז היא ממשיכה לבצע רפורמות וועדות ביקורת פנימיות לווידוא השינויים הדרושים (Gilbert et al., 2011). הביקורת הרבה שהציבור בקנדה מותח כיום על מדיניות ההוצאה החוץ-ביתית ועל ההפרדה של ילדים מקהילותיהם ומתרבותם, דורשת מקובעי המדיניות במדינה לשמור על האיזון המורכב והעדין שבין הגנה על זכויות ילדים לבין שמירה על זכויותיהן של משפחות וקהילות (בעיקר של אוכלוסיות מיעוטים) על ילדיהם. הנושא יפורט בפרק הסקירה הנוכחי.

כיום הגישה המקובלת בקנדה היא שילדים הם סובייקטים בעלי זכויות אינדיווידואליות השוות לזכויות ההורים. לפי הגישה הזו, המדיניות בקנדה מאמצת את עקרונות האמנה לזכויות הילד, ופיתוח שירותי הגנת הילד מתמקד בטובת הילד ובהפניית קשב לצרכיו (Trocme et al., 2019). פרקטיקת המדיניות הנהוגה כיום בקנדה מתייחסת לחובות פדראליות או קהילתיות ומאופיינת בשפה של סולידיאריות ומחויבות כלפי כל השוהים החוקיים בקנדה ובעלי האזרחות (גם אם אינם תושבים) (<https://www.casw-acts.ca/en/social-work-practice-child-welfare>). מאחר

שההסדרה הנורמטיבית בקנדה עברה תהליכי "הנמכה" (Devolution), מרבית סמכויות ההסדרה והאכיפה עברו מהרשות הפדראלית למחוזות המקומיים (Habibov & Fan, 2010). אין בקנדה חוק פדראלי אחיד אשר מסדיר את קווי הפעולה של כלל שירותי הרווחה במדינה. עם זאת, עקרונות היסוד והערכים העומדים בבסיס שירותי ההגנה על ילדים הם זהים כמעט לחלוטין בכל המחוזות, ולכן אין הבדלים מהותיים בפרקטיקה הנהוגה ובתיאוריה העומדת מאחוריה בכל הקשור להגנה על ילדים (<https://cwrp.ca/>). לאור זאת, פרק זה יתייחס למדיניות הקנדית ככלל, וספציפיקציות של מחוז מסוים יצוינו במפורש.

חזון ערכי ועקרונות פעולה מנחים

לפי האידיאל של מערכת שירותי הגנת הילד בקנדה, לכל הילדים יש זכות לגדול בבית יציב, שהם בטוחים ומוגנים בו מכל סוג של פגיעה או התעללות, וזכות שכל צורכיהם הפיזיים והרגשיים יקבלו מענה. הרשויות בקנדה מאמינות כי הדאגה לשלומם ולרווחתם של ילדים צריכה להיות בראש סדר העדיפויות הן של הממשלה והן של הקהילה שהילדים גדלים בה. כך למשל, בקנדה מקובל לחשוב כי הוצאות כספיות על שירותים טיפוליים לילדים צעירים ממשפחות פגיעות עשויות לחסוך עלות עצומה בהמשך חייהם למערכות הבריאות, התעסוקה ובתי הסוהר (<https://www.casw-acts.ca/en/social-work-practice-child-welfare>).

הערכים ועקרונות היסוד של מערכות הרווחה האמונות על הגנה על ילדים בכל המחוזות בקנדה הם: (1) שמירה על ביטחון הילדים בראש סדר העדיפויות; (2) חובת דיווח מקיפה בכל מקרה של חשיפה או אף חשד לקיומן של התעללות או הזנחה; (3) שמירה על עיקר האחריות לגידול הילדים בידי הוריהם; (4) הכרה בחשיבותן של המשכיות ויציבות בכל תחומי הטיפול בילדים; (5) הכרה בחשיבותה של התייחסות להשקפותיהם ולרצונותיהם של ילדים בעת קבלת החלטות המשפיעות על עתידם; (6) מתן כבוד למורשת התרבותית והחברתית שהילדים באים ממנה, בייחוד עבור ילדים ילידים (<http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/ShowDoc/cs/P-34.1>).

המנדט של האגפים לרווחת הילד הוא לעבוד עם קהילות שונות כדי לזהות ילדים הזקוקים להגנה ולהחליט כיצד לעזור להם ולהגן עליהם. האמונה המובילה את כל ההתערבויות הנעשות באגף לרווחת הילד היא שהתערבות ממשלתית בחיי המשפחה צריכה להיות מינימאלית ככל האפשר. היא תקפה כל עוד אין ספק כי ההורים מצליחים לספק טיפול ראוי שעומד בסטנדרטים הקהילתיים. אם אינם מצליחים, הדבר מעיד כי הילדים נמצאים בסיכון (Esposito et al., 2014; Fallon et al., 2010). עיקרון מנחה נוסף הוא לפעול תמיד למען טובת הילד ובשמה (Trocmé et al., 2019). העובדות והעובדים בשירותי הגנת הילד בקנדה חותמים על האמנה לזכויות הילד, ובחתימתם מתחייבים לפעול ללא משוא פנים לטובת שמירה על ביטחון ורווחתו של כל ילד ללא הבדלי מוצא, דת, גזע או מין (Government of British Columbia, n.d.). למעשה לפי חזונו של שירותי הגנת הילד בקנדה, יש לשאוף לשיתוף פעולה משולש של הגורמים האמונים על ביטחוןם של ילדים: ההורים, גורמי הרווחה והקהילה שהילדים גדלים בה. כך למשל, קהילות ילידיות בקנדה צריכות להתערב בתכנון ובמתן שירותים ומענים טיפוליים עבור ילדי הקהילה ומשפחותיהם (Government of British Columbia, n.d.).

יש לציין כי מתח משמעותי קיים בין השאיפה להתערבות מינימאלית בחיי המשפחה לבין השאיפה לפעול תמיד לטובת הילד. כפי שיתואר בפירוט בתת-פרק על פרקטיקה ונוהלי עבודה, העובדים הסוציאליים בשירותי הגנת הילד נדרשים להכריע עבור כל מקרה בנפרד אם להתערב בחיי המשפחה. לעיתים קרובות הם חווים קושי גדול בהערכת מידת הסיכון לילדים במשפחה ובוודאי במסגרת הזמן הקצוב שיש להם עד להחלטה אם להתערב או לסנן את המקרה ולהחזירו לטיפול בקהילה. חסם זה, של התלות בגיוס שיתוף הפעולה של ההורים לצד השאיפה המוגדרת בקנדה להתערבות מינימאלית, עלול להביא להחלטה שלא להתערב במקרים רבים של חשד להתעללות בילדים (Silva, 2011).

למרות זאת נראה כי מדיניות ההגנה על ילדים בקנדה משקפת מחויבות גבוהה לשמירה על רווחת הילדים הגדלים בה. באופן כללי, השיח בקנדה על זכותם של הילדים לביטחון, לחינוך ולבריאות מתאפיין בסולידאריות, במחויבות ובאחריות פדראלית או קהילתית (<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/U-3.2>). האתגר של מערכת שירותי

הגנת הילד בקנדה הוא למיין ולסווג מקרים לפי סטנדרטים קהילתיים ובד בבד לשמור על האיזון העדין שבין המחויבות הערכית לשמירה על זכותו של הילד לביטחון לבין זכותן של משפחות לגידול ילדיהן. כאמור, אתגרים אלו ידונו בפירוט בתת-פרקים הבאים.

המבנה הארגוני

בכל המחוזות בקנדה, לכל עירייה מקומית יש סוכנות לרווחת ילדים שבאחריותה המשפטית לחקור דיווחים על התעללות והזנחה בילדים ולנקוט צעדים מתאימים להגנה על הילדים הנפגעים. חשוב לציין כי סוכנויות רווחה אלו מצויות בקהילה ונגישות גם לציבור הרחב בכל שעות היום ובכל ימות השנה (<https://cwrp.ca>). רווחת הילד בקנדה נחשבת תחום עיסוק ייחודי במקצוע העבודה הסוציאלית. ברוב המחוזות בקנדה, לעובדים סוציאליים בסוכנויות לרווחת ילדים יש לפחות תואר ראשון בעבודה סוציאלית, והם רשומים בגוף פרובינציאלי המסדיר ומחייב רק את מי שסיים את הכשרתו בהצלחה לעסוק במקצוע העבודה הסוציאלית ולשמור על האתיקה המקצועית (Trocmé et al., 2019).

בכל הקשור למעטפת הארגונית של העובדים הסוציאליים האמונים על רווחת הילדים, קיימים הבדלים מסוימים בין המחוזות השונים בקנדה. כך למשל באונטריו, מחוז שבו מדיניות הרווחה נחשבת מפותחת מאוד, יש 46 "אגודות סיוע" האחראיות לחקירת חשדות בגין התעללות והזנחה בילדים ולנקיטת הצעדים הדרושים לטיפול בילדים ובנוער הזקוקים להגנה. אגודות הסיוע הללו הן ישויות משפטיות עצמאיות שמועצות דירקטוריון מנהלות ומתאימות לקהילות שהן משרתות (אוכלוסייה כללית, אבוריג'ינית או דתית) (פורטל שירותי הגנת הילד בקנדה – Canadian Child Welfare – Research Portal).

לעומת זאת בקוויבק שירותי ההגנה על ילדים כפופים למשרד הבריאות והשירותים החברתיים. שירותי ההגנה והטיפול ניתנים באמצעות 16 "מרכזי צעירים" (YC), ול"מנהל הגנת הנוער" (DYP) בכל מרכז יש סמכויות של מנהל מחוז לפי חוק המשפט הפלילי לנוער (האתר הממשלתי של קוויבק, <http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/ShowDoc/cs/P-34.1>).

מודל נוסף להתמקמות שירותי הגנת הילד בקהילה הוא של מחוז מניטובה. בפרלמנט המחוז מוקצה שר לשירותי משפחה ומשרדו מפקח על שירותי הגנת הילד. החוק במניטובה יצר רשויות מספר (רשות האומות הראשונות של צפון מניטובה, רשות האומות הראשונות של דרום מניטובה, רשות מטס והרשות הכללית) אשר מפקחות על השירותים, מחלקות תקציבים ומבטיחות שירותים טובים ומתאימים תרבותית לקהילות השונות במחוז (<https://cwrp.ca>).

עד כה תוארו בקצרה שלושה מודלים מרכזיים להתמקמות שירותי הגנת הילד בקנדה והמבנה הארגוני שלהם. שלושת המודלים נבדלים זה מזה במנגנוני הפיקוח והבקרה על השירותים ובמוקדים האמונים על חלוקת התקציבים. עם זאת, כאמור, תקני הגנת ילדים, ערכים וקווי יסוד המשותפים לכל המחוזות בקנדה מנחים את פרקטיקת העבודה בפועל. לכן, למרות השוני במבנה הארגוני של הלשכות ובשמות היחידות שנותנות את השירותים בפריסה רחבה בכל מחוז, פרקטיקת העבודה, כפי שתואר בתת-פרק הבא, ונוהלי העבודה נותרים דומים בכל המחוזות בקנדה.

פרקטיקה ונוהלי עבודה

המטרה המרכזית של העובדים הסוציאליים בסוכנויות לרווחת ילדים בקנדה היא להבין את ההקשר הרחב בנוגע למצבו של הילד – הקשר הכולל את הגורמים המשפיעים עליו, כמו משפחתו (על חוזקותיה וקשייה), הקהילה שגדל בה ומאפייניו האישיותיים – כדי לאזן בין שמירה על ביטחונו ורווחתו של הילד לבין זכויותיה וצרכיה של משפחתו (Silva, 2011). ראו תרשים מספר 1.



כאמור אין בקנדה חוק פדראלי אחיד להסדרת שירותי הגנת הילד, לכן קיימים הבדלים קלים בין המחוזות בקנדה בכל הנוגע לאבחון ולטיפול בחשדות להתעללות והזנחה בילדים. אחד ההבדלים הוא בקריטריונים הממוקדים שהמחלקות או השירותים המקומיים מחליטים על פיהם אם להתערב במקרה שהובא לפתחם. אומנם בכל המחוזות הדגש הוא על התייחסות לכל חשד לפגיעה בביטחונם הפיזי של ילדים, על דאגה לצורכיהם הפיזיים והרגשיים ועל הגנה מפני פגיעה מינית, אך בחלק מהמחוזות הדגש הוא גם על יצירת התנאים הטובים ביותר האפשריים להתפתחותם התקינה של ילדים. באונטריו, בקוויבק, באלברטה ובמחוזות נוספים, מניעה של אבחון צרכים מיוחדים או מניעת טיפולים התפתחותיים שיקומיים, הן עילה מהותית להתערבות השירותים להגנת הילד (Public Health Agency of Canada, 2018).

כל דיווח על חשד להתעללות או הזנחה עובר מעין מיון, שבסופו נקבע איזה מקרה יטופל בשירותי הגנת הילד ואיזה מקרה יוחזר לטיפול בשירותים הקהילתיים (Damman et al., 2020; Silva, 2011). מחקר אורך, שנערך לפני כעשר שנים (2011) במונטריאול, בחן את קריטריוני המיון עבור כל הדיווחים בגין חשד להתעללות מינית שהתקבלו בשירותי הגנת הילד במשך כשנתיים. המחקר סקר כ-303 תיקים על כ-39 משתנים אשר היו עשויים להשפיע על מיון התיקים ועל טיפולם בשירותי הגנת הילד. ממצאי המחקר הראו כי כאשר הפוגע היה מבוגר, שמו המלא היה ידוע, המשטרה הייתה מעורבת, לשירותי הגנת הילד הייתה גישה לילד, התייעצו עם מנהלת השירות, וגם מספר אחים דיווחו על ההתעללות – עלה הסיכוי לטיפול בדיווח בשירות לחקירות ילדים. לעומת זאת, לפי ממצאי המחקר ככל שהתיק נשאר פתוח זמן רב יותר לפני קבלת ההחלטה, כך גדל באופן ניכר הסיכוי לסינון התלונה (Silva, 2011).

ממצאי המחקר עשויים לשקף את אופן ההתמודדות של שירותי הגנת הילד עם עומס הפניות ועם הקושי שטמון בהחלטה באילו מקרים להתערב. נראה כי ככל שלשירותי הגנת הילד יש יותר מידע שתומך בחשש להתעללות או שקיים יותר

מידע שמאפשר את הבירור מול ההורים או הגורם הפוגע, הסיכוי להתערבות הוא גדול יותר (Damman et al., 2020; Silva, 2011). מכאן שמאמצי ההתערבות של שירותי הגנת הילד בקנדה מושקעים ביתר שאת במקרים שבהם הסיכוי הרב ביותר להוכיח כי אכן קיימת התעללות או הזנחה, או במקרים שבהם יש פוטנציאל משמעותי יותר להתערבות, כיוון שיודעים מיהן הדמויות שאפשר לדבר איתן.

כמו כן נראה כי לפני כעשר שנים נערך בקנדה שינוי ערכי במיון התיקים שהובאו בפני שירותי הגנת הילד. מחקרים מראים כי סיכון הדיווחים נעשה קפדני יותר, דבר שעשוי לשקף סטנדרטיזציה שמרנית יותר ביחס לזכויותיהן של משפחות על ילדיהן. כלומר, כיום חשוב יותר לשמור על שלמות המשפחה ועל הזכויות של משפחות על ילדיהן בעת בחינת הדיווחים על התעללות והזנחה (Damman et al., 2020; Silva, 2011). בשנים האחרונות הדגש הוא על סל הכלים של העובדים בשירותי הגנת הילד, שבאמצעותם אפשר לסייע למשפחות לטפל בילדיהן טוב יותר בסביבה הביתית שלהם. זאת למשל באמצעות מתן טיפול רגשי (פרטני או קבוצתי), הדרכת הורים, עבודה בשיתוף פעולה עם גורמים קהילתיים ורבותיים וסיוע חומרי (Farris-Manning & Zandstra, 2003).

שינוי מגמה זה עשוי להעיד על האופן ששירותי הגנת הילד תופסים ילדים – כאינדיווידואלים או כחלק ממשפחתם. נראה ששירותי הגנת הילד בקנדה מנסים לשלב בין שתי התפיסות הללו. הם רואים את הילדים כאינדיווידואלים, אך סבורים שבמרבית המקרים טובתם האישית כפרטים קשורה קשר הדוק בשהייה ובגדילה לצד הוריהם (Damman et al., 2020). נראה כי תפיסה ערכית זו אומנם מכוונת את חזון שירותי הגנת הילד, אך מקשה מאוד על הפרקטיקה היומיומית של העובדות והעובדים הסוציאליים בשירות. מסקירת הספרות אשר בוחנת את פרקטיקת העבודה של שירותי הגנת הילד בקנדה, עולה כי אף על פי שתפיסת העולם היא אינטגרטיבית, הפרקטיקה היא דיכוטומית (Davies & Grenier, 2008) ומתנקזת לכדי טיפול בקהילה לעומת הוצאה מהבית.

כאמור, התפיסה הערכית והמקצועית של שירותי הגנת הילד בקנדה מנחה את העובדות והעובדים בשטח להעדיף טיפול בקהילה ככל שניתן (Damman et al., 2020). האפשרות של הסדר חוץ-ביתי לגידול הילדים עולה על הפרק רק כשהעובדת מעריכה כי המשפחה לא תצליח לספק לילדיה את הטיפול הנאות לפי הסטנדרטיזציה המקובלת, גם אם יינתן הסיוע של האגף לרווחת הילד. מחקרים מראים כי מקרים כאלו הם נדירים במיוחד, בשל האמונה כי לרוב, צורכיהם של ילדים נענים באופן המיטבי בביתם. לכן ילד מוצא מביתו באופן זמני בדרך כלל, כדי לאפשר עבודת שיקום אינטנסיבית עם המשפחה, כך שהילד יוכל לחזור כאשר יהיה בטוח עבורו לחזור. כמו כן, האפשרויות הראשונות שייבחנו בתור הסדר חוץ-ביתי עבור הילד הן קרובי משפחתו או משפחה אומנת (Dumbrill, 2006).

פרקטיקה נוספת שפותחה בקנדה עבור משפחות שהילד הוצא מביתו היא מפגשים מפוקחים בין הילד להוריו. במקרים אלו, העובדת הסוציאלית האמונה על הגנת הילד נוכחת בעת המפגש של הילד עם הוריו. היא מפקחת שהמפגש בטוח עבור הילד ועוזרת לתווך כוונות מיטיבות של ההורה וביטויים התנהגותיים של הילד, וכך מסייעת לשפר את הקשר ביניהם. במחקר שנערך על תחושותיהן של העובדות הסוציאליות ביחס לתפקיד זה, נמצא כי במקרים רבים הן חוות קושי במילוי היבט זה של תפקידן. העובדות הסוציאליות שרואיינו למחקר העירו שנדרשים תכנון טוב יותר של המפגשים, האחדה של שיטת העבודה בין העובדות השונות, ואימוץ שיטות המקדמות מעורבות הורית (Joly et al., 2021).

למרות האמור לעיל תרמה הספרות האמפירית בקנדה להבנת הגורמים שיכולים לסייע ליצור מענה מיטבי ומותאם למשפחות המטופלות. נמצא כי מעורבות הורים בשירותי הגנת הילד עשויה להביא לירידה בשיעורי ההתעללות, להשגת יעדים טיפוליים של ההורים, לאיחוד משפחות בעקבות השמה חוץ-ביתית ולשיפור רווחת הורים וילדים. מידת שיתוף הפעולה של ההורים עם שירותי הגנת הילד תלויה בשלושה דברים: (1) בעמדות ההורים כלפי ההתערבות; (2) ביחסים בין העובדת בשירות לבין ההורים; (3) ובשיתוף ההורים בתהליך ההתערבות. במחקר שנערך בקרב יותר מ-120 משפחות שמטופלות בשירותי הגנת הילד בקוויבק ולהן לפחות ילד אחד שהוצא מהבית, נמצא כי מערכת יחסים טובה, אשר מבוססת על אמון הדדי בין העובדת הסוציאלית להורים, עשויה לנבא שעמדות ההורים כלפי ההתערבות יהיו חיוביות וההורים ישתפו בתהליך ההתערבות (Charest-Belzile et al., 2020). מחקר זה מדגיש את התפקיד המכריע

שהעובדת הסוציאלית ממלאת בשירותי הגנת הילד. כדאי לשלב בהכשרתן של עובדות סוציאליות אלו שיטות לקידום מעורבות הורים המתמקדות בשיתוף פעולה בין הורים לעובדים סוציאליים, כדי שילדים והורים יוכלו להפיק את מרב התועלת מהשירות.

במחקר (Dumbrill, 2010) שהתקיים באונטריו מ־2004 ועד 2009, ובו כ־95 הורים השתתפו בכ־13 קבוצות מיקוד ובראיונות אישיים, השתמשו בשיטת מחקר משתפת ובתיאוריה מעוגנת בשדה בכדי לאפשר להורים, שהיו לקוחות של שירותי הגנת הילד, לפתח מדריך יישומי למשתמש עבור הורים שיצרכו את השירותים הללו בעתיד. מטרת המדריך הייתה לעזור להורים להבין טוב יותר את התהליך ולהתמודד איתו. במחקר נמצא כי אחד הקשיים הגדולים ביותר עבור ההורים כצרכנים של שירותי הגנת הילד, היה הפער ביחסי הכוחות שבין ההורים לעובדים הסוציאליים. המחקר מפרט את השלכות הפער הזה וכיצד מנע מההורים השתתפות פעילה יותר בהתערבות שנערכה במשפחתם. משתתפי המחקר הציעו לפתח מעין ארגון משפטי או עמותה לצרכני שירותי הגנת הילד, שיגשרו על הפערים ביחסי הכוחות. המשתתפים העריכו כי קבוצה מסוג זה תוכל לאזן חלק מהבדלי הכוחות הכרוכים בהתערבות שירותי הגנת הילד (Dumbrill, 2010).

יצירת קבוצת עמיתים או ארגון להתמודדות הורים משותפת הייתה ההמלצה המרכזית של המחקר לעיל. משתתפי המחקר סברו כי קבוצה כזו עשויה לסייע בכמה היבטים. מבחינה אינפורמטיבית, ארגון כזה עשוי לסייע במתן מידע על תהליכי ההתערבות, בייעוץ בנושא זכויות הורות בסיסיות, ובמתן עצות על אפשרויות התערבות שעובדים לא הציעו במקרה מסוים. מבחינה רגשית, קבוצה כזו עשויה לספק תמיכה רגשית ומקום בטוח לשיח על החששות ועל הרגשות הקשים שעלולים לעלות בהתערבות שירותי הגנת הילד. מבחינת אופן הפעולה יהיה בכוחו של הארגון המוצע במחקר לייעץ בנוגע לתגובות האפשריות להתערבות מוצעת, לייעץ על היתרונות או על ההשלכות שהורים אחרים התמודדו איתן בעבר, או לשוחח על האפשרות לסרב להתערבות המוצעת.

מחקר אחר בחן את פרספקטיבת העובדות והעובדים ברשויות להגנת הילד ביחס לקשיים ולמחסומים שהם חווים ומצא גורמים אחרים אשר עלולים להקשות מאוד על עבודתם. העובדים הצביעו על מחסומים מערכתיים כגון חוסר שיתוף פעולה של גורמים טיפוליים ושותפים פוטנציאליים בקהילה, על מחסומים ארגוניים כמו היעדר מדיניות מוגדרת או נהלים כתובים וספציפיים להתמודדות עם מקרים אפורים בתיקי אלימות במשפחה, ועל מחסומים פרטניים כגון עומס רב של תיקים, חוסר הכשרה רציפה ואתגרים שבין עובד/ת למשפחה ספציפית (Olszowy et al., 2020). במחקר זה התמקדו המלצות העובדים בהכשרה ובתקציב. לטענתם הכשרה רחבה יותר והדרכה מתמדת על המקרים שהעובדים מתמודדים איתם ייתנו כלים לעבודה יעילה ומקצועית יותר; תקצוב נוסף, הגדלת כוח אדם והקצאת משאבים טיפוליים נוספים יפחיתו את עומס הפניות לכל עובדת.

לקראת סוף הדיון במדיניות שירותי הגנת הילד בקנדה, חשוב לציין יוזמה מקומית שנערכה בשיתוף שירותי הגנת הילד, בתי ספר אזוריים והמשטרה המקומית. שלושת הגורמים הללו בגבול קוטנאי (Kootenay) יחד עם שותפים מקומיים נוספים כרתו ברית של מחויבות הדדית למניעת מקרי פגיעה בילדים באזורם. בחתימתם על הסכם הברית (בשנת 2014), כל הארגונים והגופים שהביעו את מחויבותם העמוקה לשמירה קהילתית על הילדים הגדלים בקהילותיהם, העלו את המודעות לפגיעה בילדים, יזמו תוכניות לאיתור ילדים נפגעים ויצרו תרבות קהילתית חברתית שמוקיעה את תופעת ההתעללות בילדים (School District No. 8 (Kootenay Lake), n.d.).

כאמור, לקהילות מקומיות בקנדה יש תפקיד חשוב בשמירה על ביטחונם ועל רווחתם של ילדים – הן בעיני עצמן והן בעיני השירותים האמונים על כך מתוקף החוק. באופן טבעי, חלק מהקהילות מעורבות יותר וחלקן פחות. הקהילה בגבול קונטאי נותנת דוגמה חשובה להתמודדות מערכתית ולקבלת אחריות חברתית למיגור תופעת ההתעללות בילדים. הגורמים הקהילתיים בקונטאי מיפו את כל המרחבים הפיזיים והדיגיטאליים שילדים עשויים להיפגע בהם וכתבו מסמכים מפורטים לכלל הקהילה, אשר מגישים מידע על ההיבטים שיש לבחון בעת חשיפת ילד לסיכון מסוים, על הערכת מידת הסיכון, על הבאה בחשבון של גורמים התפתחותיים, מגדריים, וחברתיים תרבותיים, ועל דרכי התמודדות אפשריות.

לסיכום תת־פרק זה, הסוכנויות לרווחת ילדים אמונות על חקירת התלונות בגין התעללות והזנחה (אחריות שנקראת "שירות הגנת הילד"). לפי ממצאי תחקור התלונות, על העובדים הסוציאליים האמונים על שמירה על ילדים בסוכנויות הרווחה האלו (Child Protection Worker / Director of Child Protection (DCP)) להעריך אם ההורים עשויים להצליח לגדל את ילדיהם למרות הקשיים שהם מתמודדים איתם. אם העובדת הסוציאלית מעריכה שכן, עליה להציע שירותי תמיכה במשפחה, אך אם להערכתה ההורים אינם כשירים לגדל את ילדיהם באופן מיטיב מסיבה מסוימת, עליה לארגן לילדים הסדר חוץ־ביתי באומנה או באימוץ ולפקח עליו (Canadian Child Welfare Research Portal, n.d.).

אפשר לתאר את פרקטיקת העבודה של עובדי שירותי הגנת הילד בקנדה בסכמה פשוטה, שגבולותיה הרחבים נועדו לתת ביטוי לשיקול דעתו של העובד. אולם פשטות זו היא שלעיתים מקשה על העובדים ומותירה אותם עם שאלות קשות ביחס לסיכון התלונות שמגיעות לפתחם, לאופן ההתערבות ולמשך הזמן שמוקצב לניסיון לסייע למשפחה, כשידוע שצורכיהם של הילדים אינם נענים. לאור זאת, היוזמות החדשניות בקהילות בקנדה זוכות למעמד חשוב בהתמודדות שירותי הגנת הילד עם המשימה לשמור על ביטחון הילדים ועל רווחתם.

מתוך היוזמות שנסקרו עולות כמה מסקנות מרכזיות. ראשית, על הקהילות המקומיות לקבל תפקיד משמעותי בבחינת השירותים המיועדים לילדים ולמשפחות ובהתאמתם לאופי הקהילה המסוימת. שנית, על הקהילות להתחייב לפעול למען שמירה על הילדים הגדלים בהן. כמו כן, יש לבחון את החסמים המרכזיים בתפקיד הן בעיני העובדות והעובדים והן בעיני מקבלי השירותים. אפשר להתייחס באופן ספציפי להרחבת ההכשרה של העובדים והעמקתה, למתן הדרכה רציפה ומקצועית, להקלה בעומס התיקים (כדי להגדיל את הסיכוי שקשרי אמן ייווצרו בין העובד/ת להורה) ולבחינת האפשרות ליצור ארגון של הורים שנעזרו בשירותי הגנת הילד (כדי לגשר על פערי הכוחות).

לאור כל האמור, נראה כי אף על פי שאין חוק פדראלי אחיד לכל המחוזות בקנדה, יש מעין סטנדרטיזציה המאורגנת לפי ערכים אחידים ועקרונות יסוד, שלאורם עובדות ועובדים בשירותי הגנת הילד מממשים את המדיניות בעבודתם היומיומית. קנדה מאופיינת במדיניות רווחה מתקדמת, והיא מצליחה ליזום פרויקטים חדשים ומבוססים אמפירית, אשר עשויים להיכנס לסל הכלים של העובדות והעובדים בשירותי הגנת הילד. עם זאת, כמו במדינות אחרות בעולם, ניכר כי העובדים חווים קושי בהערכת רמת הסיכון של ילדים, מפאת עומס בתיקים ומחסור בנהלים מוגדרים. נראה כי המחסור בנהלים כתובים נובע מהמתח העדין שנוצר מהשאפה לאזן בין הרצון לשמור על הילדים לרצון לשמור על זכויותיהן ועצמאותן של משפחות. לא נמצאה התייחסות אמפירית או תיאורטית במדיניות של קנדה בנוגע למתח הזה, להשלכותיו או למחשבות על פתרוננו.

אנגליה

סקירה זו על אנגליה מתמקדת בהמלצות דוח מונרו, אשר סוקר את השינויים במדיניותה של אנגליה בקשר לשירותי הגנת הילד. לא נתייחס לכלל ההיבטים מאחורי מדיניות אנגליה, משום שהיא בירוקרטית מאוד ובשל כך מתאימה פחות ליישום במדינת ישראל. בשונה מהסקירות על המדינות האחרות יתמקד תת־פרק זה בהמלצותיו של הדוח, מבחינת החזון הערכי ועקרונות פעולה מנחים, המבנה הארגוני ופרקטיקה ונוהלי עבודה.

חזון ערכי ועקרונות פעולה מנחים

לחזון הערכי של שירותי הגנת הילד באנגליה שלוש מטרות. המטרה הראשונה היא ליצור תוכניות יעילות ורחבות היקף למניעת התעללות בילדים במקום תוכניות טיפול והתערבות אינטנסיביות בהתעללות, וכן לזהות מוקדם מקרי התעללות ולהתערב בהקדם האפשרי במקרים שזוהו. הנתונים האמפיריים שנסקרו בדוח מונרו חשפו כי תוכניות מניעה הן יעילות יותר במיגור מקרי התעללות מאשר תוכניות טיפול והתערבות לאחר שההתעללות כבר מושרשת בדינאמיקה המשפחתית. כמו כן, הנתונים מראים שההתערבות יעילה יותר וחוסכת לשירותי הגנת הילד משאבים, ככל שהיא קצרה וממוקדת בילדים ובמשפחות ונעשית בשלבים מוקדמים יותר של התעללות, בסמוך לתחילתה או אפילו עוד לפני שאירעה.

המטרה השנייה שדוח מונרו מעלה כעיקרון מנחה לפעולה היא מומחיות והתמחות העובדות והעובדים הסוציאליים בשירותי הגנת הילד. דוח מונרו מתאר צורך ברפורמה רחבת היקף בהכשרת העובדות והעובדים הסוציאליים, החל מההכשרה הראשונית בבתי הספר לעבודה סוציאלית וכלה בהדרכות והכשרות שנמשכות כל עוד הם מועסקים בתפקיד ועד שיתמקצעו ויתמחו משמעותית בתחום. הדוח דן בתחומי ידע שהעובדים נדרשים להבין לעומק כבר בשלבי ההכשרה הראשונים, כגון גיוס לשיתוף פעולה, עבודה עם ילדים ומשפחות במצבי טראומה, התפתחות ילדים והשלכות של אירועי חיים קיצוניים על שלבי ההתפתחות. הדוח מייחס חשיבות מכרעת גם להדרכה רציפה ומתמשכת שמאפשרת לכל העובדים העוסקים בהגנה על ילדים לשתף בהתלבטויות מקצועיות ובקשיים הרגשיים הנלווים לתפקיד. כותבי הדוח מציינים שרפורמה כזו כרוכה בהשקעה כספית גדולה, אך החיסכון עשוי לגבור על ההשקעה לאורך זמן, ולכן השקעה בהתמחות והתמקצעות העובדים צריכה להיות בראש סדר העדיפויות.

המטרה השלישית של דוח מונרו היא לקדם את מעמדה של העבודה הסוציאלית להגנת הילד בממשלה ובפרלמנט באנגליה. דוח מונרו טוען כי לעבודה הסוציאלית, ובפרט לשירותי הגנת הילד, מגיע לבלוט יותר, להיראות ולהישמע בקרב מקבלי ההחלטות וקובעי המדיניות באנגליה. כותבי הדוח ממליצים למנות מעין "עובדת סוציאלית ראשית", שתפקידה לייעץ לממשלה בכל הנוגע לשירותי הגנת הילד, לתוכניות הטיפול המוצעות באנגליה, לכיווני התפתחות עתידיים ולהתחדשות החזון של שירותי הגנת הילד.

לסיכום, שלוש המטרות בדוח מונרו ביחס לחזון שירותי הגנת הילד ועקרונות פעולה מנחים, מתמקדות בפעולות ובצעדים אקטיביים להתמקצעות ולהתייעלות של שירותי הגנת הילד באנגליה. בתת־פרק הבא תיסקר התייחסות הדוח להרגלי העבודה ולפלטפורמות הארגוניות שעשויים לתרום למימוש החזון לעיל.

המבנה הארגוני

בתת־פרק זה יתוארו המלצותיו של דוח מונרו ביחס לשינויים הארגוניים שיש לבצע בכדי להגשים את החזון שתואר לשירותי הגנת הילד באנגליה. לפי הדוח, מדיניותה של אנגליה ביחס לשירותים החברתיים הייתה תחילה להחיל תהליכי התמקצעות. במרוצת השנים נמצא כי הרפורמה הזו הסבה את תשומת ליבם של העובדים בשירותי הגנת הילד מיצירת מערכות יחסים המושתתות על אמון והכלה להקצאת מרבית המשאבים לתייעוד קפדני ולפעולה שיטתית ובלתי

מתפשרת לפי הנהלים. דוח מונרו ממליץ על רפורמה נוספת שתעודד עובדים להפעיל שיקול דעת וגם תדאג להכשרות ולהדרכות עקביות לשיפור התמחותם.

נוסף על כך הדוח ממליץ לעובדות ולעובדים בכירים בשירותי הגנת הילד לעסוק בטיפול ישיר בילדים ובמשפחות, במשרה חלקית. לדבריהם של כותבי הדוח, טיפול ישיר לצד הדרכתם וניהולם של עובדים צעירים עשוי לתרום לחיבור בין המדריכים לבין המודרכים. כמו כן, כותבי הדוח ממליצים לעובדים הסוציאליים העוסקים בטיפול ישיר במשפחות לייעץ לעובדים בתפקידים הבכירים לקראת רפורמות התנהלות וקבלת החלטות. המטרה היא להשמיע את קולם של העובדים בשטח ולהאיר על הקשיים והאתגרים שלהם, כי יש לכך פוטנציאל לשפר את מיומנויות הטיפול.

לבסוף כותבי הדוח מדגישים שחשוב לאסוף נתונים על ההתערבויות שנעשו וללמוד למידה מושכלת מהם. הדוח מדגיש שיש להשוות את הנתונים למידע ארצי ולאומי או להשוות אותם לאורך השנים כדי ללמוד על פרקטיקות התערבות שונות. עם זאת, אי אפשר ללמוד על מדד ספציפי רק ביחס לעצמו. כך למשל, נתונים נמוכים של השמה חוץ-ביתית בשנה החולפת עשויים לרמוז שלמשפחה יכולת גבוהה להתגייס לטובת הטיפול בבן משפחתם, או לחלופין שהמערכת אינה מצליחה לאתר ביעילות ילדים בסיכון. לאור האמור, נראה כי כותבי הדוח מציעים לרענן את נוהלי העבודה כדי לאפשר את אימוץ פרקטיקת העבודה המומלצת, שתפורט בתת-פרק הבא.

פרקטיקה ונוהלי עבודה

המלצות הדוח לפרקטיקה ולנוהלי העבודה מתמקדות הן בחוויות הקונקרטיות והיומיומיות של העובדות והעובדים בשירותי הגנת הילד והן בנוהלי עבודה כלליים המסדירים את גבולות התפקיד והעשייה של שירותים אלו. הדוח ממליץ למשל לשמור בקפדנות על האיזון העדין שבין עבודה לפי נהלים מוקפדים, אשר מסדירים ומנרמלים את העבודה בשירותי הגנת הילד לפי סטנדרטים אחידים, לבין מתן אפשרות לשיקול דעת של העובדות והעובדים. ברוח זו כותבי הדוח ממליצים להטיל אחריות נוספת על הרשויות המקומיות, שיציעו מגוון שירותים לאנשים הזקוקים להם במרחב הגיאוגרפי והחברתי-תרבותי שלהן. לפי הדוח מומלץ לאפשר לכל רשות להגדיר את הידע והמיומנויות הדרושים לעובדי שירותי הגנת הילד בתחומה (לסייע לעובדים שלה לרכוש את המיומנויות הללו ולגייס עובדות ועובדים חדשים). לרשויות המקומיות הזכות לשקול את השינויים הנדרשים גם בהדרכת הצוותים ובפיקוח על השירותים.

הדוח מדגיש את הצורך לשפר את המנגנונים לזיהוי ולאבחון ילדים שחוו התעללות או הזנחה וזקוקים לטיפול. לשם כך יש לשמור על תיאום הדוק בין כל הגורמים (כמו ברווחה, במערכת החינוך או המשפט) המטפלים במשפחה מסוימת. כמו כן צריך להעלות מודעות לגורמי סיכון מבוססים להתעללות בילדים, ובהם מחלה נפשית של אחד ההורים, שימוש בסמים או באלכוהול ואלימות זוגית. לבסוף הדוח שם את הדגש בשימוש ב"ראיות ממשיות" להערכה מדויקת ו"אמיתית" ככל האפשר של מצבה של כל משפחה, ובקשב הדרוש לחוויותיהם של צרכני ומפעילי השירותים, כדי לשמור על איכות העזרה שניתנת לילדים.

לסיכום, ההמלצות בדוח מונרו מכוונות ליצירת איזון טוב יותר בין כללים חיוניים, עקרונות ומומחיות מקצועיים לבין השאיפה לעזור לילדים, שהיא תהליך אישי אנושי ובין-אישי. הדוח מצוין כי כאשר הבירוקרטיה בעבודה נעשית דומיננטית מדי, לב העשייה הבין-אישית עלול לאבד. כותבי הדוח מבקשים לשקול את כלל ההמלצות יחד, בשל החשש כי אימוץ סלקטיבי של חלק מההמלצות עלול להפר את האיזונים העדינים בתפקיד שירותי הגנת הילד, כפי שפורטו בתת-פרק זה. כמו כן, כותבי הדוח מדגישים כי ההמלצות המפורטות בדוח הן תהליכים שעלולים לדרוש זמן רב עד שיהיה אפשר לראות את פירותיהם. כך למשל לעובדים דרוש זמן עד שיפתחו את הידע והמיומנויות הדרושים, יתרגלו לדרכי העבודה החדשות ויהיו יעילים יותר בעבודה.

נורווגיה

נורווגיה נבחרה להיכלל במחקר הנוכחי בשל מדיניות הרווחה הסוציאל-דמוקרטית המפותחת שלה. מתוך תפיסת העולם הסוציאל-דמוקרטית, נורווגיה מפנה משאבים רבים למערכת הרווחה ובעיקר לרווחת הילד. בשונה משאר המדינות הנסקרות במחקר זה, פרקטיקת המדיניות הנורווגית מונעת מהרצון לשמור על רווחת הילדים במדינה, ולא מהרצון להגן עליהם כשהם מאותרים בסיכון. מכאן שכל המערכת נקראת המערכת לרווחת הילד ופועלת לשם כך, לעומת המדינות שבהן יש מערכת להגנת הילד, וזו מתערבת רק כאשר הילד מצוי בסיכון ממשי. כפי שיפורט בתת-פרק הנוכחי, המערכת לרווחת הילד בנורווגיה שמה לה למטרה לתת מרצון שירותים וטיפול לילדים ולמשפחות המתמודדים עם קשת רחבה של צרכים וקשיים. תפיסה זו נרחבת יותר מתפיסת "שירותי הגנת הילד" במדינות אחרות שנסקרו כגון אנגליה, סקוטלנד ואף קנדה.

חזון ערכי ועקרונות פעולה מנחים

בהתבוננות ברבדים הערכיים המנחים את עבודתם של שירותי רווחת הילד, נראה כי נורווגיה מאופיינת בערכים דמוקרטיים ובמדיניות השואפת לצמצום הפערים החברתיים-כלכליים בחברה באמצעות מיסוי גבוה. מדד האי-שוויון בהכנסה בנורווגיה הוא מהנמוכים במדינות ה-OECD (Parton, 2020). מדיניות זו מאפשרת למדינה לספק מגוון רחב של שירותי רווחה ציבוריים, כגון חינוך, בריאות, פנסיה ושירותים חברתיים אחרים (Jensen, 2020).

בהתייחסות ממוקדת למערכת רווחת הילד נראה כי נורווגיה מדגישה שהיא מספקת שירותי רווחה לילדים ולמשפחות ולא רק שירותי הגנה לילדים בסיכון. לכן שירות זה נקרא בנורווגיה "השירות לרווחת הילד" (Vis et al., 2021). בשירותי רווחת הילד בנורווגיה כל המשפחות והילדים שיש סיבה להאמין שהם זקוקים לשירותי הרווחה נבדקים ומתקבלים לטיפול. זאת לעומת מערכות רווחה המושתתות על שמירה והגנה על ילדים במצבי סיכון ולכן פועלות לרוב על בסיס זיהוי ואיתור. האמונה המנחה את השירותים לרווחת הילד בנורווגיה היא שילדים ומשפחות רבים עשויים להיעזר בשירותי הרווחה מסיבות אחרות מלבד התעללות והזנחה. בשל כך נקבע הרף הנמוך לקליטת ילדים ומשפחות לטיפול. בהנחיות הרשמיות לקבלת מקרים לטיפול בשירותי הרווחה, מוסבר כי מטרת הסף הנמוך היא לאפשר הערכה מעמיקה יותר של צרכים בכל המקרים המדווחים, אלא אם הפנייה אינה מוצדקת בעליל (Vis et al., 2021). לפי מדיניות אינקלוסיבית זו של שירותי רווחת ילדים, יותר ילדים ומשפחות עשויים לקבל טיפול וסיוע מאשר לפי מדיניות הגנה שנותנת מענה רק במקרי סיכון אקוטי.

ה"חוק לטובת הילד" מנחה את כלל הפעילות של שירותי רווחת הילד, והוא מבוסס רובו ככולו על האמנה לזכויות הילד. בנורווגיה האמנה לזכויות הילד נחקקה כחוק לאומי, מעשה הממחיש את האחריות שממשלת נורווגיה מקבלת על עצמה ביחס לשמירה על זכויות ילדים (<https://www.youtube.com/watch?v=TXWzOpkHuEI>). מטרת החוק היא להבטיח שילדים ובני נוער יחיו בתנאים שמאפשרים את מיצוי מלוא זכויותיהם, ושהרשויות יסייעו בזמן הנכון, אם תנאי המחיה של הילדים אינם מאפשרים סביבה בטוחה, התפתחות תקינה או בריאות מיטבית (Norway, 2013). מלבד זכויות הילדים, בחוק זה מפורטים גם אמצעי הסיוע שעומדים לרשות המשפחות (מרכזי הורות, תוכניות תמיכה וכדומה), גם סמכויות המדינה ביחס למקרים שעליה להתערב בטיפול בילד, וגם זכויות ההורים להגשת ערר בעניינם. ה"חוק לטובת הילד" מטיל על שירותי רווחת הילד את החובה הסטטוטורית להבטיח את כל אלו ואת מתן התמיכה למשפחות שזקוקות לסיוע (Bennett, 2006; Tuastad et al., 2019).

יש לציין כי אף שמדיניות שירותי רווחת הילד בנורווגיה נשארה עקבית לאורך השנים, בשנת 2011 חתמה נורווגיה על אמנת מועצת אירופה למאבק באליומות נגד נשים ואליומות במשפחה ולמניעתן. בשנת 2016 תוקן חוק העונשין האזרחי הכללי כדי למלא את חובות הדיווח באמנה זו, לרבות ביחס לנישואין בכפייה. מאז 2016 חלה מגמת עלייה מתמדת

בפניות שדווחו לשירותי רווחת הילד בנורווגיה. בשנים אלו עלתה כמות הדיווחים לשירותי רווחת הילד בכ-57 אחוזים (Statistics Norway, 2020). לעלייה כזו בדיווחים מספר הסברים אפשריים: (1) המודעות הציבורית לחובת הדיווח עלתה; (2) גדלו המשאבים שניתנו לשירותי רווחת הילד ואפשרו הצעת שירותים למשפחות עם בעיות אקוטיות פחות; ו-(3) מצבן הסוציאקונומי והחברתי של קבוצות מיעוטים, מהגרים ומשפחות בעלות הכנסה והשכלה נמוכות, התדרדר מנסיבות גלובאליות ובהן משבר הקורונה (Vis et al., 2021). בתת-פרק הבא יפורט המבנה הארגוני, אשר עובר התאמות בשנים האחרונות כדי לתת מענה לעלייה זו בפניות לשירותי רווחת הילד.

המבנה הארגוני

שירותי רווחת הילד בנורווגיה נמצאים ברשויות המקומיות, והן האחראיות ליישום המקומי והיומיומי של חוק טובת הילד (Studsrd et al., 2018). בכל מחוז שירותי הרווחה מתפקדים כמעין בית משפט שמאשר את צווי ההוצאה החוץ-ביתית. מושלי המחוז מפקחים על פעילות אגפי רווחת הילדים ומטפלים בבקשות ערר. בכל רשות מקומית קיים אגף רווחה שמתכלל את הטיפול בילדים ובמשפחות על פי תוכניות הטיפול והמניעה השונות. במצבי קיצון, כשאנשי המקצוע סבורים שהמשפחה לא תוכל לענות על צורכי ילדיה גם באמצעות תוכניות הסיוע, מוצאים פתרונות השמה חוץ-ביתית. כדי לאשר את ההשמה, על העובדות בשירותי רווחת הילד בנורווגיה לפנות למינהל המושל המחוזי, שהוא סוכנות ממשלתית המייצגת את הממשל המרכזי בכל מחוז בנורווגיה. המושל הוא נציג המלך וממשלת נורווגיה בכל מחוז, ותפקידו לקשר בין המדינה לעיריות. הוא חלק מהרשות המבצעת ולכן המלך ממנה אותו רשמית בישיבת ממשלה. מושל המחוז כפוף גם למשרד השלטון המקומי והמודרניזציה. יש לו מספר תפקידי פיקוח וניהול כולל פיקוח על עבודת הרווחה (Holdsworth, 2004).

במקרים שבקצה רצף הסיכון, כשקיים סיכון שלילי ייגרם נזק חמור מהישארותו בבית או כשילד נותר ללא טיפול, ראש שירותי רווחת הילד בעירייה יכול להוציא צו חירום מידי להוצאה חוץ-ביתית ללא הסכמת ההורים. צו החירום חייב לעמוד בתנאים מחמירים הקבועים בחוק ולא יינתן אם אמצעי סיוע מוצע עשויים להפחית את הסיכון לפגיעה בילד. כאשר ניתן צו חירום, הוא נשלח לאישור ועדת הרווחה המחוזית, ועל יושב ראש הוועדה לאשרו בהקדם האפשרי, ורצוי תוך 48 שעות. במקרים הללו ההורים יכולים להתלונן בפני מועצת הרווחה המחוזית כדי לדחות את צו החירום. אם התלונה אינה מתקבלת, ההורים יכולים לערער על ההחלטה בבית המשפט המחוזי.

תהליך העבודה הארגוני של אגפי רווחת הילד בנורווגיה מוסדר ומובנה באופן אחיד בכל מחוזות המדינה. שירותי רווחת הילד מחויבים לתעד כל פנייה או דיווח שמגיעים אליהם ולקבל החלטה תוך שבוע ימים, אם המקרה שדווח יתקבל לטיפול בשירותם או יועבר לטיפול בשירותים אחרים בקהילה, כמו מרכזי המשפחה (מרכז קהילתי שבו ניתנים שירותי הדרכת הורים, טיפולים פרא-רפואיים לילדים, פעילויות הורה-ילד פרטניות וקבוצתיות ועוד). תהליכי הטיפול בפניות זהים ללא קשר לפרטי המדווח – אדם פרטי, מוסד חינוכי, ארגון סיוע או מוסד רפואי. יש לציין כי אין הגדרה ספציפית של התעללות או הזנחה שיש לעמוד בה בכדי להתקבל לטיפול שירותי רווחת הילד בנורווגיה. כאמור, מדיניות שירותי רווחת הילד בנורווגיה קובעת כי יש לקבל ילדים ומשפחות לטיפול, גם כאשר התנאים בסביבת הילד עלולים להזיק להתפתחותו או כשאפשר לשפר את תנאי גדילתו והתפתחותו. זאת בשונה משירותי הגנת הילד שמסננים את הילדים המתקבלים לטיפול לפי מידת הסיכון שהם חווים בבית (Vis et al., 2021).

פרקטיקת המדיניות בנורווגיה מבוססת על עבודה שוטפת ועל שיתוף פעולה בין שני גופים ממשלתיים. (1) מחלקת המחקר והפיתוח היא גוף ממשלתי האמון על הרחבת הבסיס התיאורטי שהחוק לטובת ילדים מבוסס עליו ותוכניות הטיפול והמניעה השונות נגזרות ממנו. מומחים בתחום הטיפול בילדים בוחנים את המדיניות הנהוגה ואת השירותים המוצעים באגף לרווחת הילד בחינה אמפירית ותיאורטית רציפה. סקרים ומחקרים נערכים בקרב צרכני השירותים והאוכלוסייה בכלל, ונאסף מידע על התוכניות ועל היבטים שהצרכנים מבקשים לשמר או לשפר. פרקטיקת המדיניות מתוקנת באופן מתמיד לפי המידע שנאסף. (2) מחלקת הטיפול החוץ-ביתי הלאומי היא גוף האמון על ההיבטים

המעשיים ברווחת ילדים, וביניהם תכנון וניהול מוסדות עבור ילדים שהוצאו מהבית, גיוס, הכשרה וליווי של משפחות אומנה. אלו יפורטו בתת-פרק הבא.

פרקטיקה ונוהלי עבודה

התערבות שירותי רווחת הילד בנורווגיה מחולקת לשני אפיקי עבודה. האפיק הראשון הוא וולונטארי ומציע שירותים כגון היועצות, תמיכה, הדרכה ופעילות דיאדית. בפנייה עצמית של הילד או של הוריו אפשר לקבל גם התערבות טיפולית וסיוע בהתמודדות עם ילדים. האפיק השני מסייע במקרים שדווחו סיכון לרווחתו של הילד או פגיעה בו (שירותי הרווחה עשויים להתערב גם במקרים שהדיווח נוגע לפגיעה ברווחת הילד ולא לסיכון ממשי). התערבות השירות מתחילה בחקירה של כל דיווח שמגיע אל השירות. החקירה תיערך בהקדם האפשרי ותוך שלושה חודשים לכל היותר. בנסיבות מסוימות אפשר להאריך את מועד החקירה עד לשישה חודשים. בחקירה יאספו שירותי רווחת הילד את המידע הדרוש על הילד ועל מצבו כדי לקבל החלטה מושכלת על הצורך באמצעים להגנה על הילד. המידע ייאסף מהדיווחים שהתקבלו בשירות לרווחת הילד, משיח עם הילד עצמו, וגם מקשר עם גורמים אחרים המכירים את המשפחה, ובהם מרכז הבריאות המקומי, המסגרות החינוכיות של הילד ופסיכולוגיות השירות הציבורי.

שלב החקירה מסתיים כאשר מתקבלת החלטה בשירות לרווחת הילד אם להתערב במקרה או לא. בשלב הבא, עובדת השירות נפגשת עם הילד והוריו. לעיתים ההורים מתבקשים להגיע לפגישה במשרדי הרווחה ולעיתים העובדת מגיעה אליהם הביתה (כתלות במצב ניידות ההורים ובתחושתה של העובדת בנוגע למידע המצוי בידיה. אם ברצונה להמשיך להתרשם ממצב המשפחה ומתנאי המחיה של הילד, תבקש להגיע בעצמה לבית המשפחה). בפגישה זו, נוסף לשיחה בעל פה, המשפחה מקבלת דף המפרט בכתב את חששות השירות לרווחת הילד במשפחתם (Alliance for Child Protection in Humanitarian Action, n.d.).

כאמור, סף ההתערבות של שירותי רווחת הילד בנורווגיה נמוך בהרבה מהמקובל במדינות של פרקטיקת הגנה על ילדים בסיכון. שירותי רווחת הילד בנורווגיה עשויים להציע סל שירותים רחב גם למשפחות שאין בהן סיכון משמעותי לילדים אלא צורך בתמיכה ובהדרכה; זאת כדי למנוע התדרדרות למקרי קיצון של פגיעה בילדים (Nygren et al., 2019). שירותי רווחת הילד בנורווגיה מציעים מגוון גדול של שירותי אבחון, טיפול והדרכה: הדרכת הורים, תוכניות לטיפול בהורות, ייעוץ אישי/כלכלי, תיווך לשירותי סיוע אחרים, הצעת פעילויות פנאי נתמכות לילדים בסיכון, הנגשת שירותי ליווי ותמיכה חיצוניים, גישה לשירותי חינוך כמו מעונות יום, ועוד. כשהילד נותר בסיכון מציעים השמה במשפחות אומנה או בפנימיות ומעקב אחר הילדים שהושמו (Nygren et al., 2019; Vis et al., 2021).

יש לציין כי אופן הטיפול העיקרי והנפוץ ביותר בשירותי רווחת הילד בנורווגיה הוא הטיפול והתמיכה הוולונטאריים בילדים ובמשפחות; כלומר תוכניות טיפול שהמשפחות והילדים מגיעים אליהם מרצונם ואינם מחייבים טיפול (Vis et al., 2021). נמצא כי ארבעת השירותים הרווחים ביותר בנורווגיה הם: מינוי איש קשר לתמיכה אישית בילד (מעין חונך); מעקב על הכנסת הילדים למסגרות חינוכיות (בדומה לשירות קציני הביקור הסדיר בישראל); תמיכה כלכלית בפעילויות למען הילד; ייעוץ והכוונה להורים (Melinder et al., 2021).

שירות נוסף, שמוצע כדי לסייע למשפחות להתמודד עם קשייהן ולספק לילדיהן את המענה לכל צורכיהן, הוא "כינוס משפחתי קבוצתי". הכינוס המשפחתי הוא פגישה שגורמים מיטיבים ממעגלו הקרוב של הילד – דודים ודודות, סבים וסבתות, ומבוגרים אחרים המוכרים לילד היטב – מוזמנים אליה. בפגישה הזו, כל האנשים המשמעותיים ביותר לילד מתגייסים לטובתו ורוקמים יחד תוכנית מעשית לשיפור מצב המשפחה. הכינוס עשוי להיות בהסכמה חופשית או מנדטורי כתלות בהערכת הסיכון של הילד. אם העובדת הסוציאלית של המשפחה מאמינה כי הכינוס המשפחתי הקבוצתי צריך להיות מנדטורי במקרה מסוים, היא יכולה להגיש בקשה לוועדה ייעודית שמתכנסת בתכיפות רבה ולקבל אישור לכך. חשוב לציין כי גם הילד עצמו נוכח בכינוס המשפחתי, שותף לשאלות המרכזיות לדיון (שנכתבות עם עובדת מטעם השירות לרווחת הילד ועם הורי הילד) ושותף פעיל בהחלטה על הגורמים שיוזמנו להשתתף בכינוס המשפחתי

(Studsrd, 2018). בתום הכינוס הראשון נקבעת פגישת המשך ועדכון כדי לוודא שההחלטות שהתקבלו בכינוס אכן מיושמות ומסייעות לשפר את מצבו של הילד. כך שירותי רווחת הילד מגייסים ורותמים את הכוחות הקיימים במשפחה המורחבת לטובת התמודדות עם הקשיים הפרקטיים בשגרת היומיום.

עובדים סוציאליים נורווגיים מתארים התמקדות מוגברת במקורות תמיכה ברשתות משפחתיות ובלתי פורמאליות רחבות יותר של ילד, כגון שכנים, מורים וחברים. יתרה מזו, יוזמות פוליטיות אחרונות מבקשות להביא בחשבון את רשתות התמיכה המשפחתיות הבין-לאומיות, בעת סקירת קרובי משפחה שיכולים להיות מעורבים בעזרה לילד. הנחיות עדכניות מקדמות יוזמות לשיתופי פעולה עם גורמים לרווחת הילד במדינות אחרות, בכדי לבחון שיתופי פעולה אפשריים עם קרובים שמתגוררים מחוץ לנורווגיה ועשויים בכל זאת להיות גורם תמך משמעותי למשפחה (Studsrd, 2018).

נוהלי העבודה בשירותי רווחת הילד בנורווגיה קובעים כי די בהנחה שהילד זקוק לאחד השירותים המוצעים באגפי הרווחה כדי לאפשר טיפול בשירותי רווחת הילד. מחקר שבחן את העילות הנפוצות לקבלת דיווחים בשירותי רווחת הילד בנורווגיה מצא שלוש: (1) הפניות שהכילו חששות למגוון רחב של בעיות הקשורות לבריאות הילד ולהתפתחותו; (2) הפניות שהכילו חששות לקונפליקטים בין ההורים ולבטיחות הילד; (3) חששות הקשורים לסוגים שונים של גורמי סיכון משפחתיים וסביבתיים. עוד נמצא במחקר האמור כי למשפחות מהגרים יש סיכוי מוגבר לקבל טיפול בשירותי רווחת הילד, ללא קשר למהות ההפניה. דברים נוספים שמגדילים את הסיכוי להתקבל לטיפול לאחר דיווח, הם מקרים עם הפניה חוזרת ומקרים מורכבים שיש בהם חשש לסיכונים מרובים (Vis et al., 2021).

בנורווגיה מוטלת על שירותי רווחת הילד חובה עצמאית ליידע את ההורים בנוגע לתקנות החוק על זכויותיהם וחובותיהם כהורים. בייחוד מודגשת החובה ליידע על הזכות לקבל ייצוג משפטי מעורך דין מוסמך לענייני משפחה. זאת משום שהבחירה לקבל ייצוג משפטי מסמלת בנורווגיה את המעבר מהתערבות מרצון להתערבות שלא מרצון. הורים זכאים לייצוג משפטי ללא תשלום, מיום שנודע להם כי שירותי רווחת הילד שוקלים או החליטו על השמה חוץ-ביתית ועל הצגת התיק בפני מועצת המחוז. גם במקרים אלו של התערבות על פי חוק, הנגשת כל הזכויות לילד היא מרכזית. בדרך כלל העובדת הסוציאלית שלו משוחחת איתו ומסבירה לו את זכויותיו בהליך ואת שעתיד לקרות (Vis & Lauritzen, 2020).

החוק לטובת הילד מכיר בזכותו של הילד לגדול במשפחה ולכן ממקם את ההורים ומשפחת המוצא של הילד כשותפים למאמצי הסיוע לילד. החוק שואף למצות את כל אפשרויות התמיכה למשפחות, כדי לאפשר להן לגדל את ילדיהן באופן המיטבי. אם הטיפול במשפחה הגיע לכדי דיון במועצת הרווחה המחוזית, אשר אמונה על צווי הטיפול בהוצאה חוץ-ביתית, ההורים זכאים לקבל עורך דין בחינם, להישמע בפני המועצה ולזמן עדים, לקבל יחס שווה ואת ההדרכה הדרושה להם כדי לצלוח את ההתמודדות הזו, וכן לערער על החלטת המועצה בבית המשפט המחוזי. ההורים יכולים להגיש בקשה לביטול צו הטיפול כל 12 חודשים לאחר פסק הדין האחרון של המועצה או בית המשפט. המועצה רשאית להחליט לעיין בתיק בשלב מוקדם יותר, אם תועדו שינויים משמעותיים במצבו של הילד. אפשר לבטל צו טיפול כאשר יש סבירות גבוהה שההורים יוכלו להעניק לילד טיפול הולם (Bufdir, 2020).

כאמור נורווגיה מחויבת לאמנת האו"ם בדבר זכויות הילד. האמנה מתווה סטנדרטים אוניברסאליים לרווחת ילדים ולמעמדם בחברה, אך מאפשרת למדינות החתומות לקבל החלטות ספציפיות בנוגע לזכויות המפורטות בה (Tembo, et al., 2021). למשל, האמנה דוגלת באיזון בין ראיית ילדים כחלק ממשפחת המוצא שלהם לבין ראייתם כאינדיווידואלים בפני עצמם. כל מדינה החתומה על אמנת זכויות הילד רשאית לשרטט את האיזון הזה לבחירתה ובהתאם לקודים התרבותיים שלה (Hantrais, 2004).

מחקר בנורווגיה בחן את נקודות המבט של עובדים סוציאליים על ילדים בעבודתם בשירות לרווחת הילד (2020) ומצא כי העובדות הסוציאליות מאמינות שצריך לראות בילדים פרטים בפני עצמם ולא בהכרח חלק ממשפחתם או מהקהילה שהם גדלים בה. ייתכן שנקודת מבט זו נובעת מערכים חברתיים המקדמים אינדיווידואליזם על פני ערכי שימור התא המשפחתי (Hantrais, 2004). העובדות הסוציאליות בשירותי רווחת הילד בנורווגיה מאמינות כי חלק מעבודתן חייב

להיעשות ישירות עם הילד ולא רק באמצעות דיווחים חיצוניים ושיח עם הוריו. לכן במקרים רבים, כחלק מחקירת הדיווחים המגיעים לשירותי רווחת הילד, העובדות נפגשות עם הילד ומשוחחות איתו ישירות. כמו כן, העובדות רואות חשיבות גבוהה בהעברת נקודת מבטו של הילד והשמעת קולו במסמכים הכתובים על אודותיו. כל דוח שנכתב על מצבו של הילד מכיל חלק מובנה של פרספקטיבת הילד ובקשותיו משירותי הרווחה (Hakovirta & Rantalaaho, 2011; Holdsworth, 2004) כפי שתואר לעיל על הכינוס המשפחתי הקבוצתי, במענים רבים ששירותי הרווחה מציעים, הילד הוא שותף פעיל בתכנון המענה ובהתאמתו לצרכיו.

עם זאת נראה כי העובדות הסוציאליות בשירות לרווחת הילד בנוווגיה מרגישות לעיתים כי מערכת ההגנה על ילדים אינה מספקת את צורכי הילדים, בשל מחסור בזמן ובמשאבים הדרושים להיכרות עם ילדים ולהבנה מעמיקה של מצבם (Hakovirta & Rantalaaho, 2011). נראה כי רוב העובדות הסוציאליות בשירותי הרווחה מסכימות כי חלק מהילדים מקבלים עזרה בקלות יתרה מאחרים, בזכות השירות ויכולתם לשתף את העובדת הסוציאלית במצבם במהירות (Jensen, 2020). אף על פי כן, לא נמצא בספרות שום ניסיון של שירותי רווחת הילד להתמודד עם הקושי לאפיין את מצבם של ילדים המתקשים לשתף במצבם, בטווח זמן של שיחת היכרות עם העובדת בשירות לרווחת ילדים (Hantrais, 2004; Holdsworth, 2004).

אתגר נוסף לעובדות הסוציאליות בשירות לרווחת ילדים, הוא במתן טיפול, תמיכה והדרכה למשפחות כצעד לפני הוצאת ילדיהן מהבית. העובדים הסוציאליים רואים בחלק זה של תפקידם אתגר גדול. ראשית הם חווים מתח בין הזמן שלתפיסתם המשפחה צריכה כדי לשנות את אופן התנהלותה, לבין הזמן שהילד ממשיך לחוות סיכון, פגיעה או הזנחה בביתו עד לשינוי התנהלות המשפחה (Hakovirta & Rantalaaho, 2011). שנית הם חווים דואליות. מצד אחד מצופה מהם להיות כתובת זמינה, רגישה ואמפטי, שמאפשרת תהליכי התפתחות ושינוי, ובונה אמון וקשר בטוח עם המשפחות. מצד שני עליהם להיות שומרי הסף של רווחת הילדים, לפקח, להדריך בסמכותיות ולהפעיל את החוק במידת הצורך. שילוב זה בין התפקידים עשוי להיות מורכב מאוד ודורש מיומנויות גבוהות (Holdsworth, 2004).

בהמשך הדברים, עובדים סוציאליים בשירות לרווחת ילדים בנוווגיה מתארים יותר מאשר עובדים סוציאליים בשירותים אחרים (Holdsworth, 2004) את האתגר שבלימדת מיומנויות הדרכה, ייעוץ וטיפול בתחום ילדים נפגעים. מיומנויות אלו נלמדות בבתי הספר לעבודה סוציאלית בנוווגיה, אך רפורמות אחרונות בהשכלה הגבוהה מעודדות את העברת אחריות הלימדה לתלמידים עצמם ולא למורים שלהם בתואר הראשון (Fougner, 2012; Holdsworth, 2004). אחת היוזמות החדשות בתחום זה בנוווגיה היא תוכנית למידת עמיתים של מיומנויות הדרכה וייעוץ, לסטודנטים שלומדים להיות עובדים לרווחת ילדים. נראה כי תוכנית חניכה זו שפותחה בנוווגיה הובילה לשיפור בתחושת הביטחון ותחושת החופש בחקר תחומי ידע שונים. לתחושת משתתפי התוכנית, תהליכי השיח והדיאלוג שבאמצעותם הסטודנטים למדו את הפרקטיקות הנהוגות, השתקפו בתהליכי העבודה עם המשפחות בשירות לרווחת ילדים (Fougner, 2012).

לאור כל האמור נראה כי ברצף שבין הרצון לשמור על ביטחונם של ילדים ולהעריך את הסיכון לילדים הערכה מיטבית, לבין הצורך לשמור על זכויותיהן ועצמאותן של משפחות – נוווגיה קרובה יותר לקצה הראשון. כלומר, מדיניות הרווחה הנוווגית מעדיפה לראות בילדים אינדיווידואלים מאשר חלק ממשפחות המוצא שלהם. ערך משמעותי זה בעבודת השירותים לרווחת הילד מקדם פרקטיקה של שיח עם ילדים כחלק אינהרנטי מתהליך הערכת הסיכון שלהם. עם זאת, לא נראה שבנוווגיה השירותים לרווחת הילד מתערבים בחיי המשפחות בשיעורים גבוהים יותר מאשר במדינות הנוטות לקצה השמרני יותר ברצף. כך לדוגמה, בנוווגיה כמו בשוודיה, בפינלנד, באסטוניה, בגרמניה, בפולין, בבליה, בהולנד, בצרפת ובשווייץ, רק אחוז אחד מהילדים הוצאו מביתם. לעומתן, בבריטניה, באירלנד, בספרד, בפורטוגל, באיטליה וביוון רק כחצי אחוז מהילדים הוצאו מביתם; ואילו בצ'כיה, ברומניה, בלטוניה ובלויטא כאחוז וחצי (1.5%) מהילדים הוצאו מביתם מדי שנה (<https://www.youtube.com/watch?v=TXWzOpkHuEI>).

סקוטלנד

מדיניות הגנת הילד בסקוטלנד דומה במידה רבה למדיניות הנהוגה בישראל. קווי הדמיון מתייחסים למשל לתפקידי המערכות השונות, להגדרות התפקיד של העובדות והעובדים בשירותי הגנת הילד, ולסמכויות השירותים, המשטרה ובתי המשפט לצורך הגנה על הילדים במדינה. פרק זה של סקירת הספרות המשווה יאיר על עקרונות הפעולה שהנחו את חקיקת המדיניות הנהוגה, על עיקרי הביקורת בעניינה ועל הביטויים בפרקטיקה של מדיניות זו.

חזון ערכי ועקרונות פעולה מנחים

שירותי הרווחה בסקוטלנד, ובפרט שירותי הגנת הילד, פועלים לפי תקנות, מדיניות וחקיקה נפרדות משאר חלקי הממלכה המאוחדת של בריטניה (Bilson, 2021). שירותי הגנת הילד בסקוטלנד אמונים על קידום רווחתם של ילדים נזקקים, ובייחוד על הגנה על ילדים מפני התעללות או הזנחה. אף על פי שהחזון הערכי של שירותי הגנת הילד בסקוטלנד נשאר עקבי לאורך השנים ומדגיש את החתירה למיגור תופעת ההתעללות וההזנחה בילדים (Department for Education, 2019), דרכי הפעולה של השירות השתנו בשנים האחרונות.

חוקרים בתחום הגנה על ילדים בסקוטלנד מעידים כי המדיניות שהייתה נהוגה במשך שנים בסקוטלנד, כמו במדינות אנגלוסקסיות אחרות, הייתה תגובתית למקרי התעללות והזנחה שהתגלו לאחר שנשקלו דיווחים וחשדות לפגיעה בילדים ממקורות דיווח מגוונים (Gilbert, 2012; Gilbert et al., 2012; Lonne et al., 2015; Parton, 2020; Scottish Executive, 2002). מאז 2010 ממשלת סקוטלנד מקדמת מדיניות של התערבות מוקדמת שנקראת "Getting it Right for Every Child". גישה ניאו-ליברלית זו להגנה על ילדים מבוססת על נהלים לאומיים ומנסה להגיב לכמה שיותר אינדיווידואלים ולטפל בהם לפי הנסיבות המיוחדות של כל ילד ומשפחה (Bilson, 2021). עקרונות המדיניות המרכזיים הם (1) השקעת משאבים בתוכניות מניעה עבור ילדים, משפחות וקהילות ו-(2) השקעת משאבים בשותפות עם משפחות וגופים שונים בקהילה למען הגנה על ילדים (Bilson, 2021; Gilbert et al., 2012).

מחקרו העדכני של בילסון (2021) בחן את יעילותה של מדיניות "Getting it Right for Every Child". ממחקר זה עלתה הביקורת שאף שתוכניות המניעה מביאות לעלייה בשיעורי הדיווחים ואלה מעלים את שיעורי חקירות הילדים – התוכניות אינן מובילות לעלייה במספר המקרים המטופלים ואף מקשות על העובדים בשירותי הגנת הילד ליצור קשר קרוב ושותפות עם המשפחות, כפי שהחלק השני של המדיניות מנחה לעשות. במחקר נמצא כי בשנים 2017 ו-2018 נערכה בסקוטלנד חקירת ילדים ל-65 ילדים בגילאי 0 עד 17. כרבע מהילדים הללו (אחד מכל 23) נחקר לפני גיל ארבע. נתונים אלו מצביעים על עלייה של כ-33% בחקירות הילדים בשנים שצוינו לעומת השנים הקודמות. עם זאת, מרבית החקירות (כ-75%) לא הובילו להתערבות בשירותי הגנת הילד. כלומר, שינוי המגמה במדיניות סקוטלנד מתגובה למניעה אכן הועילה בהעלאת המודעות לתופעה והגדלת שיעורי הדיווח, אך ייתכן כי אין בה מספיק בכדי להבטיח טיפול בשירותי הגנת הילד במרבית המקרים המדווחים (Bilson, 2021).

נוסף על כך, מחקרים שבחנו את תפיסותיהם של העובדים בשירותי הגנת הילד בסקוטלנד ביחס להשפעותיו של הליך בירור דיווחי הפגיעה בילדים (קרי חקירת ילדים והזמנת ההורים לחקירה במשטרה) מצאו כי לדעתם של העובדים, חקירות פוגעות במשפחות ומפחיתות את הסיכוי ליצור שותפות בין העובדים למשפחה, ולכן קטנה יכולת העובדים לתמוך במשפחה ולהציע תוכניות התערבות טיפוליות (Buckley et al., 2011; Davies, 2011). כי בעיני הציבור, שירותי הרווחה מתמקדים התמקדות גלויה בהערכה, בניהול ובהפחתה של סיכונים לילדים, כנראה מתוך תחושת השליחות לשמור על בטיחותם, אך התמקדות זו אינה מאפשרת סביבה תומכת למשפחות (Dominelli et al., 2011). הורים שעברו את הליך החקירה בסקוטלנד דיווחו כי חוו חוסר אונים, פחד, כעס, תחושת אי-צדק ולעיתים קונפליקט נאמנויות (Clapton, 2020).

נראה כי מטרת הרפורמה הרחבה שנערכה בסקוטלנד לפני כעשר שנים הייתה לייעל ולשכלל את היכולת להגן על ילדים מפני התעללות או הזנחה. שירותי הגנת הילד בסקוטלנד השקיעו משאבים רבים בתוכניות מניעה והעלאת מודעות לתופעה, אך לא תגברו את המערכות האמונות על קליטה וטיפול בפניות (ומספרן עלה בשל הצלחת תוכניות המניעה). נפער פער בין מספר היליכי הבירור והחקירה שנפתחו לבין היכולת לקלוט מקרים חדשים לטיפול. גם כשירותי הגנת הילד ביקשו להתחיל בטיפול וניסו להציע תוכניות טיפול מותאמות ספציפית לכל משפחה, העובדים נתקלו בקושי רב לרכוש את אמון המשפחות שנפגעו בהליך החקירה. אופן הביטוי של פערים אלו בפרקטיקה ובנוהלי העבודה יפורט בתת-פרקים הבאים.

פרקטיקה ונוהלי עבודה

פרקטיקת העבודה של שירותי הגנת הילד בסקוטלנד מתחילה כשעובדי שירותי הגנת הילד וגורמים משטריים רלוונטיים אוספים מידע מכל הגורמים המעורבים. איסוף המידע מתרחש לרוב ללא ידיעתה והסכמתה של המשפחה וכולל בחינה של מעגלי החיים השונים של הילד – מערכת החינוך, מסגרות חינוך בלתי פורמאלי, גורמים טיפוליים, גורמים רפואיים (אם מעורבים), ואם יש דיווחים מגורמים נוספים, גם הם נבחנים. בתום בחינת דיווחי החשד לפגיעה בילד, אם עובדת השירות מתרשמת שקיים סיכון לפגיעה משמעותית מהתעללות או מהזנחה, "נפתח תיק" לילד והמקרה מועבר לחקירה שכוללת חקירת ילדים (בדרך כלל של כל הילדים במשפחה) וחקירת הורים במשטרה (Bilson, 2021).

אם לפי החקירה יש צורך בפעולות נוספות לפי נוהלי הגנת הילד, מתכנסים לוועדה אינטרדיסציפלינרית ושוקלים השמה חוץ-ביתית בתוכנית להגנת ילדים (Scottish Government, 2020). יש לציין כי לאורך כל הליך בחינת הסיכון לילד וההתערבות להגנתו, בסמכותם של עובדי השירות להחליט כי הילד אינו זקוק למעורבות נוספת במערך ההגנה. במקרה כזה ייתכן כי תוצע למשפחה תוכנית תמיכה או התערבות אחרת (Bilson, 2021). פרקטיקת התערבות זו מתוארת בתרשים 1, המצורף מתוך מאמרו של בילסון (2021).

החלק השני של הרפורמה שנערכה בסקוטלנד מתמקד ביצירת שותפות ובעבודה טיפולית מרצון עם המשפחות. נוהל העבודה של שירותי הגנת הילד בסקוטלנד מביא לתשומת ליבם של העובדים את ציפיותיהם של הורים שנכנסים לתהליך התערבות בשירותי הגנת הילד. הנוהל מציין את הציפיות לשיתוף ההורים במסקנות של העובדת, לכבוד ולכנות, לשיח פתוח, להצעת סיוע פרקטי, למתן תמיכה ולנוכחות זמינה, ולחשיבה כמו "בצוות עבודה" (Scottish Government, 2020). למרות זאת, במקרים רבים גם כשהעובדים בשירותי הגנת הילד מנסים להתאים את התערבותם לציפיות ההורים, הם אינם עומדים בכל הציפיות וההורים נותרים בתחושות של פחד, כעס, חוסר אונים ואי-צדק (Clapton, 2020).

פרקטיקה נוספת הנהוגה בסקוטלנד כשנראה שיש צורך להגן על הילד ואפשר לעשות זאת במסגרת המשפחה ולא בהשמה חוץ-ביתית, היא הפניית הילד ל"מערכת השימוע לילדים". המערכת היא מעין ועדה אינטרדיסציפלינרית כפי שתוארה לעיל, שגם הילד נוכח בה, והיא מיועדת לילדים מגיל בית ספר יסודי. המטרה המרכזית של מערכת השימוע לילדים היא לתת לילדים אפשרות להביע את עצמם ולדבר בעצמם בפני פאנל של אנשי מקצוע מטעם שירותי הגנת הילד. שימוע לילדים נערך בנוכחות הילד, הוריו (או אפוטרופוס אחר), עובדת סוציאלית, מורה מבית הספר ושני אנשי מקצוע נוספים. הראשון הוא children's reporter, עובדת סוציאלית מטעם שירותי הגנת הילד, המקבילה בתפקידה לפקידת סעד לחוק הנוער בישראל. היא מארגנת את השימוע ואחראית למציאת מענה מיטיב לילד ולהגנתו. השני הוא safeguarder, אדם מחוץ למערכת ולמשפחה, שתפקידו להיפגש עם הילד ועם סביבתו הקרובה לפני השימוע, ללוות אותו בהכנות לקראת השימוע, לסייע בהרגעת החששות ובתיווך המידע, ללמוד להכיר את הילד, ובסוף התהליך לכתוב דוח המפרט את התרשמותו ממצב הילד ומבטיחותו. הילד יכול לבקש לקרוא את הדוח לפני השימוע ולהגיב עליו (https://www.scra.gov.uk/children_articles/at-your-hearing/).

בשימוע מוסברות לילד ולהוריו הזכויות שלו והסיבות בגינן נקראו לשימוע. בדיון ניתנת במה לילד, לסיפורו, לתחושותיו

ולבקשותיו. חברי הפאנל עשויים לשאול אותו שאלות על שגרת חייו, על משפחתו ועל הקשיים שלהם. בסוף הדיון מערכת השימוע לילדים עשויה להציע תוכניות הגנה וטיפול. במקרים מסוימים ההצעות עשויות להיות מנדטוריות ויחייבו פיקוח של שירותי הגנת הילד לכל המשפחה. התוכניות עשויות לכלול טיפול משפחתי אינטנסיבי, ביקור במרכז קשר מפוקח, מעבר למסגרת יום שהות ארוך חינוכית-טיפולית. התערבות לפי אחת מהתוכניות האלה עשויה לאפשר לילד להישאר בביתו, אך מנגד היא עשויה לזרז את הוצאתו מהבית בשל הנראות שהמשפחה מקבלת בתוכניות האלו (Bilson, 2021).

כשם שחשוב לשוחח עם הילדים עצמם ולהתייחס לדבריהם בתהליך, חשוב להנגיש לילדים כל מידע בדבר תהליכי השימוע והתערבות שירותי הגנת הילד, באמצעות אתר אינטרנט נגיש, טקסטים קצרים, תמונות וסרטוני וידאו. כל התכנים פונים לילדים "בגובה העיניים" וכוללים עזרים שעשויים לסייע להם לקבל את כל המידע הדרוש ולהתמודד עם תהליכי ההגנה באופן מיטבי. לדוגמה, באתר האינטרנט יש דף שנקרא "הכול עליו" ובו שאלות על תחושותיו ומשאלותיו של הילד, שבאמצעותן הוא יכול להתכונן לשימוע ולחשוב מה ברצונו להגיד בו (https://www.scra.gov.uk/children_articles/hearing-about-me).

כמו כן, שירותי הכנה לשימוע מוצעים לילדים, ובהם ילדים יכולים לבקר במרכז השימועים, לשבת בחדרי הדיונים, לפגוש את המדווח (reporter) שלהם ולשוחח איתו. בהכנה זו לשימוע, ילדים מקבלים חוברת כתובה ומונגשת עם כל המידע על תהליך השימוע וחוברת צביעה מאוירת בציורים בנושא השימוע (https://www.scra.gov.uk/children_articles/hearing-about-me). נראה כי הושקעו משאבים רבים בהנגשת המידע לילדים בדרכים מגוונות ובמתן האפשרות לילדים להתבטא ולהביע את צורכיהם, רגשותיהם, מחשבותיהם ובקשתם. עם זאת, לא נמצא מידע אשר בוחן בביקורתיות את היכולת של ילדים נפגעים, ועל אחת כמה וכמה של ילדים שנפגעים במשך זמן רב בביתם, לנצל את הכלים והבמות האלה. אפשר להניח שהדבר אינו פשוט ובוודאי מלווה בחששות רבים, רגשות אשמה וקונפליקט נאמנויות.

היבט נוסף בפרקטיקת העבודה של שירותי הגנת הילד הוא חלוקת המשאבים של השירות חלוקה דיפרנציאלית בין יחידות עירוניות שונות. מחקרים מראים כי מערכת הגנת הילד בסקוטלנד, כמו במדינות רבות, ממקדת את תשומת ליבה ומשאביה ביחידות עירוניות וכפריות פריפריאליות, ובילדים ממשפחות החיות בעוני ובמחסור. במחקר אחד (Bywaters et al, 2020) נמצא כי הסבירות שייפתח "תיק" בשירותי הגנת הילד, לילדים המתגוררים ביישובים המוחלשים ביותר ברשויות המקומיות ברחבי סקוטלנד, הייתה גבוהה פי 14.

לאור כל האמור נראה כי מדיניות שירותי הגנת הילד בסקוטלנד שואפת להתמקד במניעה, בהתערבות בשלבים מוקדמים של מצבי סיכון לילד, ובשותפות עם הילדים ועם ההורים. שירותי הגנת הילד בסקוטלנד משקיעים משאבים רבים ונכונים לשיח עם ילדים, תוך הקשבה לצורכיהם ומתן משקל לבקשותיהם. עם זאת נראה כי המדיניות הנוכחית מתקשה בשני דברים. האחד הוא בהתמודדות עם העלייה בכמות הפניות לשירותי הגנת הילד לאור תוכניות המניעה שהתבססו, והשני הוא בפיתוח מערכת יחסים של שותפות ואמון עם ההורים. חוקרים מסוימים בסקוטלנד מציעים לעבור מ"תגובה חקירתית" לדיווחים על חשדות לילדים בסיכון, להתמודדות שמעצימה ילדים ומשפחות ותומכת בהם כבעלי אינטרסים זהים בהצלחה לגדל את הילדים (Bilson, 2021; Clapton, 2020).

דיון משווה בממצאי סקירת הספרות

במסגרת סקירת הספרות המשווה נסקרו ארבע מדינות: קנדה, נורווגיה, סקוטלנד ואנגליה (בהתמקדות בהמלצות דוח מונרו). מדינות אלו נבחרו כיוון שההתבוננות המשווה ביניהן מספקת קשת רחבה של נקודות מבט שונות, הן ביחס לערכים המובילים את מדיניות הרווחה ושירותי הגנת הילד והן ביחס לפרקטיקות העבודה הנהוגות בהן.

קנדה נבחרה בשל הרפורמות שהנהיגה בשנים האחרונות והעבודה האמפירית הענפה על העשייה של מערכות הגנת הילד במדינה (Trocmé et al., 2019). מדיניות מערכות הגנת הילד עברה רפורמה משמעותית ביחסה וטיפול שהיא נותנת למיעוטים האתניים החיים במדינה, ובכבוד שניתן לרב-תרבותיות המקובלת כעת (<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/en/document/cs/P-34.1>). תהליכים מדיניים רחבים אלו לוו במחקרים אמפיריים רבים. המחקרים מאפשרים הצצה לביטוי בפועל של המדיניות המוצהרת, באמצעות הערכה אמפירית של פרויקטים ותוכניות, ועל ידי ביקורת שבוחנת וחושפת את האתגרים של מערכת הגנת הילד בקנדה.

נורווגיה נבחרה משום שהיא מדינה סקנדינבית הידועה במערכות רווחה עתירות משאבים וסמכויות. בחינתה אפשרה להשוות בין המערכת המבוססת רווחה שבנורווגיה לבין המערכת המבוססת על הגנת הילד מפני סיכון, שקיימת בשאר המדינות שנסקרו (Vis et al., 2021). נורווגיה היא מדינה שנותנת לאמנה לזכויות הילד תוקף חוקי, ומדיניותה הפרו-משפחתית מציעה אפשרויות תמיכה מגוונות למשפחות המטופלות.

סקוטלנד נבחרה מפני שגם היא שמה את הדגש על זכויות ילדים, אף שמערכת הגנת הילד במדינה היא מבוססת על הגנת הילד מפני סיכון (Bilson, 2021). לבסוף נבחר דוח מונרו מאנגליה, כי הוא מבוסס במידה רבה על ממצאים אמפיריים, משקף עבודה שיטתית שבוחנת את מדיניות הגנת הילד האנגלית על כל רבדיה, ומציע לקחים שאפשר ללמוד ממדיניות זו ומספרות עדכנית בתחום. דוח מונרו מכיל המלצות מעניינות, המדגישות את נושא הכשרת העובדים במערכת הגנת הילד ואת תשומת הלב הדרושה לבחינת התפתחות הילד בהתערבות של מערכות ההגנה (Munro, 2011).

כל פרק מתמקד במדינה ספציפית ובוחן מסמכי מדיניות שפורסמו בתחום, ספרות אמפירית וכן כתיבה תיאורטית וביקורתית, כאשר אלו נמצאו רלוונטיים. אסטרטגיית העבודה בסקירה המשווה כללה בחינה ראשונית של כלל המסמכים הרלוונטיים: (1) מסמכי המדיניות המפורסמים באתרים רשמיים של כל מדינה. (2) אתרים רשמיים של משרד הרווחה והאתר של מערכת הגנת הילד, אם היה אתר נפרד; (3) מסמכים המתארים את המדיניות הרשמית – את הנתונים הסטטיסטיים על ממדי תופעת ההתעללות במדינה, תפיסת המדינה את התופעה, המטרות שהציבה לעצמה ודרכי ההתמודדות שלה. (4) מאמרים שנמצאו בחיפוש במאגרי מידע אמפיריים, ובהם: APA PsycNET, PubMed ו-ScienceDirect. במאגרי המידע הללו נעשה חיפוש של מאמרים אמפיריים אשר מתייחסים לביטוי המדיניות בפועל, בין שבאמצעות תיאור של פרויקטים ייחודיים ובין שבהתבוננות בפרספקטיבת העובדות בשטח או הפונים לשירותי הרווחה. כל החומרים והטקסטים שאותרו נותחו בשיטה של ניתוח איכותני תמטי. גובשו תמות מרכזיות שמציירות יחד תמונה רב-ממדית של מערכות הגנת הילד בכל מדינה, תוך התייחסות לערכים ולעקרונות המובילים אותה, למבנה הארגוני של המערכת ולפרקטיקות הנהוגות בה.

מסמך זה הוא ניתוח-על של ארבע מדינות, המשווה חמישה היבטים: (1) מערכת המבוססת על רווחת הילד לעומת מערכת המבוססת על הגנת הילד; (2) שיתוף פעולה אינטרדיסציפלינרי; (3) מערכות מיועדות זכויות ילדים; (4) התפתחות ילדים וחשיבות ההתערבות המוקדמת; (5) פרופסיית העבודה הסוציאלית – מיקומה הפוליטי והחברתי והשלכותיו על תפקוד מערכת הגנת הילד.

מערכת המבוססת על רווחת הילד לעומת מערכת המבוססת על הגנת הילד

ערכים ועקרונות דומים מנחים את רוב מערכות הגנת הילד בעולם, ובייחוד במדינות שנסקרו בסקירה המשווה. במוקד החזון של מערכות הגנת הילד השאיפה להגן על הילדים ברחבי המדינה ולשמור עליהם מפני התעללות מכל סוג ומפני הזנחה. בכל המערכות מכירים בכך שבדרך כלל טובתו של הילד היא להישאר בחיק משפחתו, ובמקרים מורכבים בית המשפט הוא שמכריע בנוגע להוצאה חוץ-ביתית. עם זאת, אחד הפרמטרים המבחניים הבולטים ביותר שעלה בסקירה המשווה הוא ההבדל בין מערכות המבוססות על הגנת הילד לבין מערכות המבוססות על רווחת הילד. הבדל זה בין המערכות מביא לידי ביטוי את מוקד ההתערבות שהמערכת מציבה בפני עצמה. מערכת שמבוססת על הגנת הילד מעריכה את מידת הסיכון של הילד ומתערבת רק כשהוא נמצא בסיכון גבוה. לעומת זאת, מערכת המבוססת על רווחת הילד עשויה להתערב בכל מקרה שרווחת הילד נפגעת, ללא תלות בהערכת סיכון מסוימת.

מכל המדינות שנבחנו בסקירה הנוכחית, רק בנורווגיה המערכת מבוססת על רווחת הילד ומונחית על פי האמונה כי ילדים ומשפחות רבים עשויים להיעזר בשירותי הרווחה מסיבות אחרות מלבד התעללות והזנחה. בשל כך, בשירותי רווחת הילד בנורווגיה נבדקות ומתקבלות לטיפול כל המשפחות והילדים שיש סיבה להאמין שהם זקוקים לשירותי הרווחה. המערכת מציעה מגוון רחב מאוד של תוכניות טיפול והתערבות משפחתיות וולונטריות, שמטרתן לקדם את מסוגלות המשפחה לדאוג לצורכי ילדיה. כלומר, בשונה ממערכות המבוססות על הגנת הילד, בנורווגיה הפתח להתערבות מרצון החופשי של המשפחות הוא רחב יותר. ההתערבות מתחילה עוד בטרם הגיעו למצבי קיצון של סיכון לילדים באמצעות תוכניות המבוססות על מאמצי מניעה אוניברסאליים. בהתערבות כזו הסיכוי לשיתוף פעולה ולבניית אמון בין המשפחות לגורמי הרווחה הוא גבוה.

ארבעת השירותים המוצעים בתדירות הרווחת ביותר בנורווגיה הם: מינוי איש קשר לתמיכה אישית בילד (מעין חונך שהוא כתובת לשיח פתוח וכן עם ילדים לאורך זמן); החלת מעקב על הכנסת הילדים למסגרות חינוכיות (שירות זה הוא מחייב אך מסייע גם בקשיים האינדיווידואליים של כל משפחה לקראת המהלך הזה); תמיכה כלכלית בפעילויות למען הילד (סיוע במימון מסגרות חינוכיות, מסגרות טיפוליות, שירותים רפואיים נדרשים ועוד); ייעוץ והכוונה להורים (כגון הדרכות הורים, טיפולים מוכוונים הורות וטיפול דיאדיים) (Melinder et al., 2021). הגישה הנורווגית משלבת מיקוד בילדים ותמיכה במשפחות. כאשר שירותי רווחת הילד מתערבים במשפחות שזקוקות לתמיכה לפני שהגיעו לנקודת שבירה המסכנת ילדים סיכון ממשי, יש להם זמן לתכנן תהליכים ארוכי טווח, תומכים ובונים אמון עם המשפחות.

כחלק בלתי נפרד ממערך השירותים האוניברסאליים לרווחת הילד בנורווגיה, שירותי רווחת הילד מתאמצים במיוחד לשמור על קשר ושיח רציף עם ילדים. דוגמאות למאמצים אלה הם ראיון אישי של עובדת השירות עם הילד, מינוי החונך האישי ופריקטים כגון הכינוס המשפחתי. פרויקט הכינוס המשפחתי הוא דוגמה לשילוב בין מחויבות לזכויות הילד, הקשבה לצרכיו ושיח ישיר עימו לבין פרקטיקת עבודה התומכת במשפחות, שכן הכינוס המשפחתי הוא החלטה משותפת של עובדת השירות, הילד והוריו. הוא מושתת על רצונם של הילד והוריו לגייס את המשאבים המיטיבים במשפחתם המורחבת או בסביבתם הקרובה כדי לסייע למשפחה להתמודד עם קשייה. הכינוס המשפחתי הוא בעצם מפגש שגורמים מיטיבים ממעגלו הקרוב של הילד מוזמנים אליו, ובו כל האנשים המשמעותיים ביותר לילד מתגייסים לטובתו ורוקמים יחד תוכנית מעשית לשיפור מצב המשפחה. הילד עצמו נוכח בכינוס המשפחתי, שותף לשאלות המרכזיות בדיון (שנכתבות עם עובדת מטעם השירות לרווחת הילדים ועם הוריו) ושותף פעיל להחלטה מיהם הגורמים שיוזמנו להשתתף בכינוס המשפחתי (Studsrod, 2018). בתום המפגש האחריות מחולקת בין המשתתפים, קובעים יעדים להערכת השגת מטרות ההתערבות וקובעים פגישת מעקב נוספת.

בשאר המדינות שנבחנו בסקירה המשווה, מערכות הגנת הילד מבוססות על איתור סיכון ממשי וניסיון להגן מפני התעללות והזנחה. לכן המקרים המתקבלים להתערבות המערכת, הם מקרים של סיכון ממשי לילד. יש לציין כי ככל שהמערכות מוצפות ועמוסות יותר, כך הן מקבלות רק מקרים קיצוניים ביותר לטיפול ולהתערבות. מצב זה משאיר מעט מקום לבחינת תוכניות טיפול שונות למשפחות, שכן לעיתים קרובות, הזמן הדרוש למשפחה להתארגן מחדש ולהתמודד

עם הקשיים השונים הוא ארוך ומשאיר את הילדים בסיכון מסוים. כמו כן, במקרים כאלו מוטל על עובדת שירותי הגנת הילד תפקיד כפול וכמעט בלתי אפשרי. מצד אחד עליה לדאוג להפסקת ההתעללות בכל האמצעים הנדרשים, ומצד שני עליה לנסות ליצור קשר תומך ואמפטי עם המשפחה בכדי לקדם את הטיפול.

קושי זה עלה במחקרים אמפיריים בקנדה ובסקוטלנד (לדוגמה: Charest-Belzile et al., 2020; Bilson, 2021) בהתאמה), אשר בחנו את הקשיים המרכזיים של העובדות הסוציאליות בשירותי הגנת הילד. בסקוטלנד לדוגמה תיארו העובדות קושי רב ברכישת אמון ההורים לאחר תהליך החקירה של הדיווחים שהתקבלו לטיפול בשירות. הן ציינו כי רוב ההורים חווים את הליך חקירת הדיווח כחודרני ומאיים ביותר, והם מגיעים לטיפול העובדת הסוציאלית בשירותי הגנת הילד כשהם פגועים מהמערכת, מתגוננים ואינם משתפים פעולה.

לסיכום בחינת הפרדיגמה של התבססות המערכות על רווחת הילד או על הגנתו, חשוב להתייחס להשלכות שיש למצב המשפחות המגיעות לטיפול על האפשרויות הקיימות לטיפול. כלומר, ככל שמשפחה מגיעה לטיפול עם סיכון מובהק יותר לילדים, כך יש למערכת פחות זמן ליצור התערבות יעילה בתוך המשפחה. כדאי לבחון גם את הדואליות בתפקידן של העובדות הסוציאליות לחוק הנוער, אשר נדרשות לראות את צורכי הילד בד בבד עם צורכי המשפחה. נראה כי ככל שהילד בסיכון גדול יותר, כך הדואליות הזו הופכת לבלתי אפשרית. נוסף על כך, כדי שהתערבות תהיה יעילה ומוצלחת, חשוב ליצור שיתוף פעולה רחב בין הגורמים והמערכות הרלוונטיים.

שיתוף פעולה אינטרדיסציפלינרי

ניתוח המסמכים של ארבע המדינות ממחיש את מחויבותן הגבוהה לתת שירותים איכותיים ומקצועיים לילדים שנפגעו. המדינות שנסקרו מתמודדות עם אתגרים מעט שונים בשאיפתן לספק את השירותים הללו, אך בכל המדינות בולט הצורך בשיתוף פעולה רחב של גורמים מכל המערכות הרלוונטיות להגנה על ילדים. נראה כי שתי הדרכים שנמצאו מועילות במיוחד להתמודדות עם צורך זה, הן שילוב רב-תחומי לאיתור ילדים על כל רצף הפגיעה ולטיפול בהם, ויצירת פרוטוקול כוללני ורחב שמאפשר התערבות אפקטיבית במגוון מצבי פגיעה. למשל באנגליה, דוח מונרו מדגיש את הצורך בשיפור המנגנונים לזיהוי ואבחון ילדים שחוו התעללות או הזנחה וזקוקים לטיפול. לשם כך מודגשת החשיבות של שמירה על תיאום הדוק בין כל הגורמים (ברווחה, במערכות החינוך או המשפט ועוד) המטפלים במשפחה קונקרטית. הדוח מפרט מספר מקצועות וסוכנויות שלהם תפקיד מסוים בזיהוי התעללות והזנחה ובתגובה להן. פירוש הדבר שהתיאום והתקשורת ביניהם הם חיוניים ליצירת התערבות מוצלחת ולמניעת החמצה של מקרים שדורשים התערבות. ממצאי הדוח מדגישים כי תיאום בין כל נשות ואנשי המקצוע שעובדים עם המשפחה עשוי להפחית בלבול וחוסר יעילות במתן השירות. בהמשך הדברים, ממצאי דוח מונרו מטילים על הממשלה את האחריות לספק מסגרת חוקית ברורה, שקובעת אילו פעולות קולקטיביות של גורמי הסיוע השונים ייעשו למען ילדים פגיעים ומשפחותיהם, וכך מסדירה את שיתוף הפעולה האינטרדיסציפלינרי, ההכרחי למערכת הגנת ילד מועילה.

בנורווגיה התיאום בין הגורמים השונים ממוסד ושזור לאורך כל הליך ההתערבות עם המשפחות. תחילה, כדי לאתר את הילדים שנמצאים בסיכון, שירותי רווחת הילד יאספו מידע על הילד משיח ישיר עימו וגם מקשר עם גורמים אחרים המכירים את המשפחה, ובהם מרכז הבריאות המקומי, המסגרות החינוכיות של הילד ופסיכולוגיות השירות הציבורי. בהמשך התהליך, גורמים שונים בקהילה כמו מורים, מדריכים וגורמים מיטיבים אחרים בסביבתו של ילד, משתתפים השתתפות פעילה בהתערבות, כמו למשל בפריקט הכינוס המשפחתי שתואר לעיל. נורווגיה נוקטת מדיניות משתפת ביחס לרווחת הילד, כך שבתהליך איסוף המידע כל הגורמים הרשמיים מודעים להתערבות הרווחה. כמו כן, גורמים בלתי רשמיים בסביבתו של הילד מוזמנים להשתתף בתוכנית ההתערבות ולסייע לילד ולמשפחתו.

מסקירת המדיניות של סקוטלנד וקנדה לא עלו ממצאים המתייחסים באופן ספציפי לדרכים שמדינות אלו מדייקות את העבודה המשותפת של כלל המערכות. לעומת זאת, סקירת ממצאי דוח מונרו ומדיניות הרווחה הנורווגית ממחישה את משמעות העבודה המשותפת ומפרטת כיצד אפשר להגשימה באמצעות מנגנונים מכל המעגלים שמקיפים את

הילד. ברמת המיקרו עולה חשיבותו של שיח עם כל הגורמים שמכירים את הילד, כדי להרכיב תמונת מצב רחבה כלל האפשר על מצבו ולגייס דמויות שונות מסביבתו לסיוע בתוכנית ההתערבות. ברמה שמעבר לפרט עולה הצורך לתאם בין המערכות השונות כדי להפחית בלבול וחוסר ודאות וכדי לקדם עבודה יעילה. מעל לכל, ברמת המאקרו, הממשלה נדרשת לספק מסגרת חוקית ברורה לנותני השירות ולמשפחות כך שיוכלו לתאם את ציפיותיהם מתהליך ההתערבות באופן הדדי.

מערכת מיועצת זכויות ילדים

האמנה לזכויות הילד ואופן יישומה, אם יושמה, במערכות הגנת הילד או רווחת הילד, היו היבט מרכזי בבחינת ערכי המדיניות של המדינות שנבחנו בסקירה המשווה. ארבע המדינות שנבחנו מצהירות במסמכיהן על מחויבות לאמנה בדבר זכויות הילד והן מקבלות על עצמן את השמירה על זכויותיהם הפוליטיות, האזרחיות, הכלכליות והתרבותיות של ילדים ובני נוער. כידוע, האמנה מחייבת את המדינות החתומות לאפשר לילד להשתתף בכל הליך שמתקבלת בו החלטה בעניינו, והיא מנחה להתחשב בנקודת המבט של הילד וברצונו בנושאים אלו. זאת בהתאם לגיל הילד ולכשריו המתפתחים. כמו כן, אמנת זכויות הילד קובעת כי על טובת הילד להיות השיקול הראשון במעלה, והיא מחייבת את המדינה כל אימת שזו מקבלת החלטה שיש בה כדי להשפיע על מהלך חייו של ילד.

כאמור, ארבע המדינות שנבחנו הביעו נכונות ושאפה ערכית לשמור על זכויות הילדים כפי שהן מופיעות באמנה לזכויות הילד. עם זאת עלה כי רק נורווגיה וסקוטלנד נותנות לכך ביטוי ייחודי ושמות את הדגש על זכותם של ילדים להישמע ולהשמיע בקולם את פחדיהם, צורכיהם ובקשותיהם בפני גורמי שירותי הגנת הילד. בנורווגיה, כחלק מתהליך חקירת הדיווחים המתקבלים בשירותי רווחת הילד, העובדת האמונה על הטיפול במקרה הספציפי נפגשת גם עם הילד, כדי לשוחח איתו ולשמוע ממנו על שגרת חייו, על בעיותיו ועל בקשותיו. נוסף על כך בנורווגיה הילד משתתף בתהליך החשיבה לפתרון קשיי המשפחה, ודעתו מובאת בחשבון בפתרונות המוצעים למשפחה. לדוגמה, אחת ההתערבויות המוצעות בשירותי רווחת הילד בנורווגיה היא כינוס משפחתי קבוצתי – מפגש שבו הילד, הוריו קרובי משפחתו ומבוגרים אחרים משמעותיים בחייו חושבים עם עובדת השירות כיצד כולם יכולים להתגייס לטובת שיפור חייו של הילד. לקראת המפגש, הילד שותף להיגוי מטרות הכינוס והשאלות שיוצגו למשתתפיו, והוא שבחר מי מהדמויות המשמעותיות בחייו יגיע לכינוס.

גם בסקוטלנד ניתן משקל גדול לקולו ולמעורבותו של הילד בהליך התערבות שירותי הגנת הילד. כך למשל, כאשר מתחילה התערבות בעניינו של ילד מסוים בשירותי ההגנה בסקוטלנד, הילד עצמו, בנפרד מהוריו, מקבל מכתב המפרט את החששות למצבו ואת סיבות ההתערבות במשפחתו. שירותי הגנת הילד בסקוטלנד השקיעו משאבים רבים להנגיש לילדים עצמם את כל המידע על התערבויות עבור ילדים ונוער בסיכון, באמצעות אתרי אינטרנט ייעודיים, סרטוני הסבר והדרכה, ופורומים של שאלות ותשובות והיועצויות. אחת ההתערבויות העיקריות בסקוטלנד היא ה"שימוע המשפחתי", והיא דומה במהותה ל"ועדת תכנון הטיפול" הנהוגה בישראל. ההבדל היחיד הוא שבסקוטלנד הילד משתתף בתוכנית הכנה לקראת השימוע המשפחתי כי הוא חייב להיות נוכח בכל מפגש של השימוע. בתוכנית ההכנה הזו, הילד מגיע לסיור מקדים במרכז השימוע, משוחח עם עובדת שירותי הגנת הילד שביקשה לכנס את השימוע (reporter) ומקבל חוברת מונגשת לילדים עם כל המידע על שימועים והתשובות לשאלות שעשויות לעניין אותו.

התערבות נוספת של שירותי הגנת הילד בסקוטלנד, שנועדה ליצור מרחב בטוח להקשבה לקולו של הילד ולתת במה לביטוי קשייו ורצונותיו, היא מינוי של "safeguarder". דמות זו היא חיצונית למערכת שירותי הילד ותפקידה להיפגש עם הילד וליצור איתו קשר בטוח שמבוסס על אמון. ה־safeguarder מועסק ברשויות המקומיות והוא בעל ידע וניסיון בתחומים רלוונטיים כגון עבודה סוציאלית או משפטים. ביחס לשימוע המשפחתי, ה־safeguarder נפגש עם הילד ועם סביבתו הקרובה טרם השימוע, מלווה את הילד בהכנות לקראתו, מסייע בהרגעת החששות ובתיווך המידע, וכותב דוח המפרט את התרשמותו ממצב הילד ומהבטיחות שלו. הילד יכול לבקש לקרוא את הדוח עוד לפני השימוע ולהגיב עליו.

בקנדה בולטת מחויבות פדראלית עמוקה לזכויות אדם, לרווחה ולמאבק בעוני (Habibov & Fan, 2010; Silva, 2011). ביחס לזכויות הילד, בבסיסה הערכי של מערכת שירותי הגנת הילד בקנדה עומדת האמונה כי לכל הילדים הזכות לגדול בבית יציב, שהם בטוחים ומוגנים בו מכל סוג של פגיעה או התעללות, ולקבל מענה לכל צוריהם הפיזיים והרגשיים. נראה כי האתגר של מערכת שירותי הגנת הילד בקנדה נעוץ בשמירה על האיזון שבין המחויבות הערכית לשמירה על זכותו של הילד לביטחון לבין זכותן של משפחות לגידול ילדיהן. נראה כי המטרה המרכזית של העובדים הסוציאליים בסוכנויות הגנת הילד בקנדה היא להבין את ההקשר הרחב בנוגע למצבו של הילד ולמצוא את האיזון המדויק ביותר בין שמירה על ביטחונו ורווחתו של הילד לבין שמירה על זכויותיה וצרכיה של משפחתו (Silva, 2011). נראה כי פרקטיקת המדיניות נעה במרוצת השנים בין שני הקצוות הללו ובתקופות שונות נטתה לאחד מהם. בשנים האחרונות נראית סטנדרטיזציה שמרנית יותר ביחס לזכויותיהן של משפחות על ילדיהן. כלומר, בעת בחינת הדיווחים על התעללות והזנחה, הרצון לשמור על שלמות המשפחה ועל זכויותיהן של משפחות על ילדיהן תופס כעת מקום מרכזי יותר (Damman, 2020; Silva, 2011).

באנגליה, במחקר שתמך באיסוף המידע לדוח מונרו נשאלו 150 ילדים ארבע שאלות בנוגע לזכויותיהם וליכולת שלהם להביע את דעתם ורצונם בהליך הפלילי. השאלה הראשונה שאלה אם העובדת הסוציאלית שמטפלת בילד מדברת איתו ביחידות. 18% מהילדים במחקר ענו שהעובדת הסוציאלית מדברת איתם ביחידות כל הזמן; 24% מהילדים העידו כי העובדת הסוציאלית שלהם שוחחה איתם לעיתים קרובות; רוב הילדים (30%) העידו כי לפעמים שוחחו עם העובדת הסוציאלית; 12% מהילדים העידו ששוחחו ביחידות עם העובדת הסוציאלית רק כשביקשו זאת; ו-15% מהילדים העידו שמעולם לא שוחחו עם העובדת הסוציאלית ביחידות. השאלה השנייה שאלה עד כמה העובדת הסוציאלית מצליחה לספק לילד את כל המידע הדרוש לו. כאן התשובות של הילדים היו הרבה יותר חד-משמעיות. 49% מהילדים אמרו כי העובדת הסוציאלית שלהם אינה מצליחה לספר להם את המידע הדרוש להם; 19% מהילדים אמרו שזה תלוי בשאלה ששאלו; ו-36% הנותרים העידו שהם מצליחים לקבל מידע מהעובדת הסוציאלית המטפלת בהם. השאלה השלישית בחנה עד כמה העובדת הסוציאלית שואלת על רגשות הילד וגם כאן נמצא שמרבית הילדים (33% מהמשתתפים) העידו שהעובדת הסוציאלית מעולם לא שאלה על רגשות הילד. רק 24% מהילדים העידו שנשאלו על רגשותיהם באופן תדיר. השאלה האחרונה שאלה מהי לדעתו של הילד הדרך הטובה ביותר שבה אנשי המקצוע יכולים לגלות את רצונותיו ורגשותיו. 78% מהילדים השיבו שפגישה פנים אל פנים ביחידות תהיה עבורם הפלטפורמה הנוחה ביותר לספר את שעל ליבם (Munro, 2011).

לסיכום, האמנה לזכויות הילד מנסה לקדם סדר יום חדש, שבו לילדים יש קול בשיח הציבורי והם יכולים להשפיע על קבלת החלטות הנוגעות להם, במישרין או בעקיפין. ארבע המדינות שנסקרו חתומות על האמנה לזכויות הילד ומחויבות אליה, אך בכל מדינה עקרונות האמנה מתורגמים באופן מעט שונה. בנוווגיה זכתה האמנה לזכויות הילד למעמד של חוק לאומי, ושיח עם ילדים שזור לאורך ההליך הפלילי, החל משלב איסוף המידע ועד לשלב תכנון ההתערבות. בסקוטלנד נעשה מאמץ גדול לתווך ולהנגיש לילדים את כל המידע על ההליך הפלילי. כמו כן, ילדים שקיימת עבורם התערבות בשירות להגנת הילד עשויים לקבל דמות "חונכת" שתאפשר ביטוי בלתי אמצעי של רצונם, חששותיהם ורגשותיהם. לעומת זאת בקנדה ובאנגליה האמנה לזכויות הילד אומנם מקבלת הכרה וחשיבות, אך היא אינה באה לידי ביטוי בפרקטיקה של המערכות. בקנדה העובדות הסוציאליות מתמודדות עם האתגר המתמיד שבאיזון שמירה על זכויות הילדים ושמירה על זכות המשפחות לגדל את ילדיהן. באנגליה עולה ממחקר שנכלל בדוח מונרו כי מרבית הילדים היו רוצים לקבל הזדמנות לשוחח ביחידות עם העובדת הסוציאלית שאמונה על ביטחונם ולספר לה על רגשותיהם.

התפתחות ילדים וחשיבות ההתערבות המוקדמת

מחקרים עדכניים ברחבי העולם לדוגמה (Dallam et al., 2021; O'Hare et al., 2021; Piotrowska et al., 2020) מצאו כי תוכניות מניעה ומאמצים לאבחון מוקדם הם יעילים יותר במיגור מקרי ההתעללות מאשר תוכניות טיפול והתערבות במקרים שההתעללות או ההזנחה הפכו לחלק מהדינאמיקה המשפחתית. נראה כי מאמצי מניעה ומאמצים

לאיתור והתערבות מוקדמים יעילים בשני מישורים. הראשון מתייחס לדינאמיקה שבין השירות לבין המשפחות וליכולת לגייס כמה שיותר כוחות במשפחה במציאת מענים תומכים בסביבה משפחתית בונה ומתחזקת. ההיבט השני מתייחס להתפתחות התקינה של ילדים ומדגיש כי ככל שילדים יטופלו בגיל צעיר יותר וישהו תקופה קצרה ככל האפשר בסביבה מסכנת, כך ההשלכות על ההתפתחות התקינה שלהם יהיו קלות יותר לגישור. יש לציין כי המדיניות בארבע המדינות שנבחנו היא להשקיע את מרב המאמצים ועיקר המשאבים בתוכניות איתור והתערבות מוקדמות, שנותנות מענה לפגיעות שנחשפות מייד עם תחילתן.

מאמצים אלו מרכזיים מאוד במדיניות של נורווגיה ובאים לידי ביטוי בדאגה של שירותי הרווחה לכל ילד שקיים סיכון כי יש פגיעה ברווחתו, למשל בעצם הקבלה של משפחות לטיפול לפני שקיים סיכון ממשי לילד. מדיניות זו, כפי שתוארה בהרחבה בתת-פרק הראשון של הדיון הנוכחי, נותנת מענה למישור הראשון אשר מתייחס לדינאמיקה שבין השירות לבין המשפחות. כך משקיעים זמן רב יותר במציאת פתרונות בתוך המשפחה ותוך בחינה סבלנית יותר של האתגרים העומדים בפני המשפחה. עם זאת, המדיניות הנורווגית יוצאת מנקודת הנחה כי התערבות במקרים של פגיעה ברווחת הילד היא התערבות סבוכה, ולה שתי טעויות פוטנציאליות. הראשונה היא התערבות מוקדם מדי, לפני שקיים סיכון ממשי לילד. השנייה היא התערבות מאוחרת מדי, כאשר הילד כבר מצוי בסיכון. לפי הפרספקטיבה המקצועית בנורווגיה, למרות המאמצים הרבים שמושקעים בשאיפה ליצור התערבויות מדויקות ביותר, טעויות משני הסוגים עשויות להתרחש בסבירות גבוהה (<https://www.youtube.com/watch?v=TXWzOpkHuEI>)).

יתר על כן, המדיניות הנורווגית מביעה דאגה מחמירה לכל ההיבטים הקשורים בהתפתחות התקינה של ילדים. כל מניעה של אבחון התפתחותי וכל עיכוב במתן מענה מסייע עבור עיכוב התפתחותי או נכות של ילד, הם עילה להתערבות שירותי רווחת הילד בגין הזנחה. בשם החשיבות הרבה ששירותי רווחת הילד בנורווגיה מייחסים להתפתחות תקינה של ילדים ובשם הנכונות שלהם לאפשר לכל ילד לממש את מלוא הפוטנציאל ההתפתחותי שלו, לעיתים קרובות השירות עשוי להקדים או להעצים את התערבותו. בדומה לכך, בחלק מהמחוזות בקנדה הדגש הוא על יצירת התנאים הטובים ביותר האפשריים להתפתחותם התקינה של ילדים. כך למשל, באונטריו, בקוויבק, באלברטה ובמחוזות נוספים, מניעה של אבחון צרכים מיוחדים או מניעת טיפולים התפתחותיים שיקומיים, הן עילות מהותיות להתערבות השירותים להגנת הילד (Public Health Agency of Canada, 2018).

גם באנגליה חרתו שירותי הגנת הילד על דגלם להשקיע מאמצים ביצירת תוכניות מניעה, בזיהוי מוקדם של מקרי התעללות בילדים ובהתערבות בהקדם האפשרי במקרים שזוהו. המדיניות באנגליה מעדיפה תוכניות מניעה יעילות ורחבות היקף על פני תוכניות טיפול והתערבות אינטנסיביות. זאת משום שמדיניות שירותי הגנת הילד באנגליה מתבססת על נתוני דוח מונרו, והם אשררו כי תוכניות מניעה יעילות יותר במיגור מקרי התעללות מאשר תוכניות טיפול והתערבות לאחר שהתעללות כבר מושרשת בדינאמיקה המשפחתית. הנתונים של דוח מונרו מראים כי ככל שההתערבות קורית בשלבים מוקדמים יותר עם ילדים ומשפחות, כך היא יעילה יותר. ביחס להיבט התפתחות הילד, אחת ההמלצות המרכזיות בדוח מונרו היא להתערב מוקדם ככל האפשר, כדי לצמצם את ההשלכות האפשריות של חיים בסביבה מסכנת ולא בטוחה על התפתחות הילד.

בסקוטלנד נערכה רפורמה לפני כעשר שנים (2012), ואחת משתי מטרות היסוד שלה הייתה השקעת משאבים בתוכניות מניעה עבור ילדים, משפחות וקהילות. בשנים האחרונות ממלכת סקוטלנד מקדמת מדיניות של התערבות מוקדמת שנקראת "Getting it Right for Every Child". גישה זו להגנה על ילדים מבוססת על נהלים לאומיים ומהווה מעין מסגרת חוקית ומדינית, שמדגישה ניסיונות תגובה וטיפול אינדיווידואליים ככל האפשר ומבוססת על הנסיבות המיוחדות לכל ילד ומשפחה (Bilson, 2021). בסקוטלנד אכן מתבססת מדיניות שמתמקדת במניעה, בהתערבות בשלבים מוקדמים של מצבי הסיכון לילד ובשותפות עם הילדים וההורים. עם זאת, במחקר עדכני (2021) נבחנה יעילותה של מדיניות "Getting it Right for Every Child" והמחקר מתח ביקורת על תוכניות המניעה. הן אומנם מביאות לעלייה בשיעורי הדיווחים ולכן לעלייה בשיעורי חקירות הילדים, אך אינן מביאות לעלייה בכמות המקרים המטופלים ואף מקשות על העובדות והעובדים בשירותי הגנת הילד ליצור קשר קרוב ושותפות עם המשפחות.

מפרק זה עולה כי בארבע המדינות שנבחנו, המדיניות המנחה ביחס להתפתחות ילדים ולחשיבות ההתערבות המוקדמת היא כי כדאי להתערב מוקדם ככל האפשר הן ביחס לשלב ההתפתחות של ילדים והן ביחס להשטרות הדינאמיקה הפוגענית כלפי ילדים. המדיניות הזו מתבססת על ידע אמפירי המצביע על ההשלכות המרחיקות לכת של פגיעה מתמשכת בילדים וגדילה בצילה של התעללות ארוכת שנים. כמו כן נמצא כי התערבות בשלב מוקדם היא אפקטיבית יותר מהתערבות אינטנסיבית שמבוצעת לאחר שהילד גדל בסיכון ממושך. לאור זאת בנוווגיה למשל, המדיניות מצהירה שעדיף להתערב התערבות מוקדמת ומועצמת יותר שלא לצורך, מאשר להתערב התערבות איטית מדי כאשר ילדים נתונים בסיכון ממשי. בנוווגיה כמו בקנדה וכמו בהמלצות דוח מונרו האנגלי, שירותי הגנת הילד עשויים להתערב במקרים שפוטנציאל ההתפתחות של הילד אינו ממוצה בשל מניעת אבחון וטיפול בו או מכל סיבה אחרת.

פרופסיית העבודה הסוציאלית – מיקומה הפוליטי והחברתי והשלכותיו על תפקוד מערכת הגנת הילד

היבט נוסף שיש לדון בו ביחס למדיניות שירותי הגנת הילד, בעיקר באנגליה, בקנדה ובנוווגיה, הוא הצורך להעלות את מעמד הפרופסיה של העבודה הסוציאלית, ובפרט עבודה סוציאלית בתחום הגנת הילד. דוח מונרו באנגליה ומחקרים אמפיריים בקנדה ובנוווגיה (Charest-Belzile et al., 2020; Vis et al., 2021) דנים בתפקיד המפתח שיש לפרופסיית העבודה הסוציאלית בהתנהלות שירותי הגנת הילד.

לפי דוח מונרו האנגלי, כדי לערוך רפורמה אמיתית, רחבה ובת קיימה בשירותי הגנת הילד, יש צורך במתן נראות בולטת וקול חזק יותר לפרופסיית העבודה הסוציאלית בקרב מקבלי ההחלטות וקובעי המדיניות. כותבי הדוח ממליצים למנות מעין "עובדת סוציאלית ראשית", שתפקידה יכלול ייעוץ לממשלה בכל הנוגע לשירותי הגנת הילד, לתוכניות הטיפול המוצעות באנגליה, לכיווני התפתחות עתידיים ולהתחדשות החזון של שירותי הגנת הילד. המלצות הדוח מחברות חיבור ישיר בין טיב השירותים שיהיה אפשר לתת לילדים ולמשפחות לבין התמקמות פרופסיית העבודה הסוציאלית בקרבת קובעי המדיניות וקידום התמחותם של העובדים הסוציאליים בשירותי הגנת הילד. דוח מונרו מתאר צורך ברפורמה רחבת היקף בהכשרת העובדים הסוציאליים, כבר מההכשרה הראשונית בבתי הספר לעבודה סוציאלית, ובאמצעות הדרכות והכשרות בעת כל העסקה בתפקיד עד להתמקצעות והתמחות משמעותית בתחום. הדוח דן בתחומי ידע שלמים, שיש להעמיק את ההבנה של העובדים בהם כבר בשלבי ההכשרה הראשוניים, כגון גיוס לשיתוף פעולה, עבודה עם ילדים ומשפחות במצבי טראומה, הבנה בהתפתחות ילדים ובהשלכות של אירועי חיים קיצוניים על שלבי ההתפתחות ועוד.

אפשר לראות בקנדה ובנוווגיה מחשבות על הרחבת תוכניות ההכשרה לעובדים סוציאליים בשירותי הגנת הילד. נראה כי במדינות אלו מרב המאמצים מושקעים בהרחבת הידע התיאורטי והפרקטי הקיים ברשות העובדות. כך למשל אחת היוזמות החדשות בתחום זה בנוווגיה היא תוכנית למידת עמיתים לרכישת מיומנויות הדרכה וייעוץ לסטודנטים. בתוכנית זו סטודנטים שעומדים לסיים את הכשרתם ומבקשים בסיומה להשתלב בשירותי הגנת הילד, עוברים הכשרה ממוקדת לעבודה בשירות. כל סטודנטית חוברת לעובדת סוציאלית ותיקה, מצטרפת לפגישות טיפוליות שהיא עורכת ועוברת הדרכה רציפה שממשיכה בתחילת העבודה בשירות, וכך היא רוכשת בהדרגה את המיומנויות והביטחון הדרושים לתפקיד. נראה כי תוכנית חניכה זו שפותחה בנוווגיה הובילה לשיפור בתחושת הביטחון ובתחושת החופש לחקור תחומי ידע שונים. נוסף לתחושת משתתפי התוכנית, תהליכי השיתוף והדיאלוג שבאמצעותם למדו הסטודנטים את הפרקטיקות הנהוגות השתקפו בתהליכי העבודה עם המשפחות בשירותי רווחת הילד (Fougner, 2012). יש לציין כי באופן כללי מעמד פרופסיית העבודה הסוציאלית בנוווגיה הוא גבוה ביחס למדינות האחרות שנסקרו. המדינה מקצה תקציבים גדולים למערכת הרווחה, דבר שמאפשר לעובדות בשירותי הגנת הילד לתמך ולהציע פתרונות שונים לילדים המטופלים, ושמוכיח שהפרופסיה ושירותיה חשובים יותר בעיניהם של מקבלי ההחלטות וקובעי המדיניות במדינה.

גם בקנדה נמצא במחקר עדכני (Charest-Belzile et al., 2020) כי התפקיד המכריע שממלאת העובדת הסוציאלית בשירות להגנת הילד עשוי להוביל למערכת יחסים אפקטיבית שמבוססת על אמון, או שלא יצליח ליצור קשר מסייע כלל. כדי למטב את התועלת מהשירות הן להורים והן לילדים, המלצת המחקר היא לשלב שיטות לקידום מעורבות

ולתתמקד בשיתוף פעולה בין הורים לעובדים סוציאליים בהכשרת העובדות הסוציאליות. במחקר עדכני נוסף שנערך בקנדה (Olszowy et al., 2020) ההמלצה המרכזית היא הכשרה רחבה יותר והדרכה מתמדת על המקרים שהעובדות והעובדים מתמודדים איתם. המטרה היא ליצור סביבת עבודה שנמצאת בלמידה ובהתמקצעות תמידיות ולקבל כלים לעבודה אפקטיבית ומקצועית יותר גם במהלך העבודה.

לסיכום, מפרק זה עולים שני היבטים מרכזיים ביחס לפרופסיית העבודה הסוציאלית שעשויים לשפר את יעילותם של שירותי הגנת הילד. הראשון הוא העלאת מעמדה של הפרופסיה והתקרבות אל קובעי המדיניות – כפי שבנורווגיה משאבים רבים מנותבים לשירותי הרווחה השונים, וכפי שבאנגליה דוח מונרו ממליץ ליצור תפקיד פקידותי בממשלה לעובדת סוציאלית ראשית, שתעבוד לצד משרדי הממשלה הרלוונטיים ותוכל לסייע ביצירת מדיניות רווחה מותאמת ויעילה. השני הוא ההכרח להעמיק את ההכשרה של העובדות והעובדים בשירותי הגנת הילד, לפעול למען התמקצעות בתחומי ידע שונים כפי שנעשה בנורווגיה ולמען מיומנויות עבודה עם משפחות כפי שנעשה בקנדה.

דירוג המדינות

כדי להציע פרספקטיבה רחבה על מדיניות הרווחה של המדינות שנסקרו, בחלקו האחרון של דיון משווה זה מובא דירוג המדינות השונות בעולם ביחס למדיניות הדאגה שלהן לילדים. ארגון UNICEF העולמי ערך דירוג מפורט ומעמיק של כלל המדינות בעולם ביחס לכל המרחבים אשר עשויים להשפיע על גדילתם ועל התפתחותם של ילדים. אחד הדירוגים המעניינים הוא "פוטנציאל שגשוג הילדים". מדד זה מביא בחשבון נתונים סטטיסטיים על אחוז הלידות השקטות במדינה, אחוז משקי הבית שבהם שני ההורים חיים ביחד, אחוז משקי הבית שבהם אחד ההורים מתמודד עם מחלה נפשית או התמכרות ואחוז משקי הבית שאלומות במשפחה דווחה עליהם. ציון נמוך בדירוג הזה מצביע על פוטנציאל השגשוג הגבוה ביותר.

יש לציין כי נמצאה התאמה מובהקת בין מדד פוטנציאל השגשוג של ילדים במדינה לבין מדינות בעלות הכנסות גבוהות ומדינות שמשקיעות משאבים רבים במדיניות הרווחה ובשירותי הרווחה. לפי מדד זה, נורווגיה נמצאת במקום הראשון עם הפוטנציאל הגבוה ביותר לשגשוג ילדים. אחריה מדורגות דרום קוריאה, הולנד וצרפת. אנגליה יחד עם סקוטלנד (בריטניה) מדורגות במקום העשירי, קנדה מדורגת במקום ה-21 וישראל במקום ה-24 מתוך 180 המדינות (Clark et al., 2020). הדירוג של נורווגיה במקום הראשון במדד פוטנציאל השגשוג של ילדים עשוי להעיד שהיבטים מסוימים במדיניות הרווחה שלה תורמים במיוחד לתמיכה בילדים ובמשפחותיהם.

סיכום ומסקנות מרכזיות

בסיכומי של דבר מובאות נקודות מרכזיות לדיון שעלו מסקירת ספרות משווה זו, כפי שניתן לראות בתרשים מספר 2.

תרשים 2 | מסקנות מרכזיות



1 | מסקירה זו על שתי גישות פרדיגמטיות מרכזיות ביחס להגנת ילדים – גישה מבוססת רווחה וגישה מבוססת הגנה:

◀ הגישה הראשונה מבוססת רווחה ומנחה להתערב בכל מקרה שיש בו פגיעה ברווחתו של הילד. גישה זו נהוגה בנורווגיה ובמדינות הנורדיות. הגישה השנייה מבוססת הגנה ומנחה להתערב במקרים שיש חשש לסיכון ממשי לילד. הגישה הזו נהוגה בשאר המדינות שנסקרו.

◀ היתרון הבולט ביותר בגישה המבוססת על רווחה הוא מרחב התערבות רחב יותר וסיוע למשפחות עוד בטרם הגיעו למצבי קיצון וסיכון משמעותיים. הגישה הזו מאפשרת לטפל הן בילד והן במשפחתו.

2 | מסקירה משווה זו עלה צורך ממשי בשיתוף פעולה אינטרדיסציפלינרי וחיבור של נציגים מכל המערכות הרלוונטיות להגנה על ילדים כדי ליצור התערבות יעילה בכל המעגלים שסובבים את הילד:

◀ ביחס לסביבת המיקרו עלתה חשיבות הקשר עם כלל הגורמים שמכירים את הילד, כדי להרכיב תמונת מצב רחבה ככל האפשר של מצבו ולגייס דמויות שונות מסביבתו לסיוע בתוכנית ההתערבות.

◀ ביחס לסביבת המסו עלה צורך לתאם בין המערכות השונות כדי להפחית בלבול וחוסר ודאות וכדי לקדם עבודה יעילה.

◀ ביחס לסביבת המאקרו עלה הצורך בהתייחסות הממשלה, אשר תספק מסגרת חוקית ברורה לתיאום ציפיות

הדדי של נותני השירות והמשפחות בנושא תהליך ההתערבות.

3 | מסקירה זו עלתה ביתר שאת החשיבות הגדולה ביצירת מערכת הגנת ילד מיועצת זכויות ילדים:

◀ מערכת מיועצת זכויות ילדים צריכה לאפשר לילדים להשמיע בקולם את צורכיהם, קשייהם ובקשותיהם.

◀ נמצא כי חשוב לשתף ילדים לאורך כל הליך ההתערבות איתם, החל משלב איסוף המידע וכלה בתכנון ההתערבות.

◀ חשוב לתת משקל וחשיבות לקולם ובקשותיהם של ילדים בעת קבלת ההחלטות בנוגע לעתידם.

4 | מסקירה זו עלתה חשיבות ההתערבות המוקדמת וחשיבות ההתחשבות בשלב ההתפתחותי של ילדים בעת תכנון

ההתערבות:

◀ נמצא כי כדאי להתערב מוקדם ככל האפשר הן ביחס לשלב ההתפתחותי של ילדים והן ביחס להשתרשות

הדינאמיקה הפוגענית כלפי ילדים.

◀ נמצא כי התערבות בשלב מוקדם אפקטיבית יותר מהתערבות שמבוצעת לאחר שהילד חי בסיכון ממושך,

גם אם היא אינטנסיבית.

5 | לבסוף עלה מסקירה משווה זו הצורך בנראות גדולה יותר של העבודה הסוציאלית כפרופסיה בקרב קובעי המדיניות.

הדבר עשוי להשפיע על קידום יוזמות חקיקה, על הרחבת ההכשרות הניתנות לעובדות השירותים ועל יצירת גוף ידע

משמעותי בתחום. כמו כן עלה צורך להעמיק את תוכניות ההכשרה וההתמקצעות הן ביחס לתחומי ידע שונים והן ביחס

למיומנויות העבודה עם משפחות, באופן רציף ומתמשך לאורך תקופת העבודה בשירותי הגנת הילד.

Alliance for Child Protection in Humanitarian Action. (n.d.). *Accountability to children*. Retrieved June 26, 2025, from <https://alliancecpha.org/en/accountability-children>

Bennett, F. (2006). Paying for children: Current issues and implications of policy debates. In J. Lewis (Ed.), *Children, changing families and welfare states* (pp. 110–134). Edward Elgar Publishing.

Bilson, A. (2021). Child protection investigations in Scotland: A 33 per cent increase in two years. *Child Abuse Review*, 31(2). <https://doi.org/10.1002/car.2729>

Buckley, H., Carr, N., & Whelan, S. (2011). 'Like walking on eggshells': Service user views and expectations of the child protection system. *Child and Family Social Work*, 16(1), 101–110. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2206.2010.00718.x>

Bufdir. (2020). *The Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs*. Accessed August 21, 2024. https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-09/Norway_2020.pdf

Bywaters, P., Scourfield, J., Jones, C., Sparks, T., Elliott, M., Hooper, J., McCartan, C., Shapira, M., Bunting, L., & Daniel, B. (2020). Child welfare inequalities in the four nations of the UK. *Journal of Social Work*, 20(2), 193–215. <https://doi.org/10.1177/1468017318793479>

Canadian Child Welfare Research Portal. (n.d.). *Frequently asked questions (FAQs)*. Retrieved June 26, 2025, from <https://cwrp.ca/frequently-asked-questions-faqs>.

Canadian Professional Social Workers. *Social work practice in child welfare*. <https://www.casw-acts.ca/en/social-work-practice-child-welfare>

Charest-Belzile, D., Drapeau, S., & Ivers, H. (2020). Parental engagement in child protection services: A multidimensional, longitudinal and interactive framework. *Children and Youth Services Review*, 116, Article 105162. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2020.105162>

Clapton, G. (2020). *Uncovering the pain: Parents' experiences of child protection*. Parents Families and Allies Network. <https://www.pfan.uk/uncovering-the-pain/>

Clark, H., Coll-Seck, A. M., Banerjee, A., Peterson, S., Dalglish, S. L., Ameratunga, S., Balabanova, D., Bhan, M. K., Bhutta, Z. A., Borrazzo, J., Claeson, M., Doherty, T., El-Jardali, F., George, A. S., Gichaga, A., Gram, L., Hipgrave, D. B., Kwamie, A., Meng, Q., ... Costello, A.. (2020). A future for the world's children? A WHO–UNICEF–Lancet Commission. *The Lancet*, 395(10224), 605–658. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)32540-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)32540-1)

Covell, K., Howe, R. B., & Blokhuis, J. C. (2018). *The challenge of children's rights for Canada*. Wilfrid Laurier University Press.

Dallam, S., Hamilton, M., & Glocker, S. (2021). Survey of the written child protection policies of the 32 U.S. Archdioceses. *Journal of Child Sexual Abuse*, 30(7), 869–889. <https://doi.org/10.1080/10538712.2021.1938770>

- Damman, J. L., Johnson-Motoyama, M., Wells, S. J., & Harrington, K. (2020). Factors associated with the decision to investigate child protective services referrals: A systematic review. *Child & Family Social Work*, 25(4), 785–804. <https://doi-org.rproxy.tau.ac.il/10.1080/10538712.2021.1938770>
- Davies, P. (2011). The impact of a child protection investigation: A personal reflective account. *Child and Family Social Work*, 16(2), 201–209. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2206.2010.00732.x>
- Davies, L., & Grenier, A. (2008). EDITORIAL. *Journal of Social Work Practice*, 22(2), 137–140. <https://doi.org/10.1080/02650530802099692>
- Department for Education. (2019). *Characteristics of children in need: 2018 to 2019*. GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/statistics/characteristics-of-children-in-need-2018-to-2019>
- Dominelli, L., Strega, S., Walmsley, C., Callahan, M. & Brown, L. (2011). 'Here's my story': Fathers of 'looked after' children recount their experiences in the Canadian child welfare system. *British Journal of Social Work*, 41(2), 351–367. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcq099>
- Dumbrill, G. C. (2006). Parental experience of child protection intervention: A qualitative study. *Child Abuse & Neglect*, 30(1), 27–37. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2005.08.012>
- Dumbrill, G. C. (2010). Power and child protection: The need for a child welfare service users' union or association. *Australian Social Work*, 63(2), 194–206. <https://doi.org/10.1080/03124071003717655>
- Esposito, T., Trocmé, N., Chabot, M., Collin-Vézina, D., Shlonsky, A., & Sinha, V. (2014). The stability of child protection placements in Québec, Canada. *Children and Youth Services Review*, 42, 10–19. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2014.03.015>
- Fallon, B., Filippelli, J., Lefebvre, R., Joh-Carnella, N., Trocmé, N., Black, T., ... Stoddart, J. (2020). *Ontario Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect-2018 (OIS-2018)*. Child Welfare Research Portal. <https://cwrp.ca/sites/default/files/publications/Ontario%20Incidence%20Study%20of%20Reported%20Child%20Abuse%20and%20Neglect%202018.pdf>
- Fallon, B., Trocmé, N., MacLaurin, B., Sinha, V., Black, T., Felstiner, C., ... Johnston, A. (2010). *Ontario Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect-2008 (OIS-2008)*. Child Welfare Research Portal. https://cwrp.ca/sites/default/files/publications/en/OIS-2008_Report.pdf
- Fallon, B., Van Wert, M., Trocmé, N., MacLaurin, B., Sinha, V., Lefebvre, R., ... Goel, S. (2015). *Ontario Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect-2013 (OIS-2013)*. Child Welfare Research Portal. https://cwrp.ca/sites/default/files/publications/ois-2013_final.pdf
- Farris-Manning, C., & Zandstra, M. (2003). *Children in care in Canada: A summary of current issues and trends with recommendations for future research*. Canadian Child Welfare Research Portal. <https://cwrp.ca/sites/default/files/publications/en/ChildrenInCareMar2003Final.pdf>
- Fougner, A. (2012). Exploring knowledge through peer tutoring in a transitional learning community: An alternative way of teaching counseling skills to students in social work education. *Social Work Education*, 31(3), 287–301. <https://doi.org/10.1080/02615479.2011.557431>
- Gilbert, N. (2012). A comparative study of child welfare systems: Abstract orientations and concrete results. *Children and Youth Services Review*, 34(3), 532–536. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2011.10.014>
- Gilbert, N., Parton, N., & Skivenes, M. (Eds.). (2011). *Child protection systems: International trends and orientations*. Oxford University Press.
- Gilbert, R., Fluke, J., O'Donnell, M., Gonzalez-Izquierdo, A., Brownell, M., Gulliver, P., Janson, S., Sidebotham, P. (2012). Child maltreatment: Variation in trends and policies in six developed countries. *The Lancet*, 379(9817), 758–772. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(11\)61087-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(11)61087-8)

Government of British Columbia. (n.d.). *Child protection mediation*. <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/safety/public-safety/protecting-children/child-protection-mediation>

Habibov, N. N., & Fan, L. (2010). Comparing and contrasting poverty reduction performance of social welfare programs across jurisdictions in Canada using Data Envelopment Analysis (DEA): An exploratory study of the era of devolution. *Evaluation and Program Planning*, 33(4), 457–467. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2009.10.006>

Hakovirta, M., & Rantalahti, M. (2011). Family policy and shared parenting in Nordic countries. *European Journal of Social Security*, 13(2), 247–266.

Hantrais, L. (2004). *Family policy matters: Responding to family change in Europe*. The Policy Press.

Holdsworth, C. (2004). Family support during the transition out of the parental home in Britain, Spain and Norway. *Sociology*, 38(5), 909–926.

Jensen, I. B. (2020). What are the perspectives of children in child protection work among social workers in Norway and Chile? *Children and Youth Services Review*, 118, Article 105410.

Joly, M. P., Blais, M., Poirier, M., Gervais, M., & Soto Duran, M. (2021). Practitioners' views on the effects of the "For caring supervised visitation in child welfare" training. *Child Abuse & Neglect*, Article 105167.

Lonne, B., Harries, M., Featherstone, B. & Gray, M. (2015). *Working ethically in child protection*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315851020>

Melinder, A., van der Hagen, M. A., & Sandberg, K. (2021). In the best interest of the child: The Norwegian approach to child protection. *International Journal on Child Maltreatment: Research, Policy and Practice*, 4(3), 209–230.

Munro, E. (2011). *The Munro review of child protection: A child-centred system. Final report*. TSO.

Norway. (2013). *Act No. 62 of 2013 amending the Children Act (No. 7 of 1981)*. NATLEX. https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/r/natlex/fe/details?p3_isn=97491

Nygren, K., Walsh, J., Ellingsen, I. T., & Christie, A. (2019). What about the fathers? The presence and absence of the father in social work practice in England, Ireland, Norway, and Sweden—A comparative study. *Child & Family Social Work*, 24(1), 148–155.

Nygren, L., White, S., & Ellingsen, I. T. (2018). Investigating welfare regime typologies: Paradoxes, pitfalls and potentialities in comparative social work research. *Social Policy and Society*, 17(4), 665–677.

O'Hare, K., Hussain, A., Laurens, K. R., Hindmarsh, G., Carr, V. J., Tzoumakis, S., Harris, F., & Green, M. J. (2021). Self-reported mental health of children known to child protection services: An Australian population-based record linkage study. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 32(1), 101–112. <https://doi.org/10.1007/s00787-021-01841-3>

Olszowy, L., Jaffe, P. G., Dawson, M., Straatman, A., & Saxton, M. (2020). Voices from the frontline: Child protection workers' perspectives on barriers to assessing risk in domestic violence cases. *Children and Youth Services Review*, 116, Article 105208.

Parton, N. (2020). Addressing the relatively autonomous relationship between child maltreatment and child protection policies and practices. *International Journal on Child Maltreatment: Research, Policy and Practice*, 3(1), 19–34. <https://doi.org/10.1007/s42448-019-00022-9>

- Piotrowska, P. J., Whitten, T., Tzoumakis, S., Laurens, K. R., Katz, I., Carr, V. J., Harris, F., & Green, M. J. (2020). Transitions between socio-emotional and cognitive vulnerability profiles from early to middle childhood: A population study using multi-agency administrative records. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 29(12), 1659–1670. <https://doi-org.rproxy.tau.ac.il/10.1007/s00787-020-01475-x>
- Public Health Agency of Canada. (2018). *Provincial/territorial child protection legislation and policy (2018)*. Government of Canada. <https://www.canada.ca/en/public-health/services/publications/health-risks-safety/provincial-territorial-child-protection-legislation-policy-2018.html>
- School District No. 8 (Kootenay Lake). (n.d.). *Safe schools*. Retrieved June 26, 2025, from <https://www.sd8.bc.ca/safeschools>
- Scottish Children's Reporter Administration. (n.d.). *At your Hearing*. https://www.scra.gov.uk/children_articles/at-your-hearing/
- Scottish Children's Reporter Administration. (n.d.). *Hearing about me*. Retrieved June 26, 2025, from https://www.scra.gov.uk/children_articles/hearing-about-me/
- Scottish Children's Reporter Administration. (2021). *Online statistical dashboard*. <https://www.scra.gov.uk/stats/>
- Scottish Executive. (2002). *'It's everyone's job to make sure I'm alright': Report of the child protection audit and review*. <https://webarchive.nrscotland.gov.uk/3000/https://www.gov.scot/Resource/Doc/47007/0023992.pdf>
- Scottish Government. (2016). *Introducing the Scottish Index of Multiple Deprivation 2016*. Scottish Government. <https://digital.nls.uk/pubs/scotgov/2016/9781786524171.pdf>
- Scottish Government. (2020). *The Scottish Index of Multiple Deprivation 2020*. <https://www.gov.scot/collections/scottish-index-of-multiple-deprivation-2020/>
- Scottish Government. (2023). *National guidance for child protection in Scotland 2021 (updated 2023)*. <https://www.gov.scot/publications/national-guidance-child-protection-scotland-2021-updated-2023/>
- Silva, D. (2011). *Exploring the recent incidence variations of investigated child sexual abuse cases: Examining the impact of the screening process of reported cases to a child protective services agency* [Doctoral dissertation, McGill University]. eScholarship@McGill. <https://escholarship.mcgill.ca/concern/theses/5999n7337>
- Statistisk Sentralbyrå [Statistics Norway]. (2020). Barnevernstatistikken. [Child protection statistics]. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/barnevern>
- Studsørød, I., Ellingsen, I. T., Guzmán, C. M., & Espinoza, S. E. M. (2018). Conceptualisations of family and social work family practice in Chile, Mexico and Norway. *Social Policy and Society*, 17(4), 637–649.
- Swift, K. J., & Parada, H. (2004). Child welfare reform: Protecting children or policing the poor. *Journal of Law & Social Policy*, 19, Article 1.
- Tembo, M. J., Studsrød, I., & Young, S. (2021). Governing the family: Immigrant parents' perceptions of the controlling power of the Norwegian welfare system. *European Journal of Social Work*, 24(3), 492–503.
- Trocmé, N., Esposito, T., Nutton, J., Rosser, V., & Fallon, B. (2019). Child welfare services in Canada. In *National systems of child protection* (pp. 27–50). Springer.

Tuastad, S. E., Bjørnstad, E., & Alvestad, M. (2019). Contested quality: The struggle over quality, play and preschooling in Norwegian early childhood education and care. In S. Garvis & S. Phillipson (Eds.), *Policification of early childhood education and care: Early childhood education in the 21st century* (Vol. III, pp. 154–174). Routledge.

Tufford, L., & Lee, B. (2020). Relationship repair strategies when reporting child abuse and neglect. *Child and Adolescent Social Work Journal*, 37, 235–249.

Universitetet i Bergen. *Child protection in Norway – An international perspective* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=TXWzOpkHuEI> Vis, S. A., & Lauritzen, C. (2020).

Vis, S. A., & Lauritzen, C. (2022). Child protection managers' views on frameworks for assessment of children in need. *Child Care in Practice*, 28(4), 639–652.

Vis, S. A., Lauritzen, C., & Fluke, J. (2021). Screening decisions for non-abuse concerns reported to child protection agencies—A structural equation model for referral content and decision outcome. *Children and Youth Services Review*, 129, Article 106173. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2021.106173>

Waterhouse, L., & McGhee, J. (2015). Introduction: Challenging child protection and safeguarding children. In L. Waterhouse, & J. McGhee (Eds.), *Challenging child protection. New directions in safeguarding children* (Research Highlights in Social Work; No. 57). Jessica Kingsley Publishers.

Wilson, S., Hean, S., Abebe, T., & Heaslip, V. (2020). Children's experiences with Child Protection Services: A synthesis of qualitative evidence. *Children and Youth Services Review*, 113, Article 104974.

Youth Protection Act, CQLR c P-34.1 (Québec, 2023). Retrieved June 26, 2025, from <https://www.legis-quebec.gouv.qc.ca/en/document/cs/P-34.1>

נספח

8

סקירת משפט משווה | מצגת
הסדרים משפטיים בתחום הגנת הילד באנגליה, סקוטלנד, נורבגיה,
אונטריו (קנדה) וניו סאות' ויילס אוסטרליה (NSW)

ד"ר תמר מורג | עו"ד רחלי הלברטל | ד"ר דניאלה זלוטניק רז

מוגש לוועדה לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים
בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך - 1960

סקירת משפט משווה | מצגת
הסדרים משפטיים בתחום הגנת הילד באנגליה, סקוטלנד, נורבגיה,
אונטריו (קנדה) וניו סאות' ויילס אוסטרליה (NSW)

ד"ר תמר מורג | עו"ד רחל הוברטל ורטה | ד"ר דניאלה זלוטניק רז

ראשי פרקים

מסע אל המחקר המשפטי המשווה (שקף 3).....	5	1
מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים (שקף 11).....	8	2
מבט רוחב השוואתי על סוגיות מרכזיות (שקף 25).....	13	3
סיפורן של המדינות שנסקרו (שקף 48).....	21	4



סקירת משפט משווה

הוועדה לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה)

ד"ר תמר מורג
עו"ד רחל הלבנטל ורטה
עו"ד דניאלה זלוטניק רז

1

ראשי פרקים

מסע אל המחקר המשפטי המשווה

מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים

מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות

סיפורן של המדינות שנסקרו

דין

2

מסע אל המחקר המשפטי המשווה

למה זה מורכב?
למה זה חשוב?



4

מגבלות המשפט המשווה

- השפעה של היבטים תרבותיים וחברתיים
- פערים בין חקיקה ליישום
- מאפייני שיטת המשפט

דיון

סיפורן של המדינות
שנסקרו

מבט רחב השוואתי על
סוגיות מרכזיות

מבט-על בנוגע למבנה
החקיקה והעקרונות
המנחים

מסע אל המחקר
המשפטי המשווה

5

מאפייני שיטת המשפט

משפט מקובל

- הליך אדוורסרי
- חשש מכוחה של המדינה ורצון להגן על חירויות הפרט
- (ארה"ב, אנגליה, קנדה, אוסטרליה, ניו זילנד, צפון אירלנד ומדינות רבות נוספות)

משפט קונטיננטלי

- הליך אינקוויזיטורי: שופט מנהל את המשפט
- המדינה היא דבר חיובי, המביא ליציבות ומאפשר לחברה להתקיים על ידי אכיפה של עקרונות הצדק והשוויון
- (מדינות אירופה, קוויבק, דרום אמריקה, צפון אפריקה, טורקיה, לבנון, מזרח אסיה, ועוד)

מסע אל המחקר
המשפטי המשווה

מבט-על בנוגע למבנה
החקיקה והעקרונות
המנחים

מבט רחב השוואתי על
סוגיות מרכזיות

סיפורן של המדינות
שנסקרו

דיון

6

חשיבות המשפט המשווה

- סיוע בבחינת מבנה החוק. מהן הסוגיות העיקריות בחוקים, ומהו סדר הדברים?
- הצגת רעיונות חדשים ומעניינים
- עשוי לתת תובנות על 'מה עובד' ומה 'לא עובד' מתוך ההתנסות בשטח והמחקר האמפירי
- דרך המבט על שיטות המשפט הזרות, אנחנו מסתכלים גם על עצמנו
- הבנה שאנחנו לא לבד וההתמודדות בכל מקום היא מורכבת עם בעיות דומות

מסע אל המחקר
המשפטי המשווה

מבט-על בנוגע למבנה
החקיקה והעקרונות
המנחים

מבט רחב השוואתי על
סוגיות מרכזיות

סיפורן של המדינות
שנסקרו

דיון

7

בחירת המדינות

- **אנגליה:** חוק הילדים האנגלי הוא הבסיס לחקיקה במדינות רבות, לרבות בישראל
- **סקוטלנד:** החוק מבוסס על החוק האנגלי אך עבר ועובר שינויים משמעותיים להתאמה לאמנה, וזו שיטת משפט מעורבת (משפט מקובל וקונטיננטלי, כמו בישראל)
- **אוסטרליה:** בשל הדגש על הליכים לא אדוורסריים (בחירה ב-NSW)
- **קנדה:** בשל הרפורמות שנערכו בה והמחקרים האמפיריים בתחום הרווחה (בחירה באונטריו)
- **נורווגיה:** בשל היותה מערכת מבוססת זכויות ילדים. היא מבטאת תפיסה שונה, המבוססת על רווחת הילדה, לעומת תפיסה מבוססת סיכון.
- **אירלנד:** מבט ראשוני לאור העיסוק האקדמי הפורה בתחומים שנוגעים לזכויות ילדים. ובפרט זכותם להשתתפות

מסע אל המחקר
המשפטי המשווה

מבט-על בנוגע למבנה
החקיקה והעקרונות
המנחים

מבט רחב השוואתי על
סוגיות מרכזיות

סיפורן של המדינות
שנסקרו

דיון

8

משפחות של מדינות – מדיניות וחקיקה לעניין הגנת ילדים

גישה מבוססת סיכון –

דגש על חקירת מידת הסיכון והגדרתה, התערבות מאוחרת, אבחנה ברורה בין הצרכים של הילד לבין סיכון (אנגליה, ארה"ב, קנדה ואוסטרליה)

גישה מבוססת שירות –

(יש המכנים: גישה מבוססת משפחה) ראייה רחבה של צורכי הילד, תמיכה משמעותית בילדים ובמשפחות ודגש על התערבות מוקדמת ועל מניעה. מבוססת על הערכת צורכי הילד ורווחתו – (מדינות סקנדינביה, וחלק ניכר ממדינות אירופה)

Gilbert (2011)

מסע אל המחקר המשפטי המשווה

מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים

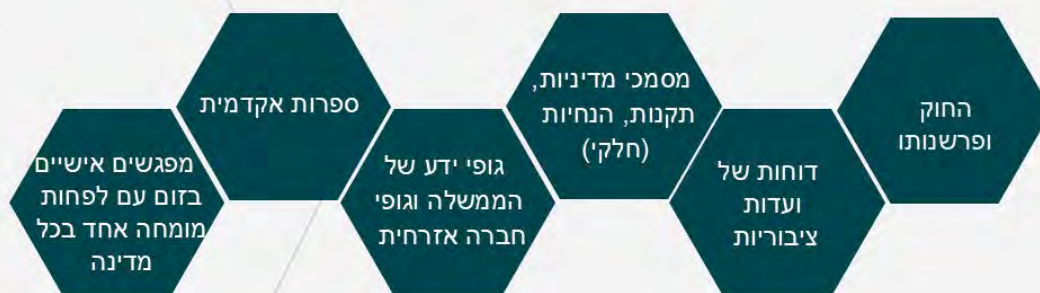
מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות

סיפורן של המדינות שנסקרו

דיון

9

מה סקרנו?



מסע אל המחקר המשפטי המשווה

מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים

מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות

סיפורן של המדינות שנסקרו

דיון

10

מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים

11

מבט על מבנה החקיקה והעקרונות המנחים

- מבנה החקיקה
- מעמדה של האמנה במשפט
- העקרונות המנחים לחקיקה

דיון

סיפורן של המדינות
שנסקרו

מבט רחב השוואתי על
סוגיות מרכזיות

מבט-על בנוגע למבנה
החקיקה והעקרונות
המנחים

מסע אל המחקר
המשפטי המשווה

12

מבנה החקיקה

דיון

סיפורן של המדינות
שנסקרו

מבט רחב השוואתי על
סוגיות מרכזיות

מבט-על בנוגע למבנה
החקיקה והעקרונות
המנחים

מסע אל המחקר
המשפטי המשווה

13

טיפול, השגחה והגנה על ילדים.ות בחקיקה: מבנה החוק והיבטים משותפים



- כאמור, לכל מדינה הסדרים חקיקתיים ייחודיים המושפעים, בין השאר, מההיסטוריה; ממערכת המשפט; ממערכת ההגנה; והגופים הרלוונטיים הייחודיים שלה.
- לצד זאת, בבחינה של 'מבנה' החקיקה ניתן לזהות מספר היבטים או תכנים משותפים לכל (או למרבית) החוקים.
- לפני הצלילה להיבטים הספציפיים, נרצה לפתוח במבט-על קצר:
- מה גילינו כשהתחלנו להסתכל על חקיקה בתחום טיפול, השגחה והגנה על ילדים.ות?

מסע אל המחקר המשפטי המשווה	מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים	מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות	סיפורן של המדינות שנסקרו	דיון
----------------------------	--	-----------------------------------	--------------------------	------

14

טיפול, השגחה והגנה על ילדים.ות בחקיקה: 'מודל' החוק

חוק ממוקד הגנה (Child Care Act)

חוק בעל מיקוד מיוחד בתחום של טיפול, השגחה והגנה על ילדים (Child Protection). לרוב יכלול גם היבטים נוספים של הגנה, כמו אימוץ, הסדרת מוסדות רווחה לילדים, קטינים עוברי חוק.

למשל בנורווגיה, באוסטרליה, בקנדה

חוק ילדים 'כללי' (Children's Act)

חוק רחב, הכולל היבטים כלליים הנוגעים לילדים מעבר לטיפול, השגחה והגנה. למשל, אחריות הורית, ילדים בהליכי משפחה, חינוך לגיל הרך, אימוץ, ועוד.

נפוץ בעיקר במשפט האנגלו-סקסי, למשל באנגליה ובסקוטלנד

מסע אל המחקר המשפטי המשווה	מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים	מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות	סיפורן של המדינות שנסקרו	דיון
----------------------------	--	-----------------------------------	--------------------------	------

15

מבנה החוק והיבטים מרכזיים משותפים



מסע אל המחקר המשפטי המשווה	מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים	מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות	סיפורן של המדינות שנסקרו	דיון
----------------------------	--	-----------------------------------	--------------------------	------

16

מעמדה של האמנה והשפעתה

דין

סיפורן של המדינות
שנסקרו

מבט רחב השוואתי על
סוגיות מרכזיות

מבט-על בנוגע למבנה
החקיקה והעקרונות
המנחים

מסע אל המחקר
המשפטי המשווה

17

מעמד אמנת זכויות הילד.ה בחקיקה



• כל המדינות הנסקרות חתמו על האמנה ואשררו אותה.

• האמנה היא נקודת המוצא לחקיקה בתחום טיפול, השגחה והגנה על ילדים.ות.

◦ השפעת האמנה על קידום חקיקה ומדיניות

◦ הכללה של סעיפי האמנה בו

'... the Government of Ontario acknowledges that the aim of the Child, Youth and Family Services Act, 2017 is to be consistent with and build upon the principles expressed in the United Nations Convention on the Rights of the Child' (Child, Youth and Family Services Act, 2017, Preamble).

דין

סיפורן של המדינות
שנסקרו

מבט רחב השוואתי על
סוגיות מרכזיות

מבט-על בנוגע למבנה
החקיקה והעקרונות
המנחים

מסע אל המחקר
המשפטי המשווה

18

מעמד אמנת זכויות הילד.ה בחקיקה

קליטה מלאה של האמנה? הסיפור של נורווגיה ו- (אולי) סקוטלנד

נורווגיה: מעמד מעין חוקתי לאמנה, ומערכת הגנה מבוססת זכויות ילדים.ות.



סקוטלנד: חוק לקליטת האמנה 'בדרך', והצהרת מחויבות לאמנה במסמכי מדיניות.



'The Promise is based on the premise that the UNCRC will be fully and directly incorporated into Scots law to provide a framework around which all systems and services must operate. Scotland's whole approach to care must be grounded on active and sustained application of those rights' (The Promise, 2021, 27).

דין

סיפורן של המדינות
שנסקרו

מבט רחב השוואתי על
סוגיות מרכזיות

מבט-על בנוגע למבנה
החקיקה והעקרונות
המנחים

מסע אל המחקר
המשפטי המשווה

19

מסע אל המחקר המשפטי המשווה

מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים

מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות

סיפורן של המדינות שנסקרו

דיון

עקרונות מנחים

20

מסע אל המחקר המשפטי המשווה

מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים

מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות

סיפורן של המדינות שנסקרו

דיון

עקרונות יסוד בחקיקה

עקרונות יסוד* בחקיקה

עקרונות היסוד המשותפים לכל המדינות הנסקרות:

עקרון טובת הילד.ה כשיקול ראשון במעלה בקבלת החלטות

- טובת הילד.ה – עקרון יסוד, ששאר עקרונות החקיקה כפופים לו (קנדה, אוסטרליה)
- פירוט פרמטרים לקביעת טובת הילד.ה (אנגליה)
- קביעת טובת הילד.ה מחייבת ביצוע הערכה אינדיווידואלית (נורווגיה)

זכות הילד.ה להביע את עמדתו ולהשתתף, בהתאם לגילו ולבגרותו

- הזכות להשתתף כוללת גם זכות לקבל מידע הולם בשפה מובנת; קבלת סיוע בהבעת העמדה; מתן הזדמנות להגיב להחלטות; ועוד (אוסטרליה)
- הזכות להשתתף כוללת גם זכות לקבל מידע מספק ומותאם לילד.ה (נורווגיה)

21

מסע אל המחקר המשפטי המשווה

מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים

מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות

סיפורן של המדינות שנסקרו

דיון

עקרונות יסוד בחקיקה

עקרונות יסוד שעלו במספר מדינות נסקרות:

התערבות / קבלת החלטות מוקדמת

- קנדה, נורווגיה, אוסטרליה, אנגליה, סקוטלנד
- על שירותי הרווחה לנקוט באמצעים מדרגיים מוקדם, בלא עיכוב, על מנת למנוע החמרה של מצבי קיצון ובעיות שונות לילד.ה (נורווגיה)
- הימנעות מדחיית קבלת החלטות בהליכים (אנגליה)

התפתחות הילד.ה

- אוסטרליה, קנדה, נורווגיה
- בין מטרת החק – להבטיח לילדים החיים בתנאים שעשויים לפגוע בבריאותם ובתפתחותם את הסיוע, הטיפול וההגנה הדרושים להם, וכן לתרום לכך שילדים ייהנו מתנאים מיטיבים ובטוחים להתבגרות (נורווגיה).
- בין מטרת החק – כל המוסדות, השירותים והמקומות האחראים לטיפול ולהגנה על ילדים יספקו שירותים מתאימים לצורכיהם ההתפתחותיים (אוסטרליה). הגנה והתפתחות הילד הן שיקול מכריע.

התחשבות במאפיינים יחודיים של הילד.ה

- אוסטרליה, קנדה, נורווגיה
- השירות המועק לילדים וצורך, בין השאר, להביא בחשבון רקע, שורשים, מוצא, שיוך אתני, אחרות, מין, מגדר, מוגבלות, מגוון משפחתי [...] צרכים תרבותיים ושפתיים (קנדה).
- הגנה על ילדים ומשפחות השייכים לעמים ילידיים (אוסטרליה, קנדה, נורווגיה).

22

11 | סקירת משפט משווה | מצגת

עקרונות יסוד בחקיקה

- עקרונות יסוד שעלו במספר מדינות נסקרות:

האמצעי המתערב פחות' (Least Intrusive Measure)

יאוסטרליה, קנדה, נורווגיה, סקוטלנד, אנגליה

עדיפות לטיפול והשגחה במסגרת המשפחתית

יקנדה, נורווגיה, אוסטרליה, אירלנד
זכותם של ילדים לטיפול, השגחה והגנה, ככל הניתן, במסגרת משפחתם שלהם (נורווגיה)
עדיפות עליונה שילדים יישארו בטיפול הוריהם, כאשר הדבר אפשרי (אוסטרליה)

מסע אל המחקר המשפטי המשווה

מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים

מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות

סיפורן של המדינות שנסקרו

דיון

23

עקרונות יסוד בחקיקה

- עקרונות יסוד יחידים – מספר דוגמאות מעניינות

זכות להשמה קבועה (אוסטרליה)

זכות לאמצעי רווחה, טיפול והשגחה

מסע אל המחקר המשפטי המשווה

מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים

מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות

סיפורן של המדינות שנסקרו

דיון

24

12 | סקירת משפט משווה | מצגת

מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות

25

סוגיות רחב

1. התפתחות הילד.ה
2. אבחנות גילאיות
3. חובות הפעולה של הרשות
4. שיתופי פעולה
5. אופן ניהול ההליך המשפטי
6. עילות הנזקקות ודרכי הטיפול

דיון

סיפורן של המדינות
שנסקרו

מבט רחב השוואתי
על סוגיות מרכזיות

מבט-על בנוגע למבנה
החקיקה והעקרונות
המנחים

מסע אל המחקר
המשפטי המשווה

26

Child Development

1. התפתחות הילד.ה

דיון

סיפורן של המדינות
שנסקרו

מבט רחב השוואתי
על סוגיות מרכזיות

מבט-על בנוגע למבנה
החקיקה והעקרונות
המנחים

מסע אל המחקר
המשפטי המשווה

27

התפתחות הילד.

הבטחת התפתחות כחובה מדינתית

נורווגיה

סעיף 104 לחוקה

לילדים יש את הזכות להגנה על שלמותם האישית. רשויות המדינה ייצרו תנאים שיאפשרו את התפתחות הילד, ויבטיחו להלן את הביטחון הכלכלי והחברתי הדרוש, כמו כן את רמת הבריאות הנדרשת, עבור הילד; רצוי בתוך המשפחה שלו.

Children have the right to protection of their personal integrity. The authorities of the State shall create conditions enabling the child's development, hereunder secure the necessary economic and social safety, as well as the necessary standard of health, for the child; preferably within its own family.

מסע אל המחקר המשפטי המשווה	מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים	מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות	סיפורן של המדינות שנסקרו	דיון
----------------------------	--	-----------------------------------	--------------------------	------

28

התפתחות הילד.

- התייחסות במטרת החוק ובעקרונות המנחים להפעלת החוק – (נורווגיה, קנדה, אוסטרליה)
- עילות דקקות – התייחסות לאפשרות/לסבירות רבה או מכריעה של פגיעה / נזק / נזק חמור להתפתחות עקב חסר בטיפול ההורי – בכל המדינות שנסקרו.

הסדרים קונקרטיים:

- חובה לאתר ילדים במצב של חשש להתפתחות ולהציע סיוע ותוכנית טיפולית (נורווגיה, אנגליה)
- התוויית דרכי פעולה בפיתוח התוכנית הטיפולית וקבלת החלטות קונקרטיות (נורווגיה)

מסע אל המחקר המשפטי המשווה	מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים	מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות	סיפורן של המדינות שנסקרו	דיון
----------------------------	--	-----------------------------------	--------------------------	------

29



2. אבחנות גילאיות

מסע אל המחקר המשפטי המשווה	מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים	מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות	סיפורן של המדינות שנסקרו	דיון
----------------------------	--	-----------------------------------	--------------------------	------

30

אבחנות גילאיות: תינוקות וילדים בגיל הרך

- **עוברים*** – חובת דיווח על נשים בהריון מכורות לסם (נורווגיה). רשות דיווח על עובר שעלול להיות בסיכון לאחר הלידה (אוסטרליה). חוזה עם הורה לעתיד על מנת להקטין סיכונים לתינוק שיוולד (אוסטרליה). מטרת הדיווח היא בעיקר סיוע ותמיכה.
- **תינוקות** – קטגוריה "חודית" של תינוקות בגילאי 0–1 שנים לעניין עליות החירום ולעניין השמה חוץ-ביתית (חשיבות קשר עם הורים) (נורווגיה).
- **ילדים עד גיל שש** –

◦ השמה חוץ-ביתית – מוגבלת לשנה עד גיל שש, לעומת שנתיים אחרי גיל שש (קנדה)

◦ הסכם עם ההורים להוצאה מהבית – מוגבל לשנה עד גיל שש, לעומת שנתיים אחרי גיל שש (קנדה)

◦ חובה מוגברת להערכה תקופתית של התוכנית הטיפולית עד גיל שש (קנדה)

מסע אל המחקר המשפטי המשווה	מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים	מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות	סיפורן של המדינות שנסקרו	דיון
----------------------------	--	-----------------------------------	--------------------------	------

31

אבחנות גילאיות: נוער

- אבחנה בין ילדים (0–16 שנים) לנוער (16–18 שנים) (קנדה, אוסטרליה, אנגליה)
- העלאת גיל החוק מ-16 ל-18 שנים (קנדה)
- החלטות לעניין דרכי טיפול רק בהסכמת בני נוער במסגרת חוזה טיפולי (קנדה)
- חובות מיוחדות להבטחת מדור לבני ובנות נוער חסר בית (אנגליה, סקוטלנד)
- הקטין הוא צד לכל הסכם בעניינו החל מגיל 12 (אנגליה)
- החלטה על העברת אפוסטרופסות לאדם אחר רק בהסכמת הקטין החל מגיל 12 (אוסטרליה)
- הקטין הוא צד להליך המשפטי החל מגיל 15 (נורווגיה)
- בכל המדינות שנסקרו קיימות בחוק הוראות לעניין הענקת שירות לצעירים מעל גיל 18 (עד גילאי 21–25).

מסע אל המחקר המשפטי המשווה	מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים	מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות	סיפורן של המדינות שנסקרו	דיון
----------------------------	--	-----------------------------------	--------------------------	------

32



3. חובות המדינה כלפי ילדים במצבי סיכון

מסע אל המחקר המשפטי המשווה	מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים	מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות	סיפורן של המדינות שנסקרו	דיון
----------------------------	--	-----------------------------------	--------------------------	------

33

חובות מדינתיות – כללי

- **חוק הילדים האנגלי** נוקט בשפה של חובות: Duties of the local authorities
- חובה כללית לשמר את רווחת הילד ולקדמה.
- בין החובות: חובה לאתר ילדים, לחקור דיווחים, חובות לערוך ביקורת תקופתית, חובות ביקור של שירותי הרווחה במקום ההשמה, חובה לייצר מנגנוני תלונה ומנגנוני ביקורת, חובה לשתף את הילד, חובה לתת מידע, חובה להתיידד עם הילד.
- התייחסות לחובות קונקרטיות גם בקנדה, באוסטרליה ובסקוטלנד.

מסע אל המחקר המשפטי המשווה	מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים	מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות	סיפורן של המדינות שנסקרו	דין
----------------------------	--	-----------------------------------	--------------------------	-----

34

חובה לסייע לילדים ולמשפחות

- **חוק הילדים האנגלי – סעיף 17**
- מכלול חובות וסמכויות סיוע אשר מרכזיים בהן:
 - אספקת מגורים לילדים בסיכון שאין להם אחראי.
 - אספקת מגורים במקרה של אחראי שלא יכול לטפל בילד בשל מוגבלות שלו או של הילד.
 - מרכזי משפחות (Family Centers) – מקום שבו הילד, הוריו וכל אדם שיש לו אחריות הורית לגביו יכולים להגיע עבור פעילות תעסוקתית, חברתית ותרבותית ולקבל ייעוץ והנחיה.

מסע אל המחקר המשפטי המשווה	מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים	מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות	סיפורן של המדינות שנסקרו	דין
----------------------------	--	-----------------------------------	--------------------------	-----

35

חובה לסייע לילדים ולמשפחות

- **פסק דין של בית הלורדים בפרשת ברנט משנת 2003**
- יש להבחין בין חובות קונקרטיות מחייבות, כגון החובה לספק מגורים לילד שהוצא מהבית, לבין סמכויות של החובות המנויות בסעיף 17 לעניין תמיכה בילדים, בהורים ובמשפחות, שהן אינן חובות אבסולוטיות אלא סמכויות תלויות תקציב.

HOUSE OF LORDS – OPINIONS OF THE LORDS OF APPEAL FOR JUDGMENT IN THE CAUSE – Regina v. London Borough of Bamey (Respondents) ex parte G (FC) (Appellant)

מסע אל המחקר המשפטי המשווה	מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים	מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות	סיפורן של המדינות שנסקרו	דין
----------------------------	--	-----------------------------------	--------------------------	-----

36

חובות המדינה – נורווגיה

- סדרה של חובות פעולה, ובהן חובה לחקור כל דיווח, חובה לשמוע ילדים, חובה לבצע ביקורת ומעקב אחרי נקיטת צעדים וולונטאריים או השמה, חובה לספק מידע לילדים ולהורים, חובת תיעוד לכל ילד, חובת פיתוח תוכנית טיפול אישית ומותאמת לכל ילד.
- הגדרה ברורה מה באחריות העירייה ומה באחריות המדינה – מהי האחריות הכספית של כל גורם?
- אמצעי סיוע – על שירותי הרווחה להציע אמצעי סיוע לילד. ה ולהורים, שמותאמים לילד. ה ולהורים.

מסע אל המחקר המשפטי המשווה	מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים	מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות	סיפורן של המדינות שנסקרו	דיון
----------------------------	--	-----------------------------------	--------------------------	------

37



4. שיתופי פעולה

מסע אל המחקר המשפטי המשווה	מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים	מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות	סיפורן של המדינות שנסקרו	דיון
----------------------------	--	-----------------------------------	--------------------------	------

38

שיתופי פעולה

אנגליה

Children's Act 2004

- חובה על הרשויות המקומיות לערוך הסדרים לקידום שיתוף הפעולה עם הסוכנויות המקומיות והשותפים המרכזיים, כדי לשפר את רווחת הילדים בתחום הרשות.
- החוק יצר ועדות מקומיות להגנה על ילדים ברשויות המקומיות.
- הסדרים לעניין העברת מידע ומעקב אחרי ילדים בסיכון.

סקוטלנד

- National Guidance on Child Protection 2021 – מפרט את האחריות, הציפיות ודרכי שיתוף הפעולה של כלל הגורמים שמעורבים בהגנה על ילדים לרבות, חינוך, בריאות, משטרה, ארגוני מזרר שלישי ועוד.

מסע אל המחקר המשפטי המשווה	מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים	מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות	סיפורן של המדינות שנסקרו	דיון
----------------------------	--	-----------------------------------	--------------------------	------

39

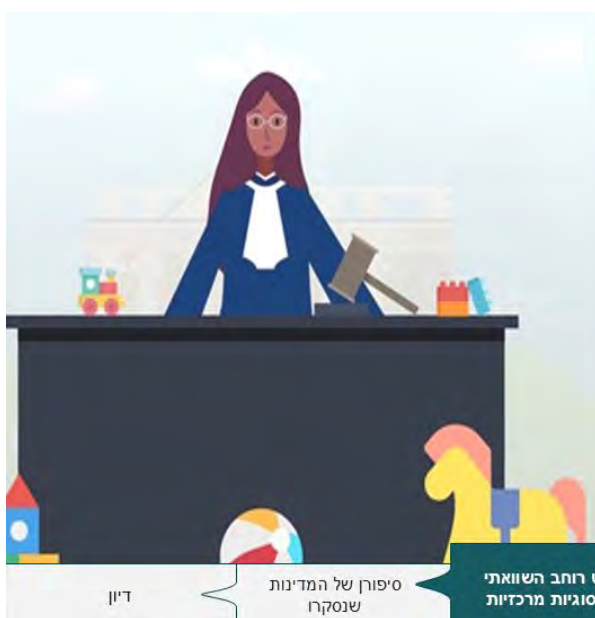
שיתופי פעולה ותיאום

נורווגיה

- על פי החוק, על העירייה לתאם את השירותים המוצעים לילד, על ידי גוף או מחלקה עירונית רלוונטיים או על ידי מינוי גורם מתאם/מתכלל ייעודי בתחום זה.
- שיתוף פעולה כאמור ייעשה מול נותני שירות עירוניים, מחוזיים ומדינתיים, וכן עם גורמים פרטיים רלוונטיים אשר מספקים שירותים ו/או מבצעים משימות מטעמם, עם גני ילדים, עם בתי ספר, וכן עם ארגוני חברה אזרחית אשר עובדים עם ילדים וצעירים.

מסע אל המחקר המשפטי המשווה	מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים	מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות	סיפורן של המדינות שנסקרו	דיון
----------------------------	--	-----------------------------------	--------------------------	------

40



5. ההליך המשפטי

מסע אל המחקר המשפטי המשווה	מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים	מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות	סיפורן של המדינות שנסקרו	דיון
----------------------------	--	-----------------------------------	--------------------------	------

41

ההליך המשפטי

הליכים אלטרנטיביים והליכי גישור

- הליכים אלטרנטיביים – כגון FGC (קד"מ הגנה) שאפשר להפנות אליהם לפני ההליך המשפטי וגם לאחר שההליך המשפטי התחיל. (אוסטרליה, אנגליה, סקוטלנד)
- הסדרים מפורטים לעניין הסכמים עם הורים, לרבות זכות הייצוג, לוחות זמנים, עמידה בתוכנית טיפולית. (קיים בכל המדינות. באוסטרליה מוגש לבית המשפט ונרשם)
- הסדרים לעניין גישור בין הורים לבני ובנות נוער (אוסטרליה)
- הסדרים לעניין הפניה לגישור על ידי בית המשפט, במסגרת גורם הפועל בבית המשפט ושאינו השופט (אוסטרליה, נורווגיה – יושב ראש הוועדה המחוזית)
- הליך מקדים (Pre-proceeding) – באנגליה לפני פנייה להליך המשפטי. (מתן מידע מלא לפני ההליך, ייצוג להורים וילד)

מסע אל המחקר המשפטי המשווה	מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים	מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות	סיפורן של המדינות שנסקרו	דיון
----------------------------	--	-----------------------------------	--------------------------	------

42

ההליך המשפטי

הליכים משפטיים

- בתי משפט מיוחדים (אנגליה) – Family Drug and Alcohol Courts
- ועדות מחוזיות (נורווגיה) – יו"ר משפטן, איש מקצוע מומחה בתחום ונציג ציבור. גישה פחות אדוורסרית. ערעור לבית משפט מחוזי.
- Children's Hearings (סקוטלנד) – פאנל של שלושה מתנדבים מהקהילה.
- הליכי בית משפט – בית משפט מחוזי (אירלנד), משפחה (אנגליה, קנדה), בית משפט לילדים (אוסטרליה)



43

6. עילות נזקקות ודרכי טיפול



44

עילות נזקקות

ניתן לחלק את ההסדרים המשפטיים לכמה קטגוריות:

- הגדרה הכוללת עילה יחידה להתערבות (סובל או עלול לסבול מנזק משמעותי, עם קשר סיבתי לטיפול ההורים) (אנגליה)
- הגדרה הכוללת מספר מצומצם של עילות (אירלנד)
- רשימה הכוללת מספר עילות (אוסטרליה NSW ונורווגיה)
- רשימה ארוכה ומפורטת ביותר של מצבים המצדיקים התערבות (קנדה)

בחלק מהמדינות סעיף החוק המסדיר את עילות הנזקקות קובע כי אין מדובר ברשימה סגורה (אוסטרליה NSW וקנדה)



45

דרכי טיפול

- **Supervision Order** צו פיקוח
- הילד נמצא בטיפול של הורה או אדם אחר ונתון להשגחה/לפיקוח של הרשות
- במסגרת הצווים, בית המשפט נותן הוראות בדבר התנהלות הורית ודרכי הפיקוח
- מוגבל בזמן על פי רוב
- **צו לאמצעי סיוע שאינם וולונטאריים (נורווגיה)**



46

דרכי טיפול

- **Care Order** צו טיפול/השמה
- מאפשר השמה של הילד
- חלוקה של האחריות ההורית בכל המדינות בין הרשות המקומית לבין ההורים
- חלק מהמדינות דורשות הצגה של תוכנית טיפולית לילד (אוסטרליה NSW ואנגליה)
- מנגנון ביקורת תקופתית לילדים הנמצאים בהשמה חוץ-ביתית (קנדה)
- **צווים ארוכי טווח**
- **צו העברת אפוטרופסות מלאה – Guardianship Order** – מעביר את האחריות ההורית לאדם אחר באופן קבוע. מותנה בהסכמה של ילד מגיל 12 (אוסטרליה NSW)
- **צו העברת אחריות הורית מלאה למדינה – Extended Society Care** – העברת האחריות ההורית באופן מלא למדינה ללא הגבלת זמן קנדה (אונטריו)
- **לכלל המדינות צווי חירום** (מוגבלים בזמן)



47

סיפורן של המדינות שנסקרו

48



קנדה – התפתחות החוק

- **1984 – חקיקת Child and Family Services Act** – החוק התמקד בזכויות הורים, כלל רף גבוה להתערבות.
- **שנות ה-90** – מספר ועדות חקירה שחקרו מקרי מוות של ילדים וביקורת רבה שהופנתה כלפי גורמי רווחה והחוק הקיים.
- **1998–2000** – תיקונים לחוק:
 - גישה ממוקדת ילדים – העמדת טובת הילד כעקרון מכריע ושינוי סטנדרט ההתערבות מ"סיכון משמעותי" ל"עלול לסבול מזק".
 - קביעת מנגנון ביקורת בחוק – כל חמש שנים.

דיון

סיפורן של המדינות
שנסקרו

מבט רחב השוואתי על
סוגיות מרכזיות

מבט-על בנוגע למבנה
החקיקה והעקרונות
המנחים

מסע אל המחקר
המשפטי המשווה

49



תהליכים שהביאו לתיקון החוק בשנת 2017

דיון

סיפורן של המדינות
שנסקרו

מבט רחב השוואתי על
סוגיות מרכזיות

מבט-על בנוגע למבנה
החקיקה והעקרונות
המנחים

מסע אל המחקר
המשפטי המשווה

50



תהליכים שהביאו לתיקון החוק בשנת 2017

א. הכרה בצורך להכיר בזכויות אוכלוסיית הילידים ובהתאמה תרבותית



2008 – התנצלות
פומבית בפני
העמים הילידים

דיון

סיפורן של המדינות
שנסקרו

מבט רחב השוואתי על
סוגיות מרכזיות

מבט-על בנוגע למבנה
החקיקה והעקרונות
המנחים

מסע אל המחקר
המשפטי המשווה

51



תהליכים שהביאו לתיקון החוק בשנת 2017

ב. הכרה בצורך להכיר בזכויות ילדים ולהשמיע את קולם ביקורת תקופתית בשנת 2015 –

ההמלצות:

- לאמץ גישה המעמידה ילדים במרכז
- להביא להתערבות מוקדמת
- להפנות ישירות לאמנה בדבר זכויות הילד
- להבטיח השתתפות ילדים

מה אמרו הצעירים:

- החוק ממוקד בנותן השירות
- השפה לא מובנת
- לא ניתן להם קול
- ההתערבות והסיוע מאוחרים מדי

דיון

סיפורן של המדינות
שנסקרו

מבט רחב השוואתי על
סוגיות מרכזיות

מבט-על בנוגע למבנה
החקיקה והעקרונות
המנחים

מסע אל המחקר
המשפטי המשווה

52



Katelynn's Principle



עקרונות קתלין

- הילד צריך לעמוד במרכז תהליך קבלת ההחלטות בעניינו.
- הילד הוא אינדיבידואל בעל זכויות. יש להבטיח כי הילד ייראה וקולו יישמע וכי הוא יזכה להקשבה ולכבוד.
- יש להביא בחשבון את המסורת של הילד ולכבדה.

דיון

סיפורן של המדינות
שנסקרו

מבט רחב השוואתי על
סוגיות מרכזיות

מבט-על בנוגע למבנה
החקיקה והעקרונות
המנחים

מסע אל המחקר
המשפטי המשווה

53

החוק משנת 2017

Preamble

11

The first sentence in the new Preamble to the CYFSA states:

The Government of Ontario acknowledges that children are individuals with rights to be respected and voices to be heard.

As noted, this wording is taken from "Katelynn's Principle". Other elements of Katelynn's Principle and recommendations from the inquest informed a number of the legislative amendments.

דין

סיפורן של המדינות שנסקרו

מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות

מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים

מסע אל המחקר המשפטי המשווה

54

מגוון והכלה בחוק משנת 2017

- משקף את המחויבות של אונטריו למגוון ולהכלה
- סדרת תיקוני חקיקה ומסמכי מדיניות שמטרתם להבטיח התאמה תרבותית בכלל ובפרט לאוכלוסיות הילידים

דין

סיפורן של המדינות שנסקרו

מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות

מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים

מסע אל המחקר המשפטי המשווה

55

נורווגיה

56



נורווגיה

בין Family/Service-Oriented System
Child Rights-Based System

סעיף מטרה הצהרתי ייחודי:



על החוק להבטיח שילדים וצעירים אשר חיים בתנאים שעשויים לפגוע בבריאותם ובהתפתחותם יקבלו את הסיוע, הטיפול וההגנה הדרושים להם, וזאת במועד המתאים לכך. על החוק לתרום לכך שילדים וצעירים ייהנו מבטיחות, מאהבה ומהבנה. על החוק לתרום לכך שילדים וצעירים ייהנו מתנאים מיטיבים ובטוחים להתבגרות.

דין

סיפורן של המדינות
שנסקרו

מבט רחב השוואתי על
סוגיות מרכזיות

מבט-על בנוגע למבנה
החקיקה והעקרונות
המנחים

מסע אל המחקר
המשפטי המשווה

57



אנגליה



- ועדות חקירה ובדיקה הן שמניעות שינוי – מקרי רצח ילדים ומקרי קליוולנד היו מניעי השינוי העיקריים.
- דגש רב על לוחות זמנים – עם מחקרים אמפיריים למעקב. החוק החדש הוריד את זמן ניהול ההליך המשפטי מ-52 שבועות ל-26 שבועות.
- לאמנה ההשפעה הקטנה ביותר מבין המדינות שנבחנו.
- קושי בקידום שיתוף ילדים – בין השאר בשל היעדר מיומנות של עובדי רווחה וחילופים דחופים שאינם מאפשרים להם לייצר קשר משמעותי עם הילד.

דין

סיפורן של המדינות
שנסקרו

מבט רחב השוואתי על
סוגיות מרכזיות

מבט-על בנוגע למבנה
החקיקה והעקרונות
המנחים

מסע אל המחקר
המשפטי המשווה

58



אוסטרליה (New South Wales)



- השפעה רבה מאוד של ההיסטוריה עם העמים הילידים
- דגש על פתרון סכסוכים מחוץ לבית המשפט
- הבניה ברורה של לוחות זמנים לעניין תכנון קביעות, ה בהסכמים עם הורים והן בצווי בית המשפט (הגבלה ל-24 חודש לצו הוצאה מהבית)
- פער משמעותי בין החוק ליישום

דין

סיפורן של המדינות
שנסקרו

מבט רחב השוואתי על
סוגיות מרכזיות

מבט-על בנוגע למבנה
החקיקה והעקרונות
המנחים

מסע אל המחקר
המשפטי המשווה

59



סקוטלנד



- מערכת משפטית שהיא מערכת מעורבת (משפט מקובל וקונטיננטלי).
- נקודת המוצא – החוק האנגלי. תהליך שינוי משמעותי מאוד אל עבר אימוץ תפיסות היסוד של האמנה תוך שמירת בסיס המשפט האנגלי.
- מחויבות רבה לאמנה – קמפיין לאימוץ האמנה בחוק, מסמכי המדיניות מבוססים על האמנה.
- תהליכים מקיפים של שיתוף מקבלי שירות לרבות ילדים, בני נוער וצעירים כמעצבי מדיניות.
- שילוב בין תפיסה מבוססת סיכון לבין תפיסה מבוססת צרכים.

מסע אל המחקר המשפטי המשווה

מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים

מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות

סיפורן של המדינות שנסקרו

דיון

60



סקוטלנד (GIRFEN – Getting It Right For Every Child)

- **ילדים במרכז** – ילדים והמשפחות שלהם במרכז, תוך תמיכה ביכולתם לקבל החלטות ולהשתתף
- **ראייה רחבה והוליסטית של הילד ושל רווחתו**
- **התערבות מוקדמת**
- **עבודה בשיתוף פעולה** – בין הגורמים המטפלים לבין הילד ומשפחתו



הביא לחקיקת החוק משנת 2014 אשר מעגן את העקרונות הללו ואת תפיסת רווחת הילד

מסע אל המחקר המשפטי המשווה

מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים

מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות

סיפורן של המדינות שנסקרו

דיון

61



סקוטלנד (The Promise)

- יוזמה של ארגון – Who Cares – צעירים בוגרי מערכת הרווחה.
- שמיעה של כחמשת אלפים ילדים, בני נוער, משפחות, אנשי מקצוע, משפחות אומנה ומשפחות מאמצות.

כמה דברים מעניינים שעלו מהתהליך:

- הרצון הברור של ילדים לקשר ולאהבה, והתחושה שלא זכו לכך.
- הגדרה של הערכת הנזק, ככוללת גם את האלטרנטיבה ואת טראומת ההוצאה מהבית.
- הרצון הברור של ילדים להישאר בקשר עם אחיהם.
- דגש על חיזוק מערכות יחסים סביב הילד – לרבות מערכת היחסים עם עובדי הרווחה. דגש על היכולת להתפנות לפיתוח מערכת יחסים עם הילד.
- צורך בשינוי מכלול השפה לטובת ילדים ומשפחות.
- ילדים ומשפחות חשו מוחלשים בהליכי השימוע (Hearings).
- דגש על התערבות מוקדמת ועל תמיכה במשפחות.



מסע אל המחקר המשפטי המשווה

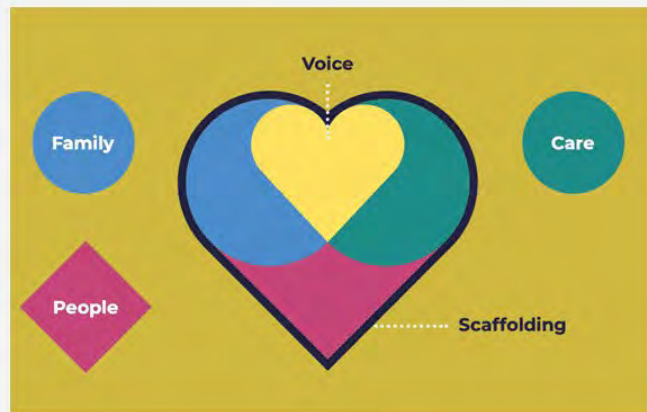
מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים

מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות

סיפורן של המדינות שנסקרו

דיון

62



63

The Promise will be built on these foundations.

These foundations must be at the heart of a reorganisation of how Scotland thinks, plans and prioritises for children and their families.

Voice: Children must be listened to and meaningfully and appropriately involved in decision-making about their care, with all those involved properly listening and responding to what children want and need. There must be a compassionate, caring, decision-making culture focussed on children and those they trust.

Family: Where children are safe in their families and feel loved they must stay – and families must be given support together to nurture that love and overcome the difficulties which get in the way.

Care: Where living with their family is not possible, children must stay with their brothers and sisters where safe to do so and belong to a loving home, staying there for as long as needed.

People: The children that Scotland cares for must be actively supported to develop relationships with people in the workforce and wider community, who in turn must be supported to listen and be compassionate in their decision-making and care.

Scaffolding: Children, families and the workforce must be supported by a system that is there when it is needed. The scaffolding of help, support and accountability must be ready and responsive when it is required.

64

Relationships around the child

Loving relationships with the child at the centre

Family of origin

Family Carer
(people in a parental role)

Decision Makers

Awareness Roles
(such as education and health)

Wider Community



65



The Promise – יישום

- תקצוב של שירותי התערבות מוקדמת בהיקף של חמש מאות מיליון ל"ש
- פיתוח תוכנית עבודה (Plan 21) – צוות מעקב ובו מספר רב של בוגרי השמות

- הצעת חוק – חזקה של השארת אחים יחד

- ועדה לבחינה מחודשת של ה-Children's Hearings



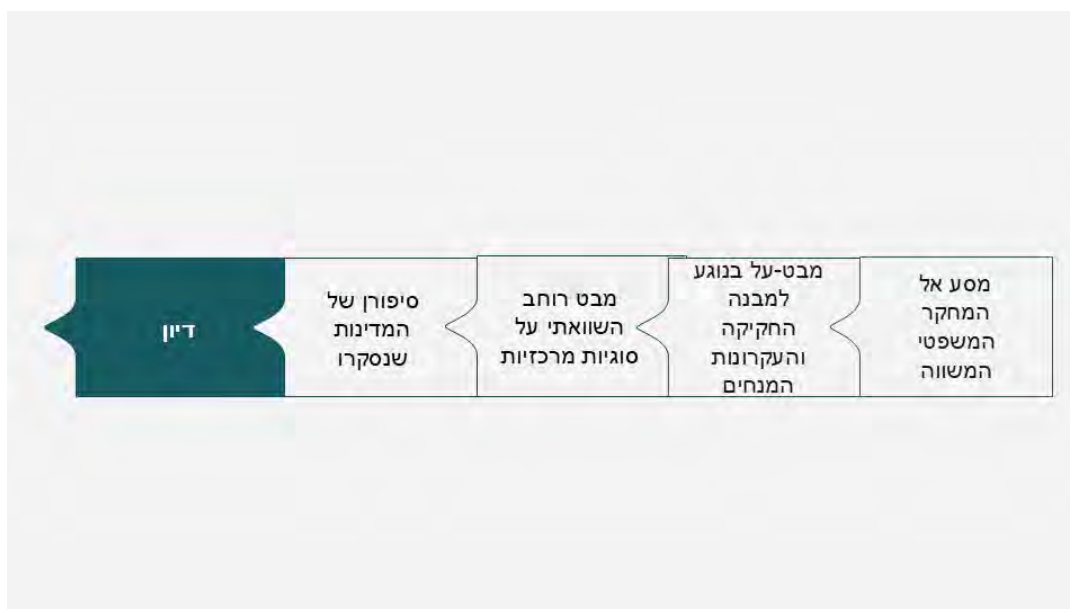
#Keep
The
Promise

- פיתוח מנגנונים רחבים לשיתוף ילדים במדיניות

- פיתוח פרקטיקות של שיתוף ילדים בהחלטות

מסע אל המחקר המשפטי המשווה	מבט-על בנוגע למבנה החקיקה והעקרונות המנחים	מבט רחב השוואתי על סוגיות מרכזיות	סיפורן של המדינות שנסקרו	דין
----------------------------	--	-----------------------------------	--------------------------	-----

66



67

נספח

9

סיכום וניתוח נתוני עבודת העו"ס לפי חוק הנוער
במחלקות לשירותים חברתיים
מבט רב־שנתי

עו"ס שרית צרפתי

מוגש לוועדה לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים
בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך - 1960

סיכום וניתוח נתוני עבודת העו"ס לפי חוק הנוער
במחלקות לשירותים חברתיים
מבט רב־שנתי

עו"ס שרית צרפתי

מבוא

בנספח זה יובאו הנתונים המרכזיים המסכמים את עבודת העו"ס לפי חוק הנוער (להלן 'העו"ס') במחלקות לשירותים חברתיים בשנים 2017 עד 2021. הנתונים מציגים תמונת מצב כוללת של היקף ההתערבות המקצועית בהגנה על קטינים במצבי סיכון וסכנה ושל מאפייניה המרכזיים, לרבות התפלגות הפניות על פי גיל ומגדר, סוגי הפגיעה וההזנחה, ודרכי ההתערבות שננקטו. ניתוח הנתונים לאורך שש שנים אלו מאפשר זיהוי מגמות ושינויים בדפוסי הפגיעה בקטינים ובמענים המקצועיים הניתנים להם מתוקף חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960.

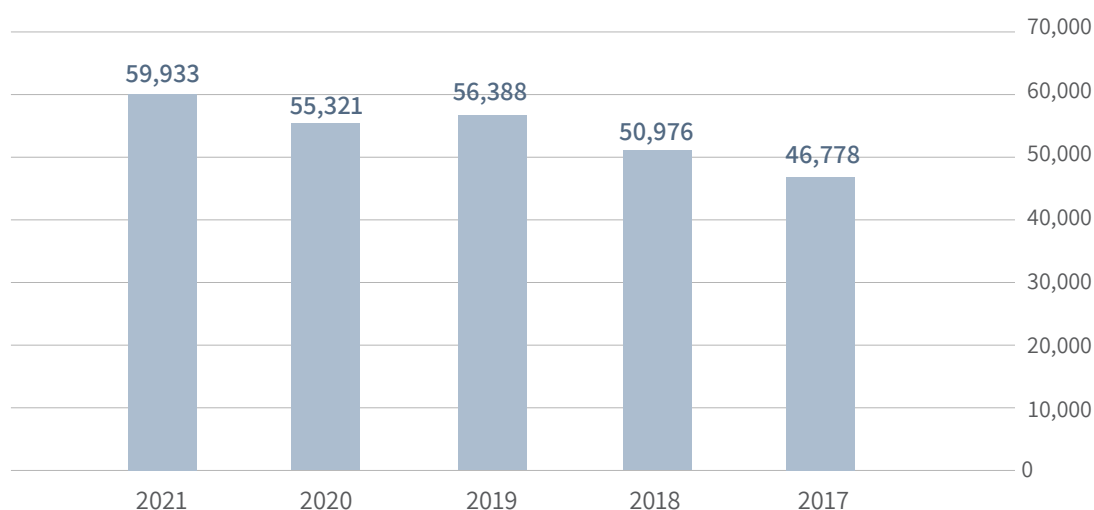
עבודת העו"ס נשענת על שתי מסגרות חוקיות מרכזיות: חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 וחובת הדיווח על חשד לפגיעה בקטינים הקבועה בחוק העונשין, תשל"ז-1977. נספח זה, בהתאם למנדט שניתן לוועדה הציבורית, מתמקד בנתוני ההתערבות המקצועית שנעשתה מכוח חוק הנוער (טיפול והשגחה) בלבד. לפיכך הנתונים המוצגים אינם כוללים התערבויות שנעשו מתוקף חובת הדיווח שבחוק העונשין, אלא נוגעים רק לפניות שהועברו לטיפול העו"ס ולדרכי ההתערבות שהן נקטו במסגרת הסמכויות המוקנות להן בחוק הנוער (טיפול והשגחה).

נתונים כלליים

בתקופה הנסקרת עלה **מספר העו"ס בעלות מינוי לפי חוק הנוער** עלייה מתונה, מ-671 בשנת 2017 ל-722 בקירוב בשנת 2021 – עלייה מצטברת של בערך 7.6%. מספרים אלה אינם משקפים במדויק את כוח האדם הפעיל הלכה למעשה בתפקיד זה. הסיבה לכך נעוצה במבנה הארגוני של המערכת, שבה תפקיד העו"ס לפי חוק הנוער אינו מוגדר כתקן "צבוע" במחלקות לשירותים חברתיים. בעקבות זאת, ישנן עובדות המחזיקות במינוי אך אינן עוסקות בתפקיד באופן פעיל, למשל עקב קידום לתפקידי ניהול או הדרכה. אומנם שמירת המינוי מאפשרת גמישות וסיוע בעתות משבר, אך היא יוצרת פער בין מספר בעלות המינוי לבין המצבת התפקודית בפועל.

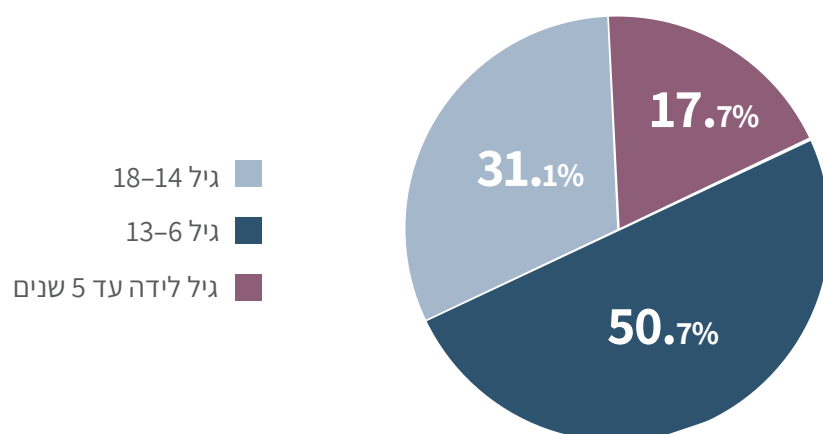
מספר הפניות והדיווחים שהתקבלו בתקופה הנסקרת מצביע על עלייה משמעותית ומתמשכת, מ-46,778 פניות ודיווחים בשנת 2017 ל-59,933 בשנת 2021 – עלייה מצטברת של בערך 28.1%. נתונים אלה משקפים את כלל הפניות והדיווחים המגיעים לפתחן של העו"ס, הן מתוקף חובת הדיווח הקבועה בחוק העונשין והן מתוקף חוק הנוער (טיפול והשגחה). חשוב לציין כי המורכבות הטבועה במצבי הסיכון והפגיעה בקטינים, לצד המבנה המשולב של עבודת העו"ס הפועלות מכוח שני החוקים, מקשה על הפרדה חד-משמעית בין סוגי הפניות והדיווחים. לא אחת, פנייה או דיווח מחייבים התערבות המשלבת סמכויות מתוקף שני החוקים גם יחד. הפער בין העלייה המתונה במספר העו"ס לאורך השנים (7.6%) לבין העלייה החדה בהיקף הפניות והדיווחים (28.1%) מדגיש את העומס ההולך וגובר על העו"ס. עומס זה מעורר דאגה מיוחדת בהתחשב באופיו של תפקיד רגיש ומורכב זה, המחייב הפעלת שיקול דעת מקצועי מעמיק וקבלת החלטות הרת גורל הנוגעות לשלומם ולביטחונם של קטינים במצבי סיכון וסכנה. נתונים אלה מדגישים את הפער המתרחב בין היקף הצרכים בשטח לבין המשאבים האנושיים העומדים לרשות המערכת.

מס' הפניות והדיווחים לעו"ס לפי חוק הנוער בשנים 2017–2021

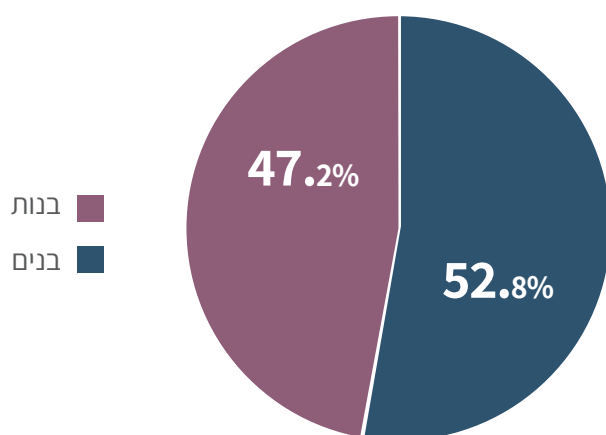


מאפייני הפניות והדיווחים בתקופה הנסקרת מציגים דפוסים יציבים יחסית בהתפלגות המגדרית והגילאית. במוצע רב־שנתי, 52.8% מהפניות עסקו בבנים ו־47.2% בבנות. **התפלגות הגילאים** מצביעה על ריכוז משמעותי של הפניות בקבוצת הגיל 6–13 שנים (ממוצע של 50.7%), המקבילה לגיל בית הספר היסודי וחטיבת הביניים. כשליש מהפניות (ממוצע של 31.1%) עסקו בבני נוער בני 14 עד 18 שנים. השיעור הנמוך ביותר (ממוצע של 17.7%) נגע לתינוקות ולפעוטות בגיל הרך (גיל לידה עד 5 שנים), נתון המשקף את האתגר המובנה באיתור פגיעה בקבוצת גיל זו. אתגר זה נובע הן ממאפיינים התפתחותיים המקשים על זיהוי מצבי סיכון בגילאים אלה, והן מהעובדה שילדים בגיל הרך באים פחות במגע עם גורמים מקצועיים שיכולים לזהות סימני מצוקה.

ממוצע פילוח הגילאים בשנים 2017–2021

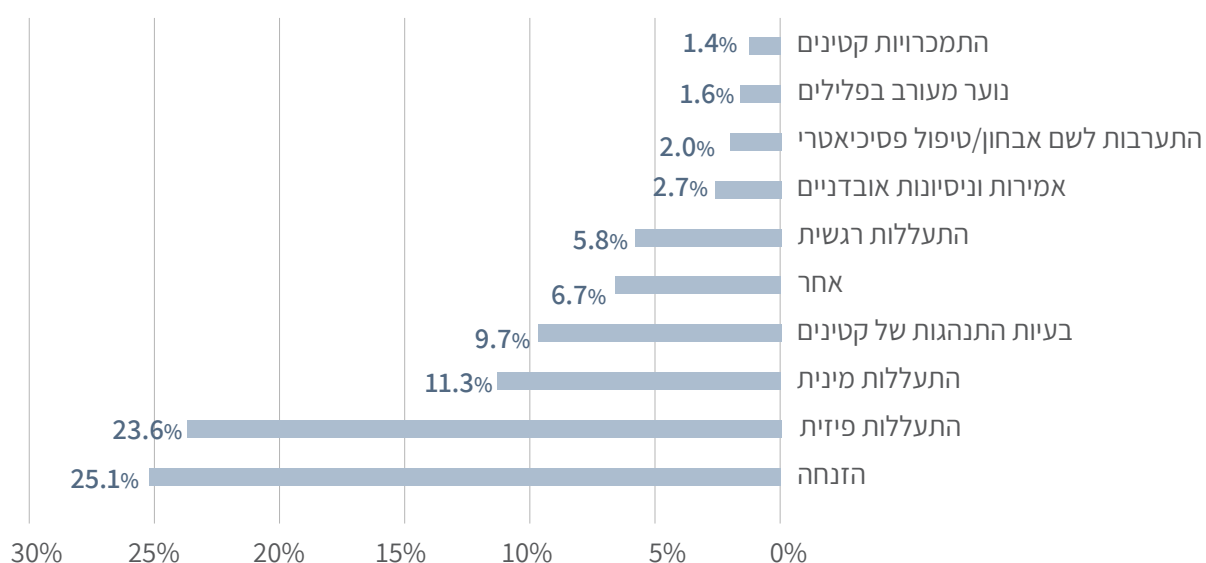


ממוצע היחס בנים/בנות בשנים 2017–2021



בחינת **סיבות הפנייה** מעלה כי הזנחה הייתה הסיבה המרכזית (ממוצע של 26.8%), ואחריה התעללות פיזית (24.2%), התעללות מינית (11.3%), ובעיות התנהגות של קטינים (9%). התעללות רגשית היוותה בממוצע 6% מהפניות, ואמירות וניסיונות אובדניים 2.7%. דפוסים אלה, למרות יציבותם היחסית, מצביעים על מורכבותם ההולכת וגוברת של מצבי הסיכון המובאים לפתחן של העו"ס.

ממוצע פילוח סיבת הפנייה/הדיווח בשנים 2017–2021



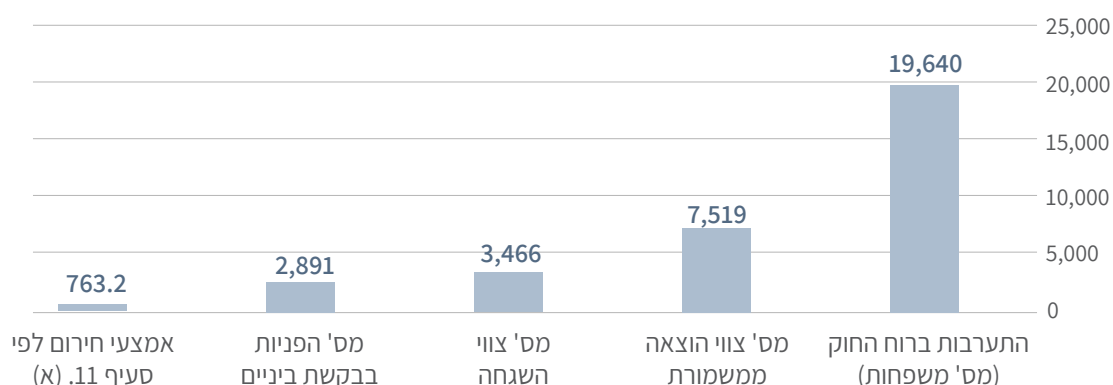
טיפול והגנה לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960

התערבות העו"ס לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) נחלקת לזו הנוגעת להתערבות ברוח החוק – היינו מכוח סמכותן המקצועית וללא ייזום פנייה לבית המשפט לנוער – ולזו שהחוק מופעל בה הלכה למעשה באמצעות פנייה לבית המשפט לנוער. ניתוח הנתונים לאורך השנים 2017 עד 2021 מצביע על **מגמה מתמשכת של העדפת ההתערבות הטיפולית ברוח החוק**, תוך עלייה משמעותית במספר המשפחות המטופלות, מ־16,796 משפחות בשנת 2017 ל־22,014 בשנת 2021 – גידול של 30.9%.

במקביל לעלייה בהתערבויות ברוח החוק נרשמה מגמה מורכבת בכל הנוגע להתערבויות המצריכות צו שיפוטי. **מספר צווי ההשגחה**, המאפשרים המשך טיפול בקטין בקהילה בפיקוח שיפוטי, נע בין 3,152 ל־3,264 צווים בשנה, עם ממוצע של בערך 3,466 צווים. לעומת זאת נרשמה לאורך השנים עלייה משמעותית של 30.7% **במספר צווי ההוצאה ממשמורת** בשנים 2017 עד 2021. מגמה זו התחדדה במיוחד בשנים 2020 ו־2021, תקופת משבר הקורונה, שבה נרשם שיא של צווי הוצאה ממשמורת. נתונים אלה משקפים דפוס התערבות מקצועי ברור של העדפת טיפול בקהילה ללא צו שיפוטי כאשר הדבר מתאפשר, בעוד מקרים המגיעים לכדי התערבות שיפוטית הם לרוב מצבים המחייבים הוצאה ממשמורת כמענה הכרחי להבטחת שלומו של הקטין. העלייה החדה בצווי ההוצאה ממשמורת בתקופת הקורונה מקבלת משנה משמעות לאור נתוני שנת 2020, שהצביעו על עלייה בהיחשפותם של ילדים ובני נוער לפגיעה בקרב משפחותיהם. מציאות זו, בשילוב עם הצמצום הדרמטי בשירותי החינוך והטיפול בקהילה בתקופת הסגרים, הובילה לקושי משמעותי בהשגחה על שלומם ועל רווחתם של קטינים בסיכון במסגרת הקהילה, ובכך הגבירה את הצורך בהוצאתם ממשמורת כאמצעי להבטחת מוגנותם.

לצד ההתערבויות הטיפוליות והמשפטיות השגרתיות, העו"ס נדרשות לעיתים להפעיל סמכויות התערבות דחופות. בחינת השימוש **באמצעי חירום** לפי סעיף 11.11(א) לחוק, המופעלים במצבי סכנה תכופה ומיידית לקטין המחייבים התערבות שאינה סובלת דיחוי, מראה עלייה משמעותית לאורך השנים, מ־597 מקרים בשנת 2017 ועד ל־882 מקרים בשנת 2021 – עלייה של 47.7%. בד בבד נרשמה מגמת עלייה משמעותית **בבקשות הביניים**, המשמשות במצבי סיכון דחופים המאפשרים השהיה קצרה עד לקבלת החלטה שיפוטית, מ־2,301 בקשות בשנת 2017 ל־4,063 בקשות בשנת 2021 – עלייה של 76.6%. היחס בין מספר צווי החירום לבקשות הביניים (בערך 3 בממוצע בשנים 2017 עד 2021) מעיד על העדפה מקצועית ברורה, במרבית המקרים, לנקוט באפיק המאפשר ביקורת שיפוטית מוקדמת, גם במצבים דחופים, כל עוד לא מתקיימת סכנה מיידית המחייבת התערבות חירומית ומיידית.

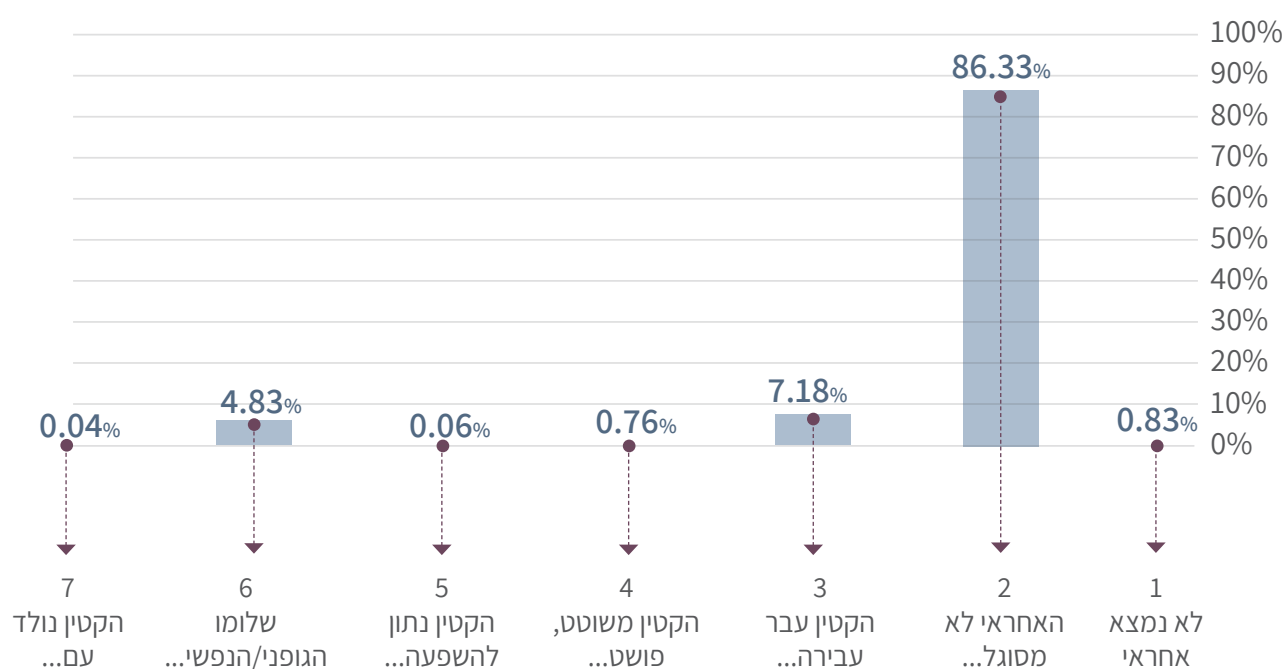
ממוצע פילוח אופן ההתערבות החוקית לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) בשנים 2017–2021



ניתוח **דפוסי השימוש בעילות הנזקקות** לאורך השנים מעלה שהעילה המרכזית להתערבות הייתה עילה מספר 2, ולפיה "האחראי על הקטין אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו או שהוא מזניח את הטיפול או ההשגחה"; הממוצע הרב־שנתי לשימוש בעילה היה 86.33% מכלל ההתערבויות ובשנים 2017 עד 2021 חלה עלייה של 105% בשימוש בעילה זו. עלייה נוספת היא בהתערבויות על רקע מעורבות בפלילים¹ (עילה מספר 3), עם ממוצע רב־שנתי של 7.18%. באופן דומה עלו התערבויות על רקע חשש לשלומן הגופני או הנפשי של הקטין² (עילה מספר 6), עם ממוצע רב־שנתי של 4.83%. שאר עילות הנזקקות – היעדר אחראי³ (0.83% בממוצע רב־שנתי), שוטטות⁴ (0.76%), היות הקטין נתון להשפעה רעה⁵ (0.06%) וקטין שנולד עם תסמונת גמילה⁶ (0.04%) – היוו שיעור קטן יחסית מכלל ההתערבויות.

ניתוח מעמיק של הנתונים מגלה פער משמעותי בין עילות הנזקקות. עילות המנוסחות באופן רחב וכללי (עילות מספר 2 ו־6) נמצאות בשימוש נרחב, ואילו עילות המתארות מצבים ספציפיים יותר (עילות מספר 1, 4, 5 ו־7) כמעט אינן בשימוש לאורך כל התקופה הנסקרת. פער זה מעלה שאלות בנוגע לרלוונטיות של חלק מעילות הנזקקות למציאות החברתית העכשווית. במקביל, העלייה המשמעותית בשימוש בעילת המעורבות בפלילים (מ־4.9% בשנת 2017 ל־19.11% בשנת 2021) משקפת אתגרים חברתיים מתגברים בקרב בני נוער, ואולי אף שינוי בדפוסי האיתור והטיפול במקרים אלה.

ממוצע השימוש בעילות הנזקקות בין השנים 2017–2021



1 "הוא עשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא בפלילים".

2 "שלומן הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת".

3 עילה מספר 1: "לא נמצא אחראי עליו".

4 עילה מספר 4: "הוא נמצא משוטט, פושט יד או רוכל בניגוד לחוק עבודת הנוער, תשי"ג-1953".

5 עילה מספר 5: "הוא נתון להשפעה רעה או שהוא חי במקום המשמש דרך קבע מקום עבירה".

6 עילה מספר 7: "הוא נולד כשהוא סובל מתסמונת חסר בסם (סינדרום גמילה)".

ניתוח נתוני עבודת העו"ס לפי חוק הנוער בשנים 2017 עד 2021 מצייר תמונה מורכבת של האתגרים ההולכים וגוברים, העומדים בפני העו"ס לפי חוק הנוער בהגנה על קטינים במצבי סיכון ובטיפול בהם.

העלייה המשמעותית בהיקף הפניות והדיווחים (28.1%) לעומת העלייה המתונה במספר העו"ס (7.6%) משקפת פער מדאיג בין הצרכים בשטח למשאבים העומדים לרשות המערכת. פער זה משפיע על היכולת להעניק טיפול איכותי ומהיר במצבים דחופים, דבר שמעלה את הסיכון לפגוע ביכולת להפעיל שיקול דעת מקצועי במצבים קריטיים. סיבות הפנייה, ובהן הזנחה, התעללות פיזית ומינית ובעיות התנהגות, מדגישות את מורכבות מצבי הסיכון וחומרתם, כאשר הזנחה היא הסיבה המרכזית לפניות באופן עקבי. התמונה המצטיירת מהנתונים הדמוגרפיים, המראה על ריכוז גבוה של פניות בגילאי בית הספר והיעדר יחסי של פניות בגיל הרך, מדגישה את האתגרים המיוחדים באיתור ובזיהוי מצבי סיכון בקרב ילדים צעירים. דפוסי ההתערבות המקצועית מעידים על העדפה ברורה לטיפול בקהילה ללא צו שיפוטי כאשר הדבר מתאפשר, אך במקביל גם על נכונות להפעיל סמכויות משפטיות משמעותיות, כולל הוצאה ממשמורת, כאשר טובת הקטין מחייבת זאת. ניתוח דפוסי השימוש בעילות הנזקקות מצביע על מגמה עקבית של הסתמכות על עילות רחבות וכלליות, בעוד העילות המתארות מצבי סיכון ספציפיים נמצאות בשימוש מצומצם ביותר ואף אפסי.

מכלול הנתונים משקף את המורכבות הרבה בעבודת העו"ס לפי חוק הנוער, אשר דורשת התמודדות עם אתגרים הולכים וגדלים במציאות משתנה והסתגלות מתמדת לשינויים בעבודתן הלכה למעשה.