

‘עוֹד משלי’: עורכי דין לילדים ככלי למיצוי זכויות ילדים ובני נוער בהשמה חוץ-ביתית לידיה רבינוביץ’

מבוא

אני מברכת על ההזדמנות להתייחס להצהרת ההסכמה הכללית בדבר מסגרת מגורים קבוצתית לא־ביתית עבור ילדים ומתבגרים. ההצהרה חוסה תחת כנפיה של האגודה האמריקאית לפסיכיאטריה מניעתית, אולם היא משקפת הסכמה מקצועית רחבה, חוצת גבולות ויבשות, מייצגת את עמדתם של מומחים מישראל, מאנגליה, ומהולנד ומבוססת על ידע אמפירי שנצבר בשלושת העשורים האחרונים.

ההצהרה מציגה את הקונצנזוס הקיים באקדמיה, במחקר ובפרקטיקה הטיפולית לגבי חוסר התאמה של מסגרת מגורים קבוצתית לא־ביתית עבור ילדים בגיל הרך. בנוסף, ועל בסיס מחקרים עדכניים ותיאוריות התפתחותיות, קובעת ההצהרה, כי מסגרות קבוצתיות אינן עונות, ככלל, אף על הצרכים של מתבגרים ובני נוער. זאת, בניגוד לעמדה שהייתה רווחת בעבר והשפיעה על מדיניות ההשמה של שירותי הרווחה במדינות שונות ביחס לילדים בגילאים אלו. מחברי ההצהרה קוראים לצמצם את היקף ההשמה החוץ-ביתית במסגרות קבוצתיות לא־ביתיות למינימום, ולייחד אותה לתקופות קצרות-מועד ולמקרים שבהם מתעוררים צרכים טיפוליים מורכבים.

ההצהרה מתמקדת בצרכים ההתפתחותיים של ילדים בגיל החביון וההתבגרות ומסבירה, על בסיס ממצאים אמפיריים, מדוע מסגרת לא־משפחתית אינה מתאימה לצרכים ההתפתחותיים המרכזיים של ילדים ובני נוער בגילאים אלו: התקשרות בריאה עם דמות הורה קבועה; חשיבות האיזון בין הצורך בוויסות ובקרה של דמות הורית, לבין הצורך של הילד בעצמאות הולכת וגוברת; הפעלת סמכות מבוגר באופן רגיש ומותאם לצרכים הייחודיים של הילד המסוים. בנוסף, מוצגים מחקרים המצביעים על השפעה שלילית של מסגרת קבוצתית על בני נוער, באופן שמעלה את הסבירות לבעיות התנהגות, ואף מסכנת פיזית לילדים שעברו התעללות והזנחה.

בהמשך מנסה ההצהרה להפריך את ההנחה המקצועית הרווחת, שיש מקרים אשר בהם מסגרת קבוצתית כהסדר מגורים לטווח ארוך עשויה לענות על צורך טיפולי כלשהו של ילד בגיל החביון או ההתבגרות.

כמשפטנית וכעורכת דין, אין באמתחתי כלים מקצועיים לספק ניתוח ביקורתי באשר לתוכן המקצועי של ההצהרה, אולם אני רואה בתרגום ההצהרה לעברית הזדמנות חשובה וקר פורה לקידום השיח המקצועי הרב־תחומי בסוגיית ההשמה

החוק-ביתית של ילדים בכלל, ושל ילדים בסיכון בפרט. השיח התיאורטי והבסיס האמפירי העומדים ברקע ההצהרה חיוניים במיוחד בהקשר הישראלי, מכמה סיבות, ובהן יתמקד המאמר הנוכחי.

ראשית, מאפייני ההשמה החוק-ביתית של ילדים בסיכון בישראל ייחודיים מיתר מדינות העולם המערבי בשני היבטים – מחד גיסא, בישראל אחוז נמוך במיוחד של ילדים השוהים בהשמה חוק-ביתית מטעם שירותי הרווחה; אולם מאידך גיסא רובם שוהים במסגרות השמה פנימיות ורק מיעוטם במסגרת משפחתית (אומנה). בנוסף, ההשמה החוק-ביתית בישראל מתאפיינת בחוסר יציבות ובמשך השמה ארוך יחסית. למאפיינים ייחודיים אלו כמה סיבות, אולם אבקש להתמקד בשני הסברים מרכזיים בעיניי, והם הפיצול והביזור בשירותי הרווחה לילדים בסיכון, והעדר גוף ידע מבוסס בהקשר הישראלי, המכוון למדיניות ולקונצנזוס טיפולי.

רקע: ייצוג קטינים בסיכון על ידי האגף לסיוע משפטי

המאמר הנוכחי מבוסס על הניסיון המקצועי שהצטבר בעשור האחרון באגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, כגוף המרכזי והמוביל בהענקת ייצוג עצמאי ונפרד לקטינים בסיכון בהליכי הגנה (child protection proceedings) בפני בית המשפט לנוער ובית המשפט לענייני משפחה [הליכים לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה, ה'תש"ך-1960) (להלן: חוק הנוער)], הליכים לפי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, ה'תשכ"ב-1962, והליכים לפי חוק אימוץ ילדים, ה'תשמ"א-1981].

האגף לסיוע משפטי מייצג בכל רגע נתון ילדים ובני נוער בכ-3,700 הליכים שתלויים ועומדים בפני בתי המשפט לנוער ובתי המשפט לענייני משפחה (כ-1,700 תיקי נוער ומשפחה חדשים מדי שנה). כ-80 עורכי דין מטעם האגף, המתמחים בייצוג ילדים ובני נוער, מייצגים קטינים השוהים במגוון מסגרות השמה חוק-ביתיות בישראל, לרבות מרכזי חירום, משפחות קלט חירום של שירות האומנה, מסגרות פנימיות של שירות ילד ונוער ושל חסות הנוער, משפחות אומנה לטווח קצר או ארוך, וגם קטינים אשר חזרו לקהילה לאחר שהות בהשמה חוק-ביתית ועברו בין כמה מסגרות חוק-ביתיות, וקטינים שחלופה של השמה חוק-ביתית נשקלת בעניינם. לשם המחשה, עורכי דין מטעם האגף לסיוע משפטי מייצגים כ-30% מכלל הילדים השוהים באומנה כיום.

מעורבותם של עורכי הדין המייצגים קטינים מטעם האגף מתחילה, בדרך כלל, בהחלטה שיפוטית של בית משפט לנוער או בית משפט לענייני משפחה על מינוי אפוטרופוס לדין או עורך דין לקטין, שעניינו נדון בפניו (ראו נספח 1), ובהפניית המקרה לאגף לסיוע משפטי לצורך מינוי עורך דין לקטין, המתמחה בייצוג ילדים והמתאים ביותר לייצוג הקטין המסוים בנסיבות המקרה. הייצוג והליווי המשפטי לקטין נסוב סביב ההליך המשפטי, על כל היבטיו, לרבות יישום החלטות שיפוטיות, קידום

עו"ד משלי: עורכי דין לילדים ככלי למיצוי זכויות ילדים ובני נוער בהשמה חוץ-ביתית

הליכים, הבאת ראיות בשם הקטין, ליווי הקטין במסגרות ההשמה השונות והקפדה על שמירה על זכויותיו שם, ליווי וייצוג של הקטין בהליכים בוועדות תכנון טיפול והערכה ובוועדות פסיכיאטריות לילד ונוער במקרה הצורך. עורכי הדין המייצגים ילדים ובני נוער פוגשים את הילדים במקומות שהותם (בבית או בהשמה חוץ-ביתית), מבקרים אותם במסגרות הלימוד שלהם, מקיימים עמם קשר שוטף וגם עם בני משפחותיהם ועם הגורמים המטפלים בהם.

הייצוג המשפטי הניתן לקטינים מטעם האגף לסיוע משפטי הוא ייצוג הוליסטי, וכולל טיפול בהיבטים שונים של מיצוי זכויותיהם המשפטיות (למשל מול המוסד לביטוח לאומי, הסדרת זכויות בתחום המעמד האישי כגון אבהות, מזונות, שינוי שם ועוד). הליווי המשפטי נמשך כל עוד עניינו של קטין תלוי ועומד בפני בית המשפט לנוער או ערכאות משפטיות אחרות.

לאחרונה מתחזקת המגמה של ילדים ובני נוער הפונים לאגף באופן עצמאי ומבקשים סיוע, ייעוץ וייצוג משפטי לשם מימוש או הגנה על זכויותיהם בכלל קשת המשפט האזרחי (חובות, דיני עבודה, ומיצוי זכויות מול גופים ציבוריים). עורכי הדין המייצגים ילדים ובני נוער מטעם האגף עוברים הכשרה ייחודית, מקיפה ורב-תחומית, שמטרתה להכשירם כ'עורכי דין לילדים', והם נמצאים תחת פיקוח הדוק ומקצועי של האגף לסיוע משפטי.

השמה חוץ-ביתית בישראל – מיתוס ונתונים

על פי 'דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה' בראשות פרופ' הלל שמיד, מוגדרים ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה כחיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם, וכתוצאה ממצבים אלה נפגעה יכולתם לממש את זכויותיהם (דוח שמיד). על פי נתוני דוח שמיד משנת 2006, יש הערכה שכ- 330,000 ילדים בישראל נמצאים בסיכון – כ-15% מכלל ילדי ישראל (שמיד, 2006). בשיח הציבורי בישראל השתרשה זה מכבר טעות נפוצה בסוגיית הילדים בסיכון, בכל הנוגע להיקף ההשמה החוץ-ביתית על ידי שירותי הרווחה. הדעה השגויה הרווחת היא ש'ידם של שירותי הרווחה קלה על ההדק', שהיקף ההשמה החוץ-ביתית על ידי שירותי הרווחה בישראל הוא מן הגבוהים בעולם, ושברקע לכך עומדת מדיניות מכוונת של שירותי הרווחה בישראל המבכרת להוציא ילדים בסיכון מהבית ולהעבירם למסגרות חוץ-ביתיות, על פני אפשרות של טיפול בילד ובהוריו ושיקומם בקהילה. בפועל, ובניגוד לשיח הרווח, ישראל מתאפיינת באחוז יחסית נמוך של ילדים השוהים בהשמה חוץ-ביתית – 3.4%. נתון זה כולל ילדים השוהים במסגרות וולונטריות מסגרות חינוכיות וישיבות, על פי שנתון המועצה לשלום הילד (המועצה לשלום הילד, 2013).

מספר הילדים ששוהים במסגרות הרווחה הוא נמוך במיוחד – 1.7% (כ-10,000)

ילדים) (שמעוני ובנבנישתי, 2011). מדובר במקום השני הנמוך במדינות מפותחות. זאת ועוד, בעשור האחרון מספר הילדים בהשמה חוץ-ביתית מטעם שירותי הרווחה נותר קבוע, למרות עלייה דרמטית במספר הילדים הסובלים מהזנחה או מהתעללות המוכרים ומטופלים על ידי רשויות הרווחה. בשנים 2004–2015 חלה עלייה של 20% במספר הילדים בסיכון הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, ומספר המשפחות לילדים בסיכון המקבלות שירותים בקהילה מטעם רשויות הרווחה עלה מ-42,000 ב-2005 ל-75,000 ב-2015 (המועצה לשלום הילד, 2013; לב-שדה, 2016; לב-שדה, בן-שמחון וגורן, 2014; סילמן, 2014).

כיצד אפשר להסביר את הפער בין התפיסה הרווחת בציבור הישראלי לבין הנתונים? הפער נטוע, בין היתר, בביקורת עקבית (ולטעמי – מוצדקת) נגד משרד הרווחה על כך שלאורך שנים הוקצו מרבית משאבי המשרד לפיתוח שירותי השמה חוץ-ביתית עבור ילדים בסיכון (בעיקר שירותי השמה קבוצתית), תוך העדפה מערכתית (גם אם לא פרטנית) של פתרון ההשמה על פני פיתוח שירותים קהילתיים עבור ילדים בסיכון ומשפחותיהם (סלונים-נבו, 2004).

ביקורת זו נשאה פרי, אם כי תוצאותיה אינן בהכרח באות לידי ביטוי ביחס לאוכלוסיית היעד. בעשור האחרון הגדיל משרד הרווחה באופן ניכר את המשאבים המופנים לפיתוח וליישום של שירותים קהילתיים לילדים בסיכון ומשפחותיהם. בשנת 2006, לדוגמה, תקציב המשרד שהוקדש להשמה חוץ-ביתית היה חצי מיליארד ש"ח, ואילו התקציב לשירותים בקהילה היה 274 מיליון ש"ח. בשנת 2015 התקציב להשמה חוץ-ביתית היה 850 מיליון ש"ח, ואילו התקציב לקהילה היה 650 מיליון ש"ח (לב-שדה, 2016). בנוסף חידד המשרד את ההנחיה המקצועית לעובדים בשטח לתעדף את הטיפול בקהילה על פני ההשמה החוץ-ביתית. כל זאת, במטרה מוצהרת להקטין את אחוז ההשמה החוץ-ביתית ולהגדיל את מספר הילדים החוזרים מהשמה חוץ-ביתית ומתאחדים עם הוריהם הביולוגיים.

בין השנים 2004–2011 הפעיל משרד הרווחה את התוכנית 'עם הפנים לקהילה', שנועדה להעמיק את הטיפול בקהילה ולהקטין את מספר המטופלים במסגרות חוץ-ביתיות. במסגרת התוכנית חזרו לקהילה מדי שנה בין 500 ל-800 ילדים מסידורים חוץ-ביתיים ונמנעה (או עוכבה) הוצאתם של ילדים מביתם. בד בבד התאפשר לרשויות המקומיות להמיר תקציבים חוץ-ביתיים ולהפנותם לפיתוח שירותים בקהילה (בן-רבי וחסין, 2012; שמעוני ובנבנישתי, 2011). בנוסף, משנת 2007 פועלת התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון (360), תוכנית בין-משרדית בשיתוף משרד החינוך, הרווחה, הבריאות, העלייה והקליטה, בטחון פנים, מרכז השלטון המקומי והג'וינט. התקציב לכלל התוכנית הוא כ-220 מיליון שקלים לשנה, וכל המשאבים מיועדים לפיתוח מענים לילדים בסיכון בקהילה.

יודגש כי גם לאחר יישום מדיניות 'עם הפנים לקהילה' והתוכנית הלאומית לילדים

עו"ד משלי: עורכי דין לילדים ככלי למיצוי זכויות ילדים ובני נוער בהשמה חוץ-ביתית

בסיכון, הסיכוי של ילד בסיכון לקבל שירותי רווחה בקהילה עומד על 1.4%, ואילו הסיכוי לשהות במהלך הילדות בהשמה חוץ-ביתית (פנימייה, אומנה, חסות הנוער או סידור חוץ-ביתי אחר) עומד על 1.7% (שמעוני ובנבנישתי, 2011). זאת ועוד, חרף המאמצים הרבים, עלייה בהיקף התקציבים המוקצבים לשירותים בקהילה ופרולiferציה של תוכניות לילדים ובני נוער בסיכון והוריהם – הפער בין היקף השירותים להיקף הצרכים עדיין גדול, ולא ברור אם השירותים מצליחים להגיע לאוכלוסייה הנזקקת להם ומה מידת תרומתם לילדים ולמשפחות הזקוקים להם.

זאת ועוד, בחינת מהלכים אלו אינה מלמדת על שיפור במצבם ובתפקודם של ילדים שחזרו ממסגרות ההשמה לקהילה או ילדים שנמנעה או התעכבה יציאתם ממשמורת הוריהם. על פי הערכות משרד הרווחה, מספר גדול של ילדים עדיין מוצא את דרכו בסופו של דבר למסגרות חוץ-ביתיות, אולם ההשמה החוץ-ביתית כיום מתעכבת, כדי למצות אפשרויות הטיפול בתא המשפחתי ושיקומו בקהילה. כפועל יוצא מכך ילדים מושמים בהשמה חוץ-ביתית בגילים מבוגרים יותר, כשכבר יש להם צרכים טיפוליים מורכבים יותר וסיכויי שיקום נמוכים יותר (לב-שדה, 2012).

ההסבר לכך מורכב וקשור, מטבע הדברים, לתהליכים נוספים בחברה הישראלית בשנים האחרונות, לרבות העמקת העוני והפערים החברתיים, העדר חוק זכויות שירותים חברתיים ופיצול האחריות על השירותים הסוציאליים בין משרדי ממשלה שונים, רשויות מקומיות וארגוני המגזר השלישי, באופן שמקשה על מתן שירות הוליסטי ומתכלל לילדים בסיכון ולמשפחותיהם ועל מיצוי זכויותיהם. מרבית התוכניות מתמקדות בקשיי תפקוד הורי, בצרכים המיוחדים של הילד בסיכון או בקשר הדיאדי הורה – ילד, אולם הן אינן מספקות סיוע מתכלל הוליסטי לקשיים החברתיים-כלכליים העומדים, במקרים רבים, ברקע לקשיים בתפקוד ההורי (הורוביץ וברבוי, 2013). קושי נוסף קשור בכך שמרבית השירותים לילדים בסיכון ומשפחותיהם פותחו כתוכניות ניסיוניות "אד הוק", ולא לוו במחקר ובהערכה (בן-רבי וחסין, 2012). לכן קשה גם לאמוד באופן רחב ומעמיק את השלכותיו המהותיות של המהלך, מעבר לנתונים תקציביים ומספריים.

בפרקים הבאים אתיחס לשתי סוגיות מרכזיות שמעסיקות את המייצגים ילדים ובני נוער באגף לסיוע משפטי, בהקשר ההשמה החוץ-ביתית – אחוז ההשמה הגבוה במסגרות קבוצתיות ומשך השהות הארוכה בהשמה חוץ-ביתית ללא אופק של קביעות בהשמה.

העדפה למסגרת השמה חוץ-ביתית קבוצתית

אף שמספר הילדים בסיכון המטופלים בידי שירותי הרווחה ומוצאים למסגרות חוץ-ביתיות הוא נמוך באופן יחסי, כאמור לעיל, באופן היסטורי ועקבי, מרבית הילדים המוצאים מחזקת הוריהם בשל התערבות שירותי הרווחה מושמים במסגרות חוץ-

ביתיות פנימייתיות. ישראל בולטת בין מדינות המפותחות כאחת המדינות היחידות שבהן מרבית ההשמה החוץ-ביתית (75%) היא מסגרת מגורים קבוצתית לא-ביתית, ורק 25% מהילדים מושמים במשפחות אומנה (שמעוני ובנבנישתי, 2011; Dolev, Ben-Rabi, & Zemack-Marom, 2009).

כפועל יוצא ממדיניות משרד הרווחה, שעל פיה ילדים בני 8 ומטה (וככל האפשר עד גיל 9) יושמו באומנה ולא במסגרות קבוצתיות, בעשור האחרון גדל מספר הילדים שהופנו להשמה חוץ-ביתית באומנה (לעומת פנימייה), במיוחד ילדים בגיל הרך (מלידה ועד גיל 5). עם זאת, היחס בין היקף ההשמה החוץ-ביתית הפנימייתית להיקף ההשמה באומנה עודנו הפוך מהיחס ביתר מדינות העולם המערבי (לב-שדה, 2012; סילמן, 2014).

זאת ועוד, בפרספקטיבה השוואתית, ילדים בישראל שוהים זמן רב, ואף רב מדי בהשמה חוץ-ביתית (בנבנישתי ושגב, 2002). ממחקר עדכני שעשה מכון ברוקדייל עולה כי גיל הכניסה לאומנה של ילדים בגיל הרך היה בממוצע שנה וחצי, וכי ילדים אלו שהו במשפחת האומנה 3.2 שנים בממוצע. משך השהות הממוצע במשפחה אומנת (לילדים בכל הגילים) הוא 7.2 שנים בממוצע. אמנם ממצאים אלה מצביעים על חזיון יציבות הסידור באומנה — על-פי מחקר משנת 2008, 60% מהילדים שהו במשפחה אומנת אחת (כהן, 2008) — אך גם על היות הסידור ממושך מדי (שורק, סבו-לאל ובן-סימון, 2014; שיף ובנבנישתי, 2004).

נתונים דומים עולים גם לגבי לילדים השוהים בפנימיות שירות ילד ונוער של משרד הרווחה. משך השהות הממוצע בפנימיות אלו הוא 2.8 שנים, אולם 17% מהחניכים שוהים 3–5 שנים ו-10% שוהים 5 שנים ויותר (חסין, צמח-מרום, בארניץ, דורי ווקנין, 2014). נתונים אלו מתייחסים לשהות בפנימייה אחת ואינם לוקחים בחשבון מעבר של חניך בין כמה מסגרות השמה. בנוסף, מניסיונו, קיימת עדיין רשימת המתנה ארוכה למסגרות השמה חוץ-ביתיות, הן מסגרות אומנה והן פנימייתיות. שופטי בית משפט לנוער מלינים לא אחת על כך שהחלטותיהם אינן מיושמות בשל העדר מקומות השמה, וילדים אשר כבר נתקבלה החלטה בעניינם אינם זוכים למענה המתאים (ויסבלאי, 2011).

המדיניות המוצהרת של משרד הרווחה היא שהשמה חוץ-ביתית הינה סידור זמני, המוגבל ל-4 שנים (שורק ועמיתים, 2014; תקנון העבודה הסוציאלית, 2014). ניסיונו וגם הנתונים המוצגים לעיל מלמדים שמדיניות זו אינה מיושמת כראוי. לשם השוואה, באנגליה רק 16% מהילדים שוהים יותר מ-61 חודשים בהשמה חוץ-ביתית, ובארצות-הברית האחוז נמוך יותר — 7% (Munro & Manful, 2010).

הפרקטיקה של שהות ממושכת של ילדים במסגרות פנימייתיות מטרידה במיוחד לנוכח העובדה ששליש מהחניכים במסגרות קבוצתיות של משרד הרווחה הם בני 6–12 (חסין ועמיתים, 2014).

עו"ד משל"י: עורכי דין לילדים ככלי למיצוי זכויות ילדים ובני נוער בהשמה חוץ-ביתית

אפשר לסכם ולומר כי אף שמגמת העלייה באחוז הילדים המופנים לאומנה על פני השמה במסגרת פנימייתית היא מגמה חיובית, כמו המגמה המעידה על הגברת היציבות במשפחות האומנה, משך השהות בהשמה חוץ-ביתית נותר ארוך מדי, ואינו תואם את הפרקטיקה הנהוגה במדינות אחרות ואת המדיניות המוצהרת של משרד הרווחה. כן אפשר להצביע על חוסר אפקטיביות ומודולריות של השירותים הקהילתיים לילדים בסיכון ומשפחותיהם, הן לפני ההוצאה לסידור חוץ-ביתי והן עבור ילדים שחוזרים מהשמה.

אחד הצירים המרכזיים המלווה את כל הסוגיות המתוארות לעיל הוא העדרה של תוכנית טיפול ארוכת-טווח בעניינו של כל ילד, ומעקב ובקרה אחר יישומה. תוכנית טיפול ארוכת-טווח נועדה לקדם את השמתו של ילד בסיכון בבית קבוע ומיטיב (המשפחה הביולוגית או משפחה מאמצת) ומסמנת את ההשמה החוץ-ביתית כהתערבות קצרת-מועד לטיפול בילד ומשפחתו, ולא פתרון קבע.

במשך השנים התריעו גורמים רבים על כך שילדים בהשמה חוץ-ביתית נשכחים במערכת, וכי בקרב הגורמים המטפלים והמחליטים, וגם בקרב המשפחה, הילדים ומסגרות ההשמה עצמן, יש עמימות וחוסר ודאות באשר לתכניות ארוכות-טווח ביחס לרבים מן הילדים המוצאים מהבית. מבקר המדינה (1993), יצחק אנגלרד (תשכ"ט), ועדת עצינוני (1979); ועדת רוטלוי (2003) וגם דולב ועמיתים (Dolev et al., 2009) הם בין הגורמים שהתריעו. כך למשל, לאחרונה נמצא כי עבור ילדים רבים השוהים באומנה (71% כלל אין תוכנית לטווח ארוך, ורק לגבי אחוז נמוך מן ילדים דווח כי מתוכנן עבורם סידור קבע: 9% צפויים לשוב אל בית הוריהם המולידים, 7% עתידים להיות מאומצים (שורק ועמיתים, 2014).

כאמור, המדיניות המוצהרת של משרד הרווחה היא כי לכל ילד זכות לבית מיטיב וקבוע, וכי ההשמה החוץ-ביתית (בין אם במסגרת אומנה ובין אם במסגרת פנימייתית) נועדה להיות פתרון השמה זמני, עד לשיקום התא המשפחתי והיחסים בין ההורים לבין הילד, או – במקרה של מיצוי ניסיונות השיקום והטיפול – עד להעברת הילד למשפחה מאמצת (ראו בעניין זה: סעיף 4.2 להוראה 8.17 לתקנון העבודה הסוציאלית [2014], הקובע כי "לא יושם ילד במסגרת חוץ-ביתית לתקופה העולה על 4 שנים"). המדיניות המוצהרת תואמת את מחויבויותיה של ישראל על פי הוראות האמנה לזכויות הילד ותואמת את הקווים המנחים של האו"ם בדבר השמה חוץ-ביתית (United Nations, 2010):

Decisions regarding children in alternative care, including those in informal care, should have due regard for the importance of ensuring children a stable home and of meeting their basic need for safe and continuous attachment to their caregivers, with permanency generally being a key goal (para. 12).

לידיה רבינוביץ'

החלטות לגבי ילדים בהשמה חוץ-ביתית צריכות להתקבל תוך הדגשת החשיבות שבהבטחת בית קבוע ויציב לילדים, ומילוי הצורך הבסיסי של ילדים להתקשרות מתמשכת ובטוחה לדמויות מטפלות, תוך סימון הקביעות בהשמה כמטרה מרכזית (תרגום לא רשמי, ל.ר.).

למרבה הצער, המדיניות המוצהרת של משרד הרווחה והמחויבות הבין-לאומית של ישראל אינן מיושמות בפרקטיקה של ההשמה החוץ-ביתית בישראל. כמפורט לעיל, ילדים רבים מאוד שוהים תקופות ממושכות במסגרות חוץ-ביתיות או עוזבים את מסגרת ההשמה החוץ-ביתית ללא תכנון מסודר (דולב, 2008).

אחת הסיבות לכך, ועליה עמדתי בראשית דבריי, היא העדר רצף ארגוני, משפטי וטיפולי בישראל בילדי ההשמה החוץ-ביתית בפרט ובילדים בסיכון בכלל. האחריות על הטיפול בילדים ובני נוער בסיכון ובני משפחותיהם מפוצלת בין גופים שונים בתוך משרד הרווחה, בין משרד הרווחה עצמו לבין הרשויות המקומיות ועמותות וארגונים לא ממשלתיים, בין משרד הרווחה, למשרד החינוך והבריאות, ובין ערכאות משפטיות שונות (בית משפט לענייני משפחה, בית משפט לנוער ושתי ערכאות ערעור – בית המשפט המחוזי והעליון). בנוסף, הקשר בין המסגרות החוץ-ביתיות (אומנה ופנימיות כאחת) לבין השירותים בקהילת האם בלשכות לשירותים חברתיים הוא מורכב ולא רציף, ובמקרים רבים השירותים הקהילתיים, הסובלים מעומס יתר, מברכים על האפשרות להעביר את האחריות על הילד ורווחתו לאנשי המקצוע במסגרת הפנימיתית או באומנה. יש לזכור כי התערבות שירותי הרווחה בלשכות לשירותים חברתיים, במקרים רבים, היא התערבות חירום, שמטרתה להגן על קטין הנמצא בסיכון מידי או אקוטי מתמשך, בגלל העדר תכנית טיפול בקהילה. בנסיבות אלו, ההשמה החוץ-ביתית מאפשרת מתן הגנה מיידית לקטין, ומאפשרת לעו"ס לחוק הנוער ברשות המקומית, הקורסים תחת העומס, להתפנות למקרה החירום הבא. הילדים השוהים במסגרת חוץ-ביתית נתפסים כילדים 'מוגנים' יחסית, והיכולת של העו"ס ברשות המקומית לעקוב אחר מצבם של ילדים אלו ולטפל במשפחותיהם בקהילה ובקשר בין המשפחות לבין הילדים היא מוגבלת, וממילא אינה מגיעה לראש רשימת העדיפויות כמו קטינים במצבי חירום.

המרחק הגיאוגרפי בין רבות מהמסגרות הפנימיות לבין המשפחה הביולוגית וקהילת האם מקשה אף הוא על שיתוף הפעולה הנדרש לצורך מעקב אחר ההתערבות הנדרשת למען הילד או משפחתו ואחר יישום תוכנית הטיפול ארוכת-הטווח עבורו (דולב, 2008).

על כשלים אלו עמדה בהרחבה ועדת רוטלוי שעסקה בנושא ההשמה החוץ-ביתית והביעה את דעתה על הצורך בשינוי:

...במצב זה, משפחה אחת או ילד אחד עשויים להיות מטופלים בו זמנית על ידי

עו"ד משל"י: עורכי דין לילדים ככלי למיצוי זכויות ילדים ובני נוער בהשמה חוץ-ביתית

כמה אנשי טיפול מתחום הרווחה, כאשר כל אחד מופקד על תחום אחר ואין כל הסדר בחוק המחייבם לשיתוף פעולה... לא תמיד מבוסס הטיפול בילד על הסתכלות היוצאת מתוך נקודת המבט של הילד ולעתים דווקא יוצא הטיפול מנקודת מבט שבמרכזה ההורים. כל המצבים המוארים גורמים לבזבוז משאבי ציבור, לשיהוי בטיפול בילדים ולבלבול ילדים ומשפחותיהם.

...

וכן קיומן של שתי ערכאות חילוניות שונות – בית המשפט לענייני משפחה ובית המשפט לנוער, הדנות לעתים אף במקביל בענייניהם של אותם ילדים, יוצר מורכבות בהבטחת טובת הילדים. המצב הנוכחי, שבו עניינו של אותו ילד יכול להיות נדון בו זמנית בשתי הערכאות ללא קשר מחייב ביניהן, הן ברמה הטכנית והן ברמה המהותית של עקרונות פעולתן, עלול להביא לפגיעה בטובת ילדים. הסדר זה גורם לא אחת לאי התחשבות בממד הזמן אצל ילדים, לבזבוז משאבים, לכפילות, לחוסר תיאום בין מערכות שירותים בקהילה ולעיסוק מוגזם בהזמנת חסידים וחוות דעת משתי הערכאות. הוא עשוי לגרום גם לפעולות העלולות לפגוע בטובתם של ילדים, כגון לאבחונם החוזר ונשנה, למפגש עם דמויות טיפוליות ומאבחנות רבות ולעתים אף לפגיעה בסיכויים להתממשות חלופה טיפולית מתאימה בעניינם, זאת בשל השלכות חלוף הזמן על חלון ההזדמנויות שלהם, למשל בכל הנוגע לאימוץ...

מאז הוגשו המלצות ועדת רוטלוי (שמרביתן טרם יושמו) חלו תמורות ניכרות בעולם בתחום ההשמה החוץ-ביתית, בין היתר בנוגע לתחיתת משך ההשמה החוץ-ביתית באמצעות מעקב צמוד אחר יישום תוכניות טיפול (ראו לדוגמה: Guara & Bernardi, 2015). למרבה הצער, הניסיון שהצטבר במדינות אחרות טרם חלחל לישראל. המחקר האמפירי בישראל בכל הנוגע לילדי השמה חוץ-ביתית שהחל להתגבש רק בשנים האחרונות, עודנו חלקי ביותר, ולוקה בקשיים מתודולוגיים (דולב, 2008).

תרומתה של ההצהרה היא בכך שהיא מוסיפה רובד חשוב, שנעדר עד כה מהשיח על ההשמה החוץ-ביתית של ילדים בסיכון בישראל (שכיום עודנו פופוליסטי וממוקד במקרים בודדים): הבסיס האמפירי הטיפולי אשר אמור להוביל הן את קביעת המדיניות והן את תהליך קבלת ההחלטות בכל מקרה ומקרה. בפרק הבא אבקש לחדד את חשיבות הייצוג העצמאי של ילדים ובני נוער בהליכי השמה חוץ-ביתית, והשמעת קולם של הילדים עצמם בהליכים אלו, בהקשר של קביעת תוכנית טיפול סדורה וארוכת-טווח בעניינו של כל ילד, של קבלת החלטות רציפות וקוהרנטיות בעניינו ומעקב ובקרה אחר יישומן.

סיוע משפטי לילדים השוהים בהשמה חוץ-ביתית

ילד בן 3.5 שוהה מיום היוולדו בבית משפחה אומנת והיא מבקשת להמשיך לגדלו עד

גיל 18. הוריו הביולוגיים, שלא יכלו לטפל בו עם היוולדו, עברו הליך שיקום ומבקשים לקבל אותו לחזקתם, אף שמעולם לא גידלו אותו. אנשי המקצוע חלוקים בדעותיהם, ובין ההורים הביולוגיים (וגורמי הרווחה המטפלים בהם) לבין הורי האומנה (ואנשי הטיפול המלווים אותם) נוצרת חזית. חודשים חולפים, והילד ממשיך לגדול בין שני זוגות הורים הנאבקים עליו, ללא ודאות לגבי עתידו.

נערה בת 16.5, קורבן עבירת מין, עם רקע של שימוש באלכוהול וסמים, נפלטת ממסגרת פנימייתית לאחר שנה וחצי וחוזרת לקהילה. צו נזקקות תלוי ועומד בעניינה, אולם בפועל – מעטפת השגחה או טיפול עבורה אין: לא מסגרת חינוך או טיפול (אף שהיא מבקשת זאת), איש מטעם שירותי הרווחה או החינוך אינו פוגש אותה, מבקר אותה או מברר את צרכיה. הורי הנערה ושירותי הרווחה מגישים הסכמות להארכת הצווים בעניינה לבית המשפט לנוער, אולם הנערה עצמה מעולם לא הופיעה בפני בית המשפט.

נער בן 14.5 שוהה במסגרת פנימייתית כ-4 שנים בעקבות סכסוך גירושין קשה בין הוריו. לאחר הליך טיפולי ממושך הוא משקם את הקשר עם אמו ומבקש לעבור למשמורתה. האב מתנגד, שירותי הרווחה אינם ששים ליזום את ההליכים הנדרשים והאם חוששת מפתיחת חזית משפטית חדשה נגד האב.

נער בן 16 נמסר לאימוץ בינקותו. האימוץ נכשל ומזה כ-6 שנים הוא שוהה בפנימייה טיפולית. הוא מבקש לבטל את האימוץ לאלתר, כך שביום שבו יפנה למשרד הפנים להנפיק תעודת זהות לא יופיע בתעודה שם ההורים המאמצים, אשר זנחו אותו ופגעו בו.

כשההורים הביולוגיים, האפוטרופסים הטבעיים של הילד, פוגעים, מוחלשים, נעדרים או עיוורים לצרכיו – מי ישמיע את קולו של ילד השוהה בהשמה חוץ-ביתית? מי ידאג למיצוי זכויותיו מול המסגרת, מול הרשויות השונות, מול משפחתו? מי יבטיח כי בהליכי קבלת ההחלטות הגורליות ביותר בעניינו – קביעת ביתו, בית ספרו, שמו, הטיפול הרפואי או הנפשי שיקבל – צרכיו, רצונו וטובתו יעמדו במוקד תשומת הלב? מי יניע את גלגלי המערכת ויבטיח כי ילדים אינם נשכחים בה?

לפני למעלה משני עשורים עיגנה אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד את זכותו של ילד להשתתף בתהליכי קבלת החלטות בעניינו, במסגרת סעיף 12 לאמנה, הקובע:

1. מדינות חברות יבטיחו לילד המסוגל לחוות דעה משלו את הזכות להביא דעה כזו בחופשיות בכל עניין הנוגע לו, תוך מתן משקל ראוי לדעותיו, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו של הילד.
2. למטרה זו תינתן לילד הזדמנות להישמע בכל הליך שיפוטי או מנהלי הנוגע לו במישרין או בעקיפין, באמצעות נציג או גוף מתאים, בצורה המתאימה לסדרי הדין שבדין הלאומי.

עו"ד משל"י: עורכי דין לילדים ככלי למיצוי זכויות ילדים ובני נוער בהשמה חוץ-ביתית

זכות ההשתתפות היא זכות ייחודית במשפט זכויות האדם הבין-לאומי, המוקנית לילדים, ומטרתה לאפשר לילד לנווט ולעצב את סיפור חייו, להיות שחקן מרכזי בתהליך קבלת ההחלטות בעניינו. נוכח חולשתם של ילדים, קובעת האמנה את מחויבות המדינה להבטיח לילדים, במקרים המתאימים, ייצוג עצמאי מותאם. האמנה לזכויות הילד וועדת האו"ם לזכויות הילד האחראית על אכיפת האמנה ופרשנותה מדגישות כי זכות הייצוג העצמאי מתחייבת מזכות ההשתתפות של הקטין ומזכותו של קטין כי טובתו תהיה שיקול מרכזי בהליכי קבלת החלטות בעניינו. הוועדה שמה דגש על חובת המדינות החברות למנות לקטין מייצג עצמאי בהליכים משפטיים ומנהליים בעניינו, באותם המקרים שבהם עולה חשש לניגוד עניינים בין הקטין לבין הצדדים הנוספים להליך (הערות כלליות של ועדת האו"ם לזכויות הילד מספר 12 ו-14). כך קובעת הערה כללית מס' 14 של ועדת האו"ם בדבר זכויות הילד, ביחס לסעיף 3 לאמנה (עקרון טובת הילד) (United Nations Committee on the Rights of the Child, 2009, 2013):

טובת הילד והזכות להישמע

...מדינות חייבות להבטיח קיומם של הסדרים מתאימים, לרבות ייצוג, במקרים המתאימים, לצורך הערכת טובת הילד; הוא הדין ביחס לילדים אשר אינם יכולים או אינם מעוניינים להביע עמדה. [תרגום לא רשמי, ההדגשה אינה במקור, ל.ר.]

ייצוג עצמאי לקטין בהליכי השמה חוץ-ביתית חיוני כדי לאפשר לקטין לממש את זכותו להשתתף בהליכי קבלת החלטות, להבטיח מעקב-על ויישום של תכניות טיפול בעניינו ולאפשר לקטין עצמו ליזום שינוי בדרכי הטיפול במידת הצורך. בתוך הכאוס הארגוני המתואר לעיל, כאשר כוחות רבים מבקשים לנווט את ספינת חייו של הקטין, לעיתים לכיוונים מנוגדים, אפטרופוס דין או עורך הדין שמונה לקטין הוא הגורם היחיד שנאמנותו מסורה אך ורק לקטין, ואינה מושפעת מאינטרסים מערכתיים או מאינטרסים של גורמים נוספים בהליך. המייצג שמונה לקטין פועל להבטיח כי טובתו היא זו העומדת במוקד הדיון ואינה ניגפת בפני אינטרסים של צדדים אחרים. המייצג הוא במקרים רבים גם הגורם היחיד הקבוע והיציב המלווה בפועל את הקטין בכל שלבי ההשמה החוץ-ביתית (בייחוד נוכח התחלופה הגבוהה בקרב שירותי הרווחה והגורמים המטפלים בהשמה חוץ-ביתית), ומעבר בין מחוזות ושירותים שונים.

המייצג מסייע לילד למצות את זכויותיו מול גורמים שונים ולגשר על הפערים הקיימים בין השירותים השונים לילדים בסיכון, הנובעים, בין היתר מהפיצול החוקי והמוסדי ברצף ההגנה על ילדים בסיכון בישראל, כפי שנזכר לעיל. כך למשל, מקרים שבהם נוצר קונפליקט נאמנויות בקרב הגורמים המטפלים בין הילד עצמו

לבין צורכי הוריו הביולוגיים או הוריו האומנים, או בין צורכי הילד לבין צורכי המסגרת שהוא שוהה בה; מקרים שבהם החלטת בית משפט (או גורם מוסמך אחר) בנוגע לדרכי טיפול בעניינו של ילד אינה מיושמת (לדוגמה: הסדרי ראייה עם המשפחה הביולוגית – תדירותם ומיקומם; מתן טיפולים שונים כמתחייב מאבחון גורמי הטיפול ללא תלות בסוגיות תקציביות או עיכובים בירוקרטיים; בחירת מסגרת השמה על פי מאפייני הילד וצרכיו ולא על פי שיקולים תקציביים או מערכתיים אחרים); מקרים שבהם הילד או הנער עצמו מבקש להציג בפני בית המשפט או רשויות הרווחה סוגיה הנוגעת למכלול זכויותיו ואורח חייו.

בין היתר, פועלים עורכי הדין המייצגים ילדים ובני נוער לקיצור ההליכים המשפטיים המתנהלים בעניינם של קטינים, לקידום הסכמות בין הצדדים, להקפדה על מילוי אחר החלטות בית משפט בעניינם, ולמימוש תוכניות טיפול שנקבעו עבורו.

בד בבד פועלים המייצגים להבטיח כי בתי משפט וגורמים מנהליים נוספים ישמעו את הילדים ואת בני נוער באופן בלתי אמצעי ומותאם, והם דואגים לעדכן אותם על ההחלטות המתקבלות בעניינם באופן התואם את הבנתם. המייצג יוזם הליכים עבור הילד, במקרים המתאימים, ו'מתרגם' את עמדת הקטין לשפה המשפטית ולכלים משפטיים, באופן המאפשר לקטין לקדם את האינטרסים שלו בזירה המשפטית.

המחקר האמפירי המשווה מלמד כי ייצוג עצמאי לילדים ובני נוער בהליכי הגנה מקדם הן את השתתפותו של הילד בהליך (Vis Svein & Fossum, 2013) והן את קיצור ההליכים המשפטיים וקביעות ויציבות בהשמה (Duquette & Ramsey, 1987; Johnston-Walsh, Kinnevy, Lerner & Poempner, 2010; Ruegger, 2001). כפועל יוצא מכך, במסגרת ההנחיות החדשות של האו"ם ליישום הנחיות להשמה חוץ-ביתית של האו"ם שפורסמו לאחרונה (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, & Quinn, 2012) הודגשה שוב זכות הייצוג העצמאי לילדים בהקשר של השמה חוץ-ביתית.

אחרית דבר (אופטימית)

תוך כדי כתיבת מאמר זה עברה בכנסת הצעת החוק של חברת הכנסת קארין אלהרר בכנסת ה-20, וחוק אומנה לילדים, ה'תשע"ו – 2016 נרשם בספר החוקים הישראלי. קצרה היריעה הנוכחית מלהבהיר את השינוי ההיסטורי במעמד של ילדי האומנה ומשפחות האומנה בישראל בעקבות החוק. כדי להמחיש את הרוח החדשה הנושבת מתוך החוק, * אצטט רק את סעיף 1, המפרט את מטרותיו:

חוק זה מטרתו לעגן את זכויותיהם של ילדים באומנה, ואת חובת המדינה להבטיח את טובתם ואת זכויותיהם, בהתאם לאמנה בדבר זכויות הילד, ומתוך הכרה

* התקבל בכנסת ביום י"ד באדר א' ה'תשע"ו (23 בפברואר, 2016); הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק הכנסת – 586, מיום י"א בכסלו ה'תשע"ה (3 בדצמבר 2014), עמ' 38.

עו"ד משל"י: עורכי דין לילדים ככלי למיצוי זכויות ילדים ובני נוער בהשמה חוץ-ביתית

בפגיעותם הייחודית ובזכותם להגנה ולעזרה מיוחדות, ובלי לגרוע מאחריות הוריהם, מחובתם ומזכותם להבטיח את טובת ילדיהם ואת זכויותיהם.

עשייה משמעותית עוד נותרה בפנינו, וחוק האומנה מותיר סוגיות אקוטיות רבות ללא מענה, או עם מענה חלקי או בעייתי. כך למשל, אין החוק מסדיר את מעמדן, סמכויותיהן ותפקידן של ועדות תכנון טיפול והערכה; אין הסדרה משפטית של סל השירותים לילדים בסיכון ושל משפחותיהם בקהילה; אין התייחסות בחוק לסוגיית רצף אומנה – אימוץ ולאומנה ארוכת-טווח (אם כי בפועל הוראות החוק דגן יחולו, במשתמע, גם על אמנה ארוכת-טווח) ועוד.

עם זאת, לראשונה בישראל החוק מקים מנגנון בירור תלונות של ילדים במסגרות השמה חוץ-ביתית (סימן ב' לחוק), שאמור להיות מותאם לילדים, ואליו יוכלו ילדים לפנות, בעצמם או באמצעות מייצג שמונה להם, ולשטוח את דבריהם בכל הנוגע לחיי היום-יום שלהם באומנה או במסגרת השמה חוץ-ביתית אחרת. אני תקווה שמנגנון תלונה זה, אם יוקם ויופעל ברוח החוק, יסייע לילדי ההשמה החוץ-ביתית להביא את קולותיהם אל התודעה הציבורית, ויעזור גם למיפוי ומחקר של צרכי ילדי ההשמה החוץ-ביתית בישראל ולקידום מדיניות סדורה, מבוססת-ידע ובראייה הוליסטית ארוכת-טווח, בעניינם.

מקורות

- אנגלרד, י. (תשכ"ט). אימוץ ילדים בישראל – הגשמת החוק למעשה. משפטים א, 308.
- בנבנישתי, ר. ושגב, ד. (2002). מאפיינים ומנבאים של משך השהות באומנה. מפגש לעבודה חינוכית סוציאלית, 93–114.
- בן-רבי, ד. וחסיין, ט. (2012). מדיניות "עם הפנים לקהילה": שינויים במערך השירותים בקהילה והיקלטות הילדים החוזרים מסיורים חוץ-ביתיים, 2005–2011. מכון ברוקדייל.
- דולב, ט. (2008). טיפול פנימייתי בילדים ובבני נוער "בסיכון" בישראל. התפתחויות חדשות ואתגרים לעתיד, מסמך רקע לדינוני מדיניות באשלים. [http://www.ashalim.org.il/index.php?dir=site&page= articles&op= item&cs=3277& langpage=heb&category=3003](http://www.ashalim.org.il/index.php?dir=site&page=articles&op= item&cs=3277& langpage=heb&category=3003)
- הורוביץ, נ. וברבוי, ר. (2013). סקירת ספרות לצורך קביעת מדיניות פיתוח שירותים לילדים בסיכון החיים בהזנחה. הביטוח הלאומי – הקרן לילדים בסיכון.
- המועצה לשלום הילד (2013). ילדים בישראל, 2013. שנתון סטטיסטי. http://www.children.org.il/publication_article.asp?ImgID=189
- וייסבלאי, א. (23 ביוני, 2011). המתנה להשמה במסגרות חוץ-ביתיות לילדים ולנוער בסיכון, הכנסת: מרכז המחקר והמידע.
- חסיין, ט., צמח-מרום, ת., בארנץ, ב., דורי, י. ווקנין, י. (2014). השירות לילד ולנוער: נתונים על ילדים בפנימיות בשנת תשע"ד (2013–2014), משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.
- כהן, י. (2008). רמת מוכנותם והגורמים המנבאים את רמת מוכנותם של צעירים במסגרות חוץ-ביתיות לחיים עצמאיים. עבודת מוסמך בעבודה סוציאלית. ירושלים: האוניברסיטה עברית.
- לב-שדה, ד. (2012). השמה חוץ-ביתית של ילדים ובני נוער בישראל: עמדת מנהלת שירות ילד ונוער במשרד

לידיה רבינוביץ'

- הרווחה. מפגש לעבודה חינוכית סוציאלית, כ(36), גיליון מיוחד בנושא ילדים ובני נוער בהשמה חוץ-ביתית בישראל. עמ' 205.
- לב-שדה, ד. (1 במרץ, 2016), פרזנטציה של מנהלת שירות ילד ונוער במשרד הרווחה בפני הוועדה לזכויות הילד של הכנסת.
- לב-שדה, ד., בן-שמחון, מ. וגורן, ה. (2014). ילדים מלידה עד גיל 18 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים. סקירת השירותים החברתיים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- מבקר המדינה (1 באפריל, 1993). דוח שנתי 43 לשנת 1992 ולחשבונות שנת הכספים 1991. עמ' 441.
- סילמן, י. (פברואר, 2014). דוח הוועדה לבחינת מדיניות המשרד בנושא הוצאה של ילדים למסגרות חוץ-ביתיות ונושא הסדרי ראייה. <http://www.molsa.gov.il/About/OfficePolicy/Documents/%20דוח%20ועדת%20סילמן%20לדפוס2020.pdf>
- סלונים-נבו, ו. (2004). האם טובת הילד יכולה להתקיים בנפרד מטובת המשפחה? מחשבות והמלצות לשינוי. חברה ורווחה, כד(4), 401.
- עציוני, מ. (1979). דוח הוועדה לבדיקת חוק אימוץ ילדים בראשות השופט משה עציוני.
- רוטלוי, ס. (2003) דוח הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה בראשות השופט סבינה רוטלוי, חלק כללי ודו"ח ועדת המשנה בנושא השמה חוץ-ביתית. <http://www.justice.gov.il/Units/YeutzVehakika/NosimMishpatim/HavaadLeZhuyot/Pages/DochKliali.aspx>
- שורק, י. סבור-לאל, ר. ובן-סימון ב. (2014), שירותי האומנה בישראל: תהליכי שינוי ותמונת מצב. מאיר-ס-ג'ונט-ברוקדייל.
- שיף, מ. ובנבנישתי, ר. (2004). מצבם של מתבגרים באומנה ותפיסת מוכנותם לחיים עצמאיים בתום ההשגחה. דוח מחקר. ירושלים: האוניברסיטה העברית, ביה"ס לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית, קבוצת מחקר בריאות נפש ורווחה של ילדים.
- שמיד, ה. (2006). דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה (דו"ח שמיד). מדינת ישראל.
- שמעוני, ע. ובנבנישתי, ר. (אפריל, 2011). ילדים נפגעי התעללות והזנחה ובמצבי סיכון ומצוקה השוהים במסגרות חוץ-ביתיות והמטופלים בקהילה: רקע, מצב ותוצאות. דוח מחקר. מכון חרוב והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- תקנון העבודה הסוציאלית (2014). הוראה 8.7. טיפול בילדים ובני נוער — נהלים הנוגעים לסידור ילדים במעונות לטיפול בהם ולפיקוח עליהם.
- Cantwell, N., Davidson, J., Elsley, S., Milligan, I., & Quinn, N. (2012). *Moving forward: Implementing the guidelines for the alternative care of children*. Glasgow, Scotland: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland, University of Strathclyde.
- Dolev, T., Ben-Rabi, D., & Zemach-Marom, T. (2009). Residential care for children at risk in Israel: Current situation and future challenges. In M. E. Courtney & D. Iwaniec (Eds.), *Residential care of children: Comparative perspective* (pp. 72–87). New York, NY: Oxford University Press.
- Duquette D. N., & Ramsey, S. H. (1987). Representation of children in child abuse and neglect cases: An empirical look at what constitutes effective representation. *University of Michigan Journal of Law Reform*, 20, 341–408.
- Guara, I. M. F. R., & Bernardi, D. C. F. (2015). Social and familial inclusion of children and adolescents in alternative care: Advances and challenges of professional practice in Brazil today. *International Journal of Child, Youth and Family Studies*, 6, 421–439. doi: 10.18357/ijcyfs.63201513563

יעו"ד משלי: עורכי דין לילדים ככלי למיצוי זכויות ילדים ובני נוער בהשמה חוץ-ביחית

- Johnston-Walsh, L., Kinnevy, S., Lerner, A. M., & Poempner, J. (2010). *Assessing the quality of child advocacy in dependency proceedings in Pennsylvania*. Retrieved from <https://dickinsonlaw.psu.edu/sites/default/files/Assessing-the-Quality-of-Child-Advocacy.pdf>
- Munro, E. R., & Manful, E. (2010). *Safeguarding children: A comparison of England's data with that of Australia, Norway and the United States*. Kent, UK: Childhood Wellbeing Research Center, Department of Education, University of Kent, UK.
- Ruegger, M. (Ed.) (2001). *Hearing the voice of the child: The representation of children's interests in public law proceedings*. Dorset, UK: Russell House Publishers.
- United Nations (2010). *UN guidelines for the alternative care of children (A/RES/64/142)*, 24 February 2010. Retrieved from: http://www.unicef.org/protection/alternative_care_Guidelines-English.pdf
- United Nations Committee on the Rights of the Child (2009). *General comment No. 12 on the right of the child to be heard (CRC/C/GC/12)*. Committee on the Rights of the Child, Fifty-first Session, Geneva, 25 May-12 June 2009.
- United Nations Committee on the Rights of the Child (2013). *General comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (CRC/C/GC/14, art. 3 para. 1)*. Committee on the Rights of the Child, Sixty-Second Session, 14 January-1 February 2013.
- Vis Svein, 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 courts ruled. *Children and Youth Services Review*, 35, 2101–2109. doi:10.1016/j.child-youth.2013.10.015

נספח 1

כמה הוראות דין מסמיכות את בית המשפט להורות על מינוי אפוטרופוס לדין או על עורך דין לקטין בהליכים אזרחיים.

תקנה 32(ב) לתקנות סדר הדין האזרחי, ה'תשמ"ד-1984, קובעת:

בית המשפט או הרשם המוסמך לדון בתובענה רשאי למנות לפסול-דין, או למי שזקוק לאפוטרופוס, אפוטרופוס-לדין אשר ייצוג מלא בכל ההליכים בבית המשפט.

סעיף 68(א) לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, ה'תשכ"ב-1962, מסמך את בית המשפט לענייני משפחה למנות לקטין אפוטרופוס-לדין כל אימת שהוא מתרשם כי יש בכך כדי "לשמור על ענייניו" של הקטין:

בית המשפט רשאי, בכל עת, לבקשת היועץ המשפטי לממשלה או בא-כוחו או לבקשת צד מעוניין ואף מיזמתו הוא, לנקוט אמצעים זמניים או קבועים הנראים לו לשמירת ענייניו של קטין, של פסול-דין ושל חסוי, אם על-ידי מינוי אפוטרופוס זמני או אפוטרופוס-לדין, ואם בדרך אחרת; וכן רשאי בית המשפט לעשות, אם הקטין, פסול-הדין, או החסוי פנה אליו בעצמו.

סעיף 8 לחוק הנוער (טיפול והשגחה), ה'תש"ך-1960, מסמך את בית המשפט לנוער למנות אפוטרופוס-לדין לקטין בהליכי נזקקות:

בית המשפט הדן בענייניו של קטין, רשאי, בכל עת, למנות לקטין אפוטרופוס לדין, או לעניינים הנובעים מן ההליך שבפניו, אם מצא כי הדבר דרוש לטובת הקטין ולשם שמירה על ענייניו.

סעיף 23 לחוק אימוץ ילדים, ה'תשמ"א-1981, קובע:

רשאי בית משפט, בכל עת ואף אם לא נתבקש לכך, למנות למאומץ אפוטרופוס לצורך הדיון לפי חוק זה.

סעיף 13 לחוק הנוער (טיפול והשגחה), ה'תש"ך-1960, קובע את זכותו של קטין מעל גיל 15 המתנגד לאשפוז פסיכיאטרי לייצוג משפטי:

(א) בהליך לפי סעיף 4 לחוק טיפול בחולי נפש, בענין קטין שמלאו לו חמש עשרה שנים, שאינו מסכים לאשפוזו בבית חולים בידי האחראי עליו, יהיה הקטין משיב.

(ב) בהליך לפי סעיף זה ימנה בית המשפט לקטין עורך דין שייצגו, זולת אם הקטין בחר להיות מיוצג על ידי עורך דין מטעמו.