

תוכן עניינים לנספחים

<u>שם הנספח</u>	<u>מס' נספח</u>
בקשה לפי חוק חופש המידע לקבלת מידע בנושא סגירת חלופת מעצר 'בית-זיו'	1
בקשת מיצוי ההליכים של עו"ד שירן רייכנברג	2
פניית התנועה לאיכות השלטון לניצב מוטי כהן, מ"מ מפכ"ל משטרת ישראל	3
פניית התנועה לאיכות השלטון לפרופ' דניאל הרשקוביץ, נציב שירות המדינה	4
פרסום הדוברות בדבר שלב נוסף ברפורמה בחסות הנוער	5
הודעה לעמותת ענב בדבר סיום ההתקשרות	6
פנייה מאשר בן-אריה, מנכ"ל מכון חרוב, למנכ"ל משרד הרווחה	7
כתבה מ-Mynet בדבר מגעים בין משה ליאון ומשרד הרווחה	8
פנייה מעינב בר-כהן, חברת מועצת העיר, לראש העיר משה ליאון	9
פנייה מדייקנים וחברי סגל מבתי הספר לעבודה סוציאלית לשר הרווחה	10
פנייה מסגל האוניברסיטה העברית לשר הרווחה	11
פנייה ממומחיות בטיפול ועבודה עם נערות וצעירות במצבי סיכון	12
פנייה מיו"ר איגוד העובדים הסוציאלים לשר הרווחה ומנכ"ל משרד הרווחה	13
פנייה מתאי העובדים הסוציאליים לשר הרווחה, מנכ"ל משרד הרווחה וסמנכ"לית בכירה וראש מנהל, מ"מ הממונה על המעונות	14
מכתב מנראות – פורום ארגוני צעירות בשיתוף פורום הארגונים למען צעירים	15
פנייה מהתנועה לאיכות השלטון למנכ"ל משרד הרווחה	16
פנייה מח"כ מוטי יוגב ליועץ המשפטי לממשלה	17
פנייה מח"כ אורלי לוי-אבקסיס לשר הרווחה	18
פנייה מח"כ סתיו שפיר ליועץ המשפטי לממשלה	19
פנייה מח"כ רויטל סויד לשר הרווחה	20
פניית חברי מכון תל אביב לפסיכואנליזה בת זמננו לשר הרווחה, ראש חסות הנוער וסגן שר הבריאות	21

תוכן עניינים לנספחים

פניית נשות בריאות הנפש העוסקות במקצועות הטיפוליים לשר הרווחה, ראש חסות הנוער וסגן שר הבריאות	22
הפנייה מהמכון לאנליזה קבוצתית	23
מענה של הגב' אלן אלול, סמנכ"לית בכירה וראש המנהל, לבקשת מיצוי ההליכים של עו"ד שירן רייכנברג	24
פנייה שנייה למיצוי הליכים של עו"ד שירן רייכנברג	25
פנייה מעו"ד שירן רייכנברג ליועץ המשפטי לממשלה	26
הנחיית היועץ המשפטי לממשלה לגבי קבלת החלטות ע"י הממשלה והשרים בתקופת הבחירות	27
המענה של סמנכ"לית בכירה וראש המנהל, מ"מ הממונה על המעונות, לבקשה לפי חוק חופש המידע לקבלת מידע בנושא סגירת חלופת המעצר 'בית זיו'	28
דוח מבקר המדינה (דוח שנתי 59 משנת 2008-2009)	29
פרוטוקול ישיבת הוועדה לזכויות הילד – "קריסת חסות הנוער"	30
החלטת הממשלה 3711	31
הודעה על סיום התקשרות – חלופת מעצר 'בית זיו'	32
כתב מינוי – ועדה לגיבוש מתווה לפיתוח רב-שנתי של רשות חסות הנוער	33
קול קורא להגשת עמדות בנוגע לרשות חסות הנוער במשרד העבודה	34
מכתב של ד"ר פולה דוד, מנהלת האגף לתוכניות לימוד במכון חרוב	35
הזכות להשתתפות והליכי טיפול והשגחה בבית משפט לנוער מאת שירן רייכנברג (חיבור לשם קבלת דוקטור לפילוסופיה)	36
פנייה מפרופ' קרומר-נבו, פרופ' עידית וייס, פרופ' עינת פלד	37
מכתב חברי האגודה למדיניות ציבורית	38

נספח 1



4 פברואר 2019

לכבוד
הממונה על העמדות מידע לציבור: גברת רוגית ספיר
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
ירמיהו 39, מגדלי הבירה, ירושלים 91012
באמצעות דואר רשום, דואר אלקטרוני: hofmeida@molsa.gov.il
ופקס: 02-5085906

שלום רב,

הנדון: בקשה לפי חוק חופש המידע לקבלת מידע בנושא
סגירת חלופת המעצר 'בית זיו'

בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים פועלת מטעם המרכז לחינוך משפטי קליני, הקליניקה לזכויות ילדים ונוער, אשר מספקת ייעוץ וייצוג משפטי לילדים ונוער בסיכון, ומקדמת פרויקטים במגוון תחומים הנוגעים לזכויות קטינים (להלן- "הקליניקה").

הקליניקה מעוניינת ללמוד על השיקולים המנחים בסגירת מסגרות לקטינים השוהים במסגרות חסות הנוער, ובפרט חלופות מעצר לקטינים הפועלים בפיקוח משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

בתאריך 31.12.2018 נסגרה חלופת המעצר בית זיו, מה שהוביל לכך שנותרה בפועל חלופת מעצר אחת לקטינים הנמצאת בדרום הארץ.

הקליניקה מעוניינת ללמוד מה השיקולים המנחים את משרד הרווחה בבואו לסגור את חלופת המעצר לקטינים היחידה במרכז-צפון הארץ, וכן את השיקולים, הנהלים וההחלטות הקיימות במשרד הרווחה לגבי סגירת מסגרות הנמצאות בקהילה עבור קטינים במצבי סיכון שחוצאו מתבית בצו הוצאה ממשמורת לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תשי"ד-1960 או בצו לפי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971.

על כן, אני פונה אליך בבקשה לפי חוק חופש המידע תשנ"ח - 1998, לקבל מידע כדלקמן:

1. על ידי מי התקבלה ההחלטה לסגור את חלופת המעצר 'בית זיו'.
2. ככל שהחלטה התקבלה בישיבה של מספר גורמים מהנהלת חסות הנוער, אבקש לקבל את פרוטוקול הישיבה תוך פירוט מי הגורמים שהשתתפו בישיבה.
3. ככל שהובאו נתונים בפני הגורמים שקיבלו את ההחלטה על סגירת בית זיו, אבקש לקבל אותם.
4. מה הקריטריונים הקיימים לסגירת חלופת מעצר, או כל מסגרת אחרת בקהילה עבור נוער במצבי סיכון השוהים במסגרות חסות הנוער על פי חוק או בצל החוק.



5. מה הקריטריונים הקיימים לפתיחת מסגרת חלופת מעצר או כל מסגרת בקהילה עבור נוער במצבי סיכון השוהים במסגרות חסות הנוער על פי חוק או בצל החוק.
6. על פי הידוע לח"מ, אין כיום חלופת מעצר לקטינים מהמגזר הערבי מאז סגירתה של החלופה היחידה שהיתה בחודש ספטמבר 2017. על כן, אבקש לדעת מדוע לא נפתחת חלופת מעצר עבור קטינים מהמגזר הערבי.

יצוין כי פנייה זו הינה לצורך מחקר במוסד אקדמי ולכן פטורה מתשלום אגרה לפי סעיף 6(ב) לתקנות חופש המידע (אגרות), תשנ"ט - 1999.
מצ"ב כתב מנוי ממוסד אקדמי ואישור העסקה של הח"מ ומסומן "א".

בכבוד רב,

שירן רייכנברג, ש"ד
מ.ר. 43838
ד"ר שירן רייכנברג, עו"ד

הקליניקה לזכויות ילדים ונוער

נספח 2

19 פברואר 2019

לכבוד

גב' אלון אלול – סמנכ"לית בכירה וראש המינהל

עו"ד רינת וייגלר – יועצת משפטית משרד הרווחה

שר הרווחה – מר חיים כץ

הנדון: סגירת ההוסטלים בית אריאל, אורנים ובית הצברית

1. במסגרת הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים פועלת מטעם המרכז לחינוך משפטי קליני, הקליניקה לזכויות ילדים ונוער, אשר מספקת ייעוץ וייצוג משפטי לבני נוער וצעירים במגוון רחב של תחומים (להלן: "הקליניקה").
2. במסגרת עבודת הקליניקה אנו עובדים בשיתוף פעולה, למעלה מעשר שנים, עם הוסטל 'בית אריאל' והוסטל 'אורנים' המופעלים על ידי עמותת 'אותות', ועם הוסטל בית הצברית המופעל על ידי עמותת 'ענב' (להלן: "המסגרות" או "ההוסטלים").
3. הובא לידיעתנו כי בכוונת רשות חסות הנוער לסגור את המסגרות האלו, ומכאן פנייתנו.

רקע עובדתי:

4. ביום 17.12.18 הח"מ השתתפה בישיבה של הוועדה לזכויות הילד בכנסת שכותרתה היתה "קריסת חסות הנוער". במסגרת הישיבה הובא לידיעת הח"מ כי חלופת המעצר 'בית זיו' נסגרה. חלק מהדיון נסב סביב סגירת אותה חלופת מעצר.
5. על כן, ועל מנת להבין את השיקולים שעמדו מאחורי סגירת בית זיו הגישה הח"מ בקשה לפי חוק חופש המידע לממונה על מידע לציבור במשרד הרווחה ביום 4.2.19, עליה לא ניתן עדיין מענה או כל התייחסות שהיא. בהקשר זה אוסיף כי סגירת 'בית זיו' מנוגדת להחלטת הממשלה 3711 מיום 25.3.18, המתייחסת לצורך בהקמת חלופות מעצר מוסדיות נוספות עבור קטינים.
6. במקביל להגשת בקשה זו החלו להגיע לאוזני הח"מ ידיעות, שהתגברו והתבססו עד למועד מכתב זה, כי בכוונת חסות הנוער לסגור את ההוסטלים הבאים: בית אריאל, בית הצברית ואורנים. כפי שהובן ע"י הח"מ ישנן מסגרות נוספות שאמורות להיסגר כגון בית סנונית, וכן דירות מעבר של עמותת 'מלכישוע'.
7. על פי הידוע לח"מ, בסוף חודש יוני מסתיים מכרז ההפעלה של מסגרות אלו. עד למועד שליחת מכתב זה לא התפרסם מכרז חדש. מכך עולה כי ככל הנראה אין בידי המשרד כוונה להמשיך ולהפעיל את ההוסטלים האלו.
8. בנוסף, נכון להיום, אין הפניה של נערות לאף אחד מההוסטלים האלו כבר זמן רב, לא על ידי מעון 'צופיה', ולא על ידי לשכות רווחה בקהילה.

9. משמעות הדבר היא כי אף אחד מההוסטלים לא נמצא בתפוסה מלאה, כתוצאה מכך שלא מופנות לשם נערות. משכך הטענה לפיה שיקול זה הינו אחד מהשיקולים לסגירה הינו אבסורדי ובבחינת מעגל שוטה.

10. ככל שכל הנתונים שהובאו לעיל נכונים, ושבפועל אין המדובר בשמועות אלא בפרקטיקה מכוונת שנועדה לסגור את המסגרות האלו, **מדובר בהחלטה שרירותית שאיננה סבירה, איננה מיידתית והמשמעות העובדתית שלה היא קודם כל פגיעה חמורה ובלתי הפיכה בנערות, באנשי הצוות, אנשי המקצוע ובחברה הישראלית בכללותה.**

11. אדגיש, כי **הפגיעה היא כפולה**: הן בנערות הנמצאות כיום בהוסטלים אלו ושעתידן מבחינת השמה ומבחינה טיפולית כרגע אינו ידוע, מה שמהווה פגיעה חמורה ואנושה בהליך הטיפולי שלהן, והן בנערות שהיו מושמות בהוסטלים לולא החלטה זו.

נערות במצבי סיכון:

12. על פי אתר האינטרנט של רשות חסות הנוער, היא מטפלת בבני נוער¹ המצויים בקצה הרצף הטיפולי-חינוכי במדינת ישראל, לאחר שכל ניסיונות הטיפול הקודמים בהם לא נשאו פרי. מתבגרים אלו נמצאים במצבי סיכון וסכנה, ומופנים לטיפול במעונות רשות חסות הנוער.² מעונות אלו נותנים מענה לפי המצב בו נמצא הקטין והפניה אליהם נעשית בהתאם לכך:

א. **משפחות אומנה** - מיועדות בדרך כלל לילדים צעירים הנמצאים במצבי סיכון בשל תפקוד הורי לקוי. משפחות האומנה מקבלת את הילד לחזקתה, והיא משמשת בדרך כלל משפחה משלימה למשפחה שממנה הגיע הילד ואינה באה במקומה.

ב. **פנימיות חינוכיות** - המיועדות לקטינים בעלי תפקוד תקין ופוטנציאל גבוה לקידום.

ג. **פנימיות שיקומיות** - המיועדות לקטינים עם לקויות למידה, פערים לימודיים או חסכים רגשיים.

ד. **פנימיות טיפוליות** - המיועדות לקטינים בעלי תפקוד לקוי בתחומים רבים וצורך במסגרת חינוך מיוחד.

ה. **פנימיות פוסט-אשפוזיות** - המיועדות לקטינים לאחר אשפוז פסיכיאטרי או כחלופה לאשפוז ומניעתו. מסגרות אלו כוללות גם אוכלוסיות קצה, עם בעיות מורכבות והפרעות התנהגות קשות.

ו. **קהילה טיפולית לגמילה מהתמכרות** – מיועדת לקטינים עם בעיות התמכרויות שונות כגון: סמים, אלכוהול, הימורים ועוד.

ז. **מסגרות חסות הנוער**³ - המיועדות לבני-נוער שניסיונות טיפול קודמים בהם לא נשאו פרי, וכוללות טיפול חוץ ביתי סמכותי-כופה. ישנם ארבעה מרחבים תפיסתיים: מרחב המגן (נעול), מרחב הקידום (פנימיית), מרחב השילוב (פתוח בקהילה) ומרחב התערבות במשבר (טיפול קצר מועד והסתכלות),

¹ בכל מקום בו כתוב קטין הכוונה כמובן גם לקטינה.

² ירון יבלברג "השמה חוץ ביתית-נייר עמדה" **מכון דו-עת אסטרטגיה ומחקר חברתי כלכלי** 17 (2013). www.fkn.org.il/webfiles/fck/Out%20of%20Home.pdf; משרד הרווחה והשירותים החברתיים **דין וחשבון הוועדה לבחינת מדיניות המשרד בנושא הוצאה של ילדים למסגרות חוץ-ביתיות ונושא הסדרי ראייה – דו"ח ביניים** 30-34 (2014); יובהר, כי המסגרות המפורטות של השמה חוץ ביתית אינן כוללות פנימיות מטעם משרד החינוך בהם לעיתים שוהים בני נוער, שלא בשל הפניה של רשויות הרווחה או בית המשפט, אלא בשל החלטה של הוריהם ועל סמך רצונם.

³ www.molsa.gov.il/Units/Wings/AgafNoar/ReshutHasutNoar/Pages/ReshutHasutNoar.aspx (נצפה לאחרונה ביום 19.2.19).

אשר פועלים כרשת המאפשרת נידוד בין המרחבים הטיפוליים השונים, בהתאם למצבו של הקטין וצרכיו.

שהייה בחלק ממסגרות אלה נעשית בצו בית משפט, והן כוללות:

- א. **מעונות נעולים** - בהם מטופלים קטינים במרחב "מגן", אשר מופרד פיזית באמצעות חומה או גדר נעולה, ובנוי באופן המאפשר שליטה מרבית של צוות המעון בקטינים (כך למשל, הדלתות של מרתבי המעון השונים נעולות פיזית, בדומה למתקני כליאה). מרחבי המגן קולטים נערים אשר נמצאים בדרך כלל במצבי עזובה והזנחה קשים, ומטרתם הראשונית היא ניתוק מהסביבה החיצונית ועצירת ההתדרדרות של הנער;
- ב. **מעונות סגורים** - בהם מטופלים קטינים במרחב "קידום", אשר אינו מוגן בחומות אולם בו מרוכזים כל צורכי המחיה וההעשרה של הקטינים, לרבות בית ספר ופעילות חברתית, וכלל הפעילות של הקטינים מתבצעת בשטחו;
- ג. **מעונות לאבחון והתערבות במשבר** - המיועדים למתן טיפול קצר מועד, איתור ואבחון הסיבות לתהליך ההתדרדרות מואץ של הקטין; בחלק ממסגרות אלה קיים גם מרחב "מגן".
- ד. **הוסטלים: מרחב השילוב** - המהווים מסגרת פתוחה השוכנת בבית מגורים בקהילה פתוחה, כאשר הקטינים והקטינות במרחב זה מקיימים אורח חיים עצמאי יחסית (למשל, משולבות בבתי ספר ומקומות עבודה), אם כי הם נתונים לפיקוח ומגבלות של כללי ההוסטל (למשל, איסור על שימוש בטלפון נייד, יציאה תחת אישור ופיקוח וכיו"ב).

13. לנערות במסגרות חסות הנוער יש צרכים נוספים מעבר לאלו של נערות 'רגילות' בגיל ההתבגרות, כתוצאה מנסיבות חייהן הלא פשוטות. רובן מגיעות מרקע מורכב, עם היסטוריה של התעללות (מינית, פיזית, רגשית, כלכלית), ללא מענה קבוע לצרכים הבריאותיים, נפשיים או פיזיים שלהן, ללא רקע לימודי מסודר ועוד.

14. נתונים משנת 2015 מראים כי בשנה זו כ- 16,223⁴ נערות וצעירות במצבי סיכון, בגילאים 12-25, היו מטופלות על ידי משרד הרווחה. מספר זה אינו מלא משום שישנן נערות וצעירות נוספות במצבי סיכון המקבלות מענים משירותים אחרים שאינם שייכים למשרד הרווחה כגון בריאות הנפש, מטופלות על ידי עמותות במגזר השלישי, ואלפי נערות נוספות שכלל אינן מאותרות ומטופלות.⁵ נערות אלו מצויות במצבי מצוקה הנובעים ממצאות חיים הטומנת בחובה סכנה לדחייה, ניכור, אלימות מינית, פיזית, רגשית, הזנחה, ניתוק ממערכות, אי-מיצוי זכויות ותנאי חיים שאינם הולמים התפתחות מיטיבה. חלקן חיות בעוני ובהדרה חברתית, מתמודדות עם מיעוט הזדמנויות בתחומי החינוך, התרבות, הדיור, הבריאות, הרווחה וההשכלה ועם חסמים המונעים מהן לפתח יכולות בתחומים אלו. הן מצויות במערכות יחסים פוגעניות, עלולות לסבול מקשיים ביחסים עם משפחתן ולעיתים מגיעות ממשפחות המתמודדות עם קשיים מרובים. הן נושרות בנשירה גלויה או סמויה ממסגרות לימודיות ותעסוקתיות או מצויות בסכנה לנשירה

⁴ מתוכן: 11,735 יהודיות ו- 4,488 ערביות, www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.3628353 נצפה לאחרונה ביום 11.11.17.

⁵ תהילה רייט ואדווה ברקוביץ-רומנו **סקירת ספרות בנושא תוכניות מופרדות מגדרית לנערות במצבי מצוקה - האם וכיצד הן פועלות?** (גוינט אשלים ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2014). הוגש במסגרת טיפוח לתע"ס השירות לנוער צעירים וצעירות במשרד הרווחה.

ממסגרות אלו. לעתים הן חוברות לחברה שולית או עבריינית כתחליף להימצאות במסגרת, בורחות מהבית או חיות ללא קורת גג הולמת. חלקן נמצאות במערכות יחסים פוגעניות, מנוצלות בזנות, נמצאות בהריונות לא רצויים, משתמשות בסמים ובאלכוהול ועלולות לסבול מהפרעות אכילה, דיכאונות, פגיעות עצמיות וניסיונות אובדניים. הן מתמודדות עם קשיים שונים הקשורים לתהליך עיצוב זהות מינית ומגדרית.⁶

15. מהנתונים הקיימים בשנתון הסטטיסטי של המועצה לשלום הילד עולה כי בשנת 2017, 92% מתוך 1,582 הליכים אזרחיים שהתנהלו בבתי משפט שלום לנוער ובמחוזי הסתיימו בהכרזה על הקטינה כנוקטת⁷ (ובדרכי טיפול בקטינה, כפועל יוצא מכך). כ-38% מתוך קרוב ל-1,700 בני נוער ששהו בשנת 2016 תחת צו בית-משפט במעונות שמפעילה רשות חסות הנוער, היו נערות. מוסדות החסות מיועדים למתבגרים בלבד, ובשנת 2016 למעלה מ-70% מהחוסים היו בין הגילאים חמש-עשרה עד שבע-עשרה.⁸ על-פי נתונים אלה, כ-650 נערות שהו בשנת 2016 במוסדות חסות הנוער.

16. המסגרות המיועדות לסגירה הן מסגרות טיפול בקהילה השייכות לאופן הטיפול המשלב את הנערות חזרה בקהילה. הן מגיעות למסגרות או מהקהילה, או ממעון 'צופיה', או לאחר שהייה במעון נעול על מנת לשמור על רצף טיפולי. למסגרות אלו אין אלטרנטיבה אחרת מבחינת המענים הניתנים על ידי חסות הנוער.

17. הנערות המופנות לטיפול במסגרות בקהילה זקוקות למענה טיפולי ונמצאות בקצה הרצף טיפולי-חינוכי. חשוב להדגיש כי מדובר בנערות שהמענה לו הן זקוקות אינו טיפול במסגרת מעון נעול או במסגרת גמילה, אלא מתן מענה חוץ ביתי מסוג אחר, אותו נותנים ההוסטלים. מדובר במענה של טיפול, שיקום וחינוך תוך שילוב הנערות בקהילה הסובבת אותן.

18. מכל נתונים אלו אנו לומדים על הצורך במסגרות של ההוסטלים הנותנים מענה לנערות. בנוסף, במהלך השנים בהן פועלות המסגרות הן טיפלו בעשרות נערות. במסגרות אלו יש ניסיון טיפולי מצטבר של למעלה משלושים שנה של טיפול בנערות במצבי סיכון. למקצועיות כזו אין תחליף.

סיכום

19. באם המידע הנמצא במכתב זה בדבר סגירת ההוסטלים מנוסס, ובהעדר חלופות אחרות, יש להקפיד את כל ההליכים לסגירת מסגרות אלו. באם לא תעשו כן נאלץ לפנות לערכאות משפטיות על מנת להבטיח את שלומן של הנערות החוסות בהן וכן של הנערות המיועדות לטיפול במסגרת הקהילה.

20. מבלי לגרוע מכל האמור לעיל אבקש לקבל תשובה בכתב, המפרטת האם אכן התקבלה החלטה לסגור את המסגרות האלו; ככל שהתקבלה החלטה זו, על ידי מי היא התקבלה ומתי; מה היו השיקולים שהובילו לקבלת החלטה זו; מה היו הקריטריונים שהובילו לקבלת החלטה זו; מה

⁶ שם, בעמ' 2.

⁷ מתוך: המועצה לשלום הילד ילדים בישראל-2017 השנתון הסטטיסטי של המועצה לשלום הילד 592 (2017) (להלן: "ילדים בישראל 2016") www.children.org.il/Files/File/SHNATON/%20%202014.pdf.

⁸ ילדים בישראל 2017, לעיל ח"ש 7.

היתה התשתית העובדתית שהובילה לקבלת החלטה זו; האם יפורסם מכרז להפעלת המסגרות; אם כן מתי הוא יפורסם; מה האלטרנטיבה הטיפולית אותה חושב משרד הרווחה להציע לנערות הזקוקות לטיפול במסגרת הקהילה.

21. בשל דחיפות הנושא ועל מנת להימנע ממעשה עשוי נבקשכם לעכב את כל ההליכים הנוגעים לכך ולהגיב לטענות ולשאלות במכתב זה לכל המאוחר תוך עשרה ימים.

ד"ר שירן רייכנברג, עו"ד

העתקים:

כבוד השופטת גלית מור ויגוצקי – נשיאת בתי המשפט לנוער

גב' מיכל גולד - מתאמת בין-משרדית למניעת עבריינות נוער, משרד המשפטים

גב' מאיה רוז - מנהלת ביקורת בכירה, משרד מבקר המדינה

גב' רחל דניאלי - ממונה על ייצוג קטינים, הסנגוריה הציבורית הארצית

גב' לידיה רבינוביץ' – ממונה על ייצוג קטינים, סיוע משפטי אזרחי

נספח 3

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



18 במרץ 2019, י"א באדר ב' תשע"ט

סומן: 201162001112

לכבוד
ניצב מוטי כהן, מ"מ המפק"ל
משטרת ישראל
ירושלים

הנדון: חשש לביצוע עבירות לכאורה על ידי בכירה במשרד הרווחה

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן: "התנועה") הרינו פונים אליך כדלקמן:

1. אל התנועה הגיע מידע לגבי התנהלות הגב' אלן אלול, סמנכ"לית משרד הרווחה וראש מינהל הסיוע לבית המשפט ותקון במשרד הרווחה, המעלה חשדות בדבר פגיעה בפרטיותם של קטינים שהוהים במסגרות טיפוליות שמפעיל משרד הרווחה.

2. מתוך בדיקות משפטיות שנערכו בתנועה, המתייחסות לאותן הפניות האמורות, עולה החשש שמא פעולותיה של הגב' אלול, כפי שיפורטו להלן, מנוגדות להוראות חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 (להלן: "חוק הגנת הפרטיות") ואף מהוות הפרת של הוראות פרטיקולריות של חוק הנוער (טיפול והשגחה) תש"ד-1960 (להלן: "חוק הנוער").

3. לנוכח חשדות בדבר קיומן של פעולות תוך מעבר על איסורים פליליים, ובפרט מקום בו הנפגעים הם בני נוער החוסים תחת מוסדות ציבוריים, התנועה רואה לעצמה חובה לפנות למשטרת ישראל, אשר בידיה ניתנה הסמכות המתאימה לחקור את החשדות כמבוקש בסיפא לפנייה זו.

א. רקע הדברים:

4. ביום 25.2.2019 התפרסמה כתבת חדשות בערוץ הטלוויזיה "כאן 11" העוסקת במעונות לנוער בסיכון המופעלים על ידי משרד הרווחה. במסגרת הכתבה, התלוו לגב' אלול צוותי צילום לסיור בתוך מספר מעונות¹:

1. בדקות 0:37-0:45 לכתבה: ניתן לראות את דמויותיהן של נערות השהות במעון. בסמוך לצילומן נשמעת שיחה בין הגב' אלול לעובדת המעון, לפיה נמצאות שתי נערות בלבד בהוסטל, נתון שהוא ככל הנראה ייחודי להוסטל זה, ולפיכך יש בו כדי להביא לזיהוי המקום.

2. בדקה 0:07 לכתבה: מצולמת חזית מעון נוסף, והגב' אלול מציינת שמדובר במעון בו נמצאים נערים שבעברם ביצעו פגיעות מינית.

3. בדקה 1:41-1:45 לכתבה - ניתנים פרטים מזהים לגבי המעונות שצולמו בכתבה, לרבות שמות המעונות ומספר הנערות השהות בכל הוסטל.

¹ הכתבה ששודרה בערוץ הטלוויזיה "כאן 11", מיום 25.2.2019, שמורה במשרדי הח"מ וכן זמינה בלינק: <https://www.kan.org.il/item/itemid=47728>

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



ב. חשש לביצוע עבירות לפי חוק הנוער:

5. התשתית העובדתית המתוארת לעיל מעלה חשש ממשי לביצוע עבירה לפי חוק הנוער. בהתאם לסעיף 24 לחוק זה, פרסום של פרט שעשוי להביא לידי זיהויו של קטין, ובה בעת יש בו כדי לגלות פרטים אישיים על אודות הקטין, בהתאם לחלופות המנויות בסעיף – פרטים כדוגמת היותו מטופל במסגרת שירותי הרווחה, או לחלופין פרטים המקשרים אותו לדבר עבירה – מהווה עבירה פלילית.
6. לשון הסעיף רחבה מאוד, ומשתמע ממנה כי פרסום כל פרט שעלול להביא לזיהויו הקטין, לצד הסגרת המידע הפוגע בפרטיות, עשוי להיכלל בגדרי העבירה. וכך בלשון הסעיף:
(א24). אלה דינם מאסר שנה אחת או קנס (...):

(1) המפרסם שמו של קטין או כל דבר אחר העשוי להביא לידי זיהויו של קטין, בין על ידי כלל הציבור ובין על ידי סביבתו הקרובה, או לרמוז על זיהויו כאמור, בין באמצעות פרסום של קולו, דמותו, כולה או חלקה, סביבתו או דמויות הקרובות לקטין, ובין בדרך אחרת, באופן או בנסיבות שיש בהם כדי לגלות אחד מאלה:

(1) הקטין הובא בפני בית משפט;

(2) עובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) פעל או פועל לגבי הקטין לפי חוק זה.

[...]

(4) דבר שיש בו כדי לייחס לקטין עבירה או שחיתות מידות;

[ההדגשות אינן במקור]

7. במסגרת הכתבה, כפי שפורט לעיל, צוינו מספר פרטים מזהים אודות בני הנוער השוהים בחוסטלים, באופן שבתחלט יכול היה להביא לזיהויים וזאת לצד הסגרת פרטים אסורים לפי החלופות המנויות בחוק. כך למשל, צילום דמויות הנערות, בליווי פרטים מזהים כדוגמת מספר השוהות במעון ושמו של המעון – יש בהם בכדי להסגיר את זהותן של הנערות המצולמות ולגלות לגביהן פרטים אסורים לפרסום לפי החוק, ובכלל זאת היותן תחת צו לפי חוק הנוער, בניגוד לסעיף 24(א)(1)(ב).
8. באופן דומה, צילום חזית החוסטל כפי שנשקף מהרחוב וציון אופי העבירות שעברו הנערים השוהים בו, הינו פרסום המסתכן בזיהוי השוהים בחוסטל לצד חשיפת טיב העבירות המיוחסות להם, בניגוד לסעיף 24(א)(1)(ד).

ג. חשש לביצוע עבירות לפי חוק הגנת הפרטיות:

9. כאמור, מהמתואר לעיל עולה כי במסגרת הכתבה צולמו נערות בסיכון השוהות במעונות בצו בית משפט. צילום הנערות בכתבה עשוי להוות פגיעה בפרטיות על פי חוק הגנת הפרטיות.
10. לפי חוק זה, פגיעה בפרטיות יכולה להתממש בצורות שונות. כך למשל, צילום אדם כשהוא ברשות היחיד מהווה פגיעה בפרטיות, וכן פרסום ותצלומי בנסיבות שבהן הפרסום עלול להשפילו. כמו כן, בהתאם לחוק הפרה של חובת סודיות שנקבעה בדין מהווה פגיעה בפרטיות.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



11. דומה כי הכנסת צוותי צילום טלוויזיוניים לתוך מקום המשמש כבית עבור נערות אלה, וצילום ההתנהלות הפנימית בתוך החוסטל, עולה כדי הפרה משמעותית של ההגנה על הפרטיות.

12. לא בכדי הותרגו פרסומים בעניינם של קטינים מגדיריחן של חלק מההגנות שנקבעו בחוק הגנת הפרטיות, בהתאם להוראות סעיף 24 לחוק הנוער. כך למשל, ראוי לציין בהקשר זה כי ההגנה הקבועה בסעיף 18(3), המאפשרת פרסום הפוגע בפרטיות ובלבד שיש בו עניין ציבורי, אינה חלה מקום בו מדובר בפרסום הנוגע לקטין.

13. הנה כי כן, כוונת המחוקק המפורשת הייתה לתת עדיפות לפרטיותו של קטין – ובהתאם לכך צומצמה תחולת ההגנות על פרסומים מעין אלה – ולפיכך אין לאפשר פרסומים אלה אך בשל עניין תקשורתי או ציבורי ולא ניתן לקבל פגיעה בפרטיותם של קטינים במסגרת כתבה כדוגמת הפרסום בו עסקינן.

14. יש להזכיר לעניין זה את הוראות סעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות, לפיו מסירת מידע מאת גוף ציבורי אסורה, איסור שנסוג אך ורק מפני סמכות לפרסום המידע בדין או לחלופין הסכמת הנפגע, כאשר המונח מידע מתייחס בפרק זה אף ל"ענייניו הפרטיים של אדם", כך לפי סעיף 23.

15. לשיטת התנועה, הפרה זו היא תמורה פי כמה, שעה שמי שהכניס את צוותי הצילום היא הממונה על המעונות, הדמות המקצועית שעומדת בראש המערכת האמונה על רווחתן של הנערות.

ד. סיכום:

16. כפי שפורט לעיל, עולה חשש כבד שמא התנהלות הגב' אלול בכל הנוגע לשמירה על פרטיותם של הנערות והנערים השוהים במסגרות טיפוליות שהיא עצמה אמונה עליהן, נגועה, לכאורה, בגוון פלילי.

17. לאור כל המתואר בפנייה זו, אנו סבורים כי התמונה העובדתית המתקבלת מחייבת פתיחה בבדיקה ואף בהמשך בחקירה פלילית של מכלול הפרשה. על פניו, מצביעה התמונה העגומה על גמגמים משמעותיים בתנהלותה של הגב' אלול שייכתן ועולים, כאמור, לכדי עבירות פליליות.

18. כידוע, החליך הפלילי נפתח, על דרך הכלל, בתלונה למשטרת ישראל או בתשדות המובאים לידיעת המשטרה. סמכותה וחובתה של המשטרה לבצע חקירות פליליות מעוגנת בסעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב] שלשונן, היא זו:

59. פתיחה בחקירה

נודע למשטרה על ביצוע עבירה, אם על פי תלונה ואם בכל דרך אחרת, תפתח בחקירה; אולם בעבירה שאינה פשע רשאי קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה להורות שלא לחקור אם היה סבור שנסיעות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה או אם היתה רשות אחרת מוסמכת על פי דין לחקור בעבירה.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



19. כך, ברירת המחדל היא פתיחה בחקירה עם היוודע למשטרה על ביצוע עבירה, וזאת להוציא מקרים בהם קצין בדרגת פקד ומעלה סבור שנסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה, או שרשות אחרת מוסמכת לחקור.

20. העניין אף מוסדר בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.2204 שכותרתה "בדיקה מקדימה" – לפיה השימוש בסמכות החקירה מותנה בשאלה האם "יש ראיות המבססות חשד סביר שבוצעה עבירה". לפיכך, ברירת המחדל הינה כי מקום שישנן ראיות המבססות חשד סביר לביצוע עבירה, תיפתח חקירה (ראו והשוו גם בג"ץ 6410/14 התנועה לאיכות השלטון נ' פרקליט המדינה (פורסם בנבו, 4.2.2015)).

21. ומן הכלל אל הפרט, לטעמה של התנועה, משחובאה תשתית המהווה ראשית הראייה בדבר ביצועה של עבירה לפתחה של משטרת ישראל – מתחייב כי תיפתח חקירה פלילית בפרשה דנן.

22. לפיכך, ולנוכח חשיבותם הציבורית הרבה של הדברים, נבקשך לעשות שימוש בסמכויות הקנויות לך ולפתוח בחקירה מתאימה אשר יהיה בה כדי לברר את החשדות העולים בנוגע לגבי אלול – אשר ככל שהם מבוססים הינם חמורים ביותר.

23. לטיפולך ולתגובתך המהירה נודה.

בכבוד רב,

שקד בן עמי, עו"ד
ענבר גיל, רכזת

התנועה למען איכות השלטון

שקד בן עמי, עו"ד
התנועה למען איכות השלטון

נספח 4

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



25 למרץ 2019, י"ח באדר ב תשע"ט

סומן : 3\200111\20116

לכבוד

פרופ' דניאל הרשקוביץ

נציב שירות המדינה

נציבות שירות המדינה

ירושלים

מר גיא דוד

מנהל אגף בכיר משמעת

נציבות שירות המדינה

ירושלים

הנדון: חשש לביצוע עבירות משמעת לכאורה על ידי בכירה במשרד הרווחה

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן: "התנועה") הרינו פונות אליך כדלקמן:

1. אל התנועה הגיע מידע לגבי התנהלות הגב' אלן אלול, סמנכ"לית משרד הרווחה וראש מינהל הסיוע לבית המשפט ותקון במשרד הרווחה, המעלה חשדות בדבר פגיעה בפרטיותם של קטינים השהים במסגרות טיפוליות שמפעיל משרד הרווחה.
2. מבדיקת התנועה נראה כי פעולותיה של הגב' אלול, כפי שיפורטו להלן, עולות כדי עבירות משמעת חמורות כהגדרתן בסעיף 40.21 לתקנון שירות המדינה (להלן: "התקשי"ר"). קיים חשש כבד שהדברים אף עולים לכדי עבירה פלילית לפי חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 (להלן: "חוק הגנת הפרטיות") ולפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) תש"ך-1960 (להלן: "חוק הנוער").
3. לנוכח חשדות בדבר קיומן של עבירות משמעת, בייחוד מקום בו מדובר בבעלי תפקידים בכירים ביותר – אשר נודעת לפעולתם חשיבות ציבורית מרחיקת לכת – כדוגמת הגב' אלול, התנועה רואה לעצמה חובה לפנות אליך כגורם בעל הסמכות המתאימה לחקור את החשדות, כמבוקש בסיפא לפנייה זו.
4. כאן המקום לציין כי לנוכח חומרת הדברים, על פניהם, התנועה פנתה אף למשטרת ישראל בעניין, למשטרת מחוז ירושלים ולמטה הארצי של משטרת ישראל, אך טרם התקבלו במשרדנו עדכון או הודעה לעניין הטיפול בנושא במישור הפלילי.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



א. רקע הדברים:

5. ביום 25.2.2019 התפרסמה כתבת חדשות בערוץ הטלוויזיה "כאן 11" העוסקת במעונות לנוער בסיכון המופעלים על ידי משרד הרווחה.¹

6. במסגרת הכתבה, התלוו לגבי אלול צוותי צילום לסיור בתוך מספר מעונות:

א. בדקות 0:37-0:45 לכתבה: ניתן לראות את דמויותיהן של נערות השוהות במעון. בסמוך לצילומן נשמעת שיחה בין הגבי אלול לעובדת המעון, לפיה נמצאות שתי נערות בלבד בהוסטל, נתון שהוא ככל הנראה ייחודי להוסטל זה, ולפיכך יש בו כדי להביא לזיהוי המקום.

ב. בדקה 0:07 לכתבה: מצולמת חזית מעון נוסף, והגבי אלול מציינת שמדובר במעון בו נמצאים נערים שבעברם ביצעו פגיעות מינית.

ג. בדקות 1:41-1:45 לכתבה - ניתנים פרטים מזהים לגבי המעונות שצולמו בכתבה, לרבות שמות המעונות ומספר הנערות השוהות בכל הוסטל.

7. כראש מינהל הסיוע לבית המשפט ותקון במשרד הרווחה, וכמנהלת חסות הנוער, גבי אלול נושאת באחריות כלפי הנערות השוהות במעונות אלו, שהופנו לטיפול בחסות הנוער על ידי בית המשפט. עבור מרבית נערות אלו, מהווה המעון מסגרת מוגנת, ולמעשה המרחב הבטוח היחיד שיש לרשותן. הכנסה של צוותי צילום לתוך ביתן, תוך פגיעה גסה בפרטיותן, מהווה הפרה קשה של האמון שנותנות הנערות במשרד הרווחה, ולא ייתכן שפגיעה זו תתבצע דווקא על ידי מי שאמונה באופן ישיר על רווחתן.

ב. הסמכות לחקור עבירות משמעת:

8. באשר לעובדי השירות הציבורי, "עבירת משמעת" מוגדרת בסעיף 17 לחוק שירות המדינה (משמעת) התשכ"ג-1963 (להלן: "חוק המשמעת"), בו מצויות מספר חלופות להגדרת עבירת המשמעת. בהתאם לחלופה השנייה הבסעיף 17(2), עובד מדינה עובר עבירת משמעת שעה ש"לא קיים את המוטל עליו כעובד המדינה על פי נוהג, חוק או תקנה, או הוראה כללית או מיוחדת שניתנו לו כדין, או התרשל בקיום המוטל עליו כאמור". יוצא אפוא, שכל הפרה של תובה המוטלת על עובד מדינה מכוח תפקידו ככזה, יכולה לעלות כדי עבירת משמעת.

¹ סרטון שהתפרסם ב"חדשות הערב" בערוץ כאן 11 בתאריך 25.2.2019. זמין בלינק: <https://www.youtube.com/watch?v=30I4SbaMVRY&feature=youtu.be>

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



9. לעניינו, התשתית העובדתית המתוארת לעיל מעלה חשש ממשי לביצוע עבירות פליליות לפי חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 (להלן: "חוק הגנת הפרטיות") ולפי הוראות פרטיקולריות של חוק הנוער (טיפול והשגחה) תש"ך-1960 (להלן: "חוק הנוער"), כפי שיפורט להלן. מקום שאכן מתקיימת תשתית עובדתית לפיה הוראות חוק אלה אכן הופרו, אין ספק שמדובר בעבירת משמעת לפי סעיף 17(2) לחוק המשמעת.
10. בהתאם לסעיף 24 לחוק הנוער, פרסום של פרט שעשוי להביא לידי זיהויו של קטין, ובה בעת יש בו כדי לגלות פרטים אישיים על אודות הקטין, בהתאם לחלופות המנויות בסעיף – פרטים כדוגמת היותו מטופל במסגרת שירותי הרווחה, או לחלופין פרטים המקשרים אותו לדבר עבירה – מהווה עבירה פלילית. לשון הסעיף רחבה מאוד, ומשתמע ממנה כי פרסום כל פרט שעלול להביא לזיהוי הקטין, לצד הסגרת המידע הפוגע בפרטיות, עשוי להיכלל בגדרי העבירה.
11. במסגרת הכתבה, כפי שפורט לעיל, צוינו מספר פרטים מזהים אודות בני הנוער השוהים בהוסטלים, באופן שבהחלט יכול היה להביא לזיהויים וזאת לצד הסגרת פרטים אסורים לפי החלופות המנויות בחוק. כך למשל, צילום דמויות הנערות, בליווי פרטים מזהים כדוגמת מספר השוהות במעון ושמו של המעון – יש בהם בכדי להסגיר את זהותן של הנערות המצולמות ולגלות לגביהן פרטים אסורים לפרסום לפי החוק, ובכלל זאת היותן תחת צו לפי חוק הנוער, בניגוד לסעיף 24(א)(1)(ב).
12. באופן דומה, צילום חזית ההוסטל כפי שנסקף מהרחוב וציון אופי העבירות שעברו הנערים השוהים בו, הינו פרסום המסתכן בזיהוי השוהים בהוסטל לצד חשיפת טיב העבירות המיוחסות להם, בניגוד לסעיף 24(א)(1)(ד).
13. כאמור, מהמתואר לעיל עולה כי במסגרת הכתבה צולמו נערות בסיכון השוהות במעונות בצו בית משפט. צילום הנערות בכתבה עשוי להוות פגיעה בפרטיות על פי חוק הגנת הפרטיות. לפי חוק זה, פגיעה בפרטיות יכולה להתממש בצורות שונות. כך למשל, צילום אדם כשהוא ברשות היחיד מהווה פגיעה בפרטיות, וכן פרסום תצלומו בנסיבות שבהן הפרסום עלול להשפיל או לבזות אותו. כמו כן, בהתאם לחוק הפרה של תובת סודיות שנקבעה בדין מהווה פגיעה בפרטיות.
14. דומה כי אין צורך להכביר במילים על מנת להסביר מדוע הכנסת צוותי צילום טלוויזיוניים לתוך מקום המשמש כבית עבור נערות אלה, וצילום ההתנהלות הפנימית בתוך ההוסטל, ודאי עולה כדי הפרה בוטה של ההגנה על הפרטיות. הפרה זו היא תמורה פי כמה, כאשר מי שהכניס את צוותי הצילום היא הממונה על המעונות, הדמות המקצועית שעומדת בראש המערכת שאמונה על רווחתן של הנערות.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



15. על כל פנים, יש לתת את הדעת לחלופות הנוספות שמציע סעיף 17 לחוק המשמעת, אשר מונח לחלופות נוספות להגדרת עבירת משמעת, הראשונה שבהן היא: "עשה מעשה, או התנהג, באופן שפגע במשמעת שירות המדינה". לחלופה זו ניתנה פרשנות מרחיבה בפסיקה, וראו לדוגמא לעניין זה דבריו של השופט שמגר בעש"מ 3/75 אלפונסו דבוש נ' נציבות שירות המדינה:

"מהי 'פגיעה במשמעת' אליה מתייחס סעיף 17(1)? לא אמצה כאן תיאור כל יסודותיו וסימני האפיון של המושג 'משמעת'. יספיק לצורך הנושא שבפנינו אם אומר כי המשמעת היא בעיקרה מערכת הנורמות, הנחלים והנהגים, המסדירה אופן פעולתה של מסגרת ארגונית בעלת מעמד מיוחד, והקובעת סדריה ובכלל זה חובותיהם וסמכויותיהם של המשרתים בה, בזיקתם זה לזה ובזיקתם למסגרת עצמה. קיום המשמעת ביטויה - בהתנהגות על-פי המערכת המתוארת."

16. חלופה נוספת שמציע החוק לעבירת משמעת היא החלופה המצויה ב17(3), על פיה עבירת משמעת נעברת כאשר עובד מדינה "התנהג התנהגות שאינה הולמת את תפקידו כעובד המדינה או התנהג התנהגות העלולה לפגוע בתדמיתו או בשמו הטוב של שירות המדינה". הפסיקה התייחסה גם לחלופה זו, למשל בש"מ 3849/03 מיכל אלבו נ' נציבות שירות המדינה:

"אכן, עבירה לפי סעיף 17(3) אינה עבירה שגבולותיה מוגדרים, וכבר נאמר עליה שהיא בעלת "רקמה פתוחה", המתאימה את עצמה לנסיבות העניין ולזמנים, ושוליה רחבים ביותר. אף על-פי כן היא איננה חסרת גבולות, והיא מתאפיינת בהתנהגות פסולה מן הסוג "...ששום ארגון או מקצוע אינם יכולים לסבול, משום שאם היא תיחפך התנהגות מקובלת באותו ארגון או באותו מקצוע, יהיה בכך כדי להעכיר את האווירה, לשבש את יחסי העבודה, לערער את יחסי האמון מצד הציבור או לחבל בדרך אחרת בתיפקוד התקין של הארגון." (פס" 7 לפסק הדין)

17. מהמצטבר לעיל ניתן לראות כי הפרשנות שניתנה לעבירת משמעת היא רחבה מאוד, וכוללת כל התנהגות שיש בה פסול מקצועי או אתי.

18. קשה לחמוק מהתחושה שבמעשיה של הגברת אלול קיים פסול שכזה. הכנסתם של צוותי הטלוויזיה מהווה פגיעה בפרטיות הנערות וייתכן ומהווה הפרה של נהלים של משרד הרווחה עצמו. אך יתכן כי ההשלכות החמורות ביותר של מעשיה הן הפגיעה באמון שנותנות הנערות במערכת, ובאמון שנותנים עובדי המערכת במנהליהם – השלכות שיש בהן כדי לפגוע בתיפקוד המערכת כולה ולהקשות על העוסקים במלאכה בעתיד לבוא.

נספח 5



מדינת ישראל
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות

יום ב' 25 פברואר

**שלב נוסף ברפורמה בחסות הנוער יוצא לדרך:
במסגרת הרפורמה משרד העבודה והרווחה נוקט מהלכים
משמעותיים שנועדו לשפר את הטיפול בבני הנוער המופנים
למסגרות החסות**

- # איחוד הוסטלים שנמצאו בתת תפוסה לאורך השנים
- # פרסום מכרזי הפעלה חדשים למסגרות כוללניות
- # הוספת שמונה מבנים חדשים למעונות הממשלתיים
- # הקמת שני מעונות חדשים לתחלואה כפולה והנמכה קוגניטיבית
- # קליטה של מדריכים ועובדים סוציאליים במעונות הממשלתיים

משרד העבודה והרווחה מעדכן אודות התקדמות תהליכי הרפורמה ברשות חסות הנוער שהחלה בשנת 2017 בהובלת שר העבודה והרווחה חיים כץ. לאחר ארבעה עשורים של התנהלות כושלת ותת תפוסה ברוב המסגרות של החסות החלה רפורמה **במטרה לשפר את הטיפול והשיקום של בני הנוער המופנים למסגרות החסות.**

אלין אלול סמנכ"ל משרד העבודה והרווחה ומנהלת רשות חסות הנוער: "אחרי שנים ארוכות של אי מתן מענה טיפולי מתאים לבני נוער בקצה רצף הסיכון, אנחנו פועלים לשיפור משמעותי והקמת מסגרות חדשות שיאפשרו לנו



מתן הטיפול המתאים עבורם, כך שניתן יהיה להוציאם ממעגל הסיכון ולשלבם חזרה בחברה".

במסגרת הרפורמה עלה מספר המושמים במעונות מ-200 מושמים ברגע נתון לכ-270 מושמים, אוחדו הוסטלים הנמצאים בתת תפוסה, נוספו עובדים סוציאליים ומדריכים לכלל המסגרות, במהלך השנה יתווספו שמונה מבנים למעונות הממשלתיים, יוקמו שתי מסגרות ייעודיות לבעלי צרכים מיוחדים ויפורסמו מכרזים חדשים להפעלת פנימיות טיפול כוללניות.

המשרד ערך מיפוי מקיף של כלל החוסים במסגרות השונות בחסות הנוער לשם זיהוי המאפיינים הטיפוליים הקיימים והתאמת הטיפול באוכלוסייה זו, שבסימום הוחלט על איחוד הוסטלים הנמצאים בתת תפוסה ושאינם מקיימים את ייעודם, בעלי אחוזי נשירה גבוהים, והפיכתם למסגרות פנימיות כוללניות שיעניקו את הטיפול המיטבי לבני הנוער

במהלך שנת 2019 יסגרו חמישה הוסטלים הנמצאים בתת תפוסה במועד סיום המכרז: בית אריאל, אורנים, ובית הצברית בירושלים, בית סנונית בכפר רופין, ומעונית עפולה.

במקביל, רשות חסות הנוער פועלת לפרסום מכרזי הפעלה חדשים, שבמסגרתם יוקמו מסגרות טיפול כוללניות ארוכות טווח, מסגרות הטיפול החדשות יעניקו מסגרות חינוך מותאמות, ויכללו סדנאות טיפול ושיקום כך שבני הנוער יוכלו לקבל את כל הטיפול המיטבי במקום אחד ותחת קורת גג אחת במקום בכמה מקומות שונים. בנוסף יפורסמו מכרזי הפעלה לקהילות טיפוליות חדשות וחלופות מעצר, סה"כ יתווספו כ-400 מקומות חדשים.

כמו כן, המשרד פועל לטובת הסבת מבנים קיימים ובניית מבנים חדשים במעונות גילעם, מסילה, מצפה ים, נווה חורש ובית הנער והפיכתם למבנים שיגדילו את כושר הקליטה במעונות הממשלתיים, ויאפשרו הוספת כמאה מיטות חדשות. בנוסף המשרד מקדם בימים אלו הקמת שני מעונות חדשים



בתור שטחי המעונות הממשלתיים בטללים ובחברת נעורים, והם יותאמו

לאוכלוסיית בני הנוער הסובלים מתחלואה כפולה

מניתוח הטיפול בבני הנוער המופנים אל מסגרות החסות עולה כי המשרד הצליח לצמצם באופן משמעותי את רשימות ההמתנה בכחמישים אחוזים, מ-570 ממתנים לקליטה במעון ממשלתי ל-160 בני נוער הממתנים לקליטה, השנה תחל לפעול תכנית "מעטפת לכל ממתין" כאשר הממתנים ילוו בטיפול פרטני צמוד לאורך תקופת ההמתנה **תוך הקצאת משאבים לסיוע לקטין ולמשפחתו בקהילה.**



נספח 6



משרד העבודה והרווחה
השירותים החברתיים
חופו חברתי לישראל



תאריך: 15 במרץ 2019

לכבוד

מר טר שער - מנהל ענף

שלום רב,

הודו - מעגל לסיס והתמחות - מפרז 2019/2018

במסגרת תכנית ההתמחות המוקדמת שאנו עורכים כדעת הוועדה המייעצת, וזאת על-מנת לאגד את אגודת התמחות המובילת
ומייצגת העורכים המקצועיים עבור בני העור המובילים והמובילות לדעת, כי התמחות זו יעילת המכרז
עבור חיסול בית המדרש תמוא לסיסה במועד עומד בתקופת 2018/2019
במים אלה אנו עורכים לפרסום מכרז העגלה חרשים לפיתוח מסגרת פיתוח פדגוגית, תוכנית לבני חובות,
מפגשים לסיס חרשים המועדו במקר, להמש מתמדותכם והתמדת על התמחות

14 במרץ 2019

לכבוד

ד"ר אביגדור קפלן

מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשרותים החברתיים

אביגדור שלום רב,

מזה זמן שלא היינו בקשר, יחד עם זאת אני מרשה לעצמי לשוב ולפנות אלייך ישירות בהנחה שגם הפעם השיח ביננו יהיה ידידותי, מקצועי ולטובת הנושא.

אני עוקב מקרוב ובדאגה אחר השיח הציבורי (ואם יורשה לי לא מקצועי) והפעולות השונות בכל הקשור לרשות חסות הנוער, המעונות הנעולים ואלו שבקהילה ותפקיד העמותות בתחום. בחרתי לא להתייחס למחלוקות ישירות אלא לשמש עד מומחה לאיכותה יוצאת הדופן של עמותת אחת – עמותת אותות.

אקדים ואומר – אין לי ואו למכון חרוב שום אינטרס כלכלי בכל הקשור לחסות הנוער, לא היה לי בעבר ולא יהיה גם בעתיד. הערכתי מאוד את פנייתך אלי בהתייחס לנתוני השוהים במסגרות חסות הנוער אליה התייחסתי במפורט לבקשתך כבר בקיץ 2018. אני מניח שכמו שאז נתפסתי כגורם מקצועי נטול פניות כך יהיה גם הפעם.

אני מכיר את עמותת אותות ומפעלותיה מקרוב לא מעט זמן. מעטות הן העמותות המגלות רמת מקצועיות וחדשנות כמוה. גוף הידע שהצטבר בעמותת אותות אינו נופל מזה שקיים באקדמיה, בכל שרות מקצועי אחר ובמשרד הרווחה. חלק גדול מהשרותים הייחודיים שהמכרז מוציא היום למכרז נולדו בעמותת אותות, גובשו שם לכדי רעיון ובמאמצים רבים שוכנע המשרד לאמצם. העבודה של אותות ייחודית במספר מאפיינים:

טיפול במרחב החיים – הטיפול בנערה/ נעשה באמצעות כל העובדים במסגרת ולא רק על ידי

העו"ס. כל הצוות מעורב והסדר יום, כללים וחוקים במקום משמשים גם הם ככלי טיפולי.

טיפול בכל תחומי החיים – השכלה, קשרים משפחתיים, תעסוקה, טיפול רגשי, פיתוח מיומנויות ועוד

שימוש בקהילה כמשאב תרופי – השתלבות בקהילה, רכישת מיומנויות, קשרים חברתיים, מעגלי שייכות, הפחתת סטיגמות.

מסגרות מודעות טראומה – בליווי מכון חרוב. העמותה מכירה בכך שכל האוכלוסיות המטופלות על ידה הן נפגעות טראומה ואימצה תפיסת טיפול ייחודית: יצירת סביבה מופחתת טריגרים ומיקוד בויסות התנהגותי ורגשי.



מכון חרוב (ע"ר)
The Haruv Institute (R.A.)

"עץ הדעת ועץ החיים נטועים בליבם"

"The tree of knowledge & the tree of life are planted in their hearts"

רגישות תרבותית ומגדרית – עבודה תוך תשומת לב לרגישות תרבותית נדרשת בכל אוכלוסייה:
נערות וצעירות (תפיסות פמיניסטיות), להטי"ב, חרדים, ערבים.

אבל לא רק מליץ יושר באתי להיות היום. כמו תמיד יש לי גם מסר וההמלצה ברורה. בהתחשב במרכיב הידע הקיים בעמותת אותות (וככל הנראה גם בעמותות אחרות), בהתחשב ביצירתיות והחדשנות שהעמותה גילתה לכל אורך שנותיה ויותר מכל בהתחשב במסירות ובמחוייבות של עובדיה והנהגתה המקצועית אני פשוט לא מצליח להבין כיצד מתבצעים שינויים דרמטיים במסגרות אותן היא מפעילה ללא שיח מקצועי משותף. אמרתי לעיל ואני שב ואומר בקול ברור – הידע המקצועי שקיים בעמותה לא רק שלא יסולא בפז הוא איננו נופל מזה שקיים במשרד ובקרב עובדיו (על איך המשרד הגיע לכך אשמח להרחיב בהזדמנות אחרת). ביצוע של שינויים משמעותיים ללא שיח משותף ומתייעץ הינו ראשית מעשה לא קולגאלי מצד מי ששותפים למשימה אבל יותר מכל הוא פשוט לא חכם. המנעות משיח משותף ומתייעץ שכזה עם העמותות בכלל ועמותת אותות בפרט ועם אנשי מקצוע בשדה (כולל בשלטון המקומי) ובאקדמיה הינה טעות חמורה שאת המחיר עליה ישלמו הילדים ובני הנוער.

אשמח לסייע ככל שניתן ליצירת שיח שכזה ומכון חרוב ישמח להעמיד את משאביו לטובתו.

בברכה,

אשר בן-אריה

פרופ' אשר בן-אריה

מנכ"ל המכון

נספח 8

"נערה מהוסטל" בית חברית" העומד בפני סגירה, התפרצה לדברי ליאון: "אתם חייבים לעזור לנו



רפי פרלשטיין

28.02.19 / 20:11

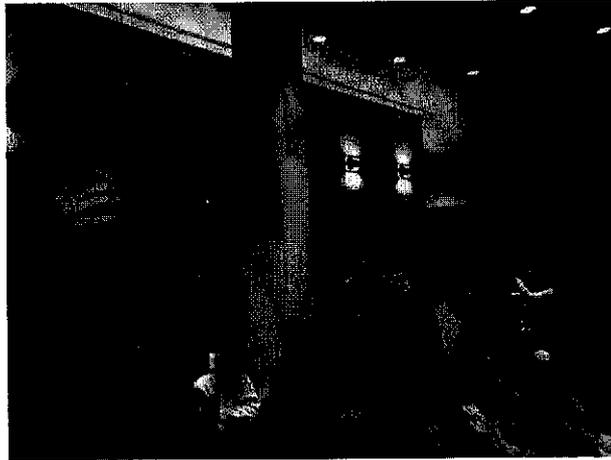
על רקע סגירת שלושת ההוסטלים בירושלים, הקריאה עינב בר-כהן (התעוררות) מכתב שכתבה אחת הנערות ובו היא מבקשת: "תגו לנו עוד הזדמנות להיות במסגרת". לאחר מכן העעירה התפרצה לדברים של ליאון, שהבטיח כי יפעל בנושא ויסייר בימים הקרובים בבית חברית



הנערה בישיבת המועצה. צילום: לירן תמרי

סוּרַר בישיבת מועצת העירייה: על רקע הפרסומים על שלושת ההוסטלים בירושלים שצפויים שעתידם בסכנה, חברת המועצה עינב בר כהן (התעוררות) הגישה הצעה לסדר וביקשה ממועצת העירייה לפעול מול משרד "הרווחה כדי להבטיח את המשך פעילותם של ההוסטלים. לאחר מכן הקריאה בשם אחת הנערות מהוסטל מכתב שכתבה, כשבסיומו התפרצה הצעירה וביקשה מליאון: "אתם חייבים לעזור לנו

בר כהן נשאה דברים בקול חנוק כשדממה שררה באולם המועצה. "נכון שאני נציגת האופוזיציה, אבל אני ממש מבקשת מכם שנגיח את הפוליטיקה והציניות בצד", אמרה. לדבריה, "הפעילות של ההוסטלים הללו היא קריטית "עבור הנוער והחברה הירושלמית כולה, אשר רואה חשיבות עליונה בסיוע ותמיכה בנערות בסיכון, בהצלחתן והשתלבותן העתידית בחברה



מפגינים בישיבת המועצה. צילום: לירן תמרי

עוד הוסיפה כשעשרות נערות מההוסטלים העומדים בפני סגירה נוכחים בקהל, "אני פונה ללב שלכם, אנחנו חייבים למצוא פתרון שיבטיח שהמוסדות הללו ימשיכו להתקיים. אני רוצה ברשותכם להקריא לכם בשם נערה "מהוסטל 'בית חברית' שנמצאת כאן בקהל ואינה יכולה לדבר

וכך כתבה הנערה לחברי המועצה, "הוסטלים בירושלים מקבלים בנות מכל שכבות האוכלוסייה, יש גורמים ברווחה שלא התייחסו לבנות שעברו ילדות קשה. אנחנו מבקשות הזדמנות נוספת לשפר את איכות החיים שלהם, לעמוד על הרגליים, לבנות עתיד ולהקים משפחה. אני נערה בבית שנתן לי תקווה שהאמין בי שהישיט לי יד. אסור להשאיר אותנו מאחור. אנחנו מבקשות שיאמינו בנו שיאמרו לנו שאנחנו מסוגלות להגשים את מה שחלמנו "כשהיינו קטנות- שאנחנו מסוגלות לחלום ולקיים

"עוד כתבה הנערה, "ירושלים מלאה בנערים ונערות שנשרו מהמסגרת בין ירושלים בין מוצאה לה בין שומרי תורה ומצוות בין שלא. אנא מכם תנו לנו עוד הזדמנות להיות במסגרת, אנחנו סיפור שיש לכל לקרות לכל משפחה

בשלב הזה התפרצה לתוך הדברים הנערה שעמדה ביצע הקהל. "זו אני שכתבת את זה. אני מבקשת מכם להתערב, אתם חייבים לעזור לנו", זעקה לעבר ראש העירייה וחברי המועצה

ליאון לא נשאר אדיש והבטיח לסייע, אך ביקש להבהיר: "משום מה רוח הדברים מה היא שאתם באים לסייע ואנחנו מונעים משהו, כאילו פה יש טובים ורעים. קראת את הידיעה על כך בעיתון בדיוק כמוכם וכבר שוחחתי עם "כל הגורמים הרלוונטיים שמנסים לפתור את זה

בנוסף, הודיע ליאון כי הוא מתכוון לסייר בימים הקרובים בבית חברית והזמין את בר-כהן להצטרף אליו לסיור. "אני יכול לומר שתהיה פגישה גם עם מנכ"ל משרד הרווחה וכולם פה יתגייסו לסייע, חברי התעוררות יכולים "להצטרף ולהיות שותפים

by Taboolaby Taboola
 Sponsored Links
 Promoted Links
 כתבות נוספות
 המרמיטה | אסתטיקה
 אל תחזו את הטיפול, גלו את טכנולוגיית השתלחות השיניים של 2019 | אסתטיקה
 Undo
 VOOOM Real Estate
 VOOOM Real Estate לא יאמן: דירת ניקרה 4 חדרים בלב ר"ג במחיר של דירת 2 חדרים בת"א
 Undo
 מגוון השקעות נדל"ן: #344
 Real-Invest מגוון השקעות נדל"ן: Real-Invest עיריית נתניה מסדמת: 286,000 ש"ח לקרקע הלוואה בעיר
 Undo
 ergotop
 ergotop עכבר ארגונומי - הפתרון לכאבי יד לאחר יום עבודה במחשב
 Undo
 Web-Mine - עסקים
 Web-Mine - עסקים להשקרה בנס ציונה ופולג: מ-1,200 שקל, כולל הכל
 Undo
 "המציל הוונזניק אמנו נר הלך לעולמו: "הציל חיי אדם בחירוף נפש
 Undo

נספח 9

21/12/2019

לכבוד: ראש העיר מר משה ליאון

שאלתה מאת: עינב בר כהן, חברת מועצת העיר, התעוררות ירושלים

בנושא: סכנת הסגירה של הוסטלים לנערות בסיכון בירושלים - בית אריאל, אורנים ובית הצברית

רקע:

בימים האחרונים אנו עדים לפרסומים שונים בתקשורת וברשתות החברתיות אשר מעלים בסימן שאלה גדול את המשך פעילותם של שלושה הוסטלים בירושלים, הוסטל "בית אריאל" ו"אורנים" המופעלים על ידי עמותת "אותות" והוסטל "בית הצברית" המופעל על ידי עמותת "ענב". בנוסף לפרסומים הללו גם הובאו לידיעתי מספר פרטים נוספים אשר מגבירים את החשש לסגירתם, העובדה כי בסוף חודש יוני מסתיים מכרז ההפעלה של מסגרות אלה אך עדיין לא התפרסם כל מרכז חדש והעובדה כי מזה תקופה ארוכה לא הופנו נערות להוסטלים הללו על ידי הגורמים המוסמכים לכך.

פעילותם של ההוסטלים הללו בירושלים היא קריטית עבור הנוער הירושלמי והחברה הירושלמית כולה אשר רואה חשיבות עליונה בסיוע ותמיכה בנערות בסיכון, בהצלחתן והשתלבותן העתידית בחברה. חשוב לציין כי ההוסטלים הללו אין אף אלטרנטיבה כיום מבחינת המענים הניתנים על ידי חסות הנוער, והנערות המופנות למסגרות אלה מצויות במצוקה וסיכון, חלקן חיות בעוני ובהדרה חברתית, ומתמודדות עם מיעוט הזדמנויות בחינוך, בתרבות, בדיוור, בבריאות, ברווחה ובהשכלה. השתלבותן של הנערות במסגרות אלה היא לא פחות מהצלחת חיים בעבורן.

אציין כי סגירת ההוסטלים עלולים לפגוע הן בנערות אשר מצויות כבר היום במסגרות אלה, כאשר עתידן לא ידוע ושינויים עתידיים עלולים לפגוע ברצף הטיפולי בהן, והן בנערות שהיו עתידות להיכנס אליהם בעתיד.

ברמה האישית אציין כי גם אני פעלתי בעבר במסגרת הקליניקה המשפטית באוניברסיטה העברית באחד ההוסטלים הללו, בית אריאל, וזכיתי לראות מקרוב את חשיבות פעילותן עבור הנערות ועבור החברה הישראלית והירושלמית כולה.

לכן ולאור החששות הכבדים לסגירת מוסדות אלה, אני פונה אלייך.

השאלתא:

1. האם בכוונת ראש העיר לפעול מול משרד הרווחה על מנת להבטיח את המשך פעילותם של ההוסטלים בירושלים?

בברכה,

עינב בר-כהן

חברת מועצת העיר

העתק: מר עידו רוזנברג- מזכיר העיר

נספח 10

לאחרונה נודע לנו כי בכוונת משרד הרווחה לאפשר את סגירתם של הוסטלים ושירותים של חסות הנוער. כידוע, מעונות ושירותים אלו, על עובדיהם המסורים והמקצועיים, מבצעים לאורך שנים עבודה איכותית ומאפשרים לספק הגנה לאוכלוסייה הנמצאת בקצה הרצף הטיפולי-חינוכי. אנו, דיקני וחברי סגל מבתי הספר לעבודה סוציאלית, בדעה כי סגירת המסגרות תגדע עבודה חשובה לאין ערוך זו ותהווה סכנה משמעותית ובלתי הפיכה לנערות המטופלות בהן. בהקשר זה חשוב גם לציין כי סגירת ההוסטלים והשירותים הללו הם החלופה הקהילתית המשלבת היחידה הנמצאת בידי חסות הנוער, כאשר החלופות הטיפוליות האחרות הן מסגרות נעולות או סגורות.

בנוסף, אנו רוצים גם לבטא את צערנו כי סגירת המסגרות, אשר לה מתנגדים גורמי מקצוע מהשדה ומהאקדמיה, נעשתה באופן לא שקוף דיו ובין השאר ללא שיתוף אמיתי עם גורמים אלו. בהמשך לכך, שינוי זה אינו עומד בפני עצמו אלא מהווה חוליה נוספת בשרשרת של שינויים עמוקים העוברים בשנים האחרונות על חסות הנוער ללא דיון מקצועי וציבורי מעמיק דיו, בו שותפים בין השאר העובדים והעובדות הסוציאליים מהשדה ומהאקדמיה.

לאור כל זאת, אנו קוראים למשרד הרווחה להקפיא את כוונת הסגירה באמצעות יציאה למכרז חדש, לפתוח בדיאלוג אמיתי עם הגורמים השונים, ולהקים ועדה מקצועית לה יהיו שותפים בין השאר גורמי מקצוע מהשדה ומהאקדמיה. אנו, דיקנים וחברי סגל מבתי הספר לעבודה סוציאלית נסייע ככל שניתן בדיאלוג זה.

בברכה,
פרופ' מונא חורי-כסאברי, דיקנית בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית,
האוניברסיטה העברית
פרופ' עידית וייס-גל, ראש בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב
פרופ' נחמי באום, ראש בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בר אילן
פרופ' דורית סגל אנגלצ'ין, ראש המחלקה לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בן גוריון
פרופ' מירי כהן, ראש בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה
ד"ר איילה כהן, ראש החוג לעבודה סוציאלית, מכילת תל חי
פרופ' יעל גירון, ראש החוג לעבודה סוציאלית, המכללה האקדמית צפת
פרופ' יואב לביא, ראש החוג לעבודה סוציאלית, המכללה האקדמית עמק יזרעאל
פרופ' מנחם מוניקנדס, דיקן הפקולטה לעבודה סוציאלית, המכללה האקדמית אשקלון
ד"ר מירב משה גרודופסקי, ראש המחלקה לעבודה סוציאלית, המכללה האקדמית ספיר
ד"ר רונית אבן זהב, ראש המחלקה לעבודה סוציאלית, המרכז האקדמי רופין
פרופ' אילנה דובדבני, ראש החוג לעבודה סוציאלית, המכללה האקדמית הדסה ירושלים
ד"ר אסתר זיכלינסקי, ראש התכנית לתואר ראשון, בית הספר לעבודה סוציאלית,
אוניברסיטת אריאל בשומרון

נספח 11

שלום רב,

הנדון: החלטת חסות הנוער בדבר סגירת ההוסטלים

אנו מרצים ומרצות של האוניברסיטה העברית פונים אליכם בבקשה דחופה לעצור כל החלטה בדבר סגירת מסגרות חסות הנוער- הוסטלים הנותנים מענה טיפולי לנערות בירושלים. כמרצים, מחנכים וחוקרים המחוייבים לתיקון החברה הישראלית ולשיויון הזדמנויות, אנו מוטרדים מאד מהאיום על מוסדות אלו ומהשלכותיו החמורות.

1. רשות חסות הנוער, מטפלת בבני נוער המצויים בקצה הרצף הטיפולי-חינוכי במדינת ישראל, לאחר שכל ניסיונות הטיפול הקודמים בהם לא נשאו פרי. מתבגרים אלו נמצאים במצבי סיכון וסכנה, ומופנים לטיפול במוענות רשות חסות הנוער.
2. המסגרות המיועדות לסגירה בירושלים (בית אריאל, אורנים, בית הצברית) הן מסגרות טיפול בקהילה השייכות לאופן הטיפול המשלב נערות חזרה בקהילה. הן מגיעות למסגרות או מהקהילה, או ממעון 'צופיה', או לאחר שהייה במעון נעול על מנת לשמור על רצף טיפולי. **למסגרות אלו אין אלטרנטיבה מבחינת המענים הניתנים על ידי חסות הנוער.**
3. **על כן סגירת המסגרות מהווה פגיעה כפולה:** הן בנערות הנמצאות כיום בהוסטלים אלו ושעתידן מבחינת השמה ומבחינה טיפולית כרגע אינו ידוע, מה שמהווה פגיעה חמורה ואנושה בהליך הטיפולי שלהן, והן בנערות שהיו מושמות בהוסטלים לולא החלטה זו.
4. חשוב להבין כי ההוסטלים האלו מהווים **חלק ברצף טיפולי** הניתן כיום על ידי חסות הנוער, סגירה שלהם ללא מתן שום חלופה תשאיר נערות ללא טיפול מתאים והן תיוותרנה במקומות המסכנים אותן.

5. נדגיש כי משרד הרווחה קיבל החלטתו, **בחוסר שקיפות ציבורית וללא התייעצות עם גורמים מקצועיים.**
6. נערות לא הופנו למסגרות אלו במשך תקופה, ולא יצא מכרז מחודש להפעלת ההוסטלים למרות שהמכרז הקודם מסתיים בתאריך 30.06.19. נראה כי מדובר בפרקטיקה מכוונת שנועדה לסגור את המסגרות האלו.
7. רק לאחר פניות רבות לגורמים במשרד הרווחה, ביום 25.02.19 פורסם על ידי משרד הרווחה כי "שלב נוסף ברפורמה בחסות הנוער יוצא לדרך." במסגרת הפרסום צוין כי "במסגרת רפורמה משרד העבודה והרווחה נוקט מהלכים משמעותיים שנועדו לשפר את הטיפול בבני נוער המופנים למסגרת החסות". אמנם נטען במסגרת הפרסום כי סגירת המסגרות הנן חלק מהרפורמה, אך בפועל אין כל פרסום הקודם לפרסום זה לגבי מהן מטרות הרפורמה, וכן מה היא כוללת, מהן החלופות למסגרות הנסגרות ועוד.
8. אנחנו מביעים את מחאתנו על סגירת ההוסטלים ומצטרפים לשורה ארוכה של גורמים מקצועיים שמתנגדים לצעד זה ומזהירים על הסכנות הכרוכות בו.
9. **מדובר בהחלטה שאיננה סבירה, איננה מידתית והמשמעות העובדתית שלה היא פגיעה חמורה ובלתי הפיכה בנערות, ובחברה הישראלית בכללותה.**

בברכה

פרופ' דוד אנוך (משפטים/פילוסופיה)

פרופ' מיכל בירן (מזרח אסיה)

פרופ' אליצור בר-אשר סיגל (בלשנות/לשון עברית)

ד"ר רוני הולר (עבודה סוציאלית)

ד"ר תמר הס (ראש החוג לספרות עברית)

ד"ר גל ונטורה (תולדות האומנות)

פרופ' סיליה וסרשטיין פסברג (משפטים)

פרופ' ענת זעירא (עבודה סוציאלית)

פרופ' מונא חורי (דיקנית, עבודה סוציאלית)

פרופ' גלית חזן-רוקם (ספרות עברית)

פרופ' יצחק חן (היסטוריה/ראש המכון הישראלי ללימודים מתקדמים)

ד"ר דפנה טנר (עבודה סוציאלית)

פרופ' דוד לוי-פאור (מדעי המדינה ומדיניות ציבורית)

ד"ר יוחאי נדן (עבודה סוציאלית)

פרופ' מארן ניהוף (ראש החוג למחשבת ישראל)

פרופ' סטיב פסברג (ראש המכון למדעי היהדות)

פרופ' ראובן עמיתי (מזרח תיכון)

ד"ר איריס צדוק (ראש המדור להכשרה מקצועית בפקולטה לע"ס ורווחה חברתית)

פרופ' אורנה קופרמן (הנדסה)

פרופ' מיכאיל קרייני (דיקן, משפטים)

ד"ר ארנה שמר (עבודה סוציאלית)

נספח 12

לכל מאן דבעי

בסוף יוני הקרוב, עומדים להסגר באופן שרירותי 5 הוסטלים לנערות וצעירות.

הנערות, והבוגרות, מציפות את הרשת בסיפורי החיים האישיים שלהן, וכיצד שזור היה ההוסטל בחייהן. גם דקאנים, מנהלות וחברות סגל בבתי הספר לעבודה סוציאלית ברחבי הארץ הצטרפו לזעקה, והציעו לבחון באופן מקצועי את אופי המענה, ולדייק אותו עבור הצרכים המתהווים של נערות במצבי סיכון.

אך מה מתרחש בהוסטלים הללו ביום יום? מי הן העוסקות והעוסקים במלאכה? מדריכים ומדריכות, מנהלות, רכזות, ועובדות סוציאליות, סטודנטיות, ובני שירות. צוותים מקצועיים שנוכחים ונמצאים יום ולילה, עם נערות שדווקא בתקופה הכי קריטית של חייהן.. הן של אף אחד, אבל גם של כל כך הרבה...

נשות מקצוע שראו את אותן, את הנערות הללו, כל יום. כל השבוע. בכל שעה ובכל משימות חייהן. ילדות בלתי נראות, שהופכות להיות נראות. הופכות להיות נראות בכל אספקט של חייהן, בשנים קריטיות, שמשנות את מהלך חייהן לבלי שוב.

הצוותים עובדים מתוך מסירות אין קץ, במשכורות לא גבוהות, במשמרות, בתנאים לא הכי נוחים, אבל מתוך אהבה, ומתוך תקווה, ומתוך אמונה אמיתית בנערות, בצעירות, וביכולת לשנות את סיפור החיים של כל אחת ואחת מהן. מאפשרים להן לגעת בחייהן, ליצור קשר, להתקרב, לייצר מערכות יחסים המבוססות על אמון, אהבה, קרבה, ואינטימיות. מאפשרות את הקשרים הללו, גם כשאחרים בסביבתן לא נוכחים.

עמותת אותות, היא העמותה המפעילה של חלק מההוסטלים שעומדים בפני סגירה. העמותה מלווה בין השאר את תחום הטיפול. ככזו, עוסקת בשנים האחרונות בליווי מסור ומקצועי, ולקחה על עצמה ליצור ידע, ללוות, להכשיר, להדריך, ולמקצע את כל העוסקות והעוסקים במלאכה: הצוותים המקצועיים בהוסטלים מוכשרים לטיפול בנערות אלו. כל אחד בתחומו.

"טיפול במרחבי החיים". תורה שבעל פה, שמתורגמת יום יום ושעה שעה, למילים מדויקות, ולמידה מעמיקה. תורה שלמה שהתפתחה מתוך השטח. מהמפגש עם נערות וצעירות במצבי חיים שונים ומגוונים. לכל אחת, מתאים משהו קצת אחר. וכל אחת יוצרת קשר ממקומות אחרים. לכל אחת מתאימים את מה שהיא זקוקה לו. התמחות מקצועית בעבודה עם נערות וצעירות במצבי חיים מורכבים.

וכל העוסקים במלאכה ללא יוצא מן הכלל עומלים יום ולילה כדי להתמקצע. בישיבות צוות, בהדרכות אישיות, בהדרכות קבוצתיות, בהכשרות מקומיות, וארציות. פורטים דילמות למרכיבים קטנים, מתלבטים, מתווכחים, כותבים, חושבים, מתרגשים, בוכים, שמחים ועצובים.

קשת רגשות שמלווה באופן מתמיד את העבודה עם נערות וצעירות אלו. עבודה סזיפית. מקצועית. מרגשת. מתסכלת. למידה הכרוכה בהתנסות וניסיון שעה מצטרפת לשעה, יום ליום, חודש לחודש ושנה לשנה. נשות צוות רבות שעובדות במרחבים הללו שנים. מחזיקות גופי ידע מורכבים ומסועפים, לטיפול בטראומה מורכבת, ולליווי הצוותים המקצועיים בנבכי המורכבים של הטראומה והטראומטיזציה המשנית שהיא מזמנת... מה יהא על כל הידע הזה? הטמון בשנים של עבודה ולמידה? על כל מה שנרכש? על המערך המורכב הזה שנארג לאורך השנים? ההתמקצעות? ההשקעה? כל מה שהצטבר? מה יהא איתו?

אנו, נשות המקצוע, המלוות את ההוסטלים הללו מקרוב, לאורך השנים, שותפות לעבודה הקשה והמשמעותית, נכונות למחשבה מקצועית ומעמיקה כיצד להתאים את המענה לצרכים הייחודיים של הנערות הזקוקות להם. ייתכן כי על המודל המדובר להתעדכן, אך מכאן, ועד לסגירתו וביטולו, ללא אלטרנטיבות ראויות המרחק גדול.

על החתום:

רלי קצב, עו"ס- מדריכה צוותים חינכיים טיפוליים
עינת חיימוביץ', עו"ס- מדריכה צוותים חינכיים וטיפוליים
מרית גלזר חודיק, עו"ס- מדריכה צוותים חינכיים וטיפוליים

נספח 13

יום שלישי 05 מרץ 2019

לכבוד:

ח"כ חיים כץ, שר הרווחה והשירותים החברתיים
מר אביגדור קפלן, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים

הנידון: חסות הנוער

שלום רב,

איגוד העובדים הסוציאליים צופה בדאגה בשינויים המתרחשים בתחום חסות הנוער במשרדכם. בשנה האחרונה אנו עדים להתנהלות שאינה מקצועית ואינה שקופה מצד הגורמים במשרד אשר אמונים על הטיפול בנוער הקצה בהוסטלים של חסות הנוער. בשבועות האחרונים נשמעו טענות על כוונה לסגור מספר מסגרות, והשבוע המשרד הוציא הודעה רשמית על רפורמה ועל סגירה של חמש מסגרות המהוות חלופות מעצר לנערות אשר חלקן מספקות שירות ייחודי שאין לו תחליף. לא רק זאת, ועוד- את הבשורה הרשמית על סגירת המסגרות שמעו בן העובדים והן הנערות והנערים אשר המסגרות מהוות עבורן/ם בית- מראיון ברדין, וזאת לאחר חודשים ארוכים בהם התקיימו מספר פניות למשרד על ידי גורמים שונים, ולא התקבלו תשובות.

ההחלטה לסגור את המסגרות הנ"ל הינה תמוחה ביותר לאור העובדה שלמסגרות חסות הנוער יש רשימות המתנה ארוכות, ורק מספר ימים לאחר ההכרזה, אנו עדים לעומס הבלתי אפשרי במסגרות שעוד נותרו בתחום. ההכרזה על סגירת המסגרות, ועל ביצוע רפורמה בתחום, נעשתה ונעשית עדיין, לצערנו, באופן בלתי מקצועי ובלתי שקוף: כשנה לאחר סבב מכרזים אשר זעזע את התחום, ואחרי הבטחה להלאמת המסגרות, כעת יוצא המשרד ברפורמה חדשה אשר לא ברור מהו היקפה, מהן מטרותיה, מהם המשאבים המושקעים בתחום ואילו פתרונות חדשים ומתאימים יסופקו לאותן נערות ואותם נערים אשר נותרו ללא כל חלופת מעצר. כאמור- ההכרזה הגיעה לאחר תקופה ארוכה שבה נשמעו שמועות באופן פומבי על כוונה של סגירה, ללא כל אמירה ותגובה רשמית מהמשרד. אם כוונת המשרד הייתה מראש לערוך רפורמה מקצועית לקידום התחום, מן הראוי היה לקיים על כך דיון מקצועי ושקוף, עם גורמים נוספים מחוץ למשרד ובדאי בתוך המשרד עצמו ומן הראוי היה להיערך מראש לקידום פתרונות חלופיים שאינם רק סגירה של מסגרות.

לאור האמור לעיל, איגוד העובדים הסוציאליים נאלץ להתריע על התנהלות שפוגעת בבני ובנות הנוער והצעירים שהעובדים הסוציאליים אמונים על הטיפול בהם. יצוין עוד, כי התנהלות זו גם פוגעת בעובדים ובעובדות הסוציאליות, ובאנשי מקצוע אחרים, במסגרות עצמן ובשירותי הרווחה המפנים את בני הנוער אליהן.

אני פונה אליכם על מנת לעצור את סגירת המסגרות בתחום חסות הנוער, ולכנס ועדה מקצועית לבחינת והבניית תחום חסות הנוער. דרישתנו היא שאיגוד העובדים הסוציאליים יקח חלק בוועדה שכזו בכדי לשמור על זכויותיהם של בני הנוער ושל העובדים בתחום.

בברכה,

ענבל חרמוני

יו"ר איגוד העובדים הסוציאליים.





איגוד העובדים הסוציאליים



העתקים:

גברת אלין אלול, סמנכ"לית בכירה וראש המינהל, מ"מ הממונה על המעונות, רשות חסות לנוער - משרד הרווחה העבודה והשירותים החברתיים

גברת חוה לוי, עו"ס ראשית לפי חוק הנוער טיפול והשגחה - משרד הרווחה העבודה והשירותים החברתיים
גברת ציפי נחשון-גליק, מנהלת השירות לנוער, צעירות וצעירים - משרד הרווחה העבודה והשירותים החברתיים

נספח 14

לכבוד,

מר חיים כץ, שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

דר' אביגדור קפלן, מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

גב' אלין אלול, מנהלת מינהל הסיוע לבתי המשפט ותקון, משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים

הנדון: סגירת ההוסטלים בחסות הנוער

אנו, עובדות ועובדים סוציאליים מתחומי הנוער, פנימיות וחוק נוער רוצים להביע את מחאתנו על המשבר המתמשך בתחום חסות הנוער. אנו עדים כבר שנים להתדרדרות התחום, ובימים האחרונים התבשרנו על הכוונה לסגור חמש מסגרות פתוחות לנערות, וזאת לאחר שמסגרת לנערים אשר היוותה חלופת מעצר (בית זיו) כבר נסגרה לפני כחודש. היינו עדים לפני כשנה למשבר סביב המכרזים להפעלת המסגרות, וידוע לנו כי בחודש יוני הקרוב אמור לצאת מכרז נוסף. אנו גם מודאגים מתחליף ההשמה הממוחשב אשר יצר נתק בינינו לבין דרג הפיקוח במשרד, קשר שהיה בעבר והיה חשוב במציאת פתרונות הולמים לנערות ולנערים במצבים שונים ומורכבים.

חשוב לציין כי מלכתחילה הנערים והנערות המטופלים בחסות הנוער הנם נערים בקצה הרצף, שעברו משברים רבים ופגיעות קשות בחייתם. הם חווים חוסר אמון בעולם המבוגרים וחוויות תדירות של כשלון. נערים ונערות אלו זקוקים לליווי ארוך טווח, הכולל טיפול מקצועי, מעטפת אינטנסיבית ומכילה ודמויות מבוגרות שיכילו אותם, יראו אותם ויאמינו בהם לאורך הדרך. זאת על מנת לשקם את אמונם השברירי בעולם המבוגרים ועל מנת לסייע להם לגדול ולתפקד כבוגרים עצמאיים, שיוכלו לצעוד לבדם. כאשר משרד הרווחה והשירותים החברתיים מזניח את התחום, ופועל בו באופן שאינו סדיר, שקוף ומקצועי השירות הרגיש הזה נפגע וכך גם הנערים והנערות.

בעבר, ההפניה למסגרות השונות הייתה ישירות למסגרת עצמה, בשיתוף מפקחי המסגרות. הייתה אופציה להתייעץ ביחד עם המפקח/ת והמסגרת ולחשוב מהי המסגרת המתאימה, ניתן היה לעקוב מה קורה עם ההפניה. כיום למעשה כמעט ואין פיקוח על המסגרות השונות. ההפניות מתבצעות דרך מערכת ממוחשבת כאשר אין דרך לדעת מהם השיקולים בהפניית נערה/ה למסגרת זו או אחרת, אין שום קשר בין הגורם המפנה למסגרת המבוקשת עד אשר (אם בכלל) נקבעת הכרות במסגרת ואין הסבר באשר לשיקולים בדבר הפנית הנערה/ה למסגרת זו או אחרת. בצורה זו למעשה אין מענה ישיר לגורם המפנה ולא ניתן הסבר מדוע נערה אינה מופנית להוסטלים כגון אלו שעומדים להיסגר. כיום אין כמעט פיקוח על מסגרות חסות הנוער ובכלל זה ההוסטלים ולמעשה אין למי לפנות בתחליף ההפניה ואין אף דורם שיכול לתת תשובות בנושא.

בחודשים האחרונים אנו עדות למספר מסגרות חסות הנוער שנמצאות בתת תפוסה על אף שהנערות והנערים שאנו עובדות איתם נמצאים ברשימות המתנה ארוכות לשילוב במסגרת הוסטלים. כנשות מקצוע זכינו להפנות נערות שלנו למסגרות הנמצאות באיום סגירת: בית אריאל, הוסטל אורנים, בית הצברית והמעונית. הפנינו לשם נערות שהיו בנקודות הקשות ביותר בחייהן,

וצוות ההוסטל טיפל בבנות הללו כאילו היו בנותיהן שלהן, הלך איתן יד ביד ולא הרפה, כדי להכין לחיים עצמאיים ולתת להן כלים לתפקוד מיטיב בקהילה. מדובר במסגרות מצויינות בעלות צוות מסור ומקצועי. מדובר במסגרות ותיקות, אשר לידע ולנסיון שרכשו אין תחליף. מסגרות אלו מהוות עבור הנערות הללו את ההזדמנות האחרונה להשתקם ולשוב לתפקוד בקהילה ומהוות עבורן בית לכל ענין ודבר. זכינו ללוות סיפורי הצלחה רבים שהתאפשרו הודות למסגרות אלו.

בנוסף, מהכרותנו המקצועית, מסגרות אלו מהוות מענה ייחודי בתחומן: בית הצברית הנח המסגרת היחידה בארץ לנערות בוגרות, בגילאי 17-23, מתוך הבנה שמדובר בנערות שלא תמיד מסוגלות לתפקד באופן עצמאי, ללא עורך משפחתי בהגיען לגיל 18 והן זקוקות להמשך תמיכה וליווי על מנת לצאת לחיים. הוסטל אורנים ובית אריאל הן מסגרות לנערות שנפלטו ממסגרות אחרות, נערות המגיעות אליהם כתוכנית המשך למעונות נעולים ומבקשות כלים להשתלב בחברה, נערות אלו חוו אכזבות ופגיעות וזקוקות לסיוע ברכישת אמון בחזרה בעולם. בית סנונית היא מסגרת לנערות עם בעיית התמכרות אשר חוו פגיעות קשות. באם מסגרות אלו ייסגרו לנערות אלו לא תתיה מסגרת לעבד איתה את הפגיעה, לעבוד בצורה תהליכית לאורך זמן על הקשיים והתמכרות ולקבל כלים לתפקוד תקין ומיטבי בהמשך.

לא יעלה על הדעת שמסגרות יסגרו ולא יהיה מענה לנערות המשולבות בהם כיום ולנערות הממתינות לכניסה למסגרת הוסטל פתוח. אנו עדות להמתנה הארוכה שיש למסגרות חסות נוער, ובפרט לאחר הודעת הסגירה כאשר נמסר לנו על ידי מסגרות פתוחות נוספות של חסות הנוער כי ישנה המתנה ארוכה אליהן.

ככל שישנן טענות על ליקויים וכשלים בהפעלת ההוסטלים, עליהן להבדק בצורה יסודית (ולא על ידי הכנסת כלי תקשורת במסווה למסגרות, המאכלסות קטינים בצו בימ"ש) ולא להסגר בלא שישנם מענים חלופיים לנערות. לא ייתכן שהחלטה על סגירה של חמש מסגרות בבת אחת נעשית ללא שיתוף אנשי המקצוע מהשטח, ללא תהליך הכנה לנערות וללא מתן אלטרנטיבה.

אנו קוראות לפתור את המחדל בחסות הנוער, ומתריעות כי מחסור במענים, המצומצמים מלכתחילה, לאוכלוסייה זו עלול לייצר מציאות בה נערות קצה בסיכון הגבוה ביותר ממתניות בבתים פוגעניים, ברחוב ובמציאות חיים עבריינית במשך חודשים רבים ללא מענה!

אנו דורשות לקבל מענה לפנייתנו ומבקשות כי יעשה תהליך אמיתי של פתרון ובניה אמיתית לטובת הנערות והנערים של חסות הנוער. כנשות מקצוע החיות את המציאות הזו בצורה יומיומית והמפנות למסגרות הללו אנו דורשות להיות חלק מתהליך החשיבה להמשך ובמציאת פתרונות לנערות הללו.

בכבוד רב,

תא העובדים הסוציאליים לחוק נוער באיגוד העו"ס

תא העובדים הסוציאליים בתחום נוער וצעירים באיגוד בעו"ס

תא העובדים הסוציאליים לילדים ונוער בסידור חוץ ביתי באיגוד העו"ס

ועדת מדיניות באיגוד העו"ס

העתקים:

עו"ס חוה לוי, עו"ס חוק נוער ראשית

עו"ס ציפי נחשון גליק, מנהלת שירות נוער וצעירים

עו"ס מירי מוסקוביץ, מפקחת חסות הנוער

עו"ס בטי חנו, מנהלת שירות מבחן לנוער

נספח 15



לכבוד :

שר העבודה והשירותים החברתיים – מר חיים כץ

מנכ"ל משרד העבודה והשירותים החברתיים – ד"ר אבידור קפלן

הדגן – רפורמה וסגירת הוסטלים ודירות עבור נערות, צעירות וצעירים במצבי סיכון

בעקבות האירועים האחרונים המגעים לעתיד מסגרות טיפוליות עבור נערות, צעירות וצעירים במצבי סיכון ואימי הסגירה של מסגרות שונות של חסות הנוער, אנו, עמותת וארגוני הנגוד השלישי, מבקשים להביע את הסתייגותנו מהליך קבלת ההחלטות בנושא זה.

עובדי ומתנדבי החברה האזרחית, הפועלות ופועלים במשך עשרות שנים, יזמו ולילה, עבור הצעירות והצעירים הללו, עבור המשך השנים ידע רב בטיפול באוכלוסייה זו. על בסיס הידע שנצבר אנו בונים ומפעלים, בשיתוף עם המשרד, מיזמים, ברתבי הארץ, מיזמים שבכותם מאות רבות של צעירות וצעירים מקבלים מענה וסייע בתקופות הקשות בחייהם.

במידה ומשרד הרווחה שואף לתייב או לשנות מכל סיבה שהיא את אופן התפעול של המיזמים המשותפים, כמו גם את פתרונות הדיור והליצי השונים, אנו מצפים שהמשרד ישתף את הגורמים בשטח בשלבי החשיבה והתכנון, לפני הגאמה לפועל של רפורמה כזו או אחרת.

כגופים שפיתחו במשך השנים פרקטיקות מקצועיות לטיפול וסייע לצעירות וצעירים. אנו מבקשים להיות שותפים לתהליך, ולקיים דיאלוג פתוח על השינויים והרפורמות הצפויות. בנוסף, אנו חושבים שיש להקשיב לקולמן של הצעירים והנעירות עצמן, ולייצר מסגרת של למידה משותפת לשיפור המצב.

אנו מתנגדים לביקורת או לרצון לשנות, אנו תומכים שיפור השירותים והמענים, אך לא נכני בצדנו להתעלם מגורמי המקצוע והצעירים והנעירות בשלב החשיבה המחדשת, שכן התמאמה עלולה להיות רפורמה חלקית, חסרת בסיס רחב ומגוון של ידע מהשדה, רפורמה שתוביל אותנו לפתרון ריז וליצור שאינם בהכרח לטובת הצעירות והנעירות, פתרונות שעלולים להיכשל בטווח הארוך.

לסיכום, פנינו להמשך עבודה בשיתוף ידע ובשקיפות מלאה, מתוך רצון כן להיטיב ולסייע במענים המשותפים לצעירים וצעירות במצבי סיכון בישראל. אנו מציעים את עצמנו בכל עזרה שתדרש.

בברכה,

רשימת הארגונים מטה:



אור שחם

אוזנית

אחרי-

אלמנה

אם או אם כפוי ילדים

גוף עמי

האפדה להתנדבות

הזנק לעמיד

הוציא הנשיא

הולל

הצרכים לילדים בודדים

הקליניקה האנציו משפחתית לטעור לאמריקאים במסגרת מרכז משנה -המכללה למנהל

היחיד השראות

ידידות טורקיה

ידידים

ילדים בסיכוי

למרוג

מנטור לתיים

מקום

מרכז משנה

מרכז סיוע למפגשות נוסעי תקופה בודדים - ח"א

מרכז סיוע למפגשות נוסעי תקופה בודדים - השרון גילית

סח"י

טלם

עמותת לדרך

פטרונות

שלישית

נספח 16



ז' באדר ב' תשע"ט, 14 במרץ 2019

לכבוד

ד"ר אביגדור קפלן

מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

ירושלים

ג.ג.

הנדון: חשש לפגיעה במנהל התקין במשרד הרווחה ובפיקוח על רשות

חסות הנוער

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליך כדלקמן:

1. בחודשים האחרונים הגיעו לתנועה פניות רבות שעניינן בחשש לפגיעה חמורה ביותר במנהל התקין ברשות "חסות הנוער" (להלן: "החסות") במשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: "המשרד"). זרם פניות זה התגבר בשבועות האחרונים – שעה שעל פי הדיווחים לא פחות מאשר חמישה הוסטלים לנערות התבשרו על כוונת המשרד להביא לסגירתם בתקופה הקרובה – תוך פגיעה קשה, לכאורה, בכללי המנהל התקין המחייבים את הרשות הציבורית.
2. פגיעה זו מתבצעת, ככל הידוע לתנועה, בשם "רפורמה" שמבצע המשרד, שעניינה בהשלכות רחבות היקף, ואולם – על פי המידע שהועבר לידינו – כלל האמור בה מסתכם במסמך רזה, בן שני עמודים אשר אין בו כדי להסביר את המהלכים הננקטים על ידי המשרד.
3. יתרה מכך, מתוך מעקב בכלי התקשורת בימים האחרונים דומה כי עמדת המשרד לעניין ההוסטלים מתחלפת חדשות לבקרים, עת מתקבלות החלטות מנהליות בעלות השלכות רחב מרחיקות לכת, ולאחר מכן מההפכות על פיהן – וכל זאת ומבלי שעומדת בבסיסן כל תשתית משפטית ועובדתית מנומקת המפרטת את מארג השיקולים, כפי המתחייב על פי כל דין.
4. אשר על כן, עניינה של פנייה זו בקריאה להשהות לאלתר את הפעולות המתוכננות לסגירת הוסטלים לנערות בחודשים הקרובים – ועד אשר תוצג החלטה מנהלית העומדת בכללי המנהל התקין והמשפט המנהלי – ולרבות תשתית עובדתית ומשפטית ראויה, ותוך מתן זכות טיעון למכלול הגורמים המעורבים בתחום, ובהם גם ארגוני החברה האזרחית.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



א. רקע הדברים

5. ביום 17.12.18 התקיימה ישיבת "הוועדה לזכויות הילד" בכנסת שכותרתה "קריסת רשות חסות הנוער". במסגרת דיוני אותו יום, בפתח הדברים, התייחסה ח"כ פנינה תמנו-שטה למצב השורר ברשות חסות הנוער (להלן: "החסות")¹:

"בעיניי תמונת המצב היא לא פחות מרעידת אדמה ואנחנו צריכות לדאוג שהבית הזה לא מתעלם מהילדים האלה. חסות הנוער לא יכול להיות במצב שהוא נמצא בו היום."

6. עוד באותו דיון, טרם נעילת ישיבת הוועדה, יו"ר הוועדה ח"כ יפעת שאשא ביטון סיכמה את הדברים, בתוך כך הדגישה את חובת משרד הרווחה לפתוח מסגרות חדשות על מנת לתת מענה למצוקת המיטות הפנויות עבור בני הנוער שבאחריות החסות:

"יצירה של מסגרות חדשות. אנחנו נפנה גם לאוצר וגם למשרד העבודה והרווחה, מחובתכם כמשרד לדאוג שהיו לכם מסגרות נוספות. זה לא לחכות שאיזה משרד אחר יואיל בטובו לקיים או לא לקיים את מה שהוא צריך, אלא באמת ללחוץ כדי שבתוך המסגרת שלכם ייתנו המענים שנדרשים."
[ההדגשות אינן במקור]

7. ואולם, בניגוד לצורך השעה כפי שהודגש בדיון על ידי יו"ר הוועדה, במהלך חודש פברואר הגיעו לידיעת התנועה דיווחים לפיהם מנהיג משרד הרווחה מדיניות "ייבוש" (בלתי-כתובה) כלפי מעונות מסוימים מתוך רשות חסות הנוער, המביאה לתת-תפוסה באותן מסגרות.

8. כך, כחלק ממדיניות זו, נמנע האישור לשיבוץ של נערות חדשות בהוסטלים המדוברים, וזאת על אף שבמסגרות אלה קיימות מיטות פנויות, ועל אף שגורמי הטיפול המלווים את אותן נערות המליצו על קליטתן בדיוק באותם הוסטלים – כפי שנמסר לנו במסגרת הפניות שהתקבלו בתנועה בעניין.

9. כן על פי האמור בפניות שהגיעו לתנועה, ולרבות פגישות שערכו הח"מ עם גורמים שונים, העמותות המפעילות את המסגרות האמורות עשו ניסיונות אינספור לקבל מידע והסברים מהמשרד, אך לא זכו לכל מענה (זאת עד מאורעות השבוע האחרון, כפי שיפורט להלן). כאן המקום לציין, לעניין התנהלות המשרד, כי מצטיירת תמונה מטרידה לפיה מנחל הסיוע לבתי המשפט ותקון (להלן: "המנהל") ממאן להשיב לשאלות בכתב, תוך חריגה מחובותיו בדיון, אלא בעל פה בלבד.

¹ פרוטוקול דיון הוועדה מיום 17.12.18 זמין באתר הכנסת, בכתובת:

<https://m.knesset.gov.il/Activity/committees/Children/Pages/CommitteeAgenda.aspx?Tab=2>

רחי"מ 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 * פקס: 02-5000076

شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076

208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076

E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל- (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



10. ביום 25.2.19, ולאחר פרסומים רבים בעניין במדיניות השונות ובכלי התקשורת, הוציאה דוברות משרד הרווחה הודעה הנושאת את הכותרת "שלב נוסף ברפורמה בחסות הנוער יוצא לדרך". ייאמר מיד, כי בהודעה זו לבדה יש כדי להעלות מספר סימני שאלה נוקבים בנוגע לחליך קבלת ההחלטות במשרד, שנדמה שנפלו בו פגמים מהותיים.

הודעת משרד הרווחה מיום 25.2.19, "שלב נוסף ברפורמה בחסות הנוער יוצא לדרך", מצורפת בזאת ומסומנת כנספח א.

11. כך למשל, בהודעה נכתב כי עסקינן בתהליך שהחל בשנת 2017. ואולם, לגורמי המקצוע המעורים בתחום – ככל הידוע לתנועה – לא ברור מהו השלב הראשון באותה רפורמה, וכלל לא ידוע על תהליכים, פרוטוקולים או מסמכי הכנה שעומדים בבסיס הרפורמה והמהלך לצורך הוצאתה לפועל.

12. עוד יושים אל לב כי במסגרת ההודעה עולה טענת המשרד לפיה הרפורמה באה בעקבות "תת תפוסה ברוב המסגרות". אלא שטענה זו לגבי תת-תפוסה הינה טענה מעגלית, שכן לכאורה, על פי הדיווחים שהגיעו לידיעת התנועה, המדובר בתוצאות של פעילותו המכוונת של המשרד.

13. בעקבות ההודעה האמורה, ולאור המעקב של גורמי המקצוע בדאגה אחר ההתפתחויות בחסות, ביום 6.3.2019 פירסמו מספר תאים הפועלים במסגרת איגוד העובדים הסוציאליים תגובה באמצעותה ביקשו, לדבריהם, להביע מחאה על המשבר המתמשך בתחום חסות הנוער.

מכתב התאים של איגוד העובדים הסוציאליים מיום 6.3.2019, מצורף בזאת ומסומן כנספח ב'.

14. וכך, בין היתר, בחרו להתייחס מטעם איגוד העובדים הסוציאליים למצב בחסות:

"לא יעלה על הדעת שמסגרות יסגרו ולא יהיה מענה לנערות המשולבות בהם כיום ולנערות הממתינות לכניסה למסגרת הוסטל פתוח. [...]"

ככל שישנן טענות על ליקויים וכשלים בהפעלת ההוסטלים, עליהן להיבדק בצורה יסודית (ולא על ידי הכנסת כלי תקשורת במסווה למסגרות, המאכלסות קטינים בצו בימ"ש) ולא להיסגר בלא שישנם מענים חלופיים לנערות. לא ייתכן שהחלטה על סגירה של חמש מסגרות בבת אחת נעשית ללא שיתוף אנשי המקצוע מהשטח, ללא תהליך הכנה לנערות וללא מתן אלטרנטיבה.

אנו קוראות לפתור את המחדל בחסות הנוער, ומתריעות כי מחסור במענים, המצומצמים מלכתחילה, לאוכלוסייה זו עלול לייצר מציאות בה נערות קצה בסיכון הגבוה ביותר ממתנינות בבתיים פוגעניים, ברחוב ובמציאות חיים עבריינית במשך חודשים רבים ללא מענה!"

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



15. עוד באותו יום ה-6.3.2019, התפרסמה באתר Ynet כתבתה של ענבר טויזר, שנשאה את הכותרת "בעקבות הפרסום: ההוסטלים לנערות בסיכון בירושלים לא ייסגרו". לפי המדווח בכתבה, בעקבות הסיקור התקשורתי והלחץ שהופעל על ידי קמפיין בנושא ברשתות החברתיות, ובשל דרישה מצד ראש עיריית ירושלים מר משה ליאון, הוחלט כי "הפעילות במקומות תימשך כרגיל".

כתבתה של ענבר טויזר באתר Ynet מיום 6.3.2019, "בעקבות הפרסום: ההוסטלים לנערות בסיכון בירושלים לא יתפרסמו", מצורפת בזאת ומסומנת כנספח ג'.

16. וכן מובאת במסגרת הכתבה הבטחתו של מנכ"ל המשרד בעניין זה, ד"ר אביגדור קפלן, לפיה המעונות לא ייסגרו:

"מנכ"ל המשרד אביגדור קפלן הבטיח בשיחה שקיים אמש כי 'אף אחד מהמעונות הללו לא ייסגר'. הבטחתו ניתנה לאור דרישת ראש עיריית ירושלים משה ליאון." [ההדגשות אינן במקור]

17. כבר באותו ערב התקיים סיור בנוכחות ראש עיריית ירושלים מר משה ליאון, אליו התלוו חברי מועצה, בצוותא עם בכירים ממשרדכם – סיור שהוגדר כביקור לטובת ראש העירייה, על רקע הדרישה שיצאה מטעמו ולאור הבטחתו לעקוב אחר הנושא.

18. ואולם, למרבה ההפתעה של הגורמים מטעם העמותות וגורמי המקצוע, **התבשרו הנוכחים כי בכוונת המשרד לסגור את המסגרות למטרות שיפוצים**. זאת מבלי שניתנו פרטים בדבר לוחות הזמנים להתחלת השיפוצים או לסיומם, לא כל שכן תשובה לשאלה לאן יופנו הנערות במהלך תקופת השיפוצים. מעל לכל, לא ניתן כל חסבר המניח את הדעת לשאלה מדוע מתוכננים השיפוצים להתקיים בעת ובעונה אחת, על אף שיש להניח שתיווצר מצוקת מיטות, לכל הפחות ברמה הגיאוגרפית במרחב ירושלים.

19. כך, על אף הדיווח האמור, לצערנו נדמה כי מצב החסות אינו משתפר, ואף המשבר הקיים, אשר נדון זה מכבר בוועדות הכנסת, אך מוסיף ומעמיק.

ב. העדר תשתית ראייתית להחלטה והתעלמות משיקולים רלוונטיים

20. במסגרת ההודעה נטען על ידי המשרד כי הרפורמה נולדה בעקבות "ארבעה עשורים של התנהלות כושלת וזנת תפוסה ברוב המסגרות", וכן "שנים ארוכות של אי מתן מענה טיפולי מתאים לבני נוער". אלא שאמידות אלה אינן מלוות בנתונים, ולא נמצא להן ביסוס עובדתי – לא בהודעה זו ולא בפרסומים קודמים של המשרד.

21. ככל שקיימים בחסות כשלים וחבויים כגון אלה, כמובן שיש מקום להתערבות המשרד והנהגת רפורמות. אך כל צעד מרחיק לכת כגון "רפורמה", נדרש כי יהא נטוע בתשתית עובדתית מתאימה ומוצקה, ולא יתבסס על אמירות בעלמא.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



22. על החובה של רשות מנהלית לבסס את החלטותיה על תשתית עובדתית עמדה הפסיקה לא פעם, בין השאר במסגרת בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, שם נקבע כך:

"הרשות המינהלית צריכה לאסוף את הנתונים הנדרשים לקבלת ההחלטה. לצורך זה עליה לפעול באופן סביר, לפי מהות הסמכות, מיהות הרשות ונסיבות המקרה."

23. במקרה דנן עולה כי המשרד כשל אף במבחן הבסיסי ביותר לעניין זה, שכן מעבר לאמירה לקונית לפיה "נערך מיפוי" לא הוצגו כלל נתונים או חוות דעת מצד גורמי מקצוע. למעשה, ההודעה מטעם המשרד לא צורף או נזכר כל מסמך המבסס את המהלכים הננקטים על ידי המשרד.

24. יפים לענייננו הדברים מתוך אותה פרשה לגבי מהות התשתית העובדתית הנדרשת להחלטה המנהלית:

"התשתית צריכה להיות מוצקה במידה מספקת כדי לתמוך בהחלטה... עם זאת, מידת הסבירות מחייבת כי המשקל של הנתונים שלפני הרשות יהיה כבד יותר ככל שהחלטה המינהלית מורכבת יותר או פגיעתה קשה יותר. פגיעה קשה במיוחד בזכות יסוד צריכה להתבסס על נתונים מהימנים ומשכנעים במיוחד." [ההדגשות אינן במקור]

25. במקרה דנן, המדובר בהשלכות הרת גורל על חיי נערות, עליהן נטלה המדינה אחריות במסגרת צו השגחה ופיקוח, והפגיעה קשה במיוחד מקום בו טרם הוצגה במסגרת הרפורמה התלופה המתאימה עבורן. פגיעה מעין זו, ללא ספק, יש להצדיק בשיקולים נגדיים כבדי-משקל המבוססים על תשתית עובדתית מקיפה וראויה, כזו שלא נאספה במקרה זה, ככל הידוע לתנועה.

ג. העדר הנמקה ופגיעה בזכות הטיעון

26. ההודעה מטעם המשרד כללה החלטה בדבר סגירתם של חמישה הוסטלים – בית אריאל, אורנים, ובית הצברית בירושלים; בית סנונית בכפר רופין; ומעונית עפולה. וכך, במסגרת הודעה לקונית זו בישר בפעם הראשונה המשרד על כוונותיו בנוגע להוסטלים האמורים.

27. החלטה בדבר סגירת הוסטלים היא החלטה כבדת משקל, שלה השלכות מרחיקות לכת בראש ובראשונה על חיי הנערות השוהות בהוסטלים, וכן על עובדי ההוסטלים ועל מערכת הרווחה כולה, שמערך זה הוא חלק אינטגרלי ממנה. אין זה ברור כיצד ראו לנכון במשרד לפרסם הודעה על סגירת ההוסטלים כלאחר יד, באמירת אגב בהודעה לתקשורת, מבלי להעניק זכות שימוע לגורמים רבים, ובכללם מפעילי ההוסטלים, הנערות המתגוררות בהם ואף גורמי הטיפול המעורבים.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מנען למוכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 * פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



28. זכות השימוע היא זכות הנגזרת מעיקרון ההגינות המנהלית ומקורה בכללי הצדק הטבעי. כללים אלה מכתיבים כי תינתן לאזרח במה להשמיע את קולו בטרם תתקבל החלטה שפוגעת בו, ולפיכך, במקרה כזה לא ייתכן שתתקבל החלטה מעין זו, שעשויה להדהד לשנים, מבלי להעניק זכות שימוע לאלה שגורלם נחרץ.

ד. חשש כבד לשרירות בפעולת המשרד

29. במסמך שהוציא משרד הרווחה צוינה תת התפוסה בהוסטלים כאחת הסיבות לסגירתם. ואולם, עולה כי תת התפוסה נובעת ממדיניות שמנהיג משרד הרווחה עצמו, במסגרתה לא אושרו שיבוצים של נערות חדשות להוסטלים המדוברים, וזאת על אף שבהוסטלים עצמם היו מיטות פנויות ועל אף שגורמי מקצוע המליצו על קליטת הנערות באותם הוסטלים.

30. חרף האמור לעיל, לא נמצא כל תיעוד או מסמך רשמי המגדיר בכתובים מדיניות זו. אף אם עסקינן במדיניות לגיטימית ועניינית, מן הראוי היה להעלותה על הכתב ולפרסמה, שכן מקום בו התנהלות המנהלית אינן מועלות על הכתב ולא קיימים קריטריונים ברורים, קיים חשש כבד להחלטות שרירותיות ופוגעניות.

31. כאן המקום להזכיר קביעות מתוך הליך שהתנהל במסגרת בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב (סי"ק 49146-12-17), שם עתרו עובדים סוציאליים וחברי צוות שהועסקו במעונות לנוער בעקבות החלטת המשרד להעביר את הפעלת המעון לידי חברה פרטית. בהליך זה תוארה על ידי העובדים תמונה בעייתית ביותר על התנהלות המשרד בנוגע לרשות חסות הנוער, ובסיומו נמתחה ביקורת קשה על ההליך שהתקיים במשרדכם:

"התנהלות משרד הרווחה אינה מובנת. מצד אחד נטען בחירוף נפש שקיים סיכון רב לבני הנוער השהים במעונות ולשלום הציבור כתוצאה מהשביתה אולם מצד שני לא שוכנענו שמשרד הרווחה פועל בנחישות... המעונות עלולים להישאר ללא העובדים המטפלים בבני הנוער במשך שנים רבות ואשר כבר רכשו את אמונם, כך שאירועי האלימות במעונות יגדלו והסיכון לבני הנוער לציבור יתעצם..."

32. הנה כי כן, על אף שהדברים כבר הושמעו בפסק דין זה – לעניין קבלת החלטות בהתעלם משיקולים רלוונטיים והתנהלות בשרירות – דומה כי הדברים לא הופנמו בכל הנוגע להקפדה על התנהלות מנהלית ראויה ושקופה.

33. ולבסוף, לעניין החשש הכבד לשרירות בהתנהלות המשרד בכל הנוגע לחסות הנוער, יש להפנות את תשומת הלב לדברים נוספים שנאמרו במסגרת דיוני הוועדה בכנסת, על ידי עו"ד רחל דניאלי, הממונה ארצית על ייצוג נוער בסנגוריה הציבורית:

"עניין חלופות המעצר, שאותנו מדאיג מאוד. חלופות המעצר נסגרות אחת אחרי השנייה...אני רק מציגה מצב, דברים שהיו ונסגרו בשנה וחצי

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מוען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في اسرائيل



האחרונות. חלופת מעצר לבנות נסגרה, לא קיימת היום. חלופת מעצר לקטינים ערבים נסגרה, לא קיימת היום. חלופת מעצר במרכז הארץ, 'בית זיו', נסגרה כרגע, ממש בימים אלה, לא קיימת היום..."

34. והנה, מסגרות המספקות חלופות מעצר נסגרות על ידי המשרד – וכל זאת, שעה שהטענה השגורה ביותר בפי גורמי המשרד הינה כי המשבר בתחום חלופות המעצר הוא זה שמכווין את פעולותיכם, לרבות הרפורמה האמורה.

35. לפיכך, אמירות המשרד אינן עולות בקנה אחד עם מהלכים מרחיקי לכת שנקטים, ולא ניתן לחמוק מהתחושה כי הטיעונים העניינים הנטענים כלפי חוץ – אינם חזות הכל.

ה. סיכום

36. מכל האמור לעיל, עולה תמונה של התנהלות בלתי מקצועית, שרירותית ופוגענית בפעילות המנהל, בכל הנוגע למהלכים האחרונים בחסות הנוער. ברי כי קבלת החלטות במסגרת "רפורמה", ראוי לה כי תתקבל על בסיס תשתית עובדתית הולמת, המגובה בנתונים ובחוות דעת מקצועיות, ותוך מתן זכות לכל הגורמים להשמיע את קולם ולטעון בפני מקבלי ההחלטות.

37. פגמים אלה, כולם יחד, מצטברים לכדי התנהלות מנהלית המנוגדת לכל הכללים המתחייבים, ואף לוקה בחוסר סבירות קיצוני.

38. ככל שנדרשים תהליכי שינוי, הרי שתהליכים אלה חייבים להתבסס על תשתית עובדתית ראויה להחלטה המנהלית, תוך מתן זכות טיעון לגורמים הנפגעים – לרבות המפעילים והנוער – ניסוח מדיניות המוגדרת בכתובים, ועמידה בדרישות הסבירות. כמו כן, על מנת להסיר חשש כבד שנוצר לניסיונות לעקיפת חובת המכרזים, ברי כי על מהלכים אלה להתבצע בהתאם למכרזים שיתפרסמו ויערכו בשקיפות ותוך שמירה על עקרונות השוויון.

39. אשר על כן, נתכבד לפנות אליכם ולבקש כי תושחה הרפורמה האמורה – ועד אשר תוצג החלטה מנהלית מנומקת הנשענת על תשתית עובדתית ומשפטית ראויה ועומדת בכללי המשפט המנהלי והמנהל התקין.

40. כן נתכבד לבקש לקיים פגישה עם נציגי המשרד.

41. נוכח סדי הזמנים הדוחקים, נתכבד לבקש תגובתכם בהקדם האפשרי, וזאת על מנת שנוכל לבחון את המשך צעדינו בנושא, ולרבות צעדינו המשפטיים.

בכבוד רב,

ענבר גיל
התנועה למען איכות השלטון

שקד בן עמי, עו"ד
התנועה למען איכות השלטון

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מוען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 * פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



מדינת ישראל
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות

יום ב' 25 פברואר

**שלב נוסף ברפורמה בחסות הנוער יוצא לדרך:
במסגרת הרפורמה משרד העבודה והרווחה נוקט מהלכים
משמעותיים שנועדו לשפר את הטיפול בבני הנוער המופנים
למסגרות החסות**

- # איחוד הוסטלים שנמצאו בתת תפוסה לאורך השנים
- # פרסום מכרזי הפעלה חדשים למסגרות כוללניות
- # הוספת שמונה מבנים חדשים למעונות הממשלתיים
- # הקמת שני מעונות חדשים לתחלואה כפולה והנמכה קוגניטיבית
- # קליטה של מדריכים ועובדים סוציאליים במעונות הממשלתיים

משרד העבודה והרווחה מעדכן אודות התקדמות תהליכי הרפורמה ברשות חסות הנוער שהחלה בשנת 2017 בהובלת שר העבודה והרווחה חיים כץ. לאחר ארבעה עשורים של התנהלות כושלת ותת תפוסה ברוב המסגרות של החסות החלה רפורמה במטרה לשפר את הטיפול והשיקום של בני הנוער המופנים למסגרות החסות.

אלין אלול סמנכ"ל משרד העבודה והרווחה ומנהלת רשות חסות הנוער: "אחרי שנים ארוכות של אי מתן מענה טיפולי מתאים לבני נוער בקצה רצף הסיכון, אנחנו פועלים לשיפור משמעותי והקמת מסגרות חדשות שיאפשרו לנו מתן הטיפול המתאים עבורם, כך שניתן יהיה להוציאם ממעגל הסיכון ולשלבם חזרה בחברה".



במסגרת הרפורמה עלה מספר המושמים במעונות מ-200 מושמים ברגע נתון לכ-270 מושמים, אוחדו הוסטלים הנמצאים בתת תפוסה, נוספו עובדים סוציאליים ומדריכים לכלל המסגרות, במהלך השנה יתווספו שמונה מבנים למעונות הממשלתיים, יוקמו שתי מסגרות ייעודיות לבעלי צרכים מיוחדים ויפורסמו מכרזים חדשים להפעלת פנימיות טיפול כוללניות.

המשרד ערך מיפוי מקיף של כלל החוסים במסגרות השונות בחסות הנוער לשם זיהוי המאפיינים הטיפוליים הקיימים והתאמת הטיפול באוכלוסייה זו, שבסיומו הוחלט על איחוד הוסטלים הנמצאים בתת תפוסה ושאינם מקיימים את ייעודם, בעלי אחוזי נשירה גבוהים, והפיכתם למסגרות פנימיות כוללניות שיעניקו את הטיפול המיטבי לבני הנוער.

במהלך שנת 2019 יסגרו חמישה הוסטלים הנמצאים בתת תפוסה במועד סיום המכרז: בית אריאל, אורנים, ובית הצברית בירושלים, בית סנונית בכפר רופין, ומעונית עפולה.

במקביל, רשות חסות הנוער פועלת לפרסום מכרזי הפעלה חדשים, שבמסגרתם יוקמו מסגרות טיפול כוללניות ארוכות טווח, מסגרות הטיפול החדשות יעניקו מסגרות חינוך מותאמות, ויכללו סדנאות טיפול ושיקום כך שבני הנוער יוכלו לקבל את כל הטיפול המיטבי במקום אחד ותחת קורת גג אחת במקום בכמה מקומות שונים. בנוסף יפורסמו מכרזי הפעלה לקהילות טיפוליות חדשות וחלופות מעצר, שה"כ יתווספו כ- 400 מקומות חדשים.

כמו כן, המשרד פועל לטובת הסבת מבנים קיימים ובניית מבנים חדשים במעונות גילעם, מסילה, מצפה ים, נווה חורש ובית הנער והפיכתם למבנים שיגדילו את כושר הקליטה במעונות הממשלתיים, ויאפשרו הוספת כמאה מיטות חדשות. בנוסף המשרד מקדם בימים אלו הקמת שני מעונות חדשים בתוך שטחי המעונות הממשלתיים בטללים ובחברת נעורים, והם יותאמו לאוכלוסיית בני הנוער הסובלים מתחלואה כפולה.

מניתוח הטיפול בבני הנוער המופנים אל מסגרות החסות עולה כי המשרד הצליח לצמצם באופן משמעותי את רשימות ההמתנה בכחמישים אחוזים, מ-570 ממתנינים לקליטה במעון ממשלתי ל-160 בני נוער הממתנינים לקליטה, השנה תחל לפעול תכנית "מעטפת לכל ממתין" כאשר הממתנינים ילוו בטיפול פרטני צמוד לאורך תקופת ההמתנה תוך הקצאת משאבים לסיוע לקטין ולמשפחתו בקהילה.



2

כ"ט אדר א תשע"ט

06/03/2019

לכבוד,

מר חיים כץ, שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

ד"ר אביגדור קפלן, מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

גב' אלן אלול, מנהלת מינהל הסיוע לבתי המשפט ותקון, משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים

הנדון: סגירת ההוסטלים בחסות הנוער

אנו, עובדות ועובדים סוציאליים מתחומי הנוער, פנימיות וחוק נוער רוצים להביע את מחאתנו על המשבר המתמשך בתחום חסות הנוער. אנו עדים כבר שנים להתדרדרות התחום, ובימים האחרונים התבשרנו על הכוונה לסגור חמש מסגרות פתוחות לנערות, וזאת לאחר שמסגרת לנערים אשר היוותה חלופת מעצר (בית זיו) כבר נסגרה לפני כחודש. חיינו עדים לפני כשנה למשבר סביב המכרזים להפעלת המסגרות, וידוע לנו כי בחודש יוני הקרוב אמור לצאת מכרז נוסף. אנו גם מודאגים מתהליך ההשמה הממוחשב אשר יצר נתק בינינו לבין דרג הפיקוח במשרד, קשר שהיה בעבר והיה חשוב במציאת פתרונות הולמים לנערות ולנערים במצבים שונים ומורכבים.

חשוב לציין כי מלכתחילה הנערים והנערות המטופלים בחסות הנוער הנם נערים בקצה הרצף, שעברו משברים רבים ופגיעות קשות בחייהם. הם חווים חוסר אמון בעולם המבוגרים וחוויות תדירות של כשלון. נערים ונערות אלו זקוקים לליווי ארוך טווח, הכולל טיפול מקצועי, מעטפת אינטנסיבית ומכילה ודמויות מבוגרות שיכילו אותם, יראו אותם ויאמינו בהם לאורך הדרך. זאת על מנת לשקם את אמונם השברירי בעולם המבוגרים ועל מנת לסייע להם לגדול ולתפקד כבוגרים עצמאיים, שיוכלו לצעוד לבדם. כאשר משרד הרווחה והשירותים החברתיים מזניח את התחום, ופועל בו באופן שאינו סדיר, שקוף ומקצועי השירות הרגיש הזה נפגע וכך גם הנערים והנערות.

בעבר, ההפניה למסגרות השונות הייתה ישירות למסגרת עצמה, בשיתוף מפקחי המסגרות. הייתה אופציה להתייעץ ביחד עם המפקחת והמסגרת ולחשוב מהי המסגרת המתאימה, ניתן היה לעקוב מה קורה עם ההפניה. כיום למעשה כמעט ואין פיקוח על המסגרות השונות. ההפניות מתבצעות דרך מערכת ממוחשבת כאשר אין דרך לדעת מהם השיקולים בהפניית נערה/ח למסגרת זו או אחרת, אין שום קשר בין הגורם המפנה למסגרת המבוקשת עד אשר (אם בכלל) נקבעת הכרות במסגרת ואין הסבר באשר לשיקולים בדבר הפנית הנערה/ח למסגרת זו או אחרת. בצורה זו למעשה אין מענה ישיר לגורם המפנה ולא ניתן הסבר מדוע נערה אינה מופנית להוסטלים כגון אלו שעומדים לחיסור. כיום אין כמעט פיקוח על מסגרות חסות הנוער ובכלל זה ההוסטלים ולמעשה אין למי לפנות בתהליך ההפניה ואין אף דורם שיכול לתת תשובות בנושא.

בחודשים האחרונים אנו עדות למספר מסגרות חסות הנוער שנמצאות בתת תפוסה על אף שהנערות והנערים שאנו עובדות איתם נמצאים ברשימות המתנה ארוכות לשילוב במסגרת הוסטלים. כנשות מקצוע זכינו להפנות נערות שלנו למסגרות הנמצאות באיום סגירה: בית אריאל, הוסטל אורנים, בית הצברית והמעונית. הפנינו לשם נערות שהיו בנקודות הקשות ביותר בחייהן,

וצוות החוסטל טיפל בבנות הללו כאילו היו בנותיהן שלחן, הלך איתן יד ביד ולא הרפה, כדי להכנין לחיים עצמאיים ולתת להן כלים לתפקוד מיטיב בקהילה. מדובר במסגרות מצויינות בעלות צוות מסור ומקצועי. מדובר במסגרות ותיקות, אשר לידע ולנסיון שרכשו אין תחליף. מסגרות אלו מהוות עבור הנערות הללו את ההזדמנות האחרונה להשתקם ולשוב לתפקוד בקהילה ומחוות עבורן בית לכל ענין ודבר. זכינו ללוות סיפורי הצלחה רבים שהתאפשרו הודות למסגרות אלו.

בנוסף, מהכרותנו המקצועית, מסגרות אלו מהוות מענה ייחודי בתחומן: בית חברית-הנה המסגרת היחידה בארץ לנערות בוגרות, בגילאי 17-23, מתוך הבנה שמדובר בנערות שלא תמיד מסוגלות לתפקד באופן עצמאי, ללא עורף משפחתי בהגיען לגיל 18 והן זקוקות להמשך תמיכה וליווי על מנת לצאת לחיים. הוסטל אורנים ובית אריאל הן מסגרות לנערות שנפלטו ממסגרות אחרות, נערות המגיעות אליהם כתוכנית המשך למעונות נעולים ומבקשות כלים להשתלב בחברה, נערות אלו חוו אכזבות ופגיעות וזקוקות לסיוע ברכישת אמון בחזרה בעולם. בית סנונית היא מסגרת לנערות עם בעיית התמכרות אשר חוו פגיעות קשות. באם מסגרות אלו ייסגרו לנערות אלו לא תהיה מסגרת לעבד איתה את הפגיעה, לעבוד בצורה תהליכית לאורך זמן על הקשיים והתמכרות ולקבל כלים לתפקוד תקין ומיטבי בהמשך.

לא יעלה על הדעת שמסגרות יסגרו ולא יהיה מענה לנערות המשולבות בהם כיום ולנערות הממתינות לכניסה למסגרת הוסטל פתוח. אנו עדות להמתנה הארוכה שיש למסגרות חסות נוער, ובפרט לאחר הודעת הסגירת כאשר נמסר לנו על ידי מסגרות פתוחות נוספות של חסות הנוער כי ישנה המתנה ארוכה אליהן.

ככל שישנן טענות על ליקויים וכשלים בהפעלת החוסטלים, עליהן להבדק בצורה יסודית (ולא על ידי הכנסת כלי תקשורת במסווה למסגרות, המאכלסות קטינים בצו בימ"ש) ולא לחסגר בלא שישנם מענים חלופים לנערות. לא ייתכן שהחלטה על סגירה של חמש מסגרות בבת אחת נעשית ללא שיתוף אנשי המקצוע מתשטח, ללא תהליך הכנה לנערות וללא מתן אלטרנטיבה.

אנו קוראות לפתור את המחזל בחסות הנוער, ומתריעות כי מחסור במענים, המצומצמים מלכתחילה, לאוכלוסייה זו עלול לייצר מציאות בה נערות קצה בסיכון הגבוה ביותר ממתנינות בבתיים פוגעניים, ברחוב ובמציאות חיים עבריינית במשך חודשים רבים ללא מענה!

אנו דורשות לקבל מענה לפנייתנו ומבקשות כי יעשה תהליך אמיתי של פתרון ובניה אמיתית לטובת הנערות והנערים של חסות הנוער. כנשות מקצוע החיות את המציאות הזו בצורה יומיומית והמפנות למסגרות הללו אנו דורשות לחיות חלק מתהליך החשיבה להמשך ובמציאת פתרונות לנערות הללו.

בכבוד רב,

תא העובדים הסוציאליים לחוק נוער באיגוד העו"ס

תא העובדים הסוציאליים בתחום נוער וצעירים באיגוד בעו"ס

תא העובדים הסוציאליים לילדים ונוער בסידור חוץ ביתי באיגוד העו"ס



מתוך הקמפיין למניעת סגירת המסגרות

סגירת המעונות תוכננה, לטענת משרד הרווחה, לטובת "מיפוי לצורך התאמתם לצרכים שעליהם הם אמורים לענות". המסגרות "בית אריאל", "בית הצברית" ו"אורנים" הן "מסגרות פתוחות", שבכל אחת מהן מתגוררות כ-15 נערות וצעירות בסיכון בגילים 13-23, ומסרתן, בשונה מהמוסדות הסגורים, לאפשר להן להשתלב בחיים העצמאיים בקהילה. עובדות סוציאליות ונערות בגרות המוסדות הללו פתחו בקמפיין להצלחת תחת הסיסמה: "מסיכון לסכנה".

ניצן נהון, בת 28 בגרת "בית אריאל", הדגישה במהלך המאבק את חשיבותם של ההוסטלים שמהווים לטענתה מפלט אחרון עבור אותן נערות: "ההוסטלים האלו הם המקום היחידי שקולט נערות בקצה של הקצה. הן מגיעות מהרחוב, מבתיים הרוסים ומתוך מעונות סגורים ומעניקים להן הזדמנות לחזור לקהילה לחיים בריאים. אם אני לא הייתי מגיעה להוסטל אולי לא הייתי כאן היום".

ראש העיר ירושלים, משה ליאון, אמר אחרי ההחלטה: "כשהתבררתי על כך שההוסטלים לא ייסגרו, פשוט התרגשתי. אני שמח על כל הצלחה והישג שהוא למען העיר ותושביה".

עם זאת, שני מוסדות באזור בית שאן לשיקום נוער מכר לסמים עדיין ניצבים בפני סכנת סגירה מכיוון שטרם התקבלה החלטה בעניינם.

חדשות ב-SMS - עדכונים מחדר החדשות של ynet ישירות לסלולרי שלכם.

תגיות: הוסטל | נוער בסיכון | משרד הרווחה | ירושלים | עובדים סוציאליים
חזרה



ידיעות ארץ
ynet

חדשות

בעקבות הפרסום: ההוסטלים לנערות בסיכון בירושלים לא ייסגרו

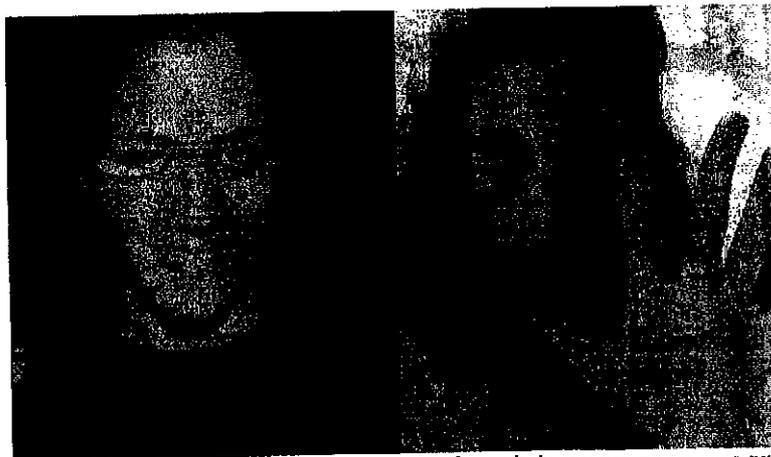
שלחו להדפסה

לאחר שב-ynet ו"ידיעות אחרונות" פורסם כי משרד הרווחה הודיע על סגירתם של שלושת המוסדות בירושלים ונפתח קמפיין נגד - הוחלט שהפעילות במקומות תימשך כרגיל. הבטחה ניתנה לאור דרישת ראש עיריית ירושלים משה ליאון. טרם התקבלה החלטה בעניין המוסדות בבית שאן
ענבר טויזר

בעקבות הפרסום ב-ynet וב"ידיעות אחרונות": משרד הרווחה הודיע כי שלושת ההוסטלים לנערות וצעירות בסיכון בירושלים לא ייסגרו, ובכירי המשרד יקיימו היום (ד') סיור במעונות יחד עם בכירים מהעירייה. זאת לאחר שההוסטלים עמדו בפני סגירה, ואנשי הצוות, עובדות סוציאליות ובוגרות המסגרות פתחו במאבק. מנכ"ל המשרד אביגדור קפלן הבטיח בשיחה שקיים אמש כי "אף אחד מהמעונות הללו לא ייסגר". הבטחתו ניתנה לאור דרישת ראש עיריית ירושלים משה ליאון.

לחצו כאן להגדיל הטקסט

ניצן נהון, בוגרת "בית אריאל" בירושלים



ניצן נהון, בוגרת בית אריאל, לפני קליטה בהוסטל (משמאל) ועם צאתה ממנו

נספח 17



הכנסת
ח"כ מרדכי (מוטי) יוגב

בס"ד

סימוכין: 12119
ה' באדר ב', התשע"ט
12/03/2019

לכבוד
היועץ המשפטי לממשלה
עו"ד אביחי מנדלבליט

שלום וברכה,

הנדון: עצירת סגירת הוסטלים בעקבות החשד למינויים פוליטיים במשרד הרווחה

1. בימים האחרונים פורסם כי נבדקים חשדות על שורה של מינויים לא כשרים במשרד העבודה והרווחה. בין השאר לפי החשד, מונתה סמנכ"לית תקוון, אלין אלול, כממונה גם על חסות הנוער. באגף חסות הנוער מוסדות והוסטלים, לנערות ולנערים הזקוקים להם מאד.
 2. בסוף חודש מרץ 19, ייסגרו שישה הוסטלים טיפוליים לנוער ולצעירים בסיכון, בזמן שלשוהים בהם אין עדיין פתרונות חלופיים.
 3. הוסטלים אלו אמורים לעבור לניהולה של חברת דנאל שזכתה במכרז לניהול ההוסטלים לנערות ונערים בסיכון. דנאל, חברה שלנגד עיניה עומד הרווח הכספי ולא בהכרח טובת הנערים והנערות.
 4. בהמשך, צפויים להיסגר מוסדות נוספים, כאשר כבר עתה, העמותות הקיימות מיובשות ונערים ונערות רבים נותרים בלא מענה מקצועי מספק, נפגעים ברחוב, או נשלחים לכלא מחוסר ברירה.
 5. החלטה זו שנכנסה לתוקף בזמן מעבר בין ממשלות, התקבלה על ידי אותם גורמים שכעת נחשדים בפלילים ובמינויים פוליטיים.
- מבקש ממך לפעול על מנת לעכב את ביצוע ההחלטה שתשלח נערות ונערים הזקוקים לסיוע לרחובות, עד שיתבתרו החשדות וטיב ההחלטה, עד אשר ימונה שר רווחה בממשלה הבאה, שיבחן מחדש החלטות אלו.

בברכה,

מרדכי יוגב

מרדכי - מוטי יוגב

נספח 18



הכנסת
ח"כ אורלי לוי אבקסיס

ל' אדר א' תשע"ט

7 מרץ 2019

לכבוד:

ח"כ חיים כץ

שר הרווחה והשירותים החברתיים

חיים היקר,

הנדון: סגירת הוסטלים של חסות הנוער

לפני מספר שבועות הודיע משרדך כי מתוכננת סגירה של 5 מעונות של חסות הנוער בירושלים (בית הצברית, בית אריאל ואורנים) ובאזור בית שאן (בית סנונית והמעונות). למיטב הבנתי, המגעים בנושא זה עדיין לא הביאו לפתרון של סוגיה חשובה זו.

הועברו אליי מכתבם של איגוד העובדים הסוציאליים ומכתבם של עובדות ועובדי השטח בדבר סגירת המעונות. במכתבם הוצגו בעיות רבות בניהול תחום חסות הנוער, וביניהן:

1. סגירת המסגרות ללא מציאת חלופות אחרות וזאת כשכבר היום חסרות מסגרות לבני ובנות הנוער. יצוין שחלק מהמסגרות הינן מסגרות ייחודיות שמעניקות טיפול ייחודי לנערות.
2. שינוי במבנה הפיקוח שהיה קיים עד היום, שלטענת העובדים, יפגע ביכולת ההשמה של בני הנוער במסגרת השונות.
3. שיטת המכרזים הפוגעת ברציפות הטיפולית של בני הנוער והרציפות התעסוקתית של עובדי המקום.
4. חוסר שיתוף בהכנת הרפורמה שמעלה ספקות בנוגע אליה.

למיטב הבנתי גם גורמים ממשלתיים מחוץ למשרד הרווחה המומחים בתחום מביעים תמיהה על מהלך זה וסבורים שאינו סביר בנסיבות העניין.

כזכור, משרדך התחייב לפני כשנה על הלאמת המסגרות של חסות הנוער. בני נוער אלה נמצאים במצבי סיכון, וזקוקים לשירות האיכותי ביותר ולמסגרות זמינות ומותאמות לצרכיהם.

מהיכרותי רבת השנים עימך אני יודעת כי סוגיה זו חשובה לך עד מאוד. אין לי ספק שהינך פועל ללא לאות על מנת לספק עתיד טוב יותר לנוער בסיכון. בקשתי היא: אנא עצור את המהלך וכד בבד תפעל למינוי ועדה ציבורית חיצונית שתבחן את הרפורמה טרם ההפעלה. הכל על מנת שלא ייצא שכרנו בהפסדנו - זאת בייחוד כשגורמים מקצועיים רבים מביעים חשש שהשינוי יירע את המצב.

בכבוד רב,

ח"כ אורלי לוי אבקסיס

נספח 19



הכנסת

כ"ו אדר ב תשע"ט, 2 אפריל 2019

לכבוד,

ד"ר אביחי מנדלבליט

היועץ המשפטי לממשלה

הגדון: דרישה לפתיחת חקירה בעניין סגירת הוסטלים לנערות

שלום רב,

לפני כחודש משרד הרווחה יצא בהודעה רשמית על כוונתו לסגור שלושה הוסטלים לנערות עד סוף חודש יוני וביניהם: בית אריאל, אורנים ובית הצברית ועוד שני הוסטלים עד לסוף חודש יולי. בית סנונית ומעונית עפולה. כלל אין זה ברור כיצד התקבלה החלטה כזו, שלא השלכות קשות כל כך על חיי אדם. למיטב ידיעתי ולהבנתם של המעורבים בדבר, לא הוקמה ועדה מקצועית העוסקת בעתיד הנערות ובאופן טיפולן, לא הוחלט לאן יועברו הנערות, לא התקבלה כל התייחסות לפגיעה ברצף הטיפול שלהן והחיבור לצוות המקצועי, לא התקבלו תגובות לשאלה מדוע לא פורסמו מכרזים חדשים לפני חודשים, כפי שנדרש - ומדוע משרד הרווחה מסרב לאורך כל התקופה לקיים פגישה עם הצוות המקצועי בנושא.

את המאבק מול משרד הרווחה מנהלות כרגע חמש בוגרות הוסטלים, שעושות כל מאמץ בכדי לנסות ולעצור את הרפורמה על מנת לקיים ועדה מקצועית עם הצוותים המקצועיים ואנשי הטיפול, ולבחון לעומק את החלופות לעתידן של הנערות.

כידוע לך, סגירת ההוסטלים וקטיעת הרצף הטיפולי מסבה נזק רב לנערות בסיכון. מתמידע שקיבלתי, מרגע שלמדו על המהלך, חלקן חוו רגרסיה מסוכנת בשיקום שעברו, ואף חזרו לפגוע בעצמן. החלטות מסוג זה אינן יכולות להיעשות בשרירותיות, ללא תכנון מראש וללא בניית חלופות טיפוליות - מדובר בהסרת אחריות והפקרות איומה מצד הממשלה. היעדר ההתייחסות וחוסר השקיפות במהלך, הן בפני הנערות והן בפני הצוותים הטיפוליים, מעלות את החשש שההחלטה לא התקבלה לפי הכללים הראויים לה, ודורשת לפיכך את התערבותך החדופה.

אבקשך לפתוח בחקירת הנושא ולהבין את התנהלות משרד הרווחה בכל הקשור לקבלת ההחלטות, חוסר טיפול והמענה לבקשות הצוות המקצועי, וזאת כאשר אך ורק טובת הנערות עומדת בראש סדר העדיפויות.

ח"כ סתיו שפיר - יו"ר הוועדה ליישום הנגשת המידע הציבורי ועקרונות שקיפותו לציבור

sshaffir@knesset.gov.il

02-6408118, כנסת ישראל, ירושלים 91950



הכנסת

בברכה,

יו"ר הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו

לציבור

ח"כ סתיו שפיר

ח"כ סתיו שפיר - יו"ר הוועדה ליישום הנגשת המידע הציבורי ועקרונות שקיפותו לציבור

sshaffir@knesset.gov.il

02-6408118, כנסת ישראל, ירושלים 91950

נספח 20

ה"כ רויתל סויד
M.K. Revital swid

25 פברואר 2019

לכבוד
שר העבודה והרווחה, ח"כ חיים כץ
כנסת ישראל
ירושלים

א.ג.,

הנדון: סכנת סגירת הוסטלים לנערות בסיכון

1. היום, 25 פברואר, פורסם בעיתון "ידיעות אחרונות" כי חמישה הוסטלים לנערות בסיכון, ביניהם: בית אריאל, בית הצברית ואורנים, עומדים בפני סכנת סגירה. על פי האמור, לאחרונה, מוסדות אלו, אשר מהווים מסגרות פתוחות לנערות בסיכון בגילאים 13-23, נותרים כמעט ריקים, כאשר לא מתבצעות אליהם הפניות של נערות. עובדי הוסטלים מספרים, כי בעוד שבדרך כלל נערות מצויות ברשימת המתנה, הרי שבתקופה האחרונה המסגרות נותרות כמעט וריקות.
2. המסגרות הפתוחות נועדו לסייע לנערות בסיכון המצויות במצוקה לשוב אל התלם. הן מספקות מערך טיפולי-חינוכי דינמי, משלבות טיפול פרטני וקבוצתי, אישי ומשפחתי. כמו כן בהוסטלים פועלות תכניות התערבות והם מספקים מענה לצורכי הנערות ומכינים אותן לשילוב מחודש בקהילה.
3. למותר לציין שמסגרות אלו הינן מצילים חיים של ממש. נערות רבות שמצויות או עומדות על סף כניסה למעגל הזנות, לצריכת סמים ולניצול, מגיעות אל הוסטלים, ובזכות מערך הטיפול והמסגרת העוטפת משתקמות, לומדות שאפשר אחרת ומשתלבות אט אט מחדש בחברה.
4. המשמעות של אי הפניית נערות צעירות אל הוסטלים כאמור, הינה סגירת המסגרות בפועל. דבר שלא יעלה על הדעת נוכח תרומתן הרבה לאותן צעירות והעובדה כי בלעדיהן ילכו הנערות לאבדון.
5. במקביל למוסדות אלו פועלות מסגרות נוספות אשר מהוות מעון נעול. העובדה כי המסגרות הפתוחות נסגרות או נותרות ריקות, מעלה את התהייה- האם ישנו ניסיון להעביר את הנערות בסיכון ממסגרות אלו למעונות הנעולים? מהו המסר שאנו מעבירים בהינתן אפשרות יחידה של מעון נעול בעבור נערות אלו.
6. לאור העובדה כי מדובר בסכנה של ממש לסגירת הוסטלים ונוכח חומרת השלכות סגירתם על חייהן ועתידן של נערות צעירות, הריני פונה אליך וקוראת לך למנוע את סגירת המסגרות. באם התקבלה החלטה להפסיק הפניית נערות בסיכון אל הוסטלים הרי שיש להימנע מהחלטה זו ולפעול לביטולה.

בכבוד רב ובברכה,

ח"כ עו"ד רויתל סויד,

סגנית יו"ר הכנסת

נספח 21

2.5.2019

לכבוד:

שר הרווחה מר חיים כץ

ראש חסות הנוער גברת אלין אלול

העתק הרב יעקב ליצמן סגן שר הבריאות.

שלום רב,

הנדון: החלטת חסות הנוער בדבר סגירת ההוסטלים

אנו חברי מכון תל אביב לפסיכואנליזה בת זמננו, שעובדים בכל הארץ, בעלי עשרות שנות ניסיון בעבודה טיפולית, פונים אליכם בבקשה דחופה לעצור כל החלטה בדבר סגירת מסגרות חסות הנוער. מדובר בהוסטלים הנותנים מענה טיפולי לנערות בסיכון רב. לרבים מאיתנו ניסיון רב בעבודה עם נוער בסיכון, ולא מעטים מאיתנו עבדו בשלב זה או אחר של הקריירה המקצועית שלהם בהוסטלים טיפוליים או במסגרות דומות.

1. בתור אנשי טיפול מנוסים אנו יודעים עד כמה קיום מסגרות אלה חיוני ברצף הטיפול בנערות בסיכון, מכירים מניסיוננו את ההישגים המופלאים של ההוסטלים האלה בשיקום והצלת נערות במצוקה ובסיכון, ומכירים את העבודה המסורה והמקצועית של עובדות ועובדי ההוסטלים.
2. בהוסטלים מטופלות נערות בסיכון עצום, רובן עברו הזנחה והתעללות קשה שנים רבות. לא מעטות מגיעות למסגרות האלה לאחר התעללות מינית, התנסויות בסמים כולל קשים, עבודה בזנות, ניסיונות אובדניים ועוד מצבי סיכון קיצוניים.
3. בהוסטלים הנ"ל נעשית עבודה מקצועית מאוד ומסורה מאוד ולראיה מאות הנערות ששוקמו וניצלו לאורך שנות פעילותם. בהוסטלים נצבר במהלך השנים ניסיון ונוצר גוף ידע של טיפול בנערות המצוקה שערכו לא יסולא בפז. סגירת ההוסטלים כפי שהיא מתוכננת תביא לאובדן ניסיון ומסורת טיפולית מפוארת.
4. ההוסטלים הנ"ל מהווים עבור הבוגרות, גם שנים רבות לאחר סיום שהייתן בהוסטל וגם לאחר שכל הצוות הטיפולי התחלף מעין תחליף לבית ולמשפחה. אין ספק שסגירת ההוסטלים תפגע נפשית גם בהן.
5. אנו משוכנעים שסגירת ההוסטלים תגרור עליה במספר הניסיונות האובדניים, הדרדרות לזנות, לסמים ולפשעה של נערות רבות.
6. ההוסטלים מונעים אשפוזים פסיכיאטריים מנערות לא מעטות וכך חוסכים מהן פגיעה נוספת בהערכה העצמית שלהן ובסטיגמה שלהן.
7. קיום מסגרות אלה בהיותן מסגרות שמשלבות נערות בקהילה חיוני ברצף הטיפולי שניתן לנערות בסיכון.

8. לפי מה שנודע לנו תהליך בסגירה של ההוסטלים נעשה בחוסר שקיפות, ללא התייעצות מקצועית, והינו לוקה בחוסר רגישות והעדר חשיבה מקצועית ביחס לעתידן של מסגרות אלה באופן קיצוני.
9. המסגרות המיועדות לסגירה (בית אריאל, אורנים, בית הצברית) הן מסגרות טיפול בקהילה השייכות לאופן הטיפול המשלב נערות חזרה בקהילה. הן מגיעות למסגרות או מהקהילה, או ממעון 'צופיה', או לאחר שהייה במעון נעול על מנת לשמור על רצף טיפולי. למסגרות אלו אין אלטרנטיבה מבחינת המענים הניתנים על ידי חסות הנוער.
10. העדר מסגרות טיפוליות דוגמת הוסטלים אלה בסל הכלים הטיפוליים לנערות במצוקה תיפגע אנושות בנערות החוסות בהן עכשיו והאלה שתהינה זקוקות להן בעתיד.
11. אנו מבקשים לעצור החלטה זו מיידית.

1. אהוד רוזנטל ירושלים
2. די"ר אבי ברמן הרצליה
3. די"ר יצחק מנדלסון ירושלים
4. ארנונה זהבי רמת השרון
5. שושי סיוון חיפה
6. די"ר איזבל בן אמו הרצליה
7. אורלי הלר טיבעון
8. די"ר בתיה שושני תל אביב
9. אלי היימן תל אביב
10. מיכל אילון תל אביב
11. די"ר מיכאל שושני תל אביב
12. די"ר חנה אולמן רחובות
13. שרי צ'יבולסקי מועצה מקומית עמק חפר
14. שימי תלמי משמר העמק
15. די"ר גילה עופר תל אביב
16. רות לביא תל אביב

17. צביקה שוורצמן תל אביב
18. רחל קלע רמות השבים
19. מיכל זלינגר הרצליה
20. איה בירגר תל אביב
21. חווה מלאך תל אביב
22. ד"ר אלי סמואל תל אביב
23. דבי הס אל-יניב חיפה
24. גליה אריאלי רחובות
25. הילל וייס ירושלים
26. סמדר אשוח תל מונד
27. נחמה אורדע חיפה
28. אורנה שרצקי הרצליה
29. דבורה צלנר רמת השרון
30. הדר קמפינסקי הרצליה
31. טובה זלץ ירושלים
32. מאיר ברנד ירושלים
33. מיכל יקיר אלישמע
34. חני בירן רמת השרון
35. ד"ר אדווה שוואבל תל אביב
36. עופרה שדות כפר בילו
37. חייה מרטון רחובות
38. יפעת גרימלנד רמת גן
39. ד"ר מרווין מילר כפר שמריהו
40. חני גרינברג פתח תקווה
41. ונסה פרמינגר רובין הרצליה
42. איריס לרמן הרצליה
43. גידי לוי תל אביב

44. גלעד עובדיה אבן יהודה
45. ענת קנדר רמת השרון
46. אמינה טייבר רמת השרון
47. דפנה לדין ירושלים
48. עפר דובריצקי הרצליה
49. איתי ויילר תל אביב
50. גדית אוריין תל אביב
51. ד"ר אמיר אזרחי צור הדסה
52. איריס פרח תל אביב
53. ד"ר גד בן-שפר רמת השרון
54. ד"ר יורם בן יעקב נס ציונה
55. רוני גרינוולד תל אביב
56. דניאלה שקרלסקי נס ציונה
57. רוני עמיאל צורן
58. יעל פרי זהר גני תקווה
59. שרון קורן לזרוביץ רמת גן
60. יעל שנהב שרוני מתן
61. מלכה הירש נפחאן לונדון
62. יורם קנצלר תל אביב
63. ד"ר אפי זיו תל אביב
64. דיצה משולם פרדס חנה
65. דורית לוין נס ציונה
66. אילנה מישאל תל אביב
67. נעמי הולר רחובות
68. ד"ר ענר גוברין תל אביב
69. מימי אילת תלאביב

70. סיגלית עוז רחובות
71. לילך דורון ענתי מזכרת בתיה
72. ד"ר רוני כרמלי הוד השרון
73. ד"ר שלומית ידלין גדות רמת השרון
74. ד"ר יורי סלע מטע
75. נחמה קדם אסולין בנימינה
76. טלי שומרוני קריית טיבעון
77. ד"ר אשר אפשטיין זיכרון יעקב
78. נעמי הולר רחובות
79. גיזל ורד תל אביב
80. יעל גושן קיתה חיפה
81. אורי נוח תל אביב
82. מיכל לב ארי משמר העמק
83. רותי ברקן תל אביב
84. יפה פרץ צדוק תל אביב
85. נריה קרין הרצליה
86. אלינור גוריון בשן גבעתיים
87. ליאת לוי וכטנברג כפר סבא
88. עידית ים זכרון יעקב
89. יעל מור תל אביב
90. אליסה חיימוביץ' תל אביב
91. יעל פרי זהר תל אביב
92. ד"ר עופרית שפירא תל אביב

נספח 22

3.5.2019

לכבוד:

שר הרווחה מר חיים כץ
ראש חסות הנוער גברת אלין אלול
העתק הרב יעקב ליצמן סגן שר הבריאות.

שלום רב,

הנדון: תחלפת חסות הנוער בדבר סגירת ההוסטלים

אנו נשות¹ בריאות הנפש העוסקות במקצועות הטיפוליים, בשירות הציבורי ובקליניקות פרטיות בעלות שנות ניסיון רבות בעבודה טיפולית, פונות אליכם בבקשה דחופה לעצור את החלטה בדבר סגירת מסגרות חסות הנוער. מדובר בהוסטלים בית הצברית, בית אריאל ואורנים, הנותנים מענה טיפולי לנערות בסיכון. רבות מאיתנו עבדו עם נוער בסיכון וחלקנו גם בהוסטלים טיפוליים או במסגרות דומות.

כנשות טיפול המטפלות באוכלוסייה זו אנחנו יודעות שקיום מסגרות אלה הכרחי כדי ליצור מגוון מענים לנערות בסיכון. כמו רוב העוסקים בתחום אנו מכירות את ההצלחות של ההוסטלים האלה שלעיתים קרובות נראות כמעשה ניסים. צוותי ההוסטלים האלה הצליחו במהלך השנים הרבות שהם פועלים להציל ולשקם מאות נערות שאלמלא עבודתם המסורה היו חיות חיים איומים ותלקן כנראה כבר לא היו בחיים. רוב הנערות המטופלות בהוסטלים עברו הזנחה והתעללות קשה מינית, נפשית ופיזית (לעיתים רבות שילוב של כולן) שנים רבות. לא מעטות מגיעות אליהם לאחר התנסויות בסמים, רקע פלילי, עבודה בזנות, ניסיונות אובדניים, אשפוזים פסיכיאטריים ועוד מהיכרות ישירה עם עבודת ההוסטלים (חלקנו כמדריכות צוותים בהוסטלים, כמעבירות השתלמויות, כמדריכות לשעבר, כמטפלות שפוגשות בוגרות הוסטלים, כמפנות להוסטלים, וכעובדות עם נוער בסיכון), אנחנו מכירות את העבודה המקצועית ואת המסירות העצומה של עובדות ועובדי ההוסטלים. מכירות את הנכונות שלהם להיות זמינים לנערות בכל שעות היממה, ללוות אתן במצבי החיים השונים הרבה מעבר לשעות העבודה, לשמור אתן על קשר לאורך שנים גם לאחר שסיימו את שהיתן הרשמית בהוסטלים ולתת מענה ריגשי כולל לנערות. בהוסטלים נצבר במהלך השנים ניסיון ונוצר גוף ידע של טיפול בנערות במצוקה שערכו לא יסולא בפז. סגירת ההוסטלים כפי שהיא מתוכננת תביא לאובדן ניסיון מצטבר שאין לו תחליף ואבדן של מסורת טיפולית מפוארת.

מניסיונו כמטפלות אנחנו יודעות שההוסטלים הצילו נערות רבות מאובדנות ויודעות גם שנערות רבות היו מגיעות לאשפוז פסיכיאטרי אלמלא קיום חלופה זו.

אנו מבקשות בכל לשון של בקשה למנוע צעד הרסני זה

¹ המכתב כתוב בלשון נקבה אך הוא מייצג את בני שני המינים

מירי צדוק מבשרת ציון
גילה הוכמן ירושלים
שלוית גרוס רום ירושלים
אילנה אדם בן חיים חיפה
נועה בר חיים ירושלים
חיים דויטש גבעת שמואל
אורית ליבוביץ ירושלים
נועם צדוק ירושלים

נספח 23

3.5.2019

לכבוד:
שר הרווחה מר חיים כץ
ראש חסות הנוער גברת אלין אלול
העתק הרב יעקב ליצמן סגן שר הבריאות.

שלום רב,

הנדון: החלטת חסות הנוער בדבר סגירת הוסטלים להערות בסיכון.

שמענו על החלטת חסות הנוער לסגור את ההוסטלים בית אריאל, בית הצברית ואורנים המטפלים בנערות בסיכון. אנחנו חברי המכון לאנליזה קבוצתית, אנשי בריאות נפש העוסקים במקצועות הטיפולים, בשירות הציבורי ובקליניקות פרטיות בעלי שנות ניסיון רבות בעבודה טיפולית. חלקנו עבדו עם נוער בסיכון, במסגרות שונות ואחדים אף בהוסטלים טיפוליים.

אנחנו בטוחים שקיום מסגרות אלה הכרחי כדי ליצור מגוון מענים לנערות בסיכון. כמו רוב העוסקים בתחום אנו מכירים את ההצלחות של ההוסטלים; הצוותים בהוסטלים האלה הצליחו במהלך השנים הרבות שהם פועלים להציל ולשקם מאות נערות שאלמלא עבודתם המסורה היו חיות חיים איומים וחלקן יתכן שחלילה כבר לא היו בחיים.

רוב הנערות המטופלות בהוסטלים עברו הזנחה והתעללות קשה מינית, נפשית ופיזית (לעיתים רבות שילוב של כולן) משך שנים רבות. לא מעטות מגיעות אליהם לאחר התנסויות בסמים, רקע פלילי, עבודה בזנות, ניסיונות אובדניים ועוד.

מהיכרות ישירה ועקיפה עם עבודת ההוסטלים אנחנו מכירים את העבודה המקצועית ואת המסירות העצומה של עובדות ועובדי ההוסטלים. מכירים את הנכונות שלהם להיות זמינים לנערות בכל שעות היממה, ללוות אתן במצבי החיים השונים הרבה מעבר לשעות העבודה, לשמור איתן על קשר לאורך שנים גם לאחר שסיימו את שהותן הרשמית בהוסטלים ולתת מענה ריגשי כולל לנערות. לפי מה שנודע לנו תהליך הסגירה של ההוסטלים נעשה בחוסר שקיפות, ללא התייעצות מקצועית, והינו לוקה בהעדר חשיבה מקצועית ביחס לעתידן של מסגרות אלה.

בהוסטלים נצבר במהלך השנים ניסיון ונוצר גוף ידע של טיפול בנערות במצוקה שערכו לא יסולא בפז. סגירת ההוסטלים כפי שהיא מתוכננת ופיטור הצוותים, תביא לאובדן ניסיון מצטבר שאין לו תחליף ואבדן של מסורת טיפולית חשובה.

אנו מבקשים בכל לשון של בקשה למנוע צעד הרסני זה

אליזבט רוטשילד, ירושלים
נורית גורן, כרמי יוסף
חגית צאן, יהוד
פנינה רפפורט, הרצליה
אורנה שור, ירושלים
עליזה רוזן, רמת השרון
ענת יוגב, הרצליה
שושי בריינר, הרצליה
גליה נתיב, רעננה
דיאנה טופולנסקי, תל אביב
אנקה דיטרוי, רחובות
ברכה הדר, תל אביב
בתיה רוזנטל, תל אביב
סוזי שושני, תל אביב
מירה בר, כפר סבא
סמדר אשוח, תל מונד
תמר עיני להמן, כפר אדומים
רון קובלסקי, תל אביב
ג'ודית קדוש קובלסקי, תל אביב
ד"ר עדו פלג, מצפה אביב
נעמי שגב, ירושלים
מיכאל חירורג, מעלות
רותי דואק, חיפה
נעמה צאן, קיבוץ אור הנר
רחלי אסף ביתן, רחובות
מרית יופה מילשטיין, תל אביב
מיכל גרנות, טבעון
דור רויטמן, נס ציונה
רינת גורי, פתח תקווה
סיגל פלינט, רמת גן
תמי אלעד, הרצליה
עידית שני אדום, כפר סבא
אלה סטולפר, תל אביב
גלי לוין, הוד השרון
שרה קלעי, ירושלים
רחל צינבסקי, רחובות
רבקה הראל, תל אביב
לוצי מרקס-נוימן, רעננה
שרון שגיא-ברג, הרצליה

נספח 24



09/03/2019

ב"אדר ב/תשע"ט

לכבוד:

ד"ר שירן רייכנברג, עו"ד

הקליניקה לזכויות ילדים ונוער, המרכז לחינוך משפטי קליני

הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית

שלום רב,

הנדון: סגירת ההוסטלים בית אריאל, אורנים ובית הצברית

מכתבך מיום 19.2.19

1. תחילה, אבקש לחשב תשומת ליבך לכך שמכתבך שבנדון הועבר לידיעתי באמצעות הלשכה המשפטית ולא ישירות על ידך.

2. באשר לפנייתך המקבילות, ברצוני להביא לידיעתך כי אנו עמלים על הכנת כלל המענים שהתבקשו על ידך כדלקמן:

2.1. ביום 13.1.2019 העברת למשרדנו בקשה לקבלת מידע ביחס לשימוש באמצעי ריסון וחדרים נעולים (קיים ברשות חסות הנוער בלבד). פנייה זו הגיעה אלינו ביום 24.1.2019, ומאז נעשתה עבודה רבה ומאומצת בכדי לספק את המענה המבוקש על ידך. עבודה זו כללה איסוף מידע רב ונתונים מכלל המעונות הממשלתיים והגיעה לידי סיומה.
המידע, הנתונים והמענה בנושא יועברו אלייך באמצעות פניות ציבור.

2.2. ביום 4.2.2019 העברת למשרדנו בקשה נוספת, לקבלת מידע ביחס לסגירת 'בית זיו'. גם המענה המלא והמפורט לפניה זו הושלם והוא יועבר אלייך במקביל באמצעות פניות ציבור.

רקע:

3. טרם מתן מענה ספציפי לכל אחת מהסוגיות אותן העלית בפנייתך שבנדון, הריני להביא בקצרה את הדברים הבאים:

א. **רשות חסות הנוער** – רשות חסות הנוער פועלת מתוקף תקנות חסות הנוער (מעונות), תשס"ו; ובהתאם לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול, תשל"א; 1971). הרשות משמשת כגורם הבלעדי במדינת ישראל האמון על **טיפול סמכותי-כופה במתבגרים**, בני נוער בגילאי 13-18, והיא משמשת כמענה הטיפולי-השיקומי האחרון לבני נוער בקצה הרצף הסיכוני.
בנוסף, פועלת הרשות בהתאם לחוק הנוער (טיפול והשגחה, תש"ך; 1960), תיקון מס' 6, תשל"ח; 1978, לפיו ניתן "להורות על החזקתו במעון או במעון נעול, כמשמעותם בחוק הנוער שפיטה, ענישה ודרכי טיפול".





אבחנה מהותית זו מהווה בסיס להבנת פעילות הרשות, בתוך רצף המענים הניתנים לקטינים, כגוף הרשמי היחידי האמון על טיפול סמכותי כופה במסגרות חוץ ביתיות. בהקשר זה אציין כי במדינת ישראל מופעלים כ-40,000 מקומות לילדים ובני נוער, המספקים מענה חוץ ביתי לכלל הרצף הסיכוני. מקומות אלו כוללים 23,000 מיטות בפנימיות המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער (במשרד החינוך), כ-4,000 מיטות במשפחות אומנה, כ-7,500 מיטות בפנימיות ומשפחתונים בשירות לילד ונוער, כ-3,000 מיטות בהוסטלים, משפחות אומנה ומסגרות ייעודיות לילדים ונוער עם מוגבלויות, כ-1,000 מיטות בשירות נוצ"ץ (לנוער, צעירים וצעירות) וכ-1,300 מיטות ברשות חסות הנוער. לפיכך, התייחסותי דלהלן תתמקד בחסות הנוער, בראיית רצף המענים הכולל, ובראיית מקומה הייחודי והבלעדי, כגוף האמון על טיפול סמכותי-כופה במתבגרים.

ב. תקצוב – פעילות הרשות מתוקצבת באמצעות שני סעיפים תקציביים:

ב.א. 23.11.66.20 – הפעלת מעונות ממשלתיים – סעיף זה מתוקצב בסכום העומד על כ-86 מלש"ח לשנת 2019, לטובת הפעלת כלל הפעילות במעונות הממשלתיים, הנעולים, הסגורים והאבחוניים. במעונות אלו נכון להיום 303 מיטות זמינות, ובמהלך שנת 2019 אמורות להיפתח קבוצות נוספות במעונות אלו בהיקף של 71 מיטות נוספות.
ב.ב. 23.11.66.03 – הפעלת המעונות הפתוחים של החסות באמצעות מיקור חוץ בסכום העומד על כ-125 מלש"ח בשנה. סעיף זה מתוקצב על ידי משרד האוצר כסעיף **מכסתי**, הכולל 950 מכסות באמצעות התקשרות עם מפעילים במכרזים להפעלתם. סכום ההועדה עבור כל נער/ה במסגרות אלו נע בין 13,500 אש"ח ועד 16,000 אש"ח בחודש.

ג. התקשרויות ומכרזים – כידוע, משרדי הממשלה, והרשות בכללם, מחויבים לעבוד עפ"י חוק חובת המכרזים (תשנ"ב; 1992) ותקנותיו, המהווים את התשתית להתקשרות במיקור חוץ. דרך המלך להתקשרויות הינה במכרז כפי שנקבע בסעיף 2 לחוק, כאשר ההארכות מוגדרות בהסכם ההתקשרות, בהתאם לתקנות ובכפוף לדרישות המקצועיות.

בהתאם לכך, מפרסמת הרשות מעת לעת מכרזים להפעלת מסגרות חוץ ביתיות (מתקציב המכסות האמור לעיל), כאשר בכל מכרז מצוינת תקופת ההתקשרות, כולל ההארכות והאופציות השונות. מכרזים אלו מתעדכנים מעת לעת, בכל מועד פרסום מחדש, כאשר הפרסום המחודש מאפשר בידי הגורמים המקצועיים ברשות לעדכן מודלים טיפוליים, להגדיר מאפייני אוכלוסיית היעד, להטמיע הפקת לקחים ומנגנוני בקרה ופיקוח, לפתח מענים חדשים ומותאמים לצרכים המשתנים של בני הנוער, הכל עפ"י מדיניות המשרד והתקציבים. דרך עבודה זו יכולה להוביל לשינוי של מפעיל מסוים במידה ולא יזכה בשנית במכרז הפעלה במסגרת התמודדותו על המכרז, גם אם הפעיל את המסגרת לשביעות רצונו המלאה של המשרד. יחד עם זאת, אנו מעודדים כל מפעיל להמשיך ולהעסיק עובדים מקצועיים ממפעילים





קודמים, ופועלים בדרכים שונות (כגון באמצעות הכשרה, פיקוח ובקרה) בכדי לשמר את הידע והטיפול המקצועי.

סיום התקשרות עם בית סנונית ומעונית עפולה של עמותת 'מלכישוע'

4. במכתבך שבנדון, התייחסת (בסעיף 6) לסגירת הוסטל בית סנונית ומעונית עפולה של עמותת מלכישוע. הריני להבהיר כי הסכם ההתקשרות עם מסגרות אלו יגיע לסימו ביום 31.3.2019, לאחר מימוש כל אופציות הארכת ההתקשרות כפי שהוגדרו בהסכם.
5. כאמור לעיל, מועד סיום ההתקשרות היה ידוע לנו מבעוד מועד, ולכן נערכו הגורמים המקצועיים לתכנית המשך עבור כל אחת ואחד מהשוהים במסגרות אלו (5 נערות בבית סנונית, נער אחד ועוד 5 צעירים מעל גיל 18 במעונית עפולה).
- בהקשר זה, אביא לידיעתך כי בחודש אוקטובר 2016, בהובלת השר חיים כץ התקבלה החלטת ממשלה מספר 2014 שעניינה הקמת התכנית הלאומית 'יתד' לצעירים בסיכון (בגילאי 18-25).
- במסגרת תכנית זו, נפתחו במהלך השנתיים האחרונות 50 דירות מעבר, ומכרז נוסף להפעלת 40 דירות מעבר נוספות צפוי להתפרסם במהלך חודש מרץ 2019.
- אנו פועלים כיחידות אורגניות שותפות בתוך מינהל ומשרד אחד, בכדי לשמר את הרצף הטיפולי ולבצע העברה מיטבית בין מסגרות ילד ונוער, חסות הנוער ותכנית 'יתד'.
- עמותת 'מלכישוע' מוזמנת להתמודד על מכרזי הפעלה אלה, ככל מפעיל אחר, כמו גם על מכרזים שיפורסמו בהתאמה לצרכים השונים שאוכלוסייה זו מביאה עמה.

סיום התקשרות עם בית אריאל, אורנים ובית הצברית

6. תקופת ההתקשרות עם ההוסטלים בית אריאל, אורנים ובית הצברית, הוגדרה בהסכמי ההתקשרות, כאשר בכולם מצויין (ס' 3.1 להסכמי ההתקשרות) "הסכם זה נעשה לתקופה של חמש שנים, מיום 01.07.2014 ועד יום 30.6.2019". עובדה זו הינה ידועה מראש לכל מפעיל הזוכה במכרז, כבר במעמד החתימה על החוזה.
7. במכתבך שבנדון הועלתה הטענה (בסעיפים 8 ו-9), כפי שאף נטען והופץ באמצעי התקשורת, כי "אין הפנייה של נערות לאף אחד מההוסטלים האלו כבר זמן רב", ובכך דה-פקטו המשרד 'מייבש' מסגרות אלו.
- טענה זו אינה עולה בקנה אחד עם ניתוח מקיף ומלא שערכנו במהלך השנה האחרונה אודות כלל המושמים למסגרות הפתוחות, ובכללן שלוש מסגרות אלו. בניתוח זה נבחן היקף התפוסה בכלל מסגרות הרשות, תוך התייחסות לרצף הטיפולי, לסוג המסגרות, למגדר, למגזר ולמאפיינים טיפוליים נוספים.





ביחס למסגרות ספציפיות אלו, עולה כי:

- 7.1. בית אריאל – בשנים 2017-2018 חסו בהוסטל 31 נערות, כאשר 11 מתוכן נקלטו במהלך שנת 2018. הגיל הממוצע בקליטה היה 15.8. כידוע, מדובר במסגרת ארוכת טווח. מניתוח הנתונים עולה כי ב-19 מקרים ההשמה הסתיימה טרם זמנה, בממוצע 267 ימים טרום הזמן שנקבע בפועל. 12 מתוך מקרים אלו, בשל החמרה במצבה של הנערה, היא הופנתה (על ידי המסגרת במרבית המקרים) להשמה במעון ממשלתי נעול. אציין כי בחמישה מקרים אף נעשה ניסיון, לאחר תקופת שהות במעון הממשלתי, להשיב את הנערה להוסטל, אך שלושה מבין מקרים אלו לא צלחו, והנערות הופנו מחדש למעון ממשלתי נעול.
- 7.2. אורנים – בשנים 2017-2018 חסו בהוסטל 28 נערות, כאשר 12 מתוכן נקלטו במהלך שנת 2018. הגיל הממוצע בקליטה היה 15.7, ואף במסגרת זו ב-11 מקרים ההשמה הסתיימה טרם זמנה, בממוצע 218 ימים טרום הזמן שנקבע בפועל. 4 מתוך מקרים אלו, בשל החמרה במצבה של הנערה, היא הופנתה להשמה במעון ממשלתי נעול.
- 7.3. בית הצברית – בשנים 2017-2018 חסו בהוסטל 31 צעירות, הגיל הממוצע בקליטה היה 19.5 כאשר 12 מתוכן נקלטו במהלך שנת 2018. אף במסגרת זו, ב-17 מקרים ההשמה הסתיימה טרום זמנה, בממוצע 207 ימים טרום הזמן שנקבע בפועל. יש לציין כי במרבית המקרים (11 מקרים) ההשמה הופסקה בשל סירוב החוסה להמשיך ולשהות במסגרת.
- נתונים אלו מוכיחים, מעבר לכל ספק, כי משרדנו אינו נוקט בכל צורה של ייבוש, יאי הפנייה, או בכל דרך אחרת למול הוסטלים אלו. ההיפך הוא הנכון, שהרי הופנו להוסטלים אלו בשנים האחרונות, כולל לאורך כל שנת 2018, מספר מופנות אשר גדול אף יותר מקיבולת התפוסה במסגרת. ברור לכל כי לו היו המסגרות מצליחות לשמר את המושמות בהן, לכל הפחות לתקופת ההשמה המוגדרת לכל אחת ואחת, הרי שהן היו כיום בתפוסה מלאה.
8. יתר על האמור לעיל, נעשתה בדיקה מעמיקה רבת שנים ביחס לחוסטלים אלו, אשר לכל אחד מהם הקצאה של 16 מקומות, וזאת כחלק מתהליכי ניתוח ותכנון מדיניות סדורים. בניתוח זה נבחן מודל הפעלת מסגרות אלו החל מיום תחילת הדיווח השוטף שניתן על ידי המסגרות במערכת המסייר, מעל ל-20 שנה, תוך בחינת מדדי תפוקה ותוצאה שונים (משך השהות במסגרת, סיום טרום מועד ההתחייבות, השמות חוזרות ועוד).





ביחס למסגרות ספציפיות אלו עולה כי:

בית אריאל	אורנים	בית הצברית	
27.9.2000	6.3.1995	1.1.1997	תאריך תחילת דיווח
166	170	224	מספר מושמות עד היום
8.7 (54%)	7 (44.2%)	10 (62.5%)	ממוצע השמה
48%	45%	29%	אחוז השמות חוזרות
375.67	440.43	304.25	ממוצע שהות (ימים)
52.4%	44%	61%	אחוז השמות שהסתיימו טרום זמנם
199.6	181.97	181.9	ממוצע ימי העזיבה טרום זמן הסיום

9. אבקש להדגיש ולהבהיר, המשרד רואה בכל מקרה הצלחה מקרב בוגרות הוסטלים אלו גאווה וסיפוק רב ואולם מחובתנו לראות את התמונה בכללותה ולחקור מה עלה בגורלן של מרבית הנערות והצעירות ששהו בחוסטלים לאורך השנים. איננו יכולים להתעלם מאחוזי הנשירה הגבוהים במסגרות אלו, הכוללים אף נשירה לאחר השמה שנייה ושלישית!!

10. זה המקום להזכיר מחקר מקיף אשר ערך המשרד בשנת 2012, שביצע מעקב אחר בוגרי הרשות. במחקר, שנערך בשיתוף עם האוניברסיטה העברית והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נדגמו 500 בוגרי הרשות (במעקב עד גיל 25), במטרה לבחון את השתלבותם בחברה. להלן הממצאים העיקריים:

- 2.9% מבוגרי החסות היו זכאים לתעודת בגרות בבגרותם, ו-1.3% זכאיות בקרב הבוגרות.
- 15% זכאים לתעודת 12 שנות לימוד.
- 91% מבוגרי החסות הואשמו בפלילים (ו-32% מהבוגרות).
- 61% מבוגרי החסות המשיכו להיות מעורבים בפלילים בבגרותם, והינם מטופלים על ידי שירות המבחן למבוגרים.
- 60% מבוגרות החסות המשיכו להיות נזקקות בבגרותם, והינן מטופלות על ידי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.
- 49.7% מהבוגרות היו כבר אימהות, לכל הפחות לילד אחד (40% מתוכם עוד לפני גיל 20).
- 35% מבוגרות החסות ביצעו לכל הפחות הפסקת הריון אחת.
- אמנם 63% מתוכם השתלבו בשוק העבודה, אך רק 40% מתוכם הצליחו להחזיק בעבודה מעל ל-10 חודשים, והשכר החודשי הממוצע שלהם עמד על 3,800 ₪.





ממצאים מטרידים אלה מחייבים אותנו לעשות כל מאמץ ולהמשיך ולשפר באופן מתמיד את המענים הניתנים לבני הנוער השוחים במסגרות השונות של החסות. אכן, נוכל למצוא מעת לעת סיפורי הצלחה מרגשים ומעוררי השראה, ואנו מוצאים חשיבות להעלותם ולהפיח תקווה ואופטימיות לבני הנוער החוסים במסגרותינו. יחד עם זאת, חובתנו המוסרית, המקצועית והציבורית, **להתייחס לרוב**, אשר לא זכו להתגבר ולממש את הפוטנציאל החיובי הגלום בהם, ולא זכו לחיות חיים נורמטיביים עבורם ועבור הדורות הבאים.

11. זאת ועוד, **הממצא העיקרי שנמצא במחקר הוא כי רק שהות ארוכה וממושכת במסגרת הייתה כמשתנה המוסיף לסיכויי השיקום של הבוגר/ת**. המעברים התכופים בין המסגרות, אחוזי הנשירה הגבוהים והיעדר היכולת להתמודד למול מקרים מורכבים, הם עצמם משמשים כחלק מההתדרדרות במצב הטיפולי, ולא כחלק המועיל לתהליך הטיפולי, בניגוד לאופן שבו הוצגו הדברים לציבור.

הוסטלים במבנים בבעלות המדינה

12. **לטענה שהושמעה בדבר סגירת ההוסטלים, מתוך כוונה למכור את המבנים בהיותם נכס נדלני יקר ערך אין כל אחיזה במציאות. אדגיש כי אין בכוונתנו למכור מבנים אלו או להסב אותם לכל שימוש אחר, והם ימשיכו לשמש את אוכלוסיית בני הנוער של החסות במסגרת מכרזי ההפעלה החדשים**. בתום תקופת ההתקשרות, כאמור ב-30.6.19, משרדנו יתחיל בשיפוץ נרחב ובהשקעה תקציבית גדולה של מבנים אלו, במקביל לפרסום מכרזי הפעלה חדשים למסגרות שיופעלו במבנים אלו, בהתאם לצרכי ומאפייני המופנים והמופנות לרשות. לעמותות 'אותות' ו'ענב', המפעילות כיום במכרז מסגרות אלו, כמו גם מסגרות אחרות בחסות בהיקפי התקשרות של עשרות מיליוני שקלים בשנה, עומדת הזכות להתמודד על מכרזים אלו, ככל גורם מפעיל אחר ובהתאם לחוק חובת המכרזים והתקנות בנושא.

אלטרנטיבות טיפוליות

13. אף הטענה לפיה למסגרות אלו אין אלטרנטיבה אחרת מבחינת המענים הניתנים על ידי רשות חסות הנוער (סעיף 16 למכתבך) איננה נכונה ואינה תואמת למציאות בשטח.

14. ראשית, כפי שציינתי לעיל, החל משלהי שנת 2016 משרדנו החל לפתח מענים רבים לטובת צעירים וצעירות בסיכון, במסגרת התכנית הלאומית 'יתד', זאת כולל הקצאת תקנים רבים לרשויות המקומיות, הקצאת תקציבי פעולה רבים להפעלת תכניות טיפול, ליווי ושילוב בקהילה, כמו גם הפעלת רצף מענים חוץ ביתיים לצעירים וצעירות בסיכון, החל ממקלטי חירום והוסטלים ארוכי טווח, דרך דירות מעבר ודיוריות ועד לסיוע בשכר דירה לעצמאים שבהם. רצף מענים זה כולל **500 מיטות בקירוב**, והצעירות השוהות כיום ב'בית הצברית' תוכלנה להשתלב במענים השונים בעת סיום ההתקשרות, בהתאם לצרכיהן האישיים והתכנית הטיפולית שתוכן עבורן.





לא למותר לציין כי תכנית 'יתד' הינה התכנית האמונה על הטיפול בצעירים ובצעירות במצבי סיכון והדבר אינו נמצא בתחום אחריותה של הרשות. בשנות העבר, ובהיעדר מענים אחרים, היה מקום לרשות לפתוח מסגרות ייעודיות לצעירות וצעירים, אך אין הדבר כך כיום, כאשר תקציב התכנית הלאומית 'יתד' עומד על **למעלה מ-70 מלש"ח לשנת 2019**, ומכרזי הפעלה חדשים למסגרות חוץ ביתיות בתכנית זו מתפרסמים מעת לעת.

15. בנוסף לכך, ישמר רצף המענים הטיפולי הקיים ברשות (מרחב מגן, קידום ושילוב), בתום ההתקשרות עם הוסטלים אלו.

כך למשל, לאחר סיום ההתקשרות עם הוסטלים 'בית אריאל' ו'אורנים', הרשות עדיין תמשיך להפעיל הוסטלים ייעודיים לנערות בקצה הרצף הסיכוני, **אליהם אין רשימת המתנה**, נכון להיום ישנן 38 מיטות פנויות. הרשות תמשיך להפעיל מסגרות כוללניות לנערות בלבד וזאת בנוסף להרחבת המקומות במעונות הממשלתיים הייעודיים (מסילה וצופיה) ושילוב נערות במסגרת הקהילות הטיפוליות לטיפול בהתמכרויות.

מכרזים עתידיים

16. בנוסף לכל האמור, אביא לידיעתך כי במהלך שנה זו ביצענו מיפוי מקיף של מאפייני המושמים בפועל במסגרות החסות, זאת על סמך ניתוח של נתוני המופנים למסגרות החסות לאורך השנים. התייחסותנו המלאה בנושא הועברה במהלך שנת 2018 לבג"צ, במסגרת הליך 9511/17, ואף נדונה בהרחבה בוועדה בה נכחת. מיפוי הפרופילים השונים, משמש כחלק מגיבוש המכרזים העתידיים, והדבר נעשה בשיתוף גורמי מקצוע, מהמשרד ומחוצה לו, הן בתוך הרשות והן למול השירות לילד ונוער, עמותות מפעילות, חוקרים מהאקדמיה ועובדים מהשדה.

בנוסף למכרזי ההפעלה החדשים המיועדים להפעלת המסגרות במבנים הממשלתיים בירושלים, מתעתדת הרשות לפרסם מספר מכרזים בחודשיים הקרובים, אשר ישמשו כבסיס להפעלת מסגרות חדשות.

בין מסגרות אלו, נפרסם מכרז להפעלת מסגרות כוללניות לנערים ונערות, קהילות טיפוליות, חלופות מעצר, קורות גג ועוד, בהיקף של מאות מיטות חדשות.

לסיכום:

17. רשות חסות הנוער אמונה על שלומם, שיקומם ושילובם מחדש בחברה של בני נוער המצויים בקצה רצף הסיכון והסכנה במדינת ישראל. זוהי האחריות והחובה המוטלת עלינו ואנו נמשיך להוביל את כל המהלכים הנדרשים על מנת לספק את הטיפול הטוב ביותר עבורם. הגופים המפעילים, הינם הזרוע המבצעת של מדיניות המשרד ועליהם לקיים את כל תנאי ההתקשרות כמופיע במפרט המכרז, והכל תחת בקרה ופיקוח של המשרד. כל זאת, כאשר היקפי ההתקשרות עם הגופים המפעילים את המסגרות של חסות הנוער עומדים על כ- 210 מיליון שקל בשנה, דבר המדגיש את הצורך בניצול מיטבי של התקציב ובמימוש המכסות.





משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים חוסן חברתי לישראל



בשולי דברים אלו אציין כי בשנת 2017 הגענו למצב בו נוצלו 75% ממכסות חסות הנוער, בשל אי מימוש בפועל של המכסות ותפוסה ירודה. במצב זה אנו חוטאים פעמיים, הן אל מול ביצוע תפקידנו המקצועי, הנפגע בשל אי ניצול תקציבים, והן אל מול האוכלוסייה, אשר אינה מקבלת מענים חדשים ומותאמים

אשוב ואדגיש כי החלטה על סיום ההתקשרות במועד שנקבע בחוזה ההתקשרות עם ההוסטלים המופיעים בפנייתך נובעת אך ורק משיקולים מקצועיים, מתוך ראיית כלל צרכי החסות, פיתוח המענים הנדרשים וניצול המשאבים הקיימים באופן מיטבי. משכך, כל ניסיון להטות ולהשפיע על החלטות אלו מהווה התערבות בשיקולים מקצועיים וקביעת מדיניות הנתונים בידי המשרד, כמו גם ניסיון בפועל להטות את חוק חובת המכרזים, ולדרוש, שלא כדיו, פטור מקיום מכרז סדור למסגרות אלו, דבר שלא נסכים לקחת בו חלק.

בנוסף לכל האמור לעיל, נוכל להציע קיום מפגש ישיר עמכם, בהובלת מנכ"ל המשרד, על מנת לקיים שיח מקיף ופורח על טיפול המשרד בנוער וצעירים בסיכון.

בברכה,

אלון אלון

סמנכ"לית בכירה וראש מינהל

העתקים:

- ח"כ חיים כץ - שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
- ד"ר אביגדור קפלן - מנכ"ל המשרד
- עו"ד רינת ויגלר - יועמ"ש למשרד
- עו"ד ישי אילן - המשנה ליועמ"ש המשרד
- גב' ענת רוז - מנהלת אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות
- עו"ס נפתלי יעביץ - רמ"ט המינהל ומנהל תחום פרויקטים
- עו"ס מירי מוסקוביץ-אסולין - מ"מ מנהלת תחום (מיון ואבחון), רשות חסות הנוער
- כב' השופטת גלית ויגוצקי-מור - נשיאת בתי המשפט לנוער
- גב' מיכל גולד - מתאמת בין-משרדית למניעת עבריינות נוער, משרד המשפטים
- גב' מאיה רוז - מנהלת ביקורת בכירה, משרד מבקר המדינה
- גב' רחל דניאלי - ממונה על ייצוג קטינים, הסנגוריה הציבורית הארצית
- גב' לידיה רבינוביץ - ממונה על ייצוג קטינים, סיוע משפטי אזרחי



נספח 25

13 מרץ 2019

לכבוד

גב' אלן אלול – סמנכ"לית בכירה וראש המינהל

ד"ר אביגדור קפלן – מנכ"ל משרד הרווחה

שר הרווחה – מר חיים כץ

עו"ד רינת וייגלר – יועצת משפטית משרד הרווחה

הנדון: סגירת ההוסטלים בית אריאל, אורנים ובית הצברית

1. ביום 10.03.2019 התקבל במשרדי מענה על בקשת מיצוי ההליכים (להלן: "המענה"). על אף היותו עמוס מלל, הוא כלל מענה חלקי בלבד למידע שביקשתי במסגרת מיצוי ההליכים ששלחתי ביום 19.02.19 (להלן: "בקשת המיצוי הליכים" או "הבקשה"), ואין בו כמעט שום התייחסות קונקרטית לשאלות שנשאלו בבקשה.

2. לפני שאגיב לתוכן המענה, ברצוני להבהיר את השתלשלות העובדתית של הדברים:

3. ביום 25.02.19, כשבוע לאחר שנשלחה הבקשה למיצוי הליכים, התפרסמה הודעה רשמית בדבר "סיום ההתקשרות". ההודעה נשלחה לעמותות המפעילות ופורסמה כמעט במקביל באמצעי התקשורת. בנוסף, באותו יום פורסמה רפורמה תחת הכותרת "שלב נוסף ברפורמה בחסות הנוער יוצא לדרך". במסגרת הרפורמה פורסם כי:

"משרד העבודה והרווחה מעדכן אודות התקדמות תהליכי הרפורמה ברשות חסות הנוער שהחלה בשנת 2017 בהובלת שר העבודה והרווחה חיים כץ. לאחר ארבעה עשורים של התנהלות כושלת ותת תפוסה ברוב המסגרות של החסות החלה רפורמה במטרה לשפר את הטיפול והשיקום של בני הנוער המופנים למסגרות החסות."

כך, לפי הרפורמה שפורסמה על ידיכם הסיבה לסגירת המסגרות היא תת תפוסה והתנהלות כושלת של המפעילים.

4. ביום 06.03.19 התקיים סיור בבית הצברית ובבית אריאל, בהשתתפות ראש עיריית ירושלים מר משה לאון, גורמים נוספים מהעירייה, מנכ"ל משרד הרווחה מר אביגדור קפלן, סמנכ"לית בכירה אלן אלול, גורמים נוספים ממשרד הרווחה, וכן נציגי העמותות המפעילות את המסגרות, בוגרות המסגרות והח"מ.

5. במהלך הסיור נאמר כי אין כל כוונה לסגור את המסגרות אלא כוונת משרד הרווחה היא לקיים בכל שלושת המסגרות שבנדון שיפוץ, במהלכו יופץ מכרז להפעלת המסגרות. לא היתה כל התייחסות ללוח הזמנים הצפוי לקיום השיפוץ, האם פורסמו מכרזים לקיום השיפוץ, האם יש צורך ממשי בשיפוץ בכל המסגרות שבנדון ועוד.
6. ביום 10.03.19 התקבל במשרדי המענה לבקשה שנשלחה.

לגופו של עניין:

7. המענה שניתן עמוס לעיפה במידע שכלל אינו רלוונטי לבקשה ששלחתי. להלן פירוט השאלות שביקשתי עליהן מענה והתשובה שניתנה עליהן, אם בכלל:

א. **האם התקבלה החלטה לסגור מסגרות אלו?** על פי האמור בסעיף 6 למענה הסתיימה תקופת ההתקשרות עם המפעילים וכי "ההסכם נעשה לתקופה של חמש שנים..." ברצוני לציין כי על פי המכרז, בסעיף 1.4.3 "למשרד קיימת אופציה להארכת בחמש שנים נוספות...". כך שלמעשה ועל פי לשון המכרז ניתן להאריך את הסכם ההתקשרות.

ב. **על ידי מי התקבלה החלטה?** אין מענה. בסעיף 7 למענה מצוין כי נערך "ניתוח מקיף ומלא.... תוך התייחסות לרצף הטיפול, סוג המסגרות, למגדר, למגור ולמאפיינים טיפוליים נוספים". עם זאת לא צוין מי ערך את הניתוח, על בסיס אילו נתונים הוא התבסס, מה המאפיינים שהוא בחן ועוד. **ככל שקיים מסמך המתאר את הניתוח הנ"ל אבקש לקבל אותו.**

ג. **מה היה מועד קבלת החלטה?** לא ניתן מענה.

ד. **מה היו השיקולים שהובילו לקבלת החלטה על הסגירה?** במענה ניתנו שתי התייחסות לשיקולים שהובילו להחלטת הסגירה. האחד- נתוני השמה, והשני – מחקר אקדמי. לגבי המחקר האקדמי המופיע בסעיף 10, אציין כי המחקר התקיים בין השנים 2001-1996 ונערך על כלל הנערים והנערות של חסות הנוער בכל מסגרות ההשמה שיש לחסות, ללא כל אבחנה בין מסגרות פתוחות וסגורות, מגדר ועוד. **על כן, הוא אינו רלוונטי.** חוסר התייחסות הרצינית שלכם לסוגיה מעין זו ניכרת גם בנתונים שאותם העברתם. נציין רק דוגמא אחת על מנת להבהיר את החישוב הלקוי: לחלק את מספר הנערות במספר השנים מאז החל הדיווח זה נתון מגוחך שאין שום קשר בינו לבין המציאות הטיפולית בשטח. כך למשל, אם נערה נקלטה בחוסטל ושוהה בו ארבע שנים, על פי החישוב שעשיתם היא נספרת רק פעם אחת למרות שהיא היתה ארבע שנים בחוסטל. וזוהי רק דוגמא אחת לבעייתיות בנתונים שהצגתם בסעיף 8 למענה.

כך גם האמור בסעיף 11 למענה, המצטט את מסקנות המחקר המופיע בסעיף 10, אשר כפי שצוין לעיל אינו רלוונטי.

ה. **מה היו הקריטריונים שהובילו לקבלת החלטה זו?** לא ניתן מענה. נציין כי ישנן 23 מסגרות נוספות ברשות חסות הנוער הנמצאות באותו מעמד כמו המסגרות שבנדון. כלל לא ברור מהמענה ששלחתם מדוע דווקא שלושת מסגרות אלו הן המסגרות העומדות להיסגר. אציין כי היותן מסגרות הנמצאות על אדמת מדינה מעלות את החשש כי זה השיקול המרכזי שהוביל לבחירת מסגרות אלו דווקא.

1. **מה היתה התשתית העובדתית? מהמענה לא עולה באופן ברור מה היתה התשתית העובדתית עליה התבססה קבלת החלטה בדבר סגירת ההוסטלים.**
2. **האם יפורסם מכרז להפעלת מסגרות אלו? אם כן מתי? על פי המענה שניתן יתפרסם מכרז אולם אין כל התייחסות למהות המכרז, האם זהו מכרז לביצוע השיפוץ או להפעלת המסגרות, וכן האם מדובר במכרז להפעלת הוסטל בקהילה, מעון כוללני או מסגרת אחרת. אותה מייעד המשרד להקים במקום שלושת המסגרות שבנדון.**
3. **מהי האלטרנטיבה הטיפולית אותה חושב המשרד להציע לנערות הזקוקות לטיפול במסגרת הקהילה? במענה יש התייחסות לתכנית יתד כמענה טיפולי לצעירות השוהות בבית הצברית, כך מניחה הח"מ. חשוב לציין כי תכנית יתד אכן נותנת מענה לצעירים וצעירות חסרי עורף משפחתי, מפעילה דירות ומלווה את הצעירים והצעירות בהליכים שונים. עם זאת, אין בתכנית יתד מענה לצורך הטיפול של הצעירות השוהות בבית הצברית. לצעירות אלו יש צורך טיפולי אחר, למענה כוללני ורחב. הטיפול הניתן במסגרת תוכנית יתד פשוט אינו מספיק עבורן.**
4. **לגבי המענה הטיפולי אותו נותנים ההוסטלים בית אריאל ואורנים, מצוין במענה כי ישנם הוסטלים אחרים עם מיטות פנויות. על סמך הידוע לח"מ, ובהנחה ויסגרו המסגרות שבנדון, יפעלו במסגרת חסות הנוער שמונה הוסטלים המשלבים בקהילה בלבד (שאינם מיועדים לאוכלוסיות ספציפיות). כך, לא ברורה הטענה כי ישנן 38 מיטות פנויות במסגרות אחרות. יתרה מכך, נתון זה מעלה את השאלה על סמך מה הוחלט כי דווקא ההוסטלים שבנדון יסגרו. ככל שעולה הטענה כי ישנו ריבוי מסגרות זהות במסגרת חסות הנוער וכי יש תת תפוסה של כולן, מדוע נבחרו דווקא ההוסטלים בית אריאל ואורנים?**
5. **אוסף כי אין כל רלוונטיות לכך שהמעונות צופיה ומסילה יורחבו, שכן מדובר על מסגרות נעולות הנותנות מענה טיפולי שונה במהותו מהמסגרות שבנדון.**
6. **על כן, וכפי שנאמר לעיל, אין במענה שניתן תשובה קונקרטית לשאלות שנשאלו בבקשה למיצוי הליכים. מענה זה מעלה את התחושה של זריית חול בעיני הח"מ. אין כל הסבר מהותי מדוע המסגרות שבנדון הן אלו שנסגרות, מה השיקולים שעמדו בבסיס קבלת החלטה וכל השאלות שעלו במסגרת בקשת מיצוי החליכים.**
7. **משכך, הטענה כי מדובר בהחלטה שרירותית שאיננה סבירה, איננה מידתית והמשמעות העובדתית שלה היא קודם כל פגיעה חמורה ובלתי הפיכה בנערות, באנשי הצוות, אנשי המקצוע ובחברה הישראלית בכללותה עדיין עומדת.**
8. **אחזור ואדגיש כי הפגיעה היא כפולה: הן בנערות הנמצאות כיום בהוסטלים אלו ושעתידן מבחינת השמה ומבחינה טיפולית כרגע אינו ידוע, מה שמחווה פגיעה חמורה ואנושה בהליך הטיפול שלהן, והן בנערות שהיו מושמות בהוסטלים לולא החלטה זו. בנוסף, המענה כלל אינו מתייחס לחשיבות הניסיון המקצועי הנצבר באנשי הצוות המפעילים את מסגרות אלו עשרות שנים. חשוב ואדגיש, כי במסגרות אלו יש ניסיון טיפולי מצטבר של למעלה משלושים שנה של טיפול בנערות במצבי סיכון. למקצועיות כזו אין תחליף.**

קבלת החלטות על ידי הממשלה והשרים בתקופת בחירות

11. ביום 27.12.18 פרסם מר אביחי מנדלבלויט, היועץ המשפטי לממשלה, הנחיות בדבר הפעלת סמכות בתקופת בחירות של הממשלה והגדרתה כממשלה יוצאת. כפי שפורסם בהנחיה: "ממשלה יוצאת הפועלת ערב בחירות ושריה של הממשלה מחויבים באיפוק בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו". בהמשך ההנחיה מצוין כבוד היועץ כי "כאשר עומדות על הפרק החלטות בנושאים שאינם בגדר ניהול שוטף, על השרים (והרשויות המוסמכות האחרות במשרדי הממשלה) לערוך בדיקה מוקדמת בעניין זה מול היועץ המשפטי של המשרד הנוגע בדבר טרם קבלת ההחלטה".
12. כפי שציינתם בהודעות שנשלחו בתאריך 25.02.19, מדובר ברפורמה, מהלך אשר אינו בגדר ניהול שוטף אלא משנה את פני חסות הנוער כולה, ועל כן נדרש לכך אישור של היועצת המשפטית של משרד הרווחה.
13. על כן, אבקש לקבל בכתב את אישור היועצת המשפטית של משרד הרווחה לקיום הרפורמה בתקופה זו של ממשלה יוצאת.

סיכום

14. הח"מ מבקשת להדגיש כי אין בבקשה זו שום ניסיון להתערבות בשיקולים מקצועיים וקביעת מדיניות. מטרת הח"מ היא לדאוג למענה טיפולי הולם וראוי לנערות, ולהשמיע את קולן בפני מקבלי החלטות. על סמך המענה, לא התקיים כל דיאלוג עם נערות ונערות, צעירות וצעירים במצבי סיכון, וכן לא עם ארגוני המגזר השלישי הפועלים יום ולילה ללא לאות עבור אותם נערים ונערות, צעירים וצעירות, ואף לא עם גורמי המקצוע העוסקים בתחום במשרדי הממשלה השונים. כל שניתן להבין מהמענה הוא בליל נתונים שחלקם אינו רלוונטי וחלקם לא מבטאים נכונה את המצב בשטח.
1. על כן, מבלי לגרוע מכל האמור לעיל, אבקש שוב לקבל מענה בכתב על השאלות שנשאלו בבקשה הקודמת וכן על השאלות הבאות: על ידי מי התקבלה ההחלטה לסגור את המסגרות ומתי; מה היו השיקולים שהובילו לקבלת החלטה זו; מה היו הקריטריונים שהובילו לקבלת החלטה זו; מה היתה התשתית העובדתית שהובילה לקבלת החלטה זו; לאיזה מסגרות יתייחס המכרז שיפורסם; מתי הוא יפורסם; מה האלטרנטיבה הטיפולית אותה חושב משרד הרווחה להציע לנערות הזקוקות לטיפול במסגרת הקהילה. ככל שיש פרוטוקולים המתעדים את אופן קבלת החלטות אבקש לקבל אותם.
15. בשל דחיפות הנושא ועל מנת להימנע ממעשה עשוי אבקש לעכב את כל ההליכים הנוגעים לכך ולהגיב לטענות ולשאלות במכתב זה לכל המאוחר תוך שבעה ימים. בנוסף, בהמשך לאמור בסעיף 17 למענה, אשמח להיפגש עם כל מי שמוכן לשמוע את טענותיי.

ד"ר שירן רייכנברג, עו"ד



העתקים:

כבוד השופטת גלית מור ויגוצקי – נשיאת בתי המשפט לנוער

גב' מיכל גולד - מתאמת בין-משרדית למניעת עבריינות נוער, משרד המשפטים

גב' מאיה רוז - מנהלת ביקורת בכירה, משרד מבקר המדינה

גב' רחל דניאלי - ממונה על ייצוג קטינים, הסנגוריה הציבורית הארצית

גב' לידיה רבינוביץ' – ממונה על ייצוג קטינים, סיוע משפטי אזרחי

עו"ד ישי אילן – המשנה ליועמ"ש הממשלה

נספח 26

02 אפריל 2019

לכבוד:

כבוד היועץ המשפטי לממשלה

מר אביחי מנדלבליט

הנדון: קבלת החלטות על ידי הממשלה בתקופת בחירות

1. נושא פניה זו היא התנהלות משרד הרווחה בעניין סיום ההתקשרות עם העמותות המפעילות הוסטלים לקטינים וקטינות במצבי סיכון אשר הוצאו מביתם בצו הוצאה ממשמורת לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תשי"ך-1960, או בצו פלילי לפי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971, וכן הוסטל לצעירות במצבי סיכון.
 2. אקדים ואומר כי התנהלות משרד הרווחה בעניין זה היא בגדר פעולות היוצרות עובדה מוגמרת, אשר אין בהם כורח ודחיפות מיוחדת וניתן היה לנקוט באיפוק בהפעלת פעולות אלו, בוודאי טרם התייעצות או לכל הפחות הבניית חלופות סבירות, קל וחומר בתקופת בחירות.
 3. ביום 25.02.19, פורסם על ידי משרד הרווחה כי "שלב נוסף ברפורמה בחסות הנוער יוצא לדרך". במסגרת הפרסום צוין כי "במסגרת הרפורמה משרד העבודה והרווחה נוקט מהלכים משמעותיים שנועדו לשפר את הטיפול בבני הנוער המופנים למסגרות החסות". אמנם נטען במסגרת הפרסום כי סגירות המסגרות הינו חלק מהרפורמה אך בפועל, אין כל פרסום הקודם לפרסום זה לגבי מהן מטרות הרפורמה, וכן מה היא כוללת, מהן החלופות למסגרות הנסגרות ועוד.
 4. כפי שצוין במסגרת הרפורמה עצמה, מדובר במהלך מהותי אשר ההשלכות שלו בלתי הפיכות. על כן, אין מדובר בניהול שוטף אלא במהלך שמטרתו לשנות את פני חסות הנוער כולה.
 5. ביום 27.12.2018, פרסמת לממשלה ולשרים הנחיות בדבר הפעלת סמכות בתקופת בחירות. לפי שנכתב בהנחיה, יש לראות בממשלה כמכהנת מעיקרון רציפות הממשלה ולא מכוח אמון הכנסת, ועל כן הממשלה והשרים "מחויבים באיפוק בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו". אחד החששות בבסיס הנחיה זו, הוא החשש "מפני יצירת עובדות מוגמרות אשר עלולות להעמיד את הממשלה הנבחרת במצב בלתי הפיך".
 6. בנוסף נכתב כי כאשר עומדות על הפרק החלטות בנושאים שאינם בגדר ניהול שוטף, יש לצרף חוות דעת של היועץ המשפטי של המשרד טרם קבלת ההחלטה.
 7. הח"מ פועלת, מטעם נערות וצעירות השוהות כיום במסגרות אלו, למנוע את סגירתן. במסגרת פעולות אלו נשלח מטעם הח"מ מכתב מיצוי הליכים, עליו התקבל מענה ממשרד הרווחה, וכן פניה נוספת מטעם הח"מ בתאריך 18.03.19 עליה לא התקבל כל מענה.
- מכתבי מיצוי הליכים מטעם הח"מ מוכן מענה משרד הרווחה מצורפות לפניה זו



8. בפנייתי האחרונה התבקש המשרד להציג את אישור היועצת המשפטית בעניין הנחיית היועץ המשפטי שצוינה להלן. כאמור במכתבים המצורפים, פעולות אלה אינן יכולות להיחשב כפעולה בגדר ניהול שוטף אלא היא מהווה יצירת עובדות מוגמרות וכן, אין בה כל כוונה ודחיפות.
9. על כן, אבקש את התייחסותך הדחופה לנושא.

שירן רייכנברג, ע"ד
מ.ר. 43838


ד"ר שירן רייכנברג, עו"ד

הקליניקה לזכויות ילדים ונוער

נספח 27



היודף המסמטי למכסלה



ירושלים, י"ט טבת תשע"ט
27 דצמבר 2018

מס' מסמך: 004-99-2018-023453

לכבוד
מר צחי ברורמן
מזכיר הממשלה

שלום רב,

הנדון: קבלת החלטות על-ידי הממשלה והשרים בתקופת הבחירות

ביום 26.12.2018, אישרה מליאת הכנסת את חוק התפזרות הכנסת העשרים, התשע"ט-2018, לפיו הכנסת העשרים תתפזר לפני גמר תקופת כהונתה והבחירות לכנסת העשרים ואחת יתקיימו ביום 9.4.2019.

מכאן ואילך הפכה הממשלה המכהנת לממשלה יוצאת (ולאחר יום הבחירות – תהפוך לממשלת מעבר). ממשלה זו ממשיכה אמנם לכהן עד שתיכון הממשלה החדשה, אלא שמרחב הפעולה ואופן הפעלת סמכויותיה, כמו גם של העומד בראשה ושל חבריה, שונים משל ממשלה רגילה.

יצוין כי עוד קודם לקבלת החוק להתפזרות הכנסת העשרים, ביום 24.12.2018, הודיעו ראשי סיעות הקואליציה בחודעה משותפת על החלטתם להקדים את מועד הבחירות תוך שהכנסת העשרים תתפזר לפני גמר כהונתה. מבחינה משפטית, יש לראות במועד מוקדם זה כמועד שבו התחילה תקופת הבחירות לצורך תחולת ההנחיות הנוכחות לחלף, כיוון שהחל ממועד זה מתקיימים התנאים המהותיים המצדיקים להביא בחשבון את השיקולים ואמות-המידה שנקבעו ביחס לתקופת הבחירות.

מספר פסקי דין שניתנו על-ידי בית המשפט העליון עוסקים במעמדה ובסמכויותיה של ממשלה יוצאת ובסייגים החלים על הפעלת סמכויות אלו על-ידי הממשלה ועל-ידי חבריה בתקופה של ערב בחירות (ראו: בג"ץ 5167/00 מרז' וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(2) 455 (2001); בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר (26.12.2005); ובג"ץ 2453/06 ההסתדרות הדמואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (21.3.2006)).

פסקי הדין עסקו במקרים בהם הממשלה המכהנת הפכה לממשלה יוצאת כתוצאה מהתפזרות של ראש ממשלה שנבחר בבחירה ישירה בהתאם לחוק-יסוד: הממשלה הקודם (בג"ץ 5167/00



היועץ המשפטי לממשלה

הפסיקה על חשש מוגבר להעדפת האינטרס המפלגתי הצר על פני האינטרס הציבורי. חשש נוסף עליו הצביעה הפסיקה הוא מפני יצירת עובדות מוגמרות אשר עלולות להעמיד את הממשלה הנבחרת בפני מצב בלתי הפיך.

קשה לקבוע מסמרות מראש בעניין זה של היקף המגבלות החלות. כדברי בית המשפט, מדובר בשאלות של "איוון עדין" בין "חובת העשייה לבין הריסון והאיפוק הנדרשים", וההחלטה בכל מקרה ומקרה היא פרי של איוון בין השיקולים השונים הנוגעים לעניין בנסיבות אותו מקרה. בהקשר זה תשומת הלב מופנית להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, שפורסמו במהלך השנים, אשר נוגעות לתקופת הבחירות.

עוד מופנית תשומת הלב לכך שלאחר בחירת הכנסת החדשה ועד לכינון ממשלה חדשה, תיחשב הממשלה ל"ממשלת מעבר" ותכחן בתפקידה אך ורק מכוחו של עקרון רציפות הממשלה, תוך שגם לנתון זה נודעת משמעות במסגרת אותו "איוון עדין" הנזכר לעיל (וראו לעניין זה גם סעיף 14 בפסק דינה של הנשיאה מ' נאור בבג"ץ 1004/15 התנועה למשילות ודמוקרטיה נ' השר לביטחון פנים (1.4.2015)).

לפיכך, כאשר עומדות על הפרק החלטות בנושאים שאינם בגדר ניהול שוטף, על השרים (והרשויות המוסמכות האחרות במשרדי הממשלה) לערוך בדיקה מוקדמת בעניין זה מול היועץ המשפטי של המשרד הנוגע בדבר בטרם קבלת החלטה.

אודה על הפגת מכתבי זה לשרים, ועל הקפדה מצד מזכירות הממשלה, בעת קביעת סדר יומן של הממשלה ושל ועדות השרים בתקופת זו, כי הוחז הדעת המשפטיות המצורפות לחצעות להחלטה יכללו התייחסות לסמכות הממשלה בתקופה הנוכחית. כמובן שנעמד לרשותכם בכל שאלה בעניין זה ככל שיידרש.

בברכה,


אביחי מנדלבלט

הערת:

חייב בנימין נתניהו, ראש הממשלה
המשנים היועץ המשפטי לממשלה
היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה

נספח 28



לכבוד:

ד"ר שירן רייכנברג, עו"ד

הקליניקה לזכויות ילדים ונוער, המרכז לחינוך משפטי קליני
הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית

שלום רב,

הנדון: סגירת חלופת המעצר 'בית זיו'

סימוכין: מכתבך מיום 4.2.19

במענה לשאלותיך, להלן התייחסותנו:

1. הסכם ההתקשרות עם עמותת 'אותות', במסגרת מכרז 185/2014 להפעלת חלופת המעצר 'בית זיו' היה עד ליום 31.12.2018.

מדובר במסגרת אשר לאורך כל שנות פעילותה לא עמדה בתנאי המכרז, בעיקר בכל הנוגע להעמדת המבנה והעמדת כוח האדם להפעלת המסגרת, הכול כמתחייב בתנאי ההסכם, דבר שגרם לאי יכולתה של החסות לקלוט נערים בחלופת המעצר והותרתם של בני נוער רבים בכלא אופק בעוד שבמסגרת מקומות בלתי מנוצלים.

הדוגמא הכוללת במקרה זה, כפי שאף ציינתי בדיון בכנסת בו נכחת, הינה העובדה כי העמותה זכתה להפעיל מסגרת בת 16 מקומות, אולם העמידה בפועל מבנה שאינו יכול להכיל יותר מ-12 נערים. לצד זאת, בהיותה חלופת מעצר ומסגרת חרומית, תוגמלה עמותת 'אותות' באופן אוטומטי על 80% תפוסה (מתוך 16), בעוד שהתפוסה הממוצעת עמדה על כ-8 נערים. בכך למעשה קיבלה העמותה המפעילה סכומי כסף גבוהים על שירות שלא סיפקה.

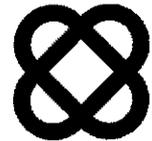
זאת ועוד, במיפוי עומק שערכנו לכלל המופנים לבית זיו, החל מיום הפעלת המסגרת (בשנת 2008), נמצא כי אחוז ההפניות החוזרות לשירות המבחן לנוער (עקב מעורבות מחודשת בפלילים לאחר השתתפות בחלופה) הגיע ל-75.3%.

בשל מכלול נתונים אלו, התקיימה ישיבה דחופה בנדון עם מנכ"לית עמותת 'אותות', הגב' תמר אלון, ביום 22.7.18, בה הוצבו יעדים לאיוש המקומות הריקים וכוח האדם במסגרת - מצ"ב פרוטוקול סיכום הישיבה.

הגב' אלון זומנה לישיבה בעקבות רצף אירועים חמורים, שכללו בריחה משותפת של חמישה נערים, אי מוגנות מתמשכת של הנערים, נטישה של מדריכים רבים את מקום עבודתם וחוסר יכולת המסגרת והעמותה להתמודד עם מצבי קיצון אלו.

2. בהמשך להתייחסותי המפורטת אלייך, במכתבי המקביל ביחס לסגירת הוסטלים, אשוב ואדגיש בפנייך כי הננו פועלים בהתאם לחוק חובת המכרזים, ומשכך סיום ההתקשרות נעשה עפ"י המועד שנקבע בהסכם. השיקולים לסיום ההתקשרות, מבלי למצות את כל האופציות, נתונים בידי המשרד בלבד, דבר המעוגן בנוסח ההסכם החתום. בידי הגורמים המקצועיים שיקולים הכוללים בין היתר אי עמידה





בייעודן, אחוזי תפוסה נמוכים לאורך זמן, אחוזי נשירה גבוהים במיוחד (כולל בהשמות חוזרות), בריחות
וחוסר מוגנות עד לכדי העמדתם במצבי סיכון.

3. מסגרות חדשות נפתחות בהתאם לצרכי המופנים, על פי תמונת ההפניות השנתית והרב-שנתית.
4. חלופת מעצר עבור קטינים מהמגזר הערבי אינה נפתחת בשל היעדר היתכנות להפעלת מסגרת שכזו. אנו
קולטים קטינים מהמגזר הערבי, בצו פיקוח מעצרים (כחלופת מעצר) במעונות ממשלתיים ובמסגרות
שונות של חסות הנוער, בהתאם למקרה הפרטני ועל פי הצורך.
5. לסיום, אבקש להביא בפנייך כי התייחסותך להחלטת הממשלה 3711, ביחס למסגרת זו, אינה רלוונטית.
כידוע, נציגי משרדנו שימשו כתברים קבועים בוועדה המקדימה להחלטת הממשלה, כמו גם בוועדת
ההיגוי שנקבעה לאחר החלטת הממשלה, למימוש בפועל של ההמלצות.
כך אנו פועלים, בין היתר, בכדי לממש את המלצות הוועדה ולהביא לכדי שילוב מיטבי של קטינים במגוון
רחב של מסגרות תחת צו פיקוח מעצרים, ובהתאם לצרכי הקטין. בימים אלו ישנן 6 מסגרות ברחבי
הארץ (דרום, מרכז וצפון) אשר יכולות לקלוט קטינים תחת צו פיקוח מעצרים ('כחלופת מעצר'), ואנו
ממשיכים לפעול בכדי לעמוד ביעדי הוועדה לשילוב רצף של 10 מסגרות ייעודיות לקליטת קטינים בצו
פיקוח מעצרים, בהתאם להמלצות וועדת ההיגוי והצוות הבין-משרדי בנושא.
בהזדמנות זו, אני מוצאת לנכון להוסיף ולציין כי נכון למועד כתיבת שורות אלה אין נערים הממתיינים
להשמה בחלופת מעצר, על אף שיזמנו פניה לכל הגורמים המפנים- מצ"ב.

בברכה

אלון אלול

סמנכ"לית בכירה וראש מינהל
מ"מ הממונה על המעונות

העתקים:

עו"ס נפתלי יעביץ – רמ"ט המינהל ומנהל תחום פרויקטים

עו"ס מירי מוסקוביץ-אסולין – מ"מ מנהלת תחום (מיון ואבחון), רשות חסות הנוער





הכנסת

הכנסת העשרים
מושב חמישי

פרוטוקול מס' 260
מישיבת הוועדה לזכויות הילד
יום שני, ט' בטבת התשע"ט (17 בדצמבר 2018), שעה 11:45

סדר היום:

קריסת רשות חסות הנוער

נכחו:

חברי הוועדה:

יפעת שאשא ביטון – היו"ר
מרדכי יוגב
פנינה תמנו

חברי הכנסת:

דב חנין

מוזמנים:

סמנכ"לית בכירה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	אלין אלול
ראש מטה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	נפתלי יעבץ
מנהלת אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	ענת רוז
מנהלת תחום בכירה-דוברות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	אפרת בן עוז
מנהל מעון 'נווה חורשי', משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	רמי אמסלם
מפקחת מ"מ מנהלת מעון 'מסילה', משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	איילת כוכבי סמסליק
מנהל מעון 'גילעם', משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	דרור נגוסה
מנהל מעון 'נוף הרים', משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	נדאל עסקאלה
מנהל מעון 'אלבוסטן', משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	עאדל דיאב
סגן מנהל אגף חינוך ילדים ונוער בסיכון, משרד החינוך	אילן שמש
מדריכה ארצית חסות הנוער, משרד החינוך	שרונה מוסאי
מנהלת מח' פסיכיאטריה ילדים ונוער, משרד הבריאות	רחל מאור
מרכזת בכירה אלכוהול והתנהגות ממכרת, משרד הבריאות	קרן גולדמן
מח' ייעוץ וחקיקה פלילי, משרד המשפטים	מיכל גולד
מח' ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים	יעל בלונדהיים
מתמחה, משרד המשפטים	חן פירסט
סטודנטית, משרד המשפטים	דפנה לנגפלד
מרכזת בכירה תורה וכלים, המשרד לבטחון פנים	מורן טרבלסי
נשיאת בית משפט שלום לנוער, הנהלת בתי המשפט	גלית ויגוצקי מור
עו"ד לשכה משפטית, הנהלת בתי המשפט	חלי ברכה
ממונה ארצית על ייצוג קטינים, הסיוע המשפטי	לידיה רבינוביץ
ממונה מחוזית על ייצוג קטינים סיוע משפטי ת"א, הסיוע המשפטי	נטע ברק
ראש תחום נוער ארצי, פרקליטות המדינה	דפנה פינקלשטיין
ממונה ארצית על ייצוג נוער, הסנגוריה הציבורית	רחל דניאלי
מנכ"לית, המועצה הלאומית לשלום הילד	ורד וינדמן
מרכז המחקר והמידע של הכנסת	מריה רבינוביץ

- | | |
|--|-------------------|
| - יו"ר עמותת 'ענבי-עידוד נוער במצוקה | - דני גל |
| - מנכ"ל, עמותת 'ענבי-עידוד נוער במצוקה | - שי שער |
| - סמנכ"לית, עמותת 'ענבי-עידוד נוער במצוקה | - לימור שלח |
| - סמנכ"ל עמותת 'לחץ-חינוך, טיפול, שיקום | - עופר ירדן |
| - מלווה חסות הנוער, ארגון כוח לעובדים | - אלברט סופר |
| - ראש ענף חינוך ורווחה, ארגון כוח לעובדים | - מרטין וילר |
| - פורום ארגונים והורים למען ילדים עם מוגבלויות | - ולרי זילכה |
| - סטודנטית לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית בירושלים | - יובל גינצלר |
| - סטודנטית לעו"ס וקרימינולוגיה, האוניברסיטה העברית | - אופיר שרעבי |
| - מנחה בקליניקה לזכויות ילדים ונוער, האוניברסיטה העברית בירושלים | - שירן רייכנברג |
| - סטודנטית בקליניקה, מכללת להכשרת מורים | - דפנה גאולה שמגר |
| - סטודנטית, אוניברסיטאות ומוסדות אקדמיים | - עדי גיל |
| - שדלנית (אימפקט), מייצגת את פורום כפרי הנוער והפנימיות | - מתן אלקלעי |
| | - סלביק גלוסקין |

מנהלת הוועדה:

תמי ברנע

רישום פרלמנטרי:

ס.ל., חבר תרגומים

נספח 29

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

פעולות הביקורת

ברשות חסות הנוער, בהנהלת הרשות ובכמה מעונות ממשלתיים שבהם חוסים בני נוער שעברו על החוק ובני נוער במצבי מצוקה, נבדק הטיפול במחסור במקומות להשמת בני נוער במעונות ובמצוקת כוח האדם המקצועי בהם, תפקודם של המעונות, הפיקוח עליהם והמעקב אחר בוגריהם. כמו כן נבדקו יחסי העבודה בהנהלת הרשות והשפעתם על ניהולה התקין.

באגף לטיפול באדם המפגר שבמשרד הרווחה, במשרד האוצר, במזכירות הממשלה ובכמה מעונות פנימייה לאנשים עם פיגור שכלי נבדק אם תוקנו הליקויים שהועלו בביקורות קודמות של משרד מבקר המדינה בנושא רכישת שירותים חברתיים מגופים ציבוריים ופרטיים (בדוח שנתי 55 ב [2005], עמ' 721, ובדוח שנתי 57 ב [2007], עמ' 639). הביקורת התמקדה בהליך שקדם לקבלת שלוש החלטות ממשלה בדבר הפרטת מעונות פנימייה לאנשים עם פיגור שכלי. הביקורת נעשתה בעקבות בקשה מדצמבר 2007 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בראשות חברת הכנסת שלי יחימוביץ'.

רשות חסות הנוער

תקציר

רשות חסות הנוער (להלן - הרשות) היא אחת מיחידות האגף לשירותי תקן ונוער מנותק במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה או המשרד). הרשות מופקדת על טיפול חוץ-ביתי בבני נוער המוצאים מביתם מתוקף צווים של בתי המשפט לנוער או בידי גורמים טיפוליים בקהילה עקב מצוקה קשה, אשר כל ניסיונות הטיפול הקודמים בהם נכשלו. הרשות פועלת לפי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 (להלן - חוק הנוער), ולפי תקנות חסות הנוער (מעונות), התשט"ו-1955. לפי התקנות ממנה שר הרווחה והשירותים החברתיים ממנה על המעונות¹ (להלן - הממונה) העומד בראש הרשות.

הרשות אחראית להפעלת 59 מעונות: 10 מעונות ממשלתיים², 48 מעונות המופעלים בידי עמותות ומעון פרטי אחד. כושר הקליטה הכולל של המעונות הוא 908 בני נוער, מהם 312 במעונות ממשלתיים. אפשר לסווג את המעונות לפי רמות הפיקוח על החוסים - החל במעונות נעולים³ (שהם מעונות ממשלתיים) וכלה במעונות פתוחים שהחוסים בהם משולבים במסגרות לימודים ועבודה בקהילה.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2008 בדק משרד מבקר המדינה את תפקודה של הרשות. נבדקו, בין היתר, טיפולן של הרשות ושל הנהלת המשרד במחסור במקומות להשמת בני נוער במעונות ובמצוקת כוח האדם המקצועי בהם, תפקודם של המעונות, הפיקוח עליהם והמעקב אחר בוגריהם. כמו כן נבדק הטיפול ביחסי העבודה ברשות.

עיקרי הממצאים

1. ההמתנה להשמה במעונות: כדי לשקם בני נוער שעברו על החוק או הנתונים בסיכון חשוב להתחיל לטפל בהם ולשקמם בהקדם האפשרי, שאם לא כן עלולה להימשך הידרדרותם לעבריינות ולהתנהגות שמסכנת אותם ואת הציבור.

כבר בדוח שנתי 2007⁴ הועלה כי בני נוער בסיכון המתנינו זמן רב להשמתם במעונות. אולם הבעיה לא נפתרה, ובמועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, המתנינו כ-570 בני נוער במשך שישה עד שמונה חודשים להשמה במעונות הממשלתיים. עוד הועלה

1 לפי הגדרת חוק הנוער, מעון הוא "מקום המשמש למגורים או למשמורת של קטינים מחוץ למשפחתם, שהממונה על המעונות הפנה אליו קטינים לאחר שבית המשפט לנוער ציווה לפי חוק זה על החזקתם במעון".

2 מעון ממשלתי הוא מעון שחברי הנהלתו הם עובדי הרשות, כמעמד של עובדי מדינה.

3 לפי הגדרת חוק הנוער, מעון נעול הוא "מקום המשמש למגורים או למשמורת של קטינים מחוץ למשפחתם וחופש המוחזקים בו מוגבל, ושר הסעד הכריז כי הוא מעון נעול לעניין חוק זה".

4 מבקר המדינה, דוח שנתי 2007, בפרק "רשות חסות הנוער", עמ' 95-103.

שבמרבית המעונות הממשלתיים התפוסה בפועל נמוכה בשיעור ניכר ממספר המקומות בהם עקב מחסור במטפלים מקצועיים. יתרו על כן, השוואה בין ממצאי הביקורת הנוכחית לממצאי דוח שנתי 51 העלתה כי בשנת 2008 היה מספר הממתינים למעונות גדול בהרבה ממספרם בשנת 1999, וכי משכי ההמתנה התארכו.

הנהלת הרשות התריעה שוב ושוב בשנים האחרונות לפני הנהלת המשרד על מצוקת ההשמה במעונות וציינה, בין היתר, כי ההמתנה הארוכה של מתבגרים להשמה במעונות מקשה על המעונות לעצור את תהליך הידרדרותם ומקטינה את הסיכוי לשקמם. פניותיה של הנהלת הרשות להנהלת המשרד בבקשה לפעול לפתרון מצוקת ההשמה במעונות לא טופלו באופן הולם, וההנהלה לא גיבשה בשיתוף הנהלת הרשות תכנית רב-שנתית לפתרון כולל ויסודי של בעיה קשה ומתמשכת זו.

2. מחסור בכוח אדם מקצועי במעונות: עד תחילת שנות התשעים של המאה העשרים היו עובדי המעונות הממשלתיים עובדי משרד הרווחה (עובדי מדינה). במהלך שנות התשעים התגבש מודל הפעלה חדש של מעון ממשלתי ולפיו חברי הנהלת המעון הם עובדי מדינה, ושאר עובדי המעון מועסקים באמצעות עמותות וקבלני שירותים. כוח האדם המקצועי במעונות הממשלתיים - מדריכים חינוכיים ועובדים סוציאליים - מועסק ברובו באמצעות העמותות לעידוד נוער במצוקה (להלן - העמותה), ומיעוטו עדיין מועסק בידי המדינה.

דוח שנתי 55^ב עסק, בין היתר, בהעסקה ממושכת של עובדים שאינם עובדי מדינה במעונות הממשלתיים והעלה את האפשרות להיווצרות יחסי עובד-מעביד בינם ובין המדינה. לפיכך משנת 2005 לא אישר משרד האוצר למשרד הרווחה להתקשר במכרז ארוך טווח עם העמותה לצורך העסקת כוח אדם במעונות הרשות, והמשרד התקשר עמה בהתקשרויות קצרות טווח של כמה חודשים בכל פעם; מתחילת שנת 2007 לא אישר משרד האוצר כלל לקלוט עובדים חדשים באמצעות העמותה, בלא שגובש פתרון חלופי להעסקת כוח האדם המקצועי במעונות. לפיכך רוב משרות המדריכים והעובדים הסוציאליים שהתפנו מאז לא אוישו בעובדים חדשים.

הפעולות שנקט משרד האוצר גרמו לפגיעה מתמשכת בעבודת הרשות: שיטת ההתקשרויות קצרות הטווח עם העמותה הקשתה על הנהלת הרשות לתכנן את העבודה ולגבש מערך הכשרה ארוך טווח לעובדי המעונות ויצרה חוסר ודאות אשר גרם לפגיעה בהנהלות המעונות, בעובדי המעונות ובחוסים; הקפאת קליטתו של כוח אדם מקצועי במעונות גרמה למחסור קשה במדריכים ובעובדים סוציאליים במעונות, ועקב כך לקשיים ניכרים בתפעול המעונות, לפגיעה ברמתם של הטיפול בחוסים ושל ההשגחה עליהם עד כדי סיכון שלומם, ולצמצום מצבת החוסים במעונות.

אף שמתחילת שנת 2005 היה ברור למשרד הרווחה ולמשרד האוצר שיש למצוא חלופה להעסקת כוח אדם במעונות הממשלתיים באמצעות עמותה, הדיונים שהתנהלו בין המשרדים לא הניבו תוצאות. בתחילת שנת 2008, בעקבות ריבוי ההתרעות על המשבר התפקודי במעונות הממשלתיים ועל השפעותיו על הטיפול בחוסים, החלו המשרדים לפעול באופן נמרץ למציאת חלופה להעסקת כוח האדם המקצועי במעונות, ובאוגוסט 2008 גובשה חלופה המתבססת על רכישת שירותי הדרכה וטיפול סוציאלי.

5 מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב (2005), בפרק "העסקה ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה", עמ' 47.

3. הדרכת סגל המעונות: הדרכתו והכשרתו של סגל המעונות חיונית להצלחת העבודה החינוכית והטיפולית המורכבת עם החוסים במעונות. הרשות מספקת לעובדי המעונות הדרכה והכשרה בתחומי פעילותם ובהיבטים שונים של העבודה עם החוסים.

הועלה כי נוהלי הרשות אינם מגדירים את ההכשרות וההשתלמויות שעל עובדי המעונות לעבור במהלך עבודתם, למעט קורס ההדרכה הבסיסי למדריכים חדישים. עוד הועלה כי פעילויות ההדרכה, ההכשרה וההשתלמויות שהתקיימו ברוב המעונות הממשלתיים לא תוכננו כראוי ולא היה בהן כדי למלא את צורכיהם המקצועיים של עובדי המעונות.

4. סדרי ההכשרה המקצועית לחוסים במעונות ותרומתה: אחד מתפקידיה של הרשות הוא להקנות לחוסים במעונות מיומנויות מקצועיות. בדצמבר 2006 ניסחה הרשות מסמך עקרונות בנושא ההכשרה המקצועית במעונות, ולפיו על לימודי ההכשרה המקצועית להתמקד בשוק העבודה העכשווי ובדרישותיו ולאפשר לחניכים לקבל תעודה מקצועית. במסמך פורט מגוון של הכשרות מקצועיות רצויות.

הועלה שקורסי ההכשרה המקצועית המתקיימים במעונות הם ברובם קורסים במקצועות מסורתיים המועברים מזה שנים רבות, ולא קורסים חדשניים ומתקדמים יותר, שפורטו ברשימת הקורסים המומלצים במסמך העקרונות. עוד הועלה כי הישגי מערך ההכשרה המקצועית ברשות ירודים: רק כ-14% מהחוסים שלמדו במערך ההכשרה המקצועית בשנת 2007 סיימו קורס במסגרתו; ורק כ-12% מהחוסים שלמדו במערך ההכשרה המקצועית בשנה זו קיבלו תעודה מקצועית מהאגף להכשרה מקצועית במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

5. סדרי הפיקוח על המעונות: אחד מתפקידי העיקריים של מטה הרשות הוא לפקח על פעילותם השוטפת של המעונות לפי הנחיות וסטנדרדים שנקבעו בנוהלי הרשות. מערך הפיקוח כולל מפקחים מחוזיים לתחום תפעול המעונות ולתחום הטיפול בחוסים, ומפקחים ארציים האחראים לנושאים ייעודיים ובהם דרכי טיפול בחוסים, פעולות הוראה, הכשרה מקצועית, אבחון והשמה ומעקב אחר בוגרי המעונות.

אשר למערך הפיקוח המחוזי העלתה הבדיקה כי היקף הפיקוח המחוזי על המעונות אינו עונה על צורכי הפיקוח - למרות הגידול במספר המסגרות ובפיזור הגאוגרפי שלהן, ואף שהבעיות של החוסים בעשור האחרון נעשו מורכבות יותר, לא התרחב היקפו של מערך הפיקוח המחוזי בהתאם לכך. עוד הועלה כי הגדרת תפקידיה של המפקח, בכל הנוגע לקיומה של סמכותו הניהולית כלפי מנהלי המעונות, לא הייתה מוסכמת על כל דרגי הניהול ברשות. נוסף על כך, מפקחים על המעונות שימשו במשך פרקי זמן ארוכים גם מנהלי מעונות בפועל, ועקב כך נפגעו הן הפיקוח במחוז והן ניהול המעונות שכן המפקחים מילאו תפקידים אלה באופן חלקי וב"שלט רחוק", ואף טושטשו הגבולות בין פונקציות הניהול של המעון והפיקוח עליו.

אשר למערך הפיקוח הארצי העלתה הבדיקה כלהלן: המפקח על ההכשרה המקצועית במעונות לא ביצע פיקוח שוטף במעונות בהתאם לתכנית עבודה שנתית ולא בדק את צורכי החוסים בתחום ההכשרה המקצועית; המפקח הארצי על הטיפול בחוסים אינו מבצע, ככלל, זה כמה שנים את תפקידו אלא ממלא תפקידים אחרים בהנהלת האגף.

6. יחסי העבודה ברשות: משנת 2002 חלו שיבושים ביחסי העבודה ברשות, בין היתר בשל כמה שינויים ארגוניים. בשנת 2006 החריפה המתחית לכדי סכסוך ממושך בין הממונה וחלק מהנהלת הרשות ובין סגן הממונה וחלק ממנהלי המעונות הממשלתיים. הסכסוך גרם להערכת יחסי העבודה ברשות ולפגיעה בניהולה התקין עד כדי סיכון שלום החוסים.

אחד מתפקידי הנהלת המשרד הוא פתרון משברים המשבשים את פעילותו, אולם הנהלת המשרד לא הפעילה את סמכויותיה המקצועיות והניהוליות ולא קיבלה החלטות שיאפשרו להכריע בעניין הסוגיות השנויות במחלוקת ויחייבו את הנהלת הרשות. עם זאת, במועד סיום הביקורת פעלה הנהלת המשרד לשיקום יחסי העבודה ברשות.

7. מעקב אחר בוגרי המעונות וליוויים: על פי חוק הנוער, על בוגרי מעונות הרשות להיות נתונים להשגחתם של עובדי מעקב של הרשות במשך השנה שלאחר תום שהותם במעונות. מטרות המעקב אחר הבוגרים הן סיוע בשילובם בקהילה כדי למנוע מהם לחזור לדפוסי התנהגות עבריינית ומתן משוב לרשות על מצב הבוגרים לצורך שיפור הטיפול בחוסים.

בתחילת שנת 2004 קוצץ מספר עובדי המעקב, ומספר הבוגרים שבהם טיפלו העובדים הופחת למחצית. משנת 2005 מתבצע מעקב רק אחר שליש מהבוגרים המשתחררים בכל שנה ממסגרות הרשות ואשר יש לבצע מעקב בעניינם. החל משנה זו גם חדלה הרשות להפיק דוחות שנתיים שבהם רוכזו נתונים על בוגרי המעונות שטופלו בידי עובדי המעקב, אף שהדוחות סיפקו להנהלת הרשות ולמנהלי המעונות מידע חשוב על תוצאות הטיפול בחוסים. יש בכך כדי לפגוע ביכולתה של הרשות לשפר את הטיפול הניתן לחוסים במסגרותיה.

סיכום והמלצות

רשות חסות הנוער אחראית לטיפול, לחינוך ולשיקום במסגרות חוץ-ביתיות של מתבגרים שעברו על החוק או הנתונים בסיכון אשר כל ניסיונות הטיפול הקודמים בהם נכשלו. הטיפול במעונות הרשות הוא למעשה ניסיון אחרון לעצור את הידרדרותם המוחלטת של בני נוער אלה לעולם הפשע.

בביקורת נמצאו ליקויים מהותיים בתחומי פעילות מרכזיים של הרשות, ובהם: מאות בני נוער המתנינו חודשים ארוכים להשמה במעונות הרשות, אף שהיה בכך כדי לסכן אותם ואת סביבתם; מחסור קשה במדריכים חינוכיים ובעובדים סוציאליים פגע בטיפול בחוסים ובהשגחה עליהם עד כדי סיכונים; ההכשרה המקצועית שניתנה לחוסים לא היה בה כדי למלא כראוי את צורכיהם; חלו ליקויים במערך הפיקוח המחוזי והארצי על המעונות; לא בוצע מעקב אחר רוב בוגרי המעונות, שלא כנדרש בחוק הנוער; חל משבר עמוק ביחסי העבודה בקרב בכירים ברשות, והוא נמשך שנים ופגע בניהול המעונות ובפיקוח עליהם. ליקויים אלה פגעו ביעילות פעילותה של הרשות ובשירותים שהיא נתנה לאוכלוסיית בני הנוער הנזקקים להם, עד כדי פגיעה ממשית בהשגת יעדיה.

הנהלת משרד הרווחה שכיהנה במועד הביקורת השיגה התקדמות ניכרת בפתרון מצוקתם התפעולית של המעונות הממשלתיים באמצעות גיבוש חלופה, בשיתוף

משרד האוצר, לאופן העסקת כוח האדם המקצועי בהם ובפתרון סכסוך העבודה ברשות. עם זאת, על הנהלת המשרד והנהלת הרשות להמשיך ולפעול לפתרון הבעיות המתמשכות הפוגעות בבני הנוער המתמינים להשמה במעונות הרשות, בחוסים ובבוגרי המעונות, ובכלל זה להחזיר בהקדם את המעונות לפעילות תקינה ולאייש את המשרות החסרות בהם; לבחון הוספת מסגרות נעולות, מקיפות ואבחוניות בהתחשב במצוקת ההשמה של בני נוער בסיכון במסגרות כאלה; להתאים את מערך ההכשרה המקצועית במעונות לשוק העבודה העכשווי; ולהרחיב את היקפם של פעילות הליווי של בוגרי המעונות ושל המעקב אחריהם לפי הנדרש בחוק הנוער.



מבוא

1. לפי התפיסה המנחה את דרכי הטיפול בבני נוער במצבי סיכון, בסטייה חברתית וכעבריינות, על הטיפול להתמקד בשיקומם במסגרות ייחודיות להם ובהחזרתם לתפקוד חברתי נורמטיבי. לשם כך הקימה המדינה מנגנונים לטיפול בבני נוער אלה, ובהם רשות חסות הנוער (להלן - הרשות). הרשות היא אחת מיחידות האגף לשירותי תקן ונוער מנותק (להלן - האגף) במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - המשרד או משרד הרווחה) והיא אחראית לטיפול, לחינוך ולשיקום במסגרות חוץ-ביתיות של מתבגרים שעברו על החוק או הנתונים בסיכון אשר כל ניסיונות הטיפול הקודמים בהם נכשלו. הרשות פועלת לפי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 (להלן - חוק הנוער או החוק), ולפי תקנות חסות הנוער (מעונות), התשט"ו-1955. לפי התקנות ממנה שר הרווחה והשירותים החברתיים ממונה על המעונות (להלן - הממונה), ותפקידיו העיקריים הם: הקמת מעונות⁶, פיקוח עליהם וקביעת כללים לניהולם; הכשרת עובדי מעונות ופיקוח על עבודתם ועל רמתם המקצועית; דאגה לטיפול בחוסים, לשיקומם ולהכשרתם לחיי חברה תקינים.

הרשות אחראית להפעלת 59 מעונות (להלן - מעונות הרשות): 10 מעונות ממשלתיים⁷, 48 מעונות המופעלים בידי עמותות ומעון פרטי אחד. כושר הקליטה הכולל של המעונות הוא 908 בני נוער, מהם 312 במעונות ממשלתיים. אפשר לסווג את המעונות לפי רמות הפיקוח על החוסים - החל במעונות נעולים⁸ (שכולם ממשלתיים) וכלה במעונות פתוחים שהחוסים בהם משולבים במסגרות לימודים ועבודה בקהילה.

תפקידיה העיקריים של הרשות, לפי הגדרת משרד הרווחה, הם הפעלת מסגרות חוץ-ביתיות המיועדות למתבגרים שעברו על החוק ולמתבגרים במצבי סיכון; אבחון והתערבות קצרת טווח במצבי משבר וסכנה; הפעלת מסגרות שתפקידן לתת קורת גג למתבגרים שנאלצים להיות ברחוב; מתן פתרונות ייחודיים לאוכלוסיות יעד, ובהן מתבגרים שנוסף על היותם עובדי חוק הם גם בעלי מאפיינים פסיכיאטריים, בעלי יכולת שכלית נמוכה או בעלי מגבלות פיזיות שונות; פיתוח מיומנויות לטיפול במתבגרים השוהים במסגרות הרשות; הפעלת תכניות הוראה להשלמת השכלת

6 לפי הגדרת חוק הנוער מעון הוא "מקום המשמש למגורים או למשמורת של קטינים מחוץ למשפחתם, שהממונה על המעונות הפנה אליו קטינים לאחר שבית המשפט לנוער ציווה לפי חוק זה על החזקתם במעון".

7 מעון ממשלתי הוא מעון שחברי הנהלתו הם עובדי הרשות, במעמד של עובדי מדינה.

8 לפי הגדרת חוק הנוער מעון נעול הוא "מקום המשמש למגורים או למשמורת של קטינים מחוץ למשפחתם וחופש המרחקים בו מוגבל, ושר הסעד הכריז כי הוא מעון נעול לעניין חוק זה".

(א) מרחב המגן מופרד פיזית ממרחבים אחרים במעון באמצעות חומה או גדר נעולה וכנוי באופן המאפשר שליטה מרבית של צוות המעון בחוסים. מטרת הטיפול כמרחב זה היא להקנות לחוסה מנגנוני דיסון בסיסיים ובכך לאפשר לו לעבור לשלב מתקדם יותר - למרחב הקידום.

(ב) מרחב הקידום אינו נעול ואינו מוגן בחומות מכל הסובב אותו, והוא כולל את כל צורכי המחיייה וההעשרה, ובהם בית ספר, הכשרה מקצועית ופעילות חברתית. כמרחב זה החוסים בעלי מוטיבציה בסיסית לשתף פעולה במהלך הטיפול והם מקיימים קשר מבוקר עם הקהילה.

(ג) מרחב השילוב הוא מסגרת פתוחה השוכנת בבית מגורים בקהילה הפתוחה ("הוסטל"). המתבגרים כמרחב זה מקיימים אורח חיים עצמאי יחסית, אם כי הם נתונים לפיקוח. במשך היום הם משולבים במערכות הקהילתיות - בית ספר, מקום עבודה, מתנסים וכד'. למרחב זה מגיעים מתבגרים ממרחבי המגן והקידום או ישירות מהקהילה. מסגרות אלה מופעלות בידי גופים ציבוריים (עמותות) או פרטיים, מתקצבות בידי משרד הרווחה (לפי מספר החוסים בהן), והרשות היא המפקחת עליהן.

(ד) כמרחב האבחון וההתערבות במשבר, שמטרתו העיקרית היא אבחון ואיתור הסיבות לתהליך ההידרדרות המואץ של המתבגרים, ניתן טיפול קצר מועד (של עד שלושה חודשים) לעצירת ההידרדרות זו. המתבגרים מגיעים למרחב זה לאחר שהוצא צו הסתכלות מבית המשפט, ולעתים בתום התערבות קצרה ניתן להחזירם לקהילה.

המעונות נחלקים לכמה סוגים לפי המרחבים שהם כוללים: מעונות נעולים, שבהם מטופלים החוסים כמרחב המגן; מעונות סגורים, שבהם מטופלים החוסים כמרחב הקידום; מעונות מקיפים, הכוללים את מרחבי המגן, הקידום והשילוב; מעונות לאבחון ולהתערבות במשבר; הוסטלים, שבהם מטופלים החוסים כמרחב השילוב. כל מעון שכולל מרחב נעול (מעון נעול או מעון מקיף) הוא מעון ממשלתי¹¹.

2. כדי לשקם בני נוער, שעברו על החוק או הנתונים בסיכון, חשוב להתחיל בטיפול בהם ובשיקומם בהקדם האפשרי, שאם לא כן עלולה להימשך הידרדרותם לעבריינות, לסמים ולהתנהגות שמסכנת אותם ואת הציבור.

(א) דוח שנתי 51¹² כלל ממצאים על ההמתנה להשמה בכמה מעונות ממשלתיים, וצוין בו כי "בני נוער, למעט בני נוער במצב חירום, נקלטים במעונות אלה לאחר שבועות ואף חודשים של המתנה".

הביקורת הנוכחית העלתה שבשנים שלאחר פרסום דוח שנתי 51 לא נפתרה מצוקת ההשמה ואף החריפה. בספטמבר 2006 הכינה הרשות מסמך בנושא "תכנון אלטרנטיבות להרחבת המענים הניתנים ע"י רשות חסות הנוער". במסמך צוין כי חלה עלייה מתמדת במעורבותם של בני נוער בעברות קשות, בעיקר עברות אלימות ועברות מין, וכי יש צורך גובר והולך בטיפול במסגרות הרשות. עוד צוין במסמך כי כ-570 בני נוער ממתנינים להשמה במעונות הרשות, בייחוד במעונות הנעולים ובמעונות לאבחון והתערבות במשבר, וכי משך ההמתנה למעונות אלה הוא שישה עד שמונה חודשים. חלק מאותם בני נוער ממתנינים ברחוב, במעצר, או במעצר בית ממושך להשמה במעונות; חלקם הופנו למעונות מתוקף צו בית משפט, אך בהיעדר מקום פנוי במוסדות אי-אפשר לבצע את הצווים. ההמתנה הממושכת גורמת להחמרה במצב הממתנינים, ועקב כך לאחר קליטתם

11 המעונות הממשלתיים הם: "גיל עם" - מעון נעול לנערים הפועל בקריית אתא; "נוף הרים" - מעון נעול לנערים ממגזר המיעוטים הפועל בירושלים; "מצפה ים" - מעון מקיף לנערים הפועל בהרצליה; "מסילה" - מעון מקיף לנעורות השוכן ליד ירושלים; בין המעונות הממשלתיים נכללים גם שני מעונות סגורים - "בית הנער" - מעון לנערים הפועל בתל מונד ו"אחוזה" - מעון לנערים ממגזר המיעוטים הפועל בעכו; ושני מעונות לאבחון והתערבות במשבר - "צופיה" - מעון לנעורות הפועל ביבנה, ו"נווה חורש" - מעון לנערים הפועל בחדרה. ביפו פועל מעון ממשלתי נוסף - חלופת המעצר "יסמין".

12 מבקר המדינה, דוח שנתי 51 (2001), בפרק "רשות חסות הנוער", עמ' 103-95.

במעונות הטיפול בהם נעשה ממושך ומורכב הרבה יותר, ולעתים אף חסר תועלת. במסמך פורטו הצעות לפתרון בעיות אלה זכה הרחבת היקפן של מסגרות נעולות ומסגרות לאבחון ולהתערבות במשבר. במאי 2008 הכינה הרשות מסמך נוסף בנושא, וצוינו בו עיקרי הבעיות וההצעות לפתרון שהועלו במסמך הקודם.

במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, נמצא כי לא חלה כל התקדמות בפתרון הבעיות שהועלו במסמכים אלה - מספר הממתנים להשמה במעונות לא סוּח ומשכי ההמתנה לא התקצרו.

(ב) לנוכח האמור לעיל בדק משרד מבקר המדינה את נתוני הרשות מיולי 2008 על מספר המקומות במעונות הממשלתיים, כפי שקבע משרד הרווחה, על תפוסתם בפועל ועל מספר הנערים והנערות הממתנים להשמה בהם. להלן ממצאי הבדיקה:

המעון	מספר המקומות במעון	מספר השוהים במעון בפועל	התפוסה (באחוזים)	מספר הממתנים לקליטה במעון	משך ההמתנה הממוצע לקליטה במעון (בחודשים)
נווה חורש	36	24	67	142	6
מצפה ים	36	17	47	61	*
בית הנער	36	28	78	10	*
אחוזה	36	26	72	15	2
גיל עם	41	26	63	78	8
נוף הרים	24	24	100	35	4-6
צופיה	60	44	73	190	6-7
מסילה	46	36	78	31	*
אל בוסתן	24	17	71	-	-
יסמין	12	11	92	5	קליטה מהירה
סך הכל	351	253	72	567	

* אין נתונים

(1) מהנתונים שבטבלה עולה כי מספר השוהים בפועל במרבית המעונות קטן בהרבה ממספר המקומות במעון. משבעה מעונות הדבר נגרם ממחסור בכוח אדם מקצועי הנדרש לטיפול בנערים ובנערות. על פי החקירה של שבעת המעונות האמורים, מספרם הכולל של החוסים שאפשר לשכן בהם הוא 291, אולם בפועל שוכנו במעונות רק 201 חוסים, דהיינו התפוסה בהם הייתה 69% בלבד.

- 13 מעונות "נווה חורש", "מצפה ים", "בית הנער", "אחוזה", "גיל עם", "צופיה" ו"מסילה".
 14 ראו להלן בפרק "הטיפול במחסור בכוח אדם במעונות הממשלתיים".

2) החשונה בין ממצאי הביקורת הנוכחית לממצאי דוח שנתי 51 הנלחה כי רשימת הממתינים למענות התארכו, בדרך כלל, ובאופן ניכר, מאז הביקורת הקודמת: באוגוסט 1999 המתונו להשמה במעון "נות חורש" 73 נערים, ואילו ביולי 2008 המתונו להשמה במעון זה 142 נערים (גידול של 95%). באוגוסט 1999 המתונו להשמה במעון "מצפה ים" 27 נערים, ואילו ביולי 2008 - 61 נערים (גידול של 126%); באוגוסט 1999 המתונו להשמה במעון "צופיה" 50 נערות, ואילו ביולי 2008 - 190 נערות (גידול של 280%).

משרד הרווחה לא עתר אפוא את בעיית החמתנה הממושכת של נערים ונערות להשמה במעונות חרשות, ולא זו בלבד אלא שבעיה זו אף החריפה מאז הביקורת הקודמת.

3. משנת 2000 נוספו למסגרות הלא ממשלתיות (הוסטלים, פנימיות, קהילות טיפוליות למכורים לסמים ובתים למחוסרי קורת גג) 141 מקומות, ובעקבות כך גדל מספר המקומות במסגרות אלה מ-382 ל-523 (גידול של 37%). לעומת זאת, באותן שנים נוספו במעונות הממשלתיים רק 48 מקומות - 24 מקומות במעון "צופיה" (במרחב המגן) ו-24 מקומות במעון "אל בוסתן" (במרחב המגן), ובעקבות כך גדל מספר המקומות במעונות הממשלתיים מ-303 ל-351 - גידול של 16%.

הנתונים שלעיל מלמדים על מצוקת החמתנה ועל בעיות בהשמה במעונות הממשלתיים. אף שמעונות אלה מטפלים באוכלוסיית הנערים הנערות הנמצאים בסיכון חרב ביותר, עיקר הגידול במסגרות החרשות משנת 2000 היה במסגרות הלא ממשלתיות (המופעלות בידי עמותות ומתקצבות בידי הרשות).

4. הנהלת החרשות התריעה שוב ושוב בשנים האחרונות לפני הנהלת המשרד על מצוקת ההשמה במעונות. באחת מפגישותי האחרונות של הממונה לנהלת האגף, מאפריל 2008, פורטו מקרים קשים של נערים ונערות הממתנים להשמה, ובהם: ילד בן 12 וחצי שנפלט ממסגרת הלימודים ושרף את ביתו, והוא משוטט ברחובות וסובל מבעיות התנהגות קשות; ילד בן 13 ש"מסניף" דבק מגע מגיל צעיר מאוד, משוטט ומבצע עברות; נער בן 15 שגדל בלא השגחה הוריו מאחר שאביו רצח את אמו; ילד בן 12 וחצי שעצור כמה שבועות בגין עברות שוד ותקיפה אשר אין לרשות מסגרת של חלופת מעצר שיכולה לקלוט אותו; נערה בת 13 שאושפזה לאחר ניסיון לקפוץ מקומה חמישית; נערה בת 15 וחצי שהוכתה בידי אמה ועברה התעללות מינית בידי אביה החורג; נערה בת 15 המרבה לשתות אלכוהול ובעלת התנהגות מינית מופקרת; נערה בת 16 המשוטטת ברחובות, עברה הזנתה נפשית ופיזית וגילוי עריות, ומטופלת במרפאה לבריאות הנפש. הממונה ציין כי ההמתנה הארוכה של מתכבדים שנמצאים במשבר עמוק להשמה במעונות מקשה מאוד על המעונות לעצור את תהליך הידרדרותם ומקטינה את הסיכוי לשקמם.

הבעיה כי פנייתיה של הנהלת החרשות לנהלת המשרד לצורך פתרון מצוקת ההשמה במעונות לא טופלו כנדרש, וכי הנהלת המשרד לא פעלה בשיתוף הנהלת החרשות לגיבוש תכנית רב-שנתית שתאפשר מתן פתרון כולל לבעיה קשה ומתמשכת זו ותשמש בסיס להיתום עם משרד האוצר.

משרד מבקר החמתנה סבור כי תופעת החמתנה הממושכת של בני נוער הנתונים במצוקה כח קשה ובסיכון מה גדול להשמה במעונות, תופעה שתוארה בדוח מבקר המדינה כבר לפני כעשור, תא המונו ביותר ודורשת פתרון מקיף ויסודי. על משרד הרווחה לתת את הדעת, במסגרת סדר העדיפויות שלו, לפתרון של בעיה קשה ומתמשכת זו.

סדרי תפעול המעונות

תקני כוח אדם ואיושם

הטיפול במחסור בכוח אדם במעונות הממשלתיים

1. עד תחילת שנות התשעים של המאה העשרים עברו במעונות הממשלתיים עובדי משרד הרווחה (עובדי מדינה). לאחר מכן הוחלפו עובדי המדינה שמילאו במעונות תפקידי הדרכה, טיפול והוראה בעובדים שאינם עובדי מדינה, ובהדרגה התגבש מודל הפעלה חדש של מעון ממשלתי ולפיו חברי הנהלת מעון הם עובדי מדינה, ושאר עובדי המעון מועסקים באמצעות עמותות מפעילות וקבלני שירותים כמפורט להלן:

בעלי התפקידים הנמנים עם הדרג הניהולי במעון הם עובדי משרד הרווחה (עובדי מדינה): מנהל המעון, רכו החינוך האחראי לפעילותם של כל המדריכים ורכזי הקבוצות, רכו טיפול האחראי לעבודה הטיפולית ולעובדים הסוציאליים, אמרכל המעון ואם הבית. הדרג הניהולי של המעון מועסק בידי משרד הרווחה כדי לאפשר לו להפעיל סמכויות סטטוטוריות לעניין הגבלת חירותם של החוסים במעון, שכן לפי תפיסת המשרד ראוי שסמכויות אלה יינתנו בידיה של המדינה בלבד.

החוסים במעון נחלקים לקבוצות, ובכל קבוצת חוסים מטפלים בעלי תפקידים ובהם: מדריכים חינוכיים (להלן - מדריכים) המלווים את החוסים בפעילותם היומ-יומית ומשגיחים עליהם, רכו קבוצה האחראי למדריכים, עובדת סוציאלית האחראית לעבודה הטיפולית, ומדריכת בית האחראית למגורי החוסים. בעלי תפקידים אלה מועסקים ברובם בידי העמותה לעידוד נוער במצוקה (להלן - העמותה או עמותת ענ"ב), ומיעוטם עובדי מדינה. באפריל 2008 הועסקו באמצעות העמותה במעונות הרשות 218 עובדים, רובם מדריכים ועובדים סוציאליים ומיעוטם עובדי מינהל ומשק.

נוסף על כך פועל במעונות הממשלתיים מערך לימודים המותאם לחוסים (להלן - תכנית היל"ה)¹⁵, במסגרת בית ספר שבו מועסקים מורים (באמצעות חברת המתנסים) במימון ובפיקוח משרד החינוך; וכן מתקיימים במעונות אלה קורסי הכשרה מקצועית המופעלים בידי מוסדות להשכלה מקצועית (רשת "אורט" ורשת "עתיד") במימון ובפיקוח משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת). מקצת המורים ומדריכי ההכשרה המקצועית הם עובדי מדינה. נוסף על כך קבלנים חיצוניים מספקים למעון שירותי שמירה, מטבח, גינון ותחזוקה.

2. כאמור, במסגרת המעבר של הרשות למודל ההעסקה כמתואר לעיל, המדריכים, העובדים הסוציאליים, המורים ומדריכי ההכשרה המקצועית הועברו בהדרגה ממעמד של עובדי המשרד (עובדי מדינה) למעמד של עובדי גופים חיצוניים.

בדוח שנתי 55ב¹⁶ הודגשה הבעייתיות שבהעסקת עובדים שאינם עובדי מדינה במטה המשרד ובמעונות הממשלתיים וצוין, בין היתר, כי "נציבות שירות המדינה ומשרד הרווחה לא בדקו את ההשפעה של משך העסקת אותם עובדים בשירות המדינה... על מנת לבדוק... אם אינם עשויים במקרים מסוימים ליצור בסיס לתביעות להכרה ביחסי עובד ומעביד".

בעקבות דוח זה התגברה ההכרה במשרד הרווחה ובמשרד האוצר כי העסקת כוח אדם באמצעות עמותה אינה יכולה להיות פתרון ארוך טווח, וכי יש למצוא חלופה לשיטת העסקה זו במעונות הממשלתיים. לפיכך משנת 2005 ואילך לא אישר אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן -

15 תכנית היל"ה (השכלת יסוד ולימודי השלמה) היא תכנית לימודים המיועדת להשלמת השכלה לבני נוער שאינם משולבים במסגרות החינוך הפורמליות.

16 מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב (2005), בפרק "העסקת ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה", עמ' 47.

החשכ"ל) למשרד הרווחה להתקשר במכרז ארוך טווח עם עמותת ענ"ב, וממועד זה התקשר המשרד התקשרויות קצרות טווח עם העמותה, באישור החשכ"ל. מתחילת שנת 2005 ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, חידש המשרד 15 פעמים את התקשרותו עם העמותה - לרוב בכל חודשיים או שלושה חודשים.

בתחילת שנת 2007 הוציא החשכ"ל הנחיה ולפיה לא ייקלטו עובדים חדשים באמצעות עמותת ענ"ב. אמנם ההתקשרויות קצרות הטווח עם העמותה נמשכו, אולם רק לצורך המשך איושן של המשרות בעובדים שאיישו אותן בעת הוצאת ההנחיה. היות ולא גובשה צורת העסקה חלופית, רוב משרות המדריכים והעובדים הסוציאליים במעונות הממשלתיים שהתפנו מאז לא אוישו בעובדים חדשים. הדבר גרם למצוקה קשה בתפעול המעונות, ובעקבות כך צומצמה מצבת החוסים במעונות ובתחילת שנת 2008 הורה הממונה לסגור קבוצות מגן וקידום בכמה מעונות. להלן יתואר כיצד השפיע המחסור בכוח אדם על המעונות "צופיה" ו"מסילה":

(א) **מעון "צופיה"**: מעון "צופיה" מספק לנערת שירותי אבחון והתערבות במשבר ומיועד לשהות קצרת טווח של עד שלושה חודשים. מהמעון מופנות הנערות למסגרת שונות (למעון "מסילה"; להוסטלים; או בחזרה לקהילה). המעון יכול להכיל 60 נערות בשלוש קבוצות מגן ושתי קבוצות קידום. למעון מגיעות גם נערות צעירות מאוד (בנות 11-12). הנערות שמגיעות למעון, מצבן קשה מאוד עקב הונחה, שוטטות, עיסוק בזנות ועוד.

(1) בתקן נקבעו בעלי התפקידים הנדרשים לטפל בכל קבוצה - מדריכת בית, עובדת סוציאלית ומדריכים (שמונה מדריכים לקבוצת מגן - שניים במשמרת, וארבעה מדריכים לקבוצת קידום - מדריך אחד במשמרת). כמו כן, לצורך השגחה על החוסות בשעות הלילה נדרשים שני עובדי לילה למעון.

מתחילת שנת 2008 חסרו במעון שני עובדי לילה, שתי עובדות סוציאליות ושמונה מדריכים. עקב המחסור בעובדי לילה לעתים היה רק עובד לילה אחד במשמרת. התחשבה הפחתה מפני אחרים חריגים בלילה עלולה הייתה לסכן את הנערות, בשל המחסור בעובדות סוציאליות לא ניתן לנערות טיפול מתאים, והיו אף נערות שלא נמשגן כלל עם עובדת סוציאלית במשך כל תקופת שהותן במעון.

בשל המחסור החמור בכוח אדם נסגרה קבוצת מגן בתחילת מאי 2008 ונחת מספר הנערות בקבוצות האחרות במעון. מספרן הכולל של הנערות במעון ביולי 2008 היה 44.

(2) עוד הועלה כי נערות שהו במעון יותר משלושה חודשים בשל ההמתנה להעברתן למסגרות המשך. במאי 2008 המתינו במעון תשע נערות להעברתן למעון "מסילה", לאחר שסיימו את שלב האבחון. יש לציין כי חלק מהנערות שהמתינו פרקי זמן ממושכים להשמה במעון "מסילה" הופנו להוסטלים בשל חוסר מקום במעון, אף שהמסגרת הפתוחה של ההוסטלים לא הייתה המסגרת הטיפולית המתאימה להן ביותר.

מעון "צופיה" מיועד למתן שירותי אבחון והתערבות במשבר ואינו ערוך למתן טיפול ארוך טווח לנערות, ולפיכך אחזקת נערות במעון למשך יותר משלושה חודשים אפקטיבית מחוץ מאשר שליחתן למסגרת טיפולית מתאימה (אך עדיפה משחרורן לקהילה - שכן בחיעור מסגרת ייתכן שגילצו לחייה ברחוב). זאת ועוד, נערה שממתנה להשמה במעון "מסילה" תוספת מקום של נערה הממתנה לחיפוס למעון "צופיה" כאמור, ביולי 2008 המתינו 190 נערות להשמה במעון "צופיה".

(ב) מעון "מסילה": מעון "מסילה" הוא מעון מקיף לנערות בנות 13-18 השוכן במושב אורה, בפאתי ירושלים. המעון יכול להכיל 46 נערות בשתי קבוצות מגן ושתי קבוצות קידום.

באוגוסט 2007 פנה מנהל מעון "מסילה" להנהלת המשרד וציין כי איכות הטיפול וההשגחה שלהם זוכות החוסות מידרדרת במהירות בשל המחסור במדריכים, וכי "חברי הנהלת המעון, כולל אני עצמי, מעריכים שקריסת המערכות קרובה מאוד. היא יכולה ללוש צורות שונות: מרד של קבוצת הניכות, אירוע חמור של אלימות או של פגיעות עצמיות, או נטישה של מדריכים".

תחילתו הקשה של מנהל המעון התממשה כארבעה חודשים לאחר מכן. בדצמבר 2007 אירעו במעון "מסילה" שני אירועי התפרעות והצתות שגבלו בסכנת חיים. ב-23 בדצמבר כמה נערות ששהו במועדון השתוללו, שברו והציתו הפצים. במועדון חרצה דלקה ושלוש נערות נפגעו בגינה ופגרו לטיפול רפואי. למחרת בערב התחוללה שוב מחלמה ובמהלכה כמה נערות הציתו הפצים וגרמו לדלקה. שש נערות ומדריכה פגרו לבית חולים עקב שאיפת עשן.

בינואר 2008 מינה מנכ"ל המשרד ועדה לכדיקת אירועי ההצתות במעון. בד כבד החליטה הנהלת הרשות לבצע כמה שינויים במעון, ובהם צמצום מספר הקבוצות הפועלות במרחב המגן לקבוצה אחת, תגבור המעון במדריכים ממעון "צופיה" והגברת הפיקוח במעון.

הצעדים שנקטה הנהלת הרשות לא פתרו את מצוקת התפעול של המעון. במאי 2008 פנה מנהל המעון לשר הרווחה וציין כי "במעון מסילה... קרובה מאוד קריסת מערכות כללית... אני מבוהל מהאסון המתרחש לבוא. איני מצליח להבין כיצד הנהלת המשרד שלי אדישה לכך שחוסות הגמסרות לאחרינתנו בצו 'טיפול והשגחה' מקבלות טיפול והשגחה ברמה מחפירה".

במאי 2008 הגישה הוועדה את ממצאיה. היא ציינה כי הסיבות העיקריות לאירועי ההצתות במעון היו מחסור במדריכים ובעובדים סוציאליים שגרם להידרדרות באיכות הטיפול בחוסות ולהיענות פחותה לצורכיהן; מחסור בשעות שבהן מועסק פסיכיאטר במעון אף שחלק ניכר מהחוסות מטופל בתרופות פסיכיאטריות; היעדר ייעוץ וטיפול פסיכולוגי לחוסות אף שחלק ניכר מהן נפגעות טראומות מיניות ואחרות; היעדר מפקחת מחוזית על הטיפול שהייתה אמורה לפקח על עבודת העובדים הסוציאליים ועל התהליכים הטיפוליים הפרטניים הניתנים לחוסות. הוועדה המליצה, בין היתר, לאייש את כל תקני המדריכים; להגדיל את מספר המשרות של העובדים הסוציאליים שנקבע בתקן ולאייש את כל המשרות האמורות; להגביר את הצוות הטיפולי בפסיכיאטר ובפסיכולוג; ולהגביר את הפיקוח על הטיפול הפרטני בחוסות.

במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, יותר משנה לאחר שהחל מנהל המעון להתרועע על הסיכון הנשקף לחוסות השמנה חודשים לאחר שאירעו האירועים הקשים במעון ולאחר התרעות חוזרות ונשנות של הממונה ועל המפקח על המעונות במחוז על הידרדרות המצב במעון ועל תוצאותיה - נמכה מצוקתו התפעולית של המעון לכך שהוא יהיה נתון בסכנת סגירה. רוב המלצותיה של ועדת הביקורת אשר בחנה את האירועים במעון לא יושמו, חלקן בשל החמתנות לסתורן בעיני ההעסקה של כוח אדם במעונות הממשלתיים.

כתשובת משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 נמסר כי תחילתו של מנהל מעון "מסילה" מאוגוסט 2007 "העברה על הנהלת המשרד לכל הגנתמים באוצר ובניכרות שירות המדינה והייתה הפסים לרושנתו לפתרון המעיה לאורך כל הדרך". משרד מבקר המדינה מצוין כי אף שמכתבו של מנהל המעון שהודיע על "קריסת מערכות" הצפורה להתחולש במעון ושלה לכל הגורמים הנוגעים לדבר, הם לא פעלו למציאת פתרון מהיר לבעיה כוח האדם כדי למנוע את התממשות תחילתו של מנהל המעון.

3. גם הממונה התריע לפני הנהלת המשרד מתחילת שנת 2007 על המצוקה הקשה שבה נתונים המעונות הממשלתיים בעקבות הקפאת קליטת כוח האדם בהם. בדצמבר 2007 פנה הממונה למנהלת האגף וציין כי "בביקורים שלי במעונות וכשיחות עם צוותים ומנהלים, אני מרגיש אצלם עייפות, שחיקה, חוסר אונים וכאב מהמצב, אך מעל הכול חשש מכך שאינם יכולים לספק לחניכים במעונות את מלוא ההגנה ותשומת הלב הנדרשים". הממונה הוסיף כי ביקש כמה פעמים לקיים ישיבה עם הנהלת המשרד בנושא זה אך טרם נענה.

מנתוני כוח האדם המקצועי במעונות הממשלתיים¹⁷ מאמצע שנת 2008 אפשר ללמוד כי באותה עת עדיין היה מחסור קשה בכוח אדם במעונות: השיעור הממוצע של משרות המדריכים הלא מאוישות במעונות אלה היה 27%, ובמעונות "נווה חורש" ו"מצפה ים" לא אוישו יותר ממחצית משרות המדריכים; השיעור הממוצע של משרות העובדים הסוציאליים הלא מאוישות במעונות אלה היה 25%, ובמעון "מסילה" לא אוישו כשני שלישי ממשורות העובדים הסוציאליים.

משרד מבקר המדינה מעיד, כי תת-האיוש של משרות המדריכים ומשרות העובדים הסוציאליים סוגר בטיסות בחניכי המעונות, כהשגחה עליהם ובשקיפתם, ולא אפשר להגדיל את תפוסת החניכים באמצעות קליטת ממתנים נוספים.

עוד מעיד משרד מבקר המדינה, כי הפעולות שנקט משרד האוצר, כמתואר לעיל, בלי שגובש פתרון חלופי לבעיית העסקתו של כוח האדם המקצועי במעונות, גרמו לפגיעה מתמשכת בעבודת הרשות: שיטת ההתקשחות קצרות השווח עם עמותה ע"כ במשך תקופה כה ארוכה הקשתה על הנהלת הרשות לתכנן את העבודה ולגבש מערך הפעולה ארוך טווח עבור כוח האדם המועסק במעונות וגרמה לחוסר דאגות הן בהנהלת המעון והן בקרב החוסים והמועסקים עצמם. הקפאת קליטתו של כוח אדם מקצועי במעונות גרמה למחסור קשה במדריכים ועובדים סוציאליים במעונות, ועקב כך נגרם משבר חריף בתפעולם השוטף.

בתשובתו של אגף החשב"ל למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 נאמר כי הגחיייתו להקפאת קליטת כוח האדם המקצועי במעונות מתחילת שנת 2007 ניתנה "לאור דוח מבקר המדינה 555 העסקת ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה", וכי היה על משרד הרווחה, על פי סיכום עמו, למצוא דרך חלופית לביצוע התקשרות להעסקת כוח אדם במעונות.

לרעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד האוצר לגבש בשיחות משרד הרווחה חקך חלופות להעסקת כוח אדם במעונות לפני שחוציא את ההנחיה האמורה, שכן ישנם הפתיה זו כלי יכולת להעסיק במעונות כוח אדם חלופי הקה עלול ליצור משבר מדי בתפעול המעונות, וכן אפן אירע.

יתר על כן, אף שמתחילת שנת 2005 היה ברור, הן למשרד הרווחה והן למשרד האוצר, שיש לפתור את הבעיית שמקורה בכך שכוח האדם במעונות הממשלתיים מועסק באמצעות עמותה התנהלו בין המשחחים כמה היתום שלא הניבו תוצאות. רק בתחילת שנת 2008, לאחר שרבו התרעו על המשבר החטקה במעונות הממשלתיים ועל השפעותיו על הסופל בחוסים, החלו המשרדים לפעול באופן נמרץ למציאת חלופה מתאימה לאופן העסקה זה. באוגוסט 2008 גובשה חלופה לפתרון מצוקת כוח האדם המקצועי במעונות, המתבססת על הכשח שיחתי הרופה וטיפול סוציאלי עבור המעונות הממשלתיים.

17 למעט מעון "אל בוסתן" שבו המדריכים והעובדים הסוציאליים מועסקים בידי העמותה המפעילה אותו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד הרווחה כי פעל ללא לאות, בכל הדרגים הניהוליים, לפתרון מצוקת ההשמה במעונות אל מול גורמי המטה הממשלתיים - משרד האוצר ונציבות שירות המדינה - כאשר כל פעולה של משרד הרווחה לפתרון הבעיה תלויה באישורם.

I

הנהלת משרד הרווחה השיגה התקדמות ניכרת בפתרון מצוקתם התפעולית של המעונות הממשלתיים באמצעות גיבוש חלופה, יחד עם משרד האוצר, לאופן העסקת כוח האדם המקצועי בהם. עם זאת, לדעת משרד מבקר המדינה טרם חזמן שעבר בין המועד שבו התעוררה הבעיה הנוגעת להעסקת כוח האדם במעונות ובין המועד שבו גיבשו משרד האוצר ומשרד הרווחה פתרון מוסכם לבעיה - יותר משלוש שנים - אינו סביר בנסיבות העניין. במקרה זמן ממושך זה בני נוער הנמנים במצוקה קשה נאלצו לשאת בתוצאות של התמשכות הטיפול בבעיה - המתנה ממרשמת להשמה במעונות וכן סגירה באיכות הטיפול והחשמה במעונות עד כדי סיכון שלומם של החוטאים.

מודל חדש להפעלת מעון ממשלתי - מעון "אל בוסתן"

1. המעון, שהחל לפעול במאי 2006, משמש מעון נעול לנערות ממגזר המיעוטים מכל רחבי הארץ. הוא שוכן בפאתי המועצה המקומית ג'וליס וכולל מרחב מגן בלבד. במעון אפשר לשכן 24 נערות, ובמועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, שהו בו 17 נערות. מודל ההפעלה של המעון, שנקבע בידי משרד הרווחה, ייחודי למעונות נעולים ברשות: המעון מופעל בידי עמותה, אולם הוא מוגדר מעון ממשלתי ובפועל נקבע לו מערך ניהולי כפול - הנהלה מפקחת של עובדי משרד הרווחה (מנהל המעון, רכו טיפול ורכו חינוך) והנהלה תפעולית של עובדי עמותה (מנהל תפעולי, רכו טיפול, רכו חינוך ורכו בית ספר). ההנהלה המפקחת ממונה על ההנהלה התפעולית, וההנהלה התפעולית ממונה על העובדים הסוציאליים, המורים והמדריכים.

מטרתו של מודל זה היא להימנע מהעסקת כוח האדם באמצעות השיטה הנהוגה בשאר המעונות הממשלתיים, כמפורט לעיל, ובכך למנוע היווצרות יחסי עובד-מעביד בין המדינה ובין עובדי המעון. אולם יישום המודל גרם להיווצרות אי-בהירות בנושא חלוקת הסמכויות והאחריות בין המנהל הממונה מטעם המדינה ובין המנהל התפעולי מטעם העמותה.

זאת ועוד, להנהלה המפקחת מונה רק מנהל מעון מטעם המדינה והוא הועסק רק עד פברואר 2007; ממרס 2007 ממלא המפקח על המעונות במחוז חיפה והצפון את מקום המנהל מטעם המדינה - הוא מבקר במעון בכל שבוע ומקבל דיווחים שוטפים על המתרחש במעון ועל האירועים החריגים שהתרחשו בו.

להנהלה המפקחת לא מונו עובדי מדינה בתפקידי רכו טיפול ורכו חינוך, אף שהדבר נדרש לפי מודל ההפעלה, ומשרות אלה לא אוישו מתחילת פעילותו של המעון. מאידך מועסקות במעון שתי עובדות מדינה בתפקידי אמרכלית ואם בית, אף שהדבר אינו מתיישב עם הגדרות חוזה ההפעלה בדבר תפקידם של עובדי המדינה במעון.

האמור לעיל עולה, שהמחל בוצע באופן חלקי בלבד, חיות שמתוך שלושת תפקידי ההנהלה המפקחת איש רק תפקיד אחד, ולפיק זמן קצר, זאת ועוד, משרד מבקר המדינה סבור כי המודל זה מוטוציאל ליצירת בעיות ניהוליות בשל הכפילות בהירגני הניהול של המעון, אי-הבחירות המספקת בנוגע להגדרת תפקידיהם וסמכויותיהם ותחילתן הצפוי ביניהם. על המשרד לבחון זאת, ובמידת הצורך לבצע במחל ההפעלה את השינויים הנדרשים - וליישם אותם.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה צוין כי המודל נקבע כמודל ניסויי, וכי מתחילת הפעלתו של המעון נוצרו בעיות קשות ביישומו של המודל, היות שהמנהל מטעם המדינה שנבחר במכרז נמצא לא מתאים לתפקידו ועבודתו הופסקה; והיות שגם מי שמילא את מקום המנהל לאחר מכן לא פעל כראוי, ולפיכך לא ניתן היה לבחון את המודל ולהפיק לקחים לגבי אופן הפעלתו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הבעיות הניהוליות הנלמדות במחל הן מהותיות ואינן תלויות במי שמילא את תפקיד מנהל המעון מטעם המדינה; יתר על כן, מנהל המעון מטעם המדינה, שעל פי תשובת משרד הרווחה היה האחראי לבעיות שהתגלו בתפעול המעון, טרם התפקידו כבר בפברואר 2007 ומאז לא מינה משרד הרווחה מנהל חדש למעון מטעם המדינה. בכך למעשה השאיר המשרד את הניהול בפועל של המעון בידי העמותה המפעילה בלבד, אף שהסבר אינו מתיישב עם תפיסת ההפעלה של מעון נעול ואינו מאפשר את בחינת המודל שלפיו הופעל מעון זה.

2. בשנות פעילותו של המעון, ובייחוד מאמצע שנת 2007, התעוררה בעיית תברואה קשה הפוגעת בסגל המעון ובחוסות בו ואשר במועד סיום הביקורת טרם באה על פתרונה: המזבלה של המועצה המקומית ג'וליס, אשר הייתה רחוקה יחסית מהמעון בעת שהחל המעון לפעול, גדלה במשך השנים, ועקב כך נעשתה קרובה כל כך למעון עד שהיא גובלת בפתחו. בשל קרבתה של המזבלה למעון ערמות אשפה מקיפות את צינור המים המרכזי של המעון; ובעת שרפת האשפה העשן מגיע פעמים רבות לתוך המעון. מהמזבלה נודף ריח רע והיא מקור למזיקים העלולים להיכנס לשטח המעון ואף עלולה לגרום לתחלואה בקרב החוסות ובקרב עובדי המעון.

ביוני 2007 פנה המפקח על המעונות במחוז חיפה והצפון למועצה המקומית ג'וליס והתריע לפניו על מפגע התברואה החמור. באותו חודש התריע גם משרד הבריאות לפני ראש המועצה המקומית ג'וליס על מפגע התברואה ודרש ממנו לטפל כראוי באתר הפסולת ולהרחיק את האשפה מפתח המעון. אתר הפסולת לא טופל כנדרש, ובתחילת שנת 2008 פתח המשרד להגנת הסביבה בחקירה בעניין אופן טיפולה של המועצה המקומית במפגע התברואה. גם פגישה בין מנכ"ל משרד הרווחה והממונה ובין ראש המועצה המקומית ג'וליס לא הביאה לידי פתרון הבעיה. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, טרם סולק מפגע התברואה הקשה מטביבת המעון.

המועצה המקומית ג'וליס לא השיבה לפניית משרד מבקר המדינה אליה לקבלת תגובה על האמור לעיל. על המועצה המקומית לטפל במפגע האמור, בהתאם להישתם של משרד הרווחה, משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה ולפעול לפתור אתר הפסולת למקום מרוחק די הצורך מהמעון.

הטיפול בסגירת חלופת המעצר "נופית"

עמותת "נופית" הקימה בחזרה את מעון "נופית" כדי שישמש חלופת מעצר - מסגרת טיפולית ושיקומית לאחזקת בני נוער הממתינים בתנאי מעצר למשפטם ולהחלטה על המשך הטיפול בהם. מסגרת זו, שכללה 32 מקומות לבני נוער בחלופת מעצר, נועדה למנוע נזק לתהליך שיקומם, נזק שעלול להיגרם בתנאי מעצר רגילים¹⁸.

1. בעקבות מידע שמסרה הסנגוריה הציבורית להנהלת משרד הרווחה ולפיו נמצאו ליקויים קשים בהפעלת המעון, קיים צוות בדיקה של שלושה עובדים בכירים בהנהלת המשרד ביקור פתע במעון ב-17.1.08. באותו יום שלח צוות הבדיקה למנכ"ל המשרד דוח המפרט את ממצאי הבדיקה, שעיקריהם היו: המזון מוחזק בתנאי תברואה ירודים; תנאי התחזוקה, הסניטציה והבטיחות גרועים; מערכות החימום אינן תקינות; יש מחסור בתרופות ובציוד רפואי. צוות הבדיקה ציין: "המשך מגורים במקום הינו בגדר סיכון ופגיעה בחניכים".

2. לנוכח ממצאי הדוח החליט מנכ"ל המשרד לסגור את המעון ולהעביר את החוסים למעון "נווה חורש" עד סוף ינואר 2008, אולם מעון "נווה חורש" לא היה ערוך לקליטת חוסי "נופית" ונבצר ממנו להיערך לקליטתם בפרק זמן כה קצר. ב-31.1.08 פנה הממונה למנהלת האגף וציין כי באותו מועד לא ניתן להעביר את חניכי "נופית" למעון "נווה חורש", וכי יש חשש שצעד כזה יעמיד בסכנה הן את חוסי "נופית" והן את חוסי "נווה חורש".

חוסי מעון "נופית" והוריהם התנגדו לסגירת המעון ולפינוי החוסים ממנו. הממונה ציין במכתב מתחילת פברואר 2008 למנהלת האגף כי ההחלטה לסגור את המעון גרמה "להסלמה במצבם של הנערים... ניסיונות אובדניים... אירועי אלימות בין הנערים לבין עצמם, תחושות של ייאוש, תסכול וכעס רב". בשל התנגדות החוסים והוריהם, שעוררה הד נרחב באמצעי התקשורת, ובשל אי-יכולתו של מעון "נווה חורש" להיערך בפרק זמן כה קצר לקליטת חוסי "נופית", דחה המשרד את סגירת המעון לסוף יוני 2008. בד בבד פסק המשרד, מסוף ינואר 2008 ועד סוף יוני 2008, המועד שבו נסגר המעון, להפנות אל המעון בני נוער שהיו זקוקים למסגרת של חלופת מעצר.

הנעלה כי הנהלת המשרד, שהחליטה לסגור את מעון "נופית" בתוך שבועיים (עד לסוף ינואר 2008) ולהעביר את החוסים למעון "נווה חורש", לא הביאה בחשבון את החששות האפשריות על החוסים ולא בדקה אם החלופה להשמחם שימחה. ואכן התברר כי חוסי מעון "נופית" נקלעו למשבר קשה לאחר שהחליט לסגור את מעונם וכי מעון "נווה חורש" לא היה מסוגל לקלוט את חוסי מעון "נופית". יתו על כן, מאחר שמעון "נופית" היה המסגרת היחידה ששימשה חלופת מעצר לבני נוער יהודיים, מסוף ינואר 2008 לא סיפק משרד הרווחה שירות חיוני זה לזקוקים לו מקרב אוכלוסייה זו.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה צוין כי "המשרד עשה את כל הפעולות הנדרשות להעברת הקטינים המטופלים במעון למקומות חלופיים, כולל הארכת התקשרות מינימאלית עם העמותה, כדי להבטיח שלכל חוסה יימצא מקום מתאים במהלך סיום תקופת ההתקשרות. במקביל יצא המשרד מידיית למכרו להקמת שתי חלופות מעצר, אחת במרכז ואחת בדרום". עוד ציין המשרד בתשובתו כי במכרו נבחרו הזכיינים האמורים להפעיל מסגרות אלה.

18 המעון הממשלתי "יסמין" ביפו משמש חלופת מעצר לנערים ממגזר המיעוטים, ומעון "נופית" שפעל עד סוף יוני 2008 שימש חלופת מעצר לבני נוער יהודיים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הפעולות שצוינו בתשובת משרד הרווחה נקטו רק לאחר שהמשרד נוכח כי אין באפשרותו לסגור בתוך שבועיים את המעון ולהעביר את חוסיו למעון "נוח חודש". תחליף קבלת החלטות נכון של המשרד היה מונע קבלת החלטה בלתי ישימה זו, על השלמתה באמור לעיל, ומאפשר לו להתמקד מלכתחילה בפעולות הנדרשות.

ההדרכה וההכשרה של סגל עובדי המעונות

1. הדרכתו והכשרתו של סגל עובדי המעונות חיוניות להצלחת פעילותם החינוכית והטיפולית המורכבת עם החוסים במעונות. הרשות מארגנת עבור עובדי המעונות הדרכות והכשרות בנושאים הנוגעים לתחומי פעילותם ולהיבטים שונים של הטיפול בחוסים, ובכלל זה קורס הדרכה בסיסי למדריכים חדשים והשתלמויות לעובדים בתחומי החינוך והטיפול במעונות בנושאים מקצועיים שונים.

הועלה כי הקורס היחיד המוגדר לפי מדיניות הרשות כקורס חובה הוא קורס ההדרכה הבסיסי למדריכים חדשים. נחלו הרשות אינם מגדירים את ההכשרות וההשתלמויות שעל עובדי המעונות לסווגם לעבור במהלך עבודתם ברשות. הנחלת הרשות לא גיבשה עבורם מסלולי הכשרה והשתלמות מובנים. התכנון השנתי של ההכשרות וההשתלמויות אינו מתבסס על תכנון ארוך טווח, והיעדים בתחומי הכשרת כוח האדם שנקבעו בתכניות העבודה השנתיות של הרשות הם כלליים, ולא מפורטים במסגרתן התבנים, השלפים, העלויות, משמי הביצוע ולוחות הזמנים¹⁹.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה נמסר כי "חלק גדול של ההכשרה במעונות החסות נעשה בהכשרה צוותית בתוך המעונות לאנשי צוות לפי תפקידיהם". עוד ציין המשרד בתשובתו כי "ייעשו פעולות לתכנון רב שנתי של פעולות ההכשרה, פיתוח כוח האדם ובניית תוכנית עבודה שנתיית כנגזרת של תוכנית זו. כמו כן, יבדק פעם נוספת האם יש צורך בקורסים כלל חסותיים נוספים".

2. תחום ההדרכות וההשתלמויות לעובדי המעונות נבדק בידי מפקחי הרשות, במסגרת הפיקוח שמבצעת הרשות בשיטת הרף²⁰ בכל מסגרותיה. מדווחות הפיקוח של הרשות במעונות הממשלתיים עלה כי ברוב המעונות האלה לא הוכנו תכניות הדרכה והשתלמות לעובדיהם, או לא ברצונו כמתוכנן הדרכות והשתלמויות.

19 ראו פירוט להלן בפרק "תכנון העבודה ברשות".

20 "שיטת הרף" היא שיטה של פיקוח מובנה, סטנדרדי ומקיף, הכולל מערך בדיקה של כל תחומי תפעול המעון והטיפול בחוסים; כל תחום כולל רשימה פרטנית של נושאים שהמפקח נדרש לבדוק. מערך בדיקה זה מיושם באותו אופן בכל המעונות (יש שלוש גרסאות המותאמות לסוג המעון - מעון מקיף; מעון לאבחון והתערבות במשבר; הוסטל). הבדיקה נעשית בכל מעון, אחת לשנה, ועל בסיס ממצאיה מכינים את תכנית העבודה השנתית של המעון.

מקאמור לעיל עולה, כי מעילות החדר, ההכשרה וההשתלמות של סגל המעונות הממשלתיים לא תוכננו כראוי ולא היה בהן כדי למלא את צורכיהם המקצועיים של עובדי הסגל, אך שחברו נדרש לצורך הפעלה תקינה של המעונות. מכאן שהנחלת הרשות לא ניהלח כראוי את תחום החדר וההשתלמות לעובדי המעונות.

ההכשרה המקצועית של החוסים במעונות

1. כאמור, מעונות הרשות אמורים, בין היתר, להכין את החוסים לתפקוד נורמטיבי בקהילה. אחד ההיבטים המרכזיים של תפקוד זה הוא ההשתלבות בעבודה. אחד מתפקידיה של הרשות הוא להקנות לחוסים במסגרותיה מיומנויות מקצועיות לצורך כך. במעונות פועל מערך קורסי הכשרה מקצועית, המיועדים להעניק לחוסים מיומנויות מקצועיות ולהכשירם למקצוע שיאפשר להם לעבוד בו לאחר סיום שהותם במעון - ובמסגרת זו גם להכינם לבחינות סיווג מקצועיות של משרד התמ"ת, שעמידה בהן מקנה תעודה מקצועית.

במסגרת העברת הפעלתם של רוב הקורסים המקצועיים במעונות לידי גופים חוץ-ממשלתיים הועברו תקצוב הקורסים והפיקוח עליהם לאגף ההכשרה מקצועית במשרד התמ"ת. הפעלת הקורסים מבוצעת בידי הרשות לחינוך מקצועי "עתיד" ו"אורט" שעמן התקשר משרד התמ"ת. במעונות פועל גם מספר מצומצם של מדריכים מקצועיים עובדי משרד הרווחה המלמדים בקורסי ההכשרה המקצועית. ההכשרות המקצועיות המופעלות במעונות הן בעיקר במגמות מבנות אלומיניום, נגרות, ריצוף, מסגרות, גינון, צורפות, ספרות וחשבונאות (שתיים עד ארבע מגמות במעון)²¹.

2. בדצמבר 2006 ניסחה הרשות מסמך עקרונות בנושא ההכשרה המקצועית במעונות ולפיו, בין היתר, על קורסי ההכשרה המקצועית להיות מותאמים לשוק העבודה העכשווי ולדרישותיו ולאפשר לחניכים לקבל תעודה מקצועית; יש לאפשר לחניך לבחור בין מגוון אפשרויות הכשרה וכן יש לבדוק מדי פעם בפעם אם טיב ההכשרות והאופן שבו הן מתקיימות מתאימים לשינויים בשוק העבודה ולמאפייני אוכלוסיית היעד. במסמך מפורטות דוגמאות להכשרה מקצועית, רובן מתקדמות וחדשניות יותר²² מההכשרות המקצועיות שהונהגו במעונות.

התעלה מי במעל קורסי ההכשרה המקצועית הנלמדים במעונות איתם אלה המכשירים את החוסים לתחומי התעסוקה המודרניים - רובם קורסים מסותיים הנלמדים זה שנים רבות, ואילו קורסים חדשניים ומתקדמים יותר שסודו במסמך העקרונות לעיל לא התקיימו במעונות. יחד עם כן, הרשות לא גיבשה חכמה אופטיבית להרחבת היצע הקורסים במעונות ולהוספת קורסים מתקדמים יותר ברוח מסמך העקרונות.

21 במעונות לאבחון ולהתערבות במשבר ("צופיה" ו"נווה חורש"), שהשהיה בהם מיועדת להימשך כשלושה חודשים, מתכונתם של הקורסים המקצועיים אינה מאפשרת לחניכים להיבחן בבחינות לסיווג מקצועי ולקבל תעודה מקצועית מהאגף להכשרה מקצועית בתמ"ת, בשל קוצר הזמן של השהות במעון.
 22 בין ההכשרות הרצויות המצוינות במסמך שאינן נמנות עם ההכשרות שהונהגו במעונות: מזכירות רפואית, מזכירות משפטית, מכשירנות אופטית, גרפיקה ממוחשבת, עיצוב אתרי אינטרנט, הנהלת חשבונות, אמנות הבישול, לימודי ים, ניהול מוסך, טכנאות שיניים, צילום וידאו ועריכה, יזמות עסקית בנושאים שונים.

3. כדי לעמוד על הישגי החניכים במערך ההכשרה המקצועית במעונות, בהקשר משרד מבקר המדינה את נותני הדוחות המקצועיים של הרשות במעונות לשנת 2007. הועלה כי שיעור החניכים שסיימו קורס מקצועי בעת שהותם במעון ושיעור החניכים שקיבלו תעודה מקצועית מהאגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת הם קטנים: במקרה הזמן שנבדק בהחזות המקצועי למדו 170 חניכים בקורס הכשרה מקצועית, אך רק כ-14% מהחניכים (24 חניכים) סיימו קורס הכשרה מקצועית ורק כ-12% מהחניכים (20 חניכים) קיבלו תעודה מקצועית. עוד עלה מהדוחות האמורים כי המעונות נבדלו זה מזה במידה ניכרת: במעונות "מצפה ים" ו"אהוד" היחס בין מספר מסיימי הקורסים ומקבלי התעודות ובין מספר הלומדים בקורסים היה 6:1; במעון "נוף הרים" היה היחס 3:1; במעונות "בית הנער" ו"גיל עם" אף חניך לא קיבל תעודה מקצועית.

בתשובתו של משרד התמ"ת למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2008 צוין כי "תקופת השהות במעונות היא כידוע אינדיבידואלית... תלמידים נכנסים ויוצאים מקבוצות הלימוד לפי צווים משפטיים ולא לפי צורכי הלימוד. בנוסף יש לציין את החסך הלימודי שמאפיין חלק מהאוכלוסייה. במקביל היצע הקורסים המצומצם אינו מביטיח הלימה בין ציפיות הלומדים לבין הקורס הנלמד (במקום חופשי כל תלמיד בוחר את תחום הלימודים - עובדה התורמת משמעותית למוטיבציה). ברור כי בתנאים אלו הציפייה להצלחה ממוצעת נורמטיבית היא לא ריאלית לדעתנו". גם משרד הרווחה ציין בתשובתו כי יש לבחון את הנתונים בהתייחס לשוני הניכר בטווחי הזמן שבהם שוהים החוסים במעונות וכי "הנתונים ילמדו ויבחנו כמשותף עם האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת".

משרד מבקר המדינה סבור כי ראוי היה להתאים את ההכשרות המקצועיות במסגרות החסות למאפיינים הייחודיים של אוכלוסיית החוסים שכן אלו ידועים למשרד התמ"ת. כמו כן שיעורים מהנימוכים של מסיימי הקורסים ומקבלי התעודות המקצועיות מלמדים כי לא מוצא הפרטנציאל הלימודי של חניכי הקורסים המקצועיים במעונות, ולפיכך על משרד הרווחה, כשיתוף משרד התמ"ת, לבחון את הדרכים האפשריות לשיפור הישגים של החניכים.

4. מערך ההכשרה המקצועית במעון "גיל עם": במעון פעלו במועד הביקורת שלושה קורסי הכשרה מקצועית: קורס לנגרות, קורס לריצוף ותשתית בניין וקורס למבנאות אלומיניום. הועלה כי במהלך שנות הפעלתו של הקורס לנגרות במעון, לא נבחנו הניכיו במבחנים לקבלת תעודות סיווג מקצועי של משרד התמ"ת, היות שלא הייתה תכנית הכשרה מותאמת לבני נוער לצורך זה. בשנת 2007 גיבש משרד התמ"ת תכנית כזו ומסר אותה למעון, אולם במועד סיום הביקורת טרם הוחל בהפעלתה במעון. עוד הועלה, כי משנת 2002 ואילך לא נבחנו החניכים בקורס לריצוף ותשתית בניין במבחנים לקבלת תעודות סיווג מקצועי, בשל גילם הצעיר שלא ענה על הקריטריון הנדרש לקבלת תעודות אלה.

מהאמור לעיל עולה שבמשך שנים רבות נבצר מחניכי שניים משלושת קורסי ההכשרה המקצועית שהתקיימו במעון לקבל תעודות סיווג מקצועי. אף שהנהלת המעון הנהלת הרשות היו ערה למצב האמור, הן לא פעלו למך שהחניכים יוכלו להשתתף בפעולות לקבלת התעודות לסיווג מקצועי בכל הקורסים הכלולים במערך ההכשרה המקצועית.

23 קבלת תעודה מקצועית מותנית בכך שהתלמיד יעמוד בהצלחה בבחינת הסיווג המקצועי של האגף להכשרה מקצועית.

5. מערך ההכשרה המקצועית במעון "אל בוסתן": מערך ההכשרה שתוכנן עבור המעון כלל שני קורסים: ספרות וצורפות. כאמור, המעון החל לפעול במאי 2006; כמה חודשים לאחר מכן נבנו במעון שתי סדנאות - סדנת ספרות וסדנת צורפות - הכוללות ציוד מקצועי חדש ומשוכלל. אולם משרד התמ"ת, המתקצב כאמור את עלות מדריכי ההכשרה המקצועית, לא תקצב את הקורסים המתוכננים, ולפיכך מאז מועד פתיחתו של המעון לא התקיימו הקורסים המתוכננים והסדנאות מושבתות מאז הקמתן - הציוד היקר שרכשה הרשות מונח בהן ללא שימוש.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה צוין כי נושא זה "הועלה פעמים רבות ע"י הנהלת המשרד בפני הנהלת התמ"ת אולם, מפאת קשיים תקציביים, לא נשאו המאמצים פרי". גם משרד התמ"ת ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בשל מגבלות תקציב הוא אינו יכול להרחיב את היקף פעילות ההכשרה המקצועית במסגרות הרשות.

משרד מבקר המדינה מציין כי משרד הרווחה נושא באחריות כוללת למתן השירותים לחוסים במעונות, ובכללם קיום קורסי ההכשרה המקצועית. אף שהנהלת המשרד הייתה ערה למצב במעון "אל בוסתן", היא לא הצליחה למצוא פתרון לבעיה שבגינה נבצר מהמעון לספק לחוסות בו ההכשרה המקצועית במשך שנתיים.

תכנון העבודה וההיערכות לטיפול באוכלוסיות היעד

תכנון העבודה ברשות

תכנון רב-שנתי

חשוב שמשרד ממשלתי יבצע תכנון ארוך טווח לצורך תכנון פעולותיו ומעקב אחר יישומן, לצורך קביעת בסיס ריאלי לתקצוב וכן לצורך קביעת סדרי עדיפויות והערכת תוצאות פעילותו. תכנון אסטרטגי מאפשר גם לגבש מדיניות כוללת לטווח של כמה שנים ולקבוע סדרי עדיפויות המביאים בחשבון התפתחויות בתחומים שונים. במסגרת תהליך התכנון האסטרטגי מגובשות תכנית עבודה לטווח של כמה שנים, אשר מתמקדת במשימות העיקריות של המשרד, וכן תכניות חלופיות שונות.

במסמך שהכינה הרשות בשנת 2007 ואשר סיכם את עיקרי פעולותיה, צוינו כמה פעולות עיקריות שבכוונתה לבצע עד שנת 2010, ובהן הגדלת מספר המקומות במעונות; גיבוש פתרונות לבעיותיהן של אוכלוסיות ייחודיות (כגון חלופות מעצר ומסגרות המשולבות עם תחום בריאות הנפש); קביעת מדיניות פיקוח על מכלול השירותים במעונות; הכשרה של כוח אדם למתן מכלול שירותים לבני הנוער במעונות; פיתוח ועדכון תכניות המתאימות לצרכים המשתנים של האוכלוסיות המטופלות.

הועלה כי אף שהרשות קבעה שיש לבצע את המעולות האמורות, היא לא הכינה תכנית רב-שנתית מגובשת הכוללת סדרי עדיפויות הערטיב בעניין האירועים הצפויים וחלופות אשר תשמש בסיס להכנת תכנית העבודה השנתית.

תכנון שנתי

כדי שיוכל המשרד הממשלתי להשיג את יעדיו האסטרטגיים ולממש את מטרותיו עליו להכין תכניות עבודה שנתיים. על תכנית העבודה השנתית לכלול תיאור של תהליכי העבודה המתוכננים ופירוט המשאבים הדרושים, כדי שיהיה אפשר לעקוב אחר קצב התקדמות יישומה של התכנית ולבדוק אם הושגו יעדיה. לפיכך תכנית עבודה שנתיית ראוי שתכלול, בין היתר, פירוט של היעדים ושל הפעולות העיקריות להשגתם, כולל עלותן התקציבית של הפעולות ולוח הזמנים לביצוען. בתום שנת העבודה או בתום פרק זמן שנקבע מראש יש להכין דוח על השגת יעדי תכנית העבודה, הערכת ההישגים והפקת לקחים ליישום²⁴.

משרד מבקר המדינה בדק את תכנית העבודה השנתית של הרשות לשנת 2007 (להלן - תכנית העבודה) ואת הדיווח על ביצוע התכנית (אשר נכלל בתכנית העבודה של הרשות לשנת 2008) (להלן - דוח ביצוע), ולהלן יפורטו ממצאי הבדיקה.

1. תכנית העבודה כללה כמה פרקים ובהם: פתיחת מסגרות חדשות והוספת קבוצות כמעונות ממשלתיים; פיתוח והטמעה של שיטות עבודה וכלי עבודה; פיתוח ויישום של תכניות טיפוליות וחינוכיות; הכשרת סגל עובדי המעונות ופעולות הדרכה והשתלמות; פיתוח התשתיות הפיזיות במסגרות הרשות.

הבדיקה העלתה כי חלק ניכר מהיעדים שנקבעו בתכנית העבודה היו כלליים ביותר, וכי היה חסר מידע חיוני בעניינם, כגון: פירוט האמצעים להטמעת שיטות עבודה וכלי עבודה חדשים בקרב סגל עובדי המעונות; מספר החוסים המיועדים להשתתף בתכניות טיפוליות וחינוכיות והמסגרות שישתתפו בהן; פירוט סוגי ההשתלמויות וההדרכות הנדרשות.

עוד העלתה הבדיקה שהיעדים שנקבעו בכל פרקי התכנית לא דורגו לפי סדר עדיפויות, אף שדירוג כזה נועד לאפשר הקצאה יעילה של המשאבים שיתקבלו. נוסף על כך לא פורטו המשאבים להשגת היעדים השונים, אף שהדבר חיוני לצורך תכנון אפקטיבי.

2. דוח ביצוע אמור לעסוק בקצב התקדמות השגתם של כל אחד מהיעדים שצוינו בתכנית העבודה. הבדיקה העלתה שדוח הביצוע כלל לא עסק ברוב היעדים שצוינו בתכנית העבודה, ומכאן שאי-אפשר ללמוד ממנו אם הושגו היעדים שלא הוזכרו בו - ואם לא הושגו מה הן הסיבות לאי-השגתם.

מחאמר לעיל עולה שתכנית העבודה השנתית של הרשות לשנת 2007 חסרה את רוב המרכיבים הנדרשים לתכנית עבודה אפקטיבית: בתכנית לא פורטו המשאבים הנדרשים להשגת יעדיה, יעדיה לא דורגו לפי סדר עדיפויות; רוב היעדים היו כלליים מדי, והתכנית לא כללה את הסירוט הנדרש לצורך מעקב אחר התקדמות השגתם. הדיווח על ביצוע תכנית העבודה היה חלקי בלבד ולא עסק בחלק גדול מיעדי התכנית.

מועצת מעונות

בתקנות חסות הנוער (מעונות), החשט"ו-1955, נקבע כי תוקם מועצה מייעצת לשר ולמונה על המעונות: "שר הסעד ימנה מועצת מעונות ליעץ לו ולמונה בעניינים שיביאו לפניה, ובפרט בעניינים אלה: (1) הקמת מעונות לצרכי הפקודה וקביעת הסדרים בהם; (2) דרכי הפיקוח על

24 מבקר המדינה, דוח שנתי 53 (2003), עמ' 49.

מעונות במוסדות שאינם מוסדות המדינה; (3) כללים ועקרונות בבניית מעונות; (4) שיטות לטיפול בחוסים". אולם מועצה מייצעת כאמור בתקנות לא מונתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מועצה מייצעת עשויה לתרום תרומה חשובה לגיבוש פתרונות מיטביים לבעיות המהותיות שעמן מתמודדת הרשות, מהן בעיות הנמשכות זה שנים רבות בדוגמת מצוקת החלטה במעונות והצורך בגיבוש תפיסות ההפעלה של המעונות, בעיקר המעונות הנעולים. לפיכך, וכמחייב מן התקנות, יש להקים מועצה מייצעת.

גיבוש פתרונות לבעיות ייחודיות של אוכלוסיות יעד

מסגרות חלופיות לטיפול בחוסים בעלי צרכים מיוחדים

בינואר 2002 הומלץ במסגרת דוח ביקורת פנימית של משרד הרווחה, שבחן מקרי אבדנות במעונות הרשות, בסוגיית אוכלוסיית החוסים בעלי רקע פסיכיאטרי במעונות הרשות כלהלן: "אוכלוסייה זו נמצאת בין הכיסאות: מצד אחד, הניסיון לטיפול שיקומי במסגרת משרד העבודה והרווחה עולה בתוהו עקב הרקע הפסיכיאטרי הקשה של הנערים/ות והצורך בטיפול אינטנסיבי, אישי, זמין ומקצועי, ומצד שני סוג זה של אוכלוסייה לא נמצא מתאים על ידי משרד הבריאות למסגרות פסיכיאטריות נטו... מומלץ כי מנכ"ל המשרד יטיל את כובד משקלו כדי לזרז את הקמתה של מסגרת טיפולית תומכת המשלבת טיפול פסיכיאטרי אינטנסיבי וטיפול שיקומי... מן הראוי כי נושא זה יקבל עדיפות עליונה, וכי יימצא פתרון מוסכם בשיתוף משרד הבריאות תוך פרק זמן של שלושה חודשים".

במסמך שהכינה הרשות בספטמבר 2006, העוסק בצורך להרחיב את היקף הפתרונות לבעיותיהם של בני נוער במסגרותיה, צוין כי המסגרות הקיימות אינן מספקות פתרונות לבעיותיהם של חוסים שנוסף על היותם עוברי חוק הם גם בעלי מאפיינים פסיכיאטריים, בעלי יכולת שכלית נמוכה או בעלי מגבלות פיזיות שונות.

במסמך נוסף שהכינה הרשות בינואר 2008 בנושא זה צוין כי מופנים למסגרותיה יותר ויותר בני נוער אשר אינם מתאימים להן: "בני נוער המאופיינים בבעיות פסיכיאטריות קשות, אשפוזים חוזרים ונשנים, ניסיונות אובדניים, שימוש בטיפול תרופתי כרוני, וכן בני נוער המאופיינים בהנמכה קוגניטיבית על סף פיגור... אוכלוסייה זו מייצרת אירועים חריגים חוזרים ונשנים, היא 'צורכת' את רוב תשומת הלב והמשאבים של אנשי המעון על השבונם של הנערים/ות שלשיטתנו הם אלו שזקוקים למענים שיש למעונות החסות לתת".

למרות המהירות הגבוהה ברשות לצורך בהקמת מסגרות ייחודיות המותאמות לצורכיהם של בני נוער עוברי חוק המטופלים ביה"ח הרשות הסובלים מבעיות נוספות - בעיות פסיכיאטריות קשות, יכולת שכלית נמוכה, מגבלות פיזיות שונות - ואף שהרשות העלתה את הנושא כמה פעמים באופן רשמי בשנים האחרונות, לא נפתחה אף מסגרת טיפולית מתאימה לפני נוער אלה, ומסמן שלא חלה כל התקדמות בטיפול בנושא.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 נמסר כי בקרוב אמור להתפרסם מכרז להקמת מסגרת לקטינים הסובלים מבעיות התנהגות קשות ומבעיות פסיכיאטריות, אשר הוכן בשיתוף משרד הבריאות.

מסגרות לטיפול בנערות ממגזר המיעוטים

אחד העקרונות הטיפוליים במעונות החסות הוא יצירת "רצף טיפולי" במעון, כלומר הפעלה של שלושת מרחבי הטיפול - מרחב המגן, מרחב הקידום הפועל בתחומי המעון והשילוב בקהילה הסמוכה למעון. באופן כזה ניתן לנייד באופן אפקטיבי את החוסים בין המרחבים, לפי ההתקדמות (או הרגרסיה) במצבם.

הועלה כי במסגרת הטיפול בנערות ממגזר המיעוטים לא מופעלת שיטת הרצף הטיפולי. במעון "אל בוסתן" המיועד לנערות ממגזר זה פועל מרחב מגן בלבד, ובתום שהותן של הנערות באותו מעון הן עוברות להוסטלים או חוזרות לבתיהן, אף שפעמים רבות צפויה להן סכנת הידרדרות מיידית עקב כך. אין לבנות ממגזר המיעוטים מסגרת הכוללת מרחב קידום שבו אפשר להמשיך ולטפל כראוי בנערות ששהו קודם לכן במסגרת הנעולה.

לרעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי למעול ליצירת רצף טיפולי במעון באמצעות הקמת מרחב קידום לנערות השוהות בו.

סדרי הפיקוח על המעונות

אחד מתפקידיו העיקריים של מטה הרשות הוא לפקח על פעילותם השוטפת של המעונות לפי הנחיות וסטנדרדים שנקבעו בנהלי הרשות. מתבצע פיקוח על כל תחומי הפעילות של המעון - התחומים הטיפוליים, החינוכיים והמינהליים. מערך הפיקוח ברשות כולל מפקחים מחוזיים (מפקח על המעונות ומפקח על הטיפול) וכן מפקחים ארציים הממונים על נושאים ייעודיים ובהם דרכי טיפול; הכשרה מקצועית; אבחון והשמה; מעקב אחר בוגרים; הוראה; השתלמויות.

מערך הפיקוח המחוזי

1. תפקידיו העיקריים של מפקח מחוזי על המעונות (להלן - מפקח על המעונות) הם²⁵: פיקוח על פעולות המעון בתחום המינהלי, בתחום החינוכי ובתחום הטיפולי; אחריות מקצועית ומינהלית לקבלת חוסים למעון; אחריות מקצועית לקבלת עובדים ולהפסקת עבודתם; ייעוץ למנהלי מעונות בתחומים גיהוליים וייעוץ לממונה על המעונות בתחומים הנוגעים להכנת תקציב המעונות שבמחוזו ולכוח האדם במעונות.

תפקידיו העיקריים של מפקח מחוזי על הטיפול (להלן - מפקח על הטיפול) הם: אחריות לקיום דיונים בנושא קליטת החוסים במעונות וקביעת דרכי טיפול בהם; השתתפות בוועדות הערכה תקופתיות המקבלות החלטות בעניין המשך דרכי הטיפול והעברת חוסים בין המסגרות; ייזום פעולות לפיתוח ולשיפור שיטות הטיפול בחוסים; הנחיה וייעוץ לעובדים הסוציאליים ולמנהלי המעונות בנוגע לטיפול בחוסים.

25 פירוט תפקידיהם העיקריים של בעלי התפקידים בפרק "סדרי הפיקוח על המעונות" מתבססים על תיאורי התפקידים של נציבות שירות המדינה.

2. המסמך שהכינו הרשות בספטמבר 2006 בנושא המסגרות החלופיות הנדרשות לטיפול באוכלוסיות היעד שלה עסק, בין היתר, בעומס העבודה המוטל על המפקחים המחוזיים (מפקח על המעונות ומפקח על הטיפול) ועל המספר האופטימלי של המסגרות שבפיקוחם אשר יאפשר ביצוע פיקוח אפקטיבי על המעונות. במסמך צוין כי "פיקוח אפקטיבי [של מפקח במשרה מלאה] יכול להתקיים על כ-10 מסגרות... מתוך התייחסות לפיזור גיאוגרפי המאפשר להגיע למסגרות לביקור מתוכנן אחת לשבועיים, וכן להגיע בהתראה קצרה על פי צרכי המערכת".

3. הבדיקה העלתה כי: (א) למרות הגודל במספר המסגרות ובפיזור הגיאוגרפי שלהן והעלייה במורכבות המעונות של החוסים במסגרות אלה לא הורחב היקפו של מערך הפיקוח המחוזי בהתאם לפרק, וכל מפקח מחוזי סיקח על כ-20 מסגרות בממוצע. יתר על כן, במחוז הירושלים התרחם לא אושרה משרת המפקח על הטיפול מספרואר 2007 ועד יולי 2008, ופעולות רבות שבצע חסיד זה אמור היה לבצע לא בוצעו כלל או בוצעו ביד המפקח המחוזי על המעונות - על חשבון הזמן שהיה עליו לייחס למיצור התפקודים המוטלים עליו.

(ב) הגדרת תפקידיו של המפקח על המעונות, בכל הנוגע לסמכותו הניהולית כלפי מנהלי המעונות, לא התנה מוסכמת על כל הדרגים הניהוליים ברשות ובניהלת המשפד. מחוז המפקחים על המעונות סבור כי הם ממונים מהבחינה הניהולית על מנהלי המעונות באזור פיקוחם מתוקף היותם מיוצגי הממונה על המעונות באזור זה, והממונה אף תמך בעמדתם מאידך. חלק מנהלי המעונות ראו במפקחים דרג פיקוח בלבד וסברו כי אינם נכנסים מהבחינה הניהולית למפקח על המעונות.

(ג) מפקחים על המעונות שימשו במשך פרקי זמן ניכרים גם כמנהלי מעונות בפועל, בעת שימשו בתפקיד מפקחים. למשל, המפקח על המעונות במחוז תל אביב והמרכז ניהל את מען "בית הנער" בין ספטמבר 2006 לפברואר 2008 - מועד מינויו של מנהל המעון. המפקח על המעונות במחוז חיפה והצפון משמש ממרס 2007 מנהל מותה במען "אל כוסתן".

(ד) מאמצע שנת 2006 המפקח על המעונות במחוז חיפה והצפון לא סיקח על מעונות "גיל עם" ו"אהוד" מאחר שמעונות אלה לא שיחפו פעולה אתו בעקבות משבר ביחסי העבודה ששרר ברשות.

משרד מבקר המדינה סבור כי בסיבות אלה עבודת הפיקוח במחוז עלולה להיפגע בשל הזמן והמאמץ שעל המפקח להשקיע בניהול המעון, ניהול המעון עצמו מתבצע תכופות באופן חלקי ובי"ש הנוק, אף שבמסגרת כה קשה ומורכבת נדרש ניהול מלא וצמוד. נוסף על כך מאחר שמנהל המעון גם מטפח על המעון נוצר מצב לא תקין - לא ברור איזה גורם יפקח על המעון ואם יוכל לפקח עליו בודד, ואף לא ברור איזה משופ ייתן המפקח - לאחר שימתח מנהל קבוע למעון - בעניין הפעולות שביצע הוא עצמו במעון בתקופה ששימש מנהל.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה צוין כי במקרים האמורים ניהלו המפקחים את המעונות מתוך כוונה מציאות, שנגרם מהקשיים באיוש תקני ניהול במעונות הממשלתיים.

משרד מבקר המדינה מציין כי במצבים כאלה ראוי להטות ניהול זמני של מעון בידו בעל תפקיד ברשות, שאינו נמנה עם הפיקוח המחוזי במחוז שאליו שייך המעון.

26 במועד הביקורת פיקחה הרשות על 59 מסגרות, כאשר שלושה מפקחים מחוזיים פיקחו על תפעולן (מפקחים על המעונות) ושלושה מפקחים מחוזיים פיקחו על הטיפול הניתן בהן לחוסים (מפקחים על הטיפול).

27 ראו להלן בכת הפרק "יחסי העבודה בין המפקח על המעונות למנהלי מעונות במחוז חיפה והצפון".

מערך הפיקוח הארצי

1. הפיקוח על ההכשרה המקצועית: הפיקוח המקצועי על קורסי ההכשרה המקצועית במעונות מתבצע בידי מפקחים של האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת. הפיקוח הארגוני והמינהלי מטעם הרשות על הפעלתם של קורסי ההכשרה המקצועית במעונות מתבצע בידי המפקח על ההכשרה המקצועית ברשות (להלן - המפקח).

לפי תיאור התפקיד של המפקח, תפקידו העיקריים הם: הכנת תכניות לימודים לבתי המלאכה במעונות; הדרכת מדריכי העבודה; ריאיון מועמדים לתפקידי הדרכה מקצועית; ביצוע ביקורת על הייצור בבתי המלאכה ועל מכירת תוצרתם; השתתפות בתכנון, בהקמה ובהרחבה של בתי מלאכה; התאמת קורסי ההכשרה במעון לביקוש ולהיצע בשוק העבודה; ביקורים במעונות ודיווח על הממצאים שהועלו בהם.

תיאור התפקיד לעיל של המפקח הוא מיושן ואינו מתיישב עם המצב שנוצר בעקבות העברת הפעלתו של מערך ההכשרה המקצועית במעונות לרשות החינוך המקצועי "אורט" ו"עתיד": בעקבות השינוי האמור האגף להכשרה מקצועית בתמ"ת הוא שאחראי להכנת תכניות הלימודים ולפיקוח על יישומן, ורשת החינוך המקצועי המפעילה את קורסי ההכשרה המקצועית היא שאחראית לגיוס, להכשרה ולהפעלה של המדריכים המקצועיים.

הועלה שהמשרד לא פעל לעדכון הגדרת תפקידו של המפקח בהתאם לשינויים הניכרים שחלו באופן הפעלה מערך ההכשרה המקצועית במעונות.

השינויים הללו היו אמורים לגרום לכך שתפקידי הפיקוח, אשר קודם לכן התמקדו בתכניות הלימודים ובעבודת המדריכים המקצועיים, יתמקדו בפיתוח מערך ההכשרה המקצועית בכל מעון בהתאם לצורכי החוסים; כריכוז ובניתוח המידע על הישגי חניכי הקורסים לצורך שיפור מערך ההכשרה המקצועית; ובהתאמת קורסי ההכשרה המקצועית לשוק העבודה המשתנה.

הועלה שהמפקח עסק בעיקר במתן אישורים לרכישת חומרים שבהם משתמשים החניכים במסגרת קורסי ההכשרה המקצועית במעונות. עוד הועלה כי המפקח לא קיים סיקור שוטף במעונות בהתאם לתכנית עבודה שנתית ולא עשה בדיקה בעניין צורכי החוסים, ועקב כך לא היה באפשרותו לרכז את צורכי המעונות ואת הצרכים המערכתיים של הרשות בתחום ההכשרה המקצועית; וכי למפקח לא היה מידע על הישגי החוסים בקורסי ההכשרה המקצועית ועל שיעור מקבלי התעודות המקצועיות בהם. עקב כך לא היה בידי מידע חיוני לחכנון ולפיתוח מערך ההכשרה המקצועית במעונות.

2. הפיקוח על הטיפול: הגורם האחראי בהנהלת הרשות לטיפול הסוציאלי והפסיכולוגי בחוסים הוא "פקיד סעד ראשי חסות הנוער (עו"ס וטיפול)" (להלן - המפקח הארצי על הטיפול). תפקידו העיקריים הם: פיקוח על השירותים הסוציאליים והפסיכולוגיים במעונות; הדרכת המפקחים הטיפוליים המחוזיים ומתן סיוע בפתרון בעיות חריגות; מעקב אחר טיב הטיפול הניתן במעונות; ייעוץ לממונה בתחום הטיפול.

תפקידיו של המפקח הארצי על הטיפול חשובים ביותר לתפקודו התקיין של המערך הטיפולי בחוסים, ואי-מילויים עלול לגרום להיחלשות הבקרה המקצועית על המערך הטיפולי וכן למחסור בהדרכה ובייעוץ לדרגי הביצוע במעונות ולדרג הפיקוח המחוזי.

בפועל העובד המאייש את המשרה אינו משמש כמפקח הארצי על הטיפול וככלל אינו ממלא את תפקידי המפקח כאמור לעיל, אלא ממלא מאז שנת 2003 תפקידים בהנהלת האגף, ובהם פיתוח אמצעים לטיפול בנוער מנותק מאוכלוסיות ייחודיות כגון עולים חדשים וחרדים והשתתפות בוועדה הבין-משרדית לטיפול בהתאבדויות בני נוער. היות שתקן המשרה מאויש, נבצר מהרשות להעסיק עובד אחר בתפקיד זה.

העלה כי לפני שהוחלט שהמפקח הארצי על הטיפול ימלא תפקידים אחרים בהנהלת האגף לא נבדקו השפעותיה הצפויות של ההחלטה האמורה על תפקוד הרשות.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה צוין כי הנהלת המשרד הטילה על המפקח הארצי על הטיפול תפקידים נוספים בהנהלת האגף, וכי חלק גדול מהם קשורים במישרין או בעקיפין להגדרת תפקידו. עוד ציינן המשרד כי "הובהר לממונה על המעונות שהמפקח הארצי על הטיפול עומד קודם כל לרשותו ויבצע כל מטלה במסגרת הגדרת תפקידו".

משרד מבקר המדינה מצין שהתחום הטיפולי-שיקומי בחוסים הוא תחום פעילות מרכזי ברשות, וכי הוא נחשב "ליבת העשייה" במסגרותיה. הגידול שחל בעשור האחרון במספר המסגרות ובסוגיהן והעלייה במורכבותה של אוכלוסיית החוסים מחייבים כי הנושא במשרד המפקח הארצי על הטיפול יעסוק בתחום זה באופן בלעדי.

יחסי העבודה ברשות

יחסי העבודה בין הנהלת הרשות להנהלת המשרד

אחד התפקידים של הנהלת ארגון הוא פתרון משברים הפורצים בארגון ומשבים את פעילותו. משבר הוא אירוע חריג ובלתי מתוכנן שעלול לסכן את קיומו של הארגון או לפגוע בו פגיעה קשה. הפעולות שיש לנקוט בעת שפורצים משברים בארגון הן, בין היתר, איתור נקודות תורפה בארגון וטיפול בהן מבעוד מועד, כדי שהן לא יגרמו לאבדן שליטה; ונקיטת פעולות מהירות ונחושות להשתלטות על משבר שפרץ.

1. בשנים האחרונות חלו זעזועים ביחסי העבודה ברשות בשל כמה משברים ארגוניים, שהעיקריים שבהם היו תהליכי הפרטת כוח האדם במעונות הממשלתיים וסגירת אחד המעונות הממשלתיים בשנת 2004. משברים אלה גרמו למתיחות ביחסי העבודה ברשות, ובשנת 2006 החריפה המתיחות לכדי סכסוך ממושך בין הממונה, המפקחים המחוזיים ובכירים נוספים במטה הרשות ובין סגן הממונה וחלק ממנהלי המעונות הממשלתיים ובעלי תפקידים במטה הרשות. אחד הגורמים הישירים לפרוץ הסכסוך היה חילוקי דעות בין הממונה ובין סגנו בדבר המבנה הארגוני של הרשות וחלוקת הסמכויות ביניהם.

הסכסוך פגע ביחסי העבודה ברשות ובניהולה התקיין. למשל, הממונה על המעונות וסגנו נתנו הנחיות סותרות למפקחים על המעונות ולמנהלי המעונות; במשך כמה חודשים לא התקיימו ישיבות

של הנהלת הרשות; שובשה פעילותם הסדירה של פורומים מקצועיים בהשתתפות המפקחים המחוזיים ומנהלי המעונות.

הביקורת העלחה כי מנכ"ל המשרד דאג והמשינה למנכ"ל ששימש גם כמנהל אגף חקון, לא הסעילו את סמכויותיהם המקצועיות והניהוליות ולא קיבלו החלטות שיאפשרו להכריע בנושאים השנויים במחלוקת ויחייבו את הנהלת הרשות, וכך לסוּע להסדרת יחסי העבודה ברשות.

2. בשל המשבר ביחסי העבודה ברשות והיעדר פעולה נחרצת של הנהלת המשרד לצורך פתורנו הוקמה ועדת בדיקה חיצונית: בספטמבר 2006 מינה ראש הממשלה ששימש אז גם כשר הרווחה, מר אהוד אולמרט, ועדה לבדיקת הרשות (להלן - הוועדה)²⁸. הוועדה התבקשה לבחון את אופן ניהול הרשות, את יחסי הגומלין בין שדרת הניהול ברשות ובין שדרת הניהול במשרד ואת יחסי העבודה בהנהלת הרשות ובמעונות שהיא מפעילה.

בתחילת נובמבר 2006 הגישה הוועדה את ממצאיה, ובהם: "מערכת היחסים העכורה ומאבקי המחנאות פוגעים בחוסים [ההדגשה במקור]. אין ספק כי העיסוק האינטנסיבי של קהל רחב של עובדים במשבר שנוצר גזל זמן רב, אנרגיות ותשומת לב שהיו צריכים להיות מופנים לטיפול בחוסים". עוד ציינה הוועדה כי ההנהלה לא הייתה מעורבת די הצורך בטיפול במשבר, לא נקטה עמדות נחרצות בסוגיות שבגינן פרץ המשבר ולא מנעה את המשך הידרדרות יחסי העבודה ברשות.

3. בפברואר 2007 פרש סגן הממונה לגמלאות. ואולם בכך לא הסתיים המשבר ברשות, ויחסי עבודה קשים המשיכו לשרור בין הממונה והמפקחים המחוזיים ובין חלק ממנהלי המעונות ובעלי תפקידים אחרים במעונות.

ביוני 2007 קבע מנכ"ל המשרד, שנכנס לתפקידו כחודשיים קודם לכן, מתווה לשיקום הרשות, ובמסגרתו נקבע, בין היתר, כי הממונה יכין תכנית עבודה לרשות וכן יכין, בשיתוף מנהלי המעונות, תכניות עבודה למעונות הממשלתיים, וכי הוא ימסור בחצי השנה שלאחר מכן דיווח חודשי להנהלת המשרד על ההתקדמות בביצוען. עקב מחלוקת בין הממונה ובין הנהלת המשרד לא יושם המתווה, והדבר גרם להתערבות יחסי העבודה בין הנהלת המשרד לממונה. בסוף מאי 2008 פרש הממונה מתפקידו. עד פרישתו לא חל שיפור ביחסי העבודה בקרב עובדי הרשות וביחסי העבודה בין הנהלת הרשות להנהלת המשרד. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, כשלושה חודשים לאחר שהממונה על המעונות פרש לגמלאות, טרם מונה אחר במקומו, ונמצא כי בינתיים מילאה את התפקיד מנהלת האגף.

מהאמות לעיל עולה, כי במשך שנים כשלה הנהלת המשרד בפתרון המשבר החמור ביחסי העבודה ביחידה הכפוסה למרותה, משרד מבקר המדינה מצוין כי נוכח הצורך החחוף בהכנת הרשות ובתחזוקתה לפעילות תקינה הרוש אדם שימלא את התפקיד באופן בלעדי על הנהלת המשרד לפעול במחויבות למינוי ממונה על המעונות ולגיבוש תכנית הבראה ניהולית עבור הרשות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי פעל לפתרון הסכסוך ברשות, אולם הוא לא יישם מסקנות מסוימות של ועדה משרדית שבחנה את הנושא ואשר נגעו לבכירים ברשות כיוון שיישומן אינו בסמכותו. בעניין מינוי ממונה על המעונות במקום הממונה שפרש ציין המשרד כי

28 חברי הוועדה היו מנהלת מחוז דרום במשרד החינוך (י"ר); היועץ המשפטי של משרד התמ"ת; סגן נציב שירות המדינה; מנהל אגף לחקירות משמעת בנציבות שירות המדינה.

"העובדה שמנהלת האגף כממלאת מקום הממונה על המעונות משקיעה את רוב זמנה ומרצה בחסות הנוער, אכן גורמת לכך שהיא אינה יכולה להשקיע בתחומים רבים עליהם היא מופקדת והמשרד פועל נמרצות למינוי ממונה על המעונות".

יחסי העבודה בין המפקח על המעונות למנהלי מעונות במחוז חיפה והצפון

אחד הביטויים הקשים של המשבר ביחסי העבודה ברשות היה אי-שיתוף פעולה בין מעונות "גיל עם" ו"אחוזה" במחוז חיפה והצפון ובין המפקח על המעונות במחוז (להלן - המפקח המחוזי), ועקב כך נבצר ממנו לפקח על המעונות הללו. עובדים במעונות אלה טענו כי המפקח המחוזי מתנכל להם והפסיקו, בתמיכת ועד העובדים במשרד, לשתף פעולה אתו ולדרוש לו על אירועים חריגים.

בינואר 2007 החליט המשנה למנכ"ל המשרד, ששימש גם מנהל האגף, כי הממונה על המעונות יהליף באופן זמני את המפקח המחוזי בתפקיד הפיקוח על המעונות "אחוזה" ו"גיל עם", וכי לאחר שייפתר הסכסוך ברשות ישוב המפקח המחוזי לפקח על מעונות אלה.

ביולי 2007 פנה הממונה על המעונות למשנה למנכ"ל וביקש להחזיר את המפקח המחוזי לתפקיד הפיקוח על המעונות "אחוזה" ו"גיל עם", היות שהמצב שבו נמנע ממנו לפקח על מעונות אלה "יש בו פגיעה חמורה במוסד הפיקוח ומשבש את סידורי העבודה במחוז וברשות חסות הנוער". הבקשה האמורה לא נענתה, ובסוף דצמבר 2007 פנה הממונה למנהלת האגף²⁹ וציין כי "למצב זה יש השלכות קשות ביותר על עבודת הפיקוח ומהות הפיקוח. בשעתו הוכטח לנו... כי המצב הנ"ל הינו זמני ובהקדם יוחזר המצב לקדמותו. לצערי הרב זה טרם קרה". במועד סיום הביקורת טרם שב המפקח למלא את תפקיד הפיקוח על המעונות האמורים.

משרד מבקר המדינה סבור כי העברת הפיקוח על מעונות "גיל עם" ו"אחוזה" לידי הממונה על המעונות פוגעת באפקטיביות הפיקוח על המעון, וכי יש בכך משום יצירת טשטוש בין הדרג המפקח על פעילות המעונות ובין הדרג הניהולי שמעליו. יתר על כן, אף שנקבע כי הממונה ימלא תפקיד זה באופן זמני לא הוגבל פרק הזמן שבו הוא ימלא את התפקיד, ובפועל הוא נאלץ למלאו במשך זמן רב, ועקב כך הוא התקשה למלא תן את תפקיד הממונה על המעונות וכן את תפקיד המפקח על המעונות האלה.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה נמסר כי לאחר שבדקה הנהלת המשרד את אופן תפקודו של המפקח על המעונות במחוז חיפה והצפון ואת יחסו למנהלי המעונות, היא החליטה להטיל על מפקח מחוזי אחר את תפקיד הפיקוח על המעונות האמורים. אולם מאחר שהממונה על המעונות סבר כי צעד זה עלול לגרום לזעזועים ברשות וביקש ממנה לחזור בה מהחלטתה, הוחלט לאפשר לו לפקח על מעונות אלה לתקופה מוגבלת.

חולעה כי מצב זה, שאמור היה להימשך פרוק זמן מוגבל, נמשך בטווח זמן רב, ובמחוז סיום הביקורת, אוגוסט 2008, טרם הוסרה העניין, אף שחזר פגע באפקטיביות של הפיקוח על המעון. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה לפעול לפתרון בעיות הפיקוח על מעונות אלה ולמינוי מנהי של מפקח מתאים עליהם.

29 באוקטובר 2007 מונחה מנהלת האגף, במקום המשנה למנכ"ל ששימש עד אז גם כמנהל האגף.

מעון "גיל עם"

אחד המעונות שעמדו במוקד המשבר ביחסי העבודה ברשות היה, כאמור, מעון "גיל עם", המשמש מסגרת נעולה לנערים יהודים בני 13-18 ושוכן בין קריית אתא לשרעם. במעון התגלו בשנים האחרונות ליקויים תפעוליים קשים ועקב כך התערערו יחסי העבודה בין הנהלת המעון ובין מערך הפיקוח המחוזי והנהלת הרשות והדבר הקשה את ביצוע תהליכי ההכרה במעון, כמפורט להלן.

1. באוקטובר 2006, בעקבות דיווחים על אלימות כלפי חוסים במעון ובעקבות כתבה שפורסמה בעיתונות, התבקש המשנה למנכ"ל ומנהל אגף תקן לבדוק את תפקודו של המעון, ובאותו החודש הוא הגיש למנכ"ל משרד ראש הממשלה דוח של ועדת הבריקה בנושא. בדוח צויין, בין היתר, כי אין למדריכים כלים להתמודד עם מעשי אלימות; כי מדריכים חדשים אינם מקבלים הכשרה ולא מתבצעת בקרה על תפקודם; כי לא מתקיימים תהליכי הסקת מסקנות ותכנון עבודה; וכי אין תהליכי בקרה שיטתיים על תחומי הפעילות השונים במעון. בדוח הומלץ, בין היתר, לקדם את תחומי ההדרכה וההכשרה של כוח האדם במעון; להגביר את הפיקוח על הפעילות במעון ולהתריע על חריגות ועל אי-ביצוע נהלים; ולרווח באופן שיטתי על ההתקדמות ביישום השינויים הנדרשים במעון.

באפריל 2007 הגיש הממונה למשנה למנכ"ל דוח מצב על המעון. עיקרי ממצאיו היו: מספר האירועים החריגים במעון שבהם טיפלה המשטרה גדול בשיעור ניכר ממספרם במעונות הנעולים האחרים; יחסי העבודה בין מנהל המעון ובין הממונה ומערך הפיקוח מעורערים; אף שמספר שעות ההוראה וההכשרה המקצועית שהוקצה למעון היה גדול יחסית, הישגי התלמידים דלים; המדריכים אינם מתפקדים כראוי ואף נוהגים בקשיחות יתר בחוסים; העבודה הטיפולית במעון בלתי מספקת. הדוח כלל גם המלצות לטיפול בליקויים שנמצאו במעון.

כאמור, במאי 2006 הפסיק המעון לשתף פעולה עם המפקח על המעונות במחוז ולא דיווח לו על אירועים חריגים שהתרחשו בו, ולמעשה נותר ללא פיקוח ראוי. עקב כך היה קשה לטפל בכשלים התפקודיים שצוינו בדוחות על המעון מאוקטובר 2006 ומאפריל 2007. אמנם בתחילת שנת 2007 מונה כאמור הממונה על המעונות גם למפקח על המעון באופן זמני, אולם הסדר זה אפשר פיקוח חלקי בלבד על המעון.

במאי 2007 דיווח הממונה למשנה למנכ"ל כי במעון בוצעו פעולות לשיפור תפקודו. עם זאת, הממונה ציין כי כדי שיהיה אפשר לפקח כנדרש על המעון, יש לשוב ולהטיל את תפקיד הפיקוח על המפקח על המעונות במחוז חיפה והצפון.

הועלה כי במאי 2007 ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, לא שופר מצבו של המעון בתחומי החוראה, ההכשרה המקצועית והפיקוח, ואף החצי-יישומה של תכנית הלימודים במעון בפיקוח משרד החינוך (תכנית היל"ה) הוספק, כמתואר להלן. כתחום ההכשרה המקצועית לא חלה כל התקדמות בהישגי החניכים; המפקח על המעונות במחוז חיפה והצפון לא הוחזר לתפקיד המפקח על המעון, ולאחר שפורש הממונה בסוף מאי 2008, נותר המעון גם ללא גורם פיקוח זה. זאת ועוד, הנהלת הרשות לא בוצעה בדיקה מקיפה נוספת במעון כדי לבחון אם תוקנו הליקויים שהועלו בדוח המצב מאפריל 2007.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה נמסר כי מנהלת האגף נפגשה כמה פעמים עם מנהל המעון וכי ייבדק מצבו של המעון ויבוצעו בו השינויים הנדרשים; עוד מסר משרד הרווחה כי הוא עומד לבצע רה-ארגון במטה הרשות, וכי בעקבות זאת שוב יונהג פיקוח סדיר על המעון.

2. תכנית היל"ה הופעלה במעון עד סוף שנת הלימודים התשס"ז (2006-2007). חברת המתנ"סים ומרכז ההוראה ברשות טענו כי יש קשיים מתמשכים בהפעלת התכנית במעון, וכי אין שיתוף פעולה בין רכות בית הספר במעון ובין מנחות תכנית היל"ה³⁰, ודרשו שהמשך הפעלת תכנית היל"ה במעון יותנה במינוי מנהלת פדגוגית לתכנית. רכות בית הספר ומנהל המעון התנגדו לכך, ועקב כך לא הופעלה התכנית בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008). לאחר הפסקת הפעלתה של התכנית רכות בית ספר ושתי מורות עובדות המשרד ניהלו את הלימודים במעון, אולם בשל אי הפעלת תכנית היל"ה במעון לא יכלו התלמידים להיבחן לתעודות גמר (תעודת השכלת יסוד ותעודת השכלה תיכונית). גוסף על כך, לאחר הפסקת הפעלתה של תכנית היל"ה לא התקיימו במעון חוגי העשרה עבור החוסים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הפסקת הפעלתה של תכנית היל"ה במעון. גיל עם ואח המאבק בין הנהלת המעון ובין הנהלת הרשות ומפעילי תכנית היל"ה על גבם של חוסים המעון, שכן בכך אי-הפעלת התכנית נגרמה פגיעה ממושכת בלימודיהם של החוסים ונבצר מהם לקבל תעודות השכלה ובכך נגרם להם נזק ישיר. היה על הנהלת הרשות והנהלת המשרד לפעול במקרה זה לשוב ולהפעיל במעון את תכנית היל"ה ולמנוע הפסקתה של שנת לימודיהם של חוסים - אך הן לא עשו כן.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה נמסר כי "נוצר קשר מחודש עם משרד החינוך והושגה הסכמה להפעלת תכנית היל"ה במעון גיל עם".

מעקב אחר הבוגרים וליווים

1. בחוק הנוער נקבע, בין היתר, כי "מי ששוחרר ממעון או ממעון נעול בתום התקופה שקבע בית המשפט לנוער... יעמוד תחת השגחתו של קצין מעקב שנה אחת מיום שחרורו או במשך תקופה ארוכה יותר שקבע הממונה על המעונות". בתקנות הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) (טיפול עוקב), התשל"ו-1976, הוגדר המבנה הארגוני של מערך קציני המעקב ונקבעו תפקידיהם. בתקנות נקבע, בין היתר, כי קצין המעקב ידאג לשלומם של הנמצא בטיפולו, מהבחינה הגופנית והנפשית, לשיקומו המקצועי ולקליטתו בתורה, בהתחשב בכישוריו של הנמצא בטיפולו.

למעקב אחר הבוגרים, על פי מדיניות הרשות, שלוש מטרות עיקריות: (1) סיוע לבוגר בשילובו בקהילה ומניעת חזרתו לדפוס התנהגות עבריינית. (2) מתן משוב למעונות על השתלבותם של הבוגרים בקהילה לצורך שיפור הכלים הטיפוליים והחינוכיים במעונות. (3) איסוף נתונים לצורך הערכת תוצאות הטיפול השיקומי במעונות וגיבוש מדיניות הרשות בהתאם לכך.

2. בדצמבר 2002 התריעה המפקחת על המעקב אחר הבוגרים בהנהלת הרשות כי מערך עובדי המעקב מצומצם מדי וכי "בוגרים רבים אינם זוכים לתמיכה וליווי בשוכם לקהילה". בתחילת שנת 2004 קוצץ מערך עובדי המעקב ומספר הבוגרים שטופלו על ידו ירד בכמהחצית. המפקחת על המעקב אחר הבוגרים פנתה לממונה וציינה כי "משמעות קיצוץ כואב זה היא שרבים הבוגרים שלא יזכו ללווי ולתמיכה... אין לי ספק שההשלכות הקשות תורגשנה בשנים הקרובות". הממונה פנה במרס 2004 למנהלי המעונות, הדגיש את חשיבות המעקב אחר בוגרים וציין שמעקב זה הוא "כלי משמעותי בעבודת רשות חסות הנוער הן בסיוע לבוגרים שחוזרים למציאות לא פשוטה בקהילה והן

30 המנחות המקצועיות, מטעם חברת המתנ"סים, של המורים במעונות המלמדים לפי תכנית היל"ה.

בשל המשוב שהמערכת מקבלת מבוגריה". עוד ציין הממונה כי "אנו נמשיך בכוחות משותפים למצוא כל דרך על מנת שכל בוגר ברשות חסות הנוער יזכה לתמיכה של עובד תל"מ [תמיכה, ליווי ומעקב בוגרים]".

הועלה כי למרות האמור בחוק, בתקנות ובנהלי הרשות, ולמרות התראותיה של המפקחת על המעקב אחר חובגרים בהנהלת הרשות, המעקב אחר החובגרים התקיים באופן חלקי בלבד ואף הצטמצם עוד יותר בשנים האחרונות. משנת 2005 שלושה עובדי מעקב במשרד חלקית מטפלים, להבדיל מהמפקחת, רק בכשלוש מחובגרים המשתחררים בכל שנה ממסגרות הרשות ואשר בעיניהם יש לבצע מעקב זה.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה נמסר כי מנהלת האגף פועלת להסדרת המעקב אחר בוגרי המעונות, כנדרש בחוק.

3. הרשות הפיקה דוחות שנתיים לשנים 2004-1998 ובהם רוכזו נתונים על בוגרי המעונות שנמצאו בטיפול עובדי המעקב. נתונים אלה אפשרו למנהלי המעונות ולהנהלת הרשות לקבל מידע רב ערך על מאפייני החובגרים ועל תפקודם בקהילה לאחר סיום שהותם במעונות, ובכלל זה: מאפייני מגוריהם של החובגרים, סוג הקשר שלהם עם משפחותיהם, התנהגותם של החובגרים בתקופת המעקב, שירות צבאי, תעסוקה ולימודים, הסתבכות בפלילים ושימוש בסמים, הקשר עם המסגרת שבה שהו, הקשר שלהם עם עובדי המעקב ושיתוף הפעולה עמם. נתונים אלה אפשרו לרשות לקבל משוב על תוצאות טיפולה בחוסים.

משנת 2005 ואילך הפסיקה הרשות להפיק דוחות שנתיים אלה. עקב כך אין בידי הרשות מידע מעובד ומרוכז על מאפייני החובגרים ועל תפקודם במסגרות הקהילה, אף שמידע זה נועד לאפשר להנהלת הרשות ולמנהלי המעונות לקבל משוב על תוצאות הטיפול בחוסים, להסיק מסקנות בנוגע לאופן תפקודם של המעונות ולבצע את השינויים הנדרשים באופן הטיפול בחוסים. הן במישור המערכת והן במישור המעקב, לדעת משרד מבקר המדינה, באי-הפקתם של הדוחות השנתיים בשנים האחרונות יש כדי לפגוע ביכולתה של הרשות לשפר את הטיפול הניתן לחוסים במסגרתיה.

סיכום

רשות חסות הנוער אחראית לטיפול, לחינוך ולשיקום במסגרות חוץ ביתיות של מתבגרים שעברו על החוק או הנתונים בסיכון אשר כל ניסיונות הטיפול הקודמים בהם נמשלו. מעונות הרשות מטפלים באוכלוסייה הקשה והמעיינת ביותר של בני נוער הנמצאים במצבי סיכון, ושהותם במעון היא למעשה ניסיון אחרון לעצור את תהליך ההתמחות המוחלטת של בני נוער אלה לעולם הפשע.

בביקורת ומצאו ליקויים מחוזקים בתחומי פעילות מרכזיים של הרשות. מאות בני נוער המתגוררים בחברות ארוכים להשמה במעונות הרשות, אף שחיה בכך כדי לספק אותם ואח מביניהם; היה מחסור קשה וממושך בבח אדם מקצועי, בייחוד במדריכים חינוכיים ובעובדים סוציאליים. בשל אי-התרח סוגיית אופן העסקה במעונות ביד משרד הרווחה ומשרד האוצר, הדובר גרס לתת-איוש של המכסות במעונות, לצמצום מחמד של פעילותם של המעונות והפגיעה ברמת הטיפול והשגחה בחוסים עד כדי סיכנתם; פעילות ההדרכה וההכשרה של סגל המעונות לא היה בה כדי למלא את צרכי המקצועיים; לא ניתנה לחוסים הכשרה מקצועית מספקת; היה מחסור במסגרות המותאמות לחוסים בעלי צרכים מיוחדים; הרשות לא ביצעה תכנית אסטרטגית ותכנית העבודה השנתית לה לקר, חלו ליקויים באופן שבו הנהלת הרשות מנהלת את מערך הפיקוח המחוזי והארצי על המעונות; לא בוצע מעקב אחר רוב בוגרי המעונות, שלא נהרש בחוק, משבר עמוק בחסו העברה בין בתי-הספר בדרשות נמשך שנים ופגע בניהול המעונות ובפיקוח עליהם, וניסתנותיה של הנהלת משרד הרווחה לסגל באותו משבר נמשלה ליקויים אלה פגעו ביעילות פעילותה של הרשות ובשירותים שנתנה לאוכלוסיית בני הנוער הנזקקים להם, עד כדי פגיעה ממשית בהשגת יעדיה.

הנהלת משרד הרווחה שכינה במועד הביקורת השיגה התקדמות ניכרת בפיתוח מצוקתם התפעולית של המעונות הממשלתיים באמצעות גיבוש חלופה, יחד עם משרד האוצר, לאופן העסקת כוח האדם המקצועי בהם ובמתרחן סכסוך העבודה ברשות עם זאת, על הנהלת המשרד הנהלת הרשות להמשיך ולפעול לפתרון הבעיות המתמשכות הפוגעות בבני הנוער המסחריים להשמה במעונות הרשות, בחוסים ובבוגרי המעונות; להתחיד בהקדם את המעונות לפעילות תקינה ולאייש את המשורות החסרות בהם; לבחון הוספת מסגרות נעולות, מקיפות ואבחנותיות בחתשוב במחסור במקומות לקליטת בני נוער בסיכון במסגרות כאלה ולוודא את הפעלתן של מסגרות ייחודיות שבהן ייתכן טיפול מתאים לחוסים בעלי צרכים מיוחדים. על הנהלת הרשות להנהיג תכנית עבודה ארוכת טווח; לפתח עבור עובדי המעונות מערך הכשרה שימלא את צורכיהם המקצועיים; להתאים את מערך ההכשרה המקצועית במעונות לצורכי שוק העבודה המחוזי; כדי שחוסים יוכלו להשתלב בשוק העבודה לאחר סיום שהותם במעונות; להגדיל באופן ברור ויסודי את תפקידו ואת סמכותו של מערך הפיקוח המחוזי והארצי בלפי המעונות; להרחיב את היקפה של פעילות הלידה של בוגרי המעונות והמעקב אחריהם באופן שהיא תבצע בחוקף הנהרש בחוק.

נספח 30

קריסת רשות חסות הנוער

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

צהריים טובים. אני מתכבדת, ברשותכם, לפתוח את דיון הוועדה בנושא קריסת רשות חסות הנוער, דיון שהיה אמור להסתיים בשבוע הקודם, אבל אני נדרשתי עוד לאיסוף נתונים ולימוד של הנושא. אני יודעת שמדובר בתחום שהוא מאוד מאוד מורכב ובתהליכים שהיו לא פשוטים בחסות הנוער, לא דברים חדשים שצצו להם בתקופה האחרונה אלא באמת איזה שהוא מכניזם של הרבה מאוד שנים שאנחנו כנראה צריכים לעצור ולהתחיל לחשב את המסלול שם מחדש. משום ריבוי החומרים אני נדרשתי לדחייה ולכן אנחנו מקיימים את זה היום ולא בשבוע שעבר.

יש לנו מסמך של הממ"מ של הכנסת שנותן לנו נתונים עדכניים כדי שאנחנו נוכל להתרשם גם מענייני המגמות. אין שאלה שחסות הנוער דורש התייחסות מאוד רצינית, אנחנו מדברים על ילדי הקצה שלנו, אנחנו מדברים על ילדים שמחובתנו כחברה לתת להם את כל הכלים הנדרשים, כי אם לא אנחנו חוטאים פעמיים, גם להם וגם לחברה שלנו, ולכן האחריות שלנו כאן היא כפולה ומכופלת.

אנחנו נשמע את הדברים, גם מפי המשרדים וגם מפי האורחים השונים ובסוף אנחנו נסכם. נתחיל איתך, חברת הכנסת פנינה תמנו-שטה.

פנינה תמנו-שטה (יש עתיד):

בוקר טוב, גברתי היושבת ראש, ולכל נוכחי הוועדה. אין ספק שמדובר באוכלוסייה החלשה ביותר שזקוקה לכולנו, בין אם זה הזרועות של הממשלה, בין אם זה המפעילים, ואני רוצה לברך אותך, גברתי היושבת ראש, וגם את הממ"מ על הדיון הסופר חשוב הזה. בעיניי תמונת המצב היא לא פחות מרעידת אדמה ואנחנו צריכות לדאוג שהבית הזה לא מתעלם מהילדים האלה. חסות הנוער לא יכול להיות במצב שהוא נמצא בו היום. הכשלים שהולכים וצפים, בין אם זה עמותות שהפעילו, עמותה שהפעילה עד פברואר האחרון. בסוף בסוף אני גם רואה את רשימת הממתניים ויש ויכוח האם מה שמופיע בממ"מ, ואנחנו צריכים לזכור שהממ"מ מקבל תמונת מצב שהמשרדים ואחרים מספקים למרכז, אבל גם על הנתונים שאנחנו רואים לפנינו אנחנו צריכים לשאול שאלות נוקבות ולא לקחת אותם כתורה מסיני. בזמן שנשאר לנו עד שינוי הממשלה אני חושבת שצריך להעלות הילוך - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אנחנו לא יודעים אם היא תשתנה. גם אם הממשלה לא תשתנה אנחנו צריכים לפעול.

פנינה תמנו-שטה (יש עתיד):

היא תשתנה, אנחנו בתקווה. אבל לא נעשה פוליטיקה בזמן שיש את הילדים האלה שהם באמת הילדים, כמו שאמרת, שהכי זקוקים לנו.

אני חייבת לומר שנכנסתי מעט לתמונה והתמונה ממש מדאיגה ולכן כל אחד שנמצא פה, אני מקווה שביין שמחובתו להציף, שזה הזמן להציף את כל הכשלים מבלי לנסות להעביר אחריות האחד לשני כדי שניתן יהיה לתקן את המצב המאוד רע שאנחנו ניצבים בפניו. ואני פה בדיון כדי באמת גם להעלות שאלות ולראות איך אנחנו מקדמים את חסות הנוער.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

תודה רבה, חברת הכנסת פנינה תמנו-שטה. אני רוצה לשוב ולהדגיש לפני שאנחנו פותחים את הדיון, אנחנו מדברים על תהליך הידרדרות של הרבה מאוד שנים. להשאיר את הדברים בלי לעשות כלום זה פשע כשלעצמו וכשבאים לשנות מסגרת שבמשך שנים פועלת באופן שבו חסות הנוער פעלה גם זה יוצר רעידות אדמה וגם זה גורם להרבה מאוד אנשים שרגילים היו לאיזה שהיא התנהלות מסוימת לבוא ולהשמיע את קולם.

אני יכולה לומר לכם שקראתי את כל המסמכים, גם לגבי העמותות. יהיה מאוד קשה להפתיע אותי היום בדיון, אבל אני חושבת שהדברים האלה חייבים לצוף ולהיות כאן על השולחן, כולל אגב כשלים של ניהול של עמותות שהיו, שלצערנו אף אחד לא עצר אותם באמצע הדרך ורק עכשיו מתחילים תהליכים גם מולם.

אבל אנחנו נפתח, ברשותכם, עם השופטת גלית ויגוצקי מור. אני באמת מתנצלת על האיתור בדיון, הייתה לנו הצעת חוק קשה ומורכבת אחרת, אז גם לפרוטוקול התנצלותי. בבקשה.

גלית ויגוצקי מור:

צהריים טובים לכולם. קודם כל אני רואה פה הרבה שותפים לעשייה המשותפת לטובת קטינים בכלל וקטינים בסיכון. קודם כל היה לי קצת קשה עם הנושא של קריסת חסות הנוער. זו לא קריסה. כל האנשים שיושבים פה, אם יטו שכם ויפעלו ביחד להגדרת יעדים משותפים ותקצוב נכון לצורך הגשמת היעדים האלה אנחנו נוכל לעשות איזה שהוא שינוי שיפעל לטובתם של קטינים וקטינות.

אני מייצגת את שופטי הנוער, אנחנו היום 20 שופטי נוער בערכאת שלום שכל עיסוקם הוא בשיפוט קטינים. אנחנו נותנים צווים בהחלטות של בתי משפט לנוער להשמת קטינים וקטינות במעונות ומסגרות חסות הנוער, גם בהליכים הפליליים, אבל גם בהליכים האזרחיים של חוק הנוער (טיפול והשגחה), מה שנקרא קטינים נזקקים כאשר המערכת, כפי שהיא פועלת לאורך שנים, זו גם שאלה שאולי יהיה פעם צריך לחשוב עליה עוד פעם, קטינים גם בהליכים אזרחיים ובהליכים הפליליים מופנים למעונות חסות הנוער, זאת אומרת שבאותו מעון של חסות נוער, שהוגדר כנעול על ידי שר הרווחה והשירותים החברתיים או מעון שלא הוגדר כנעול, יכולים להיות בצוותא, לחיות בצוותא, ללמוד בצוותא, להיות מטופלים בצוותא גם נערים ונערות שהופנו בחוק אזרחי וגם נערים ונערות שהופנו בהליכי ביניים או בהחלטות סופיות בתיקים הפליליים.

צריך להבין את זה, ההפניה למעון שהוגדר כמעון נעול או למעון שלא הוגדר כנעול ויש לו תפקיד אחר, ההפניה היא לפי הפרופיל של אותו ילד או ילדה, כשהשאיפה היא באמת לקחת ילד ממקום מסוים וללוות אותו כברת דרך שבה יבוצע הליך של טיפול ושינוי ואיזה שהיא חזרה למקום של נורמטיביות.

בתפקיד הזה לוקחים חלק באמת, אני חושבת, כל האנשים שיושבים פה סביב השולחן הזה ואני חושבת שלכולם יש את אותה מטרה. הנושא של מעונות חסות הנוער זה חלק מהפעילות המאוד מאוד חשובה של משרד הרווחה והשירותים החברתיים ואני חושבת שלאורך שנים, אני באתי עם הקלסר, כי אני היסטורית - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

גם אני קיבלתי קלסר כזה, בגלל זה לקח לי הרבה זמן - - -

גלית ויגוצקי מור:

לא, אבל יש לי פה התכתבויות עם הנשיא גרוניס ועם הנשיאים שקדמו לו, עם הנשיאה נאור ועם הנשיאה חיות, כל נשיאי בתי המשפט היום, זה משהו שאנחנו גם מביאים בפניהם, את הנושא של מצוקה במקומות השמה כאשר לאורך השנים קיימנו גם דיונים עם נשיאי בית משפט עליון, שרי משפטים, שרי רווחה, מנכ"לים של משרד הרווחה, באמת לחשוב ביחד איך אנחנו מקדמים את העניין הזה. אני חושבת שזה לא שאין רצון טוב, המקום צריך להתכנס בצורה נורא נורא ברורה לתכנית משמעותית נראית לעין עם תקצוב נכון. בלי תקצוב נכון של הנושא הזה אנחנו מתחפרים באותו מקום עוד פעם ועוד פעם וזה מאלץ גם את גורמי הרווחה לבחון כל דבר מהמקום הכלכלי, מהחור של הגרוש ולצמצם עוד מסגרות ועוד מסגרות.

אני יכולה לספר לכם על חוויה שלי לא רק כנשיאת בתי המשפט לנוער, אלא כשופטת נוער זו השנה ה-23, שזה מקום מאוד מתסכל. המתקק אפשר הליכי חקיקה. יש לנו חוקי נוער טובים בסך הכול. חוק הנוער (טיפול והשגחה), אני אשמח אם נעדכן אותו ונעשה אותו מחדש, אבל בוא נאמר שחוק הנוער (שפיטה, ענישה) וכו', יש לנו חוקים שמאפשרים מענים שהם יושבים על האידיאולוגיה של כולנו, לקחת קטינים, לתפוס אותם בנקודת משבר, לזהות את הבעייתיות ולבנות לכל ילד את התכנית המתאימה לו כדי שבסופו של דבר הוא לא יגיע לכלא 'אופקי', ויש לנו ילדים בכלא 'אופקי', אלא שהוא יגמור לימודים, או לימודי מקצוע, יתגייס לצבא או יילך לשירות לאומי או מה שהוא יבחר והוא יהיה אזרח נורמטיבי.

דווקא מתוך המקום של השותפות ולא מתוך המקום של הלעומתיות, אני חושבת שאם הוועדה הזאת תקרא קול קורא שייתן למקום הזה של - אני חושבת שהמשאב הכי חשוב שלנו, כמדינה, זה בני הנוער שלנו, זה הקטינים שלנו ובני הנוער שלנו. הרבה מהאנשים שיושבים סביב השולחן הזה, אנחנו עוסקים בתכנית לקראת פרויקט בפילוט איך לשקם קטינים אסירים, שזה קצה הרצף שלנו. אנחנו מגייסים את הצבא ואת המכילות הקדם צבאיות ואת פרויקט צהלה ולימודים ורשי"א והמשטרה, וכולם כולם רוצים לעבוד ביחד איך לשקם את הילדים האלה שהיו בכלא.

בואו לא נגיע לשם, בואו ניתן להם את האופציה של טיפול ושיקום שהם לא יגיעו למקום של קצה הרצף, בואו נשקיע את המשאבים הנדרשים, לקחת ילדים שזקוקים להשמה חוץ ביתית, אם היא נעולה או אם היא לא נעולה, ויש לנו הרבה ילדים שזקוקים להשמות האלה, כדי ליצור להם איזה שהיא מסגרת חיים שתאפשר להם לפעמים רק לנשום אחרת, שתאפשר להם לקבל את הצרכים. אני לא מדברת רק על אוכל ובגדים, אלא על לימודים והגנה מאלימות ואלימות על כל סוגיה, וחינוך וכל הדברים האלה.

אני חושבת שאם אנחנו מדברים על ערכים וציונות, איפה אנחנו רוצים את המשאבים שלנו, לשים את המשאבים שלנו כבני אדם, כאזרחי מדינת ישראל, זה במקום הזה. זאת באמת אוכלוסייה שזקוקה ליד המושטת שלנו ובלי תקצוב נכון אנחנו מתחפרים באותו מקום. נדרשת תכנית מסודרת, ארוכת טווח, כי אנחנו כבר מזמן לא במקום של כיבוי שריפה, אנחנו בשריפה מאוד גדולה.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

20 שנה כנראה כיבו שריפות ובגלל זה אנחנו נמצאים כאן.

גלית ויגוצקי מור:

אני רק רוצה כן לשתף אתכם בתחושת תסכול של שופט שיודע שהחוק נותן מענה, שירותי המבחן ושירותי הרווחה רוצים, אבל אין לנו. ילד שנמצא למשל במעצר עד תום ההליכים בכלא 'אופק' ואומרים לו: עוד חמישה-שישה חודשים נוכל להזמין אותך לריאיון קליטה למסגרת שהיא חלופת מעצר או מסגרת נעולה, איבדנו אותו.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אנחנו נאבד אותו.

גלית ויגוצקי מור:

הוא מתרגל, הוא מתיישב במקום שהוא נמצא בו, הכול נהיה לו ידידותי, הכלא כבר לא מפתיד כל כך. אנחנו מפסידים אותו לא רק לנקודת הזמן הזו, אלא גם קדימה, כי ברור לנו ששהייה בכלא, גם בכלא שעושה כל מאמץ להיות כלא משקם זה כלא זה כלא זה וילד שמפנים נורמות התנהגות שמתאימות להישרדות בכלא יהיה לנו מאוד קשה לקחת אותו משם למקום אחר. נקודת הזמן הקריטית לגבי ילדים במעצר זה המעצר הראשוני, הזמן, ההלם הראשוני של מעצר ופגישה עם שופט, עם משטרה, עם שירות מבחן, עם ההורים שלו אפילו, זה המקום שאנחנו יכולים לעשות שינוי ולקחת אותו למקום אחר. ברגע שאנחנו שותקים את ההזדמנות הזו היא לא תשוב עוד.

אז אני מאוד מקווה, אני לא יודעת איזה כוח יש לכם כוועדה וכמה אפשר לחזור ולהעלות את הדבר הזה, אולי להזמין גם אנשים שיש להם את היכולת לתקצב את זה, גם הרווחה, גם משרד האוצר, ולהגיד – אומרים לי: יש לכם ירידה במספר תיקים של קטינים או עלייה במספר? אמרתי להם: זה תלוי ביעדי מפכ"ל. כשיש לנו מפכ"ל ששם על עצמו למגר את פשיעת הנוער, שם על זה מלא כסף, יש לנו מלא תיקים, כי יש חשיפה. זאת אומרת אם מישהו יגיד שיעדי המפכ"ל של כולנו זה לטפל בילדים שזקוקים לזה, זה בנים ובנות, לא לשכוח את הבנות, ונשים שם את המשאבים שאנחנו צריכים אנחנו, שופטי הנוער, לרשותכם בכל יום. באמת, אנחנו עושים את זה כולנו מתוך מחויבות ואני בטוחה שיש כאן הרבה אנשים שהם כולם שותפים למה שאני חושבת ואומרת. תודה רבה.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

תודה רבה לך, כבוד השופטת. אני מסכימה איתך לגמרי לגבי הנושא של הפריסה, פתחת בכך את דבריך, ואכן מתוך כל מה שאני קיבלתי כמידע ובגלל זה בחרתי לקיים את הדיון התחושה הייתה של קריסה, של כאוס מוחלט. לאט לאט אנחנו מבינים שמתחילים להיות תהליכים וזה מתחבר למה שדיברת בנושא התקצוב.

אני עדיין לא סגורה על כך שהסיפור הוא רק עניין של תקציב, אלא גם ההתנהלות של התקציב. כשאני קראתי את כל התומרים, למשל, אנחנו כל הזמן מדברים על תורי המתנה ואני מסתכלת על מסגרות רבות, בעיקר בהוסטלים, לא במעונות הנעולים, ואני רואה שהם בתת תפוסה, זאת אומרת הם לא באמת מלאים ובכל זאת יש רשימות המתנה. יש לזה כל מיני הסברים, זה לא משנה, אפשר להתווכח איתם וזה,

אבל בעובדה אלה מעונות שמקבלים תקציב מלא על חוסר במספר משתתפים ולא קולטים נערים ונערות חדשים.

יש פה הרבה סוגיות שמעלות תהיות ואין שאלה שצריך לעשות פה רביזיה מוחלטת בכל ההתנהלות. רק אחרי שנעשה את זה אנחנו נדע באמת אם חסר עוד כסף וכמה כסף ולאיפה אנחנו צריכים לנתב אותו. אבל אני חושבת שזאת הנקודה שבה אנחנו צריכים להפוך כל אבן ולראות איך אנחנו הופכים את חסות הנוער למה שהיא צריכה להיות.

גלית ויגוצקי מור:

אם מותר לי, גברתי יושבת הראש, לפני כמה שנים נפלה החלטה להפריט את רוב מעונות חסות הנוער. לפני כן זה היה שירות, כל המעונות היו ממשלתיים, מי שעבדו במעונות היו בעצם עובדי מדינה והייתה החלטה של הפרטה והיום רוב המעונות מופרטים. אני חושבת שאנשי המקצוע יוכלו לתת לנו תשובה יותר ברורה בנושא הזה, לי יש תחושה שצריך לחשוב, אני אומרת את זה במלוא הזהירות, על כל הנושא הזה עוד פעם - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

להיכנס לזה חזרה.

גלית ויגוצקי מור:

האם זה לא יהיה נכון להגיד אוקיי, עכשיו בתום כמה שנים שאנחנו מבינים את המשמעות של הפרטה ואת זה שלמעשה אנחנו מוסרים את הטיפול בילדים שהכי זקוקים לטיפול מקצועי וכו' לעמותות, לאנשים. אני לא אומרת שתמיד זה לא טוב, אני מעלה סימן שאלה, האם לא היה צריך לחשוב עוד פעם, האם לא צריכים לעשות רגע סטופ, לעשות איזה שהיא חשיבה מחדש ולהגיד אולי זה שירות שצריך להינתן על ידי המדינה? האם אנחנו לא צריכים להגיד שזאת חובת המדינה כדי שגם מנהלי המעונות והרכזים ואנשי הטיפול והמדריכים יהיו אנשי מקצוע שזה מה שהם בחרו לעשות ולא שהם מתחלפים. לילד שיש לו כאוס נוראי בחיים, הוא מתקשר כבר למדריך והמדריך התקשר אליו והוא ממשיך הלאה - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

חוסר יציבות שפוגעת.

גלית ויגוצקי מור:

יש איזה שהיא נורא גדולה שצריך לחשוב איך נכון לתת את השירות הזה, האם כשירות מדינה, כשירות ממשלתי, או כשירות מופרט. זה משהו שאני חושבת ששווה מאוד להשקיע בו מחשבה.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

תודה רבה. סימנתי לי כאן כדי שזה יהיה חלק ממה שאנחנו נעלה גם בסיכום. תודה רבה, כבוד השופטת.

אנחנו נשמע את המועצה לשלום הילד ואנחנו כך אנחנו נשמע את משרד העבודה והרווחה ונפתח את זה לדיון נוסף של המשתתפים, יש פה גם בקשות דיבור. רק כדי שתהיו רגועים, כולם יקבלו. בבקשה.

ורד וינדמן:

תודה, יפעת. קודם כל ברכות לכנסת שממלאת את תפקידה להיות המפקחת, לעשות את התפקיד הפיקוחי על הרשות המבצעת. הנושא של חסות הנוער, לא סתם דיברתם על קלסרים, יש פה שנים של ביקורת מאוד נוקבת מצד כל מי שמכיר את התחום. זה התחיל בכעס של שופטי בית המשפט העליון על המערכת שלא מאפשרת לילדים שצריכים ללכת למקומות של חסות הנוער להיכנס אליהם בהיעדר מקום, עד כדי ששופטי בית המשפט העליון התייאשו והתחילו להפציר בממשלה לקדם את העניין הזה. זה התחיל בכעס ועבר לתחנונים. אנחנו נמצאים בנקודת זמן היום שהדברים לא התקדמו לטובה, אלא אפילו, אני אומרת בזהירות, הידרדרו. כל עוד הדברים לא מתקדמים המשמעות שלהם היא הידרדרות.

מדובר בילדים שהם באמת בקצה הרצף שזקוקים לטיפול דחוף ויגידו לכם כל אנשי המקצוע שהילדים שמגיעים לטיפול היום נמצאים במצבים הרבה יותר קיצוניים ממה שהם היו בעבר מכיוון שלא טיפלו בהם במועד. ילד שצריך גבס וחולך לבית חולים לא יגידו לו: נגמר לנו הגבס. זה לא יכול להיות שילד שמגיע לבית המשפט, בין אם זה בחוק הנוער (טיפול והשגחה) או (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), יגידו בבית משפט שזה מה שצריך הילד ולא יהיה מקום.

עשה מעשה הסיוע המשפטי והגיש עתירה לבג"צ ויש נתונים מתוך העתירה לבג"צ של משרד העבודה והרווחה בעצמו שמעידים על כך שיש רשימות המתנה. אפשר להגיד שיש פחות רשימות המתנה כי הילדים נמצאים בתהליך, זו אותה גברת בשינוי אדרת, וצריך לומר פה ביושר, יש בעיה מאוד קשה, השופטת תיארה שריפה, אז זה לא כיבוי, אין כיבוי שריפות, השריפה עודנה דולקת.

אמר שר העבודה והרווחה, באומץ, לפני שנה ומעלה: אנחנו מתכוונים להלאים את השירות הזה. זה לא צריך להגיד כשאלה, ילדים שנמצאים במסגרות כופות צריכים להיות באחריות מלאה של מדינת ישראל, אמר את זה השר בעצמו. אנחנו גיבינו את האמירה הזו. במקום הלאמה קיבלנו קריסה ועל הדבר הזה צריך לתת את הדעת.

יש הרבה שאלות שאין להן תשובות, מה קורה עם ההכשרה, מי המדריכים שנותנים שירות? הרי המדריכים הם האנשים הכי חשובים בתוך המסגרות האלה, מי הם? איך מכשירים אותם? מה תנאי העבודה שלהם? איך דאגנו במעברים לרצף טיפולי? מה קורה שם בפנים? והדברים האלה חייבים להיות כתובים שחור על גבי לבן בפרוטוקול של הכנסת והתשובות צריכות להינתן. אסור שהדברים האלה יהיו במחשכים. יש פה פרוטוקול, הדברים צריכים להיאמר עם התחייבות ברורה של משרד העבודה והרווחה איך מבטיחים רצף טיפולי, איך לוקחים אחריות על הילדים האלה, איך יושבים ועושים חשיבה האם הילדים שנמצאים בחסות הנוער, האם אנחנו מונעים רצידיביזם, האם אנחנו מונעים הידרדרות, האם אנחנו מונעים את החזרה שלהם למסגרות. אתם יודעים כמה מהילדים האלה שבמסגרות האלה חוזרים אחר כך למסגרות? צריך לתת תשובות ברורות לשאלות האלה.

פנינה תמנו-שטה (יש עתיד):

או שהמסגרות עושות להם נזק. בואו נודה על האמת, שהמסגרות עושות נזק.

ורד וינדמן:

איפה הנתונים? הזכירה השופטת עבודה שנעשית על ילדים שנמצאים בכלא 'אופק', בראשות שרת המשפטים והממונה על תיאום בין מסגרותי, מיכל גולד. שיבואו ויבדקו את הדברים האלה גם לגבי חסות הנוער, שלא נגיע למסקנה שילדים מעדיפים להיות בכלא, או שאנשי טיפול מעדיפים שהם יהיו בכלא ולא במקומות המאוד טיפוליים שלשם כך הם נועדו.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

תודה רבה, ורד. אנחנו נשמע את אלן אלול ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים. בבקשה.

אלן אלול:

תודה. ראשית אני בכל זאת רוצה להתחיל בהגדרה של נושא הדיון שלנו. הדיון הוא, מי שהגדיר אותו, קריסת חסות הנוער. אני חושבת שזה לא השם הנכון להגדיר את הדיון הזה, יש בו משהו שלא מבוסס על תהליך שנעשה בשנים האחרונות, בוודאי לא בשנתיים האחרונות. כמו שכבר נאמר כאן וכמו שנכתב, ונכתבו תלי תילים, אנחנו יודעים לאורך שנים ארוכות שהמצב בחסות הנוער היה גרוע, היה לא טוב. להגיד שבנקודת הזמן הנוכחית יש קריסה של חסות הנוער זה לשים את הדברים גם במקום לא נכון וגם לא מבוסס.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

זו קריסה של שנים. אלן, יש פה תהליך של שנים שגם כשאנחנו קוראים אותו בנתונים מעיד על כאוס מוחלט וזאת הבמה כדי שתנסי להוכיח או להציג את זה שאנחנו לא בקריסה, אלא לוקחים את כל הכאוס ואת כל הקריסה שהייתה ומנסים להביא את זה למקום אחר. בבקשה, זה שלך.

אלין אלול:

לכן אני שמה את הדברים על דיוקם ואני אומרת שאם לאורך כל כך הרבה שנים המצב בחסות הנוער היה גרוע, קשה, קטסטרופלי, נכתבו תלי תילים של פרוטוקולים של שופטים ואמירות קשות, וגם אנחנו כמשרד הרווחה לא יכולים להשלים עם מציאות כזו, אבל בנקודת הזמן הנוכחית זאת לא קריסה.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אז בואי ספרי לנו מה קורה.

אלין אלול:

זאת התאוששות, זאת הבראה, זה תהליכי הבראה. אני חושבת שאי אפשר להתעלם מתהליך שנעשה בשנתיים האחרונות באינטנסיביות שבה אנחנו בצורה שיטתית מתמודדים עם כשלים עמוקים ומתמשכים בחסות הנוער.

אני אתחיל קודם כל במחויבות שלנו כמשרד הרווחה. משרד הרווחה זה משרד שרואה בנערים ובנערות שהגיעו לקצה הרצף הסיכוני את האתגר הכי גדול מבחינת השיקום, מבחינת השילוב, מבחינת הטיפול הנכון. אני רוצה להגיד שלרשות חסות הנוער עומד תקציב של 250 מיליון שקלים בשנה, זה לא מעט, אז יש כאן משהו שצריך לשאול את עצמנו לאן הכסף הזה הולך, כמה באמת עושים בו שימוש נכון ומושכל ומיטבי. אלה שאלות ששאלנו את עצמנו בשנתיים האחרונות.

חלק מהעניין מתגלגל למכרזים שלא התנהלו כמו שהיו צריכים להתנהל. חלק מזה מתנהל סביב מונופולים של עמותות שבכל ה-20 השנים האחרונות הפעילו באופן בלעדי את המעונות של חסות הנוער. כי אם יש עמותה אחת, וראיתי את הנציגים שלה היום, שנקראת עמותת 'ענב', שמפעילה במשך 20 שנה ברצף שמונה מתוך תשעה מעונות ממשלתיים והיום הדיון הוא על קריסה ---

פנינה תמנו-שטה (יש עתיד):

אבל מישחו אישר להם את זה.

אלין אלול:

אז אני לוקחת אחריות, ואמרת את זה בכל גילוי הלב. בשנתיים האחרונות אנחנו שינינו את מודל ההתקשרות, שינינו, עשינו בקרות חשבונאיות ויצאו ממצאים קשים. אנחנו בתהליך, אנחנו בתהליך שמנסה סוף סוף לשים את הנוער שלנו, של חסות הנוער, על הפסים הנכונים, זה תהליך קשה. גם את, גברתי היושבת ראש אמרת את זה ואני כמובן יכולה להגיד את זה, זה לא תהליך פשוט, כי כשיש התקשרויות עם עמותות בלעדיות וכשהדבר הזה יוצא לתחרות חופשית ופתוחה עם מנגנוני פיקוח אחרים ומנגנוני קיזוז אחרים, אז בוודאי שיש פה גם עניינים נוספים שנכנסים על הפרק. עכשיו אני, ברשותך, בכל זאת רוצה לדבר על המצב של הנערים והנערות שממתניים.

פנינה תמנו-שטה (יש עתיד):

כן, אבל מי יכול להבטיח לנו שהעמותות החדשות מספיק מפוקחות ולא יעשו את אותן טעויות?

אלין אלול:

המפעילים החדשים והניסיון לזרוק פה כל מיני אמירות ברקע, אנחנו לא מדברים – ההפעלה לאורך כל השנים, אני אתייחס להבחנה בין המעונות הממשלתיים למסגרות הפתוחות כי גם חשוב לדבר על זה, אבל המהות של ההתקשרות זה לספק כוח אדם וחשוב שזה ייאמר. המעון הממשלתי הוא מעון שנמצא תחת אדמת מדינה, כמו שאמרה כבוד השופטת ויגוצקי, זו הכרזה של המדינה על מעון כמעון נעול. מעצם העניין אנחנו מפיקעים את הסמכות הבסיסית שיש לנער וזה החירות שלו ואנחנו שמים אותו במעון בניגוד לרצונו ברוב המקרים, בצוים, בצו שיפוטי של שפיטה וענישה או בטיפול והשגחה, הכול לגופו של מקרה, וההתקשרות היא התקשרות על אספקת כוח אדם. יש מודל הפעלה, העמותה צריכה ל---

קריאה:

זו בדיוק הבעיה.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

בלי הערות, בבקשה, אחר כך תוכלו להתייחס.

אלין אלול:

ההתקשרות היא התקשרות חופשית. מי שמגיש מועמדות למכרז להפעלה של מסגרת בחסות הנוער יודע מה מצופה ממנו, מה כוח האדם שהוא צריך להביא כדי להפעיל את המסגרת.

עכשיו אני בכל זאת רוצה לעשות הבחנה בין המעונות הממשלתיים לבין המסגרות הפתוחות. בחסות הנוער פועלות כ-70 מסגרות, מתוכן תשעה מעונות ממשלתיים, שהם באמת הביטוי של קצה קצה הרצף. לאורך השנתיים האחרונות, וזה גם נתקלנו כשהעברנו את הנתונים לממ"מ לבקשתכם, יש לנו נקודת זמן שממנה והלאה אנחנו יכולים להסתמך על נתונים מוצקים, כי מה היה קודם? זה מתברר, זה רישומים, זה פיצולים, מישהו כותב ככה ומישהו אחר כותב אחרת. אנחנו מדברים על נקודת זמן שבה בדצמבר 2017 ייסדנו באופן ראשוני ובסיסי והיום אנחנו כבר בשלבים מתקדמים למערכת CRM שבאמת תוכל לתת לנו בכל רגע נתון את ההתפלגויות, אבל קודם כל יצרנו מסד נתונים אחד. כשהדיונים בכנסת היו על כמה נערים ונערות ממתנינים לחסות הנוער המספרים היו סביב 430, 470, 450, אלה היו המספרים שהועברו לאורך השנים. יכול להיות שהם התבססו על מחברות, על ניירות, על דפים, אין לי מושג על מה, אנחנו מדצמבר יודעים להגיד על כל נער ונערה שהופנו לחסות הנוער, מרגע שהתקבלה ההפניה ועד לרגע שהוא הגיע למעון, למסגרת שאליה הוא היה מיועד.

אז כרגע הנתונים הם נתוני ברזל, אין מחלוקת עליהם, אי אפשר שמישהו יפרש אותם. עכשיו, לצד זה אני רוצה לדבר על ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

חשוב לומר שהם עדיין דורשים ---

אלין אלול:

עכשיו אני רוצה שנעשה את ההבחנה לגבי המספרים. אז כשאנחנו מדברים על המספרים אנחנו חייבים לעשות את ההבחנה בין נערים ונערות שממתנינים למעון ממשלתי לבין המציאות שבה המסגרות הפתוחות של חסות הנוער יכולות לקלוט באופן מיידי, בלי לחכות יום המתנה אחד. זה שאנחנו מציגים בפני הבג"צ שהועלה כרגע על הפרק, וגם כשהתבקשנו להביא בפני הוועדה, אנחנו מציגים את כלל המופנים לחסות הנוער, אבל חשוב שתהיה ההבחנה הזו כי לגבי המסגרות הפתוחות אין בכלל המתנה, הטיפול הוא טיפול שוטף. לא יכול להיות שנער שמופנה למסגרת פתוחה לא תתאפשר הפרוצדורה המקובלת שמתקיימת בכל מערכת רווחה. מרגע שנער עולה על הפרק שהוא יכול להגיע למסגרת פתוחה יש תהליך מסודר, הנער, המשפחה שלו, הוא נותן הסכמה, הדברים נעשים בתיאום.

אני חושבת שפרק הזמן שלוקח לטפל בנערים ונערות שנכנסים למסגרות הפתוחות הוא פרק זמן אולטימטיבי, אי אפשר לקצר את פרק הזמן הזה. לצד זאת אנחנו צריכים להתמקד, ולדעתי זה הדיון שלנו, במעונות הממשלתיים.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אבל אין מצב שבו יש את המסגרות הפתוחות, שאנחנו יודעים שהם צריכים לקלוט נערים ונערות, או שיכול להיות שזה היה עד לפני שנתיים, ולמרות שהיה שם מקום הם לא קיבלו.

אלין אלול:

במסגרות הפתוחות? אני לא מכירה, יכול להיות. אני לא פוסלת את זה על הסף, אבל אם זה קרה, זה בוודאי דורש בירור, משום שאנחנו מתקצבים את המסגרות האלה. יש מסגרות שהן פתוחות, הן מקבלות תקצוב אוטומטי של 80%, זה לא משנה כמה יהיו בהם, אם יהיו בהם ארבעה או חמישה או 16, שזאת המכסה שלהם ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

שזה מה שהיה בעבר, שהם החזיקו מכסות מאוד קטנות.

אלין אלול:

זה תקצוב אוטומטי של 80% ולכן יש פה גם עניינים כלכליים, גם מדובר בהרבה כסף. אבל אני כרגע רוצה להתמקד, ברשותך, במעונות הממשלתיים, משום שאנחנו בסדרי העדיפויות שלנו בחסות הנוער מסתכלים קודם כל על נערי הקצה, אלה שבאמת צריכים באופן מיידי ובהול את המסגרת הנעולה כדי להגן על עצמם ועל הסביבה.

ולגבי הנערים והנערות שממתינים למסגרות הממשלתיות, אני יכולה להגיד שלפני שנתיים המצב היה של תת תפוסה במעונות הממשלתיים. תת תפוסה. אני יכולה לתת דוגמה, בחודש אפריל 2017 בכל מעון 'בית הנער', מעון שמתרע על עשרות דונמים, היו שבעה ושמונה ילדים, בו בזמן שיכולים להיות בו 36.

ברשותך, גברתי, אני רוצה להגיד שנמצאים פה מנהלים של מעונות, אני ביקשתי לצרף לדיון הזה מנהלים של מעונות. כל המנהלים של המעונות שהגיעו - - -

קריאה:

אבל לא כולם.

אלין אלול:

אמרתי נציגים של מנהלי מעונות ממשלתיים, חמישה מתוך תשעה. כמובן שאני לא יכולה להביא את כל התשעה לדיון כזה, אבל אני חושבת שחמישה מתוך תשעה - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

תקשיבו, מי שיעיר פה הערות ביניים לא יהיה חלק מהדיון.

אלין אלול:

ההערות הן מצד עמותת 'ענב'.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אתם תקבלו את האפשרות לדבר, אני מבטיחה לכם שגם לכם אני לא אתן שיפריעו.

אלין אלול:

עמותת 'ענב' מרגישה צורך להעיר את הערות הביניים.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לא מנהלים פה עכשיו את ה - - -

אלין אלול:

אז אני רוצה לתת עוד דוגמאות. אפרופו 'בית הנער', זה מעון שנוהל מעל 20 שנה על ידי עמותת 'ענב'. היו בו שבעה ילדים במקום שיהיו בו 36. זה היה המצב נכון ללפני שנה וחצי.

פנינה תמנו-שטה (יש עתיד):

זה לצד המתנה?

אלין אלול:

לצד המתנות של מאות ילדים. אותו דבר אני יכולה לומר על מעון 'גילעם'. מעון 'גילעם', המעון היחיד במדינת ישראל שנותן מענה לנערים על קצה הרצף, נערים יהודים, כי יש לנו גם את, נוף הרים' שמיועד לנערים ערבים. מעון 'גילעם' זה מעון שהתפוסה שלו הייתה, במצב הכי טוב שלו, 17 נערים. יושב איתנו מנהל מעון 'גילעם', דרור נגוסה, שיוכל לספר. דרור עובד במעון 'גילעם' 13 שנים והוא יכול לספר לכם שלפני שנתיים היו במעון הזה תשעה נערים וכשרצינו להפנות נערים למעון 'גילעם' לא היה צוות שיטפל בהם ולכן נכנסנו למעגל קסמים שאם אין צוות אז גם אי אפשר לשלוח נערים, מצד שני שילמנו מחיר מלא. המחיר היה מלא, כאילו שכל המיטות מלאות.

אז נכון, יש כשל למשרד הרווחה במנגנון ובמכרז ההפעלה הזו ואת הכשל הזה תיקנו. יצאנו למכרז חדש, עשינו מכרז חדש ובמכרז החדש נתנו מענה לכל הליקויים שגילינו. לצערי הרב, אחרי 20 שנה אתה כבר יכול ללמוד הרבה ולהפיק הרבה לקחים מטעויות ודברים שלא מתנהלים נכון ובנינו מכרז חדש ובמכרז החדש במקום עמותה אחת היום יש ארבעה גופים שמפעילים את המעונות הממשלתיים ואנחנו נמשיך להיות עם אצבע על הדופק ומפעיל שלא יעמוד בתנאים ומפעיל שלא יעמוד מאחורי ההתחייבויות שלו אנחנו נצטרך לשנות את המפעיל. השיטה שבה מפעילים מקבלים תקצוב מלא ובחסר מפעילים את המסגרות, ובוודאי מסגרות כאלה, מסגרות קיצון שצריכות להיות זמינות 24 שעות, שצריכות לדעת להתמודד עם המצבים הכי קשים ומסובכים של נוער קצה של מדינת ישראל, אלה מסגרות שמחויבות לעמוד בהתקשרות הזו, מי שבא ורוצה להפעיל מעון כזה יודע במה זה כרוך, הוא יודע לקראת מה הוא הולך.

אז אני רוצה לדבר על המספרים בהמתנות של המעונות הממשלתיים. אם הבהרתי נכון את הפער בין המעונות הפתוחים למעונות הממשלתיים נראה לי, את תחליטי כמובן אם זה מקובל עלייך, שהדיון היום הוא על המעונות הממשלתיים. אני חושבת ש ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

הדיון הוא על מסגרות חסות הנוער, אנחנו נראה איך הוא יתנהל ואיפה יושמו הדגשים. כל חסות הנוער דורשת התייחסות, שלא נבוא עוד כמה שנים ונגיד שלא ---

אלין אלול:

בסדר גמור, אז קודם כל ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אבל אני רוצה רגע לשאול שאלות על המעונות הממשלתיים. אני מבינה שפעם אחת אתם יצרתם מסד נתונים, דבר שלא היה, וזה מה שעוזר לכם ככלי לנהל את זה בצורה טובה יותר.

אלין אלול:

נכון.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

דבר שני, אני מבינה שיצאתם למכרז חדש, כבר אין מונופול, יש מגוון של גופים ומן הסתם אנחנו יודעים שבסיטואציה כזו הם יתחרו על השירות הטוב כדי להישאר. בנוסף לזה יש תכנית סדורה שאתם יודעים שהיא תצטרך לרוץ בשנים הקרובות כדי שנוכל לתקן את הכול, כי הרי אנחנו יודעים שעדיין יש חסר של מיטות. עדיין, למרות שאתם עם היד עם הדופק, כפי שאת אומרת, יש לנו תפוסה של 85% סך הכול! זאת אומרת יש גם רשימת המתנה, אבל גם עדיין יש מעונות שהם לא מאוישים עד הסוף? הדברים עדיין נמצאים בתהליך של בנייה, לצורך העניין, השאלה אם אתם בנייתם תכנית ברורה שאתם יודעים צעד צעד מה אתם מתכוונים לעשות.

אלין אלול:

אז קודם כל אני אדגיש שבשנתיים האחרונות הגענו למציאות שבה לפחות המעונות הממשלתיים כל פעם התמלאו יותר ויותר. ממקום של תת תפוסה, כמו שהגדרתי ונתתי דוגמאות ויש נתונים ברורים, מלאים, על כל אחד מהמעונות האלה, אנחנו מתקרבים היום, ולדעתי בשבועות הקרובים, למיצוי המלא

של המקומות שיש במעונות הממשלתיים. אם לפני שנתיים היינו במציאות שבה במעון יש שבעה-שמונה במקום 36, אז בפרק הזמן הזה צמצמנו את הפער הזה והיום אנחנו עומדים על מציאות שבה יש לנו במעון 'מסילה' 100%, 33, זה המקסימום שאפשר לשים כיום במעון 'מסילה'. מעון 'מסילה' זה המעון היחידי לבנות בכל מדינת ישראל. ביגילעס' אנחנו מתקרבים בסוף החודש - - -

מרדכי יוגב (הבית היהודי):

את נציגת משרד הרווחה?

אלין אלול:

כן.

מרדכי יוגב (הבית היהודי):

אז זה נראה לך מספיק?

אלין אלול:

לא, רגע, חבר הכנסת מוטי יוגב.

מרדכי יוגב (הבית היהודי):

מעבר לזה שאני יודע שמעון 'מסילה' היה בקריסה מוחלטת.

פנינה תמנו-שטה (יש עתיד):

לא, רק התפוסה.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

חבר הכנסת מוטי יוגב, בשביל שנהל דיון רציני אנחנו נשמע את כל הנתונים כדי שלא יהיה פינג פונג ואחר כך אתם תוכלו להתייחס התייחסות מלאה לכל מה שתרצו.

אלין אלול:

אז אני אומר שבמעון 'מסילה' יש לנו 33 - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

חבר הכנסת דב תנין, ברוך הבא.

אלין אלול:

ויושבת איתנו פה מנהלת מעון 'מסילה', איילת כוכבי, היא תוכל להתייחס לאמירה של הקריסה.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אלין, היא תתייחס גם כן, אבל בואו קודם כל אנחנו נשמע את הנתונים. אני כבר ארגיע את כולם, גם המסגרות שיש היום אינן מספיקות, גם אם הן יהיו בתפוסה של 100%.

אלין אלול:

שלשם אני מכוונת.

פנינה תמנו-שטה (יש עתיד):

אבל זה לא רק תפוסה, זה מה שהילדים מקבלים. אם הורסים להם את החיים בתוך המוסדות האלה, הורסים להם, אני יודעת, לחלקם פשוט החיים נהרסים, שלא לדבר על זה שהתמהיל שם בין ילדים שנפגעו לילדים שבעבריינות, בואו, על מי אנחנו עובדים? זה לא רק התפוסה, אני מעדיפה שתהיה תפוסה של 50%, אבל שהילדים האלה שנמצאים מקבלים באמת אפשרות שיקום, כמו שאמרת, גברתי השופטת, ולא שתהיה תפוסה של 100% כאשר המקומות האלה קורסים.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אוקיי. חברת הכנסת פנינה תמנו-שטה, אני מבינה את מה שאת אומרת ואת צודקת, אבל בואו רגע ננסה להבין את הנתונים, עם מה אנחנו מתמודדים. כשאלתי הגיעו כל הפניות לוועדה אמרו שיש תורים ארוכים, אין מסגרות, מסגרות נסגרות, זאת אומרת גם פה אנחנו דורשים מהם תכנית סדורה, אבל בואו גם אנחנו ננסה לעבוד. קודם כל נבין מה יש לנו, אחר כך ניכנס ונצלול פנימה גם למה שניתן בפנים.

אלן אלול:

אני אתייחס גם בהמשך לתוכן.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

בבקשה, אלן, תני סקירה של מה שקורה.

אלן אלול:

אני נותנת את הסקירה. לגבי מעון 'גילעם'. מעון 'גילעם' לסוף החודש מלא עד אפס מקום 100% תפוסה. 'נווה חורשי'. 'נווה חורשי' זה המעון האחרון שעבר מפעיל, בספטמבר האחרון, עד לסוף החודש הזה אנחנו מגיעים לתפוסה המלאה שלו. 'אלבוסתן', נמצא פה גם המנהל של 'אלבוסתן', בתפוסה מלאה פלוס שניים, מעל ל-100% תפוסה. 'בית הנער'. 'בית הנער' גם כן עבר עכשיו שיטת הפעלה, נמצא על 20 מתוך 22 ואנחנו מניחים ששני המקומות האלה יהיו בהמשך. 'נוף הרים', המנהל של מעון 'נוף הרים' נמצא כאן, מעל התפוסה, פלוס אחד. 'מצפה ים', אנחנו מדברים על עשרה מתוך 12, נכון להיום 11 ובימים הקרובים יושלם ל-12. מעון 'צופיה' נמצא עם 52 מתוך 60 כשלגבי כל יתר המקומות הפנויים כבר יש תאריכים לקליטה. מעון 'אחוזה', מעון שנמצא בתפוסה מלאה.

המשמעות של הנתונים שאני מציגה בפניכם כרגע זה שהמעונות הממשלתיים של מדינת ישראל הולכים לקראת מיצוי מלא של הפרוטנציאל שלהם, זאת אומרת אם לפני שנה וחצי הפעילו במעון 'גילעם' שתי קבוצות וגם הן לא היו מלאות, היום אנחנו עם שלוש קבוצות מלאות ועם הפנים לעוד חודשיים לקבוצה רביעית שגם היא אמורה להתמלא. ובכך הגענו למקסימום - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אוקיי. מה יקרה אחרי ש - אז אנחנו מגיעים למקסימום ויש לנו מיצוי, כמה תהיה ההמתנה?

אלן אלול:

נכון להיום, בנתונים האחרונים שהעברנו לבג"צ אנחנו מדברים על 88 בני נוער שממתינים למעון נעול. 88 בני נוער בכל מדינת ישראל - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

שלהם כרגע אין מקום.

אלן אלול:

שאינו לנו יכולת לקלוט אותם כי המעונות, כמו שסקרתי בפניכם כרגע, עומדים לקראת 100% תפוסה.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

מה עושים איתם?

אלין אלול:

לכן הקריאה שלי מכאן, וזה לצד זה שאנחנו כבר יצאנו בפנייה דחופה לדיור הממשלתי ואמרנו שמדינת ישראל חייבת להקים ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

כבר ב-2015 ידעתם שאתם צריכים לצאת לבינוי.

אלין אלול:

מעונות ממשלתיים חייבים לקום, מדינה מקימה מעון ממשלתי, זה לא התקשרות עם עמותה שמביאה את המבנה, את המקום. המעון הממשלתי צריך להיות מוקצה על ידי המדינה. אנחנו פנינו לדיור הממשלתי, אנחנו נשמח מפה להוציא את הקריאה הנוספת, מכל מי שצריך לאשר את זה, לאפשר הקמה של מעונות ממשלתיים.

אני רוצה להזכיר לכולנו שתשעה המעונות הממשלתיים עליהם אנחנו מתבססים היום, בחלקם זה מעונות שעוד קמו לפני קום המדינה וברובם לא השתנה ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לא, אלין, אבל אתם ב-2015 לא תוקצבתם למעונות נעולים?

אלין אלול:

לא, לא, אני אומרת שהמעונות הממשלתיים הקיימים הם קיימים משנות ה-50 וה-60, מאז לא נוסד מעון אחד, מעון ממשלתי, זה לא עומד בפרפורציה לגידול הטבעי של האוכלוסייה.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

כן, אפשר להבין. כבוד השופטת, בבקשה.

גלית ויגוצקי מור:

אני רוצה באמת להניח את זה על השולחן. גם אם כל המעונות הממשלתיים יהיו בתפוסה מלאה זה לא מייצג את הצרכים האמיתיים של האוכלוסייה שנוקטת להשמה במעונות חסות הנוער הממשלתיים. זאת אומרת אנחנו נמצאים במצב ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לא מייצג מבחינת ההיקף?

גלית ויגוצקי מור:

ברור שלא. גם כשאתה מגדיר 88 שממתיינים ואין להם שום פתרון, גם כשכל המעונות יהיו מלאים, לדעתך, ובאמת עם כל הכבוד, אני חושבת שזה יותר מ-88, כי כשאתה מייעד ילד למעון נעול מי עושה את זה? או עו"ס לחוק נוער (טיפול והשגחה) או קצינות מבחן או קציני מבחן לנוער. הם רואים את המצב, הם מבינים שאין שום סיכוי שהילד שהם רוצים להביא לשם יקבל מקום כי אין מקום ואז מחפשים חלופות אחרות. זאת אומרת גם הנתונים האלה מתכתבים עם מציאות שיש בה חוסר מענים משמעותי ולכן אני מסכימה עם הגב' אלין אלול שהמדינה צריכה לבנות יותר מקומות כאלה, מקומות עם השירותים הכי טובים שיש.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

הם המדינה, משרד העבודה והרווחה הוא המדינה. הם היו צריכים לבוא ולדפוק על השולחן, לא היום ולא לפני שנה ולא לפני ארבע, אפילו לפני כן, כדי שבאמת יקומו מסגרות חדשות. הם המדינה.

אני רוצה להוסיף על הדברים שלך, את מדברת על כך שיש יותר מ-88 ומהנתונים יש עוד 137 שנמצאים בהליך בירור והמתנה. זאת אומרת היום הם לא בהמתנה, אבל בעוד איקס זמן הם כן יהיו.

אלין אלול:

הם במסגרות הפתוחות.

גלית ויגוצקי מור:

בגלל שאין נעולות אז הם בפתוחות. זה לא המיטבי. אם היינו רוצים לקחת את כל הילדים שהטיפול המיטבי בהם יהיה בנעילה או בחסות הנוער, לי אין ספק שזה יותר מ-88 אנשים. זה התכתבות עם מציאות שלא מאפשרת את המענים האלה.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אוקיי, מריה מהממ"מ שבנתה את המסמך הזה, קודם כל תודה רבה, מריה, על העבודה הבאמת מדוקדקת הזו, מבקשת להתייחס, אז בבקשה.

מריה רבינוביץ:

תודה רבת. אני רק רציתי לדבר על ה-137 נערים שהם בתהליכי בירור והתאמה למקום. בסופו של דבר מתי שהוא הם גם יקבלו הפניה למסגרת סופית ולא יהיה מקום אז לאן הם נכנסים? הם יצטרפו לאותם ה-88.

אלין אלול:

אני אומרת את זה בצורה הכי ברורה, אנחנו מתקרבים בשבועות הקרובים למיצוי מלא של הפוטנציאל הקיים במעונות הממשלתיים.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

זה ברור, אז מה יהיה עם ה-137? זה כבר לא יהיה 88, אנחנו כבר מגיעים ל-300 - - -

מריה רבינוביץ:

.225

אלין אלול:

אנחנו נמצאים בנקודה שבה לא יהיה יותר. חשוב להגיד, מעון כמו 'גילעם' או מעון כמו 'מסילה', שמגיעים לשם נערו ונערים, הם לא מגיעים לשם לפרק זמן קצר, לכן הם גם לא יפנו את המקום שלהם - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

את זה אנחנו מבינים, אלין, את רק מתזקת את מה שאנחנו אומרים. זאת אומרת המצוקה רק הולכת וגדלה.

אלין אלול:

אז אני אומרת, נכון, המצוקה תגדל מרגע שהגענו למיצוי המלא של המקומות במעונות הממשלתיים. אין היום פתרון לנערים שימתינו ברשימה כי אין מקום במעון הממשלתי וזה ההבדל בין תת ניצול של מקומות קיימים, שזה היה הפער המאוד מאוד גדול שהצלחנו לסגור בשנתיים האחרונות, ומכאן

ואילך אנחנו מבינים, ולכן אמרתי שכבר יצאנו בקריאה כמעט לפני שנה גם למשרד האוצר, גם למשרד המשפטים, גם לדיור הממשלתי והבאנו עם פנים קדימה את המצוקה הזו ואנחנו מבקשים להקים מעונות ממשלתיים נוספים. אין יכולת כרגע מעבר לקליטה המקסימלית שנעשית במעונות הקיימים, יש מחסור במעונות ממשלתיים במדינת ישראל. זאת המציאות.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אוקיי. אני מקווה שמשרד העבודה והרווחה יעמוד על הרגליים האחוריות. כמו שהוא עמד לפני רגע על זה שהוא לא רוצה סמכויות, שיעמוד על הרגליים האחוריות גם בשביל ה - - -

אלין אלול:

סמכויות! לא ידעתי.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לא משנה, השותפים האחרים בשולחן מכירים. חבר הכנסת דב חנין, בבקשה, אחר כך, אלין, אני אתן לך לסכם את הדברים.

דב חנין (הרשימה המשותפת):

תודה לך, גברתי, על הדיון החשוב הזה, שהוא אכן נעשה מאוחר, אבל אני מקווה שלא ממש מאוחר מדי. התחום הזה של חסות הנוער הוא תחום מאוד מורכב, הוא תחום מאוד רגיש. אנחנו מתעסקים בבני נוער שנמצאים במצבים לא פשוטים וכל התערבות ביחס לבני נוער, יש לה משמעות מרחיקת לכת לגבי החיים שלהם היום ולגבי החיים שלהם בעתיד, לכן אנחנו ממש עוסקים פה בדיני נפשות.

במידה רבה של צדק הדיון עד עכשיו התמקד בשאלה של המספרים והמספרים הם מאוד קשים. אנחנו מבינים שאנחנו נמצאים במצב שבו במעונות הממשלתיים אין מענה לכל אותם בני נוער שהמערכת קובעת שהם צריכים את המענה הזה. אני תיכף אדרש גם לנקודה הזאת. זה מצב שהוא כמובן מאוד מאוד בעייתי כי בעצם אנחנו משאירים את אותם בני נוער בלי פתרון מערכתי, בלי הפתרון המערכתי שהמערכת חושבת שהוא הפתרון המתאים להם. אנחנו נמצאים על סף ה-100%, גם מצב תפוסה של 90% הוא מצב מאוד בעייתי כשאנחנו מדברים על מסגרות של חסות הנוער. דיברה על זה קודם בהערת ביניים חברת הכנסת פנינה תמנו-שטה, וזו הערה מאוד חשובה, אם אנחנו נמצאים במצב של תפוסה כמעט מלאה אנחנו נכניס את אותו נער שיש לנו למקום הראשון שיתפנה. אולי זה בכלל לא המקום שמתאים לו? אולי אנחנו מערבים נערים שהם נפגעים עם נערים שהם עבריינים והם צריכים סוג אחר של טיפול והתייחסות?

כשאנחנו נמצאים במצב תפוסה של 90%, 95%, 98% אין לנו את המרווח הזה, פשוט ישלחו אותנו למקום הראשון שיש. זה מצב שהוא כשלעצמו קטסטרופלי ואנחנו לא יכולים להיות במצב כזה. המערכת הזאת חייבת להיות עם ספירים כדי שכאשר שולחים נער למקום כזה אז אנחנו יודעים שעשינו את ההתאמה המרבית כדי שהוא יגיע למקום שמתאים לו מבחינת הקבוצות, מבחינת האנשים, מבחינת הילדים, מבחינת סוג הטיפול ואנחנו מאוד מאוד רחוקים מהמצב הזה.

אנחנו נמצאים במצב קצת קשה בדיון הזה, כי מי שנמצא כאן, גם נציגות משרד הרווחה, הן לא אלה שמקבלות את ההחלטות, הן לא אלה שמקצות את התקציבים. אני חושב שהתפקיד שלנו הוא לפנות לשרים הרלוונטיים, זה שר הרווחה, שר האוצר - - -

אלין אלול:

שתומך. שר הרווחה תומך לחלוטין ב - - -

דב חנין (הרשימה המשותפת):

מאה אחוז, בסדר גמור, אבל שר הרווחה נמצא מסביב לשולחן שבו בסוף מחליטים על השאלה לאן הולך הכסף, לכן זה שהוא תומך זה בסדר גמור, אבל אנחנו רוצים שהוא לא רק יתמוך, אנחנו רוצים שהוא יעזור לקבל את ההחלטה בסדרי העדיפויות של הממשלה כדי שהדבר הזה יקרה.

אני רוצה להעיר עוד הערה ואני יודע שכרגע לדבר על הנושא הזה זה כאילו לדבר צעד אחד הלאה ואני חושב שחייבים בדיון כזה רוחבי להתעסק בזה. חסות הנוער במובן מסוים זו אחריות לא יותר קטנה, למרות שזה תחום אחר לחלוטין, מאשר בית כלא. זו לא אחריות יותר קטנה. המדינה קבעה בבית המשפט העליון שלא ייתכן שמערכות כאלה תהיינה מופרטות ולא ייתכן שמערכות כאלה תהיינה מופרטות באופן חלקי ולא ייתכן שבמוסד כמו מוסד של חסות הנוער יעבדו, עם כל הכבוד, עובדים שהם עובדי קבלן. הם צריכים להיות בסופו של דבר עובדי מדינה, עם אחריות של עובדי מדינה, עם תנאים של עובדי מדינה, עם שכר של עובדי מדינה, לא איזה מין מערכת שמגלגלת את הילדים שלנו, של האנשים שבמצוקה הכי קשה, למקומות שבהם מי שמטפל בהם הוא אפילו לא עובד מן המניין אלא הוא עובד קבלן.

לכן כל המערכת הזאת צריכה רפורמה מהתחלה ועד הסוף, הרבה יותר מסגרות, למגוון מאוד מאוד גדול של אנשים, מופעלות על ידי המדינה, עם עובדי ועובדות מדינה, עם תנאים ראויים, תנאי שכר ראויים, תנאי עבודה ראויים. כל השיטה זאת של להוציא למפעילים פרטיים ואז אנחנו מסתבכים במכרזים, כן המפעיל עומד, לא המפעיל עומד, כן תנאי עבודה, לא תנאי עבודה, כן הוא עומד ב – אנחנו מסבכים את עצמנו במערכת שלפי דעתי, כמו שגילינו לגבי אחיות בריאות הציבור, בסוף המערכת הזאת היא יותר יקרה לנו. בסוף זה יותר יקר לנו מאשר שזאת תהיה מערכת ציבורית, ממלכתית, עם עובדים שיעבדו בצורה מסודרת ואנחנו לא נצטרך את כל הבלגן הזה שבעיקר מרוויחים ממנו כל מיני גוזרי קופונים בשוק הפרטי ועורכי דין שמנהלים בג'צים על זכייה או אי זכייה במכרז. חברים, בואו נחזור למקום שבו הייתה מדינה שהוקמה עוד ב-1948 ושהיא תבצע את תפקידיה בצורה מסודרת, עם עובדים שמבצעים את תפקידים בצורה מסודרת.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

תודה רבה, חבר הכנסת דב חנין.

אלין אלול:

ברשותך, אני רק רוצה להתייחס לעוד שתי סוגיות שבתוך המכלול של המספרים.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

תודה, פנינה.

פנינה תמנו-שטה (יש עתיד):

אני מקווה לחזור אחרי ההצבעות.

אלין אלול:

בתוך המכלול של הנתונים והמספרים עדיין רציתי בכל זאת לדבר על עוד שני תהליכים לפחות שבהם חסות הנוער עוברת שינוי ושיפור משמעותי. אחד הדברים המשמעותיים שאנחנו התמודדנו איתם זה הנושא של האחזקה והתחזוקה של המבנים עצמם. יש כאן מנהלים של מעונות ואני חושבת שהדוגמה הטובה ביותר זה מעון 'אלבוסתן', מעון יחידי לבנות מהמגזר הערבי, בתת תנאים, בצורה שהיא לא מתקבלת על הדעת ובאמת המהלכים המאוד משמעותיים שאנחנו כרגע גם מאוד עסוקים בהם זה שיפור משמעותי של תנאי התחזוקה של המעונות הממשלתיים. אנחנו נמצאים בתנופה של פיתוח ובינוי ושיפוץ בכל המעונות הממשלתיים. כל התשעה נמצאים בתהליכים של שיפור מאוד משמעותי ברמת התחזוקה.

אני חושבת שזה מתקשר גם לאיכות הטיפול, כי כשמחזיקים נערים ונערות במקומות שהם לא ראויים ובתת תנאים אז בוודאי שאי אפשר לדבר על איכות של טיפול ולכן בשלב הזה אנחנו די בצורה מתקדמת שיפרנו משמעותית את התנאים הפיזיים של המעונות הממשלתיים. לצד זה, וזה באמת החלק היותר טיפולי ותוכני ושקשור למהות של העשייה שלנו כמשרד הרווחה, אנחנו משקיעים מאוד בתכניות שמגיעות למעונות עצמם, תכניות שלא היו קודם. אנחנו משקיעים בלהביא למעון עצמו פעילויות שיש בהן טיפול, טיפול שהוא גם מאוד מודולרי, לא כזה שהוא אחיד לכולם. יש טיפול ברכיבה על סוסים ויש טיפול בבעלי חיים ובמוזיקה, הרבה מאוד מהתכנים הטיפולים שלצערי דווקא תברת הכנסת תמנו-שטה התייחסה אליהם, אנחנו מכניסים לתוך המעונות הממשלתיים הרבה מאוד היבטים של טיפול.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

מה קורה עם ההכשרה של הצוותים?

אלין אלול:

בדיוק עכשיו אני רוצה גם לדבר על הכשרת הצוותים. בשנה האחרונה אנחנו השקענו הרבה מאוד תקציבים להכשרה רוחבית של כל הצוותים, שזה אומר בכל הרמות, גם ברמה של המדריכים. יש הכשרה שהמשרד מממן למדריכים של המפעילים, יש הדרכה שאנחנו מצמידים לראשי צוותים, לאנשי הטיפול, למנהלים, אנחנו מגבים באופן סימולטני את העבודה שלהם בהדרכה ובהכשרה. אנחנו עם הפנים קדימה ל-2019, השלמנו את כל תהליכי ההדרכה שגם נדרשים על פי הנוהל של חסות הנוער. יש הדרכה ייחודית לכל הנושא של הטי"מ, שזה משהו שמאפיין את המעונות הממשלתיים, כל סוגי האחיזה של נערים ונערות בשלבים שבהם צריך לרסן את ההתפרעות שלהם. גם זאת הכשרה שאנחנו משלימים אותה רוחבית לכל המעונות. לצד המציאות הקיימת שבה אנחנו נעמוד בפני מחסור במקומות למעונות הממשלתיים.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

תודה רבה אלין. רק מכל הדברים שאת אומרת, אם המבנה הוא ממשלתי והמשרד הוא זה שנותן את כל המענים של הפעילויות והוא זה שמממן את ההכשרה, אז למה זה לא ממשלתי עד הסוף? בשביל מה אנחנו צריכים את העמותה הזאת שנמצאת לנו באמצע אם ממילא אנחנו שם בכול? זו בחלט נקודה שאני אציין גם בסוף הדיון ואני אדרוש תשיבה מחודשת של המשרד. אני לא רואה שום סיבה שלא. ממה שאתם מעלים.

אלין אלול:

מבחינת המשרד לא נדרשת תשיבה מחודשת כי יש תמימות דעים, אבל צריך את האמצעים כדי לעשות את זה וצריך את נציבות שירות המדינה שתיתן יד למהלך כזה, לפחות בדיונים שאני השתתפתי הנציבות לא תמכה במהלך הזה.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

תודה רבה, אלין. אנחנו נעבור לבקשות דיבור. עורכת דין לידיה רבינוביץ מהסיוע המשפטי, בבקשה.

לידיה רבינוביץ:

תודה. ברשות כבוד יושבת הראש, אני רוצה לחלק את הדברים שלי לארבעה נושאים. קודם אני רוצה להגיד מילה מי אנחנו מה הנגיעה שלנו לנושא. אני רוצה לעשות קצת סדר במספרים, כי נזרקו פה כמה מספרים בביטחון מוחלט שהם פשוט לא נכונים בעליל. אני רוצה לדבר קצת מעבר למספרים ולבקש ממכובד יושבת הראש ומהוועדה לשאול שאלות ולדרוש את התשובות שלהן בכתב ובאופן תקופתי.

אז אני ממונה ארצית על ייצוג ילדים ובני נוער בסיוע המשפטי, אנחנו מייצגים מדי שנה כ-3,600 ילדים ובני נוער בסיכון, בעיקר בחליכים בבית המשפט לנוער. צריך להבין שהאוכלוסייה שזכאית לחסות במעונות חסות הנוער, 60% ממנה הם ילדים בסיכון, הם לא ילדים עבריינים, כפי שאמרנו, בקצה הרצף, אבל הם ילדים שמגיעים מבית המשפט לנוער מהחליך האזרחי ואנחנו מייצגים את מרביתם.

אנחנו הגשנו עתירה לבג"צ נגד משרד הרווחה לפני שנה. צריך לומר את הדברים, ולו למען הגילוי הנאות, בדיוק בסוגיה הזאת של רשימות ההמתנה שכבר הפכו להיות בעיה כרונית במדינת ישראל. הגשנו אותה בשם ארבעה עותרים, אני ארצה לומר את הסיפור שלהם ממש ממש בקצרה, כי זה ישים טיפה מעבר לכותרת של ילדים בקצה הרצף.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

רק בלי שמות, בבקשה.

לידיה רבינוביץ:

אני רק אומר, למותר לציין שיום למחרת הגשת הבג"צ הם כבר נקלטו במסגרות של חסות הנוער.

אלן אלול:

זה קרה עוד קצת קודם, זה לא בגלל הבג"צ, זה גם חשוב להגיד.

לידיה רבינוביץ:

בהצטרפות מקרים.

אלן אלול:

אה, זה צירוף מקרים? מעניין.

לידיה רבינוביץ:

בכל מקרה זה לא עוזר, מכיוון שאנחנו מייצגים גם את הילדים שירדו למטה ברשימה בעקבות זה שהילדים האלה עברו לראש התור.

אלן אלול:

נכון.

לידיה רבינוביץ:

אז אנחנו מדברים על י', בן 14.5 שהמתין להשמה במעון שמונה חודשים, כשבמהלך שמונה החודשים האלה הוא הפר צווים של השמה במסגרות אחרות שלא התאימו לו והוא ברח מהם והוא הגיע שוב ושוב אזוק באזיקים לדיונים בפני שופט - - -

אלן אלול:

את בטוחה שזה מאחד העותרים?

לידיה רבינוביץ:

כן.

סריאה:

זה שלושה עותרים, אין יותר י'.

אלן אלול:

לא, אין יותר רביעי, יש שלושה.

לידיה רבינוביץ:

סליחה, הוא לא, את צודקת, זה מישהו שבגלל שהוא הושם מספר ימים לפני העתירה אז הוא נשמט מהעותרים, אבל הוא אחד שהוביל לעתירה.

אלן אלול:

הוא לא בין העותרים.

לידיה רבינוביץ:

לבסוף אנחנו דרשנו שהוא יובא באותו רגע והוא הובל מהדיון במעצר למעון 'גילעם'. נערה שגם היא נשמטה מהעתירה היום כמה ימים לפני הגשתה. נערה בת 16.5 שהמתינה שלושה חודשים להשמה במעון צופיה, נעצרה על ידי המשטרה הפלסטינאית בשטחים בחברה של עברייני. נער בן 15.5 ממתין שבעה חודשים למעון נעול, בינתיים נמצא בדירה עם גבר בן 43 בתנאי ניצול. זה כן מישהו שנמצא בעותרים. נערה

בת 15 שממתינה גם היא להשמה במעון אבחוני, ששוהה באוהל עם סוחר סמים ולמעשה אי אפשר לאתר אותה כי זה אוהל בשטח ספר.

אז אלה הילדים שאנחנו מדברים עליהם. לא עבריינים, ילדים שנמצאים בקצה רצף הסיכון ויש לנו הסכמה, גם המדינה מסכימה לזה, ובאמת המדינה הגיעה לדיון בבג"צ והסכימה, כמו שאנחנו שומעים גם עכשיו מנציגת משרד הרווחה, אלא שבשנה שחלפה מאז שהגשנו את הבג"צ המצב רק הידרדר. פה זה מביא אותי לנושא השני וזה הסדר במספרים. אין לי דרך אחרת להגיד את זה ואני מצטערת שאני צריכה להגיד את זה, אבל נעשתה פה מניפולציה במספרים. לומר שמעונות חסות הנוער הממשלתי נמצאים כפסע לפני תפוסה מלאה זה פשוט לא נכון. צריך לדבר על איך משרד הרווחה מגדיר תפוסה מלאה.

לפי הדברים שנאמרו על ידי משרד הרווחה בתשובה לבג"צ יש 312 מיטות פיזיות במעונות הממשלתיים - - -

נפתלי יעבץ:

טרום פרויקטים לשיפוצים. זה כתוב גם בתשובה לבג"צ.

לידיה רבינוביץ:

אני יכולה להמשיך?

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

כן, אבל זה חשוב, כי אנחנו מדברים על התונים.

אלין אלול:

אבל צריך לשים דברים מדויקים.

לידיה רבינוביץ:

312 לפי ה - - -

נפתלי יעבץ:

- - - זה באותו עמוד רשום. באותו עמוד שכתבנו כתבנו את השיפוצים. באותו עמוד.

לידיה רבינוביץ:

אני לא אמרתי את הדברים, אני מצטטת מהתשובה של - - -

אלין אלול:

אז תצטטי את כל התשובות. את לא יכולה לצטט חצי עמוד.

לידיה רבינוביץ:

אם אתם תיתנו לי לדבר - אני לא יכולה - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

תקשיבו רגע, אני רוצה לומר לשני הצדדים משהו ואני שמעתי הרבה בשבועיים האחרונים. מודה, עשו לי טרום דיונים. לא הבנתי למה צריך את זה, אבל קיבלתי טרום דיון מהרבה מאוד גורמים. אני מבינה את המחלוקות, תשתדלו שאם אתם שמים את הדברים בצורה מסוימת, אל תשימו אותם מגמתית. אני לא מדברת רק אליך, אני מדברת לכולם, ואני גם ביקשתי ממריה שבנתה את הדוח, כי היא אספה את הנתונים, לעקוב ולראות שאם יהיה צריך אנחנו גם נעיר.

אני מחזירה לך חזרה את רשות הדיבור, תגידי את הדברים בצורה מלאה כדי שאנחנו נוכל להבין גם, לא כולם באים משם.

לידיה רבינוביץ:

אין שום בעיה. לי אין מידע, לי יש - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

יש 312 מיטות.

לידיה רבינוביץ:

312 מיטות. משרד הרווחה מגדיר תפוסה פחות, 280 מיטות.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

יש עכשיו בפועל 312 מיטות, משרד העבודה והרווחה?

נפתלי יעבץ:

שוב, 280. באותו עמוד שבו רשום 312 מצוינים כל הפרויקטים שבהם קיימים שיפוצים, כולל המעונות שבהם קיימים שיפוצים, אלה לא מיטות שניתן לקלוט בהם בפועל. בדיוק באותו עמוד מהתגובה של המשרד - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

למה?

אלין אלול:

כי אנחנו משפצים אותם.

לידיה רבינוביץ:

אז אי אפשר לדבר על תפוסה מלאה.

אלין אלול:

ברור שאפשר.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אוקיי. בסדר, אני אעשה סדר אחר כך בדברים. מתוך המיטות שפנויות עכשיו?

לידיה רבינוביץ:

יש 234 מיטות שניתנות לאיוש, לעמדה משרד הרווחה זה בגלל תהליכי ההכשרה של כוח אדם. אני לא אומרת אם זה טוב או רע, אין לי דעה, ברור שראוי לשפץ וראוי להכין כוח אדם - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

גם 312 זה לא מספיק. שתנוח דעתכם, זה לא שאם היו 312 אז אנחנו היינו מאושרים.

לידיה רבינוביץ:

סליחה, גברתי, אבל אני חושבת שאם השורה התחתונה שאנחנו נצא איתה מהדיון שכרגע יש איוש מלא או כמעט מלא או ב-90% מלא של - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

.85%

לידיה רבינוביץ:

אבל זה לא מה שנאמר.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אבל אני אמרתי את זה לדיון ואמרתי את זה לפרוטוקול.

לידיה רבינוביץ:

עכשיו אני רוצה לעבור לנושא של רשימת ההמתנה. הטענה היא שיש רק 88 ילדים שממתינים להשמה. אני מבקשת לכפור בנתון הזה. זה שילד נמצא 280 יום בהמתנה בתהליך מיון. 280 יום, בואו לא נתבלבל, זה שמונה חודשים, למי שמתקשה לספור, זה לא מעניין אותו ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

יש 187 כאלה, ציינו גם אותם.

לידיה רבינוביץ:

ואלה הילדים שאנחנו מייצגים. זה לא מעניין אותן, וכבוד הנשיאה הסבירה מאוד יפה, מה קורה לילדים בתקופת ההמתנה הזאת. מה שהמדינה עשתה היא פרסה את תקופת ההמתנה לפרוסות ולכל פרוסה היא קראה בשם אחר ורק למי שעומד בפתח הדלת של המעון, דופק על הדלת וכבר אי אפשר להגיד שהוא בשלב של טרום ריאיון, ממתינים, מחכים לחומר, הוא צריך להתלבט, ההורים שלו מתלבטים. אני לא מבין מה יש להתלבט, הרוב שם נמצאים בצו של בית משפט, ברור שאף אחד לא רוצה להיכנס למעון נעול.

אלין אלול:

זה נתון לא נכון.

לידיה רבינוביץ:

אז רק ה-88 ילדים, שכבר אין מה לומר לגביהם, אי אפשר לומר שהם מחכים לחומר או לאבחון, אז אותם אומרים שהם בהמתנה. לא, אני מצטערת, אין 88 ילדים בהמתנה, יש לפחות, על פי הנתונים של המדינה, 225 ילדים בהמתנה.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אבל אמרנו את זה לפני רגע, לידיה.

לידיה רבינוביץ:

אבל אני חייבת להתייחס למה שאומרת המדינה, אחרת מה שייצא ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אבל אנחנו התייחסנו בשבילך למה שאמרה המדינה, כי כשהציגו פה את ה-88 הצגנו את ה-137 שאני אפילו בבלתי וחשבתני שזה 237 וחישבתני ל-300, תיקנה אותי מריה. זאת אומרת היה פה שיה. תקשיבי, לידיה, הסיפור הוא, גם אם היו 20 בהמתנה המדינה צריכה להתעורר פה. זה שעכשיו אנחנו מדברים על ה-88 או על ה-137 או על ה-200, אנחנו בדפיציט שהוא ברור לכולנו.

לידיה רבינוביץ:

אז אני רוצה בכל זאת לשאול משהו צופה פני עתיד. קודם כל אני רוצה לומר, ואני מתחברת לדברים שנאמרו פה גם על ידי הנשיאה וגם על ידי חברי כנסת, השאלה היא טיב ההשמה, זה לא רק איש המיטות. איזה ילד הולך לאיזה מסגרת ומה השירות שהוא מקבל שם. בהקשר הזה אני רוצה לומר שהאחריות של המדינה לא מסתיימת בתהליכי הבינוי ובהוצאת מכרזים, ככל שהם יהיו מצוינים וככל שהם יהיו נדרשים, המדינה צריכה להכתיב תפיסה טיפולית, היא צריכה לתת לצוותים, היא צריכה להכתיב מלמעלה איזה תפיסה אסטרטגית לאן אנחנו הולכים, מה הצרכים של האוכלוסייה הזאת, לא היום ב-2018, אלא בעוד חמש ועשר שנים, ולבנות תפיסות טיפוליות ומסגרות שמותאמות בתפיסות הטיפוליות שלהם לצרכים של האוכלוסייה היום ולצרכים של האוכלוסייה בעוד עשר שנים.

אני רוצה להגיד עוד משהו. השירות שאנחנו נותנים במשרד המשפטים, בסיוע המשפטי, אנחנו גם עובדים במיקור חוץ ואנחנו נותנים עורכי דין לילדים. אני לא שולחת את עורך הדין, גם הוא במיקור חוץ, ואני לא מטילה עליו את האחריות לפעול לבד. אני נותנת לו מעטפת ארגונית, יש לו הדרכה, יש לו הכשרה שאני בונה אותה, יש לו - - -

איילת כוכבי סמסליק:

אני לא מבינה את זה, לידיה. לא פעם ולא פעמיים נתתי הרצאות לסגורים, גם אתם באתם לביקור, למה אתם ממציאים? אני מוכנה לקבל שצריך לעשות עוד 1,000 מעונות ממשלתיים, אני הייתי אחראית השמה, אני מצטערת שאני מתפרצת, ב-2005 כתבנו תכנית שביקשנו - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

'מסילה', נכון?

אלין אלול:

מנהלת מעון 'מסילה'.

איילת כוכבי סמסליק:

אני מפקחת ארצית וממלאת מקום מנהלת 'מסילה'. כתבנו תכנית שצריך עוד מעונות ממשלתיים, אבל שר הרווחה אז החליט שהפנים מול הקהילה וסגרו לנו את כל מה שרצינו לעשות בתסות הנוער. אמרו: גמרנו, פקידי סעד חוטפים ילדים, לוקחים אותם, מוציאים אותם מהבית. כל התכנית היפהפייה הזאת שאמרה על מה יהיה בעוד חמש ועוד עשר שנים ואיך תיראה המדינה, ואז בא הרווחה ואמר שלא מתאים לנו עכשיו, עכשיו יש אג'נדה אחרת. אז בואו נשים את הדברים, אי אפשר לשפוך את התינוק עם המים.

לידיה רבינוביץ:

אנחנו מסכימים עם כל - - - אז יש לנו הסכמה, איילת.

איילת כוכבי סמסליק:

אני מוכנה לקבל הרבה דברים שנאמרים פה סביב השולחן על כל מה שהיה. אני 28 שנים בחסות הנוער, להגיד שאני מתעללת בילדים 28 שנה - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אבל זה לא השית, אף אחד פה לא אמר את זה.

איילת כוכבי סמסליק:

לא, אמרה פה חברת הכנסת שעושים להם נזקים מאוד גדולים.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אתם באתם עם בטן מלאה ואז אתם יורים וזה לא ב - - -

איילת כוכבי סמסליק:

לא, אני לא יריתי - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

היא מדברת על סוגיה אחרת, של מעטפת מקצועית שניתנת על ידי המשרד, אגב שאני לפני רגע אמרתי, משרד העבודה והרווחה אומר שהוא שם, הוא זה שמביא את הפעילויות, הוא זה שעושה את ההכשרה, הוא זה שמכשיר את המנהלים, אז למה לא הוא זה שמנהל את כל העסק? אני שאלתי את זה.

אלין אלול:

אנחנו הכשרנו ב-2.5 מיליון שקל.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

להיפך, זה בדיוק הפוך - - -

לידיה רבינוביץ:

אם יורשה לי בחצי דקה, אני רוצה להציע לוועדה לענות לשאלות שאנחנו לא הצלחנו לקבל עליהן מענה, לדרוש את התשובות לשאלות האלה. אני מציעה ש - - -

אלין אלול:

את תקבלי אותן - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אוקיי, קדימה. אל תפריעו.

נפתלי יעבץ:

אבל חשוב לציין שכל השאלות הופנו גם במסגרת ההליך בבג"צ והונחיתו על ידי הבג"צ להעביר מענה מפורט שנעביר ב-25 בדצמבר.

לידיה רבינוביץ:

אבל יש לנו שאלות שלא שאלנו בבג"צ.

אלין אלול:

אז תשאלו.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

בבקשה, בואי נשאל.

נפתלי יעבץ:

רק ברשותך, גברתי, נקודה קטנה. כן חשוב לציין שהרבה מאוד פעמים, לפני שכבוד הנשיאה תלך, שופטי נוער משאירים ילדים ברשימות המתנה למעונות נעולים כהתראה, כשהילד חוזר לניסיון בקהילה ומבקשים, שופט הנוער מבקש, ולא חסרים פרוטוקולים שיפוטיים על זה, שהילדה תישאר ברשימת

ההמתנה לימיסילה' ותחזור לניסיון נוסף בקהילה. אנחנו לא יכולים להתייחס לכל אחד ואחד מאלה כמישהו שממתין.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לא להתייחס לכל הרשימה באותו צבע.

נפתלי יעבץ:

ולכן אנחנו מתייחסים לזה בצבעים שונים.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

כן, אוקיי. לידיה, בואי תשאלי את השאלות.

לידיה רבינוביץ:

אז אנחנו נשמח לראות פשוט בכתב, מעבר לדברים שנאמרו, איזה הכשרות נעשות לצוותים, איזה הערכות ארוכות טווח יש. אנחנו ראינו אמירות סותרות לגבי המעונות שבצפי לבנייה, יש בחלק מהמסמכים, לא רק בתשובה לבג"צ, בחלק מהמסמכים האסטרטגיים של המשרד מדברים על מעונות לתחלואה מורכבת ולילדים מונמכים, האם זה עדיין הצפי, מה הצפי לגדילה בהיקף האוכלוסייה. מה התמיכה שהמדינה דורשת לתת לצוותים האלה.

אני שמעתי מאיילת כוכבי איזה עבודה קשה ותובענית נעשית בצוותים האלה, ואנחנו יודעים את זה, זו עבודת קודש, אני כרגע לא מתיימרת לומר את זה, איך אנחנו מוודאים שההשמה היא השמה נכונה, כלומר המסגרת היא זו שמתאימה לילד. אנחנו שמענו במסגרת התשובה לבג"צ שמקימים איזה שהוא מערך דיגיטלי או אלקטרוני. אנחנו כמובן לא חושבים לרגע שמשרד הרווחה מתכוון להתנער מהאחריות המקצועית שלו בתהליכי ההשמה, ברור לנו שזה לא תהליך שמחשב יכול לעשות, אלא נדרשים הבנה וניסיון מקצועי ממושך, אבל בכל זאת היינו רוצים לדעת מה התכנית של לשלב בין כוח אדם מיומן שדואג להשמה המתאימה לבין המערכת הדיגיטלית הזאת.

אני שוב אומרת, מה הצפי לעוד עשר שנים, כיצד מתכוונים להיערך, לא רק מבחינת תפוסת המקומות, גם מבחינת התכנית הטיפולית, ומה החזון של הגוף הזה שנקרא חסות הנוער, איך הוא רואה את עצמו, איזה שירות הוא נותן לילדים וכמובן שיש הבדל עצום בין נערים לנערים, בין נערים עוברי חוק לבין נערים שאינם עוברי חוק, בין המגזרים השונים, וגם לתהליכים שצומחים מהשטח, המורכבות הפסיכיאטרית, נמצאים כאן גם ממשד הבריאות, השילוב בין מורכבות פסיכיאטרית להתנהגויות קשות. איך חסות הנוער מתכוון לתת את המענה הזה.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

התחלואה המשולבת, כבר דנו בזה.

לידיה רבינוביץ:

והמילה האחרונה, אני מצטרפת לקריאה של הנשיאה של בית המשפט לנוער ושל המועצה לשלום הילד, יש לוועדה הזאת תפקיד מאוד מאוד חשוב, אנשים הולכים ובאים בתוך המשרדים ומתוץ למשרדים, אבל הוועדה יכולה להיות גורם שעוקב ודורש דיווחים איטיים, גם הבג"צ, אני לא יודעת כמה זמן הוא יהיה ומה יהיה בסופו, הוא מתייחס רק לנקודה מאוד מאוד מסוימת. אני קוראת לוועדה לקיים דיונים תקופתיים ולדרוש מענים בכתב כדי שאפשר יהיה להסתכל על רצף של מענים ולדרוש. איזה שהיא קוהרנטיות מקצועית. זהו, תודה רבה.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אוקיי. תודה רבה לך, לידיה. אני באמת רוצה להתייחס לעניין הזה של פנים לקהילה. זה פחות רלוונטי במעונות הנעולים שהם רובם תחת צו, נכון? תקני אותי אם אני טועה.

אלין אלול:

כן.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

זאת אומרת המעונות הנעולים, הם רובם תחת צו, אז הסיפור של הפנים לקהילה הוא פחות בא לידי ביטוי שם. היא אומרת כן, אתה אומר לי לא.

אלין אלול:

לא, חסות הנוער ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אוקיי, אז בואי תעשי לנו סדר כדי להבין עד כמה זה באמת גם חלק מהסיפור שעצר את התהליך בתוך המשרד.

גלית ויגוצקי מור:

אין סיבה שזה יעצור. הנושא של פנים לקהילה נועד לומר, בגלל המקום, המורכבות של תא משפחתי, שמדינה נכנסת לתוכו, פוגעת באוטונומיה של ההורים להחליט איפה הילד שלהם יגדל, באיזה חינוך הוא יהיה, בתקופת זמן קצובה. המדינה אמרה: אנחנו רוצים שההתערבות תהיה מדודה, שקולה, היא תיקצב כל פעם בהחלטה שיפוטית כאשר הפנים לקהילה תמיד נמצא שם. הרעיון הוא בעצם שנטפל בילד ונחזיר אותו לחיק משפחתו, או למקום של האפוסטרופוסים, איפה שהאפוסטרופוסים שלו נמצאים, כדי שמשם הוא יוכל להמשיך את חייו כמתבגר, כבוגר צעיר וכו', ונשחרר אותו. הפנים לקהילה זה תמיד שם.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

זאת אומרת שכל המצוקה הזו שאנחנו נמצאים בה היום היא אחרי שכבר הסיפור של הפנים בקהילה נלקח בחשבון ומוצו לצורך העניין ההליכים.

גלית ויגוצקי מור:

לדעתי כן. ודבר נוסף, אני כן רוצה להתייחס למה שאמר כאן מר יעבץ. זה נכון שיש החלטות של שופטים שאומרות שאנחנו נותנים לך עוד ניסיון במסגרת כזו או אחרת ואם לא, תגיע למעון הנעול. אני יכולה להגיד לך במלוא הכנות, זה בגלל שאני יודעת שגם אם אני אתן לו צו היום למעון נעול אין מי שיקיים אותו. אני כל הזמן מתכתבת עם זה שאומרים לי שאין כרגע מקומות, יהיה מקום בעוד שלושה, ארבעה, חמישה או שישה חודשים ואני מנסה להשתמש בהחלטה שיפוטית כאיזה שהוא מקום שתומך את הטיפול הסמכותי, אבל כשאני יודעת הרבה פעמים בפנים שהילד הזה צריך אתמול את הנעילה ואני למעשה אומרת שאני נותנת את הסוג של החלטות האלה כי אני יודעת בעצם שאני לא יכולה ליישם החלטה שיפוטית ואני לא רוצה החלטה שיפוטית ריקה מתוכן או מאופן או אפשרות יישום, היא יותר גרועה מלא לתת החלטה בכלל.

אלין אלול:

אבל לצד זה אני רוצה להגיד עדיין, כבוד השופטת, שבשנה וחצי האחרונות קיבלתי טלפונים בעצמי, ישירות, משופטים בתוך דיונים ועשרות ילדים הוכנסו למעונות הממשלתיים הנעולים באותו רגע, בקליטת חירום. נכון שבסופו של יום אותו נער, כשאנחנו מסתכלים על הקצה של מי שחיכה, חיכה יותר זמן, אבל עדיין, בשנה וחצי האחרונות היו עשרות מקרים שנכנסו באותו יום. הצו השיפוטי היה באותו יום.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אלין, אני רוצה לומר משהו.

אלין אלול:

אני רק רוצה להגיד שבאמת לקחת את כל המספר הזה של הממתינים ולשים אותו תחת כותרת אחת זה לא באמת - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לא, אבל בסוף זה אותו דבר מבחינתי. אני מוכרחה רגע לומר לך משהו, בסוף בסוף אנחנו נשארים במצוקה של ילדים שצריכים להיכנס למסגרת ולא נכנסים.

אלין אלול:

נכון, אין מחלוקת.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לנו פה בשולחן, ולא חלילה נגלל שאני מזלזלת במקרים הפרטיים, אין לנו בכלל את הפריבילגיה לראות את המיקרו, אנחנו חייבים לראות את המקרו, כי זה לא משנה אם י, בגלל שהתקשרו אליך את הכנסת אותו לתוך המעון והוא בסדר, אבל ש', שהיה שם, עכשיו הוא צריך לחכות יותר ממה שהוא חיכה.

אלין אלול:

כי זה הכול סדרי עדיפויות.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אבל בסוף בסוף אנחנו נשארים עם פול של ילדים שלא נכנסים פנימה כי אין מקום ופה אנחנו צריכים לשים את האצבע, פה אנחנו צריכים לתת את כל הכוח כדי שיהיו עוד מסגרות, כדי שהמסגרות כן יאפשרו התאמה מיטבית ולא ברירת מחדל, כי אין לנו מקום אז אנחנו משבצים איפה שזה נכנס. אלה הסוגיות האמיתיות, אלה הבעיות שניצבות בפנינו ואם אנחנו לא נקרא להן בשם ואם אנחנו לא נדע שלשם אנחנו מכוונים אז אנחנו נמשיך פשוט לגלגל את הילדים מראשית התור לסוף התור.

רתל דניאל. בבקשה.

רתל דניאל:

אני רק אומר דברים שלא נאמרו, כי הדברים שנאמרו כאן, כולם מאוד מאוד חשובים, אבל גם בכל זאת להביע עוד דאגות שעולות ואני אומרת כבר עכשיו שהדאגות האלה, אני באמת רואה שהן משותפות גם למשרד הרווחה, רואים שיש מאמץ ורוצים מאוד לפתור ובאמת פותרים בעיות קונקרטיות. הייתי ב'בית הנערי' לפני שבועיים, היינו בביקור, מרגש לראות את הבולדוזרים עובדים סוף סוף אחרי כל כך הרבה שנים, אז רואים שיש דאגה, אבל יש עוד דאגות שלא עלו כאן.

דיברו על המעונות הממשלתיים, שכחנו פה קצת להרחיב את המבט על כלל המעונות. למשל, עניין חלופות המעצר, שאותנו מדאיג מאוד. חלופות המעצר נסגרות אחת אחרי השנייה, אולי יש כאן איזה שהיא תפיסה שנשמח לשמוע מה היא אומרת.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

מה זה נסגרות אחת אחרי השנייה? איזה חלופות נסגרו?

רתל דניאל:

כרגע יש חלופת מעצר אחת שנמצאת בדרום הארץ ממש, אחרי באר שבע, חלופת מעצר 'שיטה'. חלופות מעצר הן אותם מקומות של קטינים שכבר נעצרו עוד פעם - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אני יודעת מה זה חלופת מאסר, את אמרת נסגרות אחת אחרי השנייה, איזה מסגרות נסגרו?

רחל דניאלי:

נסגרה חלופת מעצר לבנות, לא קיימת היום. זה אומר שיש לנו בנות - - -

אלין אלול:

היא לא הייתה קיימת גם אז.

רחל דניאלי:

אני רק מציגה מצב, דברים שהיו ונסגרו בשנה וחצי האחרונות. חלופת מעצר לבנות נסגרה, לא קיימת היום. חלופת מעצר לקטינים ערבים נסגרה, לא קיימת היום. חלופת מעצר במרכז הארץ, 'בית זיו', נסגרה כרגע, ממש בימים אלה, לא קיימת היום.

אלין אלול:

בסוף החודש.

רחל דניאלי:

ונשארה חלופת מעצר אחת שנמצאת בדרום הארץ, שזאת כמובן בעיה וזה דבר שהוא מאוד מאוד חשוב, בוודאי לקטינים שאנחנו מייצגים, שנמצאים בבית סוהר וחלופת המעצר אמורה להיות בדיוק הדבר המידי, שלא צריך לחכות אליו אפילו שנייה והמצב הזה יוצר שכן צריך לחכות שנייה, כי יש חשיבה וכו' ולא כולם יכולים להיות בדרום הארץ.

ואני כבר רוצה לספר לכם משהו, וזו דאגה מאוד מאוד גדולה שצריך להעלות אותה, דאגה אחרת זה אותן מסגרות לאוכלוסיות מורכבות ואני לא מדברת רק על האוכלוסייה שהיו עליה כבר דיונים, שזה הקטינים שיש להם גם מורכבות נפשית.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

שהם בתחלואה משולבת.

רחל דניאלי:

כן, יש לנו גם את הקטינים עם הנמכה קוגניטיבית רצינית, שגם להם היום יש ממש ממש קושי למצוא להם מקום. אלה דברים שדיברו בעבר, והיה 'אמירים' איזה שמונה חודשים, לפני כמה זמן, שנסגרה. זאת אומרת אין לנו היום מסגרת לקטינים מונמכים קוגניטיבית בחסות הנוער.

אני גם אדבר, שזה גם קשור, על מוסדות גמילה. היום יש לנו את רטורנו ואת מלכישוע, שגם להם יש המתנה, אבל הן לא יכולות לקבל - קודם כל אין לנו מוסד לקטינים מהמגזר הערבי.

אלין אלול:

חלופת מעצר זה לא הגדרה - - -

רחל דניאלי:

לא, היא עברה למסגרות אחרות. היא אמרה שחוץ מהחלופות האלה יש את התחלואה המשולבת, יש את המונמכים קוגניטיבית. היא עברה כבר למקומות אחרים.

רחל דניאלי:

עכשיו אני מדברת על מוסדות גמילה. קודם כל אין מוסד גמילה לקטינים מהמגזר הערבי שלא משתלבים טוב בחלופות במלכישוע ורטורנו. יש לנו בעיה קשה מאוד והיא הולכת וגדלה של קטינים שצריכים גמילה ויש להם גם בעיות נפשיות, או בעיות התנהגות מורכבות, שלא יכולות לקבל מענה, לא ברטורנו ולא במלכישוע, כי הם לא מיועדים ואז הקטינים האלה נפלטים מיד מהמקומות האלה כי לא

מוכנים להיות שם ואז יש לנו גם בעיית גמילה מאוד קשה, כולל הבעיות המורכבות. זאת אומרת זה מסגרת משולבת שצריכים לחשוב עליה.

ובכלל אני רוצה לומר שהעבודה הזאת על תהליך ההתאמה היא הדבר החשוב באמת. גם מה שאמר חבר הכנסת דב חנין, עניין ההתאמה. אנחנו באמת רואים לא מעט מקרים שיש השמה, אבל זה לא ממש עוזר שאחרי שבועיים הקטין נפלט מהמסגרת, ולכן החשיבה הזאת, אמנם אני לא אשת מקצוע, אבל בשמחה לבוא ולעשות איזה שהיא חשיבה כוללת של כלל הגופים, אלו מסגרות צריכות להיות, מה מתאים בכל מסגרת. משרד הרווחה, יש לו את אנשי המקצוע שלו, אבל יש גם אנשים מחוץ למשרד הרווחה שיש להם ראייה כזאת, לבוא ולעשות חשיבה כזאת זה דבר מאוד מאוד חשוב. אני לא יודעת איך הנפלטים האלה נרשמים במערכת הממוחשבת, אני לא הצלחתי להבין את זה, אבל יש נפלטים, זאת אומרת בכל תקופה יש כל הזמן נפלטים, איך הם ממוספרים שם אני לא יודעת וזה משהו שצריך לעקוב אחריו, כי זאת שאלת ההתאמה.

ואני חייבת לספר, כי הבטחתי, הרגע קיבלתי פנייה מקטין שחזר השבוע והתקשר מספר פעמים לתחנת המשטרה, הוא נמצא בבית שלו, הוא התקשר לתחנת משטרה שיבואו לעצור אותו כבר. זה קטין שהיה עם בעיות התנהגות די מורכבות שהתחיל בתיק נזקקות כמובן ובגלל שיש לו גם, כפי שאמרתי, בעיות של גמילה. הוא הגיע למלכישוע ונפלט משם מיד, עבירות רכוש לא חמורות מדי, ואז ניסו להתאים לו מסגרת אחרת, רטורנו הכניסו אותו בסוף, גם כן אחרי שבועיים נפלט. ברור שהוא לא מתאים לשום דבר, ברור שהוא מחכה, לכאורה, אומרת קצינת המבחן, לכאורה הוא מחכה למעון נעול, אבל הוא לא יכול להיות שם כרגע. עכשיו הם דיברו על לנסות את חלופת המעצר 'שיטה', ושוב, זה בא מחוסר ברירה כי הילד לא יכול להיות בבית. זה ילד שמבקש מסגרת טיפולית ולא ניתנת לו, אז הוא פשוט - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אבל לפי מה שאת אומרת אף מסגרת לא מתאימה לו.

רחל דניאלי:

אף מסגרת לא מתאימה לו, אבל ב'שיטה' - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אז מה עושים עם ילד כזה?

רחל דניאלי:

אני רק רוצה לספר, אם חד הורית ש - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לא, אבל זה חשוב לי לדעת. אנחנו לא מספרים לשים הסיפור, נכון? אנחנו מספרים לשם הפתרון. את אומרת שאף מסגרת לא מתאימה לו, אז מה כן מתאים לו?

רחל דניאלי:

זו שאלה מצוינת.

קריאה:

נעול.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

היא אומרת שלא, היא אומרת שנעול לא מתאים לו.

רחל דניאלי:

כרגע הפתרון היחיד שאנשי המקצוע יכולים להגיד לקטין כזה זה מעון נעול, כי זה מעון על קצה הרצף, צריכים לנסות אותו במעון הנעול, אבל הניסיון הזה של המעון הנעול לא מגיע בחודשים הקרובים ומה עושים עם הקטין הזה עכשיו? כרגע הוא צובר לו עבירות רכוש, אני מתארת לעצמי, הוא גם איים בהתאבדות, אבל אני מתארת לעצמי שמהר מאוד ייפול לו האסימון שכל מה שהוא צריך לעשות זה עבירת רכוש עם סכין ואז הוא ייעצר. כרגע המשטרה לא עוצרת אותו כי אין עילה, אבל זה מה שהוא יעשה. ואנחנו יכולים לראות אותו, אני יכולה להגיד את השם הזה כבר עכשיו - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אז את נותנת לו רעיון בשידור, אני מבينة.

רחל דניאלי:

לא, אני אומרת מה הוא אמר, זה מאוד פשוט. הוא מתקשר למשטרה ומבקש שיבואו לעצור אותו והתשובה היא: אנחנו לא יכולים לעצור אותך כי לא ביצעת עדיין עבירות שמצדיקות את המעצר שלך. הוא היה כבר במעצר, אבל כל פעם הוא שוחרר וכרגע הוא בבית עם אם חד הורית שלא יכולה לטפל בו ובאמת באמת יש בעיה איפה הוא יהיה וכמובן גם אין מקום. בתסקירים מופיע כך, ולישיטה, אני רק רוצה לומר, שגם 'שיטה', שהיא חלופת המעצר היחידה שנשארת, שהוא כבר הסכים ללכת אליה למרות שאמא שלו לא יכולה להגיע והודיעה בבית המשפט שהיא לא יכולה להגיע לשם, הוא אמר: בסדר, רק שאני לא אהיה בבית, גם לזה לא מצאו עדיין מועד לריאיון אפילו לקטין הזה. אולי זה בגלל שהוא לא מתאים, אבל זה מה שנאמר בפרוטוקול.

אלו מקרים, מאוד בודדים כמובן, של קטינים שרוצים מאוד להגיע למעונות. אין לי הרבה קטינים שרוצים להגיע למעונות, הם לא כל כך רוצים. אולי אלה שבמעצר רוצים ויש בעיות, אבל לנו יש קטין שרוצה להגיע למעון, מבין שהוא צריך ולא יכול.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

תודה רבה. זה רק מחזק את הדברים שלי, כשאמרתי שזה פשע פעמיים, גם כלפי הנערים וגם כלפי החברה, כי אם הוא צריך לפגוע במישהו כדי שהוא יינצל אז אנחנו נמצאים באיזה שהוא מעגל - - -

אלין אלול:

גברתי, אני הייתי - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

כן, אני אשמח שתתייחסו, גם לנושא של חלופות המעצר. אומרים ככה, זה לא רק ש'בית זיו' נסגר, אלא נערו, מגזר ערבי.

אלין אלול:

אני אתייחס, ברשותך, גם לאוכלוסיות הנוספות שהוזכרו פה וגם לנושא של חלופות מעצר.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

תתחילו בחלופות מעצר.

אלין אלול:

אני אתחיל בחלופות המעצר ואני אתייחס לאמירות שנאמרו סביב 'משרד הרווחה סוגר חלופות מעצר'. כיוון שהוזכרו פה כמה חלופות אני אבקש לשים את הדברים על השולחן. נתחיל בחלופת המעצר 'רותם'. חלופת מעצר 'רותם' זאת חלופת מעצר שהייתה בדרום, צמודה ל'שיטה'. החלופה הזו לא פעלה בפועל. גם אני, כשנדרשתי להאריך התקשרות למסגרת הזו נדרשתי להאריך התקשרות למסגרת שלא פועלת בפועל.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

כיצד לא היו בה נערות?

אלין אלול:

לא היו בה נערות ובשלב מסוים - - -

קריאה:

כי לא היה צוות, אלין.

אלין אלול:

לא היה צוות, לא היו נערות, היא לא פעלה, אז לבוא ולהגיד שסגרו את מסגרת 'רותם' - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

רגע, אבל השאלה מה? השאלה אם אנחנו מוותרים על חלופת מעצר - - -

אלין אלול:

לא, לא.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

יש מציאות היום שאין נערות שצריכות חלופת מעצר?

אלין אלול:

לא, אין כזאת מציאות משום שאני רוצה שגם, ודווקא בדיונים שלי עם שופטי נוער ועם פקידי סעד ובכלל בפרופיל של נערות שמגיעות לחסות הנוער, רובן לא נמצאות בצו של - - - רוב הנערות האלה זה טיפול והשגחה, הן לא בצו פלילי, הן לא אמורות להיכנס לחלופת מעצר בצו פלילי. ואני גם רוצה להגיד שהמושג הזה שנקרא חלופת מעצר זה לא מסגרת חוקית שאומרת שיש פה הגדרה חוקית, חלופת מעצר. חלופת מעצר, לסבר את האוזן, זאת וילה בתוך שכונת מגורים, היא לא עומדת בתנאים של מעון נעול, היא לא דומה לתנאים של בית מעצר, הצוות לא אמור להשגיח עליהם שהם לא ייצאו. זו יכולה להיות, לצורך העניין, וילה בכל שכונת מגורים של כל אחד מאיתנו פה. זו המשמעות של חלופת מעצר בחסות הנוער.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

השאלה אם לנערות האלה יש מסגרות אחרות. זה מה שאני מנסה להבין.

אלין אלול:

כן, כן, ברור. כמו שאמרתי, זו יכולה להיות כל אחת מהמסגרות הפתוחות של חסות הנוער. אין כאן הגדרה, זה לא כמו מעון נעול שאתה צריך להכריז עליו כמעון נעול, אתה לא צריך להכריז על מסגרת כמסגרת של חלופת מעצר. אין הכרזה, היא מקבלת 80% אוטומטית בהתקשרות של המשרד עם הגורם המפעיל מתוך זה שהיא זמינה 24 שעות לקלוט במצבים שהם מידיים.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

ובפועל לא היו שם נערות. כשאתם סגרתם את זה לא היו שם נערות.

אלין אלול:

לא היו בפועל נערות, המשרד העביר כספים למסגרת שלא עובדת. אז להגיד שסגרנו את עמותת 'רותם' זה באמת נכון, כי היה צריך לעשות את הסגירה הרשמית כדי להפסיק לשלם כסף למסגרת שלא עובדת.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

שלא נותנת שירות.

אלין אלול:

זה לגבי חלופת מעצר 'רותם'.

רחל דניאלי:

לנו היו חמש נערות שם.

אלין אלול:

חמש נערות היו בימים הכי טובים של העמותה וגם הן לא היו פרופיל של חלופת מעצר.

רחל דניאלי:

אבל כיום יש נערה ב'אופק' שייתכן שאם הייתה חלופת מעצר הייתה יכולה להיות שם.

קריאה:

ביאופק?

רחל דניאלי:

סליחה, בינוה תרצה'.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

בואו לא ניתפס לשמות, אנחנו מסתכלים, שוב, ברמה המערכתית. אומרים כאן שהנושא של חלופת מעצר זה לא אם עכשו קראת לה חלופת מעצר וקוראים לה 'רותם', או שזה כל אחד מההוסטלים או המסגרות הפתוחות.

רחל דניאלי:

זה באמת לא משנה, כל עוד זה קליטה מיידית כשילד נעצר. זהו, זה מה שצריך.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אוקיי, אבל יש פה מסגרות, אנחנו לא נגענו בהן, כי כולנו נשאבנו לנושא של המעונות, יש פה מסגרות פתוחות שאני אומרת לך באחריות, לפחות מהנתונים שיש בידינו ומי שרוצה לכפור בהם מוזמן, שהן בתת תפוסה. זאת אומרת שיש לנו מסגרות, אז למה אני צריכה גם את 'רותם'?

רחל דניאלי:

זאת שאלה מצוינת ואנחנו גם שאלנו את זה את חסות הנוער --

אלברט סופר:

זו מסגרת ייחודית.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לא, אומרים שלא.

אלברט סופר:

אז תשאלו את הצוות של 'בית זיו'.

אלין אלול:

אנחנו לא צריכים לשאול את הצוות של 'בית זיו'.

רחל דניאלי:

אני רק אומר, בוודאי, אם יהיו מסגרות שיקבלו מיידית ויסכימו לקבל מיידית - - -

אלין אלול:

יש. למשל מעון - - -

רחל דניאלי:

אז איך לשיטה יש כרגע זמן המתנה של ארבעה שבועות אם יש מסגרת כזו?

אלין אלול:

לא, אין המתנה.

רחל דניאלי:

זה המקרה שעכשיו הבאתי.

אלין אלול:

אז אני אומרת לך. אני לא מכירה את המקרה ואם תרצי אנחנו נדבר ספציפית על המקרה, אבל אנחנו, עוד פעם, לא נדבר במיקרו, נדבר במקרו. ועכשיו אני רוצה להגיד שלהגיד שאנחנו סוגרים חלופות מעצר, אז בואו נשים קודם כל את הדברים על דיוקם. אז חלופת מעצר 'רותם', אני חושבת שהבהרתי. עכשיו נדבר על חלופת מעצר 'בית זיו', שאמורה להיסגר בסוף החודש הזה בסיום התקשרות לפי תאריך סיום ההתקשרות. אנחנו מדברים על מסגרת שמלכתחילה לא העמידה את המבנה שעליו היא מתוקצבת. מבחינת מספר הנערים שיכולים להיות במסגרת. אז כמו שאתם מבינים, יש גם כשל של הפיקוח בחסות הנוער שאישר את זה. אני לא מתכוונת לטשטש אותו, לא היה צריך מלכתחילה לאשר מסגרת שהמבנה לא מותאם - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

כל המצב שאנחנו נמצאים בו זה כשל של חסות הנוער לאורך השנים.

אלין אלול:

אבל גם ברמה שהיא ניהולית נעשו צעדים. אני לא צריכה לפרט אותם, אבל נעשו צעדים ברמה של כשל ניהולי בכל הדרגים. אני אומרת שמבחינת חלופת המעצר 'בית זיו' במצב האופטימלי שלה יכלה לתת לנו מענה לשמונה נערים במדינת ישראל. חשוב שאנשים יידעו את זה. אנחנו מתקשרים עם עמותה שתיתן לנו מענה ל-16, בפועל היא לא מסוגלת לתת יותר משמונה, גם אין לה מקום ליותר מ-12 ילדים, פיזית אין מקום.

אלברט סופר:

הם שכרו בית ושיפצו אותו.

אלין אלול:

אני לא נכנסת לזה, אני לא מתכוונת - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

עכשיו נזכרתם, אחרי שאתם מתקשרים? חבר'ה, את כל השטיקים האלה שעשו אני כבר הבנתי כשקראתי את המסמכים.

אלברט סופר:

אני לא 'בית זיו' ואני לא המנהל של 'בית זיו' ואני לא ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

ואגב, אני לא מאשימה את העמותות, אני מאשימה את הפיקוח שלא סגר את זה אחרי שנה ונזכר רק אחרי 20 שנה לעשות סדר שמה. שלא נתבלבל גם באחריות.

אלין אלול:

אבל גם כשכבר מישחו – האחריות בראש ובראשונה היא אחריות על המשרד, זה ברור מאליו, אבל אנחנו רואים שגם כשאנחנו לוקחים אחריות ונוקטים צעדים אז אנחנו מקבלים בחזרה ביקורת, תקשורתית, לובי ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

בסדר, זה חלק מלהיות בחזית עם הציבור.

אלין אלול:

זה בסדר, כי הנתונים הם נתונים ברורים. לנו יש תיעוד מלא על הפניות שנעשו לאורך השנים מהעמותה לעמוד בהתחייבויות שלה. יותר מזה, אם אנחנו רוצים לדבר לא רק על המקום הפיזי ולא רק על היכולת המיידית שלה לקלוט נערים, שכמו שאמרתי לפני שנה הם לא יכלו לקלוט יותר מחמישה בו בזמן שהם מקבלים אוטומטית על 80% ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

ממש פשע. באמת זה פשע.

אלין אלול:

אז עכשיו אני לא מדברת רק על זה, אני מדברת על הרבה מעבר לזה. אני אומרת שאם אנחנו מסתכלים, ומישחו פה הזכיר קודם, אני חושבת שזאת היית את, ורד, מה נעשה עם הנערים האלה לאורך זמן, הם נכנסו בנקודות זמן מסוימת למסגרת של החסות ומה קרה עם הנערים האלה, לפני ההחלטה לסגירה, זה לא סגירה, זה סיום התקשרות, ויש לנו אלטרנטיבות, זה שנאמרים פה דברים בשם משרד הרווחה ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

כן, עכשיו זה ברור שחלופת מאסר זה לא מסגרת ייחודית כמו מעון נעול.

אלין אלול:

כן, ברור.

קריאה:

לכן ביקשנו רק את התשובות, כמו ש ---

אלין אלול:

לא, זה רק בשיטת ההתקשרות. אבל ברשותכם, אני רק אשלים את הדברים לגבי הממצאים שלנו.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אפשר לקחת מהמסגרות הפתוחות שלא מאוישות ולייעד אותן.

אלין אלול:

נכון, זה בדיוק זה.

קריאה:

זה לא אותו דבר.

אלין אלול:

זה אותו דבר. הדבר היחיד זה שהמשרד צריך להתקשר בהתקשרות של 80%, זה אותו הדבר. אני נתתי לכם דוגמה, 'בית זיו', נמצאת וילה בתוך שכונת מגורים. זה המקום ש'בית זיו' עובד. היא לא עובדת במקום מבודד, היא לא עובדת עם תומות, הצוות שלה הוא לא צוות שונה.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אין בעיה עם זה, חבר'ה, מציגים פה - - -

אלברט סופר:

מה הבעיה שהדיירים האלה נמצאים בתוך הקהילה ו - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אבל אין בעיה, מציגים לך תמונת מצב.

נפתלי יעבץ:

אלברט, הבעיה היא שרוב רובם של הנערים בבדיקה פיזית אחד לאחד של תעודות הזהות חזרו לטיפול שירותי המבחן, פתחו להם תיקים מחדש. זאת אומרת שחלופת המעצר לא פועלת, לא עושה את עבודתה, ממצאית, נתונים אחד לאחד.

אלברט סופר:

- - - הסטטיסטיקה, נערים שעוזבים מעונות - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

סליחה, אדוני, אתה רוצה לנהל את הדיון? אני אלך. אני יושבת פה גם ככה כמעט ארבע שעות ברציפות, אין בעיה.

אלין אלול:

אז רק להשלים את חלופות המעצר.

גלית ויגוצקי מור:

אני רוצה לומר משהו, אלין, לגבי חלופות מעצר - - -

אלין אלול:

בבקשה, כי יש עוד אחת שהוזכרה ולא דיברתי עליה.

גלית ויגוצקי מור:

בראייה שלי חלופת מעצר, ברגע שאת מגדירה מקום שמקבל קטינים שיוצאים מבית המעצר לאותה מסגרת ספציפית ואתה מגדיר, אני חושבת שצריך להיות ייחוד במקום הזה כי הוא מקבל ילדים שיצאו אחרי מעצר של ימים ואחרי התלטה של מעצר עד תום ההליכים, חוץ, כאמור, את הכלא והם מגיעים למסגרת שאמורה לתת איזה שהיא מוגנות ויש עוד טיפול שהוא ייחודי לנערים האלה, גם מבחינת הטיפוליים.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

עד היום זה היה? עד היום, לפי מה שהם אומרים, זה לא היה.

גלית ויגוצקי מור:

עד היום זה היה. זאת אומרת אנחנו ידענו כשופטים, כשאנחנו שולחים ילד למקום שאנחנו מכירים אותו כמקום שהוא משמש כחלופת מעצר, שהם יודעים לקלוט ילדים שיצאו ממעצר ימים או ממעצר עד תום ההליכים, ויש לזה איזה שהוא אפיון מיוחד. אני חושבת שמצב שבו יש לנו חלופת מעצר אחת לנערים מהמגזר היהודי, 'שיטה', כמעט במצפה רמון, היא לא נכונה מבחינת – אם אתה תופס את קרית שמונה עד אילת, מקום אחד לכל הילדים שהוא חלופת מעצר, אני חושבת שזה לא נותן מענה:

אלין אלול:

אבל יש לנו יותר מאחד.

גלית ויגוצקי מור:

חלק מהמקום הזה של לטפל בילדים ביחד עם המשפחה, עם ההורים, עם העורך המשפחתי, אתה לא יכול לקחת ילד מקרית שמונה ולהגיד להורים שלו שכל פעם שאתה רוצה, ואנחנו רוצים שההורים יבואו לבקר, שכל פעם שהם ירצו לבוא לבקר ילד הם יצטרכו לנסוע מהצפון כמעט עד הדרום. הרבה פעמים אלה משפחות שגם מאוד מוחלשות כלכלית, זה כמעט לא אפשרי. זאת אומרת ברגע שאתם, חסות הנוער, תגידו שילדים עם הפרופיל שמתאים לילדים שיוצאים – מה זה מעצר עד תום ההליכים? זה העבירות היותר חמורות, זה ראיות לכאורה, זה עילות מעצר והיעדר מענים בתוך הקהילה, אלה הילדים שאתה שם בחלופת המעצר. אם המקום האחד שיוכל לקלוט ילדים מהמגזר היהודי הוא בדרום הארץ זה, לדעתי, מענה לא מספיק. אני חושבת שצריך לתת מענים נוספים. אין לנו הרבה בנות - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

המאפיינים של 'שיטה' שונים מהמסגרות הפתוחות האחרות?

גלית ויגוצקי מור:

לדעתי הם שונים והם צריכים להיות שונים.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אם המסגרות האלה צריכות להיות שונות - - -

גלית ויגוצקי מור:

הם שונים.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אז אוקיי, אז צריך להחליט שפותחים מסגרות עם המאפיינים ה - - -

גלית ויגוצקי מור:

הם שונים והם - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

השאלה אם היום הם שונים במאפיינים שלהם.

גלית ויגוצקי מור:

אני חושבת, ומכיוון שדיברתם על 'בית זיו', ובגלל שאני נשיאה ארצית ואני גם יושבת בתל אביב ואני מכירה באמת את כל המסגרות אני יכולה להגיד לך שמחוויה שלי ומהחוויה של שופטי הנוער, דיברנו על זה, 'בית זיו', למרות שהוא נתן מענה יחסית למעט ילדים, צריך לזכור שאלה ילדים באמת מקצה הרצף - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לא משנה, אבל הוא היה צריך לתת ליותר. הוא פעל בצורה לא תקינה מול המשרד.

אלין אלול:

אנחנו גם בדקנו מה קרה לנערים.

גלית ויגוצקי מור:

אני לא נכנסת לקטע הכלכלי.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

זה לא עניין כלכלי, זה עניין של הגינות.

אלין אלול:

לא רק מהבחינה הכלכלית.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

רגע, אלין, לא צריך להדהד אותי.

גלית ויגוצקי מור:

אני רוצה לומר שהילדים שנקלטו שם, ויכול להיות שזה לא היה מספיק ילדים, חלק גדול מהם עשו תהליכים מאוד יפים של שיקום ויציאה מ'בית זיו' אחר כך למקומות אחרים שנתשבים לא חלופות. אני לא נכנסת למקום הזה ולמשרד יש זכות לפקח על הכסף שהוא מוציא, אני לא מתווכחת עם זה.

אלין אלול:

אבל אנחנו עשינו מעקב עליהם.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

זה לא רק הכסף, יש פה גם עניין של הגינות. משרד ש - - -

אלין אלול:

נפתחו ל-50% מהם תיקים.

גלית ויגוצקי מור:

צריך לזכור שאלה ילדים שנמצאים במקומות מאוד מאוד קשים, זקוקים למעטפת ומוגנות מאוד מאוד משמעותית, וכשאין מקום כמו 'בית זיו', והלוואי שיבית זיו היה יכול לקבל יותר ילדים ולעמוד בתנאים של המכרז, אני אומרת לך שהתוויה שלנו, של רוב שופטי הנוער, שעשו שם עבודה. הלוואי שהיו נתונים מענה ליותר ילדים, אנחנו זקוקים למענים האלה.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

כן, אבל הם לא נתנו.

גלית ויגוצקי מור:

לכן אני אומרת ש'שיטה' - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אני לא כופרת במה שעשה 'בית זיו', אני גם לא נכנסת לזה.

אלין אלול:

אבל לנו יש נתונים על זה.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

העניין הוא שצריך לתת מענה לצורך העניין שניתן עד כה במקום מסוים, בהנחה שהוא היה ייחודי ושונה ממסגרות אחרות, הסיפור הספציפי של 'בית זיו', זה שבן אדם לוקח ועושה עבודה נפלאה עם איזה ילד או שניים, אבל הוא מחויב למדינה ליותר מזה, אז במקרה הזה זה חמישה במקום 15, זה גזל. זה כשלעצמו זה פשע כשאנחנו יודעים שיש לנו נערים נוספים שצריכים להיקלט בתוך חלופת המאסר הזו והם מלכתחילה יצרו מסגרת שהם לא יכולים לקלוט בה יותר. הלוואי, בשביל כולנו, אם הם היו לוקחים ומקיימים את המכרז כהלכתו, גם הם היו יוצאים הוגנים והגונים אל מול המערכת וגם הילדים האלה היו מרוויחים.

אלין אלול:

אבל, גברתי, זה כן חשוב לי. אני שומעת את מה שאומרת כבוד השופטת ויגוצקי, אבל לנו יש נתוני מעקב מדויקים מה קרה לנערים. אנחנו עשינו פילוח, את גם יכולה להבין, המספרים הם לא כאלה עצומים שאפשר אחד אחד לדעת מה קרה עם כל אחד מהנערים האלה. להציג את זה כאילו שיבית זיו עשה עבודה מצוינת, אני לא מתווכחת עם ההתרשמות של שופטי הנוער ומה הם ראו, אנחנו קיבלנו נתונים חד משמעיים. 50% מהנערים שהיו ב'בית זיו', נפתחו להם תיקים חדשים אחרי שהם היו ב'בית זיו'.

גלית ויגוצקי מור:

לא בזמן שהם היו ב'בית זיו'.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אלין, אני אומרת לך יותר מזה, הוויכוח הזה מיותר מהטעם הפשוט, שאנחנו צריכים שמסגרת תיתן מענה לכלל הילדים שצריכים להיכנס אליה לפי המכרז. אנחנו יודעים, כולנו סביב השולחן, שאנחנו נמצאים בחוסר, גם אם היא תיתן מענה לכל ה-16, לצורך העניין, אנחנו נמצאים בחוסר. אז אין פה שאלה שהמשרד צריך לנקוט בצעדים כדי לוודא שתהיה מסגרת שכן תוכל לתת את המענה לילדים האלה.

אלין אלול:

נקטנו. נקטנו ויש לנו מסגרות ש - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אז אנחנו נבקש לדעת איזה מסגרות חלופיות ל'בית זיו' יקומו וייתנו את המענה.

אלין אלול:

יושב כאן מנכ"ל עמותת 'לחץ', שמקבל והוא בפועל גם עשה את זה. בלי להיות מוגדר כחלופת מעצר, הוא קיבל את נערי הקצה שבפרופיל שלהם החירומי גם היו חלופת מעצר, לאורך כל שנת 2018 הוא גיבה את מה שלא יכולנו לקבל בהתקשרות הפורמלית שלנו עם מסגרות אחרות ואני, ברשותך, רוצה גם להתייחס - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

זה אומר שהילדים האלה שהיו ב'בית זיו' עכשיו צוללים פנימה למסגרת חדשה?

אלין אלול:

חלופת מעצר במהות שלה היא לא נותנת מענה ליותר משלושה חודשים, לכן אנחנו עם הפנים קדימה. כשידענו שאנחנו הולכים לסיום התקשרות לא הפנינו נערים חדשים בטווח של שלושה החודשים שהם אמורים להיות בחלופת המעצר גם כאשר המשכנו לשלם את ה-80% אוטומטית, משום שבאמת לא רצינו ליצור מציאות שבה אנחנו מפסיקים את ההתקשרות. אז כרגע יש לנו אלטרנטיבה של חלופת מעצר נוספת באזור המרכז, שנותנת מענה לחלופות המעצר מהרגע להרגע.

אפרופו, במוצאי שבת שופט נוער שפנה קיבל במקום תשובה והנער נקלט. אני לא מדברת ספציפית, אני רוצה להגיד שלנו יש את המענים האלטרנטיביים לחלופת המעצר ואנחנו גם נעשה עבודה שבאמת מסתכלת עם הפנים קדימה למשמעויות של חלופת המעצר.

אני, ברשותך, רוצה להתייחס, רק כדי להעמיד דברים על דיוקם, משום שכשחפנו את האצבע המאשימה למשרד הרווחה ואמרו שהוא סוגר חלופות - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לא, תקשיבי, אני לא מנהלת משפט פה. יש פה שופטת, אבל גם היא לא באה בשביל זה, אני מדגישה.

גלית ויגוצקי מור:

אני גם לא מנהלת משפט, לא.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לא צריך כל דבר להתגונן.

אלין אלול:

על חלופות המעצר. יושבת פה נציגה של הסנגוריה הציבורית - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

זה לא משנה, תני את הנתונים.

אלין אלול:

- - ואומרת שאנחנו סוגרים חלופות מעצר. אז אני אומרת, את 'רותם' לא סגרנו, ועמותה נוספת שהפעילה חלופת מעצר לבנים מהמגזר הערבי הייתה עמותת 'ענבי'. עמותת 'ענבי', בהתקשרות שלה לחלופת מעצר 'מורסה', תלוי איך אנחנו נקרא לה - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

רגע, סליחה, אתם רוצים להישאר בדיון?

אלין אלול:

זאת עובדה.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אתם רוצים להישאר בדיון? תרגיעו.

שי שער:

אני חושב שזה חוצפה מה שאת עושה כאן.

אלין אלול:

זאת חוצפה, אוקיי, טוב.

דני גל:

אבל יש גבול. יש גבול, אי אפשר ללכלך ולהכניס עניינים אישיים בלי סוף.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

היא לא אשתו?

קריאה:

היא כן.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אז די, אז בואו ---

נפתלי יעבץ:

ב-99% מתקציב העמותה מגיע מחסות הנוער.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

סליחה, אתם רוצים להישאר בדיון? אתם תצטרכו להישאר רגועים.

דני גל:

כן, אנחנו רוצים ואנחנו מבקשים שהיא תשמור על הכבוד.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אתם תקבלו - - - היא לא שיקרה והיא לא אמרה שקרה פה משהו, היא הציגה עובדה. אגב, יש פה הרבה דברים שצריך להעלות אותם על השולחן, לא הכול גם הוצף, חלק מהדברים אני קראתי במסמכים רשמיים, אז אני מציעה לכולם להירגע.

אלין אלול:

אז זה לגבי חלופות המעצר. הדבר הבא שרציתי להתייחס אליו זה התחלואה הכפולה. גברתי, אני גם עצמי הייתי בכמה דיונים.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

על התחלואה הכפולה אנחנו מקיימים דיון בנפרד. אני גם קיבלתי את העדכון של המשרד, אנחנו נשאר את זה לדיון שייחדנו לזה.

אלין אלול:

בסדר.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לא ניקח מהמסגרות האחרות.

אלין אלול:

אבל רק שתדעי שנכון להיום 300 מבני הנוער בחסות הנוער שנמצאים במסגרות של חסות הנוער עונים על הפרופיל של תחלואה כפולה.

קריאה:

זה או בעיות נפשיות או סמים ואלכוהול.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אני יודעת מה זה, אבל אם יש 300 כבר שנמצאים במסגרות והם בתחלואה כפולה, בשביל מה אנחנו כל כך זועקים?

נפתלי יעבץ:

142 עם אשפוזים פסיכיאטריים בעבר, 209 עם ניסיונות אובדניים ועוד 158 ילדים עם מאפיינים נפשיים, אבל בלי אבחנה בפועל.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אוקיי, אנחנו נשאר את הדיון על תחלואה כפולה לדיון נפרד, ששם אנחנו יודעים שלא מדובר על מסגרת ל-300, אנחנו מדברים על מסגרת שהיא הרבה יותר ייחודית.

אלין אלול:

נכון, נכון.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

נשאר את הדיון לדיון ייחודי.

אלין אלול:

לגבי הנמכה קוגניטיבית, מה שהעלו כאן, גם לזה יש לנו מחויבות וגם לעניין הזה אנחנו נעשה את הכול כדי לחקים מעון עם הנמכה קוגניטיבית.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אוקיי, תודה רבה למשרד. אגב, יש מסגרות שהן בתת תפוסה, כמו שאמרנו, אז יש לנו מספיק מקומות שבהם אפשר לייצר ייחודיות כדי כבר לתת מענה מיטבי מאשר more of the same.

שירן, ד"ר שירן רייכנברג. בבקשה.

שירן רייכנברג:

תודה. אני מנחה את הקליניקה לזכויות ילדים ונוער באוניברסיטה העברית בירושלים ובמסגרת העבודה שלנו בקליניקה אנחנו גם מייצגים קטינים שנמצאים במעונות הנעולים ובמסגרות של חסות הנוער, וגם במסגרת המחקר שלי אני דיברתי עם בנות שנמצאות במעון נעול. אני חושבת שהיה נכון פשוט לשמוע את הילדים והילדות שנמצאים במסגרות קצה וגם לא במסגרות קצה, אבל בכלל, מה הם חושבים ואיך הם חווים.

הם חווים את כולנו, עורכי הדין, השופטים, הפקידות, כולנו מערכת אחת שלא שומעת אותם ולא מקשיבה להם. בגדול. יש מקרים פרטניים שכן, אבל התפיסה שלהם זה שאנחנו לא שומעים אותם ואני אשמח במסגרת השמעת הקול הזאת להביא רק ציטוט אחד קטן מהריאיונות שקיימתי של נערה שאמרה 'כמה הרגשתי לבד והרגשתי שאף אחד יותר לא יעזור לי ואף אחד לא ישמע לי. אני לא יכולה שאני משמיעה את עצמי, מסתכלים עליי וזורקים אותי הצידה. אני לא כלב של אף אחד. אני רוצה שיקשיבו לי, אני רוצה שיעזרו לי. לא ביקשתי יותר מדי, בתכלס לא באמת יודעים מהנפשי שלנו, לא יודעים מה אנחנו באמת חושבות'.

את מבינה? התחושה שלהם כל הזמן זה של התסכול החוזר הזה שלא שומעים אותם ולא מקשיבים מהם. מפה אני רוצה להגיד כמה נקודות ממש בקצרה, כי אני תיכף מאתרת לשיעור של עצמי, ולהעלות את השאלות שהתייחסו פה, התייחסה הנשיאה והתייחס חבר הכנסת דב חנין וכל מיני גורמים. קודם כל לבחון את כל רצף הטיפולים לפני שמגיעים למסגרות חסות הנוער. דיברתם על הפנים לקהילה, מה קורה עם אותו ילד או ילדה או נער או נערה ספציפית, להתייחס לכל המכלול שלהם, ליכולות שלהם, למה שהם באמת צריכים במסגרת המענים בקהילה ואחר כך במסגרות, אחר כך המעבר בין המסגרות. המעברים החוזרים האלה בין מסגרת למסגרת עד שהם מגיעים בסוף למעון נעול. הן גם מדברות והן התייחסו לזה בריאיונות שניהלתי איתן כבעיה שמעבירים אותן ממקום למקום, ממקום למקום, ולא מנסים למצוא להם פתרון אמיתי. זה גם מתייחס למצוקה שיש במסגרת המענים הקיימים.

החדרים הנעולים בתוך המעונות הנעולים, זה משהו שאני חושבת שצריך להתייחס אליו מבחינת מה שקורה שם, כמות הזמן שנערו או נערים נמצאים שם. מי מפקח על זה, האם הזמן שהם נמצאים שם באמת – מה קורה לנערה שחווה טראומה. אני מבינה שלפעמים זה הכלי היחיד שיכול להיות שכשנערה משתוללת או מתפרעת או עושה איזה משהו אין לך שום דבר אחר ואתה נמצא באיזה שהיא מצוקה אדירה בתור איש צוות שרוצה להרגיע, אבל מה חווה נערה שעברה טראומה או פגיעה מינית כשמישהו מתזיק אותה ומשליך אותה, או מכניס אותה, לא משנה איך תתייחסו לזה, לתוך חדר נעול ולא משנה כמה זמן היא תהיה שם. איך מעבדים איתה את החוויה הזאת של הכניסה למעון נעול.

מה קורה בתוך המסגרות מבחינת טיפולית, מבחינת המענה הטיפולי, האם זה מותאם באופן אישי לכל הצרכים של הילדים האלה. יש להם שעה, אני לא מזלזלת ולא מבטלת את העבודה של העובדות הסוציאליות, אבל יש להם שעת טיפול בשבוע. אז לפעמים מנסים לתת עוד מענים ועוד צרכים, אין טיפול פסיכולוגי, פסיכיאטרים מגיעים רק פעם בשבוע.

יש את הנושא של קטינים שמוצאים מהבית על טיפול והשגחה ואם הם בורחים פותחים להם תיקים פליליים. זאת לא המטרה של ההוצאה מהבית. האם אנחנו, כשאנחנו מוציאים אותם מהבית, הרעיון הוא לתת להם פתרון מיטבי יותר, האם זה מה שקורה? יש איזה שהיא בחינה של - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

את מרחיבה לאט לאט את המעגלים. את מנצלת את השקט שלי וכל שנייה את מותחת את זה עוד ועוד, ואני אומרת, אני אכבד אותך, עשית מחקר, אשת אקדמיה, אני נותנת לך את המקום, אבל בואי, עוד נגיע למה קרה איתם בבית הספר לפני ש-.

שירן רייכנברג:

אליי, לדעתי צריך ואני מצטרפת לקריאה של - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

הכול חשוב, אבל אם אנחנו לא נמקד את עצמנו נלך לאיבוד ואז לא יקרה כלום.

שירן רייכנברג:

אבל זאת בדיוק הבעיה. סטודנט שלי אמר בשנה שעברה, אנחנו שמים פלסטר כשהאיבר כרות.

איילת כוכבי סמסליק:

אני מציעה לך לבוא לחודש עבודה במעון נעול. אחרי שתעבדי במעון נעול ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

כן, אני אגיד לך מה הבעיה שלי ---

איילת כוכבי סמסליק:

חודש, לא תצטרכי מחקרים.

שירן רייכנברג:

זה לא נכון, אני לא מבטלת לרגע את ---

איילת כוכבי סמסליק:

--- ואת כל הדברים ה ---

שירן רייכנברג:

אבל אני יודעת, אני הייתי שם.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

סליחה, שירן, אני מדברת איתך. קודם כל תודה רבה על הנתונים. אני אומר לך מה שלי מפריע, זה לא הנתונים שלך, אלא בגישה. כשאת אומרת שמגיעה עובדת סוציאלית פעם אחת, מגיע פסיכיאטר. בעיניי כל המסגרת צריכה להיות טיפולית ב-24/7, לא מחכים עכשיו ל ---

שירן רייכנברג:

נכון.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אני יודעת, בגלל זה אני אומרת, זה האופי של המסגרת, אז אני לא צריכה - כל מי שמגיע זה בנוסף וזה לדברים ייחודיים.

שירן רייכנברג:

אז אני רוצה להציע הצעה, שיעשו ביקורים במעונות, ידברו עם הילדים ושאלו אותם בדיוק מה המענים שהם צריכים וחסרים להם --

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

את זה כתבתי.

שירן רייכנברג:

-- ומה קורה שם. ומשם ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

תודה רבה. נכתב ונלקח מדבריך. במשפט אחד ולסכם.

שירן רייכנברג:

אני לא מבטלת לרגע את מה שנעשה, את העבודה הטיפולית ואת מה שקורה שם ואת מה שהאנשים האלה עושים - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אוקיי, אבל?

שירן רייכנברג:

אבל אני חושבת שכן צריך לתת את הדעת על המכלול של הדברים וזה ממש לא בא ממקום של חוסר כבוד, אלא להיפך, רצון - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לא, אף אחד לא האשים אותך בחוסר כבוד, להיפך. העמקת העמקת-יתר במקרה המאוד מסוים שבו אנחנו מתמקדים.

שירן רייכנברג:

ואני מתנצלת שאני יוצאת.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

תודה רבה.

גלית ויגוצקי מור:

אני רוצה פשוט להתנצל. בקטע של נציגי עמותות וכו', אני לא רוצה להיכנס למקום הזה, אלה גם מקומות שנמצאים בדיונים משפטיים. אני מאוד מכבדת את כל מי שעושה ומטפל ונוגע בחיים של ילד או ילדה בנקודת זמן זו או אחרת, אבל זה השלב שאם אין אנשים שהם לא נציגי עמותות, אז אני אבקש - - - מיכל, את מדברת היום? לא? כי אם זה משרד המשפטים, אז זה כמובן מאוד מאוד חשוב לי, אבל אם זה באמת מקום - - -

מיכל גולד:

את יוצאת? אני אגיד מאוד בכללי. המסגרות של חסות הנוער, נראה לי שזה גם נאמר, מבחינתנו הן מסגרות אולי החשובות ביותר מבחינת הקטינים שבקצה הרצף ואין ספק שהצלחתכם זה הצלחת כולנו. זה לגמרי ברור. מתוכננות לנו גם ישיבות פנימיות שלנו שבהן אנחנו בטח נלבן את הדברים ויש דברים חדשים שעלו פה שאני שמחה שהם עלו ונדבר עליהם ונחשוב עליהם יחד.

הדיונים האלה הם חשובים, אמרתם את זה בהתחלה. אם כל הגורמים שנמצאים פה ביחד יעשו את המאמץ אני מאמינה שיש את הפתרון, אנחנו צריכים, כמו בתחומים אחרים, לשלב את הזרועות ולעבוד ביחד.

אלין אלול:

אנחנו עושים את זה כבר שנה וחצי. בכמה ועדות.

גלית ויגוצקי מור:

אני מודה לכולם שהזמנתם אותי.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

תודה רבה לך, כבוד השופטת, שהגעת וכיבדת אותנו לאורך כל הדיון וגם המתנת לנו לפני כן, אז תודה רבה רבה, באמת מעריכה.

אז דני גל, עמותת 'ענב'.

דני גל:

כן. אני רוצה להעיר כמה הערות אישיות. אני עבדתי במשרד הרווחה בשנות ה-70-80 כ-15 שנה, כולל התחום הזה של המוסדות. אני חושב שהחטא הקדמון זו ההחלטה באותה שנה של האוצר והמשרד להעביר את המוסדות ממשלתיים למוסדות ממשלתיים כאשר מי שמבצע את העבודה בפועל זה עמותות.

אני רוצה לגלות סודות מהחדר. אני התבקשתי, כשפרשתי מהמשרד, כמו עוד הרבה חברים, משנה למנכ"ל מסוים, אני הייתי מנהל אגף באותה תקופה ופרשתי, ונתבקשנו לקחת על עצמנו להתנדב ולהפעיל את העמותות כי המשרד בצורה כזאת הוריד את מצבת כוח האדם. אני חושב שזו הייתה טעות חמורה ואני שמחתי מאוד לשמוע שהמשרד רוצה להחזיר ולהלאים במרכאות, אני חושב שהקו הוא נכון.

אני באתי הנה היום, מראש אמרתי שאני לא מתכוון להגיב, אני לא מתכוון להתייחס, כל מה שאני רוצה, חבל שאני אתייחס, אלה דברים שקשורים להבא, חוץ מלהגיד כמה דברים טובים הכיוון צריך להיות עם הפנים קדימה. מה שאני רואה כאן, מהרגע הראשון, לצערי הרב שופכים פה, לא רוצה להשתמש במילים גסות, אבל יש פתרון, 'הכול בגלל עמותת 'ענב'', 20 שנה היה הכול גרוע כי 'ענב' לא הייתה בסדר. אני לא רוצה להיכנס לפירוט של מה ומי, תקראו את הפרוטוקול של ועדת הרווחה, תקראו את החלטת בית המשפט המחוזי בירושלים, מי לא היה בסדר? זה לא אנחנו.

זריקת בוץ זה לא פתרון. נכון שהתפוסה חלקית, הייתה, מי שולח את האנשים, את הנערים? לא אנחנו, אנחנו לא קובעים, אנחנו לא קיבלנו עבור קבוצות שלא היו פעילות, אז בואו נשים את הדברים ואני לא רוצה להיכנס יותר לעניין הזה.

הדבר האחרון שאני רוצה להתייחס לפני שאני נותן את רשות הדיבור, אני מבקש לתת רשות דיבור למנכ"ל ולעובדים שיודעים קצת יותר את הפרטים הטכניים, אני חושב שהאסון הגדול, שבמקום הלאמה, מה שנעשה בינתיים, לקחו חברת כוח אדם והמשרד רואה את הגוף שנותן את השירות בדיוק כמו אותו גוף שמביא את המזון בבוקר, וזה לא כך. בעמותת 'ענב' לפחות, וגם בעמותות נוספות, יושבים אנשי מקצוע שמקבלים הדרכה, קיבלו הדרכה בעבר ואם היו בעיות אז צריך להסתכל על המשרד. אני לא יודע, זו לא אותה קדנציה, זה קדנציה נוספת, מאז שאלין הגיעה כל מה שהיה לפני כן לא טוב, לא בסדר, מהיום הכול עובד יפה.

המספרים השתנו, הנתונים משתנים, אני לא רוצה לומר איך, אני הייתי רוצה להגיש נתונים על כל המספרים שנאמרו, שייכנסו לפרוטוקול של הוועדה, כמה היו לפני וכמה יש היום. אני מציע לבדוק את המספרים. הייתי רוצה שאם ש, שהוא המנכ"ל - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אני מיד אתן לך להמשיך, אבל לא תוכל להאריך, תנסה לצמצם את הדברים.

שי שער:

לא, אנחנו לא מאריכים.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לא, אין בעיה, אני רק רוצה להתייחס לדברים שלך. ראשית, אף אחד לא מדבר על כך ש - לא התחילו לדבר על הבעיות שהיו לפני כמה שנים רק בשנתיים האחרונות. אני נמצאת כאן כבר ארבע שנים, גם מהנהנים כאן סביב השולחן, מדברים על הבעיות של חסות הנוער כבר הרבה מאוד שנים.

דני גל:

נכון, מי אשם?

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

המשרד אשם בזה שהוא לא פיקח עליכם כמו שצריך ועצר את המפולת הזאת.

דני גל:

הוא כן פיקח.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

הוא פיקח עקום.

דני גל:

נכון.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

עקום מאוד אפילו. ואני ראיתי את המסמכים, לי לא צריך לספר סיפורים, אני קראתי את המספרים. יש לי מסמכים רשמיים, שחלקם גם אתם העברתם. המשרד פיקח עקום ולא עצר את הדבר הזה שהתגלגל והתגלגל והידרדר והידרדר, עד כי שאנחנו נמצאים היום במציאות הנוכחית וצריכים לשקם אותה, אין מה לעשות. וכשמסקמים תהליך של 20 שנה זה כואב, זה משנה סדרי עולם, אבל צריך לעשות את זה והתפקיד שלנו כאן היום הוא לוודא שעושים את זה נכון ולא עושים את זה בצורה עוד פעם שהיא לא נכונה שבעוד חמש שנים יישבו כאן ויגידו: רגע, לא עשינו שום דבר.

דני גל:

אני בעד, אמרתי.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

זו הסיבה שאנחנו כאן. זה היה חשוב לי לומר כי אף אחד לא בא ואמר עמותת 'ענבי או עמותה אחרת.

דני גל:

חוץ מאלין.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אני אומרת לכם, היו כשלים בניהול שלכם - - -

דני גל:

אבל זה לא נכון.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

רגע, של העמותות כעמותות. מי שאחראי לזה זה מי שפיקח באותו זמן מטעם הרווחה, נקודה. זה שנים על גבי שנים, זה לא התחיל בשנה האחרונה ולא בשנתיים האחרונות וגם לא בארבע השנים האחרונות, וזה גם לא התחיל כשאני באתי. זה היה לאורך כל הדרך בשנים האחרונות.

דני גל:

מה היה המחדל?

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

עכשיו אנחנו ניתן למנכ"ל שלך לדבר, בבקשה. רק תאמר את השם שלך לפרוטוקול.

שי שער:

שי שער, מנכ"ל עמותת 'ענב'. אני הקשבתי בקשב רב, באמת, לכל הדברים שאמרה הגב' אלין אלול ותיארה לנו מצב מאוד מאוד טוב. שאלה אחת יש לי, אם המצב כל כך טוב איך זה שכל כך רע? איך זה שכל כך רע?

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

קודם כל אתה מדבר אליי.

שי שער:

אני מקשיב - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לא, סליחה, בוא נעשה סדר בדיון, בסדר? אתה מדבר אליי, אני אשמע אותך בשמחה רבה ואתה מנהל את השיח איתי ואתה מנהל אותו עניינית.

שי שער:

אני מנהל אותו עניינית, עניינית לגמרי. הקשבנו לכל מיני נתונים וגברתי, אני רוצה להגיד לך שכנראה שגם – ואני מאוד מאוד מקווה שאנחנו בכלל לא נגיע לדיון כזה שהכותרת שלו קריסת רשות חסות הנוער בעוד כמה שנים - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

גם אני.

שי שער:

- - אבל אני יכול להבטיח שכנראה, אם יהיה, ואני מקווה מאוד שלא נגיע לזה, אז עדיין הכותרת תהיה שעמותת 'ענב', מבחינת משרד הרווחה, היא האשמה בכשלים, אפילו שהיא לא נמצאת.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

זה לא מה שהיה כאן. אני לא מתעסקת עם ספקולציות. תקשיב, אנחנו כבר סיימנו את הדיון, אז אם אתה רוצה לעסוק בספקולציות, אין לי בעיה, נדבר אחר כך בחוץ - - -

שי שער:

זה לא בספקולציות, זה בנתונים.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

בוא תדבר לעניין, בבקשה.

שי שער:

זה בנתונים ובעובדות.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

בנתונים, אתם לא הייתם בתפוסה שהיא פחות ממה שהייתם צריכים? הנתונים משקרים? אלה נתונים שלכם.

שי שער:

כל נער או נערה שנכנסים, ההחלטה לגבי כניסה של נער או נערה לרשות חסות הנוער היא החלטה אך ורק של משרד הרווחה, כולל המעברים שלו בתוך המסגרות של רשות חסות הנוער.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

ולא קרה שהפנו אליכם ואמרתם שאתם לא יכולים?

שי שער:

ממש לא.

דני גל:

לא, מעולם לא.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

גם לא בגלל שיש בעיות של כוח אדם?

דני גל:

לא, לא.

שי שער:

עד לרגע שבו אותו נער או נערה יוצאים מרשות חסות הנוער ההחלטה היא החלטה של משרד הרווחה, בלבד. לאורך כל השנים - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

צריך לבדוק מי היו הפושעים שם.

שי שער:

לאורך כל השנים, וזה מגובה בעובדות, ואני רוצה להזכיר, אנחנו ישבנו בדיון בוועדת הרווחה לפני שנה, ב-29 בינואר, ובתוך אותו דיון התכנסנו כולנו בבית המשפט המחוזי בירושלים על עתירה שהוגשה על ידי העמותה על הפסילה שלה למכרז שהתקיים באותו חודש. ההחלטה בסופו של בית המשפט - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

קראתי את ה - - -

שי שער:

אבל אני רוצה כן להגיד בכל זאת משפט אחד מתוך ההחלטה הזאת: 'בהחלטה שלא להתקשר עם העותרת במכרז ולמעשה לפסול את כל הצעותיה נפלו פגמים של מסד עובדתי חסר לקבלת החלטה שכזו,

של חוסר סבירות בקבלת ההחלטות על בסיס המסד הראייתי הפגום. אני חושב שזה מגלם בתוכו את הכול.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אמרה אלין בראשית דבריה: כשלנו, לא היה נתון אחד מעוגן, היו מחברות והיו כל מיני. אמרו את זה, הדברים נאמרו בצורה ברורה.

שי שער:

לא. העמותה, גברתי, העמידה לאורך כל השנים את כוח האדם המלא בתוך המעונות הממשלתיים.

נפתלי יעבץ:

מבקר המדינה בעצמו אומר שלא הועמד כוח האדם.

שי שער:

אני לא הפרעתי. אני באמת לא הפרעתי, הקשבתי.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

הדברים כתובים ואני קראתי את החומרים.

שי שער:

אני הקשבתי. בסופו של דבר הוגשו מסמכים לבית המשפט המחוזי ובסופו של דבר נקבע, ודרך אגב, זו גם הייתה האמירה של המשרד עצמו, שאכן כוח האדם שעמד בתוך המעונות הממשלתיים ניתן אפילו ביותר ממה שהיה צריך להינתן.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

בסדר, קראנו את דוח המבקר.

שי שער:

אני ראיתי את הנתונים. קודם כל אני רוצה לשאול, שמעתי שזכו ארבעה מפעילים במכרז האחרון, אני לא זוכר איזה ארבעה מפעילים זכו, אני יודע על גוף אחד שזכה במכרז האחרון, פרט אלינו, שאחר כך, אחרי החלטה של בית המשפט, אנחנו זכינו במעון נוסף. הזכירה הגבי אלין את מעון 'גילעם'. מעון 'גילעם' עד שנת 2016 היה מעון ממשלתי, מי שהפעיל את המעון הזה באופן מלא זאת הייתה המדינה, ב-2016 פנו אלינו וביקשו מאיתנו, בגלל שלא יכלו לקלוט עובדים, מכיוון שהיה חוסר במדריכים חינוכיים במעון 'גילעם', ביקשו מאיתנו להיכנס לשם. תוך שנה, ממספר מועט של נערים עמדו שם שתי קבוצות מלאות בתוך מעון 'גילעם'. היא הזכירה את המנהל של מעון 'גילעם', אני יכול שהוא יכול גם להעיד על העניין הזה.

ב'מסילה', כשהנתונים היו על זה שיש תפוסה נמוכה ב'מסילה', אומרת הגבי אלין שיש היום 33 נערות מתוך 36 נערות. אבל עד לפני שנה, כשבאו בטענה לעמותת 'ענבי', אמרו שצריכים להיות במעון 48 נערות. אז איך המספרים השתנו?

אלין אלול:

אנחנו משפצים.

שי שער:

איך פתאום זה נעשה 36?

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

משפצים שם? אוקיי.

שי שער:

אני קורא את המסמך שחבל שלא קיבלנו אותו לפני כן וקיבלנו אותו כשנכנסנו לדיון, פתאום אני מגלה מהמסמך הזה שיש הרבה סיבות נוספות על למה המעונות לא מלאים. פתאום מדובר על זה שצריכים הכשרות למדריכים הינוכיים, זה כבר לא העניין של כוח אדם, פתאום יש בינוי בחלק מהמעונות, מה שהיה במהלך התקופה שלנו בתוך המעונות שלנו ולכן המדינה לא ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

הסיפור של כוח האדם עלה בעקבות הבדיקות שנעשו כששאלו את העמותות: סליחה, למה אין פה מספיק ילדים? אמרו: כי אין מדריכים.

שי שער:

זה לא נכון. זה נבדק עובדתית וזה לא נכון. יש לנו פה את כל הנתונים.

לימור שלח:

סליחה, יושב פה מנהל ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לא, אנחנו לא במשפט עכשיו ולא מצטרפים כולנו לחגיגה.

שי שער:

היו סיבות פתאום נוספות, פתאום צריך להעביר נערים, צריכים לשמור מקומות. מי שקורא את המסמך הזה מגלה שלמשרד הרווחה היום יש סיבות נוספות למה המעונות לא מלאים. אני מוכן שתיעשה בדיקה כמה הייתה תפוסה בכלל המעונות הממשלתיים, לפני שנה כמה התפוסה הזאת ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

נעשתה בדיקה, ראינו, היה לנו מסמך. יש לנו מסמך קודם, אתם מוזמנים לראות אותו ולהשוות בין המסמך הקודם למסמך הנוכחי.

שי שער:

יש נתון אחד שלא נאמר פה, דובר פה על שני מעונות שהתפוסה בהם היא מלאה, מעון 'בית הנער' ומכון 'אחוזה'. מה שלא הוזכר זה שאלה שני המעונות היחידים שנמצאים היום בהפעלה של עמותת 'ענב', שני המעונות האלה מלאים. עמותת 'ענב' לא השתתפה, לא השתתפה שום דבר.

נפתלי יעבץ:

יושבים כאן מנהלי המעונות שיגידו שהם מלאים וזה לא ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לא, זה בסדר, אני לא נכנסת. אמרתי לכם, אני לא מנהלת משפט, יש לי את הנתונים, אפשר להתווכח עם הכול, עם המספרים שאתם מגישים ושבת המשפט רואה ושמבקר המדינה נותן, להתווכח עם כולם, אבל אנחנו לא שם. אנחנו עם הפנים קדימה. חסות הנוער, הייתה בעיה איתו, לא אני המצאתי אותה ולא אני הבאתי אותה, דיברו בה עוד הרבה לפני שישבתי כאן. הגיע הזמן לעשות שינוי. נעשה תהליך שאני שמחה בשבילכם, בשביל מי שהציג כאן, שאתם עדיין חלק ממנו, אתם אומרים גם שאתם בתפוסה מלאה, מכאן נשאר רק לאן לצמוח, גם לכם וגם למשרד. אז אם יש לכם משהו קונקרטי לגבי מה צריך, כי אני

אספתי פה הרבה דברים בדיון שהם עדיין לא קורים וצריך שהם יקרו וזה מה שאני צריכה. אם יש לכם דבר כזה נוסף לתת לי, בבקשה. אם לא, אז אנחנו נתקדם.

לימור שלח:

אני רק אגיד שבמשך תשע השנים האחרונות אני ניהלתי את תחום המעונות בעמותת 'ענב', אז כנראה שאני אחראית לכשל, אבל מה שלי חשוב להגיד זה שההגעה שלנו לכאן היום הייתה לא כדי להתנצח ולא כדי לריב, אלא משום שחסות הנוער בדמנו ובעורקינו כי כולנו צמחנו משם. החשש שלי הוא שהזירה כרגע הפכה משיתוף פעולה מקצועי לזירה - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

יש לכם 100% תפוסה, ואתם לפני רגע אמרתם שמי שמפנה זה חסות הנוער, אז אם הם מפנים אליכם נערים אז יש שיתוף פעולה.

לימור שלח:

אני רק אסביר. קודם כל אני מדברת גם על שיתוף פעולה מקצועי. יושבים פה מנהלים, מתוך תשעה מנהלי מעונות שישה מהם בוגרי עמותת 'ענב'. עמותת 'ענב' הפיקה לא מעט אנשים מקצועיים וחלקם נבחרו רק עכשיו. ויש את ההוסטלים, חשוב לי להגיד שנעשתה איזה שהיא טעות בהתחלה, ההוסטלים לא מתוקצבים פר קבוצה, אלא פר נער. העמותה מפעילה היום עשרה הוסטלים ואם יש חמישה נערים אנחנו מקבלים על חמישה נערים ומחזיקים שם כוח אדם ל-16 נערים. אנחנו מתחננים שימלאו את המסגרות שלנו.

אלין אלול:

לא, התקצוב במסגרות הפתוחות הוא לא - - -

נפתלי יעבץ:

זה לא מוגדר כמסגרת חירום.

לימור שלח:

אני רק אומרת שיש לנו עשרה הוסטלים שהתפוסה שלהם, במקום לעמוד על 16 הממוצע הוא פחות מעשרה. אנחנו מבקשים שיפנו אלינו נערים ונערות כי יש לנו מה להציע. מה שלי חשוב להגיד זה שהבעיה היא לא במלחמות, אני חושבת שצריכים לבחון מה לא עובד, באמת.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

תודה רבה. ואני מסכימה עם המשפט האחרון, ולא תוכלו גם לומר שעמותת 'ענב' לא קיבלה פה את המקום, אפילו שלושה נציגים, בדרך כלל אחד מייצג, ומתקנים כאן שיש לכם 12 מעונות ולא עשרה.

לימור שלח:

לא, יש לנו עשרה הוסטלים, פנימייה ושני מעונות.

נפתלי יעבץ:

אני רק אציין, אלה שממתינים, כמו שכולנו יודעים, צריכים מעון נעול. אם העמותה יכולה להחזיק בהוסטל פתוח ילדים בקצה הרצף שצריכים מעון נעול אנחנו יותר מנשמח להפנות אליהם את כולם.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לפי מה שאתה אומר אז יש 400 ממתנינים.

נפתלי יעבץ:

לא.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

כי במספרים יש כמעט 400 ממתנינים, חלקם ממתנינים למסגרות פתוחות.

נפתלי יעבץ:

.225

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

נכון? אני טועה? אתם בתהליכים, אז אנחנו כבר מגיעים ל-400 ממתנינים.

אלן אלול:

לא, לא 400.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אלברט סופר, אבל ממש משפט.

אלברט סופר:

אני חיכיתי עד עכשיו.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אני מבינה, אבל אתה גם מייצג את העובדים שהם חשובים מאוד והם אלה שעושים עבודת קודש, אבל אנחנו באנו לבחון רגע את ה ---

אלברט סופר:

אני אשתדל להכניס במשפט אחד עשרה משפטים.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

בבקשה. למרות שאם אני אאסוף את כל מה שדיברת בדיון ---

אלברט סופר:

לא, אל תגזימי.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אני צוחקת.

אלברט סופר:

אני פה בכובע שלי כמי שמלווה את איגוד חסות הנוער בכות לעובדים. אבל צריך להגיד שאני הייתי מדריך בחסות הנוער יותר מ-13 שנים, עד לפני כמה חודשים, כשהמאבק האחרון שלנו במכרז שהוציא משרד הרווחה, עם הכנסתה של חברת דנאל משאבי אנוש, השאיר אותי מחוץ לחסות הנוער, כמו רבים מתבריי הוותיקים במעון 'נווה חורש'. אני אומר שבתוך מסגרת הדיון קצת מוזר לי שלא הזמינו, לא אותי כנציג העובדים, אלא את העובדים עצמם. מי שבסופו של דבר עושה את העבודה ונמצא שם, זה לא המבנים, זה לא הדשא היפה והעצים וכו', אלא אנשים בשר ודם, שכיום אני יודע, מהקשר שיש לי במעונות

עצמם עם העובדים שנמצאים איתי בקשר, שהמצב הוא לא כזה מזהיר מאז שדנאל נכנסו, שהתחלופה ממשיכה להיות גבוהה מאוד.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

זאת אומרת שהיא הייתה גם גבוהה לפני כן.

אלברט סופר:

היא הייתה גבוהה מלפני כן, כי אי אפשר לנתק את הטיפול בבני הנוער האלה - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לא, בסדר, אני רק רוצה להבין את המחות של השיח.

אלברט סופר:

המחות של השיח בעיניי היא כזו, אני חושב שחבר הכנסת דב חנין ייצג אותה מאוד מאוד יפה, ואני מצטרף לדבריו, צריך פה ראייה כוללת ששמה במרכז את האנשים שהם הכי שקופים פה, ואלה העובדים שעושים את העבודה הזו בסופו של דבר. אני נשארתי 13 שנה בחסות הנוער, כי מה שהחזיק אותי באמת בסופו של דבר, למרות תנאי השכר הגרועים – התחלנו בשכר מינימום, השגנו הסכמים קיבוציים שבסופו של דבר המשרד שמימן את ההסכמים האלה ביטל אותם עם הכניסה של חברת דנאל. היום העבירו את הטיפול בבני הנוער לחברת כוח אדם וכמו שהם מצהירים על זה, מה שחשוב זה שימלאו את המעונות האלה בכוח אדם. איזה כוח אדם? איזה מיומנויות? האם האנשים האלה באמת מיטיבים עם בני הנוער האלה?

אני יכול להגיד לך שמהחודשים האחרונים שלי בינווה חורשי אני ראיתי תהליך של הידרדרות שהכאיב לי באופן בל יתואר, לי ולחברים הוותיקים שלי בינווה חורשי, מכיוון שינווה חורשי היה מעון דגל והיה מעון שבו הצוות היה אורגני לאורך שנים ונתן מענה מיטבי ומקצועי לנערים שהיו שם ובאו והרסו את זה. אני יודע שהיום, גם במעון 'מסילה', עם כל הכבוד לעובדה שיש שם היום צוותים כביכול מלאים, יש אירועים חמורים ביותר, יש אנשי צוות שנפגעים ללא סוף. לא מזמן שלחו חבריה למיון שם, אני חושב שאת יודעת מזה.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

ב-13 שנים שהיית שם לא היו אירועים חריגים?

אלברט סופר:

היו, היו - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אוקיי, צריך לטפל בהם. אז אני לא מבינה לאן השיח הולך.

אלברט סופר:

השיח הולך לזה שלא יכול להיות שנוער בסיכון יהיה בידיה של חברת משאבי אנוש שכל מטרתה היא לעשות רווח כלכלי על גב הנערים האלה.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

מאה אחוז, אני אתייחס לזה בסיכום.

אלברט סופר:

ועוד מילה על 'בית זיו'. יש לי נתונים על 'בית זיו' שהם אחרים קצת. מתוך 43 נערים שנקלטו ב'בית זיו' ב-2017 בסופו של דבר לפחות חצי מהם עשו תהליך חיובי ולא מצאו את עצמם לא בכלא ולא בהמשך תיקים.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אוקיי. אמרה את זה השופטת.

אלברט סופר:

אז אם טוענים שיש מחסור במסגרות, אדרבא, אז למה סוגרים מסגרות?

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

כי היא ממילא לא נתנה מענה לכל מי שהיא צריכה.

אלברט סופר:

בסדר, אז אם דעתך כדעתם - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אני שואלת אותך שאלה, שאלה אמיתית, מקובל עליך שמסגרת שאמורה לתת מענה ל-16 ילדים ומקבלת גם תקצוב בהתאם מלכתחילה יכולה לקלוט אך ורק שמונה ילדים, זה נראה לך הגיוני?

אלברט סופר:

לפי ה - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לא, אני שואלת. זה המצב.

אלברט סופר:

זה לא המצב.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

הם יכולים לקלוט 16 ילדים?

אלברט סופר:

זה לא המצב. היו שם, נכון ללפני כמה חודשים - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

שאלתי אותך אם זה נראה לך הגיוני.

אלברט סופר:

- - היו שם 12 ילדים. כשהם קיבלו את ההודעה על סגירת 'בית זיו' נכנס הילד ה-12 לתוך 'בית זיו'. אז לבדוק בבקשה נתונים, כי כל אחד יכול לשלוף נתונים. יש אנשים שעובדים במקומות האלה - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

כנראה ש ---

אלברט סופר:

בסדר, כנראה, כנראה.

אלין אלול:

גברתי, אני רוצה, ברשותך, הגיעו לכאן מנהלי ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

לא, אנחנו סיימנו את הדיון.

אלברט סופר:

אנשים מיומנים וותיקים בחסות הנוער, השאירו אותם מחוץ לחסות הנוער.

אלין אלול:

לא, פשוט יושב כאן מנהל מעון 'נווה חורשי', שמתייחס לדברים שלו. הוא הגיע במיוחד ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אתה יודע לומר את זה במשפט?

רמי אמסלם:

אני יודע להגיד הרבה דברים במשפט.

אלין אלול:

רמי אמסלם הוא מנהל מעון ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

הוא ילד גדול, תראי כמה גדול הוא.

אלין אלול:

לגמרי.

רמי אמסלם:

רמי אמסלם, מנהל מעון 'נווה חורשי' בחמש השנים האחרונות, לפני זה הייתי 19 שנה ב'גילעם', בסוף גם שנה ניהלתי את 'גילעם'. אני חייב להגיד שהשנה האחרונה הייתה מאוד מורכבת, מאוד מאתגרת, שביתות. אפרופו הצוות של 'ענב', עם ההחלפה של המפעיל. כל הצוות קיבל שיתה, דיברתי עם כל אחד ואחד ---

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

רגע, רק כדי להבין, התחלף מפעיל ואתה נשארת.

רמי אמסלם:

כן, כן. כל אחד ואחד מאנשי הצוות קיבל הסכם, קיבל שיחה, דיברתי איתו להמשיך איתנו, עם המפעיל החדש. זה לא עניין של כסף, בוא נתחיל בזה. כולם סיימו ממקום רגשי, עברו שנה מאוד מורכבת והעדיפו לסיים. אין פה עניין של כסף - - -

אלברט סופר:

בוודאי שיש פה עניין - - -

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

רגע, סליחה, סליחה.

רמי אמסלם:

דרך אגב, אני שמח על מה שהוא אומר, כי אני נמצא עכשיו במעון ואלברט לא נמצא במעון. אני רואה את המשכורות של המדריכים, שהם איכותיים מאוד. הם עדיין לא מקצועיים, הם יהיו מקצועיים, אני כבר יכול להגיד שפנו אליי כמה מדריכים מהסבב האחרון שרוצים לחזור. זאת אומרת הדברים הם - אני דרך אגב מציע גם לבוא ולראות את הדברים, לראות אותם בעיניים, לדבר, אני הכי אשמח.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אוקיי. תודה רבה. זה גם שופך עוד קצת אור על העניין שהתחלפו מפעילים, אבל מבחינת היציבות והצוותים, אנחנו רואים שעדיין יש יציבות של צוות וזה מאוד מאוד חשוב.

אלין אלול:

כל המעונות, החלפה של הצוותים.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

אני, ברשותכם, רוצה לסכם את הדיון ולומר כך, אחרי הרבה מאוד שנים מתחילים להתקיים תהליכים במשרד העבודה והרווחה בכל הנוגע לחסות הנוער. מאוחר מדי, מעט מדי, אבל צריך להתחיל איפה שהוא. זה ברור שבתהליכים כל כך קשים של שינויים, אחרי הרבה מאוד שנים, אז גם יהיו מקומות שזה כואב ויהיו אנשים שעלולים להיפגע.

מכל מה שאספתי בדיון אנחנו עדיין במצוקות מאוד מאוד גדולות, אנחנו במצוקות של הרבה מאוד נערים שמיועדים למסגרת תחת צו ולא יכולים להיקלט כי אין מקום. אנחנו במצוקה שגם בקליטה אנחנו לא יכולים לקיים כרגע תהליך של השמה מיטבית כי אנחנו קולטים על פי ברירת מתדל, כי אנחנו צריכים להכניס את הילד לאנשהו ואנחנו מכניסים אותו לפי מקום פנוי וכל הנקודות האלה שאני עכשיו אציין הן נקודות שצריכות להילקח בחשבון בתוך התכנית הכוללת שמשרד הרווחה רוצה לקיים.

אני מבקשת מהמשרד חשיבה מחודשת על כל הנושא של ההפרטה. אם המשרד מקיים את ההדרכה והמשרד מתקצב והמשרד מלווה בפעילויות והמשרד בעצם עוטר את המערכת, שום סיבה שהוא גם לא ינחל אותה. שום סיבה שבעולם, לא צריך מתווכים ולא צריך גורמי חוץ ולכן אני מבקשת שתהיה חשיבה והחלטה מחודשת בנושא הזה, לפחות לגבי המעונות הנעולים, ששם אנחנו בבעיה אקוטית.

יצירה של מסגרות חדשות. אנחנו נפנה גם לאוצר וגם למשרד העבודה והרווחה, מחובתכם כמשרד לדאוג שיהיו לכם מסגרות נוספות. זה לא לחכות שאיזה משרד אחר יואיל בטובו לקיים או לא לקיים את מה שהוא צריך, אלא באמת ללחוץ כדי שבתוך המסגרת שלכם יינתנו המענים שנדרשים.

חלופת מעצר בצפון. בין אם זה במענים מיוחדים ובין אם זה איך שאתם תגדירו. יש במרכז, יש בדרום, שום סיבה שלא יהיה בצפון. גם שם אנחנו רוצים להיות עבור הנערים.

אני מבקשת להתייחס לכל הסוגיה של ההכשרה, איזה אופי של הכשרה. אני אשמח לקבל גם לוועדה איזה תכנית הכשרה יש לכם - -

אלין אלול:

יש לנו תכנית מסודרת, מקצועית.

היו"ר יפעת שאשא ביטון:

- - מה אתם מייעדים לעתיד כדי שאנחנו נדע מבחינה מקצועית מה אנחנו נותנים לילדים האלה ואיך אנחנו עוטפים גם את הסגל כי בסוף, אמרו פה יפה, זה אנשים בשר ודם שנותנים את המענים, אנחנו צריכים להיות כאן גם בשבילם.

ובהקשר הזה אני מוכרחה לומר באמירת סיכום, עסקנו פה במסגרות, באם יש לנו בכלל מסגרות עוד לפני שיש לנו כוח אדם, אם יש לנו מסגרות, אם אנחנו באמת מסוגלים לעמוד בכל הביקוש במסגרות שיש, אבל אין שאלה שצריך גם לעסוק בטיב המערכת. אחרי שאנחנו נסיים להתמודד עם כל המצוקה של המקום אנחנו חייבים לצלול פנימה ולראות איזה מענה בני הנוער שלנו מקבלים, לדבר איתם, גם אם התחושות הן לפעמים סובייקטיביות חשוב שאנחנו נשמע אותם. זה יעזור לנו בכל תהליך של טיוב המערכת כי אם אנחנו לא נהיה שם בשבילם ולא נעשה את מה שנכון לעשות גם דרך העיניים שלהם אנחנו לא באמת נצליח להגיע למקום שאני בטוחה שגם משרד העבודה והרווחה רוצה. לכן מאוד חשוב שלצד כל העיסוק בהיבט הטכני, מבני, מצוקת המקום, נעסוק גם בעניין התוכן והמקום של הנערים, רק ככה נוכל להשיג תהליך שלם.

אני רוצה להודות לכולכם. היה דיון ארוך, ישבתם פה באמת בקשב ובצורה מאוד מאוד מכובדת. אני מודה אישית לכל מי שנמצא כאן.

הישיבה ננעלה בשעה 14:10.

נספח 31

משרד ראש הממשלה



החלטות ממשלה

אימוץ דו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת שחרור קטינים ממאסר

מספר החלטה: 3711

מאת: משרד ראש הממשלה

יחידה: מזכירות הממשלה

ממשלה: הממשלה ה-34, בנימין נתניהו

תאריך פרסום: 25.03.2018

החלטה מספר 3711 של הממשלה מיום 25.03.2018

נושא ההחלטה: אימוץ דו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת שחרור קטינים ממאסר

מחליטים:

1. לאמץ עקרונית את דו"ח הצוות הבין-משרדי שהקימה שרת המשפטים ביום 13.9.2017 לבחינת סוגיית שחרור קטינים ממאסר (להלן: "הדו"ח") המצ"ב (דפים 99-136) בהתאם להמלצות ועדת ההיגוי שתוקם כאמור בסעיף 2 להלן.
 - א. קיצור טווחי הזמן לבדיקת התאמת קטין לשחרור לקהילה או לחלופת מעצר באמצעות –
 - 1) כינוס גורמי המקצוע, יחד עם הקטין והוריו, סמוך ככל הניתן להגשת כתב אישום בעניינו של הקטין וכינוס ועדות מעקב, כמפורט בדו"ח.
 - 2) הרחבת המענים הקיימים במסגרות ייעודיות לחלופות מעצר מוסדיות ובחינת הצורך בפיתוח חלופות נוספות.
 - ב. פיתוח הליך מובנה לכלל הקטינים שמשתחררים ממאסר (לרבות אלה שאינם מובאים כיום לועדת שחרורים) לבניית תכנית שיקום וליוויים לאחר שחרורם לקהילה, וכן פיתוח מודל של Reentry Court, כמפורט בדו"ח.
 - ג. הרחבת והתאמת תכנית "מעטפת" לקטינים המשתחררים ממאסר שיימצאו מתאימים לתכנית ובחינת האפשרות להרחיבה לכל קטין אשר יש צפי למעצרו או לשליחתו למאסר.
 - ד. בחינת אפשרות שילובם של קטינים אחרי מאסר במסגרות חוץ ביתיות שונות מאלו המוצעות כיום ומותאמות למצבם.
2. להורות על הקמה של ועדת היגוי אשר תקבע אילו מהמלצות הדו"ח ניתנות ליישום מייד, ולגביהן תקבע דרכי יישום, בכפוף להסכמת מנכ"ל המשרד הרלוונטי כי באפשרותו לשאת בעלויות הנדרשות, ככל שתהיינה, לביצוע המלצות אלו, וכן תמליץ על דרכי יישום יתר המלצות בדו"ח. ועדת ההיגוי תגיש את ההמלצות האמורות עד ליום 1.7.2018 לצורך אישורן על-ידי הממשלה.
3. ועדת ההיגוי תורכב מנציגי משרדי הממשלה האמונים על תחום הנוער בהרכב הבא:
 - המתאמת הבין-משרדית למניעת עבריינות נוער, במשרד המשפטים – יו"ר
 - נציג פרקליטות המדינה, נציג הסניגוריה הציבורית, נציג הסיוע המשפטי, נציג ייעוץ וחקיקה, נציג הנהלת בתי המשפט - חברים שתקבע שרת המשפטים.
 - נציג משטרת ישראל, נציג שירות בתי הסוהר ונציג המשרד לביטחון פנים - חברים שיקבע השר לביטחון הפנים.
 - נציג הרשות לשיקום האסיר, נציג השירות לנוער צעירות וצעירים, נציג שירות מבחן לנוער ונציג חסות הנוער – חברים שיקבע שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
 - נציג משרד החינוך – חבר שיקבע שר החינוך.
 - נציג משרד האוצר – חבר שיקבע שר האוצר.
 - מנהל מחלקת רווחה של רשות מקומית – חבר שיקבע יושב ראש המרכז לשלטון המקומי.
 - נציגים של שלושה ארגונים אזרחיים העוסקים בתחום, שתקבע ראש הצוות.

4. ראש ועדת ההיגוי תמנה ארבעה צוותי משנה מבין חברי הוועדה שיפעלו בהתאם להנחיות ועדת ההיגוי כדלקמן:
- צוות יישום להטמעת אבני הדרך המוצעות בפרק ג' לדו"ח.
 - צוות יישום לפיתוח מודל ה-Reentry Court בישראל אשר ייתן דעתו גם לסוגיית שילוב נפגעי העבירה בהליך וצדק מאחה.
 - צוות יישום ההמלצות בעניין שיקום בקהילה.
 - צוות יישום לבחינת חלופות מעצר ולמסגרות חוץ ביתיות לאחר מאסר.
5. להטיל על שרת המשפטים לבחון ולקדם, לאחר הגשת המלצות ועדת ההיגוי, תיקוני חקיקה נדרשים.

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.
הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.
החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

נספח 32



ג' כסלו, תשע"ט; 11 בדצמבר, 2018

לכבוד

גב' תמר אלון

מנכ"לית עמותת 'אותות'

הודעה על סיום התקשרות – חלופת מעצר בית זיו

הריני להביא לידיעתך כי המשרד החליט שלא לממש האופציה להארכת הסכם ההתקשרות במכרז 185/2014 –
הפעלת מסגרת של חלופת מעצר לנערים יהודים, כאמור בסעיף 1.4
לאור האמור, תסתיים ההתקשרות בתאריך 31/12/18.
באחריות המשרד למצוא מקומות חלופיים לנערים הנמצאים במסגרת זו, 9 במספר, עד למועד זה.

בברכה

אלון אלון

סמנכ"לית בכירה וראש המינהל

העתק:

צביה אנפגור-אלמליח, מנהלת רשות חסות הנוער

חרות שטרית, מרכזות (תקציב, התקשרויות וחוזים), רשות חסות הנוער



נספח 33

מש/1

העתק מכתב המינוי

**משרד העבודה הרווחה
והשירותים החברתיים**
חוסן חברתי לישראל
לשכת המנהל הכללי



כ"ה שבט תשע"ט
31 ינואר 2019
2019-0002-70

לכבוד
עו"ד ישי אילן, המשנה ליועצת המשפטית במשרד
גב' אליו אלול, ראש מינהל סיוע לבתי משפט ותקון
מר משה שוקרון רון, ראש מינהל רכש, תשתיות ותפעול
גב' רקפת בן גיא, סגנית ראש מינהל שירותים אישיים וחברתיים
גב' בטי חנון, מנהלת שירות המבחן לנוער
מר נפתלי יעבץ, רמ"ט מינהל סיוע לבתי משפט ותקון
מר אייל מדן, רפרנט רווחה, אגף התקציבים, משרד האוצר
עו"ד יעל בלונדהיים, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי), משרד המשפטים
עו"ד מיכל גולד, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי), משרד המשפטים

שלום רב,

הנדון: כתב מינוי – ועדה לגיבוש מתווה לפיתוח רב-שנתי של רשות חסות הנוער

1. הנכם מתמנים כוועדה שמתפקידה לבחון את הפערים בין הצרכים בהווה ובעתיד למתן פתרונות הולמים לנערים ונערות האמורים לשהות במעון נעול, על פי צו בית משפט "שפיטה וענישה" או "טיפול והשגחה" לבין היכולות בפועל של רשות חסות הנוער לתת פתרונות מידיים לנערים ולנערות הללו.
2. הוועדה מתבקשת להיפגש עם נציגים של הגורמים המפורטים להלן ולקלוט מהם את כל התובנות שיאפשרו לוועדה לגבש את המלצותיה:
 - א. פרקליטות המדינה
 - ב. בתי המשפט לנוער
 - ג. הסגוריה הציבורית
 - ד. הסיוע המשפטי
 - ה. עו"ס ראשית לחוק הנוער
 - ו. מנהלת השירות לילד ונוער
 - ז. מינהל הדיור הממשלתי
3. הוועדה תאסוף נתונים בכל הנוגע להיקף המקומות הקיימים במעונות בראיה צופת פני עתיד ותגבש הערכה עתידית להיקף הביקוש למעונות הצפוי בחמש השנים הבאות, בשים לב לאוכלוסיות השונות ולתפיסות המקצועיות והמשפטיות.
4. במסגרת התכנית הרב-שנתית, תבחן הוועדה דרכי פתרון נוספים לפער שבין הביקוש להיצע המקומות במעונות חסות הנוער ובמידת הצורך, לבינוי של מעונות נוספים. כמו כן, תבחן הוועדה דרכי גיוס כח אדם איכותי לעבודה במעונות.
5. הוועדה תתייחס לסוגים השונים של המסגרות ברצף המעונות: מעונות נעולים, הוסטלים, מעונות פתוחים וחלופות מעצר.



**משרד העבודה הרווחה
והשירותים החברתיים**
חוסן חברתי לישראל
לשכת המנהל הכללי

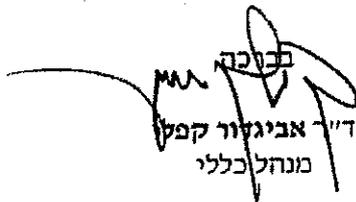


6. ייבחנו לעומק הצורך להפרדה פיזית בין נערים ונערות בעלי צרכים טיפוליים שונים (חלופות מעצר, גמילה, זנות, מצבי טראומה נפשית, עבריינות לסוגיה וכד') לבין היכולת הממשית לבצע הפרדות כאלה.

7. על יסוד הנתונים האמורים, הוועדה תגבש המלצות לתכנית רב-שנתית לחמש השנים הקרובות, המיועדת לתת מענה הולם להיקף הביקוש הצפוי למעונות.

עו"ד ישי אילן ישמש כיו"ר הוועדה.

הוועדה תגיש את המלצותיה לח"מ עד ליום 31 ביולי 2019.


מבכר
ד"ר אביגור קפלן
מנהל כללי

העתק: עו"ד רוז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
עו"ד רינת וייגלר, היועצת המשפטית, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
גבי יעל אנמון, רכזת רווחה, אגף התקציבים, משרד האוצר



נספח 34

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

קולות קוראים קול קורא להגשת עמדות בנוגע לרשות חסות הנוער במשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים

סטטוס: פעיל

תאריך אחרון להגשה: 15.05.2019

16:00

מאת: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

דואר אלקטרוני: rinai@molsa.gov.il

מיקום: כל הארץ

תאריך פרסום: 17.04.2019

ביום 27.1.19 מינה המנהל הכללי של משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים ד"ר אביגדור קפלן, ועדה לגיבוש מתווה לפיתוח רב שנתי של רשות חסות הנוער.

בוועדה חברים:

- גורמים מקצועיים מתוך המשרד ומהלשכה המשפטית של המשרד;
- נציגים ממשרד המשפטים וממשרד האוצר.

כחלק מעבודתו, הצוות מעוניין לקבל את ההתייחסות של הציבור לסוגיות שבכתב המינוי כפי שמפורטות להלן:

1. בחינת הפערים בין הצרכים בהווה ובעתיד למתן פתרונות הולמים לנערים ונערות האמורים לשהות במעון נעול, על פי צו בית משפט "שפיטה וענישה" או "טיפול והשגחה" לבין היכולות בפועל של רשות חסות הנוער לתת פתרונות מידיים לנערים ולנערות הללו.
2. איסוף נתונים בכל הנוגע להיקף המקומות הקיימים במעונות בראיה צופת פני עתיד ותגבש הערכה עתידית להיקף הביקוש למעונות הצפוי בחמש השנים הבאות, בשים לב לאוכלוסיות השונות ולתפיסות המקצועיות והמשפטיות.
3. בחינת דרכי פתרון נוספים לפער שבין הביקוש להיצע המקומות במעונות חסות הנוער ובמידת הצורך, לבינוי של מעונות נוספים. כמו כן, בחינת דרכי גיוס כח אדם איכותי לעבודה במעונות.
4. התייחסות לסוגים השונים של המסגרות ברצף המעונות: מעונות נעולים, הוסטלים, מעונות פתוחים וחלופות מעצר.
5. בחינה לעומק של הצורך להפרדה פיזית בין נערים ונערות בעלי צרכים טיפוליים שונים (חלופות מעצר, גמילה, זנות, מצבי טראומה נפשית, עבריינות לסוגיה וכד') לבין היכולת הממשית לבצע הפרדות כאלה.
6. על יסוד הנתונים האמורים, הוועדה תגבש המלצות לתכנית רב-שנתית לחמש השנים הקרובות, המיועדת לתת מענה הולם להיקף הביקוש הצפוי למעונות.

הציבור הרחב מוזמן להגיש עמדות כתובות בנושא, בהיקף של עד 6 עמודים, עד ליום ב' ה-15.5.19.

כחלק מהגשת המענה, יש לציין את פרטי הקשר של המגיש לצורך קבלת הבהרות ו/או לצורך הזמנה להשתתף באופנים נוספים בהמשך התהליך, בהתאם לדרכי הפעולה שבהם הוועדה תבחר.

את העמדות יש לשלוח לכתובת הדוא"ל: rinai@molsa.gov.il.

נספח 35



31 מרץ 2019

לכ"ו

לכל המעוניין

הנדון: סקירה של הרקע המקצועי של עובדים בהוסטלים של עמותת "אותות"

מכתב זה נכתב כדי לפרט את הרקע המקצועי של ההוסטלים הנ"ל, בכדי להצביע על הנזק שעלול להיגרם מסגירתם או העברתם להפעלת גופים החסרים את הרקע המקצועי המתאים לטיפול באוכלוסייה של נערים וצעירים בסיכון רב.

המידע שלי מגיע מתוקף תפקידי כמנהלת האגף לתוכניות לימוד במכון חרוב, אשר מכשיר אירגונים המטפלים בילדים ובני נוער כדי לקדם את היכולת הטיפולית של אותם ארגונים. עמותת אותות נמצאת בקשר עם המכון מאז שנת 2013, ומקיימת בשיתוף איתנו תוכניות הכשרה שונות כל שנה למנהלים, רכזים, עו"סים, ומדריכים של ההוסטלים. עוד בטרם חיבורם למכון, העמותה – וכמוה עמותות אחרות בעלות ניסיון עם אוכלוסייה זו – הקדישה באופן שיטתי משאבים של כסף וזמן כדי להכשיר צוותים בגופי ידע ומיומנויות טיפול עדכניות. הצוות הבכיר של העמותה, האחראי לטיפול בהוסטלים, הינו בעל רקע עשיר של השכלה וניסיון בתחום של ילדים, נוער וצעירים בסיכון. הם הקדישו מאמצים רבים בהעברת גופי ידע הנוגעים למאפיינים של נערים בסיכון, וב"טיפול במרחב החיים", דרך טיפולית המדגישה כי כל אדם העובד בהוסטל מהווה דמות טיפולית, האמורה להפעיל מיומנויות טיפוליות שונות. כמו כן, הביאו מומחים כדי ללמד את הצוותים הטיפוליים דרכי טיפול חדשניות כגון ביופידבק, DBT, ועוד.

מאז שנת 2016, הצוות הטיפולי הבכיר של העמותה, בשיתוף איתי, בונה תוכנית הכשרה שמבוססת על עקרונות של טיפול בטראומה. חומר זה – הכולל ידע על השפעת טראומה על ילדים ובני נוער ודרכי טיפול בהם – הועבר באופן דיפרנציאלי למנהלים, עו"סים, ורכזים, כאשר בשנתיים האחרונות גם התקיימו ימי עיון למדריכים על דיבור עם בני נוער על אירועים טראומטיים. שלושה הוסטלים ירושלמיים – ביניהם אורנים ובית אריאל – בקשו לעבור תהליך נוסף בו בחנו את כל האלמנטים של הטיפול בהוסטלים – ועדות הקבלה וההערכה התקופתית, סדר היום, המבנה הפיזי, עבודה קבוצתית, עבודה עם הורים, ועוד – כדי להפוך את ההוסטלים ל"מוכווני טראומה", מושג שכבר מוכר היטב בחו"ל ומהווה best practice בארצות שונות.

למרות העבודה האינטנסיבית שעשה מכון חרוב עם עמותת אותות, עלי לחזור ולהדגיש כי מתוך ניסיון של כמעט 40 שנים בשדה, אני יודעת שכל הארגונים של רשות חסות הנוער מתעקשים להתקדם ולהשתכלל מבחינת ידע מקצועי כדי להתמודד עם האתגר הקשה ביותר של עבודה עם אוכלוסייה מאד קשה. עלי להדגיש עוד שלוש נקודות חשובות:

1) ההוסטלים מחזיקים בגוף ידע יקר, שהצטבר במשך שנים רבות, וסגירתם ופיזור הצוותים הטיפוליים גורמים לאבדן צי נאמן, מחוייב, ומנוסה של עובדים בתחום זה.



2) המצב הפיזי הרעוע של רבים מההוסטלים אינו משקף את העושר הטיפולי במתוך קירותיהם, אלא את חוסר המוכנות של המשרד המממן את פועלם לדאוג לתנאים הולמים לאוכלוסייה המטופלת.

3) כל מי שעובד בתחום של טראומה, וטראומה מורכבת במיוחד, מכיר בנזק הנגרם למטופלים ע"י מעברים תכופים ממסגרת למסגרת, במיוחד לאחר שנוצר קשר של אמון. החשיבה כי ניתן בקלות להעביר בני נוער ממסגרת אחת לשנייה מבלי שיהיו לכך השלכות מזיקות, היא מוטעית. יתר על כן, חוסר הוודאות, הסודיות, והמסרים הסותרים ומבלבלים שצוותים ונערים מקבלים באשר לעתידם, הם אנטי-תיזה לסביבה הבטוחה והניתנת לניבוי מראש שנפגעי טראומה צריכים. התנהלות כזאת פוגעת בשנית באוכלוסייה שכבר נפגעה ע"י משפחותיהם והחברה.

הנזק הנגרם לתחום זה ע"י סגירת ההוסטלים, ולנערים וצעירים בטיפולה של רשות חסות הנוער, הוא גדול ואף גדול מנשוא. יש לנקוט בצעדים כדי להבטיח ניצול מקסימלי של משאבי כוח האדם הנוכחיים בטיפול בבני נוער אלה, ולבטל את ההחלטה לסגור אותם.

ע"י

ד"ר פולה דוד, עו"ס קלינית
מנהלת האגף לתוכניות לימוד
מכון חרוב

נספח 36

הזכות להשתתפות והליכי טיפול והשגחה

בבית משפט לנוער

חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה"

מאת

שירן רייכנברג

הוגש לסנט האוניברסיטה העברית בירושלים

תשע"ט

**עבודה זו נעשתה בהדרכתם
של פרופ' דפנה הקר ופרופ' מיכאיל קרייני**

"אני לא כלב של אף אחד, אני רוצה שיקשיבו לי, אני רוצה שיעזרו לי"

"כאילו קודם כל לא להסיק מסקנות על נערות, שיתחילו להבין מהן"

"כל הזמן הזה לקחתם לי גם את החיים שלי וגם את זכות הבחירה שלי"

"ואין אף אחד ואין איש, לא שומע, לא רואה, לא יודע, כלום"

תודות

התברכתי באנשים רבים אשר אני רוצה להוקיר להם תודה עם סיומו של מחקר זה:

תודה ראשונה ועמוקה לפרופ' דפנה הקר ולפרופ' מיכאיל קרייני על הנחייתם המסורה בעבודה זו.

לפרופ' דפנה הקר, שהסכימה לקחת חלק בפרויקט ולימדה אותי מחקר איכותני מהו, כיצד לשאול שאלות על מנת ללמוד על שדה המחקר, על התבונה הרבה, המקצועיות, ההנחיה המושכלת וההערות המעשירות והמחכימות על ילדים, נערות, משפחה וכל מה שביניהם, ובעיקר על כך שהאמינה בי.

לפרופ' מיכאיל קרייני, תודה עמוקה על הליווי לאורך כל הדרך, על כך שאפשר לי לבחור דרך משלי, לשנות את נושא המחקר והמתודולוגיה שלו – ועמד לצדי לאורך כל שינויים אלו, על ההערות המועילות והתמיכה הרבה.

תודה מיוחדת לפרופ' מייקל פרימן, שליווה אותי עוד מימי התזה שנכתבה בהנחייתו ב - UCL, והיה חלק בתחילתו של פרויקט מחקר זה. פרופ' פרימן פתח לי צוהר לעולם זכויות ילדים במשפט הבינלאומי ועל כך אני מוקירה לו תודה.

תודה לקרן אדריאנה דה-רוטשילד ולמרכז מינרבה לזכויות אדם באוניברסיטה העברית על המלגה הנדיבה שאפשרה לי לבצע את המחקר.

תודה נוספת לחברי היקרים מהמרכז לחינוך משפטי קליני בפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית שליוו אותי לאורך כל הדרך באמונה מלאה, בכו איתי בקשיים ושמחו איתי בהצלחות.

לד"ר רחל שגיא האהובה- על כל הליווי, ההשראה והעזרה האין סופית, נדמה כי אין די במילים כדי להביע את התודה שאני חשה.

להורים שלי- חגי ורבקה, לאחים שלי ובני זוגם- אבי ונטע, ליאת ויחב, ולחמי וחמותי- מריו וקלאודיה, על אהבת אמת ואמונה, הבייביסיטר, התמיכה ללא סייג והעזרה הבלתי נגמרת לאורך כל הדרך.

אביגיל ומיכאל- המחקר הזה מוקדש לכם, בתקווה שנהפוך את העולם למקום טוב יותר עבורכם.

למטיאס- על כל האהבה, התמיכה, הפרגון, העזרה. לא הייתי מצליחה לעשות את המחקר הזה בלעדיך. זוהי זכות גדולה שאתה בן זוגי.

ולבסוף- תודה עמוקה ואהבה רבה לכל הנערות שמאפשרות לי להיות חלק מהחיים שלהן והסכימו לחשוף את סיפורן.

תקציר

האמנה לזכויות הילד שכוננה ב-1989 מבטיחה לילדים עד גיל 18 מכלול זכויות, וכן מטילה חובות על המדינה, לקידום וכינון זכויות ילדים. האמנה היא המסמך הבינלאומי החשוב ביותר המתייחס לזכויות ילדים והיא אושררה כמעט על ידי כל מדינות העולם.

האמנה מתייחסת לכך שהילד הוא אינדיבידואל בעל רצונות ותחושות משלו שיש להתחשב בהן. לאמנה ארבעה עקרונות על שלפיהם יש לפרש את שאר הוראות האמנה המבטיחים: שוויון; זכות לחיים, הישרדות והתפתחות; עקרון טובת הילד; הזכות להשתתפות. הזכות להשתתפות קבועה בסעיף 12 ומבטיחה לקטינים כי:

"(1) מדינות חברות יבטיחו לילד המסוגל לחוות דעה משלו את הזכות להביא דעה כזו בחופשיות בכל ענין הנוגע לו, תוך מתן משקל ראוי לדעותיו, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו של הילד.

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

לעקרון ההשתתפות מתייחסים כאחד החידושים המרכזיים באמנה, משום שעקרון זה מאפשר להסתכל על ילדים כאינדיבידואליים, אוטונומיים, שאינם בני אדם בהתהוות אלא בני אדם כאן ועכשיו, בעלי צרכים ויכולות שונים זה מזה. הזכות להשתתפות שמה במרכז את הילדים ואת טובתם, מבטאת כבוד לילדים, מצמצמת את הדרת הילדים מהחברה בכללותה והיא ניתנת למימוש כמעט בכל גיל בהתאם לכשרים המתפתחים של הילד.

במסגרת מחקר זה אבחן את מימוש הזכות להשתתפות בהקשר של נערות במצבי סיכון בהליכי נזקקות והוצאה ממשמורת לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960. חוק זה מאפשר למדינה להיכנס בנעלי ההורה במקרים שבהם עולה כי ההורים או האחראים על הקטין הזניחו אותו, כאשר סעיף 2 לחוק מפרט עילות שונות לקביעה כי הקטין הוא קטין נזקק. סעיף 3 לחוק מפרט את דרכי הטיפול האפשריות עבור קטין שנקבע כי הוא קטין נזקק. במחקר הנוכחי עילות הנזקקות נבחנות לעומק ומבחינה זו ניכר כי ניסוח העילות רחב מאוד ומעניק מקום רב לפרשנות אישית סובייקטיבית לגבי מהי נזקקות. במסגרת המחקר נסקרים כל ההליכים המתקיימים בהקשר לסעיפים אלו, כולל הליכים בצל החוק כגון וועדות תכנון טיפול, וכן הליכי טיפול והשגחה בבית המשפט לנוער. כמו כן נסקרים השחקנים העיקריים במסגרת ההליך, מעמד הקטין במסגרת ההליך, הייצוג המשפטי הקיים כיום עבור קטינים והמגבלות שלו.

מקומן של נערות במצבי סיכון במשפט הישראלי הוא נושא שהדיון בו במחקר המשפטי מועט. כיום, נערות כגוף ידע מחד גיסא וגוף מחקר מאידך גיסא אינו עומד בפני עצמו במסגרת התיאוריה המשפטית הקיימת. את הלקונה הזאת מנסה לכסות מחקר זה הבוחן את התיאוריה הסוציולוגית העוסקת בהצטלבות מיקומי שוליים בזיקה למקומן של נערות במצבי סיכון.

המטרות המרכזיות של המחקר הן: לבחון את ההלימה בין הזכות להשתתפות כפי שהיא מובטחת באמנה לזכויות הילד, לבין הליכי טיפול והשגחה של נערות בבית המשפט לנוער; להשמיע את קולן של הנערות אודות הליכים אלה וכיצד הן חוות את ההליכים ואת כל גורמי המפתח הקשורים לכך, וכן את הרלוונטיות של בית המשפט לנוער והליך טיפול והשגחה על פי תפיסתן; להציג את המורכבות של הליכי טיפול והשגחה ולהציע פתרונות אפשריים לקידום השתתפות קונקרטי של נערות בהליכי טיפול והשגחה בעניינן.

השאלות העיקריות שידונו במסגרת המחקר כפי שהן עולות ממטרות המחקר הן :

- מה המסגרת הנורמטיבית של הזכות להשתתפות במסגרת הליכי טיפול והשגחה?
- כיצד הנערות חוות את המעורבות שלהן בהליכי טיפול והשגחה ובפרט כיצד הן חוות את מימוש זכותן להשתתפות בהליכים אלו?
- מהו פוטנציאל היישום של עקרון ההשתתפות בחתאם לחוק הקיים?

עבודת מחקר זו באה, אם כן, לבחון את החלימה שבין הזכות להשתתפות של נערות במסגרת הליכי טיפול והשגחה לבין הפרקטיקה הנהוגה בהליכים אלו. על מנת להבין לעומק את הפער הקיים בתחום זה, כפי שיוצג בהמשך, בין 'law in books' ל- 'law in action'. המתודולוגיה בה השתמשתי משלבת מחקר תיאורטי ומחקר איכותני המשתמש בשני כלי מחקר: ניתוח תימתי של ראיונות שערכתי עם נערות השוהות במעון נעול תחת צו טיפול והשגחה ואוטו-אתנוגרפיה, כאשר נקודת המבט היא ניתוח רפלקטיבי המבוסס על ניסיוני המקצועי.

החלק הראשון של עבודה זו עוסק בניתוח עיוני של חוק הנוער טיפול והשגחה, הליכי טיפול והשגחה ובית המשפט לנוער. הניתוח העיוני מתייחס לתיאוריות על זכויות הילד בכלל והזכות להשתתפות בפרט. אחד מהממצאים העולים מניתוח זה מצביע על כך כי קיימת התייחסות מועטה בפסיקה ובחקיקה למימוש הזכות להשתתפות של קטינים במצבי סיכון בהליכים בעניינם. כמו כן, לפי מחקרים המתוארים בחלק זה, נמצא כי כאשר לא משתפים ילדים ונוער במצבי סיכון בהליכים בעניינם, או כאשר השיתוף נעשה כלאחר יד, הדבר פוגע בשיתוף הפעולה של הקטינים עם תכניות הטיפול המוצעות להם, וגורם לתחושות של כעס, תסכול והימנעות מיצירת קשר טיפולי. כלומר, למרות המחקרים הרבים והכתיבה האקדמית על החשיבות שבמימוש הזכות להשתתפות עבור קטינים במצבי סיכון, הטמעתה בחיי היום יום שלהם מוגבלת למדי. בחינה מדוקדקת של מקומן של נערות במשפט בזיקה לתיאוריות הקיימות במסגרת לימודי נערות מדגיש את החשיבות של התמקדות המחקר דווקא בנערות במסגרת הליכי טיפול והשגחה.

החלק השני של עבודה זו מציג את הממצאים, באמצעות ניתוח ראיונות עם 13 נערות במצבי סיכון השוהות במעון נעול "מסילה". חשוב לציין כי מעון נעול הינה מסגרת קצה עבור נערות שהוצאו מביתן עקב התעללות או הזנחה, וכן לנערות שעברו עבירות פליליות וקיבלו צו למעון נעול במסגרת העונש שלהן לפי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971. בראיונות הנערות מביעות את תחושותיהן כלפי האינטראקציות שלהן עם המערכת הטיפולית והמשפטית, ובעיקר "צועקות" את חוסר ההקשבה המתמשך אותו הן חוות במהלך כל חייהן, ובעיקר במהלך ההליך המשפטי שלהן. חוסר ההקשבה הזה הוא מקור ליצירת אי אמון במערכת, תסכול וכעס. תחושות אלה גורמות לאי שיתוף פעולה עם התכנית הטיפולית שלהן ולעיתים אף לתגובות הרסניות וקשות המתבטאות בבריחה מהמסגרת, שהייה ברחוב ועוד. הנערות מביעות את בקשתן לכל מי שנוגע בעניינן שיקשיבו להן, יבינו אותן וישמיעו את קולן. הממצאים שעלו מהראיונות נותחו בזיקה לשחקנים במסגרת ההליך: משפחה, עובדות סוציאליות, עובדות סוציאליות לחוק נוער, עורכי הדין, בית המשפט לנוער וכן מעון 'מסילה'. במסגרת ניתוח הראיונות נשמע קול הנערות כפי שהן הביעו את עצמן והניתוח הוא ניתוח תימתי כפי שנהוג לנתח חומרים מסוג זה.

הממצאים העיקריים של המחקר מצביעים על הנקודות הבאות: אי החלימה בין הזכות להשתתפות לבין הליכי טיפול והשגחה; יש לבחון את הליכי טיפול והשגחה בראי המשפט הטיפולי ותיאוריית צדק תהליכי;

הצורך להתייחס למגדר של הקטין במסגרת מכלול שיקולי הייצוג המשפטי; אי ההקשבה, מכל הגורמים המלווים נערות השוהות במעון נעול, כחוויה העיקרית שלהן; השמה במעון נעול מהווה עוד הצטלבות מיקום שוליים של נערות בהליכי טיפול והשגחה; קידום שיתוף משמעותי ואפקטיבי של נערות במסגרת הליכי טיפול והשגחה.

המחקר מסתיים בהמלצות במישור המשפטי, המישור הטיפולי וכן ביחס לנערות, כקבוצה שיש לבחון ולהעמיק את כישורי החיים שלהן.

תוכן עניינים

i-iii

תקציר

1-60

חלק א'

1

1. מבוא

4

1.1 הסקרנות לקיום המחקר

6

1.2 מטרת המחקר

6

1.3 שאלות המחקר

6

1.4 הצדקת המחקר

6

1.5 אוכלוסיית המחקר

7

1.6 נתונים על נערות במערכת המשפט

11

1.7 נערות במעונות נעולים

11

1.8 מתודולוגיה

13

1.9 לשון המחקר

13

2. רקע לחקיקת חוק הנוער

17

3. הליך טיפול והשגחה

18

3.1 הליכים הקודמים להפעלת חוק הנוער

18

3.1.1 וועדות תכנון טיפול

19

3.1.2 דרכי הטיפול האפשריות

22

3.1.3 הסכמה - הליכים בצל החוק

22

3.2 פניה לבית המשפט לנוער

22

3.3 סדרי הדין

23

3.4 השחקנים המשתתפים בהליך

23

3.4.1 הקטין

24

3.4.2 הורים/משפחות/משגיחים

27

3.4.3 עובדת סוציאלית לחוק נוער (פקידת סעד)

28

3.4.4 עובדת סוציאלית

29

3.4.5 בית המשפט- שופט נוער

29

3.4.6 פערי הכוחות המובנים בין הצדדים להליך

30

4. נזקקות

31

4.1 הגדרת קטין כקטין נזקק: העילות לפי סעיף 2 לחוק הנוער

33

4.2 עילות נזקקות הקשורות לאחראי על הקטין

35

4.3 עילות נזקקות הקשורות בחתנהגות הקטין

36

4.4 עילות נזקקות הקשורות לתנאי הסביבה

36

4.5 סכנה כללית: סעיף 6(6)- שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת

37

4.6 תקופת הנזקקות

37

5. דרכי טיפול והשגחה- העילות לפי סעיף 3

38

5.1 טיפול בקהילה

39

5.2 סעיף 3(4): הוצאה ממשמורת

40

5.2.1 "להוציא את הקטין ממשמורתו של האחראי עליו"

40

5.2.2 "אם ראה בית-המשפט שאין דרך אחרת להבטיח את הטיפול וההשגחה"

40

5.2.3 "ולמסור אותו למשמורתה של רשות סעד אשר תקבע את מקום חסותו"

41

5.2.4 "או להורות על החזקתו במעון או במעון נעול כמשמעותם בחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971"

41

5.3 אמצעי חירום והחלטות ביניים- סעיפים 11 ו-12

41	5.3.1 אמצעי חירום
42	5.3.2 החלטות ביניים
43	5.4 ערעור
43	6. ייצוג
43	6.1 החשיבות של מנוי עורך דין מייצג לקטין במסגרת הליכי טיפול והשגחה
44	6.2 הכרה בזכות לייצוג של קטין בהליכים משפטיים בישראל
45	6.2.1 הזכות לייצוג לפי חוק הנוער טיפול והשגחה
45	6.2.2 ייצוג בהליך פלילי
46	6.2.3 ייצוג בהליכים אזרחיים (אפוטרופסות, אימוץ ואומנה)
47	6.2.4 התפתחות ההכרה בזכות לייצוג בהליכי משפחה בישראל
48	6.3 המודל של וועדת המשנה לייצוג קטינים שפעלה במסגרת וועדת רוטלוי (להלן: "וועדת המשנה")
49	6.3.1 הקשיים העולים מהצעת וועדת המשנה
51	6.4 האגף לסיוע משפטי: ניצנים של שינוי
51	7. הסדרה נורמטיבית של בית המשפט לנוער
52	7.1 רקע והתפתחות בית המשפט לנוער
54	7.2 תפקידי בית המשפט לנוער במסגרת הליכי טיפול והשגחה
54	7.3 כללי הדין
54	7.3.1 דלתיים סגורות
55	7.3.2 איסור פרסום
56	7.4 סמכויות סותרות
56	7.4.1 בית המשפט למשפחה
57	7.4.2 בית הדין הרבני
58	7.5 הסמכות המקבילה והבעייתיות הנובעת ממנה
59	7.6 המרחב הטיפולי בבית המשפט לנוער
61-103	חלק ב'
61	8. התפתחות תיאוריות בדבר זכויות הילד
61	8.1 מהעת הקדומה ועד המהפכה התעשייתית
62	8.2 מהמהפכה התעשייתית עד אמצע המאה ה-20
65	8.3 מהמחצית השנייה של המאה ה-20 עד ימינו
68	8.4 הצהרות בינלאומיות
69	9. האמנה לזכויות הילד
71	10. זכויות הילד: דרכים לאפיון
71	10.1 ארבעת עקרונות העל של האמנה
73	10.2 The Four P's
73	10.3 זכויות אזרחיות פוליטיות לעומת זכויות חברתיות וכלכליות
74	10.4 עקרון טובת הילד
75	11. הזכות להשתתפות
77	11.1 מודלים ליישום הזכות להשתתפות
79	11.2 מימוש הזכות להשתתפות
79	11.2.1 הזכות להשתתפות בחקיקה ובפסיקה בישראל
81	11.2.2 הזכות להשתתפות של ילדים במצבי סיכון
83	11.3 מימוש הזכות להשתתפות בישראל - המסגרת המשפטית
86	11.4 תפיסות של מבוגרים לגבי זכויות של ילדים
88	12. נערות במשפט
88	12.1 נערות - רקע כללי
90	12.2 נערות במצבי מצוקה
93	12.2.1 שיח של פתולוגיה
94	12.2.2 שיח של פגיעות
94	12.2.3 שיח של סוכנות
94	12.2.4 שיח של הצטלבות מיקומי שוליים
95	13. הצטלבות מיקומי שוליים

95	13.1 מגדר-גיל ההתבגרות	
96	13.2 אתניות- גיל ההתבגרות	
97	13.3 עוני/מעמד - גיל ההתבגרות	
97	13.4 מיניות-גיל ההתבגרות	
98	13.5 ההליך המשפטי-גיל ההתבגרות	
98	14. נערות בחברה הישראלית	
99	14.1 הבחנות מגדריות בחוק הישראלי	
101	15. הזכות להשתתפות של נערות	
104-131	חלק ג'	
104	16. הראיונות	
104	16.1 תיאור הנערות המרואיינות	
108	16.2 הקדמה	
109	16.3 מישורי חוסר ההקשבה	
109	16.3.1 המישור ההתנהגותי	
114	16.3.2 המישור הרגשי	
116	16.3.3 המישור הקוגניטיבי	
119	16.4 חוסר ההקשבה - סיבות אפשרויות	
119	16.4.1 פטרנליזם	
120	16.4.2 שוליות חברתית	
121	16.5 חוסר ההקשבה – תוצאות והשלכות	
127	16.6 דרכים לפתרון מנקודת מבטן של הנערות	
127	16.6.1 הקשבה אמיתית	
127	16.6.2 היכרות אמיתית	
128	16.6.3 ייצוג משפטי	
128	16.6.4 שמירה על קשר עם הקהילה	
129	16.6.5 פתרונות נוספים	
131	16.7 סיכום	
132-157		חלק ד'
132		17. דיון
133	17.1 חוק הנוער	
141	17.2 הפרוצדורה - הליך טיפול והשגחה	
141	17.2.1 הליך טיפול והשגחה כהליך אדברסרי	
141	17.2.2 הפרוצדורה	
143	17.2.3 מימוש הזכות להשתתפות	
143	17.3 השחקנים	
144	17.3.1 תוצאות אי ההקשבה בזיקה לשחקנים	
144	17.3.2 עובדת סוציאלית ועובדת סוציאלית לחוק נוער	
145	17.3.3 בית משפט לנוער	
147	17.3.4 עורך הדין	
149	17.3.5 מעון נעול	
150	17.4 שיתוף משמעותי ואפקטיבי : מאפיינים	
150	17.4.1 מתן אמון בשחקנים	
151	17.4.2 פטרנליזם	
152	17.5 הצטלבות מיקומי שוליים	
155	17.6 סיכום והמלצות	
155	17.6.1 הצעה לתיקון חוק הנוער	
156	17.6.2 כיווני מחקר עתידיים	
157	17.6.3 רפלקציה עצמית	
158-172		ביבליוגרפיה
173-186		נספחים
173	בקשת חופש המידע ממשרד המשפטים והמענה	נספח א'

180
183
185
i-ix

בקשת חופש המידע מהנהלת בתי המשפט והמענה
בקשת חופש המידע למשרד הרווחה
שאלות הראיון

נספח ב'
נספח ג'
נספח ד'
Abstract

חלק א'

1. מבוא

מאיה

מאיה, מתקרבת לגיל 16. נולדה פגה, עם תסמונת 'חוסר בסם' לאמא מכורה לסמים. היא אומצה על ידי משפחה מסורתית שגרה במרכז הארץ, שלה ילדה מאומצת נוספת. בעקבות בעיות התנהגות והתמכרות לסמים של אחותה הגדולה, ששאבה את כל תשומת הלב של התורים, מאיה היתה ילדה מוזנחת שאיש לא שם לב אליה ולצרכים שלה. החל מכיתה ב' גם היא החלה לפתח בעיות התנהגות ולהיעדר מבית הספר. את כיתה ג' היא בילתה בבית בלי שאיש ישים לב להיעדרותה. בכיתה ד' היא חזרה לבית הספר, כשהיא סובלת מנידוי חברתי שהביא אותה, בכיתה ה' לעשן "ירוק", סיגריות וסמים נוספים כמו "נייס גיאיא". בעקבות האדישות של הסביבה למצבה, היא הפכה לאנורקטית, התחילה לחתוך את עצמה ולברוח מהבית: "מגיל 12 בערך התחלתי לעשות דברים שונים כמו להסניף, כדורים, דברים אחרים. בגיל 12.5 התחלתי לעשות סמים ולשתות על בסיס קבוע. לא קיבלו אותי בבית, לא קיבלו אותי בבית ספר. התחלתי לשוטט בלילות עד מאוחר. בגיל 13 הייתי כבר מכורה לסמים ולאכזרית. הייתי פותחת את הבוקר שלי עם קפה ועם וויסקי. כל הזמן סיגריות הייתי גונבת, הייתי לוקחת. הייתי מעשנת סמים, הייתי גונבת כסף מההורים מגיל 13.5."

הוריה פנו לעזרת הלשכה לשירותים חברתיים ומאיה הוצאה למסגרות השמה חוץ ביתית. היא עברה מספר מסגרות: פנימייה, כמו דולב, אשפוז בבית חולים פסיכיאטרי ובגיל 14 גמילה ב'ליפתאי'. הגמילה ב'ליפתאי' לא הצליחה והיא המשיכה בסמים עד שגמלה בליבה ההחלטה שהיא רוצה להתנקות. היא הלכה ל'נרקומנים' אנונימיים, שם הצליחה להתנקות ולהחזיק מעמד שנה ושמונה חודשים. אבל היא חזרה לסמים בצורה קשה יותר. "התחלתי לעשות עוד דברים, טריפים וכל הדברים האלה. לא היה מעניין אותי אף אחד. הייתי עושה מה שבראש שלי. הייתי הולכת למסיבות טבע, הייתי עם סכין עלי."

לאחר שנעצרה למספר ימים, עברה מאיה מספר רב של מסגרות, כמו: צופיה, אתנחתא, בית גאיה, מעגלים, ואף התגוררה ברחוב תקופה מסוימת. היא עברה אונס שלוש פעמים בגילאים 11, 12 ו-14. נכנסה שלוש פעמים להריון ועברה בכל פעם הפלה.

בחודש פברואר 2018 מאיה עזבה את מעון מסילה וחזרה להתגורר בבית הוריה.

יעל

יעל בת 15.5, מעיר גדולה במרכז הארץ. מגיל צעיר, הוריה הציבו בפניה גבולות נוקשים מאוד והגבילו אותה, על מנת שתשקיע את כל זמנה בלימודים. בגיל 12, בעקבות משבר שחוותה עקב גירושי הוריה, יעל סירבה לקבל את הגבולות הנוקשים שלהם, החלה להיעדר מבית הספר ולשוטט ברחובות בחברת בני מיעוטים בגירים. הוריה ניסו לטפל בה. בתחילה שלחו אותה לשיחות עם פסיכולוגית ולאחר מכן פנו לעזרת מחלקת הרווחה. מצבה של יעל לא השתפר ומחלקת הרווחה פנתה לבית המשפט על מנת להכריז עליה כקטינה נזקקת ולהפנות אותה לאבחון בצופיה. בית המשפט נתן ליעל הזדמנות נוספת לטיפול בקהילה, אולם מצבה של יעל המשיך להידרדר ולאחר חצי שנה היא הופנתה לטיפול ואבחון במעון צופיה. יעל מתארת את הכניסה שלה לצופיה. "יום לפני זה אמרתי לאבא שלי 'אבא, אני יוצאתי וזה, הייתי עם שתי ערבים. אז יצאתי איתם, ובשעה ככה אחת-עשרה באה המשטרה תפסו אותנו במחסום של פסגת זאב. והצלחנו לברוח מהם, אני וחברה שלי, מהמשטרה. ואז בוקר

למחרת היה לנו כסף, באנו לקנות סיגריות, בדיוק היינו בדרך לתחנת דלק. המשטרה באו, אמרו לי יעני יעל, בואי עכשיו לצופיה". אחרי ששהתה בצופיה כמעט 9 חודשים היא עברה להוסטל נאות אביב, ובמהלך החודש הראשון לשהותה שם ברחו ממנו 4 פעמים. על כן, הוריה החליטו לנסות שוב לטפל בה בבית והם לקחו אותה הביתה. "ההורים שלי הגיעו להחלטה שאם כאילו ההוסטל לא מחזיק אותה וצופיה לא מחזיק אותה אז ניקח אותה הביתה. חזרתי הביתה, גם שם היה לי ניסיון של 3 חודשים. והייתי הולכת ללמוד, אבל לא הייתי חוזרת הביתה. ההורים שלי לא היו מסכימים לי, אבל הם היו יודעים איפה אני. למדתי פה בפרויקט יובל שזה תת-רמה. אז עוד יותר התדרדרתי לסמים ולגברים וכל-מיני כאלה דברים."

לאור מצבה של יעל, המשך הבריחות, פגיעות עצמיות ושימוש בסמים ואלכוהול הוחלט להחזיר אותה לצופיה. עם זאת, בריחותיה של יעל המשיכו, והיא ברחו מצופיה לדרום תל אביב. "כשברחתי, ברחתי לגינת לוינסקי. וכשאת בחוץ ואין לך איך להסתדר ואין לך איך להביא את הכסף הזה הביתה... הייתי גרה בדירה של אלכוהוליסט בן איזה 45. אני, הוא, חברה שלי וחבר של חברה שלי, הוא היה בדואי שחור. ולאף אחד מאתנו לא היה כסף. כי אני והיא בברחה, הבדואי הוא סוחר, אני לא יודעת מה הוא. והאלכוהוליסט הוא כל היום חי על חשבון כאילו אלה שגרים אצלו. אז היינו צריכים ללכת לתחנה המרכזית, לשדוד אנשים, לריב מכות בשביל כסף, לשדוד חנויות, כאלה דברים. ולאט לאט גם התדרדרתי לנייס גאי. ופשוט הגעתי למצב של כאילו, אני יושבת בחוץ, אני לא רוצה אפילו כבר לחזור הביתה, ורק עם הנייס גאי ביד כאילו." אבא שלה בא לחפש אותה ומצא אותה על ספסל בגינת לוינסקי והחזיר אותה לצופיה, משם היא עברה למסילה. הוריה של יעל מקפידים לבקר אותה על בסיס כמעט יום-יומי במסילה. כיום היא עדיין במסילה.

אלכסנדרה

אלכסנדרה היא נערה בדואית בת 17, שהגיעה למעון מסילה אחרי שנים של אלימות בבית. היא גדלה ביישוב יהודי במרכז הארץ, אליו הגיעו הוריה לאחר נישואיהם. אביה של אלכסנדרה היה איש כוחות הביטחון שנשא את אמה לאישה כנערה צעירה. אלכסנדרה זוכרת את עצמה כנערה בדואית בחברה יהודית דבר שגרם לפערים גדולים בין הנעשה בבית למרחב החיצוני. הפער הזה בא לידי ביטוי בכל. למשל, בלבוש, במנטליות החברתית, בשיתוף התורים, ביחסים עם בנים ובחינוך. הוריה נפרדו כשהיא היתה צעירה אחרי שנים ארוכות של אלימות בין-זוגית ואלימות, בעיקר מצד האם, כלפי הילדים. הדוגמא של יחסים אלימים חלחלה גם ליחסים בין האחים. אלכסנדרה אומרת, "כילדים, היינו מסתכלים עליהם כמובן, וכשהיו הולכים לעבודה והיינו נשארים פרק זמן עד שהם יחזרו, היינו עושים כמוהם. אז היינו נכנסים לאיזושהי סיטואציה של ריב, ישר מושכים את זה לאלימות, קללות וצרחות. אני זוכרת אותי כאילו מתחילה לחקות את אמא שלי."

אלכסנדרה גדלה בבית שבו חוסר הביטחון וחוסר הידיעה של העתיד לקרות בדקות הקרובות ובימים הבאים, שלט. אמא שלה חינכה את הילדים רק דרך אלימות. כלומר, מכות, עונשים, הרחקה מהחברים וכליאה בבית היו מנת חלקה במשך כל חייה. אלכסנדרה אזרה אומץ ובגיל 13 התייצבה מול הכיתה וסיפרה: "אז, יום אחד החלטתי, בכיתה ז' ככה, החלטתי שאני עושה לזה סטופ. פשוט כבר התפוצצתי, זה עמד לי בגרון. וכל השנים האלה, וכבר לא יכולתי. עמדתי בכיתה והתחלתי לספר לכולם. כל אחד סיפר על החיים שלו. אז אני הרגשתי מין מחנק בגרון של 'מה אני אספר להם?' כל הזמן אחרי בית ספר כולם מתרגשים לרוץ הביתה, אני הייתי, הייתי מתחננת שתהיה עוד שעה בבית ספר, לא הייתי רוצה ללכת הביתה. כי לא היה לי נעים ולא כף. גם לא הייתי יוצאת, מתאוורת. הייתי חוזרת, פשוט הייתי רק... צריכה לצבוע את עצמי בצבע אחר כדי שהיא

לא תעשה לי משהו. ו... היה לי שכל, הייתי חכמה, ידעתי שאני לא צריכה את החיים האלה, אני לא רוצה אותם. ופשוט הלכתי לבית ספר ואמרתי את זה למחנכת שלי, שהייתי מחוברת אליה והרגשתי בנוח איתה והרגשתי גם בנוח עם הילדים מהכיתה שלי, כי הם מכירים אותי מאז שאני קטנה. סיפרתי להם את זה. אמרתי להם שחוויתי משהו קשה מאמא שלי, היא היתה כל הזמן מרביצה לי. סיפרתי להם מה עבר עליי כל השנים האלה ולמה הייתי למשל קצת מאחרת או למה הייתי כאילו בוכה בשירותים. 'אז מה זה כל הסימנים האלה?' הם שאלו אותי, אמרתי להם. כל הכיתה היתה בשקט, כאילו, היתה בשקט מוחלט, והסתכלה עליי כאילו, כאילו שוק. כאילו איך יש לה ביצים להגיד דברים כאלה." מחנכת הכיתה פנתה איתה ליועצת בית הספר אשר דיווחה על האירועים ללשכה לשירותים חברתיים ביישוב בו היא התגוררה. לאחר אירוע אלים במיוחד אלכסנדרה ברחה מהבית לשוטר הקהילתי ביישוב, התגוררה במשך שבוע לסירוגין בביתו ובבית המחנכת שלה ואז הועברה לטיפול העובדת הסוציאלית לחוק נוער.

באותו אומץ לב שבו עמדה לפני הכיתה וסיפרה על המתרחש בביתה, אלכסנדרה תיארה אונס קבוצתי שעברה בערך באותו גיל. "היה שם איזה נער שפשוט ניסה לנשק אותי, להתחיל איתי. לא ידעתי מה זה כל המין וכל החיבוקים האלה וזה, מה האינטרסים שלו. לא ידעתי מה זה ראש של גבר, מה, מה הוא רוצה, מה זה. הוא הצליח להתנשק איתי וכאילו להתמזמז איתי וכל-מיני דברים כאלה. ואני, אני בראש שלי, בידיעה, אמרתי 'טוב, הוא נדלק עליי, הוא מאוהב בי, הוא רוצה להיות חבר שלי'. התלהבתי, אמרתי הוא חתיך, מה אכפת לי. גם הייתי ילדה קטנה, הייתי בת 13, 12.5, 13. אז התלהבתי, אמרתי 'טוב בסדר, כאילו, יש לי חבר עכשיו וזה'. בעצם מה שקרה זה שהם בלבלו אותי, וזה מה שהם הצליחו לעשות. והיתה תחרות בין הבנות ביישוב, מי תשיג אותם, מי תשב איתם, מי תהיה הכי מקובלת. הן קינאו בי שהייתי מסתובבת איתם. הן שנאו את זה. כי הן מכירות אותי, הן יודעות שאני אף פעם לא הסתובבתי עם גברים וזה. ואז הן היו באות אליי, מרכלות מאחורי הגב שלי עליהם, מנסות כאילו להפריד. ביישוב שלנו יש רק את החנונות האלה שהולכים רק לכדורגל וזה. עד שיש כאלה נורמליים, חתיכים וזה, שאוהבים לשבת עם בנות, התלהבתי. הייתי נפגשת איתם ככה כל הזמן. באיזשהו שלב כבר גם אחד מהם הצליח כאילו לנשק אותי. וחשני אמר לי 'תתפשטי'. השלישי אמר לי 'זה'. ואז כאילו, חמישה ילדים מהפנימייה [שהנערים היו בה], פשוט הם בראש שלהם תפסו אותי ילדה קטנה, תמימה, לא מבינה כלום מהחיים שלה, והם כל כך היו תחמנים, שהם ישבו איתי ודיברו והם הבינו עד כמה אני ילדה קטנה ותמימה שלא מבינה כלום. הם ראו כשאני מגיעה שאני שונה מהן [מהבנות האחרות]. כשהן באות הן מתארגנות, נה נה נה. אני באה, זרוקה, עם חולצת בית ספר. לא ידעתי איך כאילו, מה צריך לעשות. בסופו של דבר הילדים האלה הצליחו כאילו לנצל אותי, ככה זה היה תקופת, כמה חודשים. עד שהמדריך שלהם תפס אותנו באמצע קיום יחסי מין. שהם גם הצליחו לפתוח לי את הבתולים. אני, לא בכיתי, לא כאב לי, לא הבנתי כלום, לא ידעתי שכשנאבד הבתולים אז נאבד הבתולים, זהו, כאילו די, נגמר. וכל כך הייתי תמימה שכבר לקחתי את זה כל כך פשוט, כאילו לא הבנתי מה הם רוצים ממני, מה, מה קרה כאילו, למה מסתכלים ככה על זה בצורה לא נורמלית? אז ישבתי עם גבר, אז הייתי עם ילדים. אז הייתי כל הלילה בחוץ, אז... אז מה קרה? הייתי כאילו כל כך מטופשת וקטנה ולא מבינה כלום". אחרי שסיפרה על המקרה הזה לעובדת סוציאלית לחוק נוער שלה היא הוצאה למרכז חירום ומשם למסגרות שונות בחסות הנוער. במהלך כארבע שנים היא עברה שש מסגרות: בית הילה, אורנים, אתנחתא, בית אושרית, רטורנו ופעמיים מסילה, כשבין כל המסגרות הנ"ל היא שהתה גם פרקי זמן בבית. המעברים בין המסגרות היו לפעמים כעונש על בריחה, שימוש בסמים, אלכוהול או התנהגות

לא נאותה. לפעמים המעבר היה גם כאות להתקדמות בתהליך שלה, למשל כשעברה ממסילה לבית אושרית. אולם, למרות ההתקדמות שלה היא לא הצליחה להחזיק מעמד, ברחה מבית אושרית והוחזרה למסילה.

הריאיון איתה התקיים כשהיא בת 17 במסילה. בגיל 18 היא חזרה הביתה, שם שהתה תקופה מסוימת. היא עזבה את הבית והגיעה למסגרות כמו 'אתנחתא' או 'השלטר', שוהה שם מספר ימים ואז עוזבת. היום היא עושה שירות לאומי.

הסיפורים של אלכסנדרה, מאיה ויעל הובאו על מנת לפתוח את הצוהר לעולמן של נערות שהוצאו מביתן בצו טיפול והשגחה. מחקר זה בא להשמיע את קולן.

1.1. הסקרנות לקיום המחקר

הסקרנות לקיום המחקר נולדה לאחר שנים של עבודה כסטודנטית, ולאחר מכן כעורכת דין, בתחום של נערים ונערות במצבי סיכון ומצוקה. כשהתחלתי את לימודי המשפטים המרכז הקליני¹ כפי שהוא היום עדיין לא היה קיים, ובמסגרת לימודי הפקולטה היו מספר קורסים שהציעו עבודה מעשית מעבר ללימוד התיאורטי. אחד מהקורסים האלה היה 'דיני רחוב' והשתתפתי בו בשנה ב' ללימודי המשפטים.² במסגרת הקורס, לימדנו נערים ונערות במצבי סיכון במוסדות של נוער בסיכון. אני שובצתי למעון 'מסילה'. חשוב לי לומר שלפני הלימודים בקורס, לא היתה לי נגיעה או ניסיון בתחום של נוער בסיכון. החשיפה הראשונית לנערות במעון היתה סוחפת - overwhelming. אני זוכרת את המפגש הראשון עם מי שהייתה רכות המעון, שסיפרה לנו על אוכלוסיית הנערות המגיעות לשם. היא סיפרה שהיו נערות שהגיעו למעון ולא ידעו לצחצח שיניים או כל כללי היגיינה בסיסית אחרת ועל כך שחלקן עדיין ישנות עם מוצץ. היא סיפרה על החוויות חיים שלהן ומה שהוביל אותן למעון, ואני, לא האמנתי שיש נערות שבגיל 15 צריך ללמד אותן לצחצח שיניים. אחר כך ערכנו סיור במעון ואז גם פגשנו לראשונה את הנערות. המפגש עם הנערות זעזע אותי אף יותר מהסיפורים שלה. זה נראה כאילו הן ילדות כלואות בגוף של נערות, ולא הצלחתי לחבר בין הסיפורים הקשים ששמעתי רק לפני רגע עם הבנות היפות והצעירות האלו. במהלך השנה הגענו כל יום ראשון בבוקר ללמד אותן משפטים, ובסוף השנה קיימנו איתן משפט מבוים. השנה הזאת שינתה אותי, ועיצבה את העתיד המקצועי שלי.

בשנה ג' ללימודי נפתח המרכז הקליני ובמסגרתו נפתחה גם קליניקה לייצוג בני נוער. זכיתי לקחת חלק גם בקליניקה זו. מטרת הקליניקה היתה להנגיש סיוע משפטי לנערים ונערות הזקוקים לכך. במסגרת העבודה בקליניקה שובצתי יחד עם סטודנט נוסף במועדון 'בית חם' שהיה במרכז העיר ירושלים. ל'בית חם' הגיעו נערים ונערות מכל הארץ, חלקם דרי רחוב, ואנחנו, בשיתוף עם עורכת הדין שהנחתה אותנו, נתנו להם ייעוץ משפטי ואף ליווינו אותם בתיקים משפטיים בנושאים שונים: פלילי, דיני עבודה, דיני חוזים ובתיקי טיפול והשגחה. אחרי השנה הזאת נשארתי בקליניקה כרכזת, ועם הסמכתי כעורכת דין התחלתי לעבוד במרכז הקליני כמנחת הקליניקה לייצוג בני נוער ודיני רחוב, שהפכה לימים לקליניקה לזכויות ילדים ונוער.

¹ המרכז לחינוך משפטי קליני בפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, הוקם בשנת 2003 ע"י פרופ' יובל אלבשן, ומשמש לי מאז כבית מקצועי.

² התכנית דיני רחוב הובאה לארץ מארה"ב ומטרתה היא להעצים ולהנגיש את המשפט לנערים ונערות באופן שבו הם יבינו את הזכויות וגם את החובות שלהם. הסטודנטים בקורס מלמדים את הנערים והנערות משפטים באופן נגיש ובהיר, דרך משחקים או מערכי שיעור פשוטים. בסוף השנה מקיימים משפט מבוים. את הקייס המשפטי כותבים הנערים והנערות יחד עם הסטודנטים, והוא מתקיים בפקולטה למשפטים. השופטים במשפט הם מרצים מהפקולטה למשפטים והנערים והנערות מגלמים את כל שאר התפקידים במשפט: עו"ד, עדים, נאשמים. בסוף המשפט הם מקבלים תעודה שהם סיימו קורס בפקולטה למשפטים.

לאורך כל שנותיי בעבודה בקליניקה הנחתי בכל שנה לפחות צמד סטודנטים אחד שעבד במעון מסילה, הן בסדנאות במסגרת 'דיני רחוב' והן בייצוג בתיקים. ייצגתי מעל ל-70 נערות, ממעון מסילה וממסגרות אחרות של חסות הנוער, בהליכי טיפול והשגחה ובהליכים פליליים, נחשפתי לסיפוריהן, לחייהן, למשפחות ובעיקר לכאב הגדול שהן נושאות עמן ולחוסר האמון שלהן במערכת המשפטית והטיפולית.

הסקרנות והרצון לקיום המחקר נבע אצלי מהתחושה, שלמרות שעשיתי כל מה שיכולתי עבורן מהבחינה המשפטית, משהו תמיד היה חסר. לאורך השנים ניסיתי לחשוב ולשיים-כלומר לתת שם, לתחושת החוסר הזאת שליוותה אותי. בשיחה אקראית עם קולגה שמייצגת נערות בסיכון בהליכי טיפול והשגחה, הצלחתי להבין. היא סיפרה לי שכשהיא מייצגת נערה, אם היא חושבת שמה שהנערה רוצה הוא בעייתי ולא אפשרי היא לא תגיד את זה בבית המשפט. התווכחתי איתה על החשיבות שיש לתת לרצון הנערה בהליכי טיפול והשגחה אבל היא טענה בתוקף שטובת הנערה חשובה יותר. ואז הבנתי. הבנתי למה הנערות כל כך חסרות אמון בכל נציגי המערכת, ומדוע הן כל כך כועסות - אם אין אף אחד שישמיע את הקול שלהן או באמת אי אפשר לשמוע אותן - הן מושתקות על ידי כל הגורמים שבאים איתן במגע.

החלטתי להקדיש את המחקר הזה לאותן נערות, ולשמוע מהן מה הן חושבות על ההליך המשפטי שלהן, על ה'שחקנים' המלווים אותן במסגרת ההליך, להבין את מקור הפער בין הנערות לבין אותם "שחקנים", לבחון האם וכיצד הזכות להשתתפות מיושמת בעניינן, להבין האם ההליך המשפטי-אדברסרי הוא המענה לו הן זקוקות ובעיקר- להשמיע את קולן. קיימת, לדעתי, חשיבות מוסרית, עקרונית וחברתית בהשמעתן קולן של נערות הנמצאות בהצטלבויות מיקומי שוליים, גם בשיח המחקרי-אקדמי. נערות אלו מושתקות לא רק בהליכים משפטיים אלא גם בשיח האקדמי ועבודה זו באה לתקן, ולו במקצת, השתקה זו.

כאמור, מחקר זה מתמקד בהשמעת קולן של הנערות ויש לציין כבר עתה כי הוא חסר את הקול של מייצגי המערכת: עובדת סוציאלית לחוק נוער, עורכי הדין, המשפחות, עובדי רשות חסות הנוער ובית המשפט, ויש להניח שיש להם השגות ונקודות מבט משלהם על ממצאי מחקר זה. בתחילת המסע של מחקר זה שקלתי לבחון בנוסף גם תיקי בית משפט לנוער בדיוני נזקקות והוצאה ממשמורת. לאחר חשיבה מחודשת ומניסיוני המקצועי, נראה לי שאין בכך טעם משום שבתיקים הרלוונטיים למחקר זה, חלק ניכר מהנקודות המעניינות לבחינה מתרחשות מחוץ לכותלי בית המשפט. כמו כן ישנם דברים רבים שאינם נרשמים בפרוטוקול (כמו למשל: שיחה אישית של השופט/ת עם הנערה) ובנוסף, אין אפשרות לראיין שופטי נוער מכהנים.

מגבלה נוספת נעוצה בכך שהתמקדתי במסגרת אחת של רשות חסות הנוער. עם זאת, ישנו רק עוד מעון נעול אחד בלבד לנערות יהודיות, והוא מעון אבחוני. כך שהשהות בו היא לטווח זמן קצר יותר והתחלופה של הנערות בו גבוהה יותר. חשוב לציין שהמחקר מתמקד בנערות יהודיות, מלבד נערה אחת שאינה יהודייה. ישנו מעון נעול אחד לנערות ערביות, אך לעניות דעתי יש להקדיש מחקר נפרד לנערות ערביות בהליכי טיפול והשגחה.

החידוש העיקרי במחקר זה הוא הבחינה המשפטית של השתתפות הנערות בהליכי טיפול והשגחה בפרספקטיבה מגדרית-גילאית-הקשרית במשולב. עיקר הכתיבה הקיימת כיום בישראל המתמקדת בנערות היא מתחום העבודה הסוציאלית או הסוציולוגיה. קיימת כתיבה בארץ ובעולם על הזכות להשתתפות של ילדים בהליכים משפטיים, אולם אין כתיבה משפטית על הזכות להשתתפות של נערות בהליכים משפטיים בכלל, ובהליכי טיפול והשגחה בפרט. זאת, מלבד מאמר אחד שהציע מודל ייצוג רגיש מגדר, שהייתי שותפה לכתיבתו ושאתייחס אליו בהמשך.

1.2. מטרת המחקר

למחקר מספר מטרות מרכזיות: לבחון את ההלימה בין הזכות להשתתפות או עקרון ההשתתפות (במחקר זה אתייחס-כל פעם למינוח אחר לפי ההקשר, אולם משמעותו זהה), כפי שהיא מובטחת באמנה לזכויות הילד, לבין הליכי טיפול והשגחה של נערות בבית המשפט לנוער; להשמיע את קולן של הנערות אודות הליכים אלה וכיצד הן חוות את ההליכים ואת כל גורמי המפתח הקשורים לכך, וכן את הרלוונטיות של בית המשפט לנוער והליך טיפול והשגחה על פי תפיסתן; להציג את המורכבות של הליכי טיפול והשגחה ולהציע פתרונות אפשריים לקידום השתתפות קונקרטית של נערות בהליכי טיפול והשגחה בעניינן.

1.3. שאלות המחקר

1. מהי המסגרת הנורמטיבית של הזכות להשתתפות במסגרת הליכי טיפול והשגחה?
2. כיצד הנערות חוות את המעורבות שלהן בהליכי טיפול והשגחה, ובפרט כיצד הן חוות את מימוש זכותן להשתתפות בהליכים אלו?
3. מהו פוטנציאל היישום של עקרון ההשתתפות בהתאם לחוק הקיים?

1.4. הצדקת המחקר

למחקר מספר הצדקות:

1. לא נעשה עד כה מחקר משפטי המביא את קולן ונקודת מבטן של הנערות המוצאות מבינתן במסגרת הליכי טיפול והשגחה. ההתמקדות בנערות דווקא מבקשת לחבר בין תיאוריות הקיימות כיום על לימודי נערות לתיאוריות המשפטיות בדבר הזכות לייצוג והזכות להשתתפות.
2. סקירת ספרות משפטית על הרציונליים לחוק הנוער, ההליך המשפטי של טיפול והשגחה וכן על מימוש הזכות להשתתפות בהליכי טיפול והשגחה בישראל נעשתה באופן מצומצם. כך, יש בכוחו של המחקר לקדם את הניתוח התיאורטי-מעשי של עקרון השתתפות על היבטיו השונים תוך התייחסות לריבוי מיקומי השוליים של מגדר-נוקות-קטינות.
3. כמעט שלא נידון הקשר המשפטי-טיפולי ולא נבחן המרחב המשפטי-טיפולי המתקיים בבית המשפט לנוער בהליכי טיפול והשגחה.

1.5. אוכלוסיית המחקר

נתונים משנת 2015 מראים כי בשנה זו כ-16,223³ נערות וצעירות במצבי סיכון, בגילאים 12-25, היו מטופלות על ידי משרד הרווחה. מספר זה אינו מלא משום שישנן נערות וצעירות נוספות במצבי סיכון המקבלות מענים משירותים אחרים שאינם שייכים למשרד הרווחה כגון בריאות הנפש, מטופלות על ידי עמותות במגזר השלישי,

³ מתוך: 11,735 יהודיות ו-4,488 ערביות, www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.3628353, נצפה לאחרונה ביום 11.11.17.

ואלפי נערות נוספות שכלל אינן מאותרות ומטופלות.⁴ נערות אלו מצויות במצבי מצוקה הנובעים ממצואות חיים הטומנת בחובה סכנה לדחייה, ניכור, אלימות מינית, פיזית, רגשית, הזנחה, ניתוק ממערכות, אי-מיצוי זכויות ותנאי חיים שאינם הולמים התפתחות מיטיבה. חלקן חיות בעוני ובהדרה חברתית, מתמודדות עם מיעוט הזדמנויות בתחומי החינוך, התרבות, הדיור, הבריאות, הרווחה וההשכלה ועם חסמים המונעים מהן לפתח יכולות בתחומים אלו. הן מצויות במערכות יחסים פוגעניות, עלולות לסבול מקשיים ביחסים עם משפחתן ולעיתים מגיעות ממשפחות המתמודדות עם קשיים מרובים. נערות אלו חוות קשיים חברתיים או קשיים בתקשורת עם קבוצת השווים והשוות. הן נושרות בנשירה גלויה או סמויה ממסגרות לימודיות ותעסוקתיות או מצויות בסכנה לנשירה ממסגרות אלו. לעתים הן חוברות לחברה שולית או עבריינית כתחליף להימצאות במסגרת, בורחות מהבית או חיות ללא קורת גג הולמת. חלקן נמצאות במערכות יחסים פוגעניות, מנוצלות בזנות, נמצאות בהריונות לא רצויים, משתמשות בסמים ובאלכוהול ועלולות לסבול מהפרעות אכילה, דיכאונות, פגיעות עצמיות וניסיונות אובדניים. הן מתמודדות עם קשיים שונים הקשורים לתהליך עיצוב זהות מינית ומגדרית.⁵

המחקר מתמקד בנערות החוות מצוקות שונות שהוצאו מבתן בהליכי טיפול והשגחה. כל הנערות שרואיינו למחקר הן יהודיות מרחבי הארץ למעט נערה אחת בדואית. הסיבות להתמקדות מחקר זה בנערות יהודיות הן: שפה – אני דוברת עברית ועל מנת לעורר את האמון של הנערות בי, רציתי לשוחח איתן בשפה שגורה בפיהן ובפי. לכן בחרתי נערות דוברות עברית, כדי שלא יהיה צורך במתורגמן בזמן הראיון; הניסיון המקצועי שלי – בעבודתי במסגרת הקליניקה לזכויות ילדים ונוער אני מייצגת לרוב נערות יהודיות וחשבתני שהניסיון המקצועי שלי יהווה חלק מהמתודולוגיה במחקר; מעוונות נעולים לנערות – ישנם שני מעוונות: האחד לנערות ערביות והשני לנערות יהודיות ועל כן לרוב ישנה הפרדה במסגרת ההשמה החוץ ביתית בין שתי אוכלוסיות אלה. הראיונות התקיימו במעון 'מסילה' המיועד לנערות יהודיות, אך אלכסנדרה הושמה בו, למרות שהיא בדואית, משום שגדלה כל חייה בין יהודים ועל כן זוהי התרבות המוכרת לה;

1.6. נתונים על נערות במערכת המשפט

הנתונים שיובאו להלן, מטרתם להבהיר את החשיבות שבקיום מחקר על הזכות להשתתפות של נערות בהליכי טיפול והשגחה והם מתארים את המצב הקיים. בחלק ב' של העבודה ארחיב על הזכות להשתתפות כעקרון מנחה על פי האמנה לזכויות הילד, אך חשוב לי להדגיש כבר כאן את עיקרי הזכות להשתתפות כפי שהיא מובטחת כיום. הזכות להשתתפות, כפי שנקבעה בסעיף 12 לאמנה לזכויות הילד מבטיחה את הזכות להישמע, הזכות להישמע בחופשיות ומתן משקל ראוי לעמדתו של הקטין.

התפיסה החברתית, המתייחסת לנערות כפגיעות וכזקוקות להגנה, נטועה בהתפתחות המשפט לגבי ילדים ונוער. כך, במשפט האמריקאי למשל, ניתן לזהות כי כל ההתייחסות לנערות היתה טיפולית והגנתית, גם כאשר דובר בנערות שביצעו עבירות פליליות. העבירות שלגביהן ניתנה לבית המשפט לנוער סמכות, מלבד עבירות פליליות, היו עבירות סטטוס (Status Offense Laws), כגון חוסר מוסריות, בריחה מהבית, מתוך

⁴ תהילה רייט ואדווה ברקוביץ-רומנו סקירת ספרות בנושא תוכניות מופרדות מגדרית לנערות במצבי מצוקה - האם וכיצד הן פועלות? (ג'וינט אשלים ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2014). הוגש במסגרת טיוטה לתע"ס השירות לנוער צעירים וצעירות במשרד הרווחה.

⁵ שם, בעמ' 2.

התפיסה כי יש להגן יותר על נערות מאשר על נערים, משום שנערות הן יותר 'זכות' ולכן 'זכאיות' באופי שלהן מאשר נערים.⁶ בנוסף, חלק מעבירות הסטטוס נתנו לבית המשפט סמכות רחבה יותר בהקשר של נערות מול נערים. כך למשל, חוקי סטטוס מסוימים חלו על נערות עד גיל שמונה-עשרה, ועל נערים עד גיל שש-עשרה.⁷ הבחנה זו היתה נהוגה עד לשנות ה-70 של המאה הקודמת, אז הוקם ה-DSO (The federal Deinstitutionalization of Status Offender),⁸ שאחת ממטרותיו היתה ביטול השימוש בעבירות סטטוס על מנת להשים נערות במעונות נעולים שנועדו לנוער עברייני.

בשנות ה-90, הוחלט לשנות את המיקוד מהתמקדות בעבירות, לבניית תוכניות מניעה ושיקום ממוקדות מגדר על מנת לנסות למנוע הדרדרות של אותן נערות והגעה למערכת המשפט הפלילי. הטענה היתה ש "Painting it pink is not enough", ויש לקדם תכנית מניעה המתמקדת במגדר, בטראומת עבר, במאפיינים ספציפיים, במצב של הנערה במסגרת המערכת המשפט, בנסיבות האישיות של הנערה ואיך המגדר שלה השפיע על התפתחותה בחברה ובקהילה שבה היא נמצאת, על מנת לפעול לשינוי מצבן של הנערות כדי שלא תגענה למערכת המשפטית.⁹ עם זאת, גם תוכניות שהתבססו על נתונים אלו, לא הצליחו לגרום לשינוי משמעותי עבור נערות. למרות ניסיונות חקיקה לשינוי המצב המתואר לעיל, עד היום נערות מואשמות בעבירות סטטוס כדי לכפות עליהן טיפול.¹⁰ על פי המשפטנית פרנסין שרמן, כיום, נערות שעברו טראומה, עברו עבירות קלות יחסית או עבירות הקשורות לסכסוך משפחתי, יואשמו בפלילים משום שאין עדיין הבנה במסגרת מערכת המשפט הפלילי האמריקאי, כי יש להתייחס לנערות באופן שונה. היא טוענת שהבסיס לכך נובע מכך שיש לנו כחברה רצון לשלוט באותן נערות 'סוררות' אשר אינן מצייתות לתכתיבים החברתיים.¹¹

לא קיימים מספיק נתונים הבוחנים את ההבדל במאפיינים או בנסיבות החיים של נערות הנמצאות בהליכי טיפול והשגחה לבין נערות הנמצאות בהליך פלילי. עם זאת, מחקר אמריקאי שהתייחס למספר קטן יחסית של נערות מצא כי נערות במערכת המשפט, בין אם בהליך פלילי ובין אם בהליכי נזקקות חוו טראומה, וכן שמעל ל-70% מנערות בהליך פלילי עברו תקיפה מינית לפני מועד ביצוע העבירה.¹² מחקר נוסף, שבחן נערות הנמצאות במעצר, מצא כי 97% מהן חוו אירוע טראומטי לפני שהגיעו למעצר.¹³

בישראל, נערות במצבי מצוקה יובאו בפני בית-המשפט לנוער בדרך כלל במסגרת חוק הנוער טיפול והשגחה ולא במסגרת חוק הנוער הפלילי, גם כאשר נתפסו בביצוע עבירה פלילית. הרוב המכריע של הנערות החוסות במוסדות של רשות חסות הנוער הגיעו אליהם בצו כתוצאה מהליך נזקקות, גם כאשר נתפסו בביצוע עבירות פליליות או כאשר ידוע שהן ביצעו עבירות כאלה אך הן אינן מדווחות למשטרה. כפי שנאמר לעיל, קיים מעט מאוד מידע על נערות בהליכי הוצאה ממשמורת בישראל. מהנתונים הקיימים בשנתון הסטטיסטי של

⁶ Francine T. Sherman, *Justice for Girls: Are We Making Progress?*, 59 UCLA LAW REVIEW, 1584, 1590 (2012) (להלן: "Sherman").

⁷ שם, בעמ' 1590.

⁸ The Federal Deinstitutionalization of Status Offender, 42 U.S.C art. 5633(a)(12)(A) (2006).

⁹ Sherman, לעיל ה"ש 6, בעמ' 1593.

¹⁰ שם, בעמ' 1591.

¹¹ שם, בעמ' 1594.

¹² Guiding Principles for Promising Female Programing: An Inventory of Best Practices, Office Juvenile Justice & Delinquency: Prevention (11.7.17). www.ojjdp.gov/pubs/principles/ch1_4.html (נצפה לאחרונה ביום 11.7.17).

¹³ Victor G. Carrion & Hans Steiner, *Trauma and Dissociation in Delinquent Adolescents*, 39 AM ACAD. CHILD & ADOLESCENT PSYCHIATRY 353, 355 (2000).

המועצה לשלום הילד עולה כי בשנת 2016, 95% מתוך 1,962 הליכים אזרחיים שהתנהלו בבתי משפט שלום לנוער ובמחוזי הסתיימו בהכרזה על הקטינה כנוקדת¹⁴ (ובדרכי טיפול בקטינה, כפועל יוצא מכך). כ-37% מתוך קרוב ל-1,700 בני נוער ששהו בשנת 2015 תחת צו בית-משפט במעונות שמפעילה רשות חסות הנוער,¹⁵ היו נערות. מוסדות החסות מיועדים למתבגרים בלבד, ובשנת 2015 למעלה מ-70% מהחוסים היו בין הגילאים חמש-עשרה עד שבע-עשרה.¹⁶ על-פי נתונים אלה, כ-700 נערות שהו בשנת 2015 במוסדות חסות הנוער. מוסדות החסות, למרות היותם חלק מאגף התיקון במשרד הרווחה, משרתים את שתי אוכלוסיות הנערות: אלה הנשלחות למוסדות חסות בצו על פי החוק הפלילי, ואלה הנשלחות בצו על-פי החוק האזרחי. מתוך כלל הנערות והצעירות שטופלו בידי השירות למתבגרים וצעירים במשרד הרווחה, 90% הופנו על רקע קשיים חברתיים ורגשיים קשים, 49.3% על רקע קשיי תפקוד, 27.9% על רקע התנהגות אלימה, 19.6% על רקע שימוש וצריכת אלכוהול, 15.8% על רקע שוטטות, 9% על רקע שימוש בסמים, 6% חסרות עורף משפחתי ורק 7% על רקע עברייני.¹⁷ נתון זה מעניין במיוחד לאור העובדה שכמעט 30% הופנו על רקע התנהגות אלימה אולם רק 7% הואשמו בפלילים.

ההסבר לכך הינו שנערות במצבי מצוקה, שחו טראומה, להבדיל מנערים במצבים דומים, מזיקות בעיקר לעצמן. מצוקתן באה לידי ביטוי בהתנהגות מינית לא מבוקרת ובלתי מובחנת, זנות, בריחות, חרדות ושימוש בחומרים פסיכו-אקטיביים.¹⁸ נערות ייטו יותר מנערים לפתח פוסט טראומה ודיכאונות כתוצאה מהמצוקה הקשה שחו.¹⁹

מרבית המחקרים בעולם המערבי מצביעים על כך ששכיחות הפגיעה בקרב נערות נמוכה בצורה בולטת בהשוואה לפגיעת נערים. נתונים אלו בדבר עבריינות נערות הולידו את הסברה שמרבית העבירות שמיוחסות לנערות הן עבירות המזיקות להן בלבד, בעוד שהעבירות המבוצעות על-ידי הנערים מזיקות בעיקר לחברה.²⁰ במחקר שערכה עודדה שטיינברג באמצע שנות התשעים²¹ ניתן למצוא הסבר נוסף לתופעה: לפי מחקר זה, עבריינות הנערות בארץ דומה בתחומיה ודפוסייה לעבריינות הנערים, אולם מערכת החוק נוקטת כלפי הנערות בגישה שיסודה בפטרנליזם. המשטרה נמנעת מהכנסתן של הנערות למערכת הפלילית, בשל התפיסה שנערות

¹⁴ מתוך: המועצה לשלום הילד ילדים בישראל-2016 השנתון הסטטיסטי של המועצה לשלום הילד 440 (2016) (להלן: "ילדים בישראל 2016") www.children.org.il/Files/File/SHNATON/%20%202014.pdf.

¹⁵ רשות חסות הנוער היא יחידה באגף לשירותי תיקון במשרד הרווחה והיא הגוף האחראי על-פי חוק על טיפול חוץ-ביתי כופה במתבגרים המצויים במצבים של עבריינות וסטייה חברתית. הרשות מפעילה ארבעה סוגי מוסדות: נעולים, סגורים, פתוחים לקהילה ואבחוניים.

¹⁶ ילדים בישראל 2016, לעיל ה"ש 14.

¹⁷ שם. נתונים מעניינים נוספים הם שכ-5.8% היו ללא קורת גג, 1.6% הופנו על רקע עיסוק בזנות, 3.1% על רקע הפרעות אכילה ופחות מאחוז הופנו על רקע של הריון ולידות.

¹⁸ Johanna K.P. Greeson et al, *Complex Trauma and Mental Health in Children and Adolescents Placed in Foster Care: Findings From the National Child Traumatic Stress Network*, 90 CHILD WELFARE 106 (2011).

¹⁹ Judith A. Cohen & Daniel S. Pine, *Trauma in Children and Adolescents: Risk and Treatment of Psychiatric Sequelae*, 51 BIOLOGICAL PSYCHIATRY 519,531 (2002).

²⁰ Morash, M. *Gangs, groups and delinquency*. BRITISH JOURNAL OF CRIMINOLOGY, 23, 309-331 (1983).

²¹ עודדה שטיינברג *נערות עברייניות (יהודיות) בישראל: דפוסי עבירות ודפוסי ענישה* 1, 32 (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית ירושלים, 1995) (להלן: "שטיינברג").

אינן יכולות להיות "עברייניות".²² כמו כן, כאשר נערות יתנהגו באופן אגרסיבי הדומה במאפייניו להתנהגות של נערים, העובדה שהן חוו טראומה לא בהכרח תאובחן ועל כן אותן נערות לא יקבלו את הטיפול לו הן זקוקות.²³

נתונים על ייצוג בהליכי טיפול והשגחה

להלן יפורטו נתונים שהתקבלו מהאגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים – מטעם הממונה על חוק חופש המידע, בעקבות בקשת חוק חופש המידע שהוגשה ביום 01.04.2017, ומצורפת בנספח א'. אציין כי על פי התשובה שהתקבלה, לא היה בידי הסיוע המשפטי למפות את הייצוג לפי מגדר, כלומר כמה נערות מול נערים מקבלות ייצוג משפטי. כמו כן, לא נמסר האם מדובר במדגם מייצג וכיצד נבחרו התיקים בכל מחוז. מטרת נתונים אלה היא לתאר את המציאות המשפטית לגבי ייצוג משפטי בתיקי טיפול והשגחה בבית המשפט לנוער.

בשנת 2016 נפתחו בסיוע המשפטי 1,417 תיקי ייצוג קטינים בהליכים לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), לרבות הליכי אשפוז פסיכיאטרי ולרבות הליכים שכבר התנהלו בבית המשפט לנוער. בשנת 2017 (נכון ל-30.4.17) נפתחו 498 תיקי ייצוג קטינים בהליכים לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), לרבות הליכי אשפוז פסיכיאטרי.

על בסיס נתונים ממדגם ארצי שנערך בקרב 160 תיקי ייצוג קטינים שנפתחו במהלך שנת 2016,²⁴ 44.5% מהתיקים הופנו לייצוג בשלב הנזקקות; 21% במסגרת הליך ביניים; 14.5% בהליכי משפחה; 8% בהליכי אבחון פסיכיאטרי באשפוז; 7% בהליך טיפול פסיכיאטרי באשפוז; 4.5% בשלב בחינת דרכי טיפול ואחד התיקים נפתח בשלב הערעור. ישנן פניות בודדות שפנו לסיוע המשפטי בבקשת ייצוג עוד לפני הפניה לבית המשפט בהליך נזקקות. אין נתונים על מינוי אפוטרופוס לדין לפי מיקום בית המשפט לנוער אלא לפי המחוזות הקיימים (צפון, חיפה, תל אביב, ירושלים, באר שבע). ככלל, מרבית תיקי ייצוג קטינים מופנים לסיוע המשפטי על ידי בתי המשפט לנוער ולמשפחה בהחלטות שיפוטיות. מתוך המדגם שנערך בתיקים משנת 2016 עולה כי 3% מהילדים הופנו אל הסיוע המשפטי על ידי עובדת סוציאלית מלשכה לשירותים חברתיים ו- 97% הופנו לסיוע המשפטי מבתי המשפט לנוער ומבית המשפט לענייני משפחה בהחלטות שיפוטיות. במהלך השנה האחרונה, בעקבות מאמצי יידוע והסברה של הסיוע המשפטי, החלו להגיע לסיוע גם פניות עצמאיות של קטינים בבקשה לקבל סיוע משפטי עצמאי. בין חודשים יולי 2016 ועד ליום 30.4.17, פנו לסיוע המשפטי 120 ילדים ובני נוער בבקשה לסיוע משפטי במגוון תחומים. מרבית הפניות היו בתחום המעמד האישי או דיני עבודה. מרבית הילדים פנו לסיוע באמצעות המייל הייעודי לילדים ובני נוער (36%) או באמצעות הגעה עצמית לקבלת קהל במחוזות (17.5%) וכן באמצעות המוקד הטלפוני של הסיוע המשפטי, שהותאם למתן מענה מותאם ומהיר לפניות של ילדים ובני נוער.

²² המחקר הצביע על פעילות פלילית מגוונת של הנערות. על-פי שטיינברג, משטרת ישראל ובית-המשפט נוהגים בדואליות כלפי הנערות: המשטרה נמנעת ככל יכולתה מהכנסתן של הנערות למערכת השפיטה הפלילית, באמצעות סגירת תיקים פליליים וסיום החקירה ברישומי טיפול מותנה, כאשר מדובר בעבירות ראשונות מכל הסוגים. עם זאת, כאשר תגענה הנערות להישפט בבית-המשפט לנוער, תינקט כנגדן מדיניות של פיקוח נוקשה תוך הטלת סנקציות מחמירות. מערכת בתי-המשפט, בקובעה מדיניות מחמירה כלפי נערות, מציגה אף היא גישה פטרנליסטית, שלפיה רק ענישה מכבידה תהווה מענה מתאים לנערה שסטתה מן הציפיות החברתיות ממנה. לעניין זה ראו גם: F.T. Sherman, *Reframing the Response: Girls in the Juvenile Justice System and Domestic Violence*, JUVENILE AND FAMILY JUSTICE TODAY (2009).

²³ Karen Baynes-Dunning & Karen Worthington, *Responding to the needs of Adolescents Girls in Foster Care*, GEORGETOWN JOURNAL OF POVERTY LAW AND POLICY, Vol. XX 2, 331 (2013). (להלן: Baynes-Dunning & Worthington).

²⁴ המדגם נערך במחוזות השונים בהתאם להתפלגות כלל תיקי הקטינים שנפתחו בשנת 2016 במחוזות הסיוע: 39% בתל אביב; 23% בחיפה; 18% בירושלים; 11% בצפון ו- 9% בבאר שבע.

בנוסף, במסגרת המדגם שנערך בתיקי ייצוג קטינים משנת 2016, עלו הנתונים הבאים: ב- 81% מהמקרים הוענק ייצוג לקטין באמצעות אפוטרופוס לדין; ב- 19% מהמקרים הייצוג ניתן באמצעות עורך דין שמונה לייצג את הקטין. הגיל הממוצע של ילדים ובני נוער המיוצגים על ידי הסיוע המשפטי הינו 12.11. ב- 4 תיקים ניתן ייצוג לקטין גם במסגרת הליכי ערעור. מספר המינויים שניתנו לייצוג הורים בחליכי טיפול והשגחה בשנת 2016 הוא 569.

1.7. נערות במעונות נעולים

השמה חוץ ביתית של נערה תיעשה או כהחלטה עונשית-טיפולית במסגרת חוק הנוער שפיטה וענישה לאחר שנקבע כי היא ביצעה עבירות, או במסגרת חוק הנוער טיפול והשגחה כהחלטה טיפולית כאשר הקטינה לא יכולה להישאר בבית ורוצים למנוע הידרדרות שלה. קטינות השוהות במסגרות השמה חוץ ביתית על פי חוק הנוער טיפול והשגחה, מושמות בחן לאחר שחוו מצוקות אישיות, בעיות משפחתיות או סיכונים אליהם נחשפו בבתיהם.²⁵

נערות בגיל ההתבגרות, אשר חוות התנהגות מסכנת, השוהות במסגרות השמה חוץ ביתית, נמצאות במצב של פגיעות ייחודית שיכולה להשפיע על הבריאות הנפשית והפיזית שלהן, ועל הרווחה החברתית והרגשית שלהן.²⁶ כאשר תהליך ההוצאה מהבית מתרחש בגיל ההתבגרות, מתווסף לקושי הרגשי הקיים בניתוק מן המשפחה והבית, גם ניתוק מקבוצת השווים של הנערה ומכל מה שהיה מוכר לה עד כה. בנוסף מתווסף לכך קושי רגשי להסתגלות למסגרת חדשה, עם כללים נוקשים וקבוצת נערות חדשה שאינה מוכרת לה. ממתקרים שנעשו בחו"ל ניתן ללמוד כי נערות שהוצאו להשמה חוץ ביתית, בהשוואה לנערות שלא הוצאו מהבית, נטו לסבול מהידרדרות בלימודים, אלימות, מגורים ברחוב, הורות מוקדמת וקשיים כלכליים, מעורבות בפלילים, בנוסף לבעיות גופניות ונפשיות אחרות.²⁷

המחקר בחן נערות בגילאי 14-18 השוהות במעון נעול 'מסילה'. לכולן היה צו נזקקות והוצאה ממשמורת, ולחלקן המועט גם תיקים פליליים.

1.8. מתודולוגיה

המתודולוגיה במחקר משלבת מחקר איכותני ומחקר תיאורטי. החלק הראשון של המחקר משלב ניתוח עיוני של חוק הנוער טיפול והשגחה, הליכי נזקקות והוצאה ממשמורת ובית המשפט לנוער. בנוסף, הניתוח העיוני מתייחס לתיאוריות על זכויות הילד ובפרט הזכות להשתתפות. כמו כן, שאלות המחקר מתייחסות למגדר של הנערות, ולכן ישנה סקירה על נערות במשפט ולימודי נערות. במסגרת חלק זה נבחנו גם פסקי דין רלוונטיים, ככל שהיו כאלו. מפתת מיעוט הפסיקה בתחום בחרתי לשלב את פסקי הדין ברקע התיאורטי ולא להקדיש פרק שלם לניתוח הפסיקה. כמו כן, הפניות למשפט משווה שזורות במהלך המחקר, ככל שהיה בכך צורך, על מנת לחזק נקודה מסוימת.

²⁵ משרד המשפטים, הועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה דו"ח ועדת המשנה בנושא ייצוג נפרד לילדים בהליכים אזרחיים 22 בראשות עו"ד תמר מורג (2003). (להלן: "דו"ח ועדת המשנה בנושא ייצוג נפרד לילדים").

²⁶ Baynes-Dunning & Worthington, לעיל ה"ש 23 בעמ' 322.

²⁷ שם, בעמ' 333.

החלק השני של המחקר מציג מתודולוגיה איכותנית שבה אני מביאה את הקול של הנערות כפי שהן הביעו את עצמן בתוך הראיונות, כלומר מחקר איכותני פמיניסטי אשר מטבעו הוא גם ביקורתי. חלק מהביקורת שלו היא להשמיע את הקול של אותן קבוצות הנמצאות בהצטלבות מיקומי שוליים.²⁸ מכיוון שאחת ממטרות המחקר הנוכחי היא להשמיע את קול הנערות השוהות במסילה תחת צו טיפול והשגחה, מתוקף העניין הנערות מביעות תלונות והתרעמות על המערכת הטיפולית והמשפטית, ועל מי שמייצג את המערכת. אולם, יש לשמוע את הקול של הנערות גם אם הוא נוקב ולא נעים. אני רואה בכך חשיבות רבה, בעיקר משום שבדרך כלל קולן או ליתר דיוק זעקתן לא נשמעים.

הממצאים מתבססים על 13 ראיונות מובנים למחצה שערכתי במשך שלושה חודשים, בין מרץ ליוני 2016. כפי שצוין לעיל, המראיונות כולן נערו שנמצאות תחת צו טיפול והשגחה במעון נעול 'מסילה', כשלחלקן יש גם תיקים פליליים. כל ראיון הוקלט ותומלל באופן מקצועי. החומר שהתקבל מהראיונות שימש בסיס להבניית התמות המוצגות בפרק זה.

תהליך קבלת האישורים לעריכת הראיונות ארך כשנה. קיבלתי אישור ממנהל מעון 'מסילה' לקיום הראיונות בכפוף לאישור שלו את שאלות הראיון, מהנהלת משרד הרווחה ומוועדת האתיקה של האוניברסיטה. לאחר קבלת כל האישורים פניתי שוב למעון 'מסילה' על מנת לתאם את קיום הראיונות. בנוסף, המעון ערך עבורי רשימת נערות, שלעניות דעתם, מסוגלות להתמודד עם ראיון כזה, וכן את פרטי הקשר עם ההורים שלהן. לפני כל ראיון שוחחתי עם ההורים של הנערה, הצגתי את עצמי ואת מטרת הראיון כדי לקבל את האישור לקיום הראיון. כדי לשמור על כללי אתיקה היה על כל המראיונות להביע בכתב את הסכמתן להתראיין ולחתום בגלוי על כתב הסכמה. כמו כן, גם ההורים שלהן הביעו את הסכמתם שאפרסם את הממצאים בטשטוש פרטים מזהים ובשמירה על אנונימיות. על כן, שמות המראיונות ושמות הדמויות המוזכרות - כולם בדויים.

כל הראיונות התקיימו במעון מסילה, חלקם בחצר המעון וחלקם בחדר ביקורים. המעון העביר לי רשימה של 18 נערות שאוכל לראיין. מתוכן 2 נערות היו בבריחה מהמעון. אחת הנערות שהתה בו במסגרת הליך פלילי ולכן היא לא התראיינה. שלוש נערות סרבו להתראיין. נערה אחת שמעה מהחברות שלה על הראיונות וביקשה שאראיין גם אותה. שתיים מהנערות שהסכימו להתראיין, עדיין היו חשדניות כלפי וכלפי המטרות של המחקר, כפי שהביעה זאת אחת הנערות "באמת יש לך כוח לשמוע אותי בכלל?". במחקר זה יוצג ניתוח הראיונות של 13 נערות.

כאמור, המחקר התבסס על גישה איכותנית ובוצע בדרך של ראיונות מובנים למחצה. שיטה זו תאמה את כוונתי להתוודע לחוויותיהן ולתפיסותיהן של הנערות את הליך הטיפול וההשגחה שלהן, ולאפשר להן לבטא את תפיסותיהן ואת הבנתן את המציאות שבה הן מתנהלות, ובנוסף להעמיק בנקודות שחשובות למחקר זה. את הראיון פתחתי בבקשה לשמוע את סיפור חייהן. לאחר מכן שאלתי שאלות ספציפיות לגבי ההליך המשפטי שלהן. את הראיון סיימתי בשאלה האם יש משהו שהן היו רוצות שאפרסם במסגרת המחקר.

הדיון משלב בין הסוגיות שעלו בחלק התיאורטי ובניתוח הראיונות. כחלק מעבודתי על מחקר זה בחנתי מחדש, באופן רפלקטיבי כמקובל בגישה האוטו-אתנוגרפית תיקים בהם ייצגתי בעבר נערות שונות תוך ניסיון

²⁸ תיאורית הצטלבות מיקומי שוליים תידון בהמשך הרקע התיאורטי, אך כבר אציין כי הכותבות העיקריות עליה בהקשר של נערות במצבי סיכון הן מיכל קרומר-נבו ומיכל קומס, בין היתר במאמרו: מיכל קרומר-נבו ומיכל קומס "הצטלבות מיקומי שוליים: מסגרת מושגית לפרקטיקה של עבודה סוציאלית פמיניסטית עם נערות" *חברה ורווחה* לב ג (2012) (להלן: "קרומר-נבו וקומס").

לחלץ מהם תובנות נורמטיביות. כך, בחנתי את אותם תיקים, תוך התמקדות בחוויות סובייקטיביות שלי על מנת לשפוך אור נוסף ולהעמיק את הידע שעלה מהרקע התיאורטי ומהראיונות אותם ערכתי.²⁹

בנוסף, הגשתי 3 בקשות לפי חוק חופש המידע המצורפות כנספחים. הבקשות הוגשו למשרד המשפטים, משרד הרווחה והנהלת בתי המשפט. המענים של משרד המשפטים והנהלת בתי המשפט מצורפים גם הם כנספחים. ממשרד הרווחה לא התקבלה תשובה עד לכתיבת שורות אלו. הנתונים שהתקבלו ממשרד המשפטים ומהנהלת בתי המשפט שולבו במחקר.

1.9. לשון המחקר

עם תחילת כתיבת העבודה חשבתי לכתוב בלשון נקבה. לאור המורכבות העניין והעובדה כי ישנם ביטויים החוזרים על עצמם בהקשר של מחקר זה כגון: "טובת הילד" שהם בלשון זכר, העבודה מחולקת מבחינה לשונית. הרקע התיאורטי הובא בלשון זכר, כאשר כמובן כל התייחסות ל'קטיין' הכוונה גם ל'קטינה', 'ילד-יילדה'. ניתוח הראיונות והדיון נכתבו בלשון נקבה כדי להדגיש את התייחסותי לנערות.

2. רקע לחקיקת חוק הנוער

פרק זה יסקור את הרקע לחקיקת חוק הנוער. מטרת הפרק היא להבין את הרציונל שעמד בבסיס חקיקתו של חוק הנוער ואת התפיסות שהנחו את מנסחי החוק. כפי שנראה בהמשך, אותן תפיסות עדיין מנחות את הטיפול בקטינים תחת חוק הנוער טיפול והשגחה.

בארה"ב ובאנגליה, כמו בישראל, הרקע להתפתחות מערכות משפטיות להגנה על קטינים הוא מארגונים פילנתרופיים שרצו 'להציל ילדים', במיוחד כאלו שהגיעו ממשפחות ממצב סוציו-אקונומי נמוך.

כך למשל, בארה"ב, תחילת התנועה להגנה על קטינים היתה בעקבות המקרה של הילדה מרי אלן בשנת 1874. המקרה של מרי אלן, שהוריה החורגים התעללו בה, הגיע לבית המשפט אולם לא היו אז חוקים להגנה על ילדים. נציגי ציבור דרשו מביהמ"ש שישתמש בחקיקה האוסרת על התעללות בבעלי חיים משום שמרי אלן שייכת לממלכת החיות.³⁰ ביהמ"ש קיבל זאת, ומקרה זה הוליד את הקמת SPCC- Societies for the Prevention of Cruelty to Children ברחבי ארה"ב. במקביל להקמת אגודות אלו נחקקו חוקים להגנה על ילדים, ולאותן אגודות ניתנו סמכויות שיטור, פיקוח ודיווח לרשויות כאשר התעורר מקרה של התעללות בילדים.³¹

²⁹ יהודה בר-שלום "מחשבות על המחקר האתנוגרפי" שבילי מחקר 3 שנתון מס' 17, 94 (2011).

³⁰ Donald N. Duquette, *Child protection legal process: Comparing the United State and Great Britain*, 54 U. PITT. L. REV 240, 242 (1992-1993).

³¹ שם, בעמ' 243.

כך גם באנגליה. בשנת 1884 הוקמה ה- NSPCC- The National Society for the Prevention of Cruelty to Children ובעקבות לחץ ציבורי שהיא הפעילה, בשנת 1889 נחקק חוק מניעת התאכזרות לילדים שהסמיך את בתי המשפט להוציא ילדים ממשמורת הוריהם בשל התעללות.³²

בישראל/פלשתינה המנדטורית, ארגוני נשים היו מי שקידמו את הטיפול בילדים ונערים עזובים ובמצוקה, כאשר בשנת 1922 הוקם "ועד הילד האסוף" עבור ילדים נטושים.³³ ארגונים אלו יצרו, בין היתר, מסגרות הכשרה לנערים עניים וטיפלו ביתומים. הרחקת ילדים מבתיהם עקב התעללות או הזנחה החלה רק בשנות ה-30 של המאה ה-20, כאשר החלה להתמסד העבודה הסוציאלית בישראל המנדטורית, אז גם השיח עבר מהצלת ילדים יתומים להתמקדות במשפחות עצמן, בנסיבות בגינן אינן מתפקדות, ובתנאים המסכנים את שלומו ורווחתו של הילד.³⁴ במקביל, החלו גלי עליה והגירה גדולים, הן ממזרח אירופה ומאוחר יותר גם מארצות ערב. כתוצאה מכך, בין היתר, בעקבות היעדר פרנסה וקשיי קליטה, ילדים רבים שוטטו ברחובות, ומשפחות רבות נזקקו לסיוע של מוסדות היישוב.³⁵ ההזנחה של אותם ילדים נבעה מתנאים אובייקטיביים לכאורה, אך השיח הסוציאלי עליהם התאפיין בדואליות. מצד אחד, הובן ונדון הקשר בין מאבק הקיום והמצוקה הכלכלית של אותם מהגרים להזנחת ילדיהם. מצד שני, השיח החברתי כלכלי כלל גם תפיסות מוסריות ערכיות, שביטלו את הקשיים והאשימו את אותן משפחות במצבן, תוך התמקדות בעליונות תרבותית אל מול האשמה של אותן משפחות כתוצאה מהרקע התרבותי ממנו הגיעו.³⁶ השיח הסוציאלי הושפע מהשיח האירופי, שהדגיש בו היה כי שיקום ילדים במצוקה יכול להיעשות על ידי ניתוקם מהמשפחה וההורים, וחשיפתם לסביבה מוסרית יותר, באמצעות השמתם במוסדות השמה חוץ ביתית.³⁷

שיח סוציאלי זה ניכר גם בחקיקה. לאחר קום המדינה, אימצה ממשלת ישראל את פקודת העבריינים הצעירים, 1937 (להלן: "פקודת העבריינים הצעירים") אשר הסדירה את תחום הנוער במשפט עוד בתקופת המנדט הבריטי. להבדיל מקטיינים שביצעו עבירה, קטיינים שהיו זקוקים להשגחה אחרת נכנסו תחת סעיף 16 לפקודה, שקבע את הפרוצדורה ואמצעי הטיפול בקטיינים שאינם עבריינים. נוסח סעיף 16 קבע כי:³⁸

- (1). יכול כל פקיד מבחן בעל משכורת שלמה או המפקח הממשלתי על השרות הסוציאלי להביא לפני בית משפט לעבריינים צעירים כל אדם הנראה כפחות מבן שש עשרה שנה ואשר-
- (א) מצאוהו פושט יד או מקבל נדבות (הן כשהוא מעמיד פנים והן כשהוא אינו מעמיד פנים כמזמר, משחק, מציג חזיון, או כמציע דבר למכירה או באופן אחר), או המצוי באיזה רחוב, בנין או מקום לשם פשיטת יד או קבלת נדבות כאמור; או

³² National Society for the Prevention of Cruelty to Children, Occasional Paper no. 9, CHILD PROTECTION POLICIES AND PRACTICE IN EUROPE 54 (Allan Sale & Murray Davis eds., 1990).

³³ תמי רוזי "ילדים עשוקי ילדות: "שלום הילד" ביישוב היהודי בשנות המנדט הבריטי" חברה ורווחה (4-3) 377, 379 (2010) (להלן: "רוזי").

³⁴ שם, בעמ' 380.

³⁵ טל חסין אמא טובה-אמא רעה, הוצאת קטיינים ממשמורת הוריהם מכוח ס' (2)2 ו- (6)2 לחוק הנוער (טיפול והשגחה) תש"ד-1960 21 (עבודת גמר לקבלת תואר "מוסמך במשפטים" LL.M. - באוניברסיטת תל אביב, 2011) (להלן: "חסין").

³⁶ רוזי, לעיל הי"ש 333, בעמ' 387.

³⁷ שם, בעמ' 384.

³⁸ הבאתי את נוסח הסעיף בחלקו, בעיקר את החלקים הרלוונטיים לעניין מחקר זה.

(ב) מצאוהו נודד, באין לו בית או מקום מושב קבוע, או אמצעי מחיה גלויים, או מצאוהו נודד באין לו אב, אם או אפוטרופוס, או שיש לו אב, אם או אפוטרופוס אלא שאינם משגיחים עליו כראוי; או

(ג) מצאוהו חסר כל והוא אינו יתום, או כשהוריו אסורים שניהם בבית הסוהר, או כשאחד מהוריו שנותר בחיים אסור בבית הסוהר, או כשהילד בלתי כשר ואמו אסורה בבית הסוהר; או

(ד) נמצא ברשותם של אב, אם או אפוטרופוס, שאינם ראויים מחמת הרגלי פשע או שכרות להשגיח על הילד; או

(ה) היא בת, כשרה או לא כשרה, לאב שנתחייב בעבירה לפי סעיף 152(1)(ג) מפקודת החוק הפלילי או עפ"י סעיף 154 של אותה פקודה בשל ניסיון לעבור עבירה כזאת, או עפ"י סעיף 159 של אותה פקודה, ביחס לאחת מבנותיו, בין כשרה או לא כשרה;³⁹ או

(ו) הוא מצוי תכופות בחברת גנב ידוע או בחברת זונה ידועה או מופקרת לרבים; או

(ז) מתאכסן או דר בבית או בחלק של הבית המשמש לזונה לשם זנות, או חי בתנאים אחרים שיש בהם כדי להביא את הילד או הנער לידי פיתוי או זנות, או לזרזו או לסייע לו בכך.

בתנאי שלא יתייחסו אל הילד או הנער כאילו היה כלול בתיאור שבפסקה (ו), כשהאשה היחידה הידועה כזונה, או מופקרת לרבים, שבחברתה מצוי הילד או הנער, היא אמו של הילד או הנער, והיא משגיחה עליו השגחה מספקת לשמור אותו מטומאה.

(2). הובא לפני בית המשפט לעבריינים צעירים אדם השייך לאחד הסוגים המתוארים בסעיף קטן (1) דלעיל, ולאחר חקירה ודרישה הוברר לו לבית המשפט כי אותו אדם הוא ילד או נער הצריך להשגחה ולהגנה, הרי יכול בית המשפט-

(א) למסור את הילד או את הנער להשגחת אדם ראוי, בין שהוא קרוב משפחה ובין שאיננו קרוב משפחה, המוכן לקבל עליו את ההשגחה הזו; או

(ב) לצוות על אביו או על אמו או על אפוטרופוסו להתחייב להשגחה ראויה או באפוטרופוסות ראויה; או

(ג) למסור אותו למוסד שיפורש על ידי בית המשפט; או

(ד) לתת צו לפיו יועמד הילד או הנער להשגחת פקיד מבחן, בלא לתת כל צו אחר או נוסף לצו שניתן על פי אחת משלוש הפסקאות הקודמות; או

(ה) למסור אותו למוסד שייקבע לתכלית זו ע"י הנציב העליון.

מסירת ילד או נער עפ"י סעיף קטן זה תהא למשך מועד מסוים, אם למשך שלש שנים או עד שימלאו לילד שש עשרה שנה, ואם זו אישה הנופלת בגדר הוראות הפסקאות (ה), (ו) או (ז) של סעיף קטן (1) מסעיף זה- עד שימלאו לה שש עשרה שנה או למשך מועד קצר מזה.

(1)

(2)

(א) מותר לנציב העליון לשחרר בכל זמן לפי ראות עיניו ילד או נער ממכון שנועד לכך או מהשגחת האדם או המוסד שהילד נמסר לרשותם עפ"י סעיף זה, בין בלא כל תנאי ובין בתנאים שיאושרו ע"י הנציב העליון

³⁹ ההפניה היא לעבירות מין בפקודת החוק הפלילי.

ויכול הוא, אם ימצא לנכון, להתקין תקנות ע"י צו במועצה, בעניין ילדים או נערים שנמסרו כאמור לרשות כל אדם או מוסד, ובעניין התפקידים המוטלים על אותם אנשים ומוסדות לגבי ילדים או נערים, ובעניין שכרם⁴⁰".

פקודת עבריינים צעירים היתה הבסיס החוקי לפיו שפטו נערים ונערות בבית המשפט לנוער, הן בפלילים והן להגנה לפי סעיף זה. לאחר כמעט כעשור מקום המדינה הוצע לחוקק את חוק הנוער במקום סעיף 16 לפקודה, לאור ההבנה כי הוראת סעיף 16 אינה מתאימה לקטינים במצבי סיכון: סמכויות בית המשפט היו מאוד מוגבלות; המבחנים להבאת עניינו של קטין לבית המשפט היו מאוד מצומצמים, עד כי לעיתים נמנע מלכפות טיפול על ידי בית המשפט משום שלא ניתן היה לכלול את הקטין במסגרת אותם המבחנים; סמכותו של בית המשפט לקבוע את המעון בו יוחזק הקטין שיבשה את סדר ההפניה למעונות ואת עבודת הממונה על המעונות, ועוד.

חוק הנוער הוצע בתחילה כחוק הגנת הנוער, בשנת 1957. הדיון הראשוני בו התקיים בשנת 1960, והוא הוצג במליאת הכנסת על ידי שר הסעד דאז, יוסף בורג. בפתח דבריו במליאת הכנסת, כאשר הציג את החוק הוא אמר שמדובר "בשלב חדש בביסוס העבודה הסוציאלית וחוליה נוספת בזכויות האזרח".⁴¹ הוא ציין בדבריו כי חמישית מכל הילדים שהושמו בהשמה חוץ ביתית באותה שנה, הושמו על ידי לשכת הסעד.

במהלך הדיונים בוועדה לשירותים חברתיים, שדנה בניסוח החוק, לא היתה כמעט כל התייחסות לתבדלים בין נערים ונערות, ילדים וילדות.⁴² הדיונים בחוק ארכו כחצי שנה, וביום שלישי, ה-5.7.1960 עבר חוק הנוער בקריאה שניה ושלישית. היה זה החוק הראשון שהתייחס להגנה וטיפול בילדים. אחריו נתקן חוק האימוץ,⁴³ חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות⁴⁴ וחוק הנוער שפיטה וענישה.⁴⁵ חוק הנוער נתן את סמכות הפניה לבית המשפט לפקיד סעד כפי שהוגדר בחוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958. למעשה, עד לחקיקת החוק מי שפנה בעניין קטינים נזקקים לבית המשפט היה קצין מבחן. המהות של חוק הנוער היא פטרנליסטית - המדינה נכנסת בנעלי החורה, כאשר לדעת השלוחים שלה - פקידי הסעד, ההורים או האחראים על הקטינה אינם ממלאים, או מסוגלים למלא, את תפקידם כראוי.

חלקים משמעותיים הקשורים לפרוצדורה וסמכות של הליכים לפי חוק זה מוסדרים במסגרת חוק הנוער שפיטה וענישה, ביניהם: בית המשפט לנוער שפועל לפי סמכות שניתנה לו בסעיף 2 לחוק הנוער שפיטה וענישה; העברת קטין למעון נעול היא לפי הגדרתו של מעון נעול בסעיף 1 לחוק הנוער שפיטה וענישה; ערעור לבית המשפט המחוזי יהיה לפני דן יחיד שהוא שופט נוער לפי הגדרתו בחוק הנוער שפיטה וענישה.

הקביעה הראשונה בחוק שגיל קטינות יסתיים בגיל 18 היתה בחוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), תשט"ו-1955,⁴⁶ שם נקבע בסעיף 1 כי קטין הוא מי שלא מלאו לו 18 שנה. במהלך הדיונים על

⁴⁰ ס' 16 לפקודת העבריינים הצעירים 1937.

⁴¹ ד"כ 248 (תשי"ד) (להלן: "דברי הכנסת").

⁴² מעיון בכל הפרוטוקולים של הוועדה, עולה כי חברי הכנסת הקדישו מחשבה רבה לניסוח הגדרת הנוקקות, תוך ניסיון להכניס כמה שיותר מקרים תחת הגדרות אלו. עם זאת, ניכר כי בתחילה לא היתה הבנה לגבי מהות החוק, משום שבתחילה חלק מחברי הוועדה לא הבינו שהחוק מבחין בין נערים ונערות שביצעו עבירות פליליות ונערים ונערות שזקוקות להגנה.

⁴³ חוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981.

⁴⁴ חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962.

⁴⁵ חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971.

⁴⁶ חוק הסעד, (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955, ס"ח 187, 126.

חקיקת חוק הנוער מספר חברי הוועדה רצו להחיל את החוק רק עד גיל 16 או 17,⁴⁷ ולתת סמכות לפקיד הסעד להחליט האם להמשיך את הטיפול עד גיל 18. עם זאת, הצעה זו לא התקבלה וגיל המעבר מקטינות לבגרות נקבע כ-18. כפי שנאמר על ידי חבר הכנסת מנחם כהן: "למעשה יש בחוק הזה מתן זכויות לנערים שהגורל על שום מה התאכזר אליהם, ואנו באים לשלול שנה של טיפול והשגחה בקטין. אני פונה לאותם חברים העומדים על קביעת גיל נמוך מ-18, ואני מציע שאנו נשאיר את גיל 18 כפי שהוא מופיע בהצעת החוק ובכך נאפשר לאותם נערים מקופחי גורל שנה של טיפול והשגחה".⁴⁸

ראוי לציין ששם החוק, חוק הנוער, יוצר הבחנה מילולית בעייתית אשר אינה קיימת למעשה, מבחינת חלוקת גיל הקטינות. הרי החוק חל על כל הקטינים בין גיל 0-18. אפשר לחשוב על הפרדה חוקית, בין ילדים ובני נוער שהרי מבחינת הפרקטיקה, ההתייחסות שונה לילדים קטנים ולבני נוער, ברוב ההיבטים של יישום החוק. החל משמיעת הקטין, דרך הפתרונות המוצעים מבחינת ההשמה החוץ ביתית (אומנה ואימוץ מול השמה חוץ ביתית בפנימיות, הוסטלים ומעונות נעולים). כך גם מבחינת הייצוג הניתן, בעוד שלילדים קטנים ימונה אפוטרופוס לדין האמון על טובתם, לבני נוער ניתן למנות עורך דין מייצג שישמיע את קולם בפני בית המשפט. גם וועדת רוטלוי התייחסה לשוני בין הגילאים וקבעה בהמלצות הוועדה, בין היתר, כי ההבחנה בטיב הייצוג שיינתן לקטינים תהיה בגיל 12 (בכפוף לכשרים המתפתחים של הקטינים).⁴⁹

מאז חקיקתו, עבר חוק הנוער מספר תיקוני חקיקה אולם הם אינם משנים את הבסיס הפטרנליסטי של החוק. בחוק הנוער כנוסחו היום אין כל התייחסות לזכויות הרבות הניתנות לקטינים במסגרת האמנה לזכויות הילד, וארחיב על כך בהמשך.

כעת אפנה לבחון את סעיפים 2 ו-3 לחוק הנוער, המגדירים מיהו קטין נזקק ואת דרכי הטיפול בו, ומסדירים את הליכי הטיפול וההשגחה.

3. הליך טיפול והשגחה

חלק זה סוקר את התפתחות הליכי טיפול והשגחה, את ה"שחקנים" המרכזיים בהליך ואת האופן שבו ההליך מתנהל הלכה למעשה.

חוק הנוער מסדיר את המקרים שבהם יקבע כי קטין הוא קטין נזקק (סעיף 2 לחוק) ומהם דרכי הטיפול בקטין (סעיף 3 לחוק). עם זאת, החוק לא מסדיר את כל ההליכים הנעשים "בצל החוק" אשר רלוונטיים אף הם להוצאת קטינים מהבית וממשמורת הוריהם. בפרק זה אבקש לסקור את כל ההליכים הנובעים מהחוק או מתקיימים בצל החוק אשר רלוונטיים לעניין מחקר זה. אדגיש, כי בניגוד לכללים המשפטיים הרגילים, אשר כפופים לתקדימים והלכות אשר נקבעו במקרים דומים, בתיקי נוער לפי חוק הנוער כל מקרה נשפט לגופו, ואין דין ילד אחד כדין ילדה אחרת, עקב המורכבות המלווה כל תיק וכל קטין במסגרת הליכים אלו. כלומר, כפי שאסביר בהמשך, וכפי שניתן לראות מהדוגמאות בפתיחה, מכיוון שהחוק חל על קטינים בין גיל 0 ל-18, ההתייחסות של הגורמים הטיפוליים והמשפטיים תהיה שונה לפי הצרכים של כל קטין ספציפי. גיל פתיחת ההליכים, כינוס וועדת תכנון טיפול, ההחלטה הטיפולית, יהיו בהתאם לקטין ולצרכים שלו, ככל הניתן. כך

⁴⁷ עמ' 5 לפרוטוקול מיום 22.3.1960 מס' 14 הוועדה לשירותים חברתיים.

⁴⁸ שם.

⁴⁹ דו"ח ועדת המשנה בנושא ייצוג נפרד לילדים, לעיל, ה"ש 25, בעמ' 35.

למשל, פניה לפי חוק זה יכולה להתחיל מילד כבן 8 שנעדר מבית הספר, או לחילופין מקטינה בת 13 שמתחילה לברוח מהבית, וגם מילד כבן 4 אשר התקבל דיווח בלשכה לשירותים חברתיים כי הוא מוזנח.

אחד האתגרים הגדולים במסגרת מחקר זה, הוא לפרוס ולהסביר את כל הפרוצדורות וההליכים הרלוונטיים, משום שבניגוד להליך הפלילי, אשר ההתחלה שלו תהיה תמיד מביצוע עבירה, קיום חקירה וכללי הפרוצדורה בו ברורים וידועים, בהליכים לפי חוק הנוער, אין תיק דומה למשנהו ואי אפשר לדעת מה יהיה הטריגר שיתחיל את הטיפול באותה קטין, מה יהיה הטיפול שיוצע לו, באיזה שלב הוא יגיע לבית המשפט וכיצד הוא יסיים את ההליך.

המשפט, המבוסס על פרוצדורה וכללים, תקדימים מחייבים וכללי הדין, מתמודד בהליכים לפי חוק הנוער עם מצבים שונים מאוד, שאינם מאפשרים תמיד התנהלות משפטית סדירה לפי כללי הפרוצדורה. כעת, לאחר הצגת המורכבות אפנה לבחון את ה"שחקנים" המשתתפים במסגרת הליכי טיפול והשגחה, וכן את הדרך שבה מתנהלים הליכי טיפול והשגחה.

3.1. הליכים הקודמים להפעלת חוק הנוער

הבהרה מקדמית: ככל שיש שיתוף פעולה בין תחורים ללשכת הרווחה, ויש הסכמה של ההורים והקטין לטיפול המוצע, לא יתקיים הליך בבית המשפט לנוער אלא העו"ס לחוק נוער תפעיל את סמכויותיה בצל החוק. סמכויות אלו כוללות דרכי טיפול שונות כגון: טיפול במסגרת הקהילה, הצמדת סומכת למשפחה ואף השמה חוץ ביתית בפנימייה, הוסטל או באומנה. להשמה חוץ ביתית במעון נעול תידרש העו"ס לחוק נוער לפנות לבית המשפט לקבלת צו טיפול והשגחה.

3.1.1 וועדות תכנון טיפול

וועדות תכנון טיפול הן ועדות רב-מקצועיות ובין משרדיות, שנועדו לסייע לעובדים סוציאליים לקבל החלטות משמעותיות בנוגע לילדים בסיכון. מטרות הוועדה, בין היתר, הן בניית תוכנית התערבות ישימה לילד ולמשפחתו, אשר תאפשר התפתחות תקינה של הילד, וכן תמנע ותצמצם את מצבי הסיכון שבהם הוא נתון. עבודת הוועדה היא קריטית משום שבפועל, החלטותיה הן שקובעות את הטיפול וכן את המסגרת הטיפולית בכל מקרה ומקרה. אין אפשרות לערער על החלטות הוועדה, וכאמור ככל שיש הסכמה בין החלטת הוועדה לתורים ולקטין גם אין הכרח שיפתח תיק בית משפט בעניינו.

הוועדות פועלות במחלקות לשירותים חברתיים עפ"י התע"ס (תקנות העבודה הסוציאלית), אשר עודכנו לאחרונה ביום 11.01.2017, ונכנסו לתוקף במרץ 2017. וועדות התכנון טיפול מורכבות מצוות רב מקצועי: יו"ר הוועדה הוא עו"ס במחלקה לשירותים חברתיים, וחברים בה מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, נציגים של מערכת החינוך מהרשות המקומית, מרכז מנהלי, ובמקרים מסוימים, במידת הצורך, יהיה גם נציג מערכת הבריאות. המטרה היא שבועדה ישתתפו אנשי טיפול שאינם מטפלים באופן קבוע במשפחה, אולם במקומות שבהם הצוותים מצומצמים יכולים להשתתף גם אנשי טיפול המטפלים במשפחה באופן קבוע. כמו כן לוועדה

מוזמנים גורמים המטפלים בילד באופן קבוע (עו"ס פרטני, אנשי חינוך הרלוונטיים לדיון, או כל גורם אחר הרלוונטי).⁵⁰

סמכות הוועדה כפי שהוסדרו בתקנון התע"ס היא לגבש תכנית טיפול מיטבית עבור המשפחה, בהתאם לצרכים ולמשאבים הקיימים בקהילה ובמשפחה, בשיתוף ההורים וילדיהם (בהתאם לכשריהם המתפתחים), כאשר סמכות זו מתקיימת גם במצב שבו אין הסכמה של המשפחה, ההורים או הקטין לתכנית הטיפולית המתגבשת.⁵¹ הוועדה דנה בקטינים בגילאים עליהם חל חוק הנוער, כלומר 18-0. עם זאת, ככל שהקטין מתקרב לגיל בגרות ייטו פחות לכנס וועדות בעניינו במידה ויש התנגדות משמעותית מצדו להתערבות טיפולית. התע"ס מסדיר את השתתפות הקטינים בוועדה, ושם דגש על חשיבות השתתפותם בוועדה. בנוסף נקבע כי ככל שלילד מונה אפוטרופוס לדיון, הוא יוזמן לדיון וישמיע את עמדתו.⁵² עם זאת, נקבע באופן מפורש כי ככל שיש למשפחה או להורים עו"ד הוא לא יוזמן לדיון ולא יוכל להשתתף בו, אך סעיף זה עדיין לא נכנס לתוקף.

התקנות תוקנו, בין היתר, בעקבות עתירה לבג"ץ שהוגשה על ידי האגודה לזכויות האזרח בתאריך 19.5.16, אשר דרשה להסדיר את פעולות הוועדות בחקיקה, תוך דגש על קיום וקידום זכויות משתתפי הוועדה (הורים וילדים), ובמיוחד על זכות ההורים להיות מיוצגים במסגרת הוועדות.⁵³ כמו כן, קיים תזכיר חוק שירותי הסעד (ועדות תכנון, טיפול והערכה), תשע"ח-2018, מיום 30.01.2018 שמטרתו הסדרת עבודת ועדת תכנון טיפול בחקיקה ראשית.

3.1.2 דרכי הטיפול האפשריות

הוועדה יכולה להמליץ על דרכי טיפול מסוגים שונים, החל מטיפול במסגרת הקהילה וכלה בהשמה חוץ ביתית. טיפול במסגרת הקהילה יכול לכלול הצמדת סומכת, שילוב במסגרות שונות אחר הצהריים, הדרכת הורים, טיפול פרטני, טיפול משפחתי ועוד. טיפול במסגרות השמה חוץ ביתית כולל קשת רחבה למדי של מסגרות וסידורים שונים רלוונטיים אליהם מפנה משרד הרווחה, ובמקרים מסוימים בית המשפט. מסגרות השמה חוץ ביתיות מפותחות על ידי רשות חסות הנוער במשרד הרווחה. חסות הנוער מהווה את אחת מיחידות אגף התקון, והיא אחראית על טיפול חוץ ביתי סמכותי-כופה במתבגרים "המצויים במצבים של עבריינות וסטייה חברתית".⁵⁴ מטרתה של השמה במסגרת חוץ-ביתית היא כפולה: הגנתית וטיפולית. כאשר כשלו כל האפשרויות לטיפול במסגרת הבית והקהילה, ההוצאה מן הבית היא פעולה של הגנה והעברה למרחב בטוח. לאחר שהילדים נמצאים במסגרת מגינה, יש אפשרות לשקם את החלקים שנפגעו, כדי לאפשר להם המשך גדילה והתפתחות תקינים.⁵⁵ הטיפול במסגרות ההשמה החוץ ביתיות מבוסס, בין היתר, על תיאורית ההיקשרות,⁵⁶ הקובעת כי יצירת קשר עקבי עם דמות מיטיבה לאורך זמן יכולה לסייע בשיקום מערכות פנימיות שנפגעו טרם ההוצאה

⁵⁰ ס' 8.3 להוראה 8.9 לתע"ס, ועדת תכנון טיפול והערכה- תפקידה ודרכי עבודתה (2017).

⁵¹ ס' 7 להוראה 8.9 לתע"ס, ועדת תכנון טיפול והערכה- תפקידה ודרכי עבודתה.

⁵² ס' 18 להוראה 8.9 לתע"ס, ועדת תכנון טיפול והערכה- תפקידה ודרכי עבודתה.

⁵³ בעקבות העתירה גם התקיימה בנושא ישיבה בוועדה לזכויות הילד של הכנסת, בחודש נובמבר 2017, בה לקחתי חלק, ובמסגרתה הבחרנו למקבלי החלטות כי קודם לייצוג הורים יש לקדם את ייצוג הילדים בהליכים אלו.

⁵⁴ www.molsa.gov.il/Units/Wings/AgafNoar/ReshutHasufNoar/Pages/ReshutHasufNoar.aspx

⁵⁵ ענת זעירא, שלהבת עטר-שוורץ ורמי בבנישתי "ילדים ובני נוער בהשמה חוץ ביתית בישראל: סוגיות ואתגרים" מפגש (כ) 36 (2012).

John Bowlby, *A Secure Base: Clinical Applications of Attachment Theory*, ROUTLEDGE CLASSIC (2005) 56

מהבית. עם זאת, יש לציין כי כפי שיתואר בהמשך העבודה, תחלופת אנשי הצוות במוסדות ההשמה החוץ ביתית היא רבה מה שמקשה על הקטינים והנערות ליצור עמן יחסי אמון קרובים.

על פי אתר האינטרנט של רשות חסות הנוער, היא מטפלת בבני נוער המצויים בקצה הרצף הטיפולי-חינוכי במדינת ישראל, לאחר שכל ניסיונות הטיפול הקודמים בהם לא נשאו פרי. מתבגרים אלו נמצאים במצבי סיכון וסכנה, ומופנים לטיפול במעונות רשות חסות הנוער.⁵⁷ מעונות אלו נותנים מענה לפי המצב בו נמצא הקטין והפניה אליהם נעשית בהתאם לכך:

1. **משפחות אומנה** - מיועדות בדרך כלל לילדים צעירים הנמצאים במצבי סיכון בשל תפקוד הורי לקוי. משפחת האומנה מקבלת את הילד לחזקתה, והיא משמשת בדרך כלל משפחה משלימה למשפחה שממנה הגיע הילד ואינה באה במקומה.
2. **פנימיות חינוכיות** - המיועדות לקטינים בעלי תפקוד תקין ופוטנציאל גבוה לקידום.
3. **פנימיות שיקומיות** - המיועדות לקטינים עם לקויות למידה, פערים לימודיים או חסכים רגשיים.
4. **פנימיות טיפוליות** - המיועדות לקטינים בעלי תפקוד לקוי בתחומים רבים וצורך במסגרת חינוך מיוחד.
5. **פנימיות פוסט-אשפוזיות** - המיועדות לקטינים לאחר אשפוז פסיכיאטרי או כחלופה לאשפוז ומניעתו. מסגרות אלו כוללות גם אוכלוסיות קצה, עם בעיות מורכבות והפרעות התנהגות קשות.
6. **קהילה טיפולית לגמילה מהתמכרות** - מיועדת לקטינים עם בעיות התמכרויות שונות כגון: סמים, אלכוהול, הימורים ועוד.
7. **מסגרות חסות הנוער**⁵⁸ - המיועדות לבני-נוער שניסיונות טיפול קודמים בהם לא נשאו פרי, וכוללות טיפול חוץ ביתי סמכותי-כופה. ישנם ארבעה מרחבים תפיסתיים: מרחב המגן (נעול), מרחב הקידום (פנימייתי), מרחב השילוב (פתוח בקהילה) ומרחב התערבות במשבר (טיפול קצר מועד והסתכלות), אשר פועלים כרשת המאפשרת ניווד בין המרחבים הטיפוליים השונים, בהתאם למצבו של הקטין וצרכיו.

שהייה בחלק ממסגרות אלה נעשית בצו בית משפט, והן כוללות:

- א. **מעונות נעולים** - בהם מטופלים קטינים במרחב "מגן", אשר מופרד פיזית באמצעות חומה או גדר נעולה, ובנוי באופן המאפשר שליטה מרבית של צוות המעון בקטינים (כך למשל, הדלתות של מרחבי המעון השונים נעולות פיזית, בדומה למתקני כליאה). מרחבי המגן קולטים נערים אשר נמצאים בדרך כלל במצבי עזובה והזנחה קשים, ומטרתם הראשונית היא ניתוק מהסביבה החיצונית ועצירת ההתדרדרות של הנער;
- ב. **מעונות סגורים** - בהם מטופלים קטינים במרחב "קידום", אשר אינו מוגן בחומות אולם בו מרוכזים כל צורכי המחייה וההעשרה של הקטינים, לרבות בית ספר ופעילות חברתית, וכלל הפעילות של הקטינים מתבצעת בשטחו;

⁵⁷ ירון יבלברג "השמה חוץ ביתית-נייר עמדה" מכון דו-עת אסטרטגיה ומחקר חברתי כלכלי 17 (2013). www.fkn.org.il/webfiles/fck/Out%20of%20Home.pdf; משרד הרווחה והשירותים החברתיים דין וחשבון הוועדה לבחינת מדיניות המשרד בנושא הוצאה של ילדים למסגרות חוץ-ביתיות ונושא הסדרי ראייה – דו"ח ביניים 30-34 (2014); יובר, כי המסגרות המפורטות של השמה חוץ ביתית אינן כוללות פנימיות מטעם משרד החינוך בהם לעיתים שוהים בני נוער, שלא בשל הפניה של רשויות הרווחה או בית המשפט, אלא בשל החלטה של הוריהם ועל סמך רצונם. כיום למעלה מ-50,000 ילדים שוהים מחוץ לביתם בישראל, שיעור גבוה ביחס למדינות אחרות בעולם, כאשר מרביתם שוהים במסגרות מרצונם החופשי. לתופעה זו בישראל סיבות מגוונות וביניהן סיבות היסטוריות-חברתיות הקשורות בהתפתחות המדינה ובבנייה בשנים הראשונות להקמתה.

⁵⁸ www.molsa.gov.il/Units/Wings/AgafNoar/ReshutHasutNoar/Pages/ReshutHasutNoar.aspx (נצפה לאחרונה ביום 12.7.17).

- ג. **מעונות לאבחון והתערבות במשבר** - המיועדים למתן טיפול קצר מועד, איתור ואבחון הסיבות לתהליך התדרדרות מואץ של הקטין; בחלק ממסגרות אלה קיים גם מרחב "מגן".
- ד. **הוסטלים: מרחב השילוב** - המהווים מסגרת פתוחה השוכנת בבית מגורים בקהילה פתוחה, כאשר הקטינים במרחב זה מקיימים אורח חיים עצמאי יחסית (למשל, משולבות בבתי ספר ומקומות עבודה), אם כי הם נתונים לפיקוח ומגבלות של כללי ההוסטל (למשל, איסור על שימוש בטלפון נייד, יציאה תחת אישור ופיקוח וכיו"ב).

כיום, תחת רשות חסות הנוער פועלות כ-59 מסגרות, מתוכם כעשרה מעונות המהווים "מעונות ממשלתיים". המעונות הממשלתיים הם למעשה מעונות הכוללים מרחב נעול "מגן" ומתוכם, רק שלושה מעונות לנערות: "צופיה" - מעון אבחון, "מסילה" - מעון נעול לנערות יהודיות ו"אל בוסתן" - מעון נעול לנערות ערביות.⁵⁹

במסגרות השונות עשויים לשהות זה לצד זה קטינים שהושמו במסגרת תחת צו בית משפט (צו נזקקות או צו פלילי) וכן קטינים שהופנו על ידי הרווחה בהסכמתם או הסכמת הוריהם. כל אלה מגיעים בדרך כלל למסגרות מחוץ לביתם, לאחר שניסיונות טיפול שונים בהם במסגרת הקהילה ובתחומי משפחתם הגרעינית לא צלחו.⁶⁰ עם זאת, במעון נעול ניתן להיות רק תחת צו בית משפט, בין אם יש הסכמה או אין הסכמה של ההורים או הקטין לכך.

ברוב מסגרות חסות הנוער אין הבדל טיפולי מבחינת הבחנה מגדרית של בני הנוער החוסים, מלבד הפרדה בין המסגרות עצמן (כלומר: מסגרות נפרדות לנערות ולנערים, מלבד קהילות גמילה ופנימיות נוער). מבחינת המשמעות הטיפולית, הדבר הראשון שמסגרת ההשמה תדאג לו תהיה חומרית: לוודא שהקטינה אוכלת, שותה, יש לה מיטה נקייה ובגדים משלה. השלב השני יהיה לשלב את הקטינה במסגרות לימודיות, ובמידת האפשר גם בעבודה המותאמת לגילה וליכולותיה. רק לאחר מכן, ולאחר תקופת הסתגלות, תיבחן התוכנית הטיפולית המתאימה עבור אותה קטינה.

לנערות במסגרות חסות יש צרכים נוספים מעבר לאלו של נערות 'רגילות' בגיל ההתבגרות, כתוצאה מנסיבות חייהן הלא פשוטות. רובן מגיעות מרקע מורכב, עם היסטוריה של התעללות (מינית, פיזית, רגשית, כלכלית), ללא מענה קבוע לצרכים הבריאותיים, נפשיים או פיזיים שלהן, ללא רקע לימודי מסודר ועוד. רוב המסגרות מתנות את שהיית הקטינות בהן, בכך שהן תצגנה מוטיבציה גבוהה לשינוי, הפסקת שימוש בחומרים ממכרים ויציאה מהרחוב.⁶¹ בנוסף למסגרות חסות הנוער ישנן מספר מסגרות המופעלות על ידי עמותות, הכוללות בעיקר מענים הומניטריים בסיסיים או קורות גג זמניות לקטינות חסרות בית.

מטרות ההשמה החוץ ביתית

מעיון מעמיק באתר משרד הרווחה ובדוחות שונים⁶² שנכתבו על הנושא, לא הצלחתי למצוא מהן מטרות ההשמה החוץ ביתית. בדוח וועדת סילמן יש פירוט על עיקרי מדיניות משרד הרווחה בהוצאת קטינים מהבית אך אין

⁵⁹ מבקר המדינה דוח שנתי 2007 - לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007 (2009), ר' פרק בנושא רשות חסות הנוער בעמ' 915.

⁶⁰ יוסי כורזים קורושי, שלוח ליבוביץ והלל שמיד "ההפרטה החלקית של שירותי אומנה - סוגיות ולקחים בתום ארבע שנות הפעלה" בטחון סוציאלי 56 70, בעמ' 62 (2005).

⁶¹ נטע רסנר וענת זעירא נערות במצבי מצוקה קשים סקירת ספרות 13 (2014) (להלן: "רסנר וזעירא"). הכותבות מתארות כי מצב זה ייחודי לישראל ביחס למענים במדינות אחרות בעולם.

⁶² כך למשל: דוח הוועדה לבחינת מדיניות המשרד בנושא הוצאה של ילדים למסגרות חוץ-ביתיות ונושא הסדרי ראייה (דוח וועדת סילמן, 2014); דוח הוועדה הציבורית בנושא אחריות הורית בגירושין (דוח וועדת שניט, 2011).

התייחסות למטרות ההוצאה. עם זאת, מניסיוני המקצועי ומשיחות שערכתי עם אנשי טיפול מהתחום, ניכר כי אין דרך אחת למדוד 'הצלחה' או לקבוע 'מטרה' כאשר קטינה מוצאת מהבית. אופן הפעילות של אנשי הטיפול בשטח היא למצוא את הפתרון הטוב ביותר עבור כל קטינה ספציפית. הם מקדישים מאמצים רבים לשתף פעולה עם המשפחות של הקטינות מתוך הבנה כי בסופו של דבר אליהם הקטינה תחזור. כמו כן, הם משתדלים לחקנות לקטינות כלים על מנת שתוכלנה להתמודד עם העולם שמחוץ למסגרת כאשר הצו שלהן יסתיים.

3.1.3 הסכמה - הליכים בצל החוק

ככל שיש הסכמה של ההורים להליך הטיפולי המוצע עבור הקטינה, וכן הסכמתה של הקטינה לטיפול, לא יפנו לבית המשפט. הפניה לבית המשפט תתקיים רק כאשר אחד הצדדים לא משתף פעולה או לא הסכים עם דרך הטיפול המוצעת, או לחילופין - כאשר ההמלצה הטיפולית היא על השמה במעון נעול, אז יש צורך בצו בית משפט. כלומר, יכולים להיות מקרים שבהם תתקיים השמה חוץ ביתית אשר נעשית בצל החוק ואין פיקוח של בית המשפט על ההליך או ההשמה עצמה.

מניסוח התע"ס ניתן להבין כי הפניה לבית המשפט תיעשה רק כאשר אין הסכמה. סעיף 21 זן בחוסר הסכמה לתכנית טיפולית המוצעת, כאשר חוסר ההסכמה יכול להיות של הקטינה, ההורים או אחד ההורים. ככל שאין הסכמה להליך הטיפולי המוצע יש לכנס וועדת תכנון טיפול מורחבת, ואם גם בוועדה זו אין הסכמה לתכנית הטיפולית המוצעת, יפנו לבית המשפט. על יו"ר הוועדה מוטל להסביר למשפחה את זכויותיה, ביניהן פניה לסיוע משפטי אזרחי על מנת לקבל ייצוג.

3.2 פניה לבית המשפט לנוער

כאשר אין הסכמה לגבי ההליך הטיפולי שהוצע בוועדה, על ידי הקטינה או על ידי הוריה, תפנה העובדת הסוציאלית לחוק נוער לבית משפט לנוער בבקשה להכיר בקטינה כקטינה נזקקת ולחייב אותה בדרכי הטיפול המוצעות. להלן אבחן את סדרי הדין וההליך עצמו.

3.3 סדרי הדין

חוק הנוער אימץ את סדרי הדין האזרחי, אך השאיר על כנם את המסגרת הדיונית ושלבי ההליך בדומה להליך הפלילי. כלומר: על בית המשפט להסביר למשיבים את מהות הבקשה ולשאול האם הם מודים בעובדות המפורטות בה,⁶³ בדומה להקראה של כתב האישום בהליך הפלילי. ככל שהמשיבים הודו רשאי בית המשפט לקבוע שקטין הוא נזקק,⁶⁴ גם זאת בדומה לשלב הכרעת הדין בהליך הפלילי. עם זאת, הדיון בהליכי נזקקות בפני בית משפט לנוער מתנהל לפי כללי סדר הדין אזרחי, בשינויים מסוימים. אולם, הדיון אינו עניין אזרחי כמשמעותו בתקנות סדר הדין האזרחי. המדובר בהליך Sui Generis⁶⁵ אשר נפתח בפניה של עובד ציבור, הממלא תפקיד שהוטל עליו לפי דין לשמור ולדאוג לשלום הקטין.⁶⁶

⁶³ ס' 6א) לתקנות הנוער (טיפול והשגחה) (סדרי דין), התשל"א-1970.

⁶⁴ ס' 6ב) לתקנות הנוער (טיפול והשגחה) (סדרי דין).

⁶⁵ סוג מיוחד ושונה של הליך, כך לפי : www.nevo.co.il/Dictionary.aspx.

⁶⁶ המ" 438/65 דוד נ' פקידת סעד, פ"ד י"ט(2) 475 (1965).

כפי שנאמר לעיל, כל הליך לפי חוק הנוער יכול להיפתח רק בהגשת בקשה על ידי עו"ס לחוק נוער. הן ההורים והן הקטין אינם יכולים לפנות בבקשה לפתוח בהליך נזקקות. רק לאתר שההליך החל הם רשאים להגיש בקשות במסגרת ההליך, כגון בקשות דחיית דיון, וכדומה. הבקשה מפרטת את שמות הילד או הילדים נשוא הבקשה, את שמות המשיבים לבקשה - הוריהם או האחראים עליהם, מהם סעיפי החוק שהקימו את עילת הנזקקות, וכן תצהיר המתאר את העובדות שהקימו לכאורה את עילת הנזקקות.

ההורים רשאים להגיש כתב הגנה לאחר הגשת בקשת הנזקקות, אולם במחקר שנערך ב-2011, אשר בחן 100 תיקי נזקקות שהתנהלו בבית המשפט לנוער בין השנים 2003-2007, נמצא כי לא הוגש אפילו כתב הגנה אחד.⁶⁷ ישנם מספר הסברים לכך שלא מוגשים כתבי הגנה בהליך טיפול והשגחה: 1. שההורים מסכימים למה שנאמר בבקשת הנזקקות; 2. שההורים לא מודעים לאפשרות להגיש כתב הגנה; 3. ככל הנראה ההורים אינם מיוצגים במסגרת ההליך, לפחות בהתחלתו; 4. שההורים לא חשופים לחומר שנשלח במסגרת בקשת הנזקקות, ומקבלים רק הודעה על קיומו של דיון בעניין הנזקקות.

הדיון העיקרי מתנהל במסגרת בקשת נזקקות (מקביל להגשת תביעה אזרחית). ההליך מתנהל בין לשכת הרווחה להורים, בעניין הקטין. המשמעות היא שהקטין יכול, ככל שהוא מסוגל, להגיש בקשות בעניינו לבית המשפט, אך הגשת בקשות אלו יכולה להיות רק לאחר שהוגשה בקשה להכיר בו כקטין נזקק, וכמו כן - הוא אינו צד רשמי להליך. הקטין אף אינו חייב להיות נוכח בדיון עצמו אלא הזמנתו לדיון כפופה לשיקול דעת של העו"ס לחוק נוער ובית המשפט.⁶⁸ ההליך מתחלק לשני נושאים אשר נדונים יחד: בתחילה דן בית המשפט בבקשה להכיר בקטין כקטין נזקק. לאחר שנקבע כי הוא קטין נזקק, בית המשפט יקבע מהם דרכי הטיפול עבורו, על פי דרכי הטיפול האפשריות המנויות בסעיף 3 לחוק הנוער, לאחר שמיעת הצדדים בעניין. על כן, מוגשים לבית המשפט שני תסקירים. הראשון הוא בדרך כלל תצהיר של העו"ס לחוק נוער, התומך בעובדות, בבקשה להכיר בקטין כנזקק, וכן תסקיר טיפולי אשר מפרט את ההמלצות הטיפוליות של לשכת הרווחה עבור הקטין. כלומר, ההליך הוא דו שלבי. תחילה תוגש בקשה להכיר בקטין כקטין נזקק ולאחר מכן יוגש תסקיר על מנת להציע את הטיפול הנכון עבור אותו קטין.⁶⁹

לעיתים, בהתאם לנסיבות הקטין, בית המשפט יכול לקבוע רק כי הקטין הוא נזקק על מנת להמשיך לעקוב אחרי מעשיו, ולהחליט בעניין דרכי הטיפול בדיון מאוחר יותר ולא בדיון על קביעת הנזקקות.

3.4 השחקנים המשתתפים בהליך

3.4.1 הקטין

חוק הנוער חל על קטינים מלידה עד לגיל שמונה-עשרה.⁷⁰ זוהי קביעה משפטית, אשר נקבעה לראשונה בחוק הנוער ולאחר מכן גם בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות.⁷¹ קביעת גיל הקטינות והגברות משתנה בין מדינות שונות, ואינה נקבעת לפי התפתחותו האינדיבידואלית של כל אדם אלא על פי מספר שנות חייו.⁷² עם

⁶⁷ חסין, לעיל ה"ש 35, בעמ' 40.

⁶⁸ תקנה 4. א. לתקנות הנוער (טיפול והשגחה) (סדרי דין); ס' 9 לחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960.

⁶⁹ ע"מ (ת"א) 1161/00 פלונית נ' היועמ"ש ואח', (פורסם בנבו) (2001).

⁷⁰ זהו הכשל המובנה הראשון והעיקרי בחוק, אולם אתייחס לכך בהמשך.

⁷¹ ס' 3 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות.

⁷² אלי שרון קטינים בסיכון 25 (1993) (להלן: "שרון").

הגיעו לגיל שמונה-עשרה, הופך הקטין לבגיר, וסמכות חוק הנוער עליו פוקעת, יחד עם סמכותה של העו"ס לחוק נוער ושל בית המשפט.

על פי האמנה לזכויות הילד, קטין זכאי מיום היוולדו לזכויות וחובות המפורטים בחוקים שונים, לפי כשריו המתפתחים.⁷³ עקרון הכשרים המתפתחים מהווה את האיזון הנדרש בין ההכרה בילדים כאוטונומיים הזכאים לכבוד ולהתחשבות ברצונם, לבין ההכרה בצורך שלהם בהגנה. כפי שטוענת ד"ר תמר מורג: "העיקרון מציב את המסגרת להכרה בחירויות של ילדים מבלי לחשוף אותם בטרם עת לאחריות יתר שאינה הולמת את יכולותיהם".⁷⁴

כך, קטין זכאי לכך שהוריו ידאגו לכל צרכיו לרבות חינוכו, מקום מגורים, והגנה מפני פגיעה בו, ובה בעת, הוא יישא באחריות פלילית למעשיו מגיל שנים-עשרה. תפיסת הילדות עברה שינויים רבים, כפי שידון בהמשך, אולם כיום, בעקבות האמנה לזכויות הילד ותפיסות ליברליות שונות, כל ילד הוא נשאי זכויות. הן זכויות שמגיעות לו מעצם היותו אדם,⁷⁵ והן זכויות ספציפיות המגיעות לו מעצם היותו קטין.

כל ילד, באשר הוא אדם, הוא עולם ומלואו. נסיבות חייו, הדרך שבה הוא גדל, משפחתו, הקהילה שבה הוא נמצא, רלוונטיים רק לו. גם אחים שגדלו באותה משפחה וקהילה, יחוו את גיל ילדותם והתבגרותם באופן שונה אחד מהשני. על כן, כל הליך נוקקות והוצאה ממשמורת מהווה מקרה אינדיבידואלי ואין להסיק מהחלטותיו של בית המשפט לגבי מקרה אחד, על מקרה אחר. עקרון התקדים המחייב אינו חל בהליכים לפי חוק הנוער, משום שכפי שתואר לעיל כל מקרה נשפט לגופו, כל מקרה ונסיבותיו הוא ולעיתים במשפחה אחת יהיו החלטות שונות לגבי אחים במסגרת דיונים לפי חוק הנוער. בפרק הדיון של העבודה אדון בקשיים המשפטיים שמצב זה מעורר.

הקטין אמור להיות הגורם המרכזי בהליך הדין בחייו ומחליט על גורלו. למרות זאת, לפי כללי הפרוצדורה החלים על חוק הנוער, **הקטין אינו צד להליך**, המתקיים בין לשכת הרווחה להוריו, אלא ההליך הוא בעניינו. ההשלכות הנובעות מכך הן רבות וידונו בהרחבה בהמשך המחקר.

3.4.2 הורים / משפחות / משגיחים

המשפט הישראלי מתייחס להורות ביולוגית/גנטית/אימוץ כטבעית ומוחלטת, ויש חפיפה כמעט מוחלטת בין הורות ביולוגית להורות משפטית.⁷⁶ כלומר, יחסים משפחתיים מושתתים על קשרים ביולוגיים או על קשרים משפטיים כגון אימוץ. זוהי הכרעה אידאולוגית המבוססת על הבניות חברתיות.

הורים הם האפוטרופסיים הטבעיים של ילדיהם. עקרון האוטונומיה החורית הוא עקרון המושרש היטב בשיטת המשפט שלנו, וכן בשיטות משפט אחרות כגון שיטת המשפט האמריקאית, בין היתר.⁷⁷ במספר פסקי

⁷³ כפי שנקבע באמנה לזכויות הילד, כ"א 31, 221 (נפתחה לחתימה ב-1989) (אושרה ונכנסה לתוקף ב-1991). זהו אחד החידושים המרכזיים באמנה לזכויות הילד.

⁷⁴ תמר מורג "עשרים שנה אחרי: תפיסת זכויות הילד על פי האמנה בדבר זכויות הילד" **זכויות הילד והמשפט הישראלי** 52 (תמר מורג עורכת, 2010) (להלן: "מורג").

⁷⁵ כך למשל, חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו-1992, המעגן זכויות חוקתיות על-חוקיות חל גם על קטינות מעצם היותן בני אדם.
⁷⁶ איילת בלכר-פריגת ודפנה הקר "הורים או זרים: מעמד המשפטי המצוי והרצוי של בני-זוג של הורים" **משפטים** מ', 5, 9 (התשע"א).

⁷⁷ Katherine T. Bartlett, *Rethinking Parenthood as an Exclusive Status: The Need for Legal Alternatives When the Premise of the Nuclear Family has Failed*, *VIRGINIA LAW REVIEW*, Vol.70 (5), 879, 889-891 (1984).

דין מסוף המאה ה-19 ותחילת המאה ה-20, קבע ביהמ"ש העליון האמריקאי את מעמד זכויות הוריות כבסיס של המארג החברתי. ביהמ"ש קבע שהורים צריכים להיות חופשיים לגדל את ילדיהם משום שאחרת יירמסו אינסטינקטים אנושיים בסיסיים וביניהם התמריץ להתרבות הגזע האנושי. ההתפתחות המסורתית של דוקטרינת הזכויות ההוריות מגלה כי זו נשענת על עקרונות הנחשבים כאינהרנטיים וטבעיים לכל חברה תרבותית. זכויות אלה נתפסות כחלק מעקרונות המשפט הטבעי, פרה-פוליטיות, ללא צורך לעגן בחוקים והסכמים.⁷⁸

גם בישראל, הזכויות הטבעיות של ההורים, ועקרון האוטונומיה ההורית, הם חלק מהדוקטרינה המשפטית שלנו, כפי שבאה לידי ביטוי הן בקביעות בפסיקה של בתי המשפט וכן בכתיבה האקדמית.⁷⁹

ביהמ"ש התייחס לאוטונומיה ההורית כמושג אשר יש לו שני פנים. מחד גיסא, מדובר באוטונומיה מוגברת, אשר המדינה תנסה כמה שפחות להתערב בה, וההנחה היא ששיקול הדעת ההורי וההחלטות שהורה יקבל עבור ילדו הן הטובות ביותר עבורו. מאידך גיסא, במקרים שבהם מדובר בהגנה על הילד אז תתערב המדינה בתא המשפחתי. כפי שציין השופט שמגר:

"כאן מצויה נקודת החיבור בין שני פניה של האוטונומיה של ההורים: כנקודת מוצא, ביחסי המשפחה עם החברה והמדינה, אין האחרונות רשאיות להתערב בהחלטות המשפחה פנימה, בעניינים הקשורים להבאת ילדים, לגידולם ולחינוכם; ביחסים אלו ההורים נהנים מאוטונומיה. אולם מאחר שביחסים הפנימיים בין הורים לילדיהם אין ההורים נהנים מאוטונומיה מוחלטת, הרי שבמצבים מסוימים תתחייב התערבות המדינה, אם בשל הפרת חובותיהם של הורים כלפי ילדיהם; ואם בשל מחלוקת בין ההורים בדבר הדרך למילוי חובותיהם כלפי ילדיהם... אם כן, זהו הבסיס להתערבות המדינה, שינוסח בשלב זה באופן הכללי ביותר: המדינה תתערב כל אימת שהחלטות ההורים ובחירותיהם אינן עולות בקנה אחד עם זכויות הילד וטובתו".⁸⁰

בחמשך הוא קבע כי זכות ההורים אינה מוחלטת והיא מוגבלת על ידי זכויות הילד וטובתו:

"המשמעות היא כי זכות ההורים אינה זכות מוחלטת. זכותם של ההורים היא יחסית, והיא מוגבלת על-ידי זכויות הילד וטובתו. יש שהאינטרסים של הילד, זכויותיו וצרכיו באים לידי ביטוי ב"עקרון טובת הילד", שעל ההורים לפעול על-פיו בבואם למלא חובותיהם ולממש זכויותיהם; יש שזכויות הילד יעמדו על רגליהן שלהן, והילד יופיע במערכת לא רק כשיקול שיש לקחת בחשבון בעת פתרון סכסוך בין ההורים, אלא כצד מלא לסכסוך, שאת זכויותיו יש לאזן כנגד זכויות הצדדים האחרים לסכסוך".⁸¹

כך נאמר גם ע"י הנשיא ברק באחת ההחלטות המשמעותיות והבודדות שדנו בהשלכות של חוק הנוער והתערבות של המדינה בזכויות הוריות:

⁷⁸ שם.

⁷⁹ פנחס שיפמן דיני המשפחה בישראל כרך שני, 219 (התשמ"ט-1989); וכך בשורה של פסקי דין כגון: ע"א 238/53 כהן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ח 4, 53 (1954); בע"א 337/62 ריזנפלד נ' יעקובסון, פ"ד יז 1009, 1021 (1963); בע"א 488/77 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד לב(3), 421, 434 (1978); בג"ץ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים, פ"ד מז (1), 783, 749 (1993).

⁸⁰ ע"א 2266/93 פלוניס נ' אלמוני, פ"ד מט(1) 221, 238 (1995) (להלן: "פלוניס").

⁸¹ שם, בעמ' 237.

"הורים הם כידוע האחראים הראשוניים והעיקריים לילדיהם הקטינים. הם האפטרופוסים הטבעיים שלהם ... מוטלת עליהם החובה והזכות לדאוג לצורכיהם במסירות, וצמודה לה הרשות להחזיק בילדיהם הקטינים ... ההורים נושאים באחריות הישירה לילדיהם מתוקף מעמדם כאפטרופוסיהם הטבעיים ... חזקה שהוריו-אפטרופסיו של הקטין פועלים לטובת עניינו. להורים נתונה זכות יסודית לאוטונומיה בגידול ילדיהם, אשר היא בבחינת ביטוי לקשר הטבעי שבין הורים לילדיהם ... זכותם של ההורים להחזיק בילדיהם ולגדלם, על כל הכרוך בכך, היא בגדר זכות אדם טבעית וראשונית ... זכותם של ההורים לקיים חובתם כלפי ילדיהם יוצרת את האוטונומיה ואת הפרטיות של התא המשפחתי ושוללת, ככלל, התערבות של גורמים חיצוניים ביחידה המשפחתית ...".⁸²

אך הנשיא ברק המשיך וסייג את דבריו :

"עם זאת האוטונומיה של ההורים בגידול ילדיהם אינה מוחלטת. היא כפופה תמיד לצורכי הילד, לטובתו ולזכויותיו. כאשר ההורה אינו מקיים כראוי את חובותיו או משתמש לרעה בסמכויותיו ההוריות באופן המסכן את הילד או פוגע בו, תתערב המדינה ותגן על הקטין. מכאן סמכותם של בתי-המשפט ושל רשויות הסעד להתערב – בנסיבות מוגדרות – בתא המשפחתי כאשר הדבר מתחייב לשם רווחתו של הילד".⁸³

המונח בחוק מתייחס לאחראי על הקטינה, אשר מוגדר כהורה, הורה מאמץ, חורג, אפטרופוס או מי שהקטין נמצא במשמורתו או החזקתו.⁸⁴ הורים ביולוגיים הם מי שהביאו לעולם את הקטין. מבחינת ההגדרות בחוק הנוער אין שום חשיבות האם ההורים נשואים, גרושים או שהיו נשואים בעת לידת הקטינה. כל אחראי זכאי להתייצב בבית המשפט לנוער בדיון בעניינה של הקטינה, להביע את עמדותיו ולטעון את טענותיו. חוק הנוער קובע גם, כי חורה חורג הוא הורה לכל דבר ועניין, לרבות חובות וזכויות הדדיות.⁸⁵ על פי חוק האימוץ,⁸⁶ הורה מאמץ הוא הורה לכל דבר ועניין ויש בין ההורים המאמצים לקטין את אותה מערכת סמכויות, זכויות וחובות, כמו הורים ביולוגיים.⁸⁷

חוק הנוער מתייחס גם לכל אדם שהקטין נמצא במשמורתו או בהשגחתו, כאחראי למצבו, משום שחוק הנוער שואף להגן על הקטין ללא קשר למקום שבו הוא נמצא או שוהה ולזהות המשגיח עליו. כך, אם קטין נמסר לקרובי משפחה, למעון או פנימייה, הם האחראים עליו לפי חוק הנוער גם אם לא היתה החלטה שיפוטית בעניין.

⁸² דני"א 6041/02 פלוגית נ' פלוני, פ"ד נח(6), 246, 257 (2004).

⁸³ שם.

⁸⁴ ס' 1 לחוק הנוער (טיפול והשגחה).

⁸⁵ שרון, לעיל הי"ש 722, בעמ' 38.

⁸⁶ ס' 35 לחוק אימוץ ילדים.

⁸⁷ לעיתים, בנסיבות מסוימות כאשר אין אחראי על הקטין, ימונה אפטרופוס לגוף ולרכוש לקטין, להבדיל מאפטרופוס לדין עליו ארחיב בהמשך, בנוסף להורים או במקומם. חוק הכשרות המשפטית והאפטרופוסות מסדיר את המקרים בהם ימונה אפטרופוס לקטין, מהן החובות שלו, ובאילו מצבים הוא ימונה. אפטרופוס לגוף ולרכוש ימונה במספר מקרים: 1. לפי המקרים המנויים בסעיף 33 לחוק הכשרות המשפטית והאפטרופוסות; 2. לפי סעיף 27 לחוק הכשרות המשפטית והאפטרופוסות: "הורה של קטין שבית משפט שלום נקט כלפיו בדרך האמורה בסעיף 33(3) או (4) לחוק הנוער (טיפול והשגחה), רשאי בית המשפט לשלול ממנו את אפטרופוסותו על הקטין או להגבילה. הוא הדין אם הוכח להנחת דעתו של בית המשפט כי נתמלאו התנאים שבהם היה בית משפט שלום נוקט כלפי ההורה בדרך האמורה". כאשר הוגבלה אפטרופוסות הורה כאמור, יכול בית המשפט לפי סעיף 29 למנות לקטינה אפטרופוס נוסף; 3. לפי סעיף 33(א)(1) לחוק הכשרות המשפטית, קטין ששני הוריו מתו, בית המשפט רשאי למנות לו אפטרופוס. אפטרופוס לדין ימונה לפי סעיף 38 לחוק הנוער: "בית המשפט הדין בעניינו של קטין, רשאי, בכל עת, למנות לקטין אפטרופוס לדין, או לעניינים הנובעים מן ההליך שבפניו, אם מצא כי הדבר דרוש לטובת הקטין ולשם שמירה על ענייניו".

3.4.3 עובדת סוציאלית לחוק נוער (פקידת סעד)

עובדת סוציאלית לחוק נוער (בעבר- פקידת סעד) (להלן: "עו"ס לחוק נוער"), היא עובדת סוציאלית בהכשרתה, אשר מוסמכת להתערב, מטעם חוק הנוער, בחיי הקטין כאשר יש חשש לשלמו. בהצעת החוק המקורית של חוק הנוער משנת 1957, הניסוח היה כי הקטין יהיה תחת השגחה של פקיד סעד, כאשר פקיד סעד יכול להיות קצין מבחן או עובד סוציאלי של השירות המונע (חלק משירותי הרווחה כהגדרתם אז).⁸⁸ עם זאת, לאחר דיונים בוועדה לשירותים חברתיים אשר דנה בהצעת החוק, הוחלט כי רק פקיד סעד יהיה המוציא לפועל של החוק. בדיונים אלו עלתה גם הצעה שבמקרי חירום ובאמצעים זמניים שעולים לכדי הפעלת סעיפים 11-12 לחוק הנוער, ניתן יהיה להרחיב את בעלי המקצוע שיכולים לפנות לבית המשפט בעניין הקטין, כמו למשל שוטרים, אולם הצעה זו לא התקבלה.⁸⁹

עו"ס לחוק נוער מתמנה ע"י שר הרווחה והיא כפופה לעו"ס ראשית לחוק הנוער.⁹⁰ לעו"ס לחוק נוער סמכויות רבות⁹¹ הכוללות הן חקירה ובדיקה על מצבו של הקטין ומשפחתו, והן הוצאה לפועל של החלטות בנוגע לקטין, בין אם הן ניתנו בהסכמה ובין אם יש צורך בהגשת בקשה לנזקקות ודרכי טיפול לבית המשפט. העו"ס לחוק נוער היא שכותבת את התסקיר המוגש לבית המשפט, היא החתומה על הבקשות המוגשות לבית המשפט והיא המבקשת בבקשות לפי חוק הנוער. עו"ס לחוק נוער היא הסמכות היחידה לפי החוק שיכולה לפתוח בהליכי נזקקות בבית המשפט.

חוק הנוער העניק לעו"ס לחוק נוער את הכלים המשפטיים לפעול למען הגנה על הקטין. תפקידה של העו"ס לחוק נוער הוא להבטיח את שלומו הגופני והנפשי של הקטין, וכל מעורבותה, כולל הפנייה לבית המשפט לפי חוק הנוער, נועדה על מנת לשמור ולהגן על הקטין.

טיעוניה וראיותיה של העו"ס לחוק נוער חייבים להיות אובייקטיביים וניטרליים ככל האפשר, אולם הם לא תמיד נתפסים כך על ידי המשפחה והקטין. כאשר העו"ס לחוק נוער פונה לבית המשפט בבקשה לנזקקות ודרכי טיפול, מטרתה, לרוב, היא לכפות דרכי טיפול על הקטין ומשפחתו. על כן, פניה כזו לרוב תעורר התנגדות של הקטין ו/או המשפחה. הניגוד בין הפרשנויות למה שייטיב עם הקטין, אשר ארחיב עליו בהמשך, בא לידי ביטוי בעיקר כאשר הקטין לא משתף פעולה עם העו"ס לחוק נוער ודרכי הטיפול שהיא מציעה. כתוצאה מכך, העו"ס לחוק נוער צריכה לטעון בבית המשפט דברים הנוגדים את רצונו של הקטין. על כן, עו"ס לחוק נוער לא יכולה להיחשב כמייצגת של הקטין בהליכים לפי חוק הנוער.⁹² כפי ששאל שרון טוען: "אין ספק, שבכל מקרה שפקיד-סעד מבקש לכפות על קטין טיפול בניגוד לדעתו ולדעת האחראי עליו, רצוי שעניינו של הקטין יוצג באופן נפרד ועצמאי ולא על ידי פקיד סעד, במיוחד כאשר הקטין בר הבנה ומסוגל לבטא את רצונו"⁹³.

⁸⁸ דברי הכנסת, לעיל ה"ש 411, בעמ' 250.

⁸⁹ פרוטוקול ישיבה מס' 12 של ועדת השירותים הציבוריים, 4 (08.03.1960).

⁹⁰ ס' 30 לחוק הנוער (טיפול והשגחה).

⁹¹ ס' 5 לתקנות הנוער (טיפול והשגחה)(הוראות שונות), התשכ"ב-1962, המונה בין היתר את הסמכויות הבאות: בירור נסיבות המקרה ובחינת האפשרות להעניק טיפול, בדיקה האם קיימת הסכמת הילד וההורים לטיפול הנחוץ לדעתו, סמכויות החקירה הנרחבות המוקנות לו לעניין עריכת תסקיר, הכוללות היתר להיכנס לכל מקום בו נמצא הקטין ולחקור כל אדם; כינוס ועדת תכנון טיפול, תיאור התנאים השוררים בבית הקטין, תיאורם של הקטין והאחראי עליו, הנסיבות שבגינן הוא סבור שהקטין נזקק ודרכי טיפול מומלצות וטיפול הדרוש לקטין.

⁹² שרון, לעיל ה"ש 722, בעמ' 217.

⁹³ שם, בעמ' 217-218.

במסגרת תפקידיה של העו"ס לחוק הנוער, עליה להגיש תסקיר לבית המשפט בדבר מצבו הסוציאלי של הקטין. תסקיר זה אינו מהווה תצהיר או עדות מומחה כמו בהליך אזרחי רגיל.⁹⁴ בנוסף, היא אינה משפטנית ואינה כפופה לכללי דיני הראיות, למשל בכל הנוגע לעדות שמיעה. על כן, התסקיר וכן עמדתה של העו"ס לחוק נוער בבית המשפט יכולה לכלול גם עדויות מפי השמועה בניגוד לכללי דיני הראיות וללא כל ראיה תומכת בדברים.

3.4.4 עובדת סוציאלית

קטין המטופל במחלקות לשירותים חברתיים, השייכות לעיריות ולרשויות המקומיות, מטופל על ידי עובדת סוציאלית אשר תפקידה הוא ללוות את הקטין ולטפל בו. ככל שהקטין עדיין שוהה בבית, בדרך כלל יהיה עליו להגיע לפגישות פרטניות עם העובדת הסוציאלית, אשר אמורה לנסות ולמצוא לו פתרונות טיפוליים במסגרת הקהילה. העבודה הסוציאלית בתחום של קטינים במצבי מצוקה מבוססת בפועל על הוראות חוק, הליכים משפטיים, נהלי דיווח ותקנות. על כן, ההתמודדות עם הצרכים והדרישות של הקטינים ומשפחותיהם היא בדרך בירוקרטית מה שעלול לגרום לכך שהסיפור האישי של הקטין לא יהווה את עיקר השיח הטיפולי, מה שמצמצם את החוויה של הקטין לפגיעות והסכנה בה הוא נמצא.⁹⁵ עם זאת, מכיוון שלא מדובר בגורם הקשור להליך המשפטי (כמו העו"ס לחוק נוער), לעיתים נוצר בין הקטין לעו"ס קשר טיפולי חיובי ורציף אשר מצליח לסייע לו.

חשוב לציין שעקב המחסור הקיים בכוח אדם בלשכות הרווחה, והעומס המוטל על העו"ס המטפלת והעו"ס לחוק נוער, לא תמיד תהיה לקטין עו"ס מלווה מלבד העו"ס לחוק נוער, מה שיכול ליצור עוינות וחוסר שיתוף פעולה. אדגיש, שמחלקות הרווחה מתמודדות עם עומס בלתי סביר של תיקים ופניות, כמות הולכת וגדלה של פונים, מחסור במשאבים ושכר בלתי הולם. ככל שמספר המשפחות והילדים החיים מתחת לקו העוני הולך וגדל כך גם הולך וגדל העומס על לשכות הרווחה מה שפוגע באיכות השירות הניתן להם, והנפגעים העיקריים מכך, מלבד נותני השירות, הם המשפחות עצמן, והנערים והקטינים בפרט.⁹⁶

במחקרה של רות אפלנדר⁹⁷ העוסק ברפורמה הארצית שנעשתה בוועדות תכנון טיפול, נמצא כי הקשר בין העובדות הסוציאליות לילדים ולילדות בטיפולן הוא "זניח". כמו כן, במחקר זה נמצא כי לילדים שנבדקו במדגם לא היו יחסים משמעותיים ומתמשכים עם העובדים הסוציאליים שלהם. עוד נמצא כי מתוך המדגם במחקר, חמישה ילדים הופנו לוועדת תכנון טיפול מבלי שנפגשו כלל עם העובדת הסוציאלית שלהם. בנוסף נמצא כי לעובדים הסוציאליים חסרה מיומנות וביטחון בתקשורת עם הילדים, וכי האינטראקציה איתם היא יותר "לראות אותם מאשר לתקשר איתם".⁹⁸ הממצא החשוב ביותר בחקשר למחקר הנוכחי הוא כי העובדים הסוציאליים ראו בהורים ולא בילדים, כצרכני השירות שלהם ולא ראו בקשר עם הילדים חלק מתפקידם.

⁹⁴ ישראל צבי גילת "על הכשל המשפטי המובנה באבחון 'טובת הילד' באמצעות מערך שירותי הרווחה" מאזני משפט ה' 403, 422 (2006).

⁹⁵ יעל פרץ וורד סלונים-נבו "אנטומיה של כישלון: על קשיים בשיח שבין העובד הסוציאלי לאמהות שילדיהן הורחקו מהבית בצו בית משפט" הדורה חברתית וזכויות אדם בישראל 75 (יאיר רון, ישראל דורון וורד סלונים-נבו עורכים, 2008) (להלן: "פרץ וסלונים נבו").

⁹⁶ הכנסת- מרכז המחקר והמידע, המחסור בעובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 25 במאי 2008.

⁹⁷ רות אפלנדר "הערכת רפורמה ארצית בתחום הגנת הילד שנועדה לשפר השתתפות ילדים בקבלת החלטות" ביטחון סוציאלי 99, 13 (2016) (להלן: "אלפנדר").

⁹⁸ שם, בעמ' 20.

שיעורי הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים וכן שיעורי בעלי נזקקות מוגדרת עלו בין השנים 2000-2011.⁹⁹ כך, לפי הנתונים ניכר כי בעשור האחרון, העילה העיקרית השכיחה ביותר בפניות למחלקות לשירותים חברתיים, היא "תפקוד לקוי של הורים או של ילדים/נוער", הכוללים, בין היתר, בעיות ביחסים שבין הורים לילדים, בעיות בתפקוד אס/אב, בעיות חינוך ובעיות התנהגות של ילדים.

3.4.5 בית המשפט - שופט נוער

שופט נוער הם שופטי שלום, המתמנים לכהן בתפקידם כשופטי נוער. בית משפט לנוער הוא חלק מבתי משפט השלום, וכאשר מוגש ערעור על החלטת בית המשפט לנוער, בית המשפט המחוזי יושב כבית משפט מחוזי לנוער. לבית המשפט לנוער שני כובעים: שפיטה וענישה של קטינים עוברי חוק, והחלטה בנושאי נזקקות, הוצאה ממשמורת ואשפוזים פסיכיאטריים. אין דרישה בחוק לכך שתהיה לשופטי נוער הכשרה מיוחדת מעבר להשכלתם המשפטית ועמידה בתנאי מנוי לשופט שלום. עם זאת, שופטי נוער עוברים הכשרה מיוחדת, הרלוונטית לתפקידם. על פי הנהלת בתי המשפט,¹⁰⁰ שופטי נוער עוברים הכשרה במסגרת המרכז להכשרה ולהשתלמות שופטים כמו כל שופט אחר הנקלט במערכת, לרבות דגשים מיוחדים בתחום עבירות מין, סחר בבני אדם וענישה. בנוסף, שופטי הנוער מקבלים הכשרה מיוחדת, אשר כוללת הרצאות ייעודיות בתחום הנוער. הם מוצמדים לשופט נוער ותיק במהלך שלושת השבועות הראשונים לכהונתם ולאורך כל שנת המשפט הם משתתפים במפגשים לימודיים עם גורמי חוץ בנושאים שונים.¹⁰¹ מדובר בתהליך מובנה ומתמשך, כאשר הכשרות בנושאי נוער מתבצעות במסגרת ישיבות שופטי הנוער וכן בהשתלמות נוער ייעודית המתקיימת אחת לשנה במסגרת המרכז להכשרה ולהשתלמות שופטים.

כיום מכהנים כ-18 שופטי נוער, אשר חלקם יושבים בבתי משפט קבועים וחלקם יושבים ביותר מבית משפט אחד ברחבי הארץ. למרות השחיקה והקושי הרגשי בהתמודדות היום יומית עם תיקי הנוער, רבים משופטי הנוער מכהנים שנים רבות בתפקידם.

חשוב לציין שסעיף 2 בחוק הנוער (שפיטה וענישה), עליו מסתמך חוק הנוער (טיפול והשגחה), לעניין הגדרת שופט נוער, מגדיר שני סוגים של שופטי נוער. האחד – שופטי נוער "קבועים" והשני שופטי נוער "לעניינים ספציפיים". אמנם הפרדה זו עמומה למדי בחוק, אבל היא קיימת באופן ברור במציאות. שופטי נוער "לעניינים ספציפיים", שדנים בהליכי מעצר, אינם אותם 18 שופטי נוער המוזכרים לעיל, אלא שופטים רבים אחרים שקיבלו הסמכה לדון במעצרי קטינים והם מקיימים סמכות זו כשופטים תורניים. ההכשרה שהם מקבלים בנושאי נוער היא מזערית למרות שבפועל הדיונים במעצר, חלופות מעצר ושינויי תנאי מעצר מהווים חלק נכבד מהמגע של קטינים וקטינות ממערכת המשפט.

3.4.6 פערי הכוחות המובנים בין הצדדים להליך

בית המשפט לנוער הוא בית משפט שבו השחקנים בהליך הם שחקנים חוזרים: שופט הנוער הוא שופט קבוע שכמעט ואינו מתחלף, כך גם העו"ס לחוק נוער, האפוטרופוסים לדיון ואף הקלדניות. כולן דמויות חוזרות אשר לרוב מכירות היטב אחת את השנייה. לגבי זהות המשפחות שכלפיהן מופעל חוק הנוער טיפול והשגחה, הרי

⁹⁹ לפי פרטומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, www.cbs.gov.il/publications13/rep_06/pdf/part03_h.pdf.

¹⁰⁰ מידע זה ניתן במענה לבקשה לפי חוק חופש המידע שהוגשה על ידי, והוא ניתן ביום 20.7.2017, ראה נספח ב'.

¹⁰¹ עליהם לא קיבלתי מידע מדויק אך קיבלתי את הסילבוס.

שמדובר, לרוב, במשפחות מוחלשות אשר אינן מכירות את הכללים והשיח הנהוג בבית המשפט, מה שיכול ליצור ניכור בין המשפחות והקטינים לבין בית המשפט והעו"ס לחוק נוער. פערי הכוחות המועצמים מהווים חסם¹⁰² עבור המשפחות בכלל, והקטינים בפרט, לחוש שנעשה עמן צדק. אם נוסיף לכך את התחושה הקשה של המשפחות, הנלווית להליך טיפול והשגחה, מתקבל שילוב של חוסר ידע משפטי עם תסכול וקושי רגשי מה שיכול להוביל לחוסר אמון ותחושות של פגיעה מצד המערכת. אין כיום מחקר משפטי או מתחום העבודה הסוציאלית הבוחן לעומק את פערי הכוחות ומערכת היחסים בין המשפחות, הקטינים, מערכת הרווחה ובית המשפט בהליכים לפי חוק הנוער. מחקר זה ינסה לשפוך אור על נקודת המבט של הקטינות במסגרת ההליך וכיצד הן חוו את הדיון המשפטי בעניינן.

4. נזקקות

בקשה להכיר בקטין כ"קטין נזקק"¹⁰³ אינה זהה להגשת כתב תביעה בהליך אזרחי רגיל. לכן, המשיבים בהליך נזקקות, כלומר ההורים, אינם מחויבים להגיש כתב הגנה. כאשר המשיבים מתייצבים בפני בית המשפט עליו להסביר להם את מהות הבקשה ולשאול האם הם מודים בעובדות המפורטות בה. אם הודו, רשאי בית המשפט להחליט כי קטין הוא נזקק, אולם במידה והמשיבים לא הודו בעובדות, בכולן או במקצתן, בית המשפט יקבע מועד לשמיעת הטענות, זימון העדים וסדר הבאת הראיות.¹⁰⁴

בגלל המורכבות הרבה שיש בתיקי טיפול והשגחה לפי חוק הנוער, והרגישות הרבה הקיימת בכל תיק ותיק, המחוקק קבע, בתקנה 14 לתקנות הנוער (סדרי דין), כי אי קיום התקנות אינו יכול להוביל לפסילת ההליך, או כלשון הסעיף: "אי קיום תקנות אלה או התקנות הכלליות החלות כאמור בתקנה 1 אינו פוסל שום הליך לפי החוק".

כך, שכללים משפטיים, אשר מראש הוגמשו עבור הליך לפי חוק הנוער, אינם בהכרח מחייבים את בית המשפט.¹⁰⁵ לאור אופי המקרים ומשום שאין מדובר בסכסוך רגיל אלא בדיני נפשות, ולאור החובה שיש למדינה כלפי קטינים האלו, הוסמך בית המשפט לחרוג בצורה קיצונית מכללי הפרוצדורה על מנת שיוכל לנקוט בגישה המתאימה לכל מקרה ספציפי.¹⁰⁶ כך למשל, בהליכים אזרחיים לפי כללי סדרי הדין, מוגשים כתב תביעה, כתב הגנה, כתב תשובה, קיימת אפשרות לקיום הליכים מקדמיים כגון: גילוי מסמכים וקדם משפט, הגשת תצהירים ועוד. קיימים גם הליכים מקוצרים כגון סדר דין מקוצר וסדר דין מהיר. כל אלו לא קיימים בהליכי טיפול והשגחה.

¹⁰² הרחבה על חסמים במשפט ניתן למצוא במאמר של William L. F. Festiner, Richard L. Abel & Austin Sarat, *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming....*, 15 LAW & SOC'Y REV. 631 (1980-1981), וכן בכתביה של פרופ' יובל אלבשן "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט" **עלי משפט** ג', 497 (2004); יובל אלבשן "דילמת ייצוג אוכלוסיות מודרות בדרך לתיקון חברתי" **מעשי משפט** א', 153 (2008).

¹⁰³ מינוח בעייתי שאתייחס אליו באופן נפרד.

¹⁰⁴ סי' 6(ג) לתקנות הנוער (טיפול והשגחה) (סדרי דין).

¹⁰⁵ שרון, לעיל ה"ש 72, בעמ' 203.

¹⁰⁶ ע"א 310/82 פלונית נגד היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ל"ז (4) 421 (1983).

4.1. הגדרת קטין כקטין נזקק: העילות לפי סעיף 2 לחוק הנוער

לפי סעיף 2 לחוק, קטין יוכר כנזקק על ידי בית המשפט לפי העילות האלו:

- (1). לא נמצא אחראי עליו;
 - (2). האחראי על הקטין אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו או שהוא מזניח את הטיפול או ההשגחה;
 - (3). הוא עשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא בפלילים;
 - (4). הוא נמצא משוטט, פושט יד או רוכל בניגוד לחוק עבודת הנוער, תשי"ג-1953;
 - (5). הוא נתון להשפעה רעה או שהוא חי במקום המשמש דרך קבע מקום עבירה;
 - (6). שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת;
 - (7). הוא נולד כשהוא סובל מתסמונת חסר בסם (סינדרום גמילה).
- עילות אלו אמורות לשקף תמונה אובייקטיבית ככל שניתן על מצבו של הקטין, על מנת שניתן יהיה לקבוע, ללא שיקולים סובייקטיביים, אישיים או תלויי תפיסות תרבותיות, כי הקטין אכן נזקק.

בפועל, הערכת הסיכון או הנזקקות היא מורכבת ביותר משום שמדובר במצבים שבהם לא תמיד נשקפת סכנה מיידית או ממשית לשלומם הפיזי של קטינים, אך נשקפת סכנה לשלומם הנפשי, מה שקשה יותר להעריך או למדוד.¹⁰⁷ בנוסף, עילות הנזקקות המפורטות בסעיפים (2) ו-(6) הן עילות סל, אשר נתונות לפרשנות אישית/תרבותית/סובייקטיבית, בעוד העילות האחרות מתייחסות לדברים קונקרטיים יותר. עילה (6) היא הבעייתית ביותר, משום שהיא טומנת בחובה צפיית פני עתיד- "נפגע או עלול להיפגע", דבר שאי אפשר להעריך אותו אף פעם באופן מדויק. עילה זו מותירה מרחב בלתי מוגבל של מצבים ותנאים שיש חשש שיסכנו את שלומו של הקטין.¹⁰⁸

הגדרות עילות נזקקות באופן רחב, כפי שהן בישראל, הוא נושא המצוי במחלוקת במספר מדינות.

באנגליה למשל, עילות הנזקקות כפי שהן מופיעות ב Children's Act 1989, צרות מאוד ודורשות שיתקיים significant harm, כקריטריון סף להתערבות המדינה באוטונומיה המשפחתית.¹⁰⁹ חוק זה ממשיך וקובע כי בית המשפט (למשפחה, שם מתנהלים הליכים אלו), לא ינקוט כל פעולה בעניינה של קטין אלא אם

¹⁰⁷ בלהה דודזון-ערד "איכות החיים של ילדים בסיכון שהוחלט להשאירם בבית בהשוואה לילדים שהוחלט להוציאם מהבית" חברה ורווחה ל 3-4, 399 (2010) (להלן: "דודזון-ערד").

¹⁰⁸ שרון, לעיל ה"ש 72, בעמ' 323.

¹⁰⁹ On the application of any local authority or authorised person, the court may make an order—(a) placing the child with respect to whom the application is made in the care of a designated local authority; or (b) putting him under the supervision of a designated local authority. (2) A court may only make a care order or supervision order if it is satisfied—(a) that the child concerned is suffering, or is likely to suffer, significant harm; and (b) that the harm, or likelihood of harm, is attributable to— (i) the care given to the child, or likely to be given to him if the order were not made, not being what it would be reasonable to expect a parent to give to him; or (ii) the child's being beyond parental control. (3) No care order or supervision order may be made with respect to a child who has reached the age of seventeen (or sixteen, in the case of a child who is married).

ייווכה כי הוצאת care order תועיל לקטין יותר מאשר אי הוצאתו, וכן לאחר שבחן את רצונותיו, צרכיו ותחושותיו של הקטין.¹¹⁰

בארה"ב, שבה כל מדינה מגדירה את עילות הנוקקות שלה, קיים ויכוח אקדמי לגבי העמימות שיש לעילות נזקקות בחוק: האם עילות נזקקות צריכות להיות רחבות ועמומות הכוללות מושגי סל כמו בישראל, או האם עילות הנוקקות צריכות להיות צרות ומוגדרות על מנת למנוע התערבות של המדינה במקרים בהם אין בכך צורך. אסכולה אחת, שהוביל אותה המשפטן Michael Wald, טוענת כי יש לנסח באופן קונקרטי הזנחה והתעללות. הוא טען כי גם לשופטים וגם לעובדים סוציאליים יש תפיסות ערכיות על הורות נכונה, ועל כן עמדותיהם יכולות להיות מושפעות מתפיסות תרבותיות שאינן מקבלות שונות תרבותיות. הוא הביע חשש כי כאשר אין הגדרה חוקית ברורה של הזנחה והתעללות, התערבות באוטונומיה המשפחתית תזיק לילד יותר משתועיל לו.¹¹¹ הוא טוען, בין היתר, כי יש למקד את הדיון בנוקקות בניסיונות הספציפיות של כל ילד בפני עצמו, וכי יש לקבוע מדדים אובייקטיביים של נזק קונקרטי שיאפשר התערבות של המדינה.

האסכולה השנייה, אותה הוביל המשפטן Stanford Katz, טוענת כי יש לנסח את החוק בצורה עמומה, וכי יש לתת לביהמ"ש שיקול דעת רחב, משום שהשופט הוא זה שבוחן את הראיות בתיק ופוגש את המשפחה והקטין.¹¹² התומכים בגישה זו סברו כי התמקדות בנוק מוגדר שנגרם לקטין מתעלם מהתנהגויות ודינמיקות מסכנות של הורים או אחראים על הקטין, ואינה מאפשרת התערבות בטרם נגרם נזק ספציפי.¹¹³

ניתן לחלק את עילות הנוקקות בחוק הנוער לשלוש קבוצות: עילות המתייחסות לתפקוד האחראי על הקטין (סעיפים 2(1), 2(2), 2(5) ו-2(6)), עילות המתייחסות לסביבת המחיה של הקטין (סעיפים 2(4), 2(5) ועילות המתייחסות למצבו של הקטין עצמו (סעיפים 2(3), 2(4) ו-2(6)).¹¹⁴ זו כמובן אינה חלוקה מובהקת ויש מקרים בהם האחריות היא משולבת, כאשר בכל מקרה האחריות הראשונית היא כמעט תמיד של האחראים על הקטין. מעניין לציין, שבהצעת חוק הנוער המקורית (חוק הגנת הנוער) היו 2 סעיפים שונים (סעיפים 2 ו-3) שהגדירו נזקקות,¹¹⁵ כאשר החלוקה היתה בין מאפיינים של נזקקות שהאחראי אחראי להן, ומאפיינים של נזקקות שהקטין 'אחראי' להן. רק לאחר הדיונים בוועדה לשירותים חברתיים בכנסת הוחלט לאחד בין הסעיפים ונוצרו בעצם שלוש קבוצות של עילות נזקקות.

Children's Act 1989 §(4)1&(5)1 (Eng.).¹¹⁰

Michael S. Wald, *State Intervention on Behalf of "neglect" Children, Standards to Removal of Children from Their Homes, Monitoring the Status of Children in Foster Care, and terminating of Parental Rights*, STANFORD LAW REVIEW, Vol. 28, No. 4, 623-706 (1976).¹¹¹

STANFORD KATZ, WHEN PARENTS FAIL: THE LAW'S RESPONSE TO FAMILY BREAKDOWN 59 (Beacon Press, 1971).¹¹²

Davis G. Gill, *Violence Against Children in THE CULTURE DEFENCE AND ITS IRRELEVANCY IN CHILD PROTECTION* 17 Boston College Third World L.J. 331, 337 (1997). LAW.¹¹³

¹¹⁴ חסין, לעיל ה"ש 35, בעמ' 41.

¹¹⁵ הצעת חוק הגנת הנוער, התשי"ט-1959, ה"ח 307.

4.2. עילות נזקקות הקשורות לאחראי על הקטין

נזקקות בשל היעדר אחראי מוסדרת הן בחוק הנוער והן בחוק הסעד.¹¹⁶ כך, לפי חוק הסעד קטין שלא מלאו לו 14 שנים, שהוא יתום מאם ואב או שאינו סמוך על שולחן הוריו הוא קטין נזקק הזכאי לטיפול סוציאלי וסעד.¹¹⁷ חוק הנוער קבע את גיל הקטינות ובכך גם את גיל הנזקקות ל-18, כאשר אחת מעילות הנזקקות היא שלא נמצא אחראי על הקטין.¹¹⁸ תת סעיף זה מכיל בתוכו יתמות, היעדרות של ההורים או אחראי אחר ללא דאגה לקטין, קטינים שהגיעו ארצה בעליות שונות ללא מלווה ועוד.

אי הסכמה של האחראי לטיפול המוצע לקטין אינה מהווה עילת נזקקות בפני עצמה אולם היא כן מהווה עילה לפנייה לבית המשפט על מנת שיאשר את התכנית הטיפולית המוצעת לקטין. כמו כן, בית המשפט רשאי לשקול את אי ההסכמה כאחד השיקולים בקביעתו לגבי נזקקות הקטין.¹¹⁹

גם סעיף 2(2) מתייחס למסוגלות של האחראי על הקטין בהקשר של טיפול והשגחה בו, וקובע שני מקרים בהם קטין יוכרז כנזקק: כאשר האחראי על הקטין מזניח את הטיפול וההשגחה או שהוא אינו מסוגל לטפל או להשגיח על הקטין. סעיף זה הוא אחד משני סעיפי הסל המנויים בעילות הנזקקות, משום שהוא מתאר מנעד מצבים רחב אשר כפוף הן לפרשנות סובייקטיבית והן מתייחס למצבים שיכולים להשתנות תוך פרק זמן קצר או בעזרת תמיכה סוציאלית נקודתית.

בדיונים על הצעת חוק הנוער, קבעו חברי הכנסת את סעיף 2(2) רחב בכוונה, על מנת שלא להגביל את בית המשפט למצבים ספציפיים אלא לאפשר לבית המשפט יד רחבה בקביעת נזקקות. כך ציין היועץ המשפטי של משרד הסעד, ד"ר פאלק, בדיוני הוועדה: "אנו החלטנו לעשות סעיף כולל כדי לכסות על כל המקרים. היה חשש שסעיף כולל יהיה רחב מידי ולכן הגענו לידי פשרה ובאה ההגדרה של סעיף 2 המציינת שני תנאים: א) שלומו הגופני של הקטין עלול להיפגע; ב) אחראי שלא מילא או אינו יכול למלא את תפקידו".¹²⁰

הזנחה יכולה להיות במכוון או בחוסר מודעות, ולבוא לידי ביטוי באופנים שונים. ניסוח רחב של הסעיף מאפשר מחד גיסא הכנסת מצבים רבים כעילת נזקקות, ומאידך גיסא פוגע בעקרון הוודאות בפני החוק, שכן גם התנהגויות שאינן בהכרח מקובלות אך גם לא פוגעות במישרין בקטין יכולות לעלות לכדי נזקקות. חוק הנוער לא בא להעניש את ההורים אלא להגדיר כי בעקבות מעשיהם או מחדליהם הקטין במצוקה וזקוק לעזרת החברה.

חוסר יכולת האחראי לטיפול והשגחה יכולה להתבטא בצורות שונות כגון: מחלה נפשית או גופנית, מצוקה כלכלית קשה, משבר חריף במשפחה, נטישה של אחד ההורים, התנהגות חריגה, מאסר של אחד ההורים, וכן סביבה נחשלת.¹²¹ חוסר יכולת על פי המפורט לעיל יכול להיות תלוי זמן מסוים או נסיבות חיים ויכול גם להשתנות. על כן יש להעריך מחדש, מעת לעת, את המסוגלות ההורית במקרים אלו. השופט אלי שרון קבע כי יש שני מבחנים חלופיים לקביעת אי יכולתו של הורה לדאוג לילדו כראוי, מבחנים אותם הוא הקיש מתחום

¹¹⁶ חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958.

¹¹⁷ ס' 2 לחוק שירותי הסעד; תקנה 1(1) לתקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), התש"ל-1970.

¹¹⁸ ס' 1(2) לחוק הנוער (טיפול והשגחה).

¹¹⁹ שרון, לעיל ה"ש 72, בעמ' 327.

¹²⁰ פרוטוקול ישיבה מס' 8 של ועדת השירותים הציבוריים, 6 (09.02.1960).

¹²¹ שרון, לעיל ה"ש 72, בעמ' 327.

האימוץ. המבחן הראשון הוא סובייקטיבי: האם ההורה רוצה לדאוג לקטין, והשני מבחן אובייקטיבי (כך לטענת שרון): האם ההורה מסוגל לדאוג לקטין. על ההורה או האחראי לשכנע את בית המשפט כי קיים סיכוי סביר לשינוי היחס של ההורה לקטין הן במובן הרגשי והן מבחינת הטיפול הפיזי-חומרי בו.¹²²

שרון טוען כי ככל שניתן להצביע על סיכוי סביר של ההורה לשנות את יחסו לילדיו, די בקביעת נזקקות עבור הקטין על מנת להעניק לו טיפול מיטבי ואין צורך בקביעת הוצאה ממשמורת. עם זאת, כאשר מדובר בהיעדר כישורים ורצון סובייקטיבי של ההורה לטפל בו, על בית המשפט לבחון את טובת הקטין כשיקול עיקרי עד כדי ניתוק הקטין לצמיתות ממשפחתו באמצעות נקיטת הליכי אימוץ.¹²³

הזנחת הטיפול וההשגחה היא עילה שניתן לפרש אותה במספר אופנים. הזנחה יכולה לבוא לידי ביטוי באופן רגשי, או באופן פיזי המבחן יהיה יותר אובייקטיבי, כאשר ניכר באופן חיצוני כי קטין אינו מוזן כראוי, מלוכלך או בגדיו מלוכלכים, משקלו ירוד ואינו תואם לגיל וכולי. הזנחה רגשית ונפשית היא משהו שלא ניתן לזהות במבט חיצוני, ולעיתים דרושה התערבות של איש מקצוע לדעת על קיומה של הזנחה כזו. בנוסף, הזנחה יכולה להיות מושפעת מאלמנטים סובייקטיביים של פרשנויות אישיות תלויות תרבות, או השקפות אישיות ולא דווקא מקיומה של הזנחה.

התעללות הורים בילדיהם הקטינים נכללת גם היא כעילת נזקקות, כאשר גם כאן ניתן להבחין בין התעללות פיזית אשר ניתן לרוב לראות, לבין התעללות נפשית או מינית אשר צורבת את הנפש אך לא תמיד ניתן לאתר סממנים חיצוניים שלה. כלומר, הכוונה בסעיף זה היא להזנחה שבאה מחוסר מודעות או מדעת.

חובות ההורים כלפי ילדיהם מפורטות בסעיף 15 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות:¹²⁴ "אפוטרופסות ההורים כוללת את החובה והזכות לדאוג לצרכי הקטין, לרבות חינוכו, לימודיו, הכשרתו לעבודה ולמשלח-יד ועבודתו, וכן שמירת נכסיו, ניהולם ופיתוחם; וצמודה לה הרשות להחזיק בקטין ולקבוע את מקום מגוריו, והסמכות לייצגו". החובות ההוריות הן תלויות חברה ותרבות, אך ניתן לחלק אותן לשני סוגים: האחת, חובות לפי חוק (חוק העונשין, חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות), המפרטות בעיקר חובות חומריות: צרכים, חינוך וכו', אשר קובעים תנאים אותם חייבים ההורים ו/או האפוטרופוסים ו/או האחראים על הקטין למלא. עם זאת, אלי שרון טוען כי להורים חובה גם לדאוג לצרכים הנפשיים רגשיים של הילד: גילוי חיבה ואהבה, יצירת תחושה של השתייכות ושייכות למשפחה והתעניינות בילד ובגורלן.¹²⁵ בנוסף, בפס"ד אמין נ' אמין נקבע על-ידי ביהמ"ש העליון כי להורים קיימת חובה להעניק יחס הורי רגשי גם כאשר אין הם חייבים באחזקת ילדיהם.¹²⁶

עילה נוספת הקשורה באחראי על הקטין היא כשהוא נולד עם תסמונת חסר בסם (סינדרום גמילה). תסמונת חסר בסם מלמדת כי האם של הקטין השתמשה בסמים כאשר היתה בהריון ועל כן נשקפת לקטין סכנה להתפתחותו התקינה ולשלומו הגופני והנפשי, והוא זקוק לטיפול רפואי והשגחה צמודה.¹²⁷ תסמונת חסר בסם

¹²² שם, בעמ' 328; וכן ע"א 594/84 פלונית נ' לשכת העבודה והרווחה, פ"ד לט(2), 570 (1985).

¹²³ שרון, לעיל ח"ש 72, בעמ' 330; ע"א 17/88 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מב(1), 617 (1988).

¹²⁴ סעיף 15, חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות.

¹²⁵ שרון, לעיל ח"ש 72, בעמ' 332.

¹²⁶ ע"א 2034/98 אמין נ' אמין, פ"ד נג(5), 69 (1999).

¹²⁷ קטין שנולד עם תסמונת זו, עם צאתו לאוויר העולם הוא ב"קריז", כאשר סימנים נוספים לתסמונת זו הם, בין היתר: רעידות, הפרעות בשינה, בכי מתמשך, פרכוסים, הקאות, שלשולים, התקפים אפילפטיים, הזעה, התייבשות, תיאבון ירוד ועוד.

היא חזקה עובדתית לכך שמדובר בקטין נזקק,¹²⁸ משום שניתן ללמוד מכך שאמו או הוריו של הקטין מכורים והשתמשו בסמים בעת ההיריון, ולאור מצבה של האם בתקופה שלפני הלידה, ניתן להסיק ממנו על נזק שיתקיים בעתיד, אלא אם האם תוכיח שהיא עברה גמילה מסמים, אז ניתן יהיה לבחון את שאלת הנזקקות מחדש.

4.3. עילות נזקקות הקשורות בהתנהגות הקטין

ישנם מקרים שבהם בעקבות מעשים אקטיביים של הקטינים עצמם הם יוכרזו כנזקקים. כך למשל, קטין אשר ביצע עבירה ולא הובא בפלילים. הסיבות לכך יכולות להיות או שהוא מתחת לגיל שתים-עשרה ולכן מתחת לגיל האחריות הפלילית, או לחילופין קטין מעל גיל שתים-עשרה אשר ביצע עבירה פלילית אך מטופל במסגרת שירותי הרווחה (מצב זה רלוונטי יותר לנערות, כפי שיוסבר בהמשך). לכן, יתכן וימנעו מלפתוח לו תיק פלילי אלא יעדיפו להמשיך לטפל בו במסגרת הרווחה.¹²⁹ כוונת המחוקק כפי שמשמע מדברי הכנסת,¹³⁰ היתה להתייחס לעבריינות כסימפטום של עזובה והזנחה המצדיקה טיפול של המדינה באותו קטין ולא לעצם ביצוע העבירה הפלילית.

חוק הנוער לא מפרט או מגביל את העבירות שניתן לייחס לקטין, וכן לא למידת חומרת העבירה או תוצאותיה. מספיקה העובדה שנעברה עבירה, מעל לחשד סביר, כדי שתקום עילת נזקקות לקטין.¹³¹ עם זאת, לא כל קטין שעבר עבירה פלילית יחשב כקטין נזקק. יש לבחון את נסיבותיו האישיות יחד עם נסיבות ביצוע העבירה על מנת לקבוע האם עצם ביצוע העבירה יכול להקים עילת נזקקות. אלי שרון טוען כי על פי המשתמע מלשון החוק, כאשר קטין הועמד לדין על ביצוע עבירה, חדלה העבירה עצמה מלשמש עילה לנזקקותו.¹³² שרון טוען כי פרקטיקה זו בעייתית משום שאם הקטין יזוכה או התיק יסתיים בפטור ללא צו, המשמעות היא שהקטין לא יעבור הליך טיפולי,¹³³ ולכן לדידו, יש להסתפק בקיומו של חשד סביר לביצוע העבירה, כמו בהליכי מעצר. גישה זו של אלי שרון בעייתית משום שהיא מעלה שאלות לגבי שימוש בהליך פלילי על מנת לכפות טיפול, וכן לגבי חזקת החפות.

כך גם לגבי התיישנות - ההתיישנות בהליך הפלילי לגבי קטינים שהיא שנה מיום ביצוע העבירה, לא חלה במקרה שמשתמשים בביצוע העבירה על מנת לקבוע נזקקות של הקטין. כלומר: ניתן להתייחס לעצם ביצוע העבירה גם אם חלפה שנה ויותר מיום ביצועה לכאורה. עם זאת, ככל שמועד ביצוע העבירה מתרחק, כך יתקשו להוכיח נזקקות רק מטעם זה.¹³⁴

עילות נוספות המיוחסות להתנהגות הקטין היא שוטטות, פשיטת יד ורוכלות. עוד בפקודת העבריינים הצעירים התייחסו לשוטטות כעילה להגנה על הקטין.¹³⁵ המונח 'משוטט' בחוק מתכוון למשמעות הפשוטה של

¹²⁸ שרון, לעיל ח"ש 72, בעמ' 360.

¹²⁹ הסבר מקיף מדוע נערות יטופלו במסגרת החוק האזרחי יהיה בפרק הזן בנערות במשפט.

¹³⁰ פרוטוקול ישיבה מס' 9 של ועדת השירותים הציבוריים, 3 (16.02.1960).

¹³¹ שרון, לעיל ח"ש 72, בעמ' 339.

¹³² שם, בעמ' 340.

¹³³ בניגוד לקטינה שתודה בביצוע העבירה, ואז כן תעבור הליך טיפולי.

¹³⁴ שרון, לעיל ח"ש 72, בעמ' 344.

¹³⁵ ס' 16(1)(ב) לפקודת העבריינים הצעירים "אם נמצא נודד, באין לו בית או מקום מושב קבוע, או אמצעי מחייה גלויים".

המילה: קטין שנמצא מסתובב או משוטט באפס מעשה ללא השגחה או מסגרת-חינוכית ביום, או בשעת לילה מאוחרת ללא סיבה או מטרה.

המונח פשיטת יד נקבע גם הוא בפקודת העבריינים הצעירים,¹³⁶ והוכנס לתוך חוק הנוער. השופט אלי שרון, טען כי תופעות אלו של קטינים פושטי יד הולכות ומתמעטות, ולרוב נעלמו לחלוטין כך שאין כמעט בקשות נזקקות המבוססות על עילה זו.¹³⁷ האיסור על רוכלות חל רק על קטינים מתחת לגיל המותר לפי חוק עבודת נוער,¹³⁸ גיל חמש-עשרה. מעל גיל זה יש אפשרות לעבוד לפי חוק. עם זאת, גם סעיף זה ריק מתוכן משום שגם עילה זו כעילת נזקקות בלעדית כמעט ולא הובאה בפני בית המשפט.¹³⁹

4.4. עילות נזקקות הקשורות לתנאי הסביבה

סעיף (5)2 מתייחס לקטין הנתון להשפעה שלילית או שחי במקום המשמש דרך קבע מקום עבירה וכן לתנאי סביבת מגוריו ומחייטו של הקטין. ניתן לחלק סעיף זה לשתי עילות: נתון להשפעה שלילית הוא מונח ערטילאי הכפוף גם הוא לפרשנות, כאשר אין בחוק הגדרה למושג זה או קווים לתחום אותו. מדובר בשאלה ערכית אשר יש לבדוק עובדתית בכל מקרה ומקרה; מגורים במקום המשמש דרך קבע מקום עבירה היא עילה שיותר קל לתחום אותה והיא לא כפופה לשיקולים סובייקטיביים לרוב. מקורה של עילה זו הוא בפקודת העבריינים הצעירים,¹⁴⁰ והכוונה בעיקר למקום המשמש תחנת סמים או מקום שעוסקים בו בזנות.

4.5. סכנה כללית

על מנת להחיל נזקקות גם על סיטואציות שלא הוסדרו בסעיפים קודמים, הוחלט להוסיף את סעיף (6)6: שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת" כעילת סל, שתכיל מצבים שלא ניתן לצפות אותם. כפי שאמר השופט אלי שרון: "המצאיות מורכבת ממשנתנים אין סופיים, והסכנות מרובות ובלתי ניתנות לחיזוי מראש. לפיכך, ראה המחוקק להוסיף עילת נזקקות כללית וגורפת, "עילת סל", אשר ניתן לכלול בה כל דבר שיש בו הפוגע בשלומו הגופני או הנפשי של הקטין או מסכן אותו, לרבות חשש לסכנה כזו."¹⁴¹

עילה זו מכילה בתוכה אלימות גופנית; התעללות מכל סוג: מינית, נפשית, מילולית, פיזית; ניסיונות אובדניים; עיסוק בזנות; ועוד. כך, מצוקתם של קטינים יכולה לבוא לידי ביטוי בדרכים שונות, עקב נסיבות ומצבים שלא תמיד ניתן לחזותם מראש, שיגרמו לשורה של התנהגויות שיכולות להוות סכנה לקטין או להוביל אותו למצוקה נפשית או גופנית ויחייבו התערבות סמכותית על מנת לסייע ולטפל בו. עם זאת, הייחודיות בעילת נזקקות זו מול האחרות היא שהניסוח שלה גם צופן פני עתיד: "עלול להיפגע". ומכיוון שעדיין לא ניתנה הנבואה לאף אדם, מונח זה יכול להיות ריק מתוכן, או, שניתן ליצוק לתוכו הנחות סמויות לגבי עתיד אפשרי של הקטין. השופט אלי שרון התייחס לכך שעילה זו נותנת מקום לתפיסות אישיות סובייקטיביות: "עילת גג זו נותנת פתח רחב למסקנות המושפעות מהנסיבות, לפי תנאי המקום והזמן, ואף לפי דעותיו והשקפת עולמו של פקיד

¹³⁶ ס' 16(1)א לפקודת העבריינים הצעירים: "מצאוהו פושט יד או מקבל נדבות..."

¹³⁷ שרון, לעיל ה"ש 72, בעמ' 345.

¹³⁸ ס' 2 לחוק עבודת הנוער, התשי"ג-1952.

¹³⁹ שרון, לעיל ה"ש 72, בעמ' 345-346.

¹⁴⁰ ס' 16(1)ז לפקודת העבריינים הצעירים: "מתאכסן או דר בבית או בחלק של בית המשמש לזונה לשם זנות, או חי בתנאים אחרים שיש בהם כדי להביא את הילד או הנער לכדי פיתוי או זנות, או לזרזו או לסייע לו בכך".

¹⁴¹ שרון, לעיל ה"ש 72, בעמ' 349-350.

הסעד. עילה זו עומדת בפני עצמה ופקיד סעד רשאי למלא את תוכנה בעובדות המאששות אותה. אך ניתן, ולעיתים קרובות מוטב, לצרפה לכל אחת מהעילות האחרות המוגדרות בחוק הנוער, שהרי כולן באות להצביע על הסכנה הנשקפת לשלומם של הקטיין.¹⁴²

4.6. תקופת הנזקות

על פי סעיף 13 לחוק הנוער, תוקף החלטה על נזקות מוגבל לשלוש שנים, אך בית המשפט רשאי להאריך מפעם לפעם לתקופה שלא עולה על שלוש שנים. זהו סעיף כללי המתייחס לכלל ההחלטות לפי חוק הנוער (מלבד החלטות ביניים שתוקפן הוא לשלושים יום).¹⁴³ בפועל, נהוג לתת צו לפי חוק הנוער לתקופה של שנה, ולהאריך אותו כל פעם במידת הצורך.

על פי סעיף 14 לחוק, בית המשפט רשאי לשנות החלטה שניתנה לפי בקשת הקטיין, האחראי עליו, עו"ס לחוק הנוער, ידיד או כל אדם שהוטלה עליו חובה לפי חוק זה, להאריך או לקצר את המועדים שנקבעו בהחלטה. אולם, הסעיף קובע שבית המשפט לא יזדקק לשינוי כזה בתקופה הפוחתת משלושה חודשים. כלומר, הסעיף מגביל פניה לבית המשפט בעניין החלטה מסוימת לשלושה חודשים.

5. דרכי טיפול והשגחה

סעיף 3 לחוק הנוער קובע כי: "היה עובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) סבור שקטיין הוא נזקק ושלמען הטיפול בו וההשגחה עליו יש צורך בהחלטת בית המשפט, משום שאין הסכמת האחראי על הקטיין, או שהוא מסכים אך אין הקטיין מציית לו, רשאי הוא לפנות בבקשה אל בית המשפט לנקוט באחת או באחדות מהדרכים לפי סעיף זה, ומשנוכח בית המשפט כי הקטיין הוא נזקק, רשאי הוא –

(1). לתת לקטיין או לאחראי עליו כל הוראה הנראית לבית המשפט דרושה לטיפול בקטיין או להשגחה עליו, כולל לימודיו, חינוכו ושיקומו הנפשי;

(2). להעמיד ידיד לקטיין שישמש גם יועץ לאחראי עליו ולקבוע סמכויותיו ותפקידיו;

(3). להעמיד את הקטיין תחת השגחתו של עובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה);

(4). להוציא את הקטיין ממשמורתו של האחראי עליו, אם ראה בית-המשפט שאין דרך אחרת להבטיח את הטיפול וההשגחה, ולמסור אותו למשמורתה של רשות סעד אשר תקבע את מקום חסותו, או להורות על החזקתו במעון או במעון נעול כמשמעותם בחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971;

(5). להורות כי הקטיין ייבדק או יטופל לפי סעיפים 33 עד 34;

(6). להורות על מסירת תוצאה חיובית של בדיקה לגילוי נגיפי איידס בקטיין, לאחראי עליו.

סעיף שלוש לחוק הנוער מפרט מהן דרכי הטיפול האפשריות בקטיין אשר הוא או הוריו אינם מסכימים לטיפול שהוצע על ידי לשכת הרווחה. אין אפשרות לבית המשפט לטפל בקטיין לפי סעיף זה אם הקטיין לא הוכרו כקטיין

¹⁴² שם, בעמ' 350.

¹⁴³ ס' 12 לחוק הנוער (טיפול והשגחה).

נוקק. לאחר שהקטין הוכרז כנזקק תגיש העו"ס לחוק נוער תסקיר המפרט מהי דרך הטיפול המוצעת על ידי לשכת הרווחה. להורים או לקטין יש אפשרות להגיב לטענות המופיעות בתסקיר.

דרכי הטיפול האפשריות מתחלקות לטיפול בקהילה, במסגרות אשר נמצאות בקהילה, טיפול פרטני או קבוצתי, לקטין או לכל המשפחה (סעיף 13(1)-(3)), וכן טיפול במסגרת חוץ ביתית (סעיף 3(4)), כאשר לבית המשפט יש סמכות לתת כל הוראה לקטין או לאחראי עליו הנדרשת לטיפול בה. סעיף 3(5) מתייחס לטיפול פסיכיאטרי בקטין. סעיף 3(6) מורה לגלות על בדיקה חיובית של נגיפי איידס לאחראי על הקטין.¹⁴⁴

5.1. טיפול בקהילה

סעיפים 13(1)-(3) מתמקדים באפשרויות טיפול הקיימות במסגרת הקהילה לקטין, ומתייחסים לאפשרות של בית המשפט להורות לקטין או לאחראים עליה לבצע פעולות מסוימות. כך, בית המשפט יכול לחייב קטין להתייצב לשיחות אצל עו"ס, להימנע משוטטות מחוץ לבית בשעות מסוימות, לחייב אותו ללכת למסגרת לימודים או עבודה ואפילו לאסור עליו להתראות עם אנשים מסוימים. כן, יכול בית המשפט לחייב את האחראי על הקטין לקחת אותו לבדיקות מסוימות, לשלוח אותה למסגרת לימודית, לדאוג לה ללבוש ולמזון ראויים ולאפשר לסומכת/תומכת מטעם לשכת הרווחה להיכנס לביתם על מנת שתוכל לסייע להם בהכוונה ומתן כלים לגידול הקטין.

לבית המשפט סמכות למנות לקטין ידיד. אין הגדרה ברורה למהו ידיד מלבד התייחסות בסעיף 6 לחוק הנוער לכך שיש למנות ידיד מאותה דת של הקטין.

ידיד יכול להיות מי שבית המשפט רואה לנכון כדמות שתוכל לשמש תומכת לקטין. ידיד יכול להיות קרוב משפחה, מדריך בתנועת נוער או מטעם תנועה חברתית כלשהי, מורה מבית הספר וכולי. מכיוון שאין הגדרה בחוק לידיד, יכול שימונה לקטין ידיד שאף הוא קטין. מינוי ידיד אינו מותנה בהסכמת הקטין או האחראי עליו, אולם יש צורך שהידיד יסכים למינויו ככזה. בית המשפט רשאי לתחום את גבול סמכויותיו ואחריותו של הידיד, וכן הוא רשאי לכפות על האחראי על הקטין לשתף עמו פעולה גם אם זה פוגע בסמכויותיו, חובותיו וזכויותיו של האחראי כלפי הקטין.¹⁴⁵

העמדת הקטין תחת השגחתה של עו"ס לחוק נוער היא דרך נוספת לטפל בקטין במסגרת הקהילה. אין בחוק פירוט של מה השגחה זו כוללת, אולם בתקנות הנוער¹⁴⁶ נקבע כי על העו"ס לחוק נוער לדאוג לפקח על שלומו של הקטין ולביצוע החלטות בית משפט לפי הוראות התע"ס. בפועל, מי שמלווה את הטיפול הקטין היא עו"ס בני נוער בלשכת הרווחה, היא המטפלת בקטין ואחראית על מימוש התכנית הטיפולית שנבנתה לו. בנוסף, תוכן התכנית הטיפולית כפוף למשאבים שיש לכל רשות מקומית.

¹⁴⁴ חוק לגילוי נגיפי איידס בקטינים, התשנ"ו-1996. על פי סעיף 1 לחוק אין למסור תוצאות בדיקת נגיפי איידס לאחראים על הקטין אם הוא מתנגד לכך. עם זאת, לבית משפט לנוער קיימת סמכות למסור לאחראי תוצאות חיוביות של בדיקה זו אם יש בכך צורך בהתאם לדרכי הטיפול הנדרשות לקטין.

¹⁴⁵ שרון, לעיל הי"ש 72, בעמ' 394-397.

¹⁴⁶ ס' 8 לתקנות הנוער.

החלטה על נזקקות ודרכי טיפול והשגחה אינה מנתקת את האפוטרופסות של ההורים על הקטין. כל עוד אין ניתוק אפוטרופסות, שהוא הליך נדיר וקיצוני, אזי כל החלטה בנושא רפואי או בענייני רכוש היא של הורי הקטין.

5.2. סעיף 3(4): הוצאה ממשמורת

הפעלת סעיף זה תתקיים כאשר אין הסכמה של הקטין או של הוריו לתשמה חוץ ביתית, וכאשר יש צורך שבית המשפט יכפה את אופן הטיפול הנחוץ לפי לשכת הרווחה על הקטין. צווי הוצאה ממשמורת ניתנים בדרך כלל לתקופה של שנה לפחות, כאשר במקרים חריגים יחסית יינתן צו הוצאה ממשמורת לתקופה של מספר חודשים בלבד.

החלטות על הוצאת קטין ממשמורת הוריו הן החלטות קשות ומורכבות. כאשר עו"ס לחוק נוער ממליץ לבית המשפט להוציא את הקטין ממשמורת הוריו הוא לא יוכל לדעת בוודאות שזוהי החלופה הטובה ביותר עבור הקטין, שתבטיח את שלומו ותמנע התעללות נוספת בו, או מה היה קורה אילו בחרו חלופה אחרת.¹⁴⁷ להחלטה על הוצאה ממשמורת ההורים יש השלכות רבות וקשות, בטווח הקצר ובטווח הארוך, שיכולות לעלות לכדי בעיות פסיכולוגיות, פסיכיאטריות, חברתיות וחינוכיות.¹⁴⁸ עם זאת, קשה לדעת על סמך מחקרים האם בעיות אלו נגרמו כתוצאה מההשמה החוץ ביתית, מהבעיות מהם סבלו הקטינים בביתם או משילוב שלהן.

כפי שנאמר לעיל, גם הוצאה ממשמורת אינה ניתוק אפוטרופסות, כלומר ההורים עדיין אחראיים על הקטין. כפי שנאמר על ידי השופטת סביונה רוטלוי: "למעשה, בחירה בדרך הטיפול של צו משמורת על פי סעיף 3(4) לחוק הנוער מתייחסת בעיקר למשמורת הפיזית של הקטין ולא למשמורת הרוחנית. אכן, אין בחוק הסדר ממצה ומשביע רצון למצב זה, שבו נלקח קטין ממשמורת הוריו וביתם בתוקף צו של בית משפט ומושם במשמורת רשות הסעד, כאשר אין הגדרה לחלוקת האחריות בתחומים רבים האופפים את חייו של הקטין, החל מתחומים הנוגעים לבריאותו וכלה בתחומים הנוגעים לחינוכו. אולם, ברור הוא, כי אין בצו משמורת על פי סעיף 3(4) לחוק הנוער כדי לבטל קיומה של משמורת טבעית או משמורת על פי צו של הורה על ילדו".¹⁴⁹

מכאן, אין בהוצאה ממשמורת ניתוק הקשר שבין הקטין להוריו, אלא השמה במסגרת חיצונית לביתו של הקטין, על מנת לאפשר טיפול אינטנסיבי וכוללני יותר. עם זאת, לשון החוק אינה מסדירה באופן ברור מהי ההפרדה ומהן הסמכויות החוריות שנותרות בידי הורי הקטין, ומה בסמכות מסגרת ההשמה. על כן, במסגרת חקיקת חוק האומנה בשנת 2016, נושא הסמכויות הוסדר בצורה מפורשת, מהן סמכויות ההורים הביולוגיים ומהן סמכויות הורי האומנה.¹⁵⁰ עם זאת, אין עדיין מענה בחוק הנוער לשאר מסגרות ההשמה החוץ ביתיות: פנימיות, הוסטלים ומעונות נעולים.

¹⁴⁷ דודזון-ערד, לעיל ה"ש 107 בעמ' 398.

¹⁴⁸ שם, בעמ' 399.

¹⁴⁹ ע"מ (תי"א) 1161/00 פלונית נ' היועהמ"ש לממשלה ואח' (פורסם בנבו) (2001).

¹⁵⁰ פרק ה' לחוק האומנה לילדים, התשע"ו-2016 המתייחס, בין היתר, לסמכויות האומן, אחריות האומן, שמיעת הורי אומנה בדיונים ועוד.

כעת אבחן את מרכיבי סעיף 3(4) להוצאת קטין ממשמורת:

5.2.1 "להוציא את הקטין ממשמורתו של האחראי עליו"

הוצאה ממשמורת במסגרת חוק הנוער אמורה לחול בעקבות קיומן של עילות מיוחדות וקיצוניות, הגורמות לכך שטובתו של הקטין היא לגדול שלא בביתו ולהוציאו מרשות הוריו. עם זאת, טובת הקטין אינה השיקול היחיד אלא היא משולבת עם עילות וגורמים נוספים הרלוונטיים לאותו קטין ומשפחתו. בית המשפט מכריע על סמך תסקיר של העו"ס לחוק נוער, וכן, במידת הצורך רשאי לבקש גם חוות דעת מגורמים מומחים הרלוונטיים למצבו של הקטין (פסיכולוג, פסיכיאטר וכו').

5.2.2 "אם ראה בית-המשפט שאין דרך אחרת להבטיח את הטיפול וההשגחה"

הוצאה ממשמורת מבטאת צורך להגן על שלומו הגופני והנפשי של הקטין, על מנת להבטיח את התפתחותו החיובית. הכוונה אינה לנתק את הקטין מהוריו, ממשפחתו ומביתו, אלא להעבירו למסגרת שתאפשר את התפתחותו הנאותה ותבטיח את שלומו, טובתו וטיפול מיטבי עבורו. העברה למסגרת כזו צריכה לעמוד במבחנים אובייקטיביים, שיבחנו על ידי בית המשפט, אך תלויים במצבו הסובייקטיבי של הקטין ושל משפחתו, כאשר מדובר בקשת רחבה מאוד של משתנים המושפעים מהצרכים ומהנסיבות שלהם.¹⁵¹ כך למשל, בין יתר השיקולים המנחים את בית המשפט הם טובתו של הקטין, הגנה על שלומו הגופני או הנפשי, מתן טיפול שהוא זקוק לו, חינוכה ושילוב במסגרת לימודים המתאימה לו, ואף הענקת ערכים חברתיים.¹⁵² על העו"ס לחוק נוער לשכנע את בית המשפט, באמצעות תסקיר או טיעונים בעל פה, כי אין דרך טיפולית אחרת עבור אותו קטין.

5.2.3 "ולמסור אותו למשמורתה של רשות סעד אשר תקבע את מקום חסותו"

רשות הסעד היא היום המחלקה לשירותים חברתיים במקום המגורים של הורי הקטין. על העו"ס לחוק נוער מוטלת החובה לנסות ולמצוא עבור הקטין את מסגרת ההשמה המתאימה ביותר עבורו ועבור דרכי הטיפול בו ולהסדיר את השמתו בו. "הדבר נתון לשיקול דעתה (של העו"ס לחוק נוער- ש.ר.), בהתחשב במסגרות הטיפוליות העומדות לרשותה ובמגבלות התקציביות והמנהליות".¹⁵³ כמו כן, עליה ליידע את בית המשפט מה מקום החסות שנקבע עבור הקטין.¹⁵⁴ בית המשפט לא מתערב בהחלטה על מקום ההשמה מבחינה מהותית או גיאוגרפית, כלומר שיקול הדעת לגבי מסגרת ההשמה נתון באופן בלעדי לעו"ס לחוק נוער, אך הוא רשאי לדרוש נתונים על המסגרת ועל מידת התאמתה לקטין. המשמעות היא שניתן להשים קטין באופן הרחוק ממקום מגורי משפחתו והוריו, מה שיקשה עליהם לבקר אותו במסגרת. כמו כן, כאשר מדובר במסגרת נעולה יש לעיתים רשימת המתנה ארוכה להיכנס למעון, דבר שגורם לכך שבזמן ההמתנה למסגרת הקטין עלול להישאר בביתו (אותו בית שהוחלט שהוא אינו יכול להישאר בו בגלל התעללות או הזנחה). זהו אחד הכשלים והקשיים החמורים ביותר של ההשמה החוץ ביתית אשר אינו בא לידי פתרון כבר שנים רבות. עם כתיבת שורות אלו הוגש על ידי האגף לסיוע משפטי בג"צ בנושא ההמתנה והתור הקיים לכניסה למעונות נעולים.¹⁵⁵ ביום 31.1.18 התקיים דיון ראשוני בעתירה בו

¹⁵¹ שרון, לעיל ח"ש 72, בעמ' 409; רע"א 5657/13 פלונית נ' המחלקה לשירותים חברתיים ת"א. (2013).

¹⁵² שרון, לעיל ח"ש 72, בעמ' 411.

¹⁵³ שם בעמ' 421.

¹⁵⁴ תקנה 9 לתקנות הנוער (טיפול והשגחה)(הוראות שונות).

¹⁵⁵ <http://kanisrael.co.il/wp-content/uploads/2017/12/%D7%91%D7%92%D7%A6-%D7%94%D7%A1%D7%99%D7%95%D7%A2-%D7%94%D7%9E%D7%A9%D7%A4%D7%98%D7%99->

נקבע כי על המדינה להשיב על הטענות העולות בבג"צ לגבי התור הקיים למעונות הנעולים ולטענה בדבר הכשל המובנה בכך שבגלל 'אילוצים מערכתיים' קטינים נשארים במקומות העלולים לפגוע בהם.

5.2.4 "או להורות על החזקתו במעון או במעון נעול כמשמעותם בחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971"

מעון ומעון נעול הוגדרו בחוק הנוער שפיטה וענישה כך:

מעון: מקום המשמש למגורים או למשמורת של קטינים מחוץ למשפחתם, שהמונה על המעונות הפנה אליו קטין לאחר שבית-משפט לנוער ציווה לפי חוק זה על החזקתו במעון;

מעון נעול: מקום המשמש למגורים או למשמורת של קטינים מחוץ למשפחתם וחופש המוחזקים בו מוגבל, ושר הרווחה והשירותים החברתיים הכריז כי הוא מעון נעול לעניין חוק זה.¹⁵⁶

כלומר, מי שיכול להחליט על השמה במעון נעול זה רק בית המשפט. אין אפשרות להעביר קטין שניתן לו צו למעון, למעון נעול, אלא אם מראש במסגרת הצו למעון נעול איפשרו מעבר בין מעונות שונים ללא צורך בדיון משפטי לפני כן (צו גמיש).

עבודת המעונות והמעונות הנעולים מוסדרת בתקנות הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול)(תנאי החזקת קטינים במעון או במעון נעול), תשע"ד-2014. חלק זה של סעיף החוק ממחיש את העירוב שיש בין שני חוקי הנוער, הפלילי והאזרחי. זה ממחיש, בין היתר, שמבחינה טיפולית-מהותית אין הפרדה בין קטינים שביצעו עבירה פלילית לבין קטינים שהוצאו מביתם עקב התעללות והזנחה לפי חוק הנוער. הטיפול הניתן לנערים בכל מקרה הוא זהה.

5.3. אמצעי חירום והחלטות ביניים - סעיפים 11 ו-12

סעיפים אלו, המקבילים למתן סעד זמני בהליכי סדי"א, נחקקו על מנת לאפשר לשירותי הרווחה במקרי חירום טיפול גם ללא הנטל של הוכחת נזקקות:

5.3.1 אמצעי חירום

הפעלת אמצעי החירום מוסדרת בסעיף 11 לחוק:

11. (א) היה עובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) סבור כי קטין הוא נזקק ונשקפת לו סכנה תכופה או שחוא זקוק לטיפול רפואי או אחר שאינו סובל דיחוי, רשאי הוא לנקוט בכל האמצעים הדרושים לדעתו למניעת אותה סכנה או למתן אותו טיפול אף ללא הסכמת האחראי על הקטין, ובלבד שלא יוחזק קטין יותר משבוע ימים מחוץ לרשותו של האחראי עליו אלא באישור בית המשפט.

[%D7%9E%D7%A2%D7%95%D7%A0%D7%95%D7%AA-%D7%97%D7%A1%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%A0%D7%95%D7%A2%D7%A8-%D7%A0%D7%92%D7%93-%D7%9E%D7%A9%D7%A8%D7%93-%D7%94%D7%A9%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9F_07-12-17.pdf](#)
¹⁵⁶ סי 1 לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול).

(ב) אין בהוראות סעיף קטן (א) כדי להסמיך עובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) להורות ללא הסכמת האחראי על הקטין, כי הקטין ייבדק בדיקה פסיכיאטרית או כי יאושפז בבית חולים, אך רשאי העובד הסוציאלי לנקוט אחת מאלה:

- (1). לפנות בעניינו של הקטין לפסיכיאטר מחוזי, על מנת שישקול אם להורות כי הקטין יובא בדחיפות לבדיקה פסיכיאטרית לפי סעיף 6 לחוק טיפול בחולי נפש;
- (2). להביא קטין לבית חולים לשם בדיקה רפואית, נפשית וגופנית, בידי פסיכיאטר מומחה לילדים ולנוער, לצורך החלטה לפי סעיף 5 לחוק טיפול בחולי נפש.

מדובר במצבים שבהם העו"ס לחוק נוער סובר כי מצב הקטין, התנאים שבהם הוא נמצא ותכיפות הסכנה הנשקפת לשלומו דורשים הפעלת סמכויות חירום. ניתן לנקוט באמצעי חירום בכל עת וללא קשר להליכים משפטיים אחרים המתנהלים בעניינו של הקטין או בבימ"ש לנוער או בערכאות אחרות ואף בלא שיתנהל כל הליך אחר. אין הגבלה לגבי מספר הפעמים שבהן ניתן להפעיל סמכויות חירום לגבי קטין מסוים. ככל ששב ועולה מצב החירום, בנסיבות דחופות שאינן סובלות דיחוי, רשאי עו"ס לחוק נוער להפעיל את סמכותו לפי סעיף זה.¹⁵⁷

5.3.2 החלטות ביניים

סעיף 12 לחוק קובע:

"רשאי בית המשפט בהחלטת ביניים, אף לפני שמיעת הקטין או האחראי עליו ולפני קבלת תסקיר, להורות על נקיטת אמצעים זמניים לגבי הקטין ולאשר אמצעי חירום שנקטו לגביו על ידי עובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה); החלטת ביניים כאמור תפקע כעבור שלושים יום מיום הינתנה אם לא הוארכה תקופת תקפה כאמור בסעיף 14".

פניה למתן החלטת ביניים לפי סעיף 12 לחוק הנוער, נועדה על מנת לתת טיפול שאינו סובל דיחוי, לשם הבטחת שלומו ולמניעה מיידיית של נזק או סכנה לקטין.¹⁵⁸ כמו כן, עו"ס לחוק נוער יכולה לפנות לבית המשפט בבקשה לסעד זמני כשלב מקדים להליך הנזקקות או במטרה לערוך בדיקות נוספות לקראת פניה לבית המשפט בבקשה לנזקקות. בבקשה לפי סעיפים אלו, די בהוכחה לכאורה לגבי מצבו של הקטין, אין צורך לבדוק את מהימנות העובדות, וגם חשד סביר לקיומה של סכנה לשלומו הפיזי או הנפשי של הקטין מספיק בשביל לפנות לבית המשפט.

החלטת ביניים מהווה החלטה שיפוטית מוסמכת, המשקפת את עמדת בית המשפט לגבי מה שנחוץ לטיפול בקטין במועד בו ניתנה ההחלטה וחלים עליה החוראות הכלליות של תקנות סד"א. תקופת החלטת ביניים מוגבלת ל- 30 יום אולם ניתנת לשינוי בכפוף להוראות סעיף 14 לחוק הנוער.¹⁵⁹ אמצעים זמניים מוגבלים

¹⁵⁷ שרון, לעיל הי"ש 72, בעמ' 138-139.

¹⁵⁸ שם, בעמ' 295.

¹⁵⁹ ס' 14 לחוק הנוער (טיפול והשגחה): "רשאי בית המשפט, לפי בקשת הקטין, האחראי עליו, ידיד, עובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) או כל אדם שהוטלה עליו חובה בהחלטה לפי חוק זה, לשנות החלטה שניתנה לפי חוק זה, להאריך או לקצר תקופת תקפה, לבטלה או לתת הוראות להוצאתה לפועל; ואולם רשאי בית המשפט שלא להיזקק לבקשה כאמור אלא אחת לשלושה חדשים".

בזמן עקב הפגיעה החמורה שלהם בתא המשפחתי. כמו כן, בית המשפט רשאי לקבוע מספר אמצעים זמניים כאשר לצורך הגנה על הקטין יש למצוא לו סידור ארעי.¹⁶⁰

כפי שנאמר לעיל, לעיתים יוגשו לבית המשפט לנוער בקשות לפי סעיף 12 לחוק עוד לפני שנפתחו הליכים לפי סעיף 2 להכרה בקטין כנוזק. כמו כן, יתכנו מקרים שבהם ההליכים יסתיימו באמצעי חירום וסעדים זמניים ללא כל הליך עיקרי משום שהמענה שניתן הספיק עבור אותו קטין, או לחילופין הטיפול בקטין עבר להיות תחת סמכותו של חוק אחר (כגון חוק האימוץ) וכתוצאה מכך גם הטיפול עבר לבית משפט אחר. בקבלת החלטה על הפעלת אמצעים זמניים אין חובה על בית המשפט לשמוע את הקטין.

5.4. ערעור

ערעור על החלטה לפי חוק הנוער הוא ערעור בזכות, והוא יוגש לבית המשפט המחוזי, וידון בפני דן יחיד אשר הוא שופט נוער.¹⁶¹ שופט המחוזי הדן בתיק ממונה כשופט נוער ועובר הכשרה בהתאם. כלומר- לא כל שופט בבית המשפט המחוזי הוא שופט נוער. את הערעור יכולים להגיש הן ההורים, לשכת הרווחה וכן הקטין.

6. ייצוג

הזכות לייצוג משפטי ולהגנה היא זכות יסוד. עם זאת, אין חובה על פי חוק הנוער למנות מייצג להורים או לקטין. למרות מורכבות ההליך, יכול שיתקיים דיון משפטי מבלי שלהורים או לקטין יהיה ייצוג משפטי.

עו"ס לחוק נוער מייצגת את עצמה, אולם על פי תקנות סד"א יש לה זכות לבקש מב"כ היועמ"ש לייצגה בכל הליך המתנהל בבית המשפט לנוער.¹⁶² אין נתונים האם אכן בפועל זה מתקיים, אולם ככל הידוע לי, ובכל הדיונים בהם אני נכחתי, העו"ס לחוק נוער ייצגה את עצמה.

ההורים, שהם המשיבים בהליך, רשאים לפנות לעו"ד שייצג את שניהם יחד או לחילופין כל אחד מהם רשאי לפנות לעו"ד שייצג אותו במסגרת ההליך. ההורים רשאים לפנות לאגף לסיוע משפטי אזרחי לקבל ייצוג בכפוף למבחנים כלכליים של הסיוע המשפטי. הקטין זכאי לייצוג ללא עלות.

לפי סעיף 8 לחוק הנוער קיימת אפשרות למנות לקטין אפוטרופוס לדין: "בית המשפט הדן בעניינו 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". מינוי לפי סעיף זה כפוף לשיקול דעת בית המשפט וארחיב עליו בהמשך.

הזכות לייצוג הוכרה והוסדרה בישראל בהליכים משפטיים שונים עבור קטינים, בעיקר בהליכים פליליים.¹⁶³ בהליכי טיפול והשגחה, הנדונים במחקר זה, הזכות לייצוג של קטינים אינה מחויבת על פי חוק. במסגרת ההליכים עצמם, רק כאשר נפתח תיק בבית המשפט ניתנת הפנייה לייצוג על ידי האגף לייצוג קטינים

¹⁶⁰ שרון, לעיל ה"ש 72, בעמ' 295.

¹⁶¹ ס' 16 לחוק הנוער (טיפול והשגחה).

¹⁶² שם, בעמ' 206; תקנה 31 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984.

¹⁶³ חוק הסנגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995 ותקנות הסנגוריה הציבורית, התשנ"ו-1996. ייצוג קטינים בהליכים פליליים הוסדר בתקנות הסנגוריה ולא בחקיקה ראשית. גם כאן במסגרת הליכים שונים לא תמיד יהיה ייצוג לקטינים, למשל- בתיקי תעבורה אין להם זכות לייצוג. כך, גם חוק נפגעי עבירה, התשס"א-2001 ותקנות זכויות נפגעי עבירה, התשס"ב-2002, מסדירים, בין היתר, את זכויותיהם של קטינים נפגעי עבירה (ככל שאר נפגעי העבירה), כלומר- זה לא הסדר חקיקתי ספציפי לקטינים בלבד.

בסיוע משפטי, ואין הכרח שתינתן הפניה כזו בכל תיק. בהליכים טרום-משפטיים כגון וועדות-תכנון טיפול, שבמסגרתם דנים באפשרויות הטיפול הרלוונטיות עבור אותו קטין, אין פניה מוסדרת לקבלת ייצוג משפטי. זאת למרות החלטה שניתנה על ידי הוועדה לזכויות הילד של האו"ם שקבעה כי: "...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".¹⁶⁴

6.1. החשיבות של מנוי עורך דין מייצג לקטין במסגרת הליכי טיפול והשגחה

הליכי טיפול והשגחה נפתחים בגלל פגיעה, מצוקה, הזנחה ותפקוד בעייתי של המסגרת המשפחתית, משמע – הקטין, שהחליך מתקיים בעניינו, חווה משבר ופגיעה מהותית, שהובילו להתערבות מערכת הרווחה בעניינו. על הקטין במסגרת החליך להתמודד הן עם המצוקה שהובילה לפתיחת החליך והן עם ההשלכות האפשריות ומרחיקות הלכת של אותה מצוקה על חייו, כולל התמודדות עם תוכנית הטיפול שנבנתה עבורו. הליכי טיפול והשגחה ננקטים בעקבות מקרים חברתיים ואנושיים קשים ביותר, כאשר בחלק מהמקרים מדובר בפגיעות שנעשו על ידי ההורים או קרוב משפחה אחר. קטינים אלו נמצאים במצב רגשי, נפשי ולעיתים פיזי קשה ביותר, כאשר האמון הבסיסי ביותר שלהן בבני אדם נפגע. על סמך מחקרים נקבע כי השפעתן של פגיעות אלו על קטינים באות לידי ביטוי בכל היבט אפשרי של חייהם: חינוכי, פסיכולוגי, פיזי, רגשי וחברתי.¹⁶⁵ כל פגיעה בקטין, ובמיוחד כשמקורה מתוך הבית, פוגעת ומערערת את תחושת האמון הבסיסי, דימוי עצמי, שיוך משפחתי וחברתי, חוסן נפשי וההתפתחות התקינה. כך, כל מצב סיכון עשוי להגביר את ההסתברות למצב סיכון חמור יותר. לדוגמא: בריחה של קטין ממוסד ההשמה החוץ ביתית עלול לחשוף אותו לחיים ברחוב, זנות, סמים ואף פתיחת תיק פלילי לאותו קטין על הפרת הוראה חוקית של בית המשפט.

בנוסף, כאשר נפתח חליך טיפול והשגחה עולה אפשרות ממשית של ניגוד עניינים בין הקטינים לבין הוריהם, במיוחד במקרים שבהם פתיחת החליך היתה כתוצאה ממעשה או מהזנחה של ההורה. חליך טיפול והשגחה יכול להוביל כאמור, אף להוצאת הקטין מהבית למסגרת חוץ ביתית, ניתוקו מהמעגל הקרוב אליו, ממהלך החיים המוכר לו, ועל כן זכויותיו הבסיסיות של הקטין: לחירות, לזהות, לעיתים הזכות על גופו, להשתייכותה הקהילתית והמשפחתית, כולן עלולות להיפגע. כפי שנכתב בדוח ועדת המשנה של ועדת רוטלוי לעניין ייצוג בהליכים אזרחיים: "השפעתם הגדולה של הליכי טיפול והשגחה על חיי הילד וסמכותה הרחבה של מערכת הרווחה לפעול בענייני מחייבים הקפדה יתרה על כללי החליך החוגן. יש להבטיח כלים לבקרה ולאיוון על שיקול הדעת של מערכת הרווחה לשם בחינה מעמיקה של החלטותיה, מנקודת מבט עצמאית של הילד".¹⁶⁶

6.2. הכרה בזכות לייצוג של קטינים בהליכים משפטיים בישראל

הזכות לייצוג של קטינים בהליכים משפטיים בישראל הוסדרה באופן ספורדי וללא קוהרנטיות. החוק הישראלי מכיר באופן חלקי בזכותם של קטינים לייצוג. כפי שאתאר מיד, במספר הליכים ובהסדרים משפטיים שונים קיימת זכות לקטין לייצוג, כאשר אופן הייצוג שונה וקיימת הכרה משתנה באופן מימוש הזכות. כך במסגרת חליך פלילי, הליכי אימוץ, הליכי אומנה, הליכים במסגרת בית המשפט לענייני משפחה, הליכי הוצאה ממשמורת

¹⁶⁴ לידיה רבינוביץ "עו"ד משלי": עורכי דין לילדים ככלי למיצוי זכויות ילדים ובני נוער בהשמה חוץ ביתית" חברה ורווחה לו 2, 247 (2016) (להלן: "רבינוביץ").

¹⁶⁵ דו"ח ועדת המשנה בנושא ייצוג נפרד לילדים, לעיל, ה"ש 25, בעמ' 78.

¹⁶⁶ דו"ח ועדת המשנה בנושא ייצוג נפרד לילדים, לעיל, ה"ש 25, בעמ' 79.

והליכי אשפוז כפוי. במסגרת הליכים אלו (מלבד ההליך הפלילי) אין אחדות לגבי זהות המייצג (אפטרופוס לדין או עורך דין מייצג) ולגבי עיתוי המינוי של המייצג במהלך החליף.

6.2.1. הזכות לייצוג לפי חוק הנוער טיפול והשגחה

חוק הנוער מסדיר שתי אפשרויות לייצוג בהליכים המתקיימים לפיו, האחת מאפשרת מינוי אפטרופוס לדין, והשנייה מחייבת מינוי עורך דין מייצג.

לפי סעיף 8 לחוק הנוער, שתוקן בשנת 2000:

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

סעיף 13 לחוק הנוער קובע כי:

(א) בהליך לפי סעיף 4 לחוק טיפול בחולי נפש, בעניין 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.

סעיפים אלו מתייחסים למקרים שבהם, לפי חוק הנוער, נדרש ייצוג, כאשר סעיף 8 מתייחס לייצוג על ידי אפטרופוס לדין וסעיף 13 מתייחס לייצוג על ידי עורך דין.

6.2.2. ייצוג בהליך פלילי

במסגרת הליך פלילי לפי חוק הנוער שפיטה וענישה, קיימת זכות לייצוג נאשמים קטינים מטעם הסגוריה הציבורית. עם הקמת הסגוריה הציבורית,¹⁶⁷ הוקמו במסגרתה מחלקות נוער שאחראיות על ייצוג קטינים בהליכים פליליים. לפי תקנות הסגוריה הציבורית, ימונה לקטין סגור מהסגוריה הציבורית כאשר:¹⁶⁸

1. קטין עצור;
2. הוגש נגדו כתב אישום (למעט אישום בפני בית משפט לתעבורה בעבירה שאינה פשע);
3. הוא חשוד בעבירה שלשם בירורה הוחלט לגבות עדות לאלתר, לפי סעיף 117 לחסד"פ.

כלומר, במסגרת הליכים לפי חוק הנוער שפיטה וענישה, מובטחת לקטינים הזכות לייצוג. לא זו אף זו, מדובר בזכות מוגברת לעומת זכותם של נאשמים בגירים לייצוג. כך, קטין אשר נחקר כחשוד בביצוע עבירה זכאי להתייעץ עם עורך דין מהסגוריה הציבורית טרם החקירה (ובכפוף לסייגים).¹⁶⁹ בפועל, כאשר קטין נעצר או נחקר כחשוד, הסגוריה הציבורית באותו מחוז מקבלת הודעה, וקיים סגור כונן על מנת שיוכל לתת ייעוץ לקטין

¹⁶⁷ האפשרות למנות לקטין סגור בהליך הפלילי היתה קיימת טרם הקמת הסגוריה הציבורית, אולם השינוי המהותי בכל הנוגע לייצוג קטינים בהליכים פליליים חל עם קביעת זכות גורפת לייצוג לפי תקנות הסגוריה הציבורית (זכאות לייצוג לקטינים נוספים), תשנ"ח-1998.

¹⁶⁸ שם. סעיף 1.

¹⁶⁹ סעיף 9ט לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול). בנוסף, קיימת הצעת חוק ממשלתית לצמצם חלק מהסייגים כך שלמשל כל קטינה חשודה בביצוע עבירה תקבל ייעוץ מהסגוריה הציבורית גם אם אין כוונה לעצור אותה, ועוד.

לפני החקירה. בנוסף, בתיקון שנערך לאחרונה בחוק הסיוע המשפטי, תשל"ב-1972, הוספה הזכות לייצוג קטינים נפגעי עבירות מין ואלימות חמורות בהליכים פליליים.

6.2.3. ייצוג בהליכים אזרחיים (אפוטרופסות, אימוץ ואומנה)

סעיף 4 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות מעגן את הכלל הנוהג בשיטת המשפט הישראלית, לפיו כל פעולה משפטית של קטין טעונה הסכמת נציגו. בסעיף 15 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, הקובע את תפקידי ההורים, נקבע גם כי להורים סמכות לייצג את הקטין. על כן, ניתן ללמוד כי חלק מתפקידי ההורים הוא לייצג את ילדיהם.

בנוסף, קיימים הסדרים משפטיים ספציפיים לגבי ייצוג קטינים:

על פי סעיף 68(א) חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, לבית המשפט סמכות למנות לקטין אפוטרופוס לדין לשם שמירה על ענייניו. הסעיף מאפשר גם לנקוט ב"דרך אחרת" לשמירת ענייניו של קטין וסיפא זו שימשה בעבר להגשת בקשות למינוי עו"ד לקטין.

חוק אימוץ ילדים¹⁷⁰ קובע כי בית המשפט רשאי בכל עת, אף אם לא התבקש לכך, למנות לקטין אפוטרופוס לצורך דיון בענייני אימוצו.

חוק בתי המשפט לענייני משפחה מאפשר לצרף קטין כצד להליך, או להגיש תביעה עצמאית על מנת להגיש תובענה בכל עניין בו זכותו יכולה להיפגע פגיעה של ממש, בעצמו או על ידי ידיו קרוב.¹⁷¹

חוק האומנה,¹⁷² שנחקק בשנת 2016 מהווה התקדמות משמעותית מבחינת הכרה בזכויות ילדים במסגרת החקיקתית בישראל, אך לא עוגנה במסגרת חובה לייצוג קטינים בהליכים אלו.

מסקירה זו ניתן ללמוד, כי אולי קיימת הכרה בסיסית בזכות הקטין לייצוג בסוגיות מסוימות אולם בעיקר ניתן לראות כי אין קביעה נורמטיבית עקבית המכירה בזכות הקטין לייצוג וכתוצאה מזכות זו, בחובת מינוי מייצג לקטין בכל ההליכים הנוגעים לעניינו. כפי שנכתב בדוח ועדת המשנה של ועדת רוטלוי לעניין ייצוג בהליכים אזרחיים: "הרושם הוא כי ייצוג משפטי לקטין נתפס כחלק ממלאי הכלים הדיוניים העומדים לרשותו של בית המשפט ולא כזכות שיש להבטיחה".¹⁷³

וכן כפי שנאמר על ידי כבוד הנשיאה דורית ביניש: "זכות הקטין לייצוג עצמאי בהליכים משפטיים אף היא הוכרה בנסיבות מסוימות בחקיקה ובפסיקתו של בית המשפט העליון. עם זאת, נדרשת גם בעניין זה חקיקה כוללת שתתמודד עם שאלת היחס בין ייצוגו העצמאי של הקטין לבין מערך היחסים שבין הילד להוריו, תוך קביעת העילות למתן ייצוג נפרד לקטינים בהליך משפטי, הסדרת דרכי הענקת הייצוג ומימונו, והבטחת איכות הייצוג הנפרד לקטינים".¹⁷⁴

170 סעיף 23 לחוק אימוץ ילדים.

171 חוק בית המשפט לענייני משפחה, סעיף 3(ד), ס"ח 1537, 393.

172 חוק אומנה לילדים.

173 דו"ח ועדת המשנה בנושא ייצוג נפרד לילדים, לעיל, ה"ש 25, בעמ' 38.

174 דברי נשיאת בית המשפט העליון, השופטת דורית ביניש, בכנס באר שבע לשלום הילד, 11.02.2008.

6.2.4. התפתחות ההכרה בזכות לייצוג בהליכי משפחה בישראל

עיקר הדיון והפסיקה בנושא ייצוג לקטינים בהליכים שאינם פליליים קיים בתחום דיני המשפחה, ואין דיון ממצה בפסיקה לגבי זכויותיו של קטין לייצוג במסגרת הליכי טיפול והשגחה. המשפטנית שרון פרימור, טענה כי "רציונל זה לא הוחל לגבי ייצוג בהליכי נוער, שהינם שיאה של ההגנה המשפטית על ילדים, אלא דווקא בהליכי משפחה, אשר עוסקים על פי רוב בנסיבות חיים חמורות פחות הטומנות סכנה פחותה לילד".¹⁷⁵

ההכרה בזכות הילד לייצוג, על ידי אפוטרופוס לדין, החלה בהליכי משפחה אולם באופן מצומצם מאוד. אמנם כבר בפרשת משקה משנת 1950¹⁷⁶ קבע בית המשפט העליון כי יש לעיתים מקום למנות לקטין אפוטרופוס לדין, בהליכי גירושין, משום שהורים, גם אם הם "הגונים", לא בהכרח יתחשבו באינטרסים של הילד-הקטין במסגרת הסכם הגירושין וקביעת המזונות. אולם קביעה זו לא השתרשה באופן מובהק בפסיקה או בפרקטיקה.

עד לשנות השמונים לא נעשה שימוש רב באפשרות למינוי אפוטרופוס לדין לקטינים. למרות ההכרה כי זכויותיהם של הקטינים עלולה להיפגע אם לא ימונה להן מייצג, בתי המשפט עמדו על פתרונות אחרים, החל מהפרדה דיונית של תביעת הקטין מתביעת הוריו,¹⁷⁷ ועד לקביעה שבית המשפט יגן על זכויות הילד בהליך.¹⁷⁸

בפרשת צוקרמן¹⁷⁹, ובפרשות נוספות,¹⁸⁰ חזר בית המשפט העליון ואימץ את הלכת משקה בדבר מינוי אפוטרופוס אד-הוק שייצג את האינטרסים של קטינים בהליך.

הלכת פוזילוב¹⁸¹ היוותה פריצת דרך משמעותית בהכרה בייצוג נפרד לאינטרסים של קטינים בהליכי משמורת בגירושין, בה נקבע כי "...כאשר אינטרס הילדים מיוצג באופן עצמאי ולא באמצעות הוריהם... זאת ניתן, בנסיבות העניין, להשיג על ידי מינוי אפוטרופוס לדין לילדים, אשר ייצג אותם בפני בית המשפט... בכל הסוגיות הקשורות להחזקתם ויעלה בפניו את טובתם שלהם... בנסיבות אלו נדרש כי תוצג בפני בית המשפט תמונה אובייקטיבית באשר לטובת הילד".¹⁸² השופט חשין, בדיון בנושא חינוך במסגרת סכסוכי משמורת בגירושין, הרחיב את ההכרה בזכות לייצוג, בכך שהכיר לא רק בחשיבות הייצוג אלא קבע זאת כזכות העומדת לקטין: "...מקרים של ניגוד עניינים בין ההורים ובין הילד- קמה ועומדת זכותו של הקטין לייצוג עצמאי ונפרד".¹⁸³

בתיק שנידון בבית המשפט למשפחה¹⁸⁴ חזר השופט גייפמן על הלכה זו, ואף פירט מהם המקורות הנורמטיביים מהם הוא מעגן את הזכות לייצוג: האמנה לזכויות הילד- סעיף 12, חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו,¹⁸⁵ וכן היקש מסעיף 13 לחוק הנוער הקובע מינוי עורך דין לקטין מעל גיל 15 המתנגד לאשפוז כפוי. בית המשפט אף טען כי יש להכיר, מכוח מקורות אלו, בזכות הקטין לייצוג על ידי עורך דין ולא רק על ידי אפוטרופוס

¹⁷⁵ שרון פרימור, בשלה העת: ההכרה בייצוג ילדים בהליכים משפטיים הנוגעים בחייהם זכות אדם של הילד, בתוך: זכויות הילד והמשפט הישראלי, עורכת: תמר מורג, הוצאת רמות- אוניברסיטת תל-אביב, 2010, עמ' 582.

¹⁷⁶ ע"א 42/49 משקה נגד משקה פ"ד ג 88 (1950).

¹⁷⁷ ע"א 404/70 עברון נגד עברון, פ"ד כ"ח (1) 373, (1971) פסק דינו של השופט ברנזון.

¹⁷⁸ ע"א 411/76 שר נגד שר, פ"ד ל"ב (1) 449 (1977).

¹⁷⁹ ע"א 352/80 צוקרמן נגד צוקרמן, פ"ד ל"ד (4) 689 (1980).

¹⁸⁰ כך למשל בע"א 105/83 מנשה נגד מנשה, פ"ד ל"ח (4) 635 (1985).

¹⁸¹ ע"א 878/96 פוזילוב נגד פוזילוב, פ"ד נ"ו (5) 208 (1997).

¹⁸² ע"א פוזילוב, להלן ח"ש 179, עמ' 214.

¹⁸³ בג"צ 5227/97 דויד נגד בית הדין הרבני הגדול בירושלים, פ"ד נה (1) 453 (1998).

¹⁸⁴ תמ"ש (ת"א) 2368/96 פלוני נגד פלוני, (טרם פורסם).

¹⁸⁵ חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

לדין. בית המשפט אף קבע תנאים מתי יש להכיר בזכות הקטין לייצוג¹⁸⁶ כגון: חשש שמלוא האינטרסים של הקטין לא ייוצגו במלואם במסגרת הדיון, ניגוד עניינים בין הקטין להוריו וסיכון טובת הילד במסגרת המאבק המשפטי בין הוריו. כך גם בפסקי דין נוספים שנידונו בבית המשפט העליון¹⁸⁷ בשבתו כבג"צ או כערכאת ערעור, צוין כי ראוי שהקטין יהיה מיוצג באופן נפרד על ידי אפוטרופוס לדין כאשר מתקיימים הליכי משמורת בעניינו.

סעיף 3(ד) לחוק בתי המשפט לענייני משפחה¹⁸⁸ מאפשר לקטין להגיש תביעה "בכל עניין שבו זכותו עלולה להיפגע פגיעה של ממש". בנוסף, בתקנות סדר דין אזרחי מוסדרת השתתפותם וזכותם של קטינים להישמע בהליכים בפני בית המשפט למשפחה¹⁸⁹. תיקון התקנות נעשה בעקבות המלצות וועדת המשנה בנושא הילד ומשפחתו¹⁹⁰, אשר גיבשה מודל בין-תחומי לעיגון זכותם של ילדים להשתתפות, והסדרת השתתפותם, בסכסוכי משפחה¹⁹¹. המודל פותח כפיילוט ולווה במחקר הערכה מקיף ומשמעותי. עם זאת, שיתוף הילדים במסגרת הפרויקט לא כלל מינוי מייצג לילדים בהליכים אלו, אלא בעיקר שמיעתם על ידי הגורמים הרלוונטיים להליך.

מלשון החוק, מהתקנת התקנות, וכן מהפסיקה שנסקרה לעיל, ניתן ללמוד כי המשפט הישראלי מכיר בזכותו של הקטין להשתתף בהליכים הנוגעים בעניינו, וכי יש מקרים, שלא אופיינו בפסיקה באופן מובהק על ידי קריטריונים מסוימים, בהם זכותם של ההורים לאוטונומיה תיסוג מפני זכויות הילד וטובתו.¹⁹² עם זאת אדגיש, כי מדובר בהליכים בפני בית המשפט למשפחה בלבד, והם אינם חלים על הליכים המתקיימים בבית המשפט לנוער. שאלה שתבחן בהקשר זה בפרק על בית המשפט לנוער, היא על ההפרדה הקיימת כיום בין בתי המשפט למשפחה ובתי המשפט לנוער, לאור העובדה כי לבית המשפט למשפחה סמכות להפעיל את חוק הנוער טיפול והשגחה.

בנוסף, לא נקבעה בפסיקה זכותם המוחלטת של קטינים לייצוג במסגרת סכסוכי משפחה, לא נדונה לעומק שאלת טיב הייצוג- עורך דין או אפוטרופוס לדין, וכן לא נדונה השאלה האם יש לייצג את טובתו של הקטין או את רצונו, כאשר אלו עלולים להתנגש. כמו כן, העובדה כי הדיון בזכותו של קטין לייצוג באה לידי ביטוי בעיקר בפסקי דין בענייני משפחה, מלמדת על המחסור הקיים בכתיבה ופסיקה על הצורך בקיום חובה לייצוג קטינים בהליכי טיפול והשגחה.

6.3. המודל של וועדת המשנה לייצוג קטינים שפעלה במסגרת וועדת רוטלוי (להלן):

"וועדת המשנה"

בשנת 1997 מינה שר המשפטים דאז את וועדת רוטלוי, בראשות השופטת סביונה רוטלוי, לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה. הוועדה מונתה במטרה לערוך בחינה מקפת של הדין הישראלי בשאלות הנוגעות לזכויות הילד, מעמדו המשפטי ורווחתו, לאור האמנה. לשם כך מונו מספר וועדות משנה

¹⁸⁶ כפי שאני רואה זאת, זכות הילד לייצוג לא צריכה להיות כפופה לתנאים אלא להיות מוחלטת בכל תיק לפי חוק הנוער.
¹⁸⁷ רע"א 4898/00, פלוני נגד פלונית, תקדין עליון 2001 (1), 59; בג"צ 10109/02, כץ נגד בית הדין הרבני הגדול, תקדין עליון (1)2003,
24 (החלטתו של השופט טירקל).

¹⁸⁸ חוק בתי המשפט לענייני משפחה.

¹⁸⁹ פרק כ"ב בתקנות סדר הדין האזרחי.

¹⁹⁰ וועדת המשנה בנושא הילד ומשפחתו פעלה במסגרת הוועדה לבחינת עקרונות היסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה בראשות השופטת סביונה רוטלוי, 2003.

¹⁹¹ תמר מורג, השפעת הוועדה לבחינת עקרונות היסוד בתחום הילד והמשפט על תפישות העומק של הפסיקה הישראלית, משפחה במשפט ג' 67 (2010).

¹⁹² ע"א פלוניס, להלן ח"ש 80.

בנושאים שונים הקשורים לילד במשפט (ההליך הפלילי, חינוך, השמה חוץ ביתית, הילד ומשפחתו ועוד). הוועדה הגישה את המלצותיה בשנת 2003. אשר כללו חלק כללי ועוד ששה תת-פרקים. אחת המלצות התייחסה לייצוג קטינים בהליכים אזרחיים.

וועדת המשנה קבעה, במסגרת המלצותיה, מודל לייצוג קטינים בהליכים אלו וכן עילות למינוי מייצג לקטין. מודל זה טרם אומץ בחקיקה עד היום. מודל וועדת המשנה לייצוג הוא¹⁹³, שכאשר מונה לקטין מעל גיל 12 מייצג, הוא יפעל כעורך דין וייצג את רצון הקטין ועמדותיו. כאשר הקטין מתחת לגיל 12, המייצג יפעל כאפוטרופוס לדין ויטען את טובתו של הקטין. בנוסף, לפי המודל, לבית המשפט יש שיקול דעת, כאשר קטין הוא בין גיל 10-12, שהמייצג יפעל כעורך דין ובין גיל 12-14 שהמייצג יפעל כאפוטרופוס לדין, והכל בכפוף לכשריו המתפתחים של הקטין. הוועדה קבעה כי יש לקבוע עילות למינוי מייצג לקטין, ביניהן: טרם מלאו לקטין 12 שנים והוא מביע רצון ברור העומד בניגוד לתכנית הטיפולית או לסעד המבוקש בעניינו; העניין שבנדון הוא אשפוז פסיכיאטרי כפוי או בקשה לכפיית טיפול רפואי; התבקשה הוצאת הקטין ממשמורת הוריו או שמסתמנת אפשרות ממשית לכך; נתבקשה הוצאת הקטין מרשות האחראי עליו במסגרת החלטת ביניים; קיים חוסר שיתוף פעולה בין פקיד הסעד לבין הקטין; לקטין אין הורים או שלא ניתן לאתר מי מהם או שאחד מהוריו הוכרז פסול לדין או שמונה לו אפוטרופוס; נטען או נחזה כי הקטין היתה קורבן לעבירות מין, אלימות, התעללות או הזנחה על ידי התורה או על ידי צד אחר להליך; קיים סכסוך מוקצן בין ההורים; העניין העולה בתיק מורכב באופן מיוחד, לרבות עקב מעורבותם של גורמים נוספים להורים, או שעניינו של הקטין נידון במספר ערכאות.¹⁹⁴

6.3.1. הקשיים העולים מהצעת וועדת המשנה

מודל הייצוג של וועדת המשנה, מקבע לדעת, את הבעייתיות הקיימת בייצוג בהליכי טיפול והשגחה כיום. הוא אמנם מציע מספר פתרונות לכך, אך אינו נותן מענה קונקרטי לבעיות המהותיות:

ייצוג של אפוטרופוס לדין או עורך דין

כפי שאתייחס בהמשך, לטעמי המונה אפוטרופוס לדין בעייתי ואינו מגשים במלואו את תכליות הייצוג עבור קטינים במסגרת הליך טיפול והשגחה. זהו מונח ללא הגדרה בחוק, אשר סמכויותיו ותפקידיו אינם ברורים.

מתן שיקול דעת לבית המשפט האם יש מקום למנות מייצג

אחת הבעיות הגדולות העולות מהצעת וועדת המשנה היא העובדה כי לא הוצע לקבע את הזכות לייצוג (הן על ידי אפוטרופוס לדין והן על ידי עורך דין) כזכות מוחלטת לכל קטין במסגרת הליכי טיפול והשגחה. העובדה כי מתן הייצוג נשאר כפוף לשיקול דעת בית המשפט מקבעת את הבעייתיות הקיימת כיום בכך שהייצוג שניתן אינו קוהרנטי ואינו מוחלט בכל מקרה ומקרה, וכתוצאה מכך קטינים עלולים להגיע למעון נעול כאשר לא נכחו בבית המשפט.

בנוסף, כאשר מינוי מייצג כפוף לשיקול דעת בית המשפט אין חובה שימונה מייצג מתחילתו של ההליך. כך, יכולות להתקבל מספר החלטות מהותיות בעניינו של הקטין ללא ייצוג שישמיע את קולו.

¹⁹³ דו"ח ועדת המשנה בנושא ייצוג נפרד לילדים, לעיל ה"ש 25, בעמ' 95-101.

¹⁹⁴ שם, בעמ' 83-87.

האבחנה של גיל 12 לקביעת אופן הייצוג בעייתית מכמה סיבות. ראשית, אמנם אין ספק כי קיים הבדל מהותי בין קטין בן 12 לקטין בן 14, אך המהות וההשלכות של ההליך זהות בשני המקרים. על כן, יש מקום לקבוע סטנדרטים לייצוג, אולם ההפרדה הגילאית היא מלאכותית. שנית, מחקרים רבים מראים כי כיום, גיל ההתבגרות בקרב בנים מתחיל בגיל תשע ובקרב בנות מתחיל סביב גיל שמונה.¹⁹⁵ אמנם ההמלצות של וועדת המשנה נתנו לפני 13 שנים, אך התחולל שינוי חברתי גדול בתקופה זו, מה שמשיע באופן ישיר על ילדים ועל תקופת הילדות שלהם, שהתקצרה פלאים.

קבלת תופעת ההסכמות מחוץ להליך המשפטי וועדות תכנון טיפול

הוועדה לא התייחסה לפרקטיקה הנוהגת, שלפיה ההחלטות המהותיות לגבי הטיפול עבור הקטין, וההמלצה הטיפולית שתינתן לבית המשפט, מבוססת על החלטה שמתקבלת בדרך כלל במסגרת וועדת תכנון טיפול. בבג"צ שהוגש על ידי האגודה לזכויות האזרח,¹⁹⁶ נטען כי יש להסדיר בחקיקה ראשית את עבודת הוועדה, ובין היתר, נטען בעתירה כי גם ההורים וגם הקטינים כלל אינם מיוצגים בוועדות אלו, למרות ההשלכות של החלטות הוועדה.¹⁹⁷ וכך נטען: "למרות חשיבות הליך זה, כפי שיתואר בפרוטרוט להלן, בוועדות מתנהל הליך פגום מן היסוד ובמסגרתו נפגעות זכויות ההורים והילדים לעיון ולטיעון, לייצוג ולערר. גם במקרים שההורים מסכימים לטיפול המוצע בוועדה, הסכמתם ניתנת במקרים רבים מבלי שהם מבינים את השלכותיו מרחיקות הלכת של הדיון ותוצאותיו האפשריות ובהיעדר הכנה הולמת (הדגשה שלי ש.ר.). מהראיות שבפני העותרת עולה, כי אף לא ניתן לשלול כי מקרים של קבלת הסכמה לטיפול מהורים שאינם דוברים עברית ובהיעדר תרגום הולם, או מהורים בעלי לקויות שונות שיש בהן להשפיע על הבנתם את ההליך וכשירותם לתת הסכמה לטיפול. כן עולה, כי לא ניתן לשלול מקרים בהם נעשה שימוש באמצעים שונים לקבלת הסכמה לטיפול תוך ניצול מצוקתם של ההורים והזדקקותם להטבות סוציאליות שונות, גם אם לא במזיד".¹⁹⁸

אוסוף, כי דעת המיעוט בוועדת המשנה, סברה כי יש למנות מייצג לקטין בכל מקרה בו נפתח הליך בעניינו, ואין להשאיר לבית המשפט את שיקול הדעת מתי למנות מייצג לקטין.¹⁹⁹ לדידם, זכות הייצוג היא זכות מוחלטת, בדומה לזכותו של נאשם בהליך פלילי, והשארת מינוי מייצג לשיקול דעת בית המשפט מקבעת את העיוותים הקיימים כיום, במיוחד בשוויון בין קטינים, הנשפטים בבתי משפט שונים בפני שופטים שונים, להם שיקולים משתנים מתי נכון או לא נכון למנות לקטין מייצג.

כיום, לאור ההתפתחויות בתחום הייצוג בפרקטיקה וגם בכתיבה האקדמית, מודל זה של וועדת רוטלוי פחות רלוונטי, במיוחד לאחר הקמת מערך ייצוג ילדים - "עו"ד משל"י" בתוך הסיוע משפטי אזרחי והגדלת היקף הייצוג בפועל, כפי שיוצג להלן.

¹⁹⁵ Jennifer Harrington, MBBS, PhD Mark R Palmert, MD, PhD, Definition, etiology, and evaluation of precocious puberty, "Precocious puberty is traditionally defined as the onset of secondary sexual development before the age of eight years in girls and nine years in boys". <https://www.uptodate.com/contents/definition-etiology-and-evaluation-of-precocious-puberty>

¹⁹⁶ בג"ץ 4044/16 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

¹⁹⁷ www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2016/05/hit4044.pdf, נצפה לאחרונה ביום 19.11.16.

¹⁹⁸ www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2016/05/hit4044.pdf, נצפה לאחרונה ביום 19.11.16, סעיף 6 לעתירה.

¹⁹⁹ דו"ח ועדת המשנה בנושא ייצוג נפרד לילדים, לעיל ה"ש 25, בעמ' 82.

6.4. האגף לסיוע משפטי: ניצנים של שינוי

בעשור האחרון החלו לפרוח ניצנים של שינוי, אשר מורגשים ביתר שאת בשנתיים האחרונות בהן הוקמה באגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים מחלקה לייצוג קטינים: מערך ייצוג "עו"ד משלי", המנסה למצב את מקצוע עורך דין לילדים, ומייצג קטינים בהליכים אזרחיים ביניהם בהליכים לפי חוק הנוער. עבודת מערך זה מתבססת על דוח ועדת המשנה בעניין הליכים אזרחיים של ועדת רוטלוי משנת 2003.²⁰⁰ לפי הנתונים של האגף לסיוע משפטי, בכל רגע נתון מיוצגים כ- 3,700 ילדים ובני נוער בהליכים תלויים ועומדים,²⁰¹ כאשר הייצוג והליווי המשפטי הניתן הוא על כל ההיבטים הרלוונטיים לקטין, לרבות קידום הליכים, יישום החלטות שיפוטיות, ליווי הקטין במסגרות ההשמה ועוד.²⁰² הייצוג הניתן הוא בעיקר של אפוטרופוס לדין. האגף מקיים ימי הכשרה ייחודיים לעורכי דין המייצגים קטינים,²⁰³ ושוקד בימים אלו על כתיבת קוד אתי לייצוג קטינים בהליכי טיפול והשגחה. משמעות הקמת מערך ייצוג זה מהווה אסמכתא מערכתית להבנה בצורך במתן ייצוג משפטי לקטינים בהליכי טיפול והשגחה, וכן כי אחת הדרכים בהן ניתן לממש את הזכות להשתתפות בהליכי טיפול והשגחה היא באמצעות מייצג. עם זאת, ולמרות שינוי מבורך זה, ישנם מספר קשיים: מדובר בכ- 80 עורכי דין בלבד בכל הארץ. כתוצאה מכך, לכל עו"ד יש מספר רב של תיקים בהם הוא מטפל במקביל, מה שעלול לפגוע באיכות הייצוג הניתן (עד ל-80 תיקים פעילים לכל עו"ד בשנה). בנוסף, ישנם עדיין קטינים רבים אשר אינם מיוצגים.

לסיכום - מטרת חלק זה היתה לחבין מהו האופן שבו מתנהל בפועל הליך טיפול והשגחה, מי השחקנים הרלוונטיים במסגרת ההליך, והקשיים העולים מהמצב המשפטי הנוהג כיום. לצורך זה, בחנתי את הליך טיפול והשגחה תוך התמקדות בסעיפי החוק הרלוונטיים למחקר זה, סעיפים 2 ו-3 לחוק הנוער, המגדירים מהי קטינה נזקקת ומהן דרכי הטיפול המנויות בחוק הנוער. כל זאת, כדי להבהיר את מורכבות ההליכים והקשיים העולים מהתנהלות הליכים אלו. הפרק הבא יבחן את התפתחותו של בית המשפט לנוער על מנת לפרוש מורכבות נוספת בהקשר להליכי טיפול והשגחה.

7. הסדרה נורמטיבית של בית המשפט לנוער

'בית הדין הוא אביהם של יתומים'

בית המשפט לנוער עוסק בשני מישורים של הליכים הנוגעים לילדים ובני נוער. ההליך הפלילי - לפי חוק הנוער שפיטה וענישה בו נידונות קטינות עוברות חוק; ההליך האזרחי - לפי חוק הנוער טיפול והשגחה,²⁰⁴ במסגרתו נדון עניינן של קטינות הזקוקות לטיפול, השגחה ואשפוז פסיכיאטרי.

²⁰⁰ דוח ועדת המשנה בנושא ייצוג נפרד לילדים, לעיל ה"ש 25.

²⁰¹ הליכים המתקיימים בפני בית המשפט לנוער ובית המשפט למשפחה, ומתוכם כ- 1700 תיקים חדשים מידי שנה).

²⁰² רבינוביץ, לעיל ה"ש 164, בעמ' 238-239.

²⁰³ כלל עורכי הדין המייצגים קטינים מטעם הסיוע המשפטי מחויבים להשלים הכשרת אקדמיטציה בת 100 שעות אקדמיות "עו"ד משלי", הפרושות על פני שנה קלנדרית. ההכשרה הינה יוזמה של הסיוע המשפטי בשיתוף מכון "חרוב". עד כה השלימו את ההכשרה 39 עורכי דין, אשר כלל עורכי דין ממחוזות תל אביב, מרכז, באר שבע וירושלים. לאחר השלמת ההכשרה הארצית, רק עורכי הדין אשר השלימו את ההכשרה יוכלו לייצג קטינים מטעם הסיוע המשפטי.

²⁰⁴ אציין, כי עולה שאלה גם לגבי שני הכובעים האלו של בית המשפט, והאם זה נכון שאותו שופט ידון קטין בשני הליכים. לצערי, קצרה יריעת מחקר זה מלדון גם בנושא זה.

7.1. רקע והתפתחות בית המשפט לנוער

חלק זה בוחן את התפתחותו של בית המשפט לנוער החל מתקופת המנדט הבריטי עד היום. בית המשפט לנוער הוא הגוף המכריע בהחלטות לפי חוק הנוער טיפול והשגחה ועל כן חשוב להבין מה כללי הדין המנחים אותו, ובעיקר האם באופן פעולתו הוא עונה על הצרכים של נערוֹת בתליך טיפול והשגחה.

בתקופת המנדט הבריטי, בתי משפט רגילים ישבו כ"בית-משפט לעבריינים צעירים",²⁰⁵ בו נדונו ענייניהם של קטינים עוברי חוק וקטינים הזקוקים לטיפול והשגחה. כפי שנאמר לעיל, על פי סעיף 16(1) לפקודת עבריינים צעירים, לבית המשפט היתה סמכות לדון בעניינים של קטינים נזקקים שלא מלאו להם שש-עשרה שנים, אם נתקיימו העילות הבאות: הוא פשט יד וקיבץ נדבות; הקטין חסר מקורות מחייה, בין שהיה יתום ובין שהוריו היו כלואים; הקטין שוטט ללא מקום מגורים קבוע וללא השגחה; הוריו לא היו ראויים להשגיח עליו מחמת אורח חיים שלילי; הקטין התחבר עם עבריינים ובעלי התנהגות שלילית או בבית ששימש למעשי זנות; אביו הורשע בתקיפה מינית של קטינה או אחת מאחיותיה.

בפקודה לא היתה הוראה שחייבה עריכת בדיקה מקיפה לגבי מצבו של הקטין, אך הוטלה על קצין המבחן חובה כללית לערוך חקירה "ככל שיראה לו דרוש או מועיל".²⁰⁶ בית המשפט, שקבע לאחר שמיעת ראיות כי הקטין זקוק להשגחה והגנה היה רשאי לנקוט באחת או יותר מדרכי הטיפול: לחייב את הוריו להשגיח כראוי עליו; להעמיד את הקטין בהשגחת קצין מבחן; לצוות על החזקת הקטין במעון שנועד לכך על ידי הנציב העליון²⁰⁷ ולחייב את החורה בעל האמצעים לשאת בחלק מהוצאות החזקתו, כאשר תקופת הצו היתה לשלוש שנים או עד הגיעו של הקטין לגיל 16.²⁰⁸ מי שהיה בקשר עם הקטין, משפחתו והמסגרת השמה, היה קצין המבחן.²⁰⁹

עם קום המדינה ואימוץ פקודות הממשל הבריטי, אומצה גם פקודת העבריינים הצעירים 1937 לחוקי המדינה, ובתי משפט לנוער הוכרו כבתי משפט עצמאיים. על פי הפקודה, היתה הפרדה בין קטינים לבגירים במעצר וכן במשפט עצמו, היתה הוראה על דיון בדלתיים סגורות, ניתן מעמד להורי הקטינים וכן היתה הפרדה בין קטינים שביצעו עבירות פליליות לבין קטינים שהיו זקוקים להשגחה והגנה.²¹⁰

ביחס לזהות השופט, הנוהג היה שאחד משופטי בית משפט השלום ישב כשופט נוער במקרה הצורך ובימים מיוחדים. לאור הבעייתיות עם מצב זה: העובדה כי לא היו שופטים קבועים שהתמחו בשיפוט נוער ובבעיות המורכבות הכרוכות בכך, הן משפטית והן חינוכית-חברתית, הוחלט בשנת 1950 למנות שופט נוער קבוע, שישפוט רק קטינים.²¹¹

²⁰⁵ פקודת העבריינים הצעירים.

²⁰⁶ תקנה 6 לתקנות מבחן העבריינים, התשי"ד-1944 - כפי שתוקנו בתקנה 1(א) לתקנות מבחן העבריינים (תיקון), התשי"ט-1949, ק"ת 234.

²⁰⁷ ס' 16(2) לפקודת העבריינים הצעירים.

²⁰⁸ ס' 16(4) סיפא לפקודת העבריינים הצעירים.

²⁰⁹ תקנה 27-28 לתקנות העמדת עבריינים במבחן (שירותי המבחן), התשי"ט-1959, ק"ת 1961.

²¹⁰ לימור סלומון "שיפוט נוער- החמרה, המרה ומה שביניהם" זכויות הילד והמשפט הישראלי, 461, 494 (תמר מורג עורכת, 2010) (להלן: "סלומון").

²¹¹ דוד רייפן נוער במשפט 21 (1961) (להלן: "רייפן").

בראש בית המשפט הראשון לנוער עמד דוד רייפן שהיה שופט הנוער הראשון בישראל. דוד רייפן לא היה משפטן בהשכלתו אלא עובד סוציאלי,²¹² משום שעד 1953 – חקיקת חוק השופטים,²¹³ לא נדרש כי לשופטים תהיה השכלה משפטית.

בית המשפט לנוער פעל על פי פקודת העבריינים הצעירים,²¹⁴ כאשר הוא דן הן בענייניהם של קטינים עוברי חוק והן בענייניהם של קטינים נזקקים, הזקוקים לטיפול והשגחה. ההליך התנהל לפי כללי סדר הדין הפלילי, בשינויים המתאימים לשפיטת עבריינים צעירים. לא היה צורך במינוי מיוחד משום שהתיקים נותבו מנהלית לשופט אחד.²¹⁵

ב- 1960 חוקק חוק הנוער והופרדו ענייניהם (במסגרת החוקית) של קטינים עוברי חוק ושל קטינים נזקקים. עם חקיקת חוק הנוער עלה הגיל עליו חל החוק לשמונה-עשרה,²¹⁶ סמכויות ההתערבות עברו לפקיד סעד במקום קציני מבחן, ניתנו להם סמכויות לנקוט אמצעים זמניים במצב חרום, סדרי הדין שנקבעו התבססו בעיקר על סדר הדין האזרחי ולא הפלילי, נוספו עילות נזקקות ועוד. כן נקבע כי בגיל שמונה עשרה, פוקעת סמכותם של בית המשפט לנוער, עובד סוציאלי לחוק נוער וכל החלטה שניתנה מתוקף חוק הנוער.²¹⁷

כמו כן נקבע בחוק הנוער כי הסמכות לפי חוק זה היא לבית משפט השלום. רק עם חקיקת חוק הנוער שפיטה וענישה הוסדר מעמדו של בית משפט לנוער בחקיקה ונקבע בסעיף 2 לחוק כי: "נשיא בית המשפט העליון, בהסכמת שר המשפטים, יטיל על שופטים מבין שופטי בית משפט מחוזי ושופטי בית משפט שלום לשמש כשופטי נוער במשך התקופה שיקבע, ורשאי הוא להטיל על שופטים כאמור לדון במעצרים ושחרורם של קטינים ובהליכים מקדמיים שלפני המשפט (בסעיף זה – הליכים אחרים הקשורים לנוער), ובלבד ששופטים כאמור יעברו הכשרה מיוחדת לשמש שופטי נוער או הכשרה מתאימה לשמש שופטי נוער לצורך דיון בהליכים אחרים הקשורים לנוער, לפי העניין".

גם סעיף ההגדרות של חוק הנוער טיפול והשגחה- סעיף 1, מפנה להגדרה זו של חוק הנוער שפיטה וענישה. כלומר, בית משפט לנוער הוא בית משפט שלום או בית משפט מחוזי שיושב בו שופט נוער.

אציין כי כל סמכויות השיפוט הקיימות, מוסדרות בחקיקה ראשית ולרוב ספציפית: חוק בתי המשפט (נוסח משולב) מסדיר את פעולתם של בתי משפט לעניינים מקומיים ולתביעות קטנות (מלבד הערכאות הרגילות- בתי משפט השלום, מחוזי ועליון),²¹⁸ חוק בית המשפט למשפחה,²¹⁹ בתי הדין לעבודה,²²⁰ בתי הדין הרבניים,²²¹ כל עבודתם מוסדרת בחקיקה ראשית. לעומת זאת, בית המשפט לנוער פועל מכוח סעיף בחוק הנוער הפלילי (על

²¹² שם. בהקשר זה מעניין לקרוא אמירה שלו לגבי שיפוט נוער: "אצלנו נוכחו לדעת שכדי להגיע ליעילות ולהתעמקות בשיפוט הנוער, יש צורך ברכישת נסיון במשך שנים מרובות. כלומר, שופט נוער חייב לראות את ייעודו בעבודה שמבחינה משפטית גרידא מוגבלת היא משום כך אין לה אולי כוח משיכה רב אצל משפטנים".

²¹³ חוק השופטים, התשי"ג-1953.

²¹⁴ סי' 16 לפקודת העבריינים הצעירים.

²¹⁵ שרון, לעיל ה"ש 72, בעמ' 151.

²¹⁶ גיל הקטינות כ- 18 נקבע בו לראשונה, שכן הוא נחקק לפני חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות בו נקבעה הגדרתו של קטין כמי שלא מלאו לו 18- סי' 3 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות.

²¹⁷ סי' 17 לחוק הנוער טיפול והשגחה.

²¹⁸ חוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984.

²¹⁹ חוק בתי המשפט לענייני משפחה.

²²⁰ חוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969.

²²¹ חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953.

אף שביהמ"ש דן גם בחוק הנוער טיפול והשגחה) ולא היתה הסדרה של בתי המשפט לנוער בחקיקה ראשית ספציפית, שתכלול את סמכותם, אופן פעולתם, הכשרת השופטים הנדרשת ועוד.

בתי המשפט לנוער הם מערכת ארצית, אשר בראשה נשיאה וסגני נשיאה, והיא מונה 18 שופטי נוער קבועים והם יושבים בבתי משפט שלום לנוער ברחבי הארץ.²²²

סמכות שיפוט העניינית של בית המשפט לנוער היא כסמכות ערכאות בית משפט שלום או מחוזי לפי העניין, והסמכויות הנתונות לבית המשפט לנוער באות להוסיף על סמכויותיו לפי דין ולא לגרוע מהן.²²³ עם זאת, הוראות חוק הנוער, כחוק ספציפי, גוברות על הדין הכללי, כלומר: כאשר בית המשפט לנוער דן בהליך נזקקות ואין לו הוראה מפורשת בחוק הנוער, יכול בית המשפט להשתמש בסמכויותיו הכלליות של אותה ערכאה בה הוא יושב, אך אם קיימת הוראה ספציפית לעניין בחוק הנוער הוא מחויב לנהוג על-פיה.²²⁴

סמכות שיפוט מקומית כפי שהיא מוסדרת בתקנות סד"א²²⁵ אינה חלה על חוק הנוער, כלומר, ניתן להגיש בקשת נזקקות בכל בית משפט לנוער בארץ, כאשר ההחלטה כפופה לשיקול דעתו של העו"ס לחוק נוער.²²⁶ אין הוראה בחוק הנוער לפיה בקשת הנזקקות צריכה להיות מוגשת באזור בו התרחשו העילות שהקימו את בקשת הנזקקות, או הוראה המקנה לנשיא ביהמ"ש העליון או לחילופין לנשיא ביהמ"ש לנוער סמכות לאחד בין תובענות שונות שהוגשו בעניין אותו קטין לבתי משפט שונים, כמו שיש בהליך אזרחי רגיל.²²⁷

7.2 תפקידי בית המשפט לנוער במסגרת הליכי טיפול והשגחה

לפי סעיפים 2 ו-3 לחוק הנוער, תפקידי בית המשפט לנוער במסגרת הליכי טיפול והשגחה הם:

1. קביעה האם קטין הוא אכן קטין נזקק;
 2. קביעת דרכי הטיפול הנכונות עבור אותו קטין, בהנחה שהוכר כקטין נזקק.
- לבית המשפט לנוער סמכויות נוספות, כאשר יש צורך להורות על בדיקה פסיכיאטרית של קטין, סמכויות במצבי חירום ועוד, אולם מחקר זה מתמקד בעילות נזקקות ודרכי הטיפול כתוצאה מהכרזת הנזקקות.
- שופט הנוער הראשון, דוד רייפן, טען שכדי לדעת האם קטין הוא נזקק, ומתן דרכי הטיפול הנכונות עבורו, על בית המשפט ללמוד לעומק על הקטין, אורחות חייו, אישיותו, תרבותו, הרקע החינוכי והסוציאלי שלו.²²⁸

7.3 כללי הדין

7.3.1 דלתיים סגורות

ההבנה כי עניינן של קטינים צריך להידון בנפרד מבגירים, והצורך בהפרדה פיזית מעבר להפרדה מהותית-דיונית, נקבע עוד בסעיף 3(א)(1), (4)3 ו- (5)3 לפקודת העבריינים הצעירים:

²²² כך לפי אתר בתי המשפט, elyon1.court.gov.il/heb/rashut/bm_naor.htm, נצפה לאחרונה ביום 23.5.17.

²²³ סי' 20 לחוק הנוער טיפול והשגחה.

²²⁴ שרון, לעיל ה"ש 72, בעמ' 156.

²²⁵ תקנות 3-7 לתקנות סדר דין אזרחי.

²²⁶ תקנה 2 לתקנות הנוער (טיפול והשגחה) (סדרי דין).

²²⁷ תקנה 7 לתקנות סדר דין אזרחי.

²²⁸ דוד רייפן "שיפוט קטינים על לא-עבירה" מגמות י"א(3), 263 (1961) (להלן: "רייפן, שיפוט קטינים על לא-עבירה").

13(1) "בית המשפט לנוער ישב, אם אפשר :

(א) בבניין או בחדר נבדל מהבניין או מהחדר שבית המשפט מתכנס שם לשיבותיו הרגילות, או
(ב) בימים או מועדים שונים מהימים או מועדים שבית המשפט מתכנס בהם לשיבותיו הרגילות.

(4) מלבד שופטי בית המשפט ופקידיו והצדדים למשפט ואנשים אחרים המעורבים במשפט במישרין, אסור לשום אדם ולשום עורך דין להיות נוכח בבית משפט לנוער אלא ברשות בית המשפט בכל מקרה מסוים שבית המשפט מצא שרצוי ליתן את הרשות לכך.

(5) אסור לכל אדם לפרסם את שמו, כתובתו, בית ספרו או תמונתו של ילד או נער שהובא בפני בית משפט לנוער או כל דבר אחר העלול להביא לידי זיהויו של הילד או הנער הנ"ל, מלבד אם נתן בית המשפט רשות לכך או מלבד במידה שהוראות הפקודה הזאת מותרות את הדבר. כל העובר על הוראות סעיף-קטן זה יהיה צפוי לקנס שלא יעלה על 375 לירות".

הכלל בבית המשפט לנוער הוא שהדיון מתקיים בדלתיים סגורות, אולם שופט הנוער רשאי להותיר למספר אנשים להיות נוכחים בדיון,²²⁹ אך אין איש/ה/אנשים רשאים להיות נוכחים בדיון אלא אם בית המשפט אישר להם.²³⁰ כלל זה עומד מול כלל פומביות הדיון, אולם כלל דלתיים סגורות נבע מעקרון שמירה על טובת הקטין והגנה עליו, ועל כן עוגן בחקיקה ותקנות. מאידך, למרות שדיון שלא בדלתיים סגורות מהווה פגם בסדרי דין, אין בו כדי לפסול את הדיון.²³¹

טענה מעניינת לגבי דיון בדלתיים סגורות עלתה על ידי שופט הנוער הראשון- דוד רייפן, בהקשר של חוסר בייצוג בהליכים בבית המשפט לנוער. אמנם, טענה זו אינה רלוונטית כיום במשפט פלילי משום שאין קטין שאינו מיוצג במסגרת הליך פלילי, אולם כפי שניתן יהיה לראות בהמשך, ישנם קטינים רבים אשר מופיעים בפני בית המשפט בהליכי טיפול והשגחה שאינם מיוצגים: "...שמיעת משפטים בדלתיים סגורות עלולה להביא לעשיית אי-צדק, כי חסרה הביקורת הציבורית המאפיינת בדרך כלל בית משפט... כל עוד מתנהל המשפט בדלתיים סגורות, בלא נוכחות עו"ד מייצג...", כפי שיקרה ברוב המקרים בהם מובא קטין למשפט... כקטין הזקוק להגנה והשגחה- יש מקום לחשש שאין שומרים על זכויותיו המשפטיות. עתים קורה שהשופט יאמר לעצמו, כיוון שמדובר בקטין ומצבו דורש לכאורה התערבות גורם חיצוני, הרי יהיה זה לטובתו באם לא ידקדקו בבעיות חוק ופרוצדורה... במישור זה נותר אפוא מצב פרדוקסלי: מצד אחד מקיימים בימ"ש מיוחד לבני נוער על מנת להעניק להם זכויות יתר, זכויות שיהלמו את מצבם בתור קטינים, ומאידך מתעורר חשש שאותה מסגרת שנוצרה למטרה זו, עלולה לשלול מהם, במעט או בהרבה, זכויות אלה".²³²

7.3.2 איסור פרסום

סעיף 70 לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), תשמ"ד-1984, קובע כי אסור לכל אדם לפרסם דבר מדיון שהתקיים בדלתיים סגורות, אלא אם קיבל את אישור בית המשפט לכך. סעיף 70(ג) מתייחס באופן ספציפי לאיסור פרסום לגבי הליכים של חוק הנוער. סעיף זה אף מפנה לסעיף 24 לחוק הנוער שקובע כי פרסום פרטים מזהים לגבי

²²⁹ ס' 9 לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול).

²³⁰ תקנה 8 לתקנות הנוער (טיפול והשגחה) (סדרי דין).

²³¹ שרון, לעיל הי"ש 72, בעמ' 165.

²³² דוד רייפן, ייעוד ומטרה בבית משפט לנוער, 37-38 (1968) (להלן: "דוד רייפן").

קטין הוא עבירה פלילית ואף מפרט את המקרים בהם קיים איסור פרסום פרטיו של קטין, כך למשל: פרסום פרטיו של קטין שהופעל לגביו חוק הנוער; קטין שניסה להתאבד; קטין שנעברה בו עבירת מין או אלימות; קטין חשוד או נאשם בפלילים, ועוד. החוק ניסה לכסות את כל המקרים בהם יתכן כי פרסום זהותו של קטין תפגע בו, תוך קביעה שדי כי הפרסום עלול לרמוז על זהותו של הקטין. איסור הפרסום אינו מוגבל להליכים לפי חוק הנוער אלא חל בכל מקרה בו קטין מובא בפני בית משפט. חשוב לציין שפסקי-דין שניתנים בביהמ"ש לנוער אינם מפורסמים באופן קבוע, אלא רק פסקי דין עקרוניים שכותביהם יוזמים את העברתם באופן מיוחד ולאחר השמטת פרטים מזיהם. העדרם של פסקי הדין הנוגעים לנוער ממאגרי החיפוש המשפטיים פוגע באופן משמעותי בשקיפות ההליכים.

הן כלל איסור הפרסום והן כלל המורה על קיום דיון בדלתיים סגורות משקפים את הגישה לפיה יש להגן על קטינים המובאים בפני בית המשפט, בכל דרך. אדגיש, כי הבעייתיות העיקרית בשמירה על כלל זה היא מבנית, וקיימת בעיקר בבתי משפט אשר שוכנים במבנים ישנים בהם אין הפרדה או אין יכולת ליצור הפרדה בין בית משפט השלום לבין בית המשפט לנוער, בעוד שבבתי משפט חדשים קיימת הפרדה מובהקת ולעיתים אף כניסות נפרדות לגמרי בין בית משפט השלום הכללי לבין בית משפט השלום לנוער. כך למשל, בירושלים, בית משפט השלום שוכן במבנה עתיק במגרש הרוסים, ויושבים בו שני שופטי נוער. אחד האולמות אכן מופרד יחסית, אולם השני ממוקם בכניסה לבית המשפט, מול היציאה לחצר, מקום אשר כמעט כל מי שמגיע לבית המשפט עובר בו ורואה את כל הקטינים המתינים לכניסתם לאולם.

7.4. סמכויות מתנגשות

ישנם חוקים שונים לפיהם יכולים להתברר סכסוכים בהם מעורבים ילדים: חוק אימוץ ילדים,²³³ חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות,²³⁴ חוק למניעת אלימות במשפחה²³⁵ וחוקים נוספים, כפי שנאמר על ידי השופט גרוניס: "עניינים בעלי אופי שאינו פלילי הנוגעים לקטינים עשויים להידון בערכאות משפטיות שונות – בבית-המשפט לענייני משפחה, בבית-דין דתי או בבית-משפט השלום לנוער... ייתכן מצב שעניין הנוגע לקטין יתברר על-פי שני דברי חקיקה שונים מבחינת הדין המהותי ובפני שתי ערכאות שונות. מקרה אופייני הוא שפקיד הסעד יפנה לבית-המשפט לנוער מן הטעם שהחורים אינם מסוגלים לטפל בילדם או להשיגו עליו, וכי בהמשך הדרך יובא העניין בפני בית-המשפט לענייני משפחה לפי חוק האימוץ... סיטואציה אפשרית אחרת היא שמתנהל הליך משמורת בבית-דין דתי, ובעוד ההליך תלוי נעשית פנייה על-ידי פקידת הסעד לבית-המשפט לנוער... אפשרות נוספת היא שהערכאה המוסמכת תקבע כי המשמורת תהיה בידי אחד החורים או בידי שניהם, ולאחר מכן ימצא בית-המשפט לנוער כי אין זה מן הראוי שהמשמורת תהיה בידי החורה המשמורן...".²³⁶

7.4.1 בית המשפט לענייני משפחה

לבית המשפט לענייני משפחה קיימת סמכות מקבילה לדון בעניינים של קטינים לפי חוק הנוער,²³⁷ כלומר כל הסמכויות הנתונות לבית המשפט לנוער לפי חוק הנוער, נתונות גם לבית המשפט למשפחה. כאשר קיימת

²³³ חוק אימוץ ילדים.

²³⁴ חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות.

²³⁵ חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991.

²³⁶ רע"א 3009/02 פלוני נ' פלוני, פ"ד נו (4) 872, 887 (2002) (להלן: "פלונית").

²³⁷ לפי ס' 4(א) לחוק בתי המשפט לענייני משפחה.

התדיינות מקבילה במספר ערכאות, קיים חשש סביר לפגיעה בזכות לשוויון ובזכות להליך הוגן, משום שיש אפשרות שיינתנו החלטות סותרות ומסקנות שונות באותו עניין הנדון בפני שתי ערכאות שונות.²³⁸ לדוגמא: בעוד שרק עו"ס לחוק נוער יכולה לפתוח הליך נזקקות ולקטין ולהוריו אין זכות לפנות לבית המשפט בבקשה להתחיל הליכים לפי חוק הנוער בעניינם אלא הם רשאים לפנות לבית המשפט רק בבקשה לשינוי החלטה שניתנה לאחר שנפתח הליך נזקקות, הרי שלפי חוק בתי המשפט למשפחה ההורים, וכן הקטין, רשאים להגיש תובענה עצמאית ככל שמדובר בעניין שבסמכותו של בית המשפט אם זכויותיהם עלולות להיפגע, וכן להגיש כל בקשה במסגרת תובענה שהוגשה על ידי אחר.²³⁹

המודל של בית המשפט לענייני משפחה מעניין במיוחד לאור הקמתו יחד עם יחידת הסיוע. כאשר החלו הדיונים על הקמת בתי המשפט למשפחה היה ברור הצורך בהקמת יחידה טיפולית שתהיה צמודה אליהם, מתוך הבנה כי התערבות בית המשפט למשפחה תהיה ברגעים משבריים במשפחה ויהיה צורך בליווי טיפולי מעבר לליווי המשפטי, כפי שאמרה הילה מלר-שלו: "הצורך ביצירת חיבור מוסדי בין השניים (יחידות הסיוע שליד בית המשפט למשפחה ובתי המשפט- הבהרה שלי ש.ר.) שיקף, בין היתר, את ההכרה במאפייניהם הייחודיים של דיני המשפחה המחייבים התייחסות מוסדית מובחנת המעורבת בהיבטים טיפוליים, לנוכח נקודת הזמן המשברית שבה מתערב המשפט באופן הסדרתן".²⁴⁰ ליחידות הסיוע תפקיד מכריע בשמיעת ילדים בסכסוכים הנדונים בבית המשפט לענייני משפחה, ואף הוקמו יחידות מש"י מיוחדות לצורך כך.

מפתיע, אם כן, שבהקמת בית המשפט לנוער לא עלה הצורך הזה ואפילו לא התקיים על כך דיון. ניתן לייחס זאת, אולי, לעובדה כי בית המשפט לנוער הוקם עוד טרם הקמת המדינה. אך למעשה, ניתן, ורצוי היה, במיוחד לאחר הקמת בית המשפט למשפחה, כי תיבחן האפשרות להקים זרוע טיפולית בדומה ליחידות סיוע, גם לבית המשפט לנוער.

7.4.2 בית הדין הרבני

במקרים מסוימים עלולה להתעורר בעיה כאשר קיים סכסוך גירושין הנדון בפני בית הדין הרבני המחליט על משמורת הקטינים שבעניין, ובמקביל מתקיים דיון בבית משפט לנוער על השמה אחרת של הקטינים. לבית הדין הרבני אין סמכות מקבילה לדון לפי חוק הנוער כפי שיש לבית המשפט למשפחה. על פי ביהמ"ש העליון, החלטה של בית המשפט לנוער לפי חוק הנוער תגבר על החלטה של בית הדין הרבני:

"נתאר לעצמנו שבין בני-זוג מתנחל הליך בנושא המשמורת של ילדיהם בפני בית-דין רבני. בית-הדין אומר את דברו, ולצורך העניין נניח כי הוא קובע שהאם תהיה החורה המשמורת. אף אם כך הוחלט בבית-הדין הרבני, אין מניעה שפקיד הסעד יפנה לבית-המשפט לנוער בהליך נזקקות... התנאי להתערבות הוא קביעה שמדובר ב"קטין נזקק"... אין מניעה שבמקרים נדירים התוצאות תהיינה שונות וההחלטה לפי חוק הטיפול וההשגחה תבטל מבחינה מעשית את ההחלטה בעניין החזקה... ייתכנו מקרים, שאחרי מתן פסק-דין בעניין החזקה מתעורר הצורך להיזקק להוראות חוק זה, כדי למנוע פגיעה בקטין. מקרים אלה צריכים להיות נדירים ויש להניח שפקיד

²³⁸ שרון, לעיל ח"ש 72, בעמ' 170.

²³⁹ שם, בעמ' 176; ס' 3(ד) לחוק בתי המשפט לענייני משפחה.

²⁴⁰ הילה מלר-שלו "המרחב ה"משפטי-פולי": מופעי המפגש בין ה"משפטי" ל"טיפולי" בעבודת יחידות הסיוע ובתי המשפט לענייני משפחה" המשפט כ"ג 87, 90 (התשע"ז) (להלן: "מלר-שלו").

סעד לא ישתמש בסמכויותיו על-פי אותו חוק אם בינתיים פסק בית-המשפט בעניין החזקה, אלא במקרים יוצאי דופן".²⁴¹

7.5. הסמכות המקבילה והבעייתיות הנובעת ממנה

קיימות החלטות רבות הקשורות לחיי קטינים, במיוחד קטינים במצבי סיכון, שאינן תחת סמכותו של בית המשפט לנוער למרות שהן יכולות להיות רלוונטיות להליכי נזקקות. כך, הליכי אימוץ, מינוי אפוטרופוס, ניתוק אפוטרופסות, טיפול רפואי שאינו פסיכיאטרי, משמורת הורים, חינוך, כל אלו נושאים שאינם בסמכותו של בית המשפט לנוער אלא של בית המשפט למשפחה או ערכאות אחרות. נושאים אלו קשורים קשר ישיר לטובתו, התפתחותו ומצבו של הקטין. ועל כן, קבע המחוקק שככל שכבר מתקיים דיון באחד מנושאים אלו בבית המשפט למשפחה, והוגשה בקשה בעניינו של אותו קטין להכרה כקטין נזקק בבית המשפט לנוער, הדיון בעניין הנזקקות יעבור להידון בפני בית המשפט למשפחה.

גם בחקיקת חוק האומנה, תשע"ו-2016, ניתנו סמכויות מקבילות לבית המשפט לנוער ולבית המשפט למשפחה לדון בהשמה באומנה לפי החוק. כך שהמחוקק לא ראה לנכון להסדיר את חלוקת הסמכויות בין בתי המשפט.

הבעייתיות הנובעת מכך שאין בית משפט אחד הדן בעניינים הקשורים לקטינים במצבי מצוקה וסיכון, אלא קיים כפל סמכויות, היא רבה. ראשית, בית המשפט לנוער צובר מומחיות בסוגיות הקשורות לקטינים במצבי סיכון, מבחינת הכרת המערכת הטיפולית, הכרת המסגרות הקיימות ועוד. קיום דיון מקביל או נפרד בערכאה שפחות מצויה בפתרונות הטיפוליים הקיימים יכול לפגוע בטובתם של הקטינים. שנית, כאשר ערכאות שונות דנות במקרים דומים מערכת השיקולים העומדת ברקע ההחלטות עלולה להיות שונה מה שיכול להוביל לפסיקות שונות מהותית במקרים דומים.

מצד שני, ניתן לטעון כי יש מקום דווקא לקיים את כל הדיונים בתחום זה דווקא בבית המשפט למשפחה ולא בבית המשפט לנוער. בית המשפט למשפחה מלווה יחידות הסיוע, שיכולות להעניק לשופט תסקיר על מצבה של הקטינה, ועל אפשרויות הטיפול האופטימליות עבורה. דיון נרחב בסוגיה זו יתקיים בפרק הדיון בהמשך העבודה, אולם אציין כבר, כי לדעתי, היה מקום לאחד את כל הדיונים הקשורים בקטינים במצבי סיכון או סכנה תחת אותו "גג" משפטי, תחת בית המשפט לנוער אשר מומחיותו היא קטינים הזקוקים להגנה והשגחה, וכך, היתה נפרשת בפניו התמונה המלאה וניתן היה למנוע עיוותים או עינוי דין עבורם. כך, כאשר מתחיל דיון בעניינו של קטין ומתברר כי האופק הטיפולי הנכון עבורו הוא אימוץ, במקום להעביר את הדיון לבית המשפט למשפחה, בית המשפט לנוער היה ממשיך לדון בעניינו תוך בחינת כל האפשרויות הטיפוליות הנכונות עבורו.

סוגיה נוספת היא מדוע עבודת בתי המשפט לנוער מוסדרת בחקיקה ספציפית ולא במסגרת חוק בתי המשפט. לא זו אף זו, אין המדובר בחקיקה המסדירה את עבודת בית המשפט לנוער, כמו שניתן היה להקביל לחוק בתי המשפט למשפחה, אלא בחוק שמסדיר את הפרוצדורה בהליך שפיטה וענישה של קטינים.

²⁴¹ פלונית, לעיל ה"ש 234, בעמ' 889.

7.6. המרחב הטיפולי בבית המשפט לנוער

בהמשך העבודה ארחיב על הקשר שבין הטיפולי למשפטי בבית המשפט לנוער, אולם אציין כבר כאן כי בפועל, כבר כיום, פועל בית המשפט לנוער במרחב טיפולי, הן בהליכי טיפול והשגחה והן בהליכים פליליים. כל הליך פלילי שמתנהל בבית המשפט לנוער מלווה בטיפול של קצינת מבחן. כלומר- אין קטין שיישפט במסגרת הליך פלילי שלא ילווה בקצינת מבחן. אין זה אומר שהוא בהכרח יעבור הליך טיפולי-שיקומי, משום שזה תלוי בשיתוף הפעולה שלו עם קצינת המבחן ובלקיחת אחריות על ביצוע העבירה, אבל בית המשפט לא ייתן גזר דין לפני שיתקבל תסקיר של שרות המבחן לנוער.

ההתייחסות להליך הפלילי חשובה משום שניתן ללמוד ממנה מספר היבטים:

- מדובר באותה ערכאה שיפוטית - בית המשפט לנוער, בה יושבים אותם שופטים. שאלה שעולה מכך היא האם אין מקום להפריד בבית המשפט לנוער באופן מוחלט בין הליך פלילי להליך טיפול והשגחה, כשם שבבית משפט רגיל יש הפרדה בין שופטים השופטים בהליך פלילי לשופטים השופטים בהליך אזרחי.
 - ניתן להקיש ממנה על קיומו של מרחב משפטי-טיפולי המתקיים כבר היום בבית המשפט לנוער, באופן המצליח לאזן בין הפן הטיפולי לפן המשפטי. קציני המבחן אינם "שייכים" לשום צד, והמטרה שלהם היא שיקום הקטין תוך מתן אפשרויות טיפול המתאימות לקטין ולעבירה אותה הוא ביצע.
 - קציני המבחן אינם צד להליך, הם ניטרליים ומהווים גוף טיפולי בלבד. זאת בניגוד לעובדים סוציאליים לחוק נוער, המהווים הן את הגורם המטפל בקטין ובמשפחה, הן את המבקשים בבקשה לפי חוק הנוער והן את הגורם המוציא לפועל את החלטת בית המשפט.
 - חוק הנוער הפלילי וחוק הנוער טיפול והשגחה שלובים זה בזה במספר אופנים. הרלוונטי למחקר זה היא העובדה כי השמה במעון נעול לפי חוק הנוער, נעשית לפי הגדרת מעון נעול בחוק הנוער הפלילי. כמן כן, המעונות בהם מושמים קטינים בהשמה חוץ ביתית לא מופרדים לטיפול בקטינים עוברי חוק לקטינים נזקקים (מלבד הוסטל המשמש חלופת מעצר), אלא בפועל, הקטינים שוהים יחד באותו מרחב ללא כל הפרדה- לא מבחינה פיזית וגם לא באופן הטיפול.
- כלומר, בכל הליך בבית המשפט לנוער יש דמות טיפולית, עם זאת, המשמעות של אותה דמות טיפולית במסגרת ההליך וההשלכות הטיפולית שונות בין שני ההליכים.
- בטבלה הבאה אציג את ההבדלים בין תפקיד קצינת המבחן לתפקיד העו"ס לחוק נוער בבית המשפט לנוער על מנת לחדד את הדומה והשונה בין שני גורמי הטיפול בבית המשפט לנוער:

חוק רלוונטי	קצינת מבחן	עו"ס לחוק נוער
חוק רלוונטי	חוק הנוער שפיטה, ענישה ודרכי טיפול תקנות המבחן (שרותי המבחן)	סעיף 30 לחוק הנוער טיפול והשגחה חוראה 11 לפרק 8 בתע"ס, חוק הנוער (טיפול והשגחה) תש"ך-1960, הנחיות לביצוע החוק פתיחת ההליך להכרה בקטין כקטין נזקק הגשת בקשות לבית המשפט כתיבת תסקיר
חובות על פי חוק	לפחות מפגש אחד עם הקטין, ובני משפחתו ככל שיש כתיבת תסקיר בניית תוכנית טיפול	

קשר עם הקטין

ככל שיש לקיחת אחריות של הקטין על ביצוע העבירה יכין עבורו קצין המבחן תכנית טיפולית שיכולה לכלול גם שיחות טיפול פרטניות איתו.

השלב בהליך בו מתבצעת ההתערבות הטיפולית נוכחות בדיון

לאחר חקירה במשטרה: כל קטין שנחקר במשטרה מופנה לשרות המבחן, ובמידה ומוגש כתב אישום הקשר ימשיך.

צד לדיון

בדיון נוכח קצין מבחן תורן שאינו בהכרח קצין המבחן המטפל של הקטין שרות המבחן אינו צד בדיון וגם אינו פועל למען אחד הצדדים. האינטרס היחיד שמנחה אותו הוא שיקום הקטין. הסתמכות משמעותית אך לא בלעדית. בית המשפט מתבסס במתן גזר הדין על התסקיר אך גם על הטעונויים לעונש ונסיבות ביצוע העבירה.

הסתמכות בית משפט על התסקיר

לא חייב להיות קשר בין העו"ס לחוק נוער לקטין. בדרך כלל מי שבקשר עם הקטין מלשכת הרווחה הן עובדות סוציאליות טיפוליות ולא דווקא העו"ס לחוק נוער.

עו"ס לחוק נוער מהווה את זרוע הביצועית של העו"ס המטפל, כלומר: יגיש בקשה להכרה בנוקדות ואם יש צורך גם בדרכי טיפול.

לרוב נמצאת פחות בקשר טיפולי ישיר עם הקטין. נוכח בדיון כאחד הצדדים לדיון- מבקשת הבקשה

מהווה את המבקשת במסגרת ההליך: ככל שלא מדובר בערעור או בקשה אחרת העו"ס לחוק נוער יהיה מבקש הבקשה.

הסתמכות משמעותית: 95% מבקשות הנוקדות התקבלו על סמך האמור בהגשת הבקשה.²⁴²

מטבלה זו עולה כי כבר כיום מתקיימת במסגרת בית המשפט לנוער ישות טיפולית, הן בהליכי טיפול והשגחה והן בהליך פלילי. עם זאת, עבודת קצין המבחן והמקום שלו במסגרת ההליך מוסדר היטב בחוק הנוער שפיטה וענישה. לעומתו, תפקידו של העו"ס לחוק נוער מורכב הרבה יותר מעצם היותו צד להליך.

בנוסף, ניתן אף להסיק כי קיימת היברידיות (כמושגיה של מלר-שלו) בין המרחב המשפטי והמרחב הטיפולי כבר כיום בבית המשפט לנוער. המדובר בשתי פרופסיות שונות: משפטית וטיפולית, אשר מקור ההתייחסות שלהן שונה. כפי שמתרחש כיום בבית המשפט למשפחה ומשפחה ויחידות הסיוע שליד בית המשפט למשפחה, כפי שציננה הילה מלר-שלו: "עבודתם המשותפת תחת אותה קורת גג מוסדית קירבה ביניהן במידה היוצרת תשתית אורגנית היברידית מרתקת בעלת פוטנציאל בלתי ממומשי".²⁴³

ניתן ללמוד ממודל מש"י הפועל במסגרת בית המשפט למשפחה כיצד ניתן לשלב מסגרת טיפולית חיצונית שאינה מעורבת במקרה עצמו אולם מהווה נדבך חשוב במסגרת ההליך. למרות העירוב בין הדיסציפלינות עדיין כל פרופסיה שומרת על גבולות המקצוע שלה, וכך נוצר איזון ושילוב בין שני התחומים המקדמים יחד את הפתרון הטוב ביותר עבור כל משפחה, ובכך מתאפשרת גם לבית המשפט חוות דעת טיפולית אובייקטיבית על הקטין.

סיכום חלק א' – המטרות, כפי שעלו בשלושת הפרקים של חלק זה דנו בשתי שאלות המחקר הראשונות. כלומר, בבחינה של המסגרת הנורמטיבית של הליכי טיפול והשגחה, הפרקטיקה בה מתקיימים הליכים אלו וכן במסגרת הנורמטיבית של בית המשפט לנוער. לצורך עיון בשאלות אלה הוצג הרקע לחקיקת חוק הנוער, הליכי טיפול והשגחה כפי שהם מוסדרים בחוק הנוער וכן ההסדרה הנורמטיבית של בית המשפט לנוער. החלק הבא יבחן את התפתחות התיאוריות בדבר זכויות הילדים בכלל ואת הזכות להשתתפות בפרט. כמו כן אסקור את התיאוריה הקיימת על הזכות להשתתפות של נערות בהליך המשפטי בעניינן. בנוסף אבחן את התיאוריות הקיימות כיום על נערות, נערות במשפט ולימודי נערות, זאת על מנת להבין מה פוטנציאל היישום של עקרון ההשתתפות של נערות בהליכי טיפול והשגחה בהתאם לחוק הקיים.

²⁴² ילדים בישראל 2016, לעיל ח"ש 14, בעמ' 440.

²⁴³ מלר-שלו, לעיל ח"ש 240, בעמ' 94.

חלק ב'

8. התפתחות תיאוריות בדבר זכויות הילד

חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות מגדיר קטין כמי שלא מלאו לו שמונה-עשרה²⁴⁴, אולם הגדרה זו אינה נותנת ביטוי ומענה למכלול המורכבויות והצרכים, ההבדלים והשאלות המשפטיות העולות לגבי מימוש זכויות ילדים וילדות בכלל, וקטינים וקטינות במצבי סיכון בפרט.

ילדים וילדות כנשאי זכויות הוא רעיון חדש יחסית בבחינת ההיסטוריה האנושית, כאשר המונח זכויות ילדים התפתח במקביל להתפתחות מושג הילדות כתקופה שיש להתייחס אליה באופן שונה.²⁴⁵ חוקרים רבים²⁴⁶ נוטים להתייחס לשלוש תקופות מרכזיות בהתפתחות מושג הילדות והכרה בקיום זכויות ילדים: מהעת הקדומה ועד למהפכה התעשייתית (שלהי המאה ה-18), מהמהפכה התעשייתית עד לאמצע המאה ה-20, ומאמצע המאה ה-20 עד ימינו. החשיבות לבחינת התפתחות זו בהקשר למחקר הנוכחי היא משום שכפי שראינו בחלק הדין בחוק הנוער, עדיין קיימות תפיסות פטרנליסטיות לגבי זכויות ילדים וילדות. למשל, העובדה כי הם אינם צד בהליך טיפול והשגחה.

8.1 מהעת הקדומה ועד המהפכה התעשייתית

משך הזמן מהעת הקדומה ועד למהפכה התעשייתית הוא ארוך, אך למרות זאת ההתייחסות לילדים וילדות, לאורך כל תקופה זו, לא השתנתה באופן דרסטי. לא ניתן לקבוע מסמרות בעניין זה משום שהיחס אליהם היה תלוי גם בחברה ובהסדרים הנורמטיביים שנהגו בה. בחברות רבות, תמותת ילדים וילדות היתה דבר שבשגרה. הם נתפסו כרכוש של המשפחה בכלל, ושל אבי המשפחה בפרט, ויכלו להשתמש בהם או לעשות בהם ככל העולה על דעתם. ישנן עדויות היסטוריות על כך שלא נתנו שמות לקטינים עד גיל מסוים, אלא הם מוספרו לפי שם משפחה. במשפט הרומי הקדום אב המשפחה יכול היה למכור ואף להמית את ילדיו, ילדים הוקרבו כקורבנות לאלים וילדים בעלי מום הומתו.²⁴⁷ עדות נוספת לכך שעד לסוף תקופה זו ילד נחשב לרכוש של אביו, היא שלא ניתן היה לתבוע אב על הזנחת ילדיו משום שהם נתפסו כרכושו ולא כישות משפטית נפרדת, ולכן הזנחה היא פגיעה באב עצמו.²⁴⁸ ענישה גופנית וכן התעללות והזנחה, נחשבו כנורמה והיו תופעה אוניברסלית.²⁴⁹ ההיסטוריון דמהאוס טוען כי להורים בתקופות קדומות לא היתה אמפתיה לילדיהם משום שלא היה להם את המנגנון הנפשי הדרוש לכך ועל כן מספר רב של ילדים עברו התעללות, נפגעו, הוכו, ננטשו ונהרגו. בשל שיעורי התמותה הגבוהים

²⁴⁴ ס' 9 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות.

²⁴⁵ Kathleen Alaimo, *Historical roots of children's rights in Europe and the United States*, in CHILDREN AS EQUALS: EXPLORING THE RIGHTS OF THE CHILD, 1-24 (Kathleen Alaimo & Brian Klug (Eds.), 2002) (להלן: "Alaimo").

²⁴⁶ שם; תמר מורג "אתגרים חדשים בהגדרת גבולות הילדות והבגרות לאור האמנה הבינלאומית לזכויות הילד" *ביטחון סוציאלי* 44, 116-108 (1995) (להלן: "תמר מורג"); S.N. HART, FROM PROPERTY TO PERSON STATUS: HISTORICAL PERSPECTIVE 53-59 (1991). (להלן: "Hart"); ON CHILDREN'S RIGHTS, AMERICAN PSYCHOLOGIST, 46 (1991). (להלן: "פוסטמן"); חניתה קושר *זכות הילד להשתתפות: עמדות ותפיסות בקרב ילדים, הורים ועובדים סוציאליים* (חיבור לשם קבלת דוקטורט בפילוסופיה, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2015) (להלן: "קושר").

²⁴⁷ תמר מורג, לעיל ח"ש 246, בעמ' 109.

²⁴⁸ John Eekelaar, *The Emergence of Children's Rights*, OXFORD EDUCATIONAL JOURNAL OF LEGAL STUDIES, 2, Vol. 4, 161 (1986).

²⁴⁹ Alaimo, לעיל ח"ש 245, בעמ' 1-24; Hart, לעיל ח"ש 246, בעמ' 53-59.

באותה תקופה, הורים קיבלו את מותם של הילדים בשלוות נפש יחסית, משום שהם פיתחו מנגנונים נפשיים מפני היקשרות רגשית אל התינוק, שלא היו לו סיכויים רבים לשרוד.²⁵⁰

המלומדים אלמינו, איירס, פוסטמן²⁵¹ וחוקרים נוספים, טוענים, שבאותה עת קדומה, הילדות, כתקופת חיים נפרדת עם מאפיינים ייחודיים, כלל לא היתה קיימת. לטענתם, מושג הילדות התפתח רק בשלהי המאה ה-17 במובן שהבחינו בין שלב הינקות לבין השלב הבא, שהחל כבר בגיל שש. ילדים מעל גיל שש ושבע כבר החלו לעבוד בחוות, מפעלים ובבתי מלאכה שונים.²⁵² כלומר, ילדים מגיל צעיר מאוד, היו חלק מעולם המבוגרים ולא קיבלו התייחסות נפרדת לצרכיהם הייחודיים. עם זאת, אלימו²⁵³ מציינת כי במאה ה-16 היו מספר זכויות מצומצמות עבור ילדים באנגליה, כך שלילדים יתומים ניתנו זכויות ירושה בעקבות מות האב, ובמסגרת חוקי העוני באנגליה ניתנה לאימהות תמיכה כלכלית בשנות הינקות של הילד על מנת שתוכלנה להזין אותו.

8.2. מהמהפכה התעשייתית עד אמצע המאה ה-20

תקופה זו מאופיינת בשינוי תפיסתי כלפי ילדים ותקופת הילדות, בעיקר בעקבות המהפכה התעשייתית והשינויים הכלכליים והחברתיים שהיא גרמה. כך, בין היתר, התפתחה ההכרה בתקופת הילדות כתקופה נפרדת עם מאפיינים וצרכים ייחודיים. כמו כן, ההתפתחות הרפואית הובילה לירידה דרסטית בתמותת תינוקות ואפשרה להורים להיקשר לילדיהם.

המהפכה התעשייתית היא שהיוותה את הבסיס לצמיחת התנועות שקידמו וטענו לקיומם של זכויות ילדים. אמנם, ההתפתחות התעשייתית הובילה לניצול ילדים בעבודות קשות ומסוכנות, בעיקר במפעלים ובמכרות²⁵⁴, ככוח עבודה זול בתנאים קשים.²⁵⁵ אך דווקא השימוש הזה בילדים לעבודה קשה, וחשיפתם לסכנות, הביא להתפתחות התודעה החברתית כי יש להגן עליהם באופן מיוחד, ולהשקיע מאמצים בשלומם וברוחותם.²⁵⁶ "התנועה למיגור עבודת ילדים" היתה הראשונה שהעלתה את הרעיון כי ילדים לא צריכים לעבוד כלל, והובילה לדיון חברתי במשמעות הילדות כתקופה נפרדת.²⁵⁷ כמו כן, לתנועת "The Child Savers", ניתן ליחס את תחילת העיסוק הרחב במעמדם של ילדים במשפט האמריקאי.²⁵⁸ במקביל התפתחו בתי הספר כאלטרנטיבה חברתית במקום מקום עבודה לילדים, והנוכחות בהם הפכה להיות חובה בארה"ב החל משנת 1870, וכן הונהג חוק חינוך חובה חינוך במרבית המדינות המערביות.²⁵⁹ כמו כן, חוקי העבודה, שהיו החוקים הראשונים שחוקקו על מנת להגן על ילדים, אסרו על עבודת ילדים וכתוצאה מכך, הם איבדו את הערך הכלכלי

250 שולמית אלמוג זכויות של ילדים (1997); P. ARIES, CENTURIES OF CHILDHOOD: A SOCIAL HISTORY OF FAMILY LIFE, (1962). (להלן: "Aries").

²⁵¹ לעיל ח"ש 243, בעמ' 24-1, Aries; לעיל ח"ש 250; פוסטמן, לעיל ח"ש 246, בעמ' 45.

²⁵² פוסטמן, לעיל ח"ש 246, בעמ' 45; Alaimo, לעיל ח"ש 245, בעמ' 24-1.

²⁵³ Alaimo, לעיל ח"ש 245, בעמ' 24-1.

²⁵⁴ תמר מורג, לעיל ח"ש 246, בעמ' 109.

²⁵⁵ Hart, לעיל ח"ש 246, בעמ' 53-59.

²⁵⁶ שם; תמר מורג, לעיל ח"ש 246, בעמ' 109.

²⁵⁷ קושר, לעיל ח"ש 246, בעמ' 5.

²⁵⁸ תמר מורג, לעיל ח"ש 246, בעמ' 108.

²⁵⁹ Hart, לעיל ח"ש 246, בעמ' 53-59; Alaimo, לעיל ח"ש 245, בעמ' 24-1.

שלהם והפכו לעול כלכלי. היה צורך למצוא הצדקה אחרת להבאת ילדים לעולם, והתפתח השיח של הילד כמרכז הרגשי של המשפחה.²⁶⁰

מטרת חוקי העבודה, חוק חינוך חובה, חוקים המקדמים זכויות סוציאליות של ילדים ועוד, אשר נחקקו בתקופה זו, היתה להגן עליהם מפני פגיעה, ניצול והתעללות. החיגיון אשר עמד בבסיס חקיקה זו היה שילדים הם חלשים, בלתי מפותחים ולכן ניתנים לניצול ופגיעה בקלות. חולשה זו מונעת מהם להגן על עצמם מפני אחרים, ולפיכך על המדינה להבטיח את רווחתם ולהגן עליהם.²⁶¹

שני העקרונות שהנחו את אותן רפורמות ביחס שבין הורים-ילדים-מדינה היו: האחד, עקרון ה- *Parents Patriae*, ("אבי האומה") שמשמעותו היא "סמכות המדינה לפעול לשם הגנתם והבטחת שלומם של ילדים".²⁶² האחר הוא עקרון האוטונומיה ההורית שבבסיסו סמכות ההורים לקבל החלטות לגבי ילדיהם. בהקשר למחקר זה, חשוב להתייחס למקרה של הילדה מרי אלן וילסון (*Mary Ellen Wilson*) משנת 1874. מרי אלן היתה ילדה שעברה התעללות מצד הוריה. מכיוון שלא נחקקו אז חוקים להגנה על ילדים, פנו לבית המשפט בבקשה להוציא אותה מהבית בהסתמך על חוקי הגנה על בעלי חיים וכי הילדה שייכת לממלכת החיות. בעקבות מקרה זה והחידים שהוא עורר חוקי הגנה על ילדים בארה"ב, אשר הסמיכו את המדינה לפעול באופן אקטיבי על מנת להגן על ילדים בתוך המשפחה. בתקופה זו גם הוקם בית המשפט לנוער ומוסדות לעבריינים צעירים, אשר עד להקמתם נשפטו ונכלאו כמו בוגרים. תנועת ההשכלה סייעה אף היא בקידום והפצת רעיון הילדות כתקופה נפרדת המחייבת הגנות מיוחדות. כך, הפילוסוף ג'ון לוק טען שילד נולד כ'לוח חלק', ועל כן, אחריות ההורים, המורים והממשלה היא לגבי מה יהיה חרוט לבסוף על אותו לוח - נפשו וליבו של הילד. ילד לא ממושמע ובור, מייצג כישלון של ההורים והחברה, לא כישלון שלו. תרומה משמעותית נוספת לטיעון זה היתה של רוסו. הוא טען כי הילד חשוב כשלעצמו, ואינו משמש רק אמצעי למטרה (לגדול להיות אזרח תורם לחברה). בנוסף, הוא טען כי ילדות היא המצב הקרוב ביותר ל"מצב הטבעי" של האדם ולכן חשוב להבין ולהכיר את חייהם הרגשיים והאינטלקטואליים של ילדים. גישתו זו מיקדה את מעלותיה של הילדות – שמחה, ספונטניות וטוהר כתכונות שיש לעודדן.²⁶³

בשנת 1899 התפרסמו שני ספרים אשר מייצגים את תפיסת הילדות כפי שהתגבשה מאז המצאת מכשיר הדפוס וכפי שהיא נתפסת עד היום. מדובר ב"פשר החלומות" של זיגמונד פרויד ו"בית-הספר והחברה" מאת ג'ון דיואי. בכתביהם, הם גיבשו את תפיסת הילדות המודרנית שאומרת: "הילד כתלמיד או תלמידה שיש לטפח ולשמור את האינדיבידואליות שלהם; שיש לחזק את כושרם למשמעת עצמית, דחיית סיפוקים וחשיבה הגיונית; ושדיעתם את החיים חייבת להיות נתונה לפיקוח של מבוגרים... בה בשעה ראו את הילד כמי שחלים עליו חוקי התפתחות המיוחדים לו, והניחן בחן, סקרנות וחיוניות שאסור לחנקם... שחניקתם כרוכה, למעשה, בסכנה לאבד את היכולת להגיע לבגרות שלמה".²⁶⁴

VIVIANA S. ZELIZER, PRICING THE PRICELESS CHILD: THE CHALLENGING SOCIAL VALUE OF CHILDREN (Princeton University Press, 1994).²⁶⁰

²⁶¹ תמר מורג, לעיל ה"ש 246, בעמ' 110.

²⁶² מורג, לעיל ה"ש 74, בעמ' 17.

²⁶³ פוסטמן, לעיל ה"ש 246, בעמ' 55-57.

²⁶⁴ שם, בעמ' 60.

במקביל להגדלת אחריות החברה לשמירה על רווחתם ושלומם של קטינים ושיפור מעמד הילדים בחברה, השתנו הציפיות החברתיות מההורים בכל הנוגע לגידול ילדיהם. על ההורים הוטל לחנך, להדריך ולהכשיר את הילדים שלהם, וכן להגן ולשמור עליהם.²⁶⁵ עם ההכרה בחובות ההורים כלפי ילדיהם, התגברה ההבנה כי יש למדינה תפקיד בהגנה על ילדים מפני ההורים אשר לא ממלאים את חובותיהם, ולחילופין או בנוסף פוגעים בילדים שלהם. על המדינה, באמצעות אנשי פיקוח מטעמה, להתערב בתא המשפחתי כאשר קיימת התעללות, הזנחה, פגיעה של ההורים, כאשר התערבות זו משמעותה היא הגבלת הסמכות והאוטונומיה של ההורים בגידול ילדיהם.²⁶⁶

כך, על מנת לאפשר את התערבות המדינה בתא המשפחתי ולאור ההבנה כי ילדים הם מחד גיסא פגיעים ומאידך גיסא בעלי ערך ממשי ועל כן שיש להגן עליהם,²⁶⁷ אנגליה וצרפת, למשל, חוקקו חוקים שהגנו על ילדים מפני התעללות של הוריהם.²⁶⁸ כן התגברה ההבנה כי יש לספק לילדים סביבה חיובית וחוויות חיים מפתחות, משום שהילדים לא נולדים 'טובים' או 'רעים', אלא מתעצבים מתוך ההתנסויות שהם חווים במהלך החיים, ולכן יש להתייחס לילדים באופן ראוי אשר יפתח אותם כמבוגרים.²⁶⁹ כך, הוכרו זכויותיהם של ילדים להגנה, חינוך, בריאות, רווחה, הוקמו בתי המשפט לנוער, ובעיקר קודמו רפורמות חקיקה רחבות בתחום רווחת הילד, זכויות ילדים חריגים ועוד.²⁷⁰

חשוב להדגיש שהבסיס לתיקוני חקיקה אלו היה פטרנליסטי וכלל התייחסות לילד כחלש אשר זקוק להגנה, כאשר המניעים היו הבטחת רווחתו, שלומו ובריאותו של הקטין. ההנחה היתה שלילדים אין את שיקול הדעת הנדרש לשם מימושן של חריות, משום שהם עדיין לא הגיעו למלוא התפתחותם השכלית והנפשית, והם חלשים ופגיעים. לכן ניתנו לקטינים זכויות להגנה וטיפול בלבד, והתעלמו מזכותם של קטינים לאוטונומיה. כך, הוטלו על קטינים מגבלות רבות, ביניהן איסור לתת הסכמה לטיפולים רפואיים, איסור לבחור ועוד,²⁷¹ מה שיצר שליטה מוחלטת של המבוגרים בילדים. ההנחה היתה שהאפוסטרופוסים או הורי הילדים הם מי שיקבעו את טובת הילד בצורה הטובה ביותר, בעיקר משום שלילד אין יכולת לבטא את צרכיו או את טובתו, ובהתאם לכך פותחה המדיניות בתחום זה.²⁷²

עם זאת, במקביל לתהליכים אלו, התפתחה בספרות האקדמית כתיבה על ילדם וילדות כנשאי זכויות, כאשר היו מספר חלוצים פורצי דרך בתחום:²⁷³

²⁶⁵ Hart, לעיל ח"ש 246, בעמ' 53-59.

²⁶⁶ קושר, לעיל ח"ש 246, בעמ' 6.

²⁶⁷ Hart, לעיל ח"ש 246, בעמ' 53.

²⁶⁸ Alaimo, לעיל ח"ש 245, בעמ' 1-24.

²⁶⁹ שם, בעמ' 54.

²⁷⁰ תמר מורג, לעיל ח"ש 246, בעמ' 109.

²⁷¹ שם, בעמ' 110.

²⁷² גיל הקטינות בארה"ב שונה ממדינה למדינה- כל מדינה קבעה זאת בחקיקה משלה. רובן קבעו את גיל 18 כגיל הבגרות, אך נברסקה ואלבמה קבעו את גיל 19 כגיל הבגרות.

²⁷³ Philip E. Veerman, *The Rights of the Child and the Changing Image of Childhood* (1992) ("Veerman"); Michael Freeman, *The Rights and Wrongs with Children* (London: MDA, 1983); Michael Freeman, *The Sociology of Childhood and Children's Rights*, *The International Journal of Children's Rights*, 6, 433-444 (1998), ("Freeman").

אלן קי (Ellen Key) השבדית היתה בין ההוגים הראשונים שכתבו על זכויות קטינים. הבסיס לדעותיה המתקדמות בדבר זכויות קטינים היה קידום נשים וזכויות נשים. כך, בין היתר, היא טענה שיש לחקים מעונות יום עבור קטינים על מנת שלנשים תהיה הזדמנות שווה להשתלב בשוק העבודה.²⁷⁴ בשנת 1900 היא פרסמה את ספרה: *The Century of the Child*, כאשר אחד הרעיונות המהפכניים שבו היה שיש לילד זכות לבחור את חוריו. לטענתה, לילד יש זכות להיות שובב, שיהיו לו רגשות, רצונות ותחושות משלו. היא יזמה את תנועת *The New Education Movement*, שדגלה בביטול עונש גופני לילדים וקידמה חיזוקים חיוביים על מנת לאפשר לילדים ללמוד ולהתקדם, כאשר הבסיס לחינוך צריך להיות לפי הצרכים של הילדה הספציפית כפי שהיא מבטאת אותם, ולא לפי מה שהמבוגרים חושבים שנכון עבורה.

אגלנטין ג'ב (Eglantyne Jebb), מורה אנגלייה, הקימה בעקבות מלחמת העולם ה-1 את *Save the Children Fund*,²⁷⁵ ועמדה מאחורי הצהרת ג'נבה בדבר זכויות הילד מ-1924 עליה ארחיב בהמשך. עבודתו וכתביו של יאנוש קורצ'אק בתחילת המאה הקודמת היוו הכרה משמעותית ומתקדמת בתחום זכויות ילדים. במספר ספרים שפרסם (ביניהם: "The Right of the Child to Respect"), מתייחס קורצ'אק לכך שיש לכבד כל ילד באשר הוא, ומונה את הזכויות שיש לתת לדעתו לילדים, ביניהן את הזכות לבכות, להיכשל, להיות אתה-עצמך, לשאול שאלות, זכות למשפחה שרוצה אותך, הזכות לפרטיות ואפילו הזכות למות.²⁷⁶ אחת ההתייחסות לכתביו של קורצ'אק טוענת כי הוא כתב את הצהרת זכויות הילד הראשונה.²⁷⁷

8.3. מהמחצית השנייה של המאה ה-20 עד ימינו

בשנות השישים והשבעים של המאה הקודמת, בעקבות דיון מקיף ורחב שהתקיים על זכויות אדם, ועל שלילת זכויות אדם מקבוצות מיעוט (כגון נשים, שחורים, אנשים עם מוגבלות), החלו לדון גם בנושא של זכויות ילדים וחירויותיהם. הצדקת המגבלות שהוטלו על קטינים ביחס לאוטונומיה והחירות שלהם הוטלו בספק, והתעורר דיון ביקורתי כלפי הגישה המצמצמת זכויות ילדים.

מספר כותבים, המזוהים עם התנועה לשחרור הילד, כתבו והתבטאו בצורה מהפכנית, בהתייחסם לילדים כמדוכאים וכמשוללי זכויות וחירויות בסיסיות ביותר. כך למשל, הפילוסוף ריצ'ארד פרסון, בספרו *Birthrights*²⁷⁸ טען כי הבניות חברתיות של מבוגרים הן שמגדירות את תקופת הילדות כתקופת חיים נפרדת. הוא מתייחס בספרו, שנכתב כ-15 שנה לפני האמנה לזכויות הילד, לכך שלילדים מגיעה זכות להשתתפות מלאה בחברה, וערך עצמי לא רק כ"מבוגרים בעתיד" אלא כבני אדם בחווה.²⁷⁹ כתיבתו נחשבת כבסיס ל"תנועה לשחרור הילד" הנשענת על בסיס טענותיו העיקריות, כי לילדים הזכות להגדרה עצמית, ממנה נגזרות זכויות

²⁷⁴ Veerman, לעיל ח"ש 273, בעמ' 76.

²⁷⁵ שם, בעמ' 88-90.

²⁷⁶ שם, בעמ' 94-96.

²⁷⁷ שם, בעמ' 96; JANUSZ KORCZAK, DECLARATION OF A CHILD'S RIGHTS by Miss P. Piziali (1981).

²⁷⁸ RICHARD EVANS FARSON, BIRTHRIGHTS (1974).

²⁷⁹ שם, בעמ' 3.

רבות נוספות.²⁸⁰ כותב נוסף בתחום הוא ג'ון הולט,²⁸¹ מורה ומרצה לחינוך, אשר טען כי יש להעניק לילדים ולמבוגרים זכויות אדם זהות, ולהסיר את כל המגבלות שיש על ילדים ובני נוער.²⁸² כתיבתם של חוקרים אלו העלתה לדיון נרחב, ציבורי ואקדמי, את נושא זכויות הקטינים ובעיקר את המגבלות המוטלות עליהם, הצדקותיהן, והחשיבות בהענקת זכויות לאוטונומיה ולהשתתפות גם לילדים.²⁸³

דיון זה התקיים גם בספירה המשפטית, בפסיקה ובכתיבה האקדמית בארצות הברית ובאנגליה, כאשר הדיון נסוב סביב שאלת יכולותיהם של ילדים להבין ולקבל החלטות. המונח שבו השתמשו הוא - competence, או בתרגומו "כשרים מתפתחים", עליו ארחיב בהמשך במסגרת הדיון על האמנה לזכויות הילד. כך, כותבים כמו גרי מלטון והילרי רודהם טענו כי יש לבחון את ההסדרים המשפטיים הקיימים בהתאם ליכולות של ילדים, כפי שהם באו לידי ביטוי במחקרים אלו, וכאשר לקטינים יש יכולות הדומות ליכולות של מבוגרים, יש לתת להם אוטונומיה בהחלטות הנוגעות לעניינם. מלטון טען כי לילדים כבר מגיל ארבע-עשרה יש יכולות גבוהות בהרבה ממה שהמשפט מייחס להן, וברוב המצבים יש להם יכולות דומות או זהות לאלו של מבוגרים.²⁸⁴ על כן, טען מלטון, כי יש להתאים את ההסדרים המשפטיים הנוגעים לילדים לידע האמפירי הקיים על היכולות שלהם. רודהם טענה כי יש לבחון את החקיקה הקיימת ולהתאימה למחקרים מתחום הפסיכולוגיה, כך שבכל מקרה שבו המחוקק ירצה להטיל מגבלה כלשהי על ילדים, הוא יאלץ להתאים אותה ליכולת ההבנה וליכולת קבלת ההחלטות שלהם כפי שהם באים לידי ביטוי במחקרים אלו.²⁸⁵

באנגליה, פס"ד גיליק (Gillick)²⁸⁶ שניתן בשנת 1985 קבע את העקרון המכונה Gillick Competence, לפיו לילד יש זכות להחליט החלטות הנוגעות לחייו ככל שיש ביכולתו לעשות כן: "the child's right to make his or her own decision when of 'sufficient understanding and intelligence'".²⁸⁷ פסק דין זה היווה פריצת דרך בהכרה בזכות הילד להשתתפות בהליכים הנוגעים לענייניו, וכן בהכרה בעקרון 'הכשרים המתפתחים'.

הכרה בזכויות חוקתיות של קטינים בפסיקה האמריקאית התפתחה במקביל לכתיבה האקדמית בתחום. פסק הדין הראשון המשמעותי הוא פס"ד Gault,²⁸⁸ שניתן בשנת 1967, בו נקבע כי גם לילדים העומדים לדיון פלילי קיימת הזכות להליך הוגן - Due Process, ולכל הזכויות שנאשמים בגירים זכאים להם.²⁸⁹

²⁸⁰ כגון: הזכות למידע, לפרטיות, לכוח פוליטי וכלכלי ועוד.

²⁸¹ הולט נחשב לאבי החינוך הביתי בארה"ב, כאשר בספרו: 16 John C. Holt, ESCAPE FROM CHILDHOOD: THE NEEDS AND RIGHTS OF CHILDREN (1975), הוא מצייין תשע זכויות מרכזיות שיש להעניק לילדים, ביניהן: הזכות לבחור מסגרת משפחתית חלופית, הזכות לבחור ועוד.

²⁸² מורג, לעיל הי"ש 74, בעמ' 18.

²⁸³ שם, בעמ' 26.

²⁸⁴ Gary B. Melton, *Development Psychology and the Law: The State of the Art*, 22 JOURNAL OF FAMILY LAW, 445 (1987).

²⁸⁵ Gary B. Melton, *Treating Children Like People: A Framework for Research and Advocacy*, JOURNAL OF CLINICAL CHILD AND ADOLESCENT PSYCHOLOGY, 34, no.4, 646-657 (2005); מורג, לעיל הי"ש 74, בעמ' 19.

²⁸⁶ Hillary Rodham, *Children Under the Law*, 43 HARVARD EDUCATION REVIEW 478, 509 (1973).

²⁸⁷ Gillick v. West Norfolk All E.R. 402 HL (1985).

²⁸⁸ MICHAEL FREEMAN, *Rethinking Gillick*, THE INTERNATIONAL JOURNAL OF CHILDREN'S RIGHTS, (13), 201 (1995).

²⁸⁹ .In re Gault, 387 U.S. 1 (1967).

²⁸⁹ סלומון, לעיל, הי"ש 210, בעמ' 467.

בעקבות פסק דין זה, ניתנו פסקי דין נוספים שהרחיבו את ההכרה בזכויות ילדים, אולם מרבית פסקי הדין התנו את ההכרה בזכויות בהתאמה ליכולות של ילדים לקבל החלטות בעניינם. ראוי לציין כי בשנים האחרונות חל כרסום בהלכות שצוינו לעיל, לרבות שפיטת קטינים כבגירים בהתאם לחומרת העבירה או עברם הפלילי.²⁹⁰

התפתחות מעניינת נוספת הקשורה לבחינת יכולותיו של הקטין בקבלת החלטות הנוגעות לעניינו היא דוקטרינת 'הקטין הבוגר'. דוקטרינה זו התפתחה בפסיקה האמריקאית, בפסק דין שעסק בשאלת זכותה של קטינה לבצע הפלה ללא הסכמת הוריה,²⁹¹ והיא בוחנת האם לקטינה אינדיווידואלית יש את היכולת והבגרות הנפשית הנדרשת על מנת לקבל החלטה מושכלת בעניינה.²⁹² על פי דוקטרינה זו, יש לראות בגיל הבגרות הקבוע בחוק חזקה הניתנת לסתירה, וככל שהילדה/נערה הוכיחו כי יכולותיהן דומות לאלו של מבוגרים, למרות גילן הכרונולוגי, הן יהיו זכאיות לחרויות של מבוגרים.

כתוצאה מהפסיקה הענפה בתחום ומהדיון האקדמי הנרחב, דוקטרינת זכויות הילד הפכה לחלק מהשיח המשפטי כעקרון בסיסי נוסף בתחום דיני ילדים ונוער.²⁹³ מייקל פרימן, משפטן חשוב בתחום זכויות הילד, קבע כי בתקופה זו מרכז הדיון עבר מהגנה על הילדים עצמם, להגנה על הזכויות שלהם.²⁹⁴ כך, הדגש בשיח המשולש: הורים-ילדים-מדינה עבר מהגנה על ילדים להכרה בילדים כבעלי אוטונומיה ונשאי זכויות. ילדים, מעצם היותם בני-אדם, ראויים לזכות לכבוד בקבלת החלטות בעניינם, גם אם הם תלויים במבוגרים במהלך גיל הקטינות שלהם.²⁹⁵

ניתן לראות כי התפתחות זו במהלך 50-60 השנים האחרונות שינתה את התפיסה, במיוחד בעולם המערבי, לגבי זכויות הילד. מתפיסה פטרנליסטית שבאה בעיקר להגן ולשמור על הילד, הדיון עבר להכרה רחבה בילד כאוטונומי בעל זכויות אדם. עם זאת, יש לציין כי לא קיימת חברה שיש בה הטמעה מוחלטת של כל זכויות האדם גם לקטינים באופן מלא ושוויוני.²⁹⁶

ראיה נוספת לשינוי בתפיסת זכויות הילד ניתן למצוא בהצהרות ואמנות בינלאומיות, אשר בראשן נצבת כמובן האמנה לזכויות הילד, 1989, אך קדמו לה מספר הצהרות שהתוו את הדרך והמחויבות של הקהילה הבינלאומית לקיום ולמימוש זכויות הילד.

כפי שצינתי, סקירה זו חשובה משום שכפי שראינו בחלק הקודם, למרות ששיח זכויות הילדים השתנה מאוד במיוחד מאז כינון האמנה לזכויות הילד, ישנן תפיסות פטרנליסטיות אשר השתרשו בכל הנוגע לילדים

Janet E. Ainsworth, *The Court's Effectiveness in Protecting the Rights of Juveniles in Delinquency Cases, The Future of Children*, The Juvenile Court, Vol. 6 No. 3 1996

Bellotti v. Baird 482 U.S. 101 96 s.ct 2857 (1976)²⁹¹

תמר מורג, לעיל ה"ש 246, בעמ' 114.²⁹²

בנוסף לעקרון האוטונומיה ההורית ועקרון ה- *Parents Patriae*.

FREEMAN, לעיל ה"ש 271, בעמ' 443-444.²⁹⁴

שם.²⁹⁵

²⁹⁶ ניצול של קטינות וקטינים קיים בכל חברה, החל מזנות, סחר בילדים, עבדות ילדים, שימוש בילדים כחיילים ועוד. להרחבה ניתן לראות: www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Study/Pages/StudyViolenceChildren.aspx, נצפה לאחרונה ביום 18.1.18; www.unicef.org/sowc/files/SOWC_2012-Main_Report_EN_21Dec2011.pdf, נצפה לאחרונה ביום 09.11.17, וכן בכתבה שפורסמה ביום 06.11.17 על זנות קטינים בישראל: www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5038827,00.html, נצפה לאחרונה ביום 09.11.17.

וילדות, במיוחד כאשר מדובר בילדים וילדות במצבי סיכון. החלק הבא ידון בהתפתחויות הבינלאומיות בהקשר לזכויות הילד.

8.4. הצהרות בינלאומיות

האמנה לזכויות הילד 1989 מהווה כמובן, אבן דרך חשובה בהכרה בזכויות ילדים, אולם קדמו לאמנה כמה הצהרות בינלאומיות שהיוו את הבסיס לכינונה של האמנה.

המסמך הבינלאומי הראשון שמתייחס להסדרת זכויות ילדים הוא **הצהרת ג'נבה בדבר זכויות הילד**, 1924.²⁹⁷ ההצהרה, שבאה לאחר מלחמת העולם ה-1, קודמה על ידי מורה אנגליה בשם אגלסין ג'יב בעקבות פעולתה למען ילדות באזורי מצוקה בעקבות המלחמה.²⁹⁸ ההצהרה כוללת חמישה סעיפים, ונפתחת בכך ש: "*...recognizing that mankind owes to the Child the best that it has to give...*" , וקובעת כי על ילדים לקבל את האמצעים הנדרשים להתפתחות, כי יש לתת אוכל לילד רעב, לטפל בילד החולה, לתת מנוחה לילדים אחרי זמני מצוקה, הגנה מפני ניצול, ועוד.

החשיבות בהצהרה זו היא ההכרה בהיותם של ילדים קבוצה נפרדת הזכאית להגנה ולהסדרת זכויות באופן נפרד.²⁹⁹ עם זאת, ההצהרה לא מכירה בילדים כנשאי זכויות אלא כמי שיש לדאוג להם. היא מתייחסת בעיקר לילדים באזורי מצוקה אולם לא דנה בחיי ילדים שנשאי זכויות אלא כמי שיש לדאוג להם. היא מתייחסת באחריות לדאוג לאותם ילדים. ההצהרה אושרה על ידי חבר הלאומים בשנת 1924, ועשר שנים לאחר מכן ההצהרה אושרה בשנית, כאשר המדינות החברות הצהירו כי הן מתכוונות לעגן את עקרונות ההצהרה בחקיקה.³⁰¹

בשנת 1959 ניתנה **הצהרת האו"ם בדבר זכויות הילד**³⁰² (להלן: "**ההצהרה**"), אשר פורסמה ביוזמת האו"ם ואושרה על ידי מועצת האו"ם פה אחד. ההצהרה כללה עשרה עקרונות³⁰³ ועיקר חשיבותה היא בהכרה כי ילדים זכאים לזכויות, הכרה בזכות להתפתחות של ילדים וכן התייחסות לילד לפי צרכיו האישיים. בדיוני הרקע שקדמו להצהרה דנו בשאלה האם יש צורך לנסח מסמך זכויות נפרד לילדים, שכן ההצהרה ניתנה כעשור לאחר הצהרת האו"ם בדבר זכויות האדם משנת 1948, והוחלט כי ילדים הם קבוצה פגיעה יותר ועל כן יש לנסח עבורה מסמך נפרד. אדגיש, כי למרות החשיבות שיש להצהרה, היא מוגבלת משום שהיא מתייחסת לילדים כזקוקים להגנה בלבד.³⁰⁴

Geneva Declaration of the Rights of the Child of 1924, Adopted Sep. 26, 1924, League of Nations O.J. Spec. Supp. 297

21, at 43.

²⁹⁸ מורג, לעיל ה"ש 74, בעמ' 26.

²⁹⁹ בנוסף, חשיבותה של הצהרה זו, מעבר לתחום זכויות ילדים, היא כי יש בה הכרה, לראשונה, בזכויות חברתיות במסגרת המשפט הבינלאומי.

³⁰⁰ כתיבת ההצהרה באה כתוצאה ממלחמת העולם ה-1 והחרס שבה בעקבותיה, ולכן היא מתייחסת בעיקר לצורך לדאוג לילדים ופחות מכירה בילדים כנשאי זכויות עצמאיים.

³⁰¹ GERALDINE VAN BUEREN, THE INTERNATIONAL LAW ON THE RIGHTS OF THE CHILD, (Dordrecht: Nijhoff 6, 1995).

³⁰² Declaration of the Rights of the Child, G.A. res. 1386 (XIV), 14 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 19, U.N. Doc.

A/4354.

³⁰³ וביניהן: זכות לשם ולאום, זכות לבריאות וביטחון סוציאלי, הזכות להתפתחות, הזכות לחינוך ועוד.

³⁰⁴ מורג, לעיל ה"ש 74, בעמ' 30.

9. האמנה לזכויות הילד

האמנה לזכויות הילד מהווה את המסמך הבינלאומי החשוב ביותר להכרה בזכויות ילדים. קיימות טענות שונות בכתובה האקדמית על כך שלמרות היותה מפורטת מאוד היא עדיין חסרה זכויות רבות הקשורות לקטינים (כמו זכויות של קטינים להטי"בים, קטינים דרי רחוב, הרחבת הזכות לחינוך, הקטין כצד להליך המשפטי בעניינו ועוד).³⁰⁵ עם זאת, אין מחלוקת כי האמנה הביאה לקידום משמעותי וחשוב של הדיון בדבר זכויות ילדים.

ניסוח האמנה החל בשנת 1979, שהיתה שנת זכויות הילד של האו"ם, לאחר שפולין הגישה לוועדת זכויות האדם של האו"ם טיוטת אמנה בינלאומית לזכויות הילד. הוועדה העבירה את הטיוטה למדינות ולארגונים לממשלתיים, אשר מצדם גם תמכו בכינון אמנה בינלאומית לזכויות הילד, וגם הוסיפו תכנים נוספים שיש צורך לכלול, לדעתם, במסגרת אמנה כזאת. לאור כמות והיקף ההערות שהוגשו הקימה הוועדה לזכויות אדם של האו"ם קבוצת עבודה לניסוח האמנה,³⁰⁶ כאשר הבסיס לעבודתה היתה הצהרת האו"ם בדבר זכויות הילד משנת 1959.³⁰⁷ העבודה על ניסוח האמנה כללה מאבקים בין שתי התפיסות שרווחו אז בעולם: בין המדינות המערביות, בראשן ארה"ב ומערב גרמניה, שקידמו מאוד את תפיסת זכויות הילד כפי שהתגבשה בארה"ב באותן שנים לתוך האמנה, תפיסה המקדמת זכויות אזרחיות וחירויות בסיסיות, לבין התפיסה שקודמה על ידי מדינות הגוש המזרחי ובראשן פולין, של זכויות חברתיות וכלכליות. מאבק בין-גושי זה גרם לכך שבאמנה לזכויות הילד יש מנעד זכויות רחב מאוד, המקיף הקשרי חיים שונים של ילדים. ניתן למצוא באמנה את הפרשות הרבות שהושגו בין שני הגושים, על מנת שניתן יהיה לכוון את האמנה. כך למשל, נושא חופש דת של קטינים, שכוון בסעיף 14 לאמנה,³⁰⁸ עורר מחלוקות רבות. מדינות רבות ובראשן הוותיקן התנגדו לניסוח שהוצע על ידי ארה"ב בטענה שהוא רחב מדי ופוגע בסמכות ההורים לחנך את ילדיהם על פי אמונתם ודתם. לכן, הניסוח שהתקבל בסופו של דבר מבטא את הפרשה בן שני הצדדים, מחד גיסא ניתנה הזכות לחופש דת, מאידך גיסא הזכות כפופה לזכות ההורים להכוונה במימושה.³⁰⁹

האמנה התקבלה בעצרת האו"ם ביום 30 בנובמבר 1989 (כעשר שנים לאחר שהחלו לנסח אותה) בספטמבר 1990 היא אושרה על ידי המספר המינימלי של מדינות הנדרש על מנת שתכנס לתוקף. כיום, האמנה הפכה למסמך הבינלאומי שאושרר על ידי כל מדינות העולם חוץ מארה"ב. בישראל האמנה אושררה ב-4 לאוגוסט 1991. האמנה אינה חלק מהחוק בישראל, אך קיימת מחויבות בינלאומית למלא אחר הוראותיה.³¹⁰

³⁰⁵ Freeman Michael, *The Human Rights of Children*, 63 CURRENT LEGAL PROBLEMS (2010).

³⁰⁶ במקביל הוקמה גם קבוצת עבודה של ארגונים לא-ממשלתיים אשר מילאו תפקיד מרכזי בניסוח האמנה ובקידום החתימה והאשרור של האמנה בקרב המדינות השונות.

³⁰⁷ מורג, לעיל ה"ש 74, בעמ' 31.

³⁰⁸ הנוסח שהתקבל הוא: 1. המדינות החברות יכבדו את זכות הילד לחופש מחשבה, מצפון ודת. 2. המדינות החברות יכבדו את זכויות ההורים וחובותיהם, ומקום שניתן, את זכויות האפוטרופוסים החוקיים לספק הכוונה לילד במימוש זכויותיו באופן המתאיב עם התפתחותו הטבעית. 3. החופש לתת ביטוי לדת או לאמונה יהיה כפוף רק למגבלות הנקבעות בחוק וחדרושות לשמירה על בטיחות, סדר, בריאות הציבור או המוסר, או על זכויות היסוד והחירויות של הזולת.

³⁰⁹ מורג, לעיל ה"ש 74, בעמ' 33.

³¹⁰ ישראל אף חוקקה את החוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד, התשס"ב-2002, המחייב את המדינה לבחון כל חקיקה בהתאם להשפעה שלה על זכויות הילד. עם זאת, נייר עמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה, הבוחן את החוק ותכולתו, קובע כי בפועל מדובר בחוק מנחה שהמדינה אינה מיישמת אותו. להרחבה בעניין ראו: www.idi.org.il/books/6038, כניסה אחרונה ביום 18.6.17.

בנוסף, בית המשפט העליון קבע חזקה פרשנית, לפיה יש לפרש דברי חקיקה, ככל האפשר, ברוח הוראות האמנה.³¹¹

האמנה פרצה דרך בכל הקשור להכרה בזכויות הילד ומימושן. למרות שהיא תוצר של פשרות רבות, יש בה מספר חידושים מרכזיים: האמנה היא מסמך מקיף ורחב אשר מעגן בתוכו זכויות רבות החלות על הקשרי חיים שונים של ילדים. באמנה חידושים רבים וזכויות שאינן מוגנות ומעוגנות במסמכים בינלאומיים החלים על מבוגרים, כמו, למשל, הזכות להשתתפות המעוגנת בסעיף 12. האמנה יצרה הגנות על זכויות ילדים באופן שלא היה עד אז במשפט הבינלאומי, למשל על ילדים מאומצים ויש בה, לראשונה, עיגון חירויות של ילדים: חופש דת, מצפון, ביטוי ועוד,³¹² וכן הכרה בזכות הילד להגדרה עצמית, להישמע ולהביע עמדה בדיונים הנוגעים לו ולגורלו.³¹³

האמנה הינה המסמך הבינלאומי החשוב ביותר שנכתב על זכויות הילד. עם זאת, אין בעצם קיומה כדי להבטיח מימוש של זכויות הילד לכלל הילדים בעולם.³¹⁴ מדינות, חברות ותרבויות שונות מתייחסות באופן שונה לילדים ולזכויותיהם.

מאז כינונה של האמנה התפתחו דיונים על השאלה מה המונח זכויות הילד מכיל בתוכו, אילו תכנים ניתן עוד לצקת למונח זה ואילו זכויות ניתן לתת לילדים בגילאים שונים. כמו כן, האמנה היא מסמך דינמי שפרשנותו משתנה לעיתים בהתאם להתפתחויות גלובליות. דבר זה מתאפשר בעיקר לאור עבודתה והחלטותיה של הוועדה לזכויות הילד של האו"ם אשר מאפשרת פיתוח חשיבה תיאורטית רחבה בדבר מהותן והרלוונטיות של זכויות הילד כיום.³¹⁵ החלטות הוועדה מתפרסמות כ- General Comments, והן מפרשות את האמנה בהקשרים שונים.³¹⁶ הוועדה מקיימת ימי עיון מרוכזים בדבר דרכי יישומה של האמנה, על כל מדינה להגיש דוחות תקופתיים על אופן יישום האמנה, ותגובת הוועדה על דוחות אלו היא פרשנות נוספת על האמנה. הוועדה רואה את עצמה כמי "שייפוי הכוח שלה מחייב אותה לבחון באופן מתמיד את ההתאמות המחייבות בפרשנות האמנה לשם יישום רוחה של האמנה במציאות משתנה."³¹⁷

המשפטנית תמר מורג טוענת כי מלבד עבודת הוועדה, ניתן למצוא מקורות פרשניים של האמנה גם בדוחות של ארגון UNICEF, בוועדות שונות פנים-מדינתיות (כגון ועדת רוטלוי) אשר מוקמות כדי להתאים את האמנה למדינה ספציפית, וכן בכתיבה האקדמית. ארבע זרועות פרשניות אלו משלימות ומזינות האחת את השנייה, לטענתה, וניתן לאתר בהן קווים משותפים לגבי עקרונות ותפיסות העומק של האמנה.³¹⁸

³¹¹ ע"פ 3112/94 אבו-חסן נגד מדינת ישראל פ"ד נג(1) 442, 430 (1999).

³¹² ס' 13-17 לאמנה בדבר זכויות הילד.

³¹³ Hart, לעיל ה"ש 246, בעמ' 54; תמר מורג, לעיל ה"ש 246, בעמ' 112.

³¹⁴ יצחק קדמן "זכויות הילד בישראל: הלכה ומעשה" ביטחון סוציאלי 63, 159 (2002).

³¹⁵ מורג, לעיל ה"ש 74, בעמ' 34.

³¹⁶ עבודת הפרשנות של הוועדה מתנהלת לפי כללי הפרוצדורה המנחים אותה: Committee on the Rights of the Rights of the Child: General Comment No. 73: Provisional Rules of Procedure, U.N. Doc. CRC/C/4/Rev.1 (2005), <http://library.umn.edu/crc/provisional-rules2005.html>

³¹⁷ מורג, לעיל ה"ש 74, בעמ' 34.

³¹⁸ שם, בעמ' 35.

האמנה אמנם מהווה עיגון לקונצנזוס הקיים על הצורך במתן זכויות לילדים, אך היא לא מכריעה, ולא יכולה להכריע, בוויכוח על גבולות זכויות הילד ומעמדן מול זכויות ההורים בפרט, וזכויות אדם בכלל. כך גם האמנה לא נותנת מענה מהו האיזון הראוי בין המקום שיש לתת להגנה על ילדים לבין ההתייחסות אליהם כאוטונומיים, הנמצאים בתהליך התפתחות, בעלי זכות לתת ביטוי לעתידם ולגורלם.³¹⁹

10. זכויות הילד: דרכים לאפיון

כפי שצוין לעיל, האמנה לזכויות הילד היא מסמך המפרט סוגים רבים ושונים של זכויות, אשר נוגעות בתחומי חיים שונים של קטינים. על כן, התפתחו בספרות התאורטית מספר קטגוריות שיפורטו בהמשך, שלפיהן ניתן לאפיין את זכויות הילד כפי שהן נתפסות כיום. זהו סיווג המעלה דיון ערכי בשאלה אילו זכויות יש להעניק לילדים. כפי שצוין לעיל, הדיון בדבר מתן זכויות לילדים לא הסתיים עם כינון האמנה אלא הוא ממשיך להתקיים הן תחת פרשנויות שונות הניתנות לאמנה, והן במסגרת אקדמית לגבי מתן זכויות נוספות, הרחבת מהות הזכויות הקיימות ועוד. דיון זה חשוב לענייננו על מנת לאפיין את חשיבות הזכות להשתתפות של נערות במצבי סיכון.

10.1. ארבעת עקרונות העל של האמנה

וועדת האו"ם לזכויות הילד הבהירה כי יש באמנה ארבעה עקרונות-על המנחים אותה:

עקרון אי האפליה- עקרון השוויון (סעיף 2), עקרון טובת הילד (סעיף 3), עקרון החיים, הישרדות והתפתחות (סעיף 6) ועקרון ההשתתפות (סעיף 12).³²⁰ על עקרונות אלו נוסף עקרון הכשרים המתפתחים (סעיף 5), שהוא העיקרון הנוגע לדרכי המימוש של הזכויות באמנה.

על פי וועדת האו"ם, אשר קבעה את ארבעת העקרונות האלה עוד בישיבתה הראשונה, יש לפרש את האמנה כולה לאור עקרונות אלו בכפוף לעקרון הכשרים המתפתחים.

עקרון השוויון קובע כי יש להתייחס לכל ילד ללא אפליה מכל סוג שהוא, ולהבטיח לו את כל מכלול הזכויות הקיימות לכל ילד. החידוש המרכזי בסעיף זה הוא ההכרה בקטין כאדם נפרד אשר אין להטיל עליו בשום דרך את ההשלכות של מעשי הוריו, מעמדם המשפטי ויחס החברה אליהם.³²¹ וועדת האו"ם קבעה, בין היתר, כי מדובר בזכות לשוויון מהותי, ולא פורמלי. כלומר, על המדינות החתומות על האמנה לבחון את הצרכים האינדיבידואליים של ילדים ולהתאים את המענים להם.³²² המשפטניית יהודית קרפ, קבעה גם היא, כמו הוועדה, כי יש לתת פירוש רחב ככל הניתן לעקרון אי האפליה, וכי לאור הפגיעות המוגברת של ילדים יש חשיבות גדולה יותר ליישום אפקטיבי של עקרון השוויון.³²³

³¹⁹ אשר בן אריה, רות נחסון וחנינה קושר "זכות הילדים להתפתחות- תפיסות ועמדות של ילדים פלסטינים בנוגע לזכויות הילד" *זכויות הילד והמשפט הישראלי*, 161, 162 (תמר מורג עורכת, 2010) (להלן: "אריה, נחסון וקושר").

³²⁰ MANFRED NOWAK, A COMMENTARY ON THE UNITED NATION CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD, ARTICLE 6: THE RIGHT TO LIFE, SURVIVAL AND DEVELOPMENT (2005).

³²¹ מורג, לעיל ה"ש 74, בעמ' 37.

³²² RACHEL HODGKIN & PETER NEWELL, IMPLEMENTATION HANDBOOK FOR THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD, 22 (2002) ("HODGKIN & NEWELL"). (להלן: "HODGKIN & NEWELL").

³²³ Judith Karp, *Matching Human Dignity with the UN Convention on the Rights of the Child*, in: THE CASE OF THE CHILD: TOWARDS A NEW AGENDA, 89, 124 (Yair Ronen & Charles W. Greenbaum eds., 2008).

עקרון טובת הילד, עליו ארחיב בהמשך, המופיע באמנה שמונה פעמים,³²⁴ קובע כי טובת הילד הוא עקרון ראשון במעלה ויש לשקול אותו בכל החלטה הקשורה לילדים. יש לבחון את עקרון טובת הילד כעקרון החולש על כל שאר הזכויות באמנה, בכל הפעולות הנוגעות לילדים.

עקרון החיים, ההישרדות וההתפתחות, מעגן תחתיו שלוש זכויות מרכזיות, כאשר הזכות להתפתחות מכירה במצב המיוחד בילדות המבחין ילדים ממבוגרים והיא ייחודיות להם משום שהם נמצאים בתהליך תמידי של שינוי. זכות זו מהווה את הבסיס להתפתחות תקינה של ילדים, משום שמטרתה היא להבטיח להם את צרכיהם הנפשיים, הפיזיים, החברתיים, הכלכליים והתרבותיים.

על פי וועדת האו"ם, ההיבטים האופרטיביים של הזכות לחיים והישרדות הם, בין היתר, איסור על נקיטת אלימות כלפי ילדים ואיסור על הטלת עונש מוות על ילדים, וכן החובה לנקוט בצעדים אופרטיביים לצמצום הגורמים לתמותת ילדים, כגון הבטחת תנאי חיים מינימליים.³²⁵

עקרון ההשתתפות, עליו ארחיב בהמשך, הוא אחד התידושים העיקריים באמנה. זוהי זכות שעד כה לא באה לידי ביטוי במסמכים בינלאומיים אחרים לקטינים (וכן לבגירים). עקרון ההשתתפות מתייחס לאפשרות המימוש של חריות וזכויות שניתנו לקטינים במסגרת האמנה, כגון חופש הביטוי, חופש המחשבה, המצפון והדת, הזכות לפרטיות ועוד. עקרון ההשתתפות כולל שלושה רכיבים מרכזיים: הזכות להישמע, הזכות לעשות כן בחופשיות והזכות שיינתן משקל ראוי לעמדתו של הקטין.³²⁶

עקרון הכשרים המתפתחים נקבע בסעיף 5 לאמנה לזכויות הילד, בו נכתב:

"המדינות החברות יכבדו את אחריותם, זכויותיהם וחובותיהם של הורים, או, מקום שניתן ליישום של בני המשפחה המורחבת או הקהילה, כנחוג על פי המסורת המקומית של אפטרופסיים חוקיים או של אישים אחרים האחראים משפטית לילד, על מנת לספק, באופן המתאים לצרכי הילד המתפתח, הכוונה והדרכה נאותות בהפעלת הזכויות המוכרות באמנה זו".

סעיף זה קובע כי יש להתחשב באופי ההדרגתי של התהליך ההתבגרות ובכשירות המתפתחת של ילדים. עקרון הכשרים המתפתחים מוזכר גם בסעיפים 12³²⁷ ו-14³²⁸ לאמנה. כמו כן, וועדת האו"ם לזכויות הילד פירשה את העיקרון כאחד הכלים המרכזיים של האמנה אשר מחבר בין עקרונות האמנה כפי שהוזכרו לעיל, ומאפשר יישום מאוזן של כלל הזכויות המפורטות באמנה, בעיקר את האיזון בין הצורך להגן על ילדים, לבין הצורך להעניק להם אוטונומיה ולהתחשב בעמדתם וברצונם.³²⁹

המשמעות היא, כי יש לקבל כהנחת יסוד את העובדה שקטינים אינה קבוצה הומוגנית כלל אלא מורכבת מפרטים שונים בעלי צרכים, יכולות ורמות כשירות שונה. כלומר, לילדים בגילאים שונים יש כשרים שונים, ולכן יש להתאים את מידת ההשתתפות והאוטונומיה לכל ילד בהתאם למצבו האינדיבידואלי. כמו כן, עקרון הכשרים המתפתחים מבטא את התפיסה כי לילד בכל גיל יש זכויות, השאלה היא מה היקף הזכויות שהוא יכול

³²⁴ עקרון טובת הילד מופיע בסי' 9(א), 9(ג), 18(א), 20(א), 21, 37(ג), 40(ב) (2) באמנה בדבר זכויות הילד.

³²⁵ "HODGKIN & NEWELL", לעיל ח"ש 319.

³²⁶ מורג, לעיל ח"ש 74, בעמ' 45.

³²⁷ הקובע כי יש לתת משקל לדברי הילדה בהתאם לגילה ומידת בגרותה.

³²⁸ הקובע כי יש סמכות להורים להדריך את הילד במימוש חופש הדת והמצפון שלו בהתאם לכשריו המתפתחים.

³²⁹ מורג, לעיל ח"ש 74, בעמ' 51.

לממש, ובאיזה אופן הוא יכול לעשות זאת, בהתאם לכושרו המתפתח.³³⁰ עקרון הכשרים המתפתחים מעגן גם את מקומן המרכזי של המשפחה ושל הקהילה (מקום שהדבר מתאים לתרבות המקומית) כאחריות למתן סיוע ותמיכה לילד בעודו מרחיב את מעגל החריות שלו. זהו היבט קריטי שכן הוא משקף את תפיסת האמנה של ילדים כבני אנוש בעלי זכויות משלהם, אך כאלו הנמצאים בתוך מערכות יחסים משמעותיות המבוססות על תלות, במידה משתנה לאורך זמן.

חלוקה זו של עקרונות העל של האמנה, חשובה משום שהיא מדגישה את העקרונות הבסיסיים לפיהם יש לבחון כל סוגיה הקשורה לזכויות הילד. עם זאת, חלוקה זו מתייחסת לחמישה סעיפים ספציפיים, אשר אומנם חולשים על האמנה מבחינת אופי הפירוש שיש לתת לה, אך אין בהם התייחסות לשאר הזכויות הקיימות באמנה. ישנם אפיונים נוספים לזכויות הקיימות באמנה אשר מבטאים תפיסות שונות לגבי זכויות הילד, כאשר המשותף להם הוא אבחנה בין זכות הילד להגנה לבין זכות הילד לאוטונומיה, כפי שיפורט להלן.

10.2 The Four P's

קטגוריזציה נוספת, שלפיה נהוג לאפיין את תאוריות זכויות הילד כפי שהן באות לידי ביטוי באמנה היא The Four P's: Protection, Participation, Prevention and Provision³³¹ - הזכות להגנה, השתתפות, מניעה וקבלת שירותים. הזכות להגנה כוללת את הזכות להגנה מפני ניצול, אלימות, התעללות, הזנחה, רעב ופגיעה, מתווך הבנה כי ילד הוא פגיע ועשוי להיות מנוצל באופנים שונים, ועל כן ילדים זכאים ליותר ביטחון והגנה ממבוגרים. הזכויות לקבלת שירותים כוללות צרכים בסיסיים כגון בריאות, חינוך ורמת חיים נאותה. מכיוון שילדים לא יכולים לספק זכויות וצרכים אלו לעצמם, יש צורך לוודא שהם יזכו לכך. הזכות למניעה כוללת מניעת פגיעה בקטינים עקב מוצא, מגדר, מין, ועוד, כאשר החידוש באמנה הוא שהיא כוללת גם מניעת פגיעה בקטינים עקב כל מעשה של הוריהם או של האפוטרופוסים שלהם. הזכות להשתתפות, כפי שצוין לעיל, ויורחב בהמשך, היא החידוש העיקרי של האמנה והיא מתייחסת גם לזכות לחופש בחירה.³³²

10.3 זכויות אזרחיות פוליטיות לעומת זכויות חברתיות וכלכליות

חלוקה זו מאפיינת תפיסת זכויות אדם בכלל, אך ניתן להתייחס אליה גם בהקשר של זכויות הילד. זכויות חברתיות כלכליות מתייחסות בהקשר של ילדים לזכויות במסגרת המשפחה, קהילה וחינוך, וביניהן גם הזכות להגנה, בנוסף לזכות להגדרה עצמית, הזכות לחינוך, בריאות, תנאים מחייה נאותים וכדומה.

זכויות אזרחיות פוליטיות בהקשר של ילדים מתייחסות למעמד המשפטי-אזרחי ולחריות של ילדים במדינה, כמו חופש הביטוי, חופש המצפון, המחשבה והדת (בכפוף לסייגים שיש באמנה).³³³

GERISON LANSDOWN, UNDERSTANDING THE IMPLICATIONS OF HUMAN RIGHTS TREATY: EVOLVING CAPACITIES OF THE CHILD, 4 UNICEF Innocenti Research Centre, 2005 (להלן: "Lansdown").³³⁰

³³¹ חלק מהכותבים מתייחסים לקטגוריה זו כ-P's 3, הכוללת רק protection, participation, provision. אני בחרתי להתייחס לחלוקה של די"ר תמר מורג המוסיפה גם prevention, משום שחלוקה זו מתאימה יותר, לדעתי.

³³² Troope, S, *The Convention of the Right of the Child: Implications for Canada*, In CHILDREN'S RIGHTS Aldershot, (M. Freeman (Ed.) 1996). מורג, לעיל הי"ש 74, בעמ' 33.

³³³ Asher Ben Arie & Yifat Boyer, *Citizenship and Childhood: The State of Affairs in Israel*, 12 CHILDHOOD 33 (2005); אריה, נחסון וקושר, לעיל הי"ש 319, בעמ' 163.

המאפיין המשותף שניתן לראות בקטגוריות אלו, הוא שבכל חלוקה שנעשתה היתה הפרדה והבחנה בין שתי תפיסות: האחת מתייחסת לילד כאוטונומי, הנמצא בתהליך מתפתח שיש לתת מקום לעמדותיו ביחס לעניינים הנוגעים לחייו, והתפיסה השנייה מתייחסת לזכות הילד להגנה, טיפול וקבלת שירותים. זכויות ילדים להגנה, טיפול וקבלת שירותים מבוססות על ההכרה בתקופת הילדות כתקופה פגיעה, במהלכה קיימת תלות במדינה, במוסדותיה ובמבוגרים אחרים ועל כן יש להעניק להם הגנות מיוחדות ומענים ספציפיים על מנת שיתפתחו כראוי. לעומת זאת, זכויות ילדים לחרויות אזרחיות, השתתפות ואוטונומיה מבוססות על התפיסה כי הילד הוא בן אדם בפני עצמו, ויש לאפשר לו להביע את עמדתו לגבי חייו. ההנחה היא כי תלות הילד במבוגרים ובמדינה אינה שוללת את זכותו להשתתפות.

השאלה העולה היא אם אכן מדובר בשתי תפיסות שונות או, לחילופין, בשתי תפיסות המשלימות זו את זו. במסגרת מחקר זה אטען, כי העובדה שאנו מכירים בכך כי תקופת הילדות היא תקופה שבה ילדים זקוקים ליותר הכוונה והגנה, אינה עומדת בסתירה לכך שעלינו להעניק לילדים את הזכויות המגיעות להם מעצם היותם בני אדם שווים בחברה. יש למצוא את האיזון בין קביעות מבוגרים לגבי ילדים, ובין החופש והחירות המגיעים להם. איזון כזה ניתן למצוא בגישת הכשרים המתפתחים כפי שצוין לעיל.

10.4. עקרון טובת הילד

טובת הילד הוא אחד מעקרונות היסוד של האמנה,³³⁴ אשר בדומה לזכות להשתתפות, זהו עקרון החל רק על ילדים. עקרון טובת הילד זכה לניתוח וכתובה משמעותיים לאור העמימות שלו והמחלוקות לגבי מה הוא מכיל. זהו מונח סובייקטיבי הנתון לפרשנות בהתאם להקשר החברתי ולתקופה בה הוא נידון. טובת הילד פורש תחילה כמונח פטרנליסטי אשר אינו נותן מקום לתפיסות ליברליות של זכויות הילד. עם זאת, לאחר האמנה והכתיבה הרבה שהתפתחה סביב מושג זה, ניתנו לו פרשנויות רחבות הכוללות בתוכן גם זכויות נוספות.

מספר כותבים ובראשם פרופ' מייקל פרימן, פירשו את הסעיף כך שחובה לבחון את עקרון טובת הילד לפני בחינת אינטרסים וזכויות של אחרים.³³⁵ פרימן אף טוען כי יש לפרש את העקרון כ"פטרנליזם ליברלי",³³⁶ כלומר: ישנן החלטות שבהן צריך לפעול לפי רצון הילד, מתוך הכרה בזכותו של הילד לטעות ומתן אפשרות אמיתית לילדים להתנסות בקבלת החלטות בעניינים משום שזוהי טובתם. רק כאשר מדובר בגרימת נזק בלתי הפיך אפשר להתערב בהחלטות העומדות לכאורה בניגוד לרצונם.³³⁷ אחרים, כפרופ' גוגנהיים, טענו כי טענתו

³³⁴ ס' 3 לאמנה לזכויות הילד אשר קובע:

1. בכל הפעולות הנוגעות לילדים, בין אם ננקטות בידי מוסדות רווחה סוציאלית ציבוריים או פרטיים ובין בידי בתי משפט, רשויות מינהל או גופים תחקיטיים, תחא טובת הילד שיקול ראשון במעלה.
2. המדינות החברות מקבלות על עצמן להבטיח לילד הגנה וטיפול ככל שידרש לטובתו, תוך התייחסות לזכויות וחובות הוריו, אפטרופסים חוקיים או אישים אחרים האחראיים משפטית לו או לה, ולשם כך ינקטו צעדים מתאימים, תחקיטיים או מינהליים.
3. המדינות החברות יבטיחו כי מוסדות ושירותים האחראיים לטיפול או הגנה על ילדים, וכיוצא באלה מיתקנים, יעמדו בתקנים הנקבעים בידי הרשויות המוסמכות, בפרט בתחום הבטיחות הבריאות, מספר עובדיהם וכשירותם, והפיקוח הנאות.

MICHAEL FREEMAN, A COMMENTARY ON THE UNITES NATION CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD, ³³⁵ ARTICLE 3: THE BEST INTERESTS OF THE CHILD, 60 (2007).

³³⁶ שם, בעמ' 6; Freeman, לעיל ה"ש 273, בעמ' 40-47.

³³⁷ מורג, לעיל ה"ש 74, בעמ' 42.

של פרופ' פרימן מרחיקת לכת, כי תנועת זכויות הילד הלכה צעד אחד רחוק מידי, וכי יש מקום להגביל את ההיענות לרצונם של קטינים.³³⁸

ישנם חוקים רבים במשפט הישראלי המתייחסים לכך שיש לפעול לפי עיקרון 'טובת הילד'.³³⁹ גם בפסיקה המונח 'טובת הילד' מהווה אמת מידה מנחה לקבלת הכרעות בענייניהם של קטינים. מפאת קוצר היריעה אין באפשרותי לדון בכל הפרשנויות שניתנו למונח טובת הילד ויישום אפשרי שלו. אציין רק שהמשפטן רוברט ליכט-פטרן טוען כי מבחינה אפיסטמולוגית, אין סתירה בין טובת הילד לבין זכויות הילד, ומבחינה תיאורטית שילוב בין השניים מתחייב או לכל הפחות אפשרי מבחינה נורמטיבית.³⁴⁰

לצורך מתקן זה אאמץ את הקביעה של וועדת רוטלוי, שקבעה כי יש לראות את טובת הילד כחלק מזכויותיו.³⁴¹ הוועדה קבעה כי יש ליישם את עקרון טובת הילד מה שמקים למדינה חובה ליישמו וכי יש לקבוע דרכים ליישום עקרון זה, ביניהן: יש לראות את טובת הילד כחלק ממכלול זכויותיו; זכויותיו של הילד כוללות גם הגנה אך גם זכויות אזרחיות ופוליטיות כפי שניתנו לילדים לפי האמנה לזכויות הילד. בהקשר זה יש להתייחס גם לסעיף 9 לאמנה לזכויות הילד,³⁴² אשר קובע את טובת הילד כתנאי לאי-ביצועה של פעולה מסוימת. כלומר, לעיקרון טובת הילד ניתן משקל מכריע. כך, כאשר מדובר בהליכי הוצאה ממשמורת והפרדת ילד מהוריו, השיקול של טובת הילד יהיה שיקול מרכזי לפי האמנה.³⁴³

בחלק הבא אבחן לעומק את התיאוריות שהתפתחו סביב הזכות להשתתפות מאז כינון האמנה, וכן מהי המהות והמשמעות של זכות זו. לאחר מכן אתייחס לזכות להשתתפות בהליכי טיפול והשגחה.

11. הזכות להשתתפות

סעיף 12 לאמנה קובע:

1. מדינות חברות יבטיחו לילד המסוגל לחוות דעה משלו את הזכות להביא דעה כזו בחופשיות בכל ענין הנוגע לו, תוך מתן משקל ראוי לדעותיו, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו של הילד.

MARTIN GUGGENHEIM, WHAT'S WRONG WITH CHILDREN'S RIGHTS (Harvard University Press, 2005).³³⁸

³³⁹ חוק הכשרות והאפוטרופסות; חוק אימוץ ילדים; חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995; חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול); חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד), התשנ"ה-1996; חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955; ס' 3365 (3) לחוק העונשין, התשל"ז-1977; חוק השמות, התשט"ז-1956; חוק לגילוי נגיפי איידס בקטינים, התשנ"ו-1996; חוק למניעת אלימות במשפחה; חוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955; חוק שיווי זכויות האשה, התשנ"א-1951.

³⁴⁰ רוברט ליכט-פטרן "קבלת החלטות בעניינה של ילדה- לקראת השלמה בין טובת הילדה לזכויות הילדה" **זכויות הילד והמשפט הישראלי**, 429, 433 (תמר מורג עורכת, 2010).

³⁴¹ הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומן בחקיקה בראשות השופטת סבינה רוטלוי **זוח הוועדה - חלק כללי**, 128 (2003) (להלן: "הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט").

³⁴² 1. המדינות החברות יבטיחו כי ילד לא יופרד מהוריו בניגוד לרצונם, אלא רק כאשר קובעות רשויות מוסמכות, הכפופות לביקורת משפטית, בהתאם לדינים ונהלים הנוגעים לעניין, כי פירוד כאמור נדרש לטובת הילד. קביעה כאמור יכול שתידרש במקרה מסוים, כגון מקרה של התעללות או הזנחת הילד על ידי הוריו, או כאשר חיים ההורים בנפרד ונדרשת החלטה באשר למקום מגורי הילד.

2. בהליכים של פי ס"ק 1 לסעיף זה, תינתן לצדדים הנוגעים בדבר הזדמנות להשתתף בהליכים ולתת פומבי להשקפותיהם.

3. מדינות חברות יכבדו את זכות הילד המופרד מהורה אחד או משניהם לשמור על יחסים אישיים ומגע ישיר עם שני התורים על בסיס סדיר, זולת אם מנוגד הדבר לאינטרסים של הילד.

4. מקום שפירוד כאמור נובע מפעולה יזומה על ידי מדינה חברה, כגון מעצר, מאסר, הגליה, גירוש או מוות (לרבות מוות הנגרם מסיבה כלשהי בעוד מצוי האדם במשמורת המדינה) של אחד או שני הורי הילד, תספק מדינה חברה זו, על פי בקשה, להורים, לילד, או, במקרה מתאים, לבן משפחה אחר, מידע חיוני על מקום המצאות בן(י) המשפחה הנעדר(ים), זולת אם עלול המידע להזיק לרווחת הילד. עוד יבטיחו המדינות החברות כי הגשת בקשה כאמור לא תגרור תוצאות שליליות לאדם או לאנשים הנוגעים בדבר.

³⁴³ הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט, לעיל הי"ש 341, בעמ' 131.

2. למטרה זו תינתן לילד הזדמנות להישמע בכל הליך שיפוטי או מינהלי הנוגע לו במישרין או בעקיפין, באמצעות נציג או גוף מתאים, בצורה המתאימה לסדרי הדין שבדין הלאומי.³⁴⁴

עקרון ההשתתפות, הוא אחד מעקרונות היסוד של האמנה (the linchpin of the convention),³⁴⁵ ומהווה את אחד החידושים המרכזיים בה, הן בקשר לזכויות הילד והן לגבי אופן התפיסה של זכויות אדם בכלל. משמעות הזכות להשתתפות היא כי יש לתת לכל קטין את ההזדמנות להביע את מחשבותיו ודעותיו בכל עניין הנוגע לו, ויש לקחת בחשבון את דעותיו בתהליכי קבלת החלטות הנוגעים לחייו. עקרון ההשתתפות אינו מקנה לקטין זכות להחליט אלא להישמע באופן שדעתו תישקל במסגרת מכלול השיקולים. הזכות להשתתפות היא זכות מרכזית במסגרת זכויות ילדים משום שהיא זכות פרוצדורלית, המאפשרת להגן ולקדם זכויות נוספות של ילדים.³⁴⁶

ניתן לייחס לעקרון ההשתתפות שני מרכיבים. הראשון כעקרון-על, המאפשר לילדים להביע את דעתם, באופן חופשי וללא כפייה או התערבות, בכל נושא הקשור לחייהם.³⁴⁷ לעקרון זה יש השלכות על תחומים שונים הנוגעים לאוטונומיה של ילדים, בנוסף לזכויות נוספות המעוגנות באמנה בהקשר זה.³⁴⁸ כך, יש לאפשר לילד בכל גיל, ללא הגבלה, להביע את דעתו בנוגע להליכים הנוגעים לו.³⁴⁹ הרכיב השני, ובו טמון עיקר חשיבותה של הזכות להשתתפות, הוא "שדעותיהם של ילדים יקבלו משקל ראוי בהליך קבלת החלטות בהתאם לגילם ומידת בגרותם".³⁵⁰ הדרה של ילדים מהליכי קבלת החלטות בעניינם מהווה למעשה הפרת זכויות כפולה.³⁵¹ הראשונה, היא כי תחילה מופרת הזכות להשתתפות המוקנית לפי האמנה. שנית, מופרת הזכות הספציפית התלויה בנושא ההתדיינות, משום שמונעים מילדים את האפשרות לקדם את הזכויות והאינטרסים שלהם הקשורים לעניין הנידון, ולהשפיע על מקבלי החלטות. כפי שטוענת המשפטנית טלי גל: "לפיכך, שילוב של עקרון ההשתתפות עם...עקרון השוויון... מוביל לכך שכל ילד- ללא הבדל הנובע מגיל, מנסיבות אישיות, ממוצא אתני, מצרכים מיוחדים, וכדומה- זכאי לקבל הזדמנות שווה להשתתף בהחלטות הקשורות בגורלו".³⁵²

אדגיש, כי ניתן לוותר על הזכות להשתתפות, במידה וילד אינו מעוניין להשתתף בהליכים הנוגעים לעניינו הוא אינו חייב, זוהי זכות וולונטרית. בנוסף, המשמעות של הזכות להשתתפות אינה שיש לתת לילדים את האפשרות להחליט באופן סופי, אלא שיש לתת להם חלק מהותי בתהליך קבלת החלטות בעניינם וכן את החשיבות שבקיום דיאלוג עם ילדים ולא רק את זכותם להביע עמדה באופן חד צדדי.³⁵³

³⁴⁴ מעניין לציין כי המילה 'השתתפות' לא מופיעה בפירוש בסעיף, אולם וועדת האו"ם, וכן סעיפים שונים באמנה עצמה מתייחסים לסעיף כסעיף של הזכות להשתתפות.

³⁴⁵ MICHAEL FREEMAN, CHILDREN'S RIGHTS: A COMPARATIVE PERSPECTIVE, 6 (Aldershot Brookfield, 1996).

³⁴⁶ GARY B. MELTON, BACKGROUND FOR A GENERAL COMMENT ON THE RIGHT TO PARTICIPATE: ARTICLE 12 AND RELATED PROVISIONS OF THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD, Institute on Family and Neighborhood Life, Clemson University, Clemson, South Carolina, USA, 13 (2006).

³⁴⁷ שם.

³⁴⁸ כגון: הזכות לחופש הביטוי (סעיף 13), הזכות לחופש מחשבה, מצפון ודת (סעיף 14), הזכות לפרטיות (סעיף 16), ועוד; Judith Masson & Maureen W. Oakley, *Out of Hearing: Representing Children in Care Proceedings*, WILEY, CHICHESTER, 13 (1999).

³⁵⁰ טלי גל "ילדים נפגעי עבירה והזכות להשתתפות" *זכויות הילד והמשפט הישראלי*, 267, 271 (תמר מורג עורכת, 2010) (להלן: "גל").

³⁵¹ Lansdown, לעיל ה"ש 327, בעמ' 6.

³⁵² גל, לעיל ה"ש 350, בעמ' 272.

³⁵³ Ruth Sinclair, *Participation In Practice: Making it Meaningful, Effective and Sustainable*, 18 *Children & Society*, 2004, p. 106-118.

כלומר, עקרון ההשתתפות מאפשר לילדים, באמצעות היוועצות עמם ושיתופם, ל'התפתח' לקראת היותם בעלי אוטונומיה מלאה.³⁵⁴

11.1. מודלים ליישום הזכות להשתתפות

אחד מהקשיים המרכזיים לגבי עקרון ההשתתפות הוא אופן היישום שלו. כתוצאה מקושי זה, פותחו על ידי חוקרים מדיסציפלינות שונות מספר מודלים ליישום מעשי של הזכות להשתתפות.

המודל הידוע ביותר, אשר על בסיסו פותחו גם שאר המודלים, הוא המודל של הגיאוגרף רוג'ר הארט,³⁵⁵ המציע סולם השתתפות הכולל שמונה דרגות שונות של שיתוף ילדים בהחלטות. אמנם המודל פותח על מנת לאפשר לשתף ילדים בהחלטות הקשורות לזירה הציבורית, למשל לתכנון עירוני, אך הוא מהווה כלי עיקרי ליישום זכות הילד להשתתפות גם בחליכים משפטיים. המודל של הארט, שיתואר להלן, מציג את האתגרים הקיימים בפני מבוגרים המעוניינים לאמץ פרקטיקה של שיתוף מלא ואמיתי של ילדים.

המודל של הארט נע על ציר הכולל שמונה שלבים של סולם השתתפות היררכי הנע על סקאלה. שלושת השלבים הראשונים מייצגים אי-השתתפות (מניפולציה: שימוש בילדים לקידום מטרות של מבוגרים; קישוט: הילדים מקשטים את האירוע מבלי שיהיה להם זיקה לנושא; 'טוקניזם': מתקיים שיתוף שהוא מס שפתיים בהתאם למה שנקבע על ידי המבוגרים). שלבים ארבע (הזמנת הילד ויידועו), וחמש (התייעצות עם הילד ויידועו), מבטאים השתתפות ברמה גבוהה יותר. המבוגרים עדיין מנהלים את הפרויקט ואת אופן ההשתתפות, אך ניתן לילדים מידע מסודר, הם מבינים את משמעות הדברים והליך קבלת ההחלטות נעשה בשקיפות. שלושת השלבים האחרונים בסולם ההשתתפות (שישי: שיתוף בהחלטות עם הילדים; שביעי: הילדים יוזמים ומודרכים על ידי מבוגרים; ושמיני: הילדים יוזמים וחולקים את המידע עם המבוגרים) מייצגים השתתפות מלאה ואמיתית, כאשר הרמה השמינית מבטאת את דרגת ההשתתפות הגבוהה ביותר: פעילות שהילדים יוזמים ומנהלים אותה, בשיתוף של ילדים ומבוגרים.³⁵⁶ הארט טען כי אין הכרח לפעול דווקא לפי הדרגה הגבוה ביותר בסולם, וכי הדבר תלוי בנושא, בתרבות המקומית ובגיל הילדים המעורבים.

המודל עורר חדים רבים וצוטט בספרות ככלי לניתוח דרגות השתתפות של ילדים בתהליכי קבלת החלטות. בעקבותיו פיתחו חוקרים נוספים, על בסיס המודל הנייל, מודלים נוספים להשתתפות ילדים:

טרסדר,³⁵⁷ הציג מודל אשר מבטל את שלושת השלבים הראשונים של הארט (אי השתתפות), וכן ביטל את ההיבט ההיררכי של המודל של הארט. הוא קבע חמישה מצבים שונים של השתתפות (ולא סולם), כאשר הנחת היסוד של המודל שלו היא כי סוגים שונים של השתתפות רלוונטיים למצבים, להקשרים ולנסיבות שונים, ולכן לא צריכה להיות היררכיה בין השלבים השונים של השתתפות ילדים. הוא טען כי גם שיתוף של ילדים באחת הרמות הנמוכות, לפי הארט, יכולה לבטא הצלחה ולחיות אפקטיבית למדי, וכי המטרה אינה להשיג בכל מצב את רמת ההשתתפות הגבוהה ביותר האפשרית.

³⁵⁴ שם, בעמ' 272.

³⁵⁵ Roger A. Hart, *Children's Participation: From Tokenism to Citizenship*, In INNOCENTI ESSAYS 4, Unicef (1992).

³⁵⁶ שם.

³⁵⁷ TRESSEDER, P., *EMPOWERING CHILDREN AND YOUNG PEOPLE: PROMOTING INVOLVEMENT IN DECISION-MAKING - TRAINING MANUAL*, LONDON: Save the Children Fund and Children's Rights Office (1997).

פרנקלין³⁵⁸ הציגה מודל אשר נתן לילדים יותר כוח מבחינת השליטה, בכך שהיא הוסיפה שלב נוסף של השתתפות. שלב זה מבטא את הרמה הגבוהה ביותר של השתתפות, שבו הילדים מחליטים בעצמם. המודל שלה נחשב מעט יותר רדיקלי משום שהיא העניקה יותר כוח לילדים, בכך שמבחינת ההבחנה בין השלבים בסולם ההשתתפות היא לפי המידה והדרגה שבה לילדים יש כוח להוביל את התהליך.³⁵⁹ היא הוסיפה שני מצבים לתחתית הסולם של הארט: מבוגרים שולטים (adult rule) ומבוגרים שולטים באופן אדיב (adult rule kindly). בנוסף, כפי שנאמר לעיל, היא שינתה את ההיררכיה של הסולם של הארט, כך שבראש הסולם נמצא השלב שבו ילדים מחליטים לבד, מתחתיו השלב שבו ילדים מובילים ומבוגרים עוזרים ומתחתיו השלב שבו מתקבלות החלטות משותפות לילדים ולמבוגרים. ההבחנה שלה נעשית למעשה כך שהשלבים הגבוהים בסולם הם אלו שבהם הילדים מחליטים.

הפילוסוף הארי שייר³⁶⁰ מציג מטריצה של השתתפות, אשר מאפשרת חמש-עשרה אופציות שונות של השתתפות. המודל מורכב מחמישה שלבים של השתתפות הילד ושלושה שלבים של מחויבות הארגון לתהליך ההשתתפות ולהעצמה של הילד, כאשר בכל אחד מהם יש תת-שלבים של השתתפות. בשלב הנמוך ביותר שומעים את הילדים, בשלב מעליו הילדים מקבלים תמיכה לבטא את העמדות שלהם, לאחר מכן העמדות שלהם נלקחות בחשבון, לאחר מכן הילדים מעורבים בתהליך קבלת החלטות בעניינם, כאשר ברמה הגבוהה ביותר לפי המטריצה ניתן לילדים כוח ואחריות שווה בתהליך קבלת החלטות בעניינם.

המשפטנית טלי גל פיתחה מודל אקולוגי לזכות להשתתפות, הממפה את השכבות והאלמנטים המשפיעים על השתתפות ילדים בהליכים בעניינם.³⁶¹ על פי מודל זה, הבסיס הוא שלכל ילד יש מאפיינים ייחודיים המשפיעים עליו כמו תכונות אופי, דמויות שמעורבות בחייו ועוד, ובנוסף עליהם ישנם חמישה מעגלים התומכים בפרספקטיבה של הילד: המעגל הראשון הוא ההורים והמשפחה, המעגל השני מתייחס לשיקולים מקצועיים, המעגל השלישי מתייחס למבנה המדינה, המעגל הרביעי לערכים תרבותיים והמעגל החמישי לזכויות אדם אוניברסליות. נסיבות ספציפיות, יחד עם המאפיינים האקולוגיים כפי שפורטו במעגלים משפיעים על השתתפות ילדים בשלושה פרמטרים שונים: מידת ההשתתפות- האם היא מבוססת על דיאלוג עם הילד או שהמבוגר מחליט בעצמו ורק משתף את הילד; זמן ההשתתפות- האם מדובר בהשתתפות בהחלטה חד פעמית או בתהליך מתמשך; מנגנוני ההשתתפות הקיימים במערכת- האם קיימים מנגנונים ליישם את הזכות להשתתפות, האם היא מיושמת בכל מקרה או רק במקרים מסוימים ועוד.

למרות ההבדלים בין המודלים השונים, העיקרון המשותף לכולם הוא כי קיים טווח של אופני השתתפות וכי ההבדלים בין הרמות השונות קשורים למידת האוטונומיה שיש לילד בהליך הספציפי ולמקום של המבוגרים במסגרת הליך זה.

Barbara Franklin, *The Ladder of Participation in Matters Concerning Children*, In CHILDREN IN FOCUS: A MANUAL FOR PARTICIPATORY RESEARCH WITH CHILDREN. (J. Boyden, & J. Ennew, (Eds.), 1997).

³⁵⁹ קושר, לעיל ה"ש 244, בעמ' 23.

Shier H., *Pathways to participation: Openings, opportunities and obligations*, CHILDREN AND SOCIETY, 15, 107-117 (2001).

Tali Gal, *From Social Exclusion to Child-Inclusive Policies: Towards an Ecological Model of Child Participation*, in INTERNATIONAL PERSPECTIVES AND EMPIRICAL FINDING ON CHILD PARTICIPATION: FROM SOCIAL EXCLUSION TO CHILD-INCLUSIVE POLICIES, 460 (Ed: Tali Gal & Benedetta Faedi Duramy, 2015).

אדגיש כי לפי האמנה, השתתפות ילדים אינה מוגבלת לגיל מסוים או לנושא מסוים. כלומר, מימוש הזכות להשתתפות צריך להיות מותאם לכשריו המתפתחים של הילד ולמהות העניין: ההשתתפות היא בהתאם לתחום, לגיל ולמידת הבגרות של הילד.

11.2. מימוש הזכות להשתתפות

על פי סקירה של דוחות בינלאומיים המוגשים לוועדה לזכויות הילד של האו"ם, נמצא כי הזכות להשתתפות מיושמת באופן חלקי בלבד. בנוסף, אין כיום מספיק מחקרים המלמדים על מידת והיקף יישום הזכות להשתתפות.³⁶² אומנם מספר רב של מדינות עיגנו את זכות הילד להישמע ולקחת חלק בהליכים הנוגעים להם בחוקים ובהוראות שונות, אך הדבר לא נעשה בכל הזירות וההקשרים שבהם זכות זו אמורה להיות מיושמת, והחוקים הללו לא תמיד נאכפים בצורה מלאה. כך עולה ממחקרו של קרפמן,³⁶³ שסקר את הדוחות השונים שהגישו המדינות לוועדה לזכויות הילד באו"ם. בין היתר, עולה ממחקרו כי הזכות להשתתפות יושמה בעיקר בהקשר הפרטי, כלומר במקרים שבהם השאלה היתה בנוגע לקבלת החלטות על קטינים במצבי סיכון וקביעת משמורת על ילדים במסגרת סכסוכי גירושין. היישום של הזכות להשתתפות בא לידי ביטוי דווקא בזירה משפטית או מנהלית, ואילו במקומות שבהם ילדים נמצאים, כמו בית ספר למשל, הזכות להשתתפות אינה מובנת מאליה. ממצא נוסף ממחקרו הוא שגם במצבים שבהם הזכות להשתתפות מיושמת, זה בעיקר כשמדובר בבני נוער ופחות במקרים בהם מעורבים ילדים צעירים. עוד עולה, כי במקרה של קטינות מקבוצות שוליים - עניים ומהגרים הזכות להשתתפות מיושמת עוד פחות. קרפמן גם מצא, שמדינות שמקיימות מועצות נוער/ מסוגים שונים (פרלמנט נוער, מועצת תלמידים ארצית וכו') מציגות אותם כמקור למימוש הזכות להשתתפות, אולם הוועדה מסייגת זאת משום שעל פי הדוחות המוגשים לה, לא ברור שגופים אלו מייצגים את כל 'הקולות' של הקטינים בשוליים החברתיים והפריפריאליים.³⁶⁴

הזכות להשתתפות כפי שהיא מנוסחת באמנה לזכויות הילד, אינה מגבילה את התחומים שבהם יש לממש אותה, ולכן ניתן לפרש אותה כמתייחסת לכל תחום הנוגע לחיי הילד, הן בתחום הציבורי: השתתפות בקבלת החלטות רחבה יותר המשפיעה על קבוצת ילדים במסגרת החברה או הקהילה שלהן, והן בתחום האישי-משפחתי: החלטות הנוגעות לחייו האישיים של הקטין.³⁶⁵

11.2.1 הזכות להשתתפות בחקיקה ובפסיקה בישראל

חקיקה

כפי שצוין לעיל, ישנם מספר חוקים המתייחסים לקטינים בישראל. בחלקם ישנה התייחסות לשמיעת קטינים בהליכים השונים, אך אין בחקיקה חוט הגיוני המקשר בין הסעיפים הקובעים את שמיעת הקטין או אחידות

Krapmann, L., *The weight of the child's view (Article 12 of the Convention on the Rights of the Child)*, ³⁶² INTERNATIONAL JOURNAL OF CHILDREN'S RIGHTS, 18, 501-513 (2010).

³⁶³ שם.

³⁶⁴ שם, בעמ' 510. וכן: טל ניר, כמו גדולים! הזכות להשתתפות במועצות נוער ברשויות מקומיות בישראל, עבודת גמר לקבלת תואר "מוסמך" באוניברסיטת חיפה, הפקולטה לחינוך, 2015.

³⁶⁵ אשר בן אריה וחניתה קושר "השתתפות ילדים בעיצוב מדיניות חברתית- תפקידה של העבודה הסוציאלית" **ביטחון סוציאלי** 81, (2008) 113.

בגילאים אליהם מתייחסים החוקים שונים. יתרה מכך, בחלק מהסעיפים אין דרישה מפורשת לשמיעת הקטין בפועל אלא ניתן "לשמוע" אותו באמצעות אדם אחר או בכתב.

כך למשל, סעיף 13א (ב) לחוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופוסות תשכ"ב-1962 בעניין המרת דתו של קטין, קובע כי: "מלאו לקטין 10 שנים, לא תומר דתו אלא אם, נוסף על הסכמת הוריו או אישור ביחמ"ש לפי סעיף קטן (א), נתן גם הוא מראש הסכמתו בכתב". כלומר, אין דרישה להופעת הקטין בבית המשפט אלא מספיקה הסכמה בכתב של הקטין, בנושא בעל השלכה מהותית וגורלית על עתידו, שהוא נדרש לשקול בגיל 10. סעיף 7 לחוק אימוץ ילדים התשמ"א-1981 קובע: "מלאו למאומץ תשע שנים, או שטרם מלאו לו תשע שנים אך הוא מסוגל להבין בדבר, לא ייתן בית משפט צו-אימוץ אלא אם יוכח שהמאומץ רוצה שאותו מאמץ יאמצו". כאן לא נאמר כיצד דעתו של המאומץ תובא בפני בית המשפט, ובסיפא של הסעיף נאמר כי "אולם רשאי בית המשפט, לאחר ששמע את המאמץ ועובד סוציאלי לפי חוק האימוץ, לתת צו אימוץ בלי לגלות את דבר האימוץ למאומץ...". החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, מאפשר לקטין לפנות ישירות לביהמ"ש כמבקש, אולם לא הגדיר את חובת שמיעתו של הקטין כאשר המבקש הוא אחר כגון עו"ס לחוק נוער או אחד ההורים.

בחוק הנוער, מלבד חובת מינוי עורך דין לקטין מעל גיל 15 המתנגד לאשפוז פסיכיאטרי והאפשרות של מינוי אפוסטרופוס לדין, נקבע בסעיף 8 כי "לא ייתן בית משפט החלטה לפי חוק זה אלא לאחר שעובד סוציאלי לחוק נוער הגיש לו תסקיר ולאחר שנתן לקטין, לאחראי עליו ולעובד סוציאלי לחוק נוער הזדמנות לטעון טענותיהם ולהציע הצעותיהם...". אולם, מיד לאחר מכן בסעיף 9, החוק מסייג זאת כך: "על אף האמור בסעיף 8, רשאי בית המשפט להימנע מלהזמין קטין לפניו, אם הוא סבור שהקטין אינו מסוגל להבין את העניין או שהבאתו עלולה לסכן את שלומו". עוד נאמר באותו חוק בסעיף 12 כי ביהמ"ש יכול להורות במסגרת החלטת ביניים על אמצעים זמניים אף ללא שמיעת הקטין. בסעיף 4 (א) לתקנות הנוער (טיפול והשגחה) (סדרי דין), התשל"א-1970, ניתנה סמכות לעו"ס לחוק נוער לקבוע שקטין לא יהיה משיב בבקשה אם לדעתו הקטין אינו מסוגל לכאורה להבין את העניין וטובתו מחייבת זאת.

מאידך, קטינה בכל גיל יכולה להופיע בפני ועדה לעניין הפסקת הריון לפי סעיף 316 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, במידה שהסכמתה בכתב איננה מתקבלת ע"י הוועדה.

לפי דוגמאות אלו ניתן לראות כי אין עמדה ברורה וחד משמעית לגבי שמיעת קטינים בחליכים הנוגעים להם וכן כי כמעט כל חוק סויג בדרך כלשהי.

פסיקה

למרות חיפושים חוזרים ונשנים, לא הצלחתי למצוא פסק דין או החלטה של בית משפט לנוער, בית משפט מחוזי בשבתו כבית משפט לנוער או של בית המשפט העליון, המתייחס בגוף פסק הדין למימוש הזכות להשתתפות בהליכי טיפול והשגחה. עם זאת, ישנן מספר החלטות המתייחסות לכך בעקיפין. כך למשל, השופט רובינשטיין קבע כי בחליכים לפי חוק הנוער, כאשר מופעל סעיף 12 לחוק (החלטות ביניים), אשר אינו מחייב את שמיעת הקטין, יש מקום לאפשר לו להשמיע את קולו:

"לדידי, יש ככלל מקום לשמוע את דעתו של קטין, אף קטין בגיל 10 למשל, ולא כל שכן ככל שהוא מתבגר והשנים נוקפות, ויש לייחס משקל רב לעמדתו, כמובן על פי שיקול דעת והשכל הישר, לא לגחמות ובוודאי

לא לעניינים שאינם דרך הישר חלילה, אך לא בכך עסקינן... אכן, אישיות ילד או ילדה בגיל 10 אינה מגובשת והיא ניתנת בוודאי להשפעות, אך לרגשות הבוקעים מתוכם ראוי להטות אוזן".³⁶⁶

ישנם מספר פסקי דין של ערכאת ערעור על החלטות של בית המשפט לענייני משפחה ובהם היתה התייחסות לחשיבות של מימוש הזכות להשתתפות כאשר דנים בנוקדות והוצאה ממשמורת.³⁶⁷ כך, בע"מ (ת"א) 1034/91, פלוני נ' אלמוני, קובעת כבוד השופטת (כתוארה אז) סביונה רוטלוי כי סעיף 12 לאמנה "קובע את זכותו של ילד להישמע בכל הליך שיפוטי או מינהלי הנוגע לו במישרין או בעקיפין, איננו קובע גיל מינימלי לצורך שמיעת ילד, אלא מתנה את הגשמת אותה זכות של הקטין בגילו ובמידת בגרותו". בהמשך פסק הדין מבחינה השופטת בין הזכות להשתתפות לזכות להבעת דעה וכן בין הזכות להשתתפות לזכות למתן משקל ראוי לעמדתו של הקטין, והיא ממשיכה ואומרת:

"זכות ההשתתפות פירושה גם מתן הזדמנות לקטין להביע את רגשותיו ומאוייו אף אם אינם מבוססים על ידע, שכן הקטין, בעינינו דנים, יודע כיצד הוא מרגיש ומה חשוב לו ובסופו של דבר, הקטין עצמו יצטרך לחיות עם תוצאות ההחלטה, שניתנה בעניינו...מן הראוי, כי בתי משפט למשפחה, כמו גם ערכאות אחרות הדנות בעניינים של קטינים, יאמצו את העיקרון הקבוע בסעיף 12 לאמנה לזכויות הילד ויתנו לקטינים הזדמנות להשתתף ולהביע את דעתם, ללא קשר למשקל, שיינתן לדעתם במניין השיקולים".

בהחלטה פורסת השופטת את משנתה לגבי מימוש הזכות להשתתפות של קטינים, וכן היא שמה דגש על כך שמלבד השתתפות הקטינים, יש להקשיב למה שהם אומרים. היא קובעת כי כאשר מקשיבים לילדים ומשתפים אותם בתהליך קבלת ההחלטות, מלבד העצמתם של הקטינים, אנו כחברה מלמדים אותם להקשיב לאחרים. כן היא מציינת כי כאשר אנו מקשיבים לרצונות שלהם יש סיכוי גדול יותר שהם ישתפו פעולה עם ההחלטה הניתנת לגביהם. היא מתייחסת לכך שכאשר אנו מלמדים את הקטינים כיצד להשתתף, וכאשר מלמדים אותם להקשיב, הם רוכשים כישורים החשובים להם להמשך חייהם:

"עצם ההאזנה לקטין, כמו גם עצם שיתופו בהליך הנוגע לו, הכולל אספקת מידע מתאים מצד הרשויות, כולל מצד בית המשפט במידת הצורך, וכן שיתופו בשימוע החלטה, יש בהם חשיבות רבה להעצמתם ולביסוס מעמדם העצמאי של ילדים כחלק מתהליך דמוקרטי והם מהווים חלק מכבודו של הקטין. בהקשבה לילדים ובשיתופם בהחלטות יש יתרונות נוספים, מלבד העצמתם, שהינה מרכיב חשוב בהתפתחותם האישית ובהתפתחותם כאזרחים במדינה דמוקרטית. כאשר נוכחים קטינים לדעת כי מקשיבים ומאזינים להם הם ילמדו להקשיב לאחרים. כאשר קטינים הינם חלק משיח ושיח ולומדים בדרך זו את אמנות המשא ומתן, כמו גם את מהות הפשרה, הם ילמדו ליישם זאת גם בתחומי חיים אחרים בעתיד. כאשר מוצג בפני הקטינים מידע, הם לומדים להעריך שיקולי כדאיות וכן תוצאות של פעולות ומעשים. בידי הקטינים מצוי מידע, שהוא אישי שלהם, שאיננו נחלת אחרים ושהינו רלבנטי ביותר לדיון ולהחלטה. ידוע כי קיים סיכוי רב יותר לשיתוף פעולה עם ילדים בהחלטות, שהם היו

³⁶⁶ רע"א 492/17 פלוני נ' עיריית חולון - מחלקת הרווחה (פורסם בנבו, 19.1.17).

³⁶⁷ ע.מ. 90/97 בית משפט מחוזי (ת"א) מורן נ' מורן לב(2) 597 (1998).

שותפים להן. שמיעה כלאחר יד וכ"מס שפתיים" אין פרושה מתן כבוד לילד ואין פירושה מימוש זכותו להישמע".

11.2.2 הזכות להשתתפות של ילדים במצבי סיכון

מספר מחקרים בחנו את מימוש הזכות להשתתפות בהקשר של ילדים במצבי סיכון. ממצאי מחקרים אלו ייבחנו בהמשך ביחס לממצאים של הראיונות, אך יש מקום לבחון אותם גם כאן, משום שהם שופכים אור על חשיבות מימוש הזכות להשתתפות בהליכי טיפול והשגחה.

המשפטנית ג'ודית קשמור חקרה את מימוש הזכות להשתתפות של ילדים במצבי סיכון באוסטרליה. הממצא העיקרי שלה הוא כי מימוש הזכות להשתתפות מעניק להם הכרה בקיום שלהם כבני אדם, ביכולות שלהם וכן הכרה בחוויה אותה הם עברו.³⁶⁸ כמו כן, נמצא במחקר זה כי מרבית הילדים מעוניינים לקחת חלק בתהליך קבלת ההחלטות אך לא להחליט בעצמם. במחקר אחר אותו ערכה קשמור יחד עם מרינה פקסמן הן מצאו כי מימוש הזכות להשתתפות מאפשר לילדים בכלל, ולילדים בסיכון בפרט, תהליך הדרגתי של לקיחת אחריות על החיים שלהם.³⁶⁹ מחקר נוסף, של המשפטנית גריסון לנסדאון, מצא כי שמיעת ילדים נותנת נקודת מבט נוספת וחשובה בתהליך קבלת ההחלטות בעניינם.³⁷⁰ מחקר אחר מצא כי כאשר התקיים שיתוף ילדים במצבי סיכון בהשמה חוץ-ביתית שלהם, ההתערבות הטיפולית היתה אפקטיבית יותר, וכאשר ההחלטה בעניינם היתה השמה חוץ-ביתית, היא היתה יציבה יותר.³⁷¹ כאשר לא שיתפו ילדים במצבי סיכון, חלק מהילדים רצו לבטא את רצונם בדרכים אחרות כגון בריחה, מרד או הימנעות משיתוף פעולה.³⁷² כן נמצא כי קיימת חשיבות מוגברת לשיתוף ילדים בסיכון במובחן מילדים שגדלים בבית הוריהם, משום שמי שמקבל את ההחלטות לגביהם פעמים רבות לא מכיר את הילדים היטב. בנוסף, נמצא כי כאשר מדירים ילדים השוהים במסגרת השמה חוץ ביתית מתהליך קבלת החלטות בעניינם ולא נותנים להם מידע על החלטות שנעשות לגביהם, הם חווים יותר מתח ולחרדה.³⁷³ כן נמצא במחקר זה כי אין להתייחס למימוש הזכות להשתתפות רק באופן טוררי-בירוקרטי, ש"מסמן וי", אלא יש לממש אותה באופן המבוסס על מערכת יחסים מכבדת בין מקבלי ההחלטות לילדים בהשמה חוץ ביתית.

Judith Cashmore, *Promoting the Participation of Children and Young People in Care*, CHILD ABUSE & NEGLECT, ³⁶⁸ 837-847 (2002) (להלן: "Cashmore").

JUDY CASHMORE & MARINA PAXMAN, LONGITUDINAL STUDY OF WARDS LEAVING CARE (Dept. of Community ³⁶⁹ Services, Sydney, 1996).

GERISON LANSDOWN, PROMOTING CHILDREN'S PARTICIPATION IN DEMOCRATIC DECISION-MAKING OF CHILDREN ³⁷⁰ (UNICEF, 2001).

Bessel S., *Participation in decision-making in out-of-home care in Australia: What do young people say?*, ³⁷¹ in CHILDREN AND YOUTH SERVICES REVIEW 33, 496-501 (2011).

Ganna G. van Bijleveled & Christine W. M. Dedding & Joske F.G. Bunders-Aelen, *Children's and young people's ³⁷² participation within child welfare and child protection services: a state-of-the-art review*, 20 CHILD & FAMILY SOCIAL WORK 2, 129-138 (2015).

Sharon Bassell, *Inclusive and Respectful Relationships as the Basis for Child Inclusive Policies and Practice: The ³⁷³ Experience of Children in Out-of-Home Care in Australia*, In INTERNATIONAL PERSPECTIVES AND EMPIRICAL FINDINGS ON CHILD PARTICIPATION: FROM SOCIAL EXCLUSION TO CHILD-INCLUSIVE POLICIES, 183, 191 (Edited by Tali Gal & Benedetta Faedi Duramy, 2015).

כיום, לאחר בחינת מודלים ומסגרות מושגיות שונות להשתתפות ילדים כפי שהוצג לעיל, ישנם מספר מרכיבי מפתח הנחשבים קונצנזוס לגבי שיתוף ילדים באופן משמעותי בעת קבלת החלטות בעניינם: ³⁷⁴ יש להכין את הילדים לקראת ההליך ולהסביר להם באופן ברור מה עומד לקרות; יש לאפשר להם להציג את נקודת מבטם באופן שמתאים להם ובסביבה לא מאיימת; יש לתת להם לקחת חלק בפגישות ובדיונים מקצועיים לגביהם, למשל: בוועדות תכנון טיפול; יש להקל על השתתפותם בפגישות פורמליות בדרכים שונות, כמו למשל: יצירת פורום מצומצם ומוכר שאינו מאיים עליהם, אפשרות להביע את עצמם באמצעות ציור, יחס מכבד מאנשי המקצוע; בנוסף, יש לתת להם גישה למידע המצוי בידי המבוגרים ומתן משקל לדעתם; צריך להסביר להם את ההחלטות שהתקבלו בעניינם, במיוחד כאשר ההחלטה שהתקבלה היתה בניגוד לרצונם. ³⁷⁵

11.3. מימוש הזכות להשתתפות בישראל - המסגרת המשפטית

האמנה לזכויות הילד אושררה בישראל ב-1991, אולם על פי הדין הנוהג בישראל היא אינה מהווה חלק מספר החוקים אלא משמשת ככלי פרשני בלבד, כל עוד לא חוקק חוק המעגן את הזכויות המנויות באמנה כחלק מספר החוקים.

מאז שהוגשו המלצות ועדת רוטלוי בשנת 2003 תוקן חוק הנוער שפיטה וענישה, חוקק חוק האומנה (חוק האומנה, התשע"ו-2016) והותקנו במסגרת תקנות סד"א תקנות השתתפות ילדים, ³⁷⁶ המעגנות את זכותם של ילדים להשתתף בהליכים שיפוטיים העוסקים בסכסוכי משפחה הנוגעים להם, באמצעות מודל המפרט כיצד תתבצע השתתפות זו (אליו אתייחס בהמשך).

עם זאת, המלצות רבות אחרות של הוועדה טרם יושמו בחקיקה הישראלית. ככלל, אין בישראל חקיקה רציפה וקוהרנטית המסדירה את זכויות הילד בכלל, ואת זכות ההשתתפות של הילד בפרט. אין הטמעה שיטתית של זכויות הילד להשמיע את דעתו ולהשתתף בהליכים בעניינו, גיל מסוים ממנו יש לתת מקום לדעותיו ורצונותיו של הילד, ואין מדיניות ברורה המחייבת לשמוע ילדים בכל עניין הנוגע לחייהם: הן ברמה הקהילתית ומימוש זכויות אזרחיות, והן ברמה הפרטית במסגרת המשפחתית שלהם. ³⁷⁷

בישראל נערכו מספר מחקרים אמפיריים שבחנו את זכות הילד להשתתפות, בעיקר במסגרת סכסוכים המתנהלים בבית המשפט למשפחה וכן השתתפות קטינים עם מחלות מסכנות חיים. ³⁷⁸ בנוסף, התקיימו

³⁷⁴ אלפנדרי, לעיל ח"ש 97, בעמ' 15.

³⁷⁵ Gallagher M. & Smith, M. & Hardy, M., & Wilkinson H., *Children and families' involvement in social work decision making*, CHILDREN & SOCIETY 26 74-85 (2012); G van Bijleveld, & Dedding, C. W. M., & Bunders-Aelen, J. F. G., *Children's and young people's participation within child welfare and child protection services: A state-of-the-art review*, CHILD & FAMILY SOCIAL WORK, 1-10 (2013); Judith Cashmore, *Promoting the participation of children and young people in care*, CHILD ABUSE & NEGLECT, 26, 837-847 (2002); Nigel Thomas, *Children, family and the state: Decision-making and child protection* (2002).

³⁷⁶ פרק כ"ז לתקנות סדר הדין האזרחי.
³⁷⁷ אשר בן אריה ויפעת בויאר "האזרח הקטן בישראל: אזרחות וילדות- זיקה והשפעה" **ביטחון סוציאלי** 63, 220, 246 (2002), למשל אין חובה משפטית של הורים להקשיב לילדיהם או לאפשר להם להביע דעה בעניינים הנוגעים להם כגון שינוי שם, שינוי בית ספר ועוד.

³⁷⁸ דפנה הקר "הזרת ילדים מהליכי גירושין זכויות הילד והמשפט הישראלי 247 (תמר מורג עורכת, 2010) (להלן: "הקרי"); עדי ניב יגודה **ניתוח סוציו-משפטי של הזכות להשתתפות- עמדות של קטינים עם מחלות מסכנות חיים** (עבודת גמר לקבלת LLM, אוניברסיטת תל אביב - הפקולטה למשפטים, 2009).

מחקרים בתחום העבודה סוציאלית שבחנו את העמדות והתפיסות הקיימות לגבי מימוש הזכות להשתתפות.³⁷⁹ אדגיש, כי מדובר במספר מצומצם יחסית של מחקרים אשר בחנו בעיקר יישום של חקיקה או תקנות ספציפיות. כך, נבחנה השתתפות ילדים בוועדות השמה לפי חוק החינוך המיוחד, תיקון 8 משנת 2005. על פי התיקון קיימת חובה להזמין כל ילד בעלת צרכים מיוחדים להשמיע את דבריו בפני הוועדה ולהיות שותף בקבלת ההחלטות בעניינו. על פי המחקר של ערן עוזיאלי, תיקון החוק העלה את שיעור הילדים הנוכחים בוועדה, וכן כי מרביתם ניצלו את האפשרות להשמיע את עמדתם ולהשתתף השתתפות פעילה בדיון בעניינו.³⁸⁰

מחקר הערכה שקיימו המשפטנית תמר מורג והחוקרת יואה סורק על השתתפות ילדים בהליכים בבית המשפט למשפחה בישראל מצא כי השתתפות של ילדים בהליכים הנוגעים להם מאפשרת לתווך בין הפערים של עמדות הילדים עצמם לבין תפיסות של מבוגרים את עמדת הילדים.³⁸¹

גם במסגרת וועדות תכנון טיפול נבחנה השתתפות קטינים. וועדות אלו הן וועדות רב מקצועיות אשר נועדו לסייע לעובדים הסוציאליים בקהילה לבחון אפשרויות טיפוליות עבור קטינים במצבי סיכון מורכבים, ולהמליץ על מענה טיפולי בקהילה או על הוצאה מהבית. מחקר שבחן את תפקוד הוועדות מצא כי רק 5% מהקטינים הוזמנו לכל ישיבות הוועדה בעניינם, ויותר ממחצית הקטינים הוזמנו לעיתים רחוקות.³⁸² מחקר המשך אשר בחן את עבודת וועדות תכנון טיפול לאורך 7 שנים, לאחר שינויים שחלו בעבודתן בעקבות מספר רפורמות, מצא כי לא חל שינוי ביחס לשמיעת הקטינים או לגבי נוכחותם בדיון מאז המחקר הקודם.³⁸³ מחקר נוסף שבחן את הרפורמה הארצית בתחום הגנת הילד - שנועדה לשפר את השתתפות הילדים בקבלת החלטות בעניינם - מצא כי למרות הרפורמה המחייבת את השתתפות ילדים ובני נוער בהחלטות הנוגעות להם, קולם לא נשמע ולא נלקח בחשבון בעת קבלת החלטות בוועדות תכנון טיפול.³⁸⁴ במחקר נטען שלמרות שגובשו נהלים על מנת לקדם את מעורבותם של ילדים ובני נוער בוועדת תכנון טיפול (ביניהם: הזמנת קטינים מעל גיל 12 לוועדה, הכנה מעמיקה ומקיפה של הילדים לוועדה, מתן אפשרות לקטינים לשלוח מכתב לוועדה ועוד), הנהלים יושמו באופן חלקי בלבד, בצורה לא יעילה או זכו להתעלמות מוחלטת. כמו כן נמצא שבגלל היישום הבעייתי של הנהלים, להשתתפות בוועדות היתה השפעה הרסנית על הילדים והילדות. מכיוון שחוויות ההשתתפות שלהם בוועדה היתה כזו שהם אינם יכולים להשפיע על החלטותיה, זה עורר בהם תחושות כעס, תסכול והימנעות מיצירת קשר טיפולי. בבדיקה שנערכה כחצי שנה לאחר הוועדה, החוקרת מצאה שהתחושה השלילית התגברה

³⁷⁹ קושר, לעיל ח"ש 246; בן אריה, א. וינדמן וונחנסון-אנקרי **השתתפות ילדים בתהליכי עיצוב מדיניות הילד בישראל** (2008); Ben-Arieh, A., *Where are the children? Children's role in measuring and monitoring their well-being*. SOCIAL INDICATORS, 74, 573-596 (2005); Ben-Arieh, A. & Khoury-Kassabri, M., *Attitudes toward and understanding of children's rights, nationality, and religion, among middle school students in Jerusalem: the role of family values and patterns*, AMERICAN JOURNAL OF ORTHOPSYCHIATRY 78, 359-368 (2008).

³⁸⁰ ערן עוזיאלי **עקרון השתתפות הלכה למעשה: שיתוף התלמיד בוועדת השמה בישראל** (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור בפילוסופיה, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2012).

³⁸¹ Tamar Morag & Yoa Sorek, *Children's Participation in Israeli Family Courts- An Account of an Ongoing Process*, In INTERNATIONAL PERSPECTIVES AND EMPIRICAL FINDINGS ON CHILD PARTICIPATION: FROM SOCIAL EXCLUSION TO CHILD-INCLUSIVE POLICIES, 157, 174 (Edited by Tali Gal & Benedetta Faedi Duramy, 2015).

³⁸² ט' דולב, ר' בנבנישתי וא' טימר **ועדות החלטה בישראל: ארגון, תהליכי עבודתן ותוצאותיהן, דוח מסכם דמ 01-382** (מאיירס-גוינט-מכון ברוקדייל, 2001).

³⁸³ ד' בן רבי ושי' עמיאל **תוכנית קהילה 2000: שדרוג וועדות החלטה ככלי לתכנון שירותים בקהילה ולמציאת חלופות התערבות לילדים ולהוריהם, דוח שלב ג': שלוש שנים לאחר סיום הניסוי** (מאיירס-גוינט-ברוקדייל, 2011).

³⁸⁴ אלפנדרי, לעיל ח"ש 97, בעמ' 24.

ושהילדים פיתחו התנגדות חריפה לגבי כל התערבות מקצועית בחייהם: הם לא שיתפו פעולה עם ההחלטות שננקטו בעניינם ואף סירבו לכל פתרון חלופי שהוצע להם.³⁸⁵

המודל המשפטי המעניין ביותר לגבי שמיעת ילדים בחליכים הנוגעים להן הוא המודל שפותח בבית המשפט למשפחה, בעקבות המלצות וועדת רוטלוי: 'מודל שיתוף ילדים בבית המשפט למשפחה'. מודל זה, אשר יושם בתחילה כפיילוט בבתי המשפט למשפחה בירושלים ובחיפה, ולווה במחקר הערכה, מיושם כיום באופן חלקי בכל בתי המשפט למשפחה בישראל: רק כ- 800 ילדים נשמעים בכל שנה.³⁸⁶ המודל הותקן בתקנות סד"א,³⁸⁷ ועיקריו הם:

- (1). יוקמו מחלקות לשיתוף ילדים (מש"י) במסגרת יחידות הסיוע שליד בית המשפט לענייני משפחה, אשר יורכבו מצוותים של עובדות סוציאליות ופסיכולוגיות המומחיות בדיאלוג עם קטינים.
- (2). כאשר ביהמ"ש דן בתובענה המנויה בתקנות³⁸⁸ ונוגעת לילד שגילו מעל שש שנים,³⁸⁹ תינתן החלטה שיפוטית המזמנת את הילד למפגש במש"י.
- (3). במסגרת המפגש במש"י, יינתן לילד הסבר באופן המותאם לכושריו המתפתחים: גילו ורמת בגרותו, על זכותו להישמע בחליך המשפטי, באמצעות פגישה ישירה עם השופט/ת או דרך עובדת מש"י.
- (4). במועד מתן החלטה או בסמוך אליו, יסביר השופט/ת לילד את עיקרי החלטה הנוגעת לו, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו, אלא אם החליט בית המשפט בנסיבות העניין כי אין צורך להזמין את הילד לשמיעת החלטה.
- (5). בעקבות המפגש עם הילד רשאית עובדת מש"י, בהסכמת הילד, ליצור קשר עם הוריו ולדווח להם על המסרים והתכנים שהילד שיתפה בהם.

על פי מחקר ההערכה שלווה לפרויקט הניסויי, התקיים שיתוף חלקי בלבד של הילדים בהליך המשפטי, כאשר רק שליש עד מחצית מהילדים הוזמנו למש"י להליך שיתוף, ובפועל רק מחצית הגיעו למפגשים. במסגרת המחקר לא ניתן היה להעריך באופן מעמיק האם השתתפות הילדים בהליך תרמה להחלטה השיפוטית, אולם השופטים דיווחו כי לפחות במחצית מהמפגשים עם הילדים, עצם המפגש תרם להבנתם את המקרה ולהאירו באור שונה, וכן להערכת עובדי מש"י, 88% מהילדים נתרמו מכך שניתנה להם ההזדמנות לתת ביטוי לרגשותיהם.³⁹⁰

במסגרת מחקר המעקב שנערך כארבע שנים לאחר שהסתיים הפרויקט הניסויי של המודל לשיתוף ילדים, עלה כי עמדת השופטים ועובדות יחידות הסיוע שליד בית המשפט למשפחה היא כי במקרים קשים ומורכבים יש מקום לשמוע את עמדת הילד, כפי שנאמר על ידי אחד השופטים שהשתתפו במחקר: "עצם זה שהוא מרגיש שהוא בן אדם פה במערכת, ולפני החלטות על חייו קודם שומעים אותו והוא לא נתון סטטיסטי, יש לזה חשיבות גדולה. העניין הוא לזהות את המקרים הנכונים, זה עיקר הקושי. לא להזמין ילדים להשתתפות כריטואל קבוע

³⁸⁵ שם, בעמ' 25-27.

³⁸⁶ על פי נתונים שהוצגו על ידי מנהלת יחידות הסיוע בוועדת חוק חוקה ומשפט בישיבה שהתקיימה ביום 20.2.2017.

³⁸⁷ פרק כ"ז לתקנות סדר הדין האזרחי.

³⁸⁸ תובענה המנויה בתקנות 258 ו (3), (6), (10), (12) לתקנות סד"א, למשל: תובענה בעניין קטיין שעניינה זכויות משמורת, חינוך, שינוי שם ועוד.

³⁸⁹ על פי התקנות, בית המשפט רשאי לשמוע ילדה מתחת לגיל שש אם אחיה הגדולים זומנו להשמיע את דברם או מטעם אחר תקנה 258לג 4 (ב) לתקנות סד"א.

³⁹⁰ תמר מורג וקרני פרלמן "יישמע קולי- תורת המשפט הטיפולי ושיתוף ילדים בבתי המשפט למשפחה בישראל" המשפט כב(1), 49 58 (2016) (להלן: "מורג ופרלמן").

בכל מקרה. בית משפט זה לא מקום טבעי לילדים ורק במקרים המתאימים צריך לשמוע את קולם. מינון, מידתיות, זו התורה".³⁹¹

מחקר אחר, ייחודי ומרתק אודות שיתוף ילדים, נעשה בשנת 2011 על ידי טל חסין ובחן בחינה אמפירית תיקי בית משפט לנוער, וכלל ראיונות עם אימהות שהוציאו את הילדים שלהן מהבית באמצעות חוק הנוער. מטרת המחקר היתה לבחון איך המשפט פועל בדיונים ובחברות על ניתוק זמני של ילד מהוריו, כיצד באים לידי ביטוי פערי הכוחות בין הצדדים, האם האינטרסים של הקטין נשמרים במסגרת החליף וכיצד מיושמת בפועל הוראת החוק הקובעת כי הוצאת ילד מרשות הוריו תיעשה רק אם אין דרך אחרת להבטיח את הטיפול וההשגחה עליו. חסין מציינת במחקרה כי על סמך ממצאי המחקר, התפיסה השלטת אינה מכירה בילדים כאוטונומיים נשאי זכויות: "התרשמותי שלא זו התפיסה (הכרה בילדים כאוטונומיים בעלי השקפות ודעות משלהם) שמכתיבה את התייחסות לילדים בבית המשפט לנוער. ממצאי המחקר הכמותי מחזקים מסקנה זו".³⁹²

לסיכום, מהמחקרים האמפיריים שהצגתי לעיל, אשר בחנו את השתתפותם של ילדים בהסדרים משפטיים שונים המתקיימים לגביהם - בהליכי גירושין, הוצאה ממשמורת או שינוי מסגרת לימודית, עולה כי למרות ההכרה בכך שיש צורך לשמוע ילדים, בפועל אין שמיעה אמיתית של ילדים בהליכים בעניינם. כך, גם בשדה האקדמי, "המהלך הרגיל של הדברים הוא שהמבוגרים דנים בענייניהם של הילדים מבלי לשתפם".³⁹³

11.4. תפיסות של מבוגרים לגבי זכויות ילדים

על פי מחקרים שבחנו תפיסות של מבוגרים לגבי זכויות ילדים, ניכר כי רובם התמקדו בתפיסות של מבוגרים לגבי זכויות הילד באופן כללי, או בהשוואה בין הזכות להגדרה עצמית של ילדים לבין זכויות חברתיות-כלכליות שלהם. אין כמעט מחקרים שהתמקדו בתפיסות של הורים ו/או מבוגרים לגבי זכות הילד להשתתפות ולהביע את דעתו בעניינים הנוגעים לחייו.³⁹⁴

בסופו של יום, היקף הזכות הניתנת לילד נקבעת הן על ידי שומרי הסף (מערכת המשפט) והן על ידי המבוגר האחראי עליו, ככל שיש כזה, או מסגרת ההשמה החוץ ביתית שבה הוא נמצא. יש לתת משקל חשוב לעמדת המבוגרים לגבי מתן זכויות לקטינים כל עוד הקטינים כקבוצה מודרת מנועים מקבלת החלטות בעניינם. במילים אחרות, מימוש אמיתי של זכויות ילדים תלוי בעמדה שיש למבוגרים ביחס אליהם. אמירה זו נכונה במיוחד לגבי הורים, אשר הילדים תלויים בהם, מבחינה פיזית, רגשית וכלכלית, ומימוש הזכויות שלהם מתווך לרוב על ידי הוריהם.³⁹⁵ על כן, העמדה של ההורים כלפי זכויות ילדים היא גורם המשפיע על התנסות בפועל של ילדים במימוש הזכויות שלהם.³⁹⁶

³⁹¹ שם, בעמ' 65-66.

³⁹² חסין, לעיל ה"ש 35.

³⁹³ חקר, לעיל ה"ש 378, בעמ' 263.

³⁹⁴ קושר, לעיל ה"ש 246, בעמ' 45.

³⁹⁵ שם, בעמ' 42.

³⁹⁶ Peterson-Badali, M. & Ruck, M. D, *Studying children's perspectives on self-determination and nurturance rights: Issues and challenges*, JOURNAL OF SOCIAL ISSUES 64, 755 (2008).

מספר חוקרים³⁹⁷ בחנו את התפיסות של הורים לגבי הרעיון של זכויות הילד. למרות שמדובר בחוקרים שונים שערכו את מחקריהם בשנים שונות, קיימת עקביות בממצאים. ניתן לראות כי מבוגרים באופן כללי, והורים באופן ספציפי, תמכו במתן זכויות חברתיות-כלכליות לילדים ופחות במתן זכויות להשתתפות ולאוטונומיה. רוג'רס וריטסמן הסיקו ממחקרם, שנערך ב-1978, ובחן את עמדות הציבור ביחס לזכויות הילד, כי למבוגרים קל יותר לאפשר לילדים להרגיש נוח מאשר לאפשר להם חופש:³⁹⁸ "Apparently, we are more willing to try to make the dependent status of children more comfortable than we are willing to grant children freedom". כך, גם במחקרים מאוחרים יותר שהתקיימו בארה"ב, נמצא כי קיים פער בין התמיכה של אימהות בזכות הילדים שלהם לאוטונומיה לזו של הילדים עצמם: האימהות מעדיפות זכויות חברתיות-כלכליות לילדיהם על פני אוטונומיה.³⁹⁹

ממצא נוסף שעלה ממחקרים אלה הראה כי ככל שגיל הילד עלה, כך הורים תפסו אותו ככשיר יותר ובעל מסוגלות לקבל החלטות בנושאים חשובים לחייו, וכמי שמסוגל לממש את הזכות שלו להגדרה עצמית ולאוטונומיה.⁴⁰⁰ מתן זכויות חברתיות כלכליות נתמכו על ידי מבוגרים ללא קשר לגיל הילד.

עם זאת, מחקרים אלו, התקיימו בארה"ב, ובחנו את תפיסות מבוגרים והורים ביחס לזכויות הילד באופן כללי, או השוו בין תפיסות לגבי הזכות להגדרה עצמית ואוטונומיה לזכויות חברתיות-כלכליות, ולא בחנו מה מידת ואופן היישום של זכויות אלו בפועל בתוך המסגרת המשפחתית. כמו כן הם לא בחנו מה עמדת ההורים והמבוגרים לגבי זכות הילד להשתתף בקבלת החלטות על חייו.⁴⁰¹

מחקרה של חנינה קושר, שבחן עמדות ותפיסות של ילדים, הורים ועובדים סוציאליים לגבי זכות הילד להשתתפות, מצא כי להורים ולעובדים סוציאליים קשה יותר להכיר בזכות של ילדים להשתתפות ולאוטונומיה על חייהם מאשר לילדים עצמם: "נראה כי מבוגרים ובכלל זה הורים מתקשים לתמוך ברעיון שילדים זכאים להשתתף בעיצוב החיים שלהם. לדבר זה משמעות רבה אם לוקחים בחשבון כי ילדים, לאור מעמדם הנמוך בחברה, אינם יכולים לתבוע את הזכויות שלהם בעצמם, וכי זכויות ילדים מוגדרות ונשלטות על ידי מבוגרים".⁴⁰²

לסיכום, ניתן לראות כי למרות ההכרה במתן זכויות לילדים, במסגרת החקיקה בישראל וכן במחקרים שבחנו את יישום הזכות להשתתפות, ניכר קושי למבוגרים בכלל ולהורים בפרט לקבל זכות זו ולממש אותה. על

Peterson-Badali M & Ruck M.D. & Ridley E & *College student's attitude towards children's nurturance and self-determination rights*, JOURNAL OF APPLIED SOCIAL PSYCHOLOGY 30, 730-755 (2003)
Rogers, C. M., & Wrightsman, L. S., *Attitudes toward children's rights*, JOURNAL OF SOCIAL ISSUES 34 (2), 59-68 (1978)
Ruck, M.D. & Peterson-Badali, M. & Day D.M, *Adolescents' and parents' understanding of children's rights in the home*, JOURNAL OF RESEARCH ON ADOLESCENCE 12, 373-398 (2002); Peterson-Badali M & Ruck M.D. & Slonim, N., *Predictors of maternal and early adolescent attitudes toward children's nurturance and self-determination rights*, JOURNAL OF EARLY ADOLESCENCE 24, 159-179 (2004); קושר, לעיל הי"ש 246.

Rogers, Cari. M., & Wrightsman, Lawrence. S., *Attitudes toward children's rights* JOURNAL OF SOCIAL ISSUES 34 (2), 67 (1978).

שם.³⁹⁹

שם.⁴⁰⁰

קושר, לעיל הי"ש 246, בעמ' 45.⁴⁰¹

שם, בעמ' 139.⁴⁰²

מנת לבחון את שאלת המחקר העוסקת בחוויית המעורבות של הנערות בהליכי טיפול והשגחה, אבחן את מימוש הזכות להשתתפות של נערות בכלל, ונערות במצבי סיכון בפרט.

12. נערות במשפט

רשויות הרווחה מטפלות מידי שנה בבני נוער ובצעירים רבים, בתוכם נערות במצבי סיכון ומצוקה אשר מהוות תת קבוצה הן מאוכלוסיית בני נוער בסיכון והן מקבוצת נערות. נערות אלה מגיעות לרוב מרקע של התעללות או הזנחה, ונמצאות במצבי סיכון כגון בריחה מהבית, נשירה מבית הספר, התנהגות מינית מסכנת ושימוש בחומרים פסיכו-אקטיביים. השילוב של מגדר, גיל ומעמד יוצר מצב מורכב ויחודי עבור אותן נערות.

התחום של Girlhood/Girl's Studies החל להיחקר לעומק רק משנות ה-90 של המאה הקודמת, מתוך הבנה שלקבוצה זו מאפיינים ייחודיים הדורשים טיפול ספציפי, כשעיקר הכתיבה הקיימת היא מתחום העבודה הסוציאלית ומדעי החברה. מחקרים משפטיים, תיאורטיים ואמפיריים, על הזווית המשפטית ביחס לנערות במצבי סיכון הנמצאות על קצה הרצף הטיפולי, המטופלות על ידי חוק הנוער טיפול והשגחה, לא קיימים עדיין בישראל.

בחלק זה אבחן את הנערות כקבוצה, נערות במצבי סיכון, הצטלבות מיקומי שוליים של נערות, מעמדן המשפטי, החברתי, הזכות להשתתפות של נערות בכלל ונערות בסיכון בפרט.

12.1. נערות - רקע כללי

ההתייחסות לנערות כקבוצה נפרדת אשר יש לבחון אותה ואת מאפייניה באופן שונה התפתחה בשיח הפמיניסטי והחברתי בשנים האחרונות. ההבנה כי נערות אינן נשים אך גם אינן ילדות הובילה להבנה שיש להתייחס לתהליכים הייחודיים העוברים עליהן ולסוגיות הרלוונטיות להן באופן נפרד.⁴⁰³ התפתחות זו דומה במאפייניה ובתקופות בה היה שינוי בתפיסה של נערות להתפתחות התיאוריות בדבר זכויות הילד. אמנם כתיבה על זכויות הילד החלה הרבה לפני כינון האמנה, אך הכרה וקבלה של ילדים כקבוצה שיש להתייחס למאפיינים שלה באופן שונה, החלה בעיקר לאחר כינון האמנה ב-1989, בדומה לכתיבה על נערות כקבוצה עם מאפיינים נפרדים שהחלה בעיקר בשנות ה-90.

עד לשנות ה-90 לא היתה כמעט כתיבה, מחקר או התייחסות אקדמית לנערות כקבוצה נפרדת. אחד החסברים לכך היא כי עד לאמצע המאה ה-20, נערות היו 'בלתי נראות' משום שהן שהו בעיקר בסביבה ביתית מסוגרת, בעוד שלעומתן, לנערים היתה נוכחות גבוהה בספירה הציבורית, לא רק בשל נוכחותם בבתי ספר ובעבודה, אלא גם מכיוון שהתחביבים שלהם כללו פעילות מחוץ לבית.⁴⁰⁴ בנוסף, מי ששלט בכתיבה, במחקר ובאקדמיה היו בעיקר גברים, ועל כן גם אם היה מחקר שהתמקד בבני נוער, המיקוד היה בנערים.⁴⁰⁵ עם התפתחות התנועה הפמיניסטית, החלה קבוצת חוקרות פמיניסטיות,⁴⁰⁶ שהמרכזית שבהן היא קרול גיליגן,

⁴⁰³ Mary Celeste Kearney, *Coalescing: The development of girl's studies*, 21 NWSA JOURNAL 1, 3 (2009) (להלן: "Kearney").

⁴⁰⁴ שם.

⁴⁰⁵ שם, בעמ' 4.

⁴⁰⁶ ביניהן, מלבד קרול גיליגן גם גייין בייקר מילר בספרה: JEAN BAKER MILLER, TOWARDS A NEW PSYCHOLOGY OF WOMEN (1976); ננסי צ'ודרו בספרה: NANCY CHADORAW, THE REPRODUCTION OF MOTHERING: PSYCHOANALYSIS AND THE

לקרוא תיגר על הדומיננטיות הגברית השלטת, בין היתר, באקדמיה, ובמיוחד בקשר לתיאוריות על התפתחות וגיל ההתבגרות.

בספרות המקצועית הפסיכולוגית והסוציולוגית נחשב גיל ההתבגרות לתקופה של גיבוש הזהות העצמית, המינית והמגדרית. במשך שנים רבות השיח המקצועי העוסק בטיפול במתבגרים לא הבחין בין נערים ונערות, חרף השוני המובהק בין נטיותיהם והתנהגויותיהם. משנות השמונים של המאה העשרים התפתחה ביקורת פמיניסטית נוקבת על מושגי ההתבגרות המקובלים, שהגדירו "בגרות" כמצב בו אדם מגיע לנפרדות, לאוטונומיה ולעצמאות. על-פי אותן חוקרות, מדובר במודל התפתחות גברי, שלפי הקריטריונים שהוא מציג מרבית הנשים לא תגענה לעולם לבגרות מושלמת. חוקרות אלה הצביעו על כך שנשים מעריכות את יחסיהן עם הסובבים אותן כבעלי חשיבות רבה, ומצב של בגרות מוגדר על ידן כמצב של הימצאות במערכת יחסים. לכן, שלב ההתפתחות הגבוה ביותר אצל נשים ובעיני נשים איננו שלב העצמאות, אלא שלב מערכת היחסים.⁴⁰⁷ גיליגן היתה בין החוקרות הראשונות שהצביעה על ההבדל בין החוויה הגברים לחוויה הנשית בגיל הנערות.⁴⁰⁸ גיליגן ביקרה את התפיסות הפסיכולוגיות שלפיהן נערות הן בעלות זהות קפואה, אשר רק ממתירות לינסיד' שיתחתן איתן ויציל אותן מקיפאון. תפיסות אלו משתיקות את קולן של הנערות כאשר הן מבהירות להן מה מצופה מהן כנשים. גיליגן זיהתה אצל נשים את 'קול השונה' באופן שבו נשים מקבלות הכרעות מוסריות. השוני בא לידי ביטוי במספר אופנים, ביניהם למשל, קבלת הכרעות מוסריות נעשית באמצעות זיהוי והכרה בין זכויות מנוגדות - אתיקת הזכויות. בנוסף, הנשים והנערות אותן חקרה גיליגן התמודדו עם הדילמה המוסרית תוך בחינה של מערכות היחסים שבהן היו נשואי הדילמה, ובמידת אחריותם כלפי הסובבים אותן. הן התייחסו גם לנסיבות הספציפיות והמאפיינים של מי שהיו מעורבים בדילמה, תוך התייחסות לכך שקשה לקבל החלטה מבלי להתייחס להקשר החברתי שלה. גיליגן המשיגה את עמדות אלו במונח 'קול שונה' שלאחר מכן פותח ל'אתיקה של דאגה'.⁴⁰⁹ פעולה מתוך אתיקה של דאגה היא ביטוי לחשיבה נשית מקורית, הבוחנת התנהלות מתוך נרטיב של יחסים, אכפתיות, דאגה לאחר, אמפתיה ואחריות הדדית.

במחקר על נערות בארה"ב שביצעו עבירות פליליות בסוף שנות ה-90, נערך מיפוי של הצרכים שלהן על

מנת לחוות התבגרות אופטימלית ככל האפשר:⁴¹⁰

- בטיחות פיזית והתפתחות גופנית בריאה;

Meda Chensey-Lind, *Juvenile Delinquency- The*; SOCILOGY OF GENDER, (Berkeley, 1978); מדה צ'נסי-לינד במאמרה: *Sexualisation of Female Crime*, PSYCHOLOGY TODAY, 8, 43-46 (1993) ועוד. לסקירת ההתפתחות של לימודי נערות ראו Kearney, לעיל ה"ש 399.

⁴⁰⁷ קרול גיליגן בקול שונה: התאוריה הפסיכולוגית והתפתחות האשה (1995) (להלן: "גיליגן").

⁴⁰⁸ Harvard Project on Women's Psychology and Girls' Development, הוא פרויקט שנוהל על ידי קרול גיליגן, לין מיקל בראון וחוקרות נוספות בין השנים 1986-1994, כאשר מטרת הפרויקט היתה לתת קול לנערות- להביא את המקום של הנערות, במסגרת הדיון התיאורטי על התפתחות בני נוער: Lyn Mikel Brown, *The "Girls" in Girls' Studies*, GIRLHOOD STUDIES, 2 (2008), 1.

⁴⁰⁹ גיליגן, לעיל ה"ש 407; MARY J. LARRABEE, AN ETHICS OF CARE: FEMINIST AND INTERDISCIPLINARY PERSPECTIVES (1993).

⁴¹⁰ Guiding Principles for Promising Female Programing: An Inventory of Best Practices, Office Juvenile justice & Delinquency: Prevention www.ojjdp.gov/pubs/principles/ch1_4.html (נצפה לאחרונה ביום 11.7.17).

- אמון, אהבה, כבוד והכרה ממבוגרים משמעותיים, על מנת לקדם התפתחות רגשית בריאה ויצירת מערכות יחסים חיוביות;
- דמות נשית משמעותית כמודל לחיקוי ופיתוח זהות נשית חזקה;
- ביטחון לחקור את ההתפתחות המינית בקצב האישי של הנערה על מנת לפתח תפיסה מינית בריאה;
- תחושה של שייכות, מסוגלות והערכה עצמית.

עם זאת, המפגש של הנערות עם הסטריאוטיפים הקיימים בחברה בכלל, ובתא המשפחתי שלהן בפרט, באשר למושג הבגרות, מביא אותן לוותר על ה"אני" שלהן למען קשר עם הזולת. כאשר נערה מגיעה מסביבה המאופיינת בעוני, מצוקה או היעדר תמיכה רגשית, יהיה הווייתור על ה"אני" מרחיק לכת יותר, משום שמשפחה במצוקה אינה מתפקדת על-פי רוב כמערכת תומכת ומחנכת.

לכן, קיימת חשיבות רבה להבנה של הצרכים האמתיים של נערות תוך מתן דגש על המגדר והמקום החברתי שלהן, הדיאלוג שהן מקיימות עם הסובבים אותן, עם משפחתן ועם קבוצת השווים להן. כל זאת כדי לבנות מודלים נכונים לטיפול בנערות בכלל, ודרכי התערבות ושיקום לנערות במצבי סיכון בפרט. לימודי נערות- Girls' Studies, שמים את הדגש על כך שיש להבין וללמוד על נערות תוך דיאלוג עם הנערות עצמן ויחד איתן, לסגור עליהן ולפעול למען קידום זכויותיהן.

12.2. נערות במצבי מצוקה

נערות במצבי מצוקה הן נערות אשר נשרו או נמצאות בסיכון לנשור מהמסגרות הפורמליות, מסיבות שונות כגון: בריחה מהבית, קונפליקטים עם המשפחה, שוטטות, ויחסים מיניים בלתי מובחנים,⁴¹¹ "והן נמצאות באזור הדמדומים - האזור הגבולי בין עולם העבריינות והעולם הנורמטיבי".⁴¹² תקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס)⁴¹³ מגדיר בסעיף 2 נערות וצעירות בסיכון כך:

"נערה וצעירה בגיל 13-25 רווקה"⁴¹⁴ (למעט מפגרת בשכלה, חולת נפש, מכורה לסמים או לאלכוהול⁴¹⁵) שמאפייני התנהגותה הם הרס עצמי ונמצאת בהידרדרות או סכנת הידרדרות וחווה אירועים טראומטיים: נפשיים, רגשיים וחברתיים".

בסעיף 3 קובע התע"ס את אוכלוסיית היעד ומאפייניה כך:

א. נערה וצעירה עפ"י ההגדרה בסעיף 2 לעיל ובנוסף מתקיים בה אחד או יותר מהמאפיינים הבאים:

⁴¹¹ כך לפי מרים גולן "הבדלים בין נערים לנערות במצוקה השוהים במסגרת חוץ-ביתית כפויה" חברה ורווחה כ"ב 4, 519, 524 תשס"ג (2002) (להלן: "גולן"). עם זאת, גיל הנערות משתנה בהתאם לשינויים חברתיים וסוציולוגיים. כיום ההערכה היא שגיל ההתבגרות מתחיל סביב גיל עשר אצל נערות:

[www.wikirefia.org.il/index.php/%D7%94%D7%AA%D7%91%D7%92%D7%A8%D7%95%D7%AA_%D7%9E%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%AA_%D7%9E%D7%95%D7%A7%D7%93%D7%9E%D7%AA_%D7%95%D7%9E%D7%90%D7%95%D7%97%D7%A8%D7%AA-Precocious and delayed puberty](http://www.wikirefia.org.il/index.php/%D7%94%D7%AA%D7%91%D7%92%D7%A8%D7%95%D7%AA_%D7%9E%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%AA_%D7%9E%D7%95%D7%A7%D7%93%D7%9E%D7%AA_%D7%95%D7%9E%D7%90%D7%95%D7%97%D7%A8%D7%AA-Precocious%20and%20delayed%20puberty)

⁴¹² שם, בעמ' 525.

⁴¹³ תקנון עבודה סוציאלית המתווה בפרק 17 את מדיניות העבודה והטיפול בנערות בסיכון של משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

⁴¹⁴ נערה או צעירה נשואה תטופל על ידי כללים אחרים הקבועים בפרק 3 לתע"ס.

⁴¹⁵ נערה או צעירה מכורה תטופל על ידי כללים אחרים הקבועים בפרק 11 לתע"ס.

1. נערה וצעירה הנמצאת במערך יחסים לקויה במשפחה או בקבוצת השווים.
2. נערה וצעירה שהייתה ו/או הינה קורבן לפגיעה מינית, קורבן לאלימות במשפחה ומחוצה לה ונוקטת באחד או יותר מדרכי ההתנהגות הבאים:
 - א. היפלטות חוזרת ממסגרות לימודיות או תעסוקתיות
 - ב. שוטטויות
 - ג. בריחה מהבית
 - ד. התחברות לחברה עבריינית
 - ה. מקיימת יחסי מין לא מובחנים לאורך זמן
 - ו. הריונות חוזרים
 - ז. שימוש מזדמן בסמים או אלכוהול
 - ח. הפרעות אכילה
 - ט. דיכאונות וניסיונות אובדניים

מיכל קרומר-נבו,⁴¹⁶ מתייחסת במחקרה לנשים שגדלו במצוקה, המתארות את המצוקה הכלכלית כגורמת לקשיים חברתיים ולתחושות קשות בנוגע לעצמי. משפחה במצוקה אינה מתפקדת על פי רוב כמערכת תומכת ומחנכת. אלו משפחות שמתפקדות בחוסר יעילות, לא ניתן למצוא בהן שיתוף פעולה ולא קיים בהן מערך תפקידים מאורגן, כך שבדרך כלל חלוקת התפקידים בבית תהיה כזו שרוב מטלות הבית יהיו באחריות הילדה או הנערה, ויתכן כי הסביבה אף תעודד אותן לוותר על יציאה ללימודים. מחקר שנעשה בראשית שנות התשעים בישראל העלה כי 40% מהנערות המטופלות במסגרות חסות הנוער הן קורבנות למעשי גילוי עריות.⁴¹⁷ הניצול המיני לו נחשפות הנערות עוד בגיל צעיר מעורר אצלן תחושות קשות של אשמה ובושה, ערכן העצמי פוחת מאוד, והן חשות בדידות, חוסר שייכות וכעס רב.

נערות ממשפחות מצוקה נוטות להישאר בסביבת הבית בשל הנורמות הנהוגות במשפחה, ועלולות להיות קורבן לניצול מיני, בבית ומחוצה לו.⁴¹⁸ הניצול המיני מעורר בנערה תחושות קשות של אשמה, בושה וכעס. עם התבררות המינית מנסות הנערות להילחם בתחושות אלה על-ידי שימוש בגופן במטרה לקבל הערכה מן החוץ.⁴¹⁹ הנערה תשתמש בגופה, האובייקט שגרם לה לכל התחושות השליליות, כמשאב, על מנת להרגיש "שווה" יותר. נוכח היחס שלו היא זוכה מהבית, היא נוקקת לרשום לעצמה הישגים מחוצה לו. התקשורת החסרה בין הנערה לבין הוריה מעודדת אותה ליצור קשרים חברתיים באמצעות התנהגות מינית. צורך זה מתחזק עוד יותר בשל התייחסות המשפחה בשלילה ובהטחות אשמה על כל התנהגות מינית.⁴²⁰

⁴¹⁶ קרומר-נבו מ. נשים בעוני: סיפורי חיים, מגדר, כאב, התנגדות (2006) (להלן: "קרומר-נבו").

⁴¹⁷ טנא, ד. גילוי עריות בקרב נערות במצוקה (1992) (להלן: "טנא").

⁴¹⁸ גולן, לעיל ה"ש 411, בעמ' 522. מחקר שנעשה בראשית שנות התשעים בישראל העלה כי ארבעים אחוזים מן הנערות המטופלות במסגרות חסות הנוער הן קורבנות לגילוי עריות. טנא, לעיל ה"ש 417.

⁴¹⁹ רפפורט, ת. "להיות נערה: אי רציפות בהתנסויות טעונות מינית בין מוסדות חיברות" מגמות, ל"ה(1), 5-22 (1993).

⁴²⁰ שם.

נערות במצבי מצוקה יזיקו לעצמן הרבה יותר מאשר לחברה, תוך שהן מפנימות את בעיותיהן. מצוקתן תבוא לידי ביטוי בהתנהגויות מיניות לא מבוקרות (גם כאשר לא היו חשופות להתעללות ולניצול מיני בתוך המשפחה), הן תיתנה את גופן לשם "זכייה" בקשר רומנטי, בניסיונות התאבדות הפגנתיים, חתכים על גופן, פאסיביות וחוסר מוטיבציה להשתקם ובמוכנות להיחשף לניצול. לנערות החיות בעוני אין כמעט דרך לשבור את המעגל שבו הן חיות.⁴²¹ הן נישאות בגיל צעיר גם כדי לצאת ממעגל החיים שלהן, גם כדי שתהיה להן קורת גג משלהן שבה תהיה להן שליטה על חייהן וגם כהתנגדות למצוקות אותן חוו במשפחה או במוסדות בהן שהו.⁴²²

התיאוריה הפמיניסטית המנחה את העבודה עם נערות בסיכון מדגישה כי הנערה עצמה אינה נערה בסיכון אלא נערה הנמצאת במצב של סכנה או מצוקה.⁴²³ החשיבות בתפיסה זו היא עצם ההפרדה בין הנערה לבין המצב שבו היא נמצאת. ההבניה החברתית-מגדרית-תרבותית, היא זו שגרמה לנערה להיות במצב שבו היא נמצאת, והאשמה-שליטה-אחריות אינה בנערה או בהתנהגויות שלה.

על-פי קרומר-נבו, הניסיון להבין את מצבן של הנערות כמקרים ייחודיים ובמנותק מהיותן נשים ומן ההקשר של המציאות החברתית של נשים בישראל, מוטעה מן היסוד.⁴²⁴ כמי שחוקרת את שוליותן החברתית של נשים עניות⁴²⁵ קרומר-נבו הגדירה את המושג "שוליות כפולה", ובמחקר מאוחר יותר אף התייחסה לכך כשוליות רבת ממדים או כהצטלבות מיקומי שוליים (intersectionality) לגבי נשים ומיקומן בחברה.

גם נערות בגיל ההתבגרות נמצאות במעמד שולי בחברה במספר מישורים, ולמעשה בכל קבוצה אליה הן משתייכות הן מהוות מעין מיעוט בתוכה: נשים-נערות, בני נוער-נערות, אוכלוסייה במצבי מצוקה-נערות, מיעוט אתני-נערות, ועוד. אצל נערות במצוקה, אם כן, נמצא שוליות כפולה ולעתים אף משולשת ולמעשה, הצטלבות מיקומי שוליים: מגדרית, כלכלית וחברתית. התוצאה היא שנערות במצוקה ממשיות להיתפס בספרות המקצועית כדמויות פתולוגיות, מצד אחד, או כקורבנות, מצד שני. ראייה כזו יוצרת מציאות שיפוטית וטיפולית פטרנליסטית, המטשטשת את מורכבות הנושא ומתכחשת לצורך לקיים שיח זכויות ביחס אליו ולהצביע על נקודת המבט הנשית המושתקת.

התופעה של נערות במצוקה העסיקה את אנשי החינוך והרווחה בישראל כבר באמצע המאה העשרים. במהלך שנות השישים הוקם במשרד הרווחה "השירות לנערה במצוקה" כמענה טיפולי לנערות שמאפייניהן הם חסכים רגשיים ותפקודיים, קשיים בהשתלבות במערכות החברתיות והנורמטיביות וכן היסטוריה של אלימות פיזית, מינית ונפשית שהופנתה נגדן. הטיפול בנערות נשען מאז בעיקרו על פרספקטיבות טיפוליות המתמקדות בפתולוגיות תוך-אישיות, בין-אישיות או משפחתיות.

כפי שנאמר לעיל, נערות כתחום למידה אקדמי ספציפי התפתח בעשור האחרון כתחום ייחודי, המייחד נערות מבחינת הגיל שלהן מול נשים, וכן מגדר, מבחינת הפרספקטיבה הפמיניסטית המגדרית.⁴²⁶ בשנים

⁴²¹ קרומר-נבו, לעיל, ה"ש 416.

⁴²² קרומר-נבו וקומס, לעיל ה"ש 28, בעמ' 362.

⁴²³ רסנר וזעירא, לעיל ה"ש 61, בעמ' 16.

⁴²⁴ ראו קרומר-נבו, לעיל, ה"ש 416 בספרות הפמיניסטית יש עיסוק מועט מאוד בבעיות של נערות. לדעתי ניתן להסתמך על מחקריה של קרומר-נבו בכל הנוגע לנערות, שכן מאפיינים המוכרים מן העבודה עם נערות במצוקה עוברים כחוט השני גם בסיפוריהן של הנשים בעבודתה.

⁴²⁵ קרומר-נבו "מפנלופה למירי: תרומת הגישה הפמיניסטית לסוגיית נשים במצוקה כלכלית וחברתית עמוקה ומתמשכת" **חברה ורווחה** כ"ב 4, 433-454 (2002).

⁴²⁶ אדוה ברקוביץ-רומנו, מיכל קרומר-נבו ומיכל קומס "גוף הידע המחקרי בישראל על נערות במצבי מצוקה: סקירה היסטורית מפרספקטיבה פמיניסטית" **חברה ורווחה** לג 1, 7 (2013) (להלן: "ברקוביץ-רומנו, קרומר-נבו וקומס").

האחרונות, בעקבות תיאוריות פסיכולוגיות חדשות ששמות דגש על הצרכים הפסיכולוגיים הייחודיים של נשים, ניתן לראות התפתחות בתחום הטיפול בנערות, המבוסס יותר ויותר על ההכרה בצרכים ייחודיים אלה ובעיקר על הצורך בקשר וביחסים חברתיים שוויוניים. כך למשל, התוכנית של משרד הרווחה: "נערות על המפה"⁴²⁷ מבוססת על תפישת עבודה פמיניסטית, המכירה ביכולותיה של הנערה ורואה בה שותפה מרכזית בבניית תוכנית הטיפול שלה,⁴²⁸ או תוכניות מנטורינג לנערות, השייכות למוסדות אקדמיים, המכשירות נערות צעירות שחוו מצבי מצוקה בעצמן להיות מנטוריות של נערות אחרות במצבי סיכון.⁴²⁹

עם זאת, הגישה המקובלת ממשיכה להיות שבויה במידה רבה בפרדיגמה הפטרנליסטית והשמרנית, שאיננה מכירה בכך שחלק מהתנהגויותיה של הנערה במצוקה אינו ביטוי לפתולוגיה אלא ניסיונות להתמודד עם מצוקה חריפה. בפרק האמפירי המנתח את הראיונות עם הנערות נראה כי גישה זו היא השלטת בשיח הטיפולי והמשפטי המלווה את עבודתן של רשויות הרווחה עם אוכלוסיית הנערות במצוקה, אותן נערות שיגיעו לבית-המשפט בהליכי נזקקות.

החוקרות אדוה ברקוביץ, מיכל קרומר-נבו ומיכל קומס, במאמר הסוקר את כל הכתיבה המחקרית בתחום נערות במצבי מצוקה, פיתחו המשגה של ארבעה סוגי שיח אקדמי מחקרי בנוגע לנערות: שיח של פתולוגיה, שיח של פגיעות, שיח של סוכנות ושיח של הצטלבות מיקומי שוליים.⁴³⁰ ההבחנה ביניהם אינה כרונולוגית אלא אנליטית, משום שהם יכולים להתקיים במקביל, והיא מתבססת בעיקרה על ההשפעה הקיימת מהשיח התיאורטי-פמיניסטי.⁴³¹ החשיבות בבחינת צורות שיח אלה היא על מנת לראות, כי בדומה להתפתחות הדין בנושא זכויות הילד, גם בקשר לזכויות נערות וללימודי נערות, למרות ההתקדמות בתחום עדיין ניתן למצוא התייחסויות פטרנליסטיות המאפיינות למשל, שיח של פתולוגיה, כפי שנראה בפרק המנתח את הראיונות.

12.2.1 שיח של פתולוגיה

ההתייחסות האקדמית הראשונית לנערות היתה לנערות שנחשבו סוטות,⁴³² שעסקו בזנות או בפלילים.⁴³³ עיקר המחקר עסק במבנה הפתולוגי, אישיותי ומשפחתי שלהן. שיח זה התייחס לנערות כאינדיבידואליות ולא כקבוצה חברתית מובחנת. כמו כן, לא ניתן ביטוי להקשר החברתי או לנסיבות החברתיות שהובילו את הנערות

⁴²⁷ התוכנית ביקשה להרחיב את השירותים המוצעים לבני הנוער כיום על-ידי הרשויות הממשלתיות והעמותות השונות, ולהתאימם לרצונותיהן ולצורכיהן הפסיכולוגיים הייחודיים של נערות. התוכנית מבוססת על תפישת עבודה פמיניסטית, הנגשת שירותים לנערות, הצבת גבולות באמצעים לא שגרתיים, שיתוף הנערה בבניית תוכנית הטיפול האישית שלה ועוד.

⁴²⁸ לרקע התיאורטי שבבסיס תוכנית "נערות על המפה" ראו מיכל קומס, מרים גולן, טלל דולב ודריה יובל "נערות על המפה: מסגרת לפיתוח שירותים ותוכניות לצרכים ייחודיים של נערות" **נוער בישראל** 191 (יוחנן וזנר, גיורא רחב, מיכל ונדר שורף עורכים, 2004).

⁴²⁹ התכנית פועלת כיום במספר ערים, ביניהן תל אביב, ירושלים, ובדרום, והנערות עוברות הכשרות במסגרת אקדמית של אוני' תל אביב, מכללת ספיר והאוני' העברית. להרחבה ראו: mentoritil.wixsite.com/mentoring

www.kolzchut.org.il/he/%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA_%D7%9E%D7%A0%D7%98%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%A0%D7%92-%D7%A0%D7%A2%D7%A8%D7%95%D7%AA_%D7%9C%D7%9E%D7%A2%D7%9F_%D7%A0%D7%A2%D7%A8%D7%95%D7%AA

⁴³⁰ ברקוביץ-רומנו, קרומר-נבו וקומס, לעיל ה"ש 426, בעמ' 8.

⁴³¹ שם, בעמ' 9.

⁴³² גם מעון מסילה, מעון נעול לנערות בקצה הרצף הטיפולי, נקרא עד לסוף שנות ה-90 'מעון לנערות סוטות'.

⁴³³ הסיבה העיקרית לכך היא ניראות, משום שמרחב המחיה העיקרי של שאר הנערות היה בספירה הפרטית, בתוך הבית.

להתנהגות מסוימת, "סוטה". בנוסף, הנערות נמדדו ותמיד נתפסו כפחותות ביחס לנערים, לשאיפותיהם ולמסלולי ההתפתחות שלהם.

12.2.2 שיח של פגיעות

תפיסה זו הנכיחה את ההבנה שנערות- להיות נערה, הוא מצב של פגיעות, אשר מגיע מהבניות חברתיות אשר משפיעות על התנהגות הנערות בכללותן ולא דווקא נערות 'סוטות'. מצב זה משפיע על חווית החיים שלהן, וגורם לכך שבגיל ההתבגרות נערות משתיקות את הקול שלהן תוך הדחיקת והסתרת היכולות והרצונות שלהן.

החוקרת העיקרית שפיתחה תפיסה זו היא קרול גיליגן, כמוזכר לעיל,⁴³⁴ אשר הציבה במרכז השיח את הנערות כפגיעות אשר בהגיען לגיל ההתבגרות מפנימות את ההבניות החברתיות האומרות להן להשתיק את קולן ולהסתיר את הכוחות והצרכים שלהן. עיקר מאפייניו של שיח זה היו תפיסה של נערות כפגיעות, ולא כסוטות, והבנה שהפגיעות הזו היא כתוצאה ממבנה חברתי ממוגדר ותוצר של גיל ההתבגרות. הפגיעות נתפסת כמשותפת לכל הנערות באשר הן.

12.2.3 שיח של סוכנות

שיח זה מאופיין באינטר-דיסציפלינריות של התחומים העוסקים בנערות, ושם את הדגש על חוויות החיים של הנערות ועל היכולות שלהן לתמרן מול התבניות החברתיות הקיימות, שלרוב מגבילות אותן. אם עד כה עיקר הדיון והמחקר היה בתחום העבודה הסוציאלית והפסיכולוגיה, בתחילת שנות ה-90 התפתח שיח בתחומי ידע נוספים תוך התייחסות למקורות החוסן, החוזקות וכן למחוללות (agency) של נערות. כך, שניתן דגש לכוחות של הנערות ולאקטיביות שלהן, נותחה השפעתה של מציאות חיים ממוגדרת על שאיפותיהן של נערות להישגיות והצלחות והדמיון הקיים, בשאיפה להישגיות, בין נערות ונערים וכן חשיפת הדרכים השונות בהן נערות מקיימות מעין 'משא ומתן' מול מוסדות חברתיים וההבניות החברתיות המגבילות אותן. בנוסף, התפתחה ההבנה והחתייחסות לנוכחות ולהשפעה של נערות על מדיה, צרכנות ותרבות פופולרית. החשיבות העיקרית במחקרים אלו היא בכך שהם מראים את הכוחות שיש לנערות ביחס לגורמים שונים בספירה הציבורית.⁴³⁵

12.2.4 שיח של הצטלבות מיקומי שוליים

הגדרה של הצטלבות מיקומי שוליים נוסחה על ידי המועצה האמריקאית בשנת 2008 כך :

"הממדים של שונות מובנים כהצטלבות של גורמים מרובים, ביניהם גיל, מעמד, צבע, תרבות, מוגבלות פיזית, אתניות, מגדר, זהות וביטוי מגדרי, הגירה, אידיאולוגיה פוליטית, גזע, דת, מין ונטייה מינית. עובדים סוציאליים רואים כי בעקבות שונות בין אנשים, יכולות חוויות החיים של פרטים לכלול דיכוי, עוני, שוליות וניכור, וגם פריבילגיות או כוח".⁴³⁶

Gilligan C, *In a different voice: Women's conception of self and morality*, HARVARD EDUCATION REVIEW 47, 481- 434 (1977); 517 (1977). GILLIGAN C, IN A DIFFERENT VOICE: PSYCHOLOGICAL THEORY AND WOMEN'S DEVELOPMENT (1982); 517 (1977).

⁴³⁵ ברקוביץ-רומנו, קרומור-נבו וקומס, לעיל ה"ש 426, בעמ' 11. L. S. Abrams & L. Curran, *Wayward girls and virtuous*. M. Gonick, ; *women: Social workers and female juvenile delinquency in the progressive era*, Afilia 15, 49-64, (2000) ; (2006) ; *Between "girl power" and "reviving Ophelia": Constituting the neoliberal girl subject*, NWSA Journal 18(2), 1-23, C Mitchell & J. Reid-Walsh, *Girlhood Practices*, *Girlhood Studies*, 2(1), v-viii (2009) ; (2006).

5 THE COUNCIL ON SOCIAL WORK EDUCATIONS MEHROTRA, EDUCATIONAL POLICY AND ACCREDITATION STANDARDS, 2008 (2010). ⁴³⁶

הבסיס התיאורטי לשיח זה מבוסס בעיקר על הפמיניזם השחור שהתפתח בשנות ה-70 של המאה הקודמת, בעקבות טענות של נשים שחורות, שהתנועה הפמיניסטית והנשים הלבנות שבה מדירות אותן ואת התחושות שלהן באופן גזעני ומתנשא.⁴³⁷ הפמיניזם השחור ביטא את טענותיהן של נשים לא לבנות שעל מנת להבין את הדיכוי שנשים חשופות לו, במיוחד אלו המתמודדות עם עוני, דיכוי, נחיתות אתנית או תנאי עבודה קשים, יש לבחון את הצטלבות מיקומי השוליים שלהן ומה הקשרים ביניהם.

ניתוח התיאוריה מבוסס על ארבעה רכיבים עיקריים:⁴³⁸

1. תיאור חוויות יום יומיות של אנשים מקבוצות מוחלשות;
2. בחינת המורכבות של הזהות האישית והקבוצתית תוך כדי הנכחה של השונות בתוך הקבוצות;
3. הדגמה של הדרכים שבהן אי השוויון והדיכוי החברתי באים לידי ביטוי בזירות השונות של מבנה הכוח;
4. קידום של צדק חברתי ושינוי חברתי באמצעות מחקר ופרקטיקה.

לתיאורית הצטלבות מיקומי שוליים חשיבות רבה מכיוון שהיא יוצרת שיח ייחודי בהקשר של נערות, ותורמת להבנת המורכבות במצבן של נערות הנמצאות במצבי סיכון. לאור החשיבות של תיאוריה זו והתרומה שלה להבנה מעמיקה יותר של המיקום הרגיש והבעייתי של נערות במצבי סיכון בחליכי טיפול והשגחה, החלק הבא יתמקד בניית הספרות הקיימת בנושא.

13. הצטלבות מיקומי שוליים

כפי שצוין לעיל, ההמשגה המקובלת כיום לנערות הנמצאות בצומת של סיכונים היא 'הצטלבות מיקומי שוליים',⁴³⁹ כלומר שילוב ייחודי של מאפיינים כגון אתניות, גיל, מגדר ומעמד, היוצרים מצבי שוליות חברתית רב ממדית מורכבת וייחודית עבור אותן נערות.⁴⁴⁰ לא מדובר רק בזהות אישית, אלא גם במיצוב חברתי, משום ש'להיות נערה', כמו 'להיות אישה', 'להיות עניה', 'להיות לסבית', בזמן נתון ובמקום מסוים, מהווה מעצם מהותו מצבים שונים של סיכון, הזדמנויות מסוימות ואופן התפתחות מסוים, וכן מונע התפתחות, הזדמנויות וסכנות אחרות.⁴⁴¹

בהמשך אבחן את מיקומי השוליים הקיימים בזיקה לנערות בגיל ההתבגרות על מנת להבין את ההתמודדויות של נערות במצבי סיכון ולהבחין ביניהם.

13.1 מגדר - גיל ההתבגרות

הצטלבות קטגוריות של מגדר וגיל ההתבגרות נבחנת על מנת לאפיין את המשותף בין נערות בכלל לבין נערות במצבי מצוקה. כך, זיהוי של נערות כקבוצה ייחודית יאפשר לזהות את המצוקות שלהן, התפתחותן והמצב

⁴³⁷ "קולקטיב נהר קומבהי (1979/2006). הצהרה של פמיניזם שחור, 1977" ללמוד פמיניזם: מקראה מאמרים ומסמכי יסוד בחשיבה פמיניסטית, 154-164 (2006) (ד. באוס, ד. אמיר, ר. ברייר-גראב, י. ברלוביץ, ד. גריימן, ש. הלוי, ד. חרובי, וס. פוגל-ביזיאוי עורכות).

⁴³⁸ קרומר-נבו וקומס, לעיל ה"ש 28, בעמ' 349.

⁴³⁹ שם, בעמ' 347-374.

⁴⁴⁰ שם, בעמ' 348; נטע רסנר נעלמות מתחת לרדאר: תפיסת הסיוע של נערות במצבי מצוקה קשים, 2 (חיבור לקבלת תואר 'מוסמך בעבודה סוציאלית', האוניברסיטה העברית בירושלים, 2014).

⁴⁴¹ קרומר-נבו, לעיל ה"ש 416, בעמ' 84.

הסובייקטיבי שלהן. בחינה זו מאפיינת גם את השוני בין נערות במצבי חיים דומים לאלו של נשים, והשוני בין מצבי החיים של נערות מנערים. בלעדי אפיונים אלו, נערות הן בלתי נראות.

קיים הבדל מובנה בין נערים לנערות הבא לידי ביטוי במאפיינים שונים של ההתפתחות וההתבגרות שלהן: מבחינה רגשית, ביולוגית וחברתית.⁴⁴² הבדלים אלו באים לידי ביטוי גם באופן שבו הן חוות מערכות יחסים ובאופן שבו הן יגיבו לטראומה.

עד להתפתחות לימודי הנערות נהגה הספרות המקצועית שדנה במתבגרים שלא לעשות את ההבחנה המתבקשת והנחוצה בין נערים לנערות, וזאת חרף השוני המובנה בין נשים לגברים, אשר ניתן להבחין בו עוד בגיל צעיר. כך למשל, בשונה מנערים, אצל הנערות קיים פער גדול יותר בין כישוריהן לבין הישגיהן בתחומי חיים שונים. מקורו של ההבדל הוא בתהליך הסוציאליזציה השונה שנערות עוברות. דווקא ילדות צעירות נושאות עמן ידע רב ויודעות לבטא את עצמן ורצונן, ללא חשש, בכל תחומי החיים, בעוד נערות, עם הגיען לגיל ההתבגרות הופכות לפתע ל'ישותקות', הן למעשה 'מאבדות את קולן'.⁴⁴³

נערים ונערות מקבלים מסרים שונים מהחברה. בעוד שנערים ירבו לשמוע, עם המעבר לבגרות, את המילים: "צא, התפתח", נערות בגיל ההתבגרות תיחשפנה דווקא לאמירות הפוכות: "היזהרי, תשמרי על עצמך". אמירות אלה גורמות לנערה להבין שעליה להיות כנועה ושותקת,⁴⁴⁴ ובשילוב עם גורמים נוספים, יכולים להוביל לכך שהנערה תפתח אישיות בעלת ערך עצמי נמוך,⁴⁴⁵ העלולה להוביל אותה להתנהגויות של הרס עצמי ופגיעה עצמית.

מרים גולן בחנה את ההבדלים בין נערים לנערות במסגרות השמה חוץ ביתית בישראל. המחקר, שנערך בשנת 2002, בחן את ההבדלים בתפיסת האקלים המשפחתי, מעורבות המשפחה והסתגלות למעון. גולן מצאה כי קיימים הבדלים מובהקים בין נערות לנערים במאפיינים אלו, וכן כי מצבן של הנערות קשה יותר מזה של נערים, ולכן יש לפתח תפיסות טיפוליות שיכילו את השונות המגדרית ויעניקו מענה נכון לנערות.⁴⁴⁶ כך למשל, היא מצאה כי כאשר מדובר בנערים מעורבות המשפחה היתה גבוהה יותר, נערות חוו ניצול ואלומות במסגרת המשפחתית יותר מנערים, לנערות היה קשה יותר מנערים להסתגל לשהייה במעון, ועוד.⁴⁴⁷

13.2. אתניות - גיל ההתבגרות

אתניות הוא מונח שמכיל בתוכו גם פרשנות פוליטית מעבר לפרשנות תרבותית, משום שהוא כולל בתוכו ניתוח של מבני יחסי הכוח בחברה בתוכה מתקיימות תרבויות שונות. זהויות אתניות מתעצבות בתוך משוואה של תנאים ויחסי כוח פוליטיים, סימבולים ומטריאלים.⁴⁴⁸ כלומר, דיון באתניות הוא דיון בחוויות ובמצבים של אי שוויון חברתי, הנובעים מהשיוך האתני של אנשים מקבוצות שונות. על כן, דיון באתניות של נערות כולל גם

⁴⁴² Baynes-Dunning & Worthington, לעיל ה"ש 23 בעמ' 322.

⁴⁴³ גיליגן, לעיל ה"ש 407.

⁴⁴⁴ גולן, לעיל ה"ש 411, בעמ' 537.

⁴⁴⁵ Usmiani, S. & Daniluk, I., *Mothers and their adolescent daughters: Relationship between self-esteem, gender role identity and body image*, JOURNAL OF YOUTH & ADOLESCENCE 26(1), 45-62 (1997).

⁴⁴⁶ גולן, לעיל ה"ש 411, בעמ' 520.

⁴⁴⁷ שם, בעמ' 519.

⁴⁴⁸ קרומר-נבו וקומס, לעיל ה"ש 28, בעמ' 358.

דיון בחוויות של גזענות ואפליה שאותן הן חוות עקב המוצא שלהן.⁴⁴⁹ מספר מחקרים שבחנו עמדות של נערות ביחס למוצא האתני שלהן, מצאו כי השייך האתני והגזעי שלהן, בשילוב עם המגדר שלהן, הוא זה שהשפיע ועיצב ביותר את חוויות החיים שלהן, ובמיוחד בתפיסת הנשיות שלהן.⁴⁵⁰ נמצא גם כי תהליך ההתבגרות וגיבוש הזהות של נערות מקבוצות מיעוט מורכב יותר משום שהוא כולל, מלבד שלל ההתמודדויות של גיל ההתבגרות, גם התמודדות עם המודעות ל"ערך הנחות המטריאלי והסימבולי של הזהות האתנית שלהן".⁴⁵¹

13.3. עוני/מעמד - גיל ההתבגרות

נחיתות ביחסי כוח חברתיים, שצורת הביטוי המובהקת ביותר שלה היא עוני, משפיעה על עיצוב התנהגות וזהות. עם זאת, מעמד ועוני אינם מהווים בדרך כלל נושא טיפולי. עוני, מעבר להיותו מקדם שוליות חברתית, נמצא בעצמו בשולי השיח הטיפולי, ומעבר לכך, משפיע באופן שונה על התעצבות הזהות של נערות, לעומת נערים במצבן.⁴⁵²

קרומר-נבו,⁴⁵³ הראתה כי לנערות החיות בעוני אין אופק או יכולת להתקדם למסלול שונה מלבד נישואין וילודה בגיל מוקדם. החיים בעוני מנתבים ומסלילים אותן, באופן שונה מנערים, לכך שכדי לצאת מהמקום שבו הן נמצאות עליהן להתחנך, והן רואות בכך 'יציאה' לאוטונומיה משלהן שבה תהיה להן שליטה על החיים שלהן, או לחילופין כדרך של התנגדות. לידת ילדים, גם בגיל מוקדם, נחשבת עבורן כדרך למימוש עצמי ולרווחה פסיכולוגית, למרות שבפועל לידת ילדים יכולים להוות עבורן חסם ליציאה לעבודה או לחילופין 'כליאה' במערכת יחסים הרסנית.

13.4. מיניות - גיל ההתבגרות

תהליך ההשתקה של הנערות, שתואר על ידי החוקרת גיליגן,⁴⁵⁴ מתרחש גם בהקשר של מיניות, כאשר נערות מגיעות לגיל ההתבגרות ומתחילות לבחון את עצמן דרך עיניים גבריות, מחפצנות את עצמן והחוויות הגופניות שלהן נחוות על-ידן דרך הפנמת נקודת המבט הגברית. שיח על מיניות מתנהל לעיתים רק במסגרת של פיקוח, מוסר, מה נכון ולא נכון לנערה לעשות, אשר אינו משאיר מקום לנקודת המבט הסובייקטיבית של הנערות על עצמן ועל גופן.

בהקשר להבדל בין נערים לנערות בנושא מיניות, נערים תמיד יתוארו כבעלי תשוקה ועל הנערות להיזהר מתשוקה זו ולהימנע מלחוש תשוקה משל עצמן. על הנערות להימנע, להיזהר, לשמור על עצמן ועל גופן, ואין דיון על פעילות מינית מכבדת והדדית.⁴⁵⁵

⁴⁴⁹ שם, בעמ' 360; מני מלכה ומיכל קרומר נבו "פצעי זהות: קונטקסט, מבנה ואידיאולוגיה בתהליך עיצוב הזהות האתנית: בני נוער עולים מקווקוז" *מגמות* 251, (2)48 (2012) (להלן: "מלכה וקרומר-נבו").

⁴⁵⁰ E REID, & JOYCE LANDER, TOMORROW'S TOMORROW: THE BLACK WOMEN, (Garden City, 1971) NY: *Doubleday*

Black Girl's Talking, GENDER AND EDUCATION 1, 295-300 (1989)

⁴⁵¹ מלכה וקרומר נבו, לעיל ה"ש 449, בעמ' 261.

⁴⁵² קרומר-נבו, לעיל ה"ש 412.

⁴⁵³ קרומר-נבו, לעיל ה"ש 416.

⁴⁵⁴ גיליגן, לעיל ה"ש 407.

⁴⁵⁵ M. FINE, SEXUALITY, SCHOOLING AND ADOLESCENT FEMALES: THE MISSING DISCOURSE OF DESIRE, 58 HARVARD EDUCATIONAL REVIEW, 29-53 (1998).

13.5. ההליך המשפטי - גיל ההתבגרות

למרות ההתפתחות הקיימת בתחום לימודי הנערות וגיוון המחקרים בתחום, נעשו מעט מחקרים, יחסית, מנקודת מבטן של הנערות במצבי מצוקה, ועל כן לא ידוע לנו כמעט על ההתמודדויות שלהן, הקונפליקטים שהן חוות, היכן הן מרגישות שליטה ומה התנאים הנדרשים על מנת שנאפשר להן לחוות את הסובייקטיביות שלהן. ⁴⁵⁶ "Averting these outcomes by addressing the myriad and complex needs of girls in the child welfare system has to start with the first step- acknowledging that girls have gender-specific needs"⁴⁵⁷

מבחינה משפטית בישראל, אין דיון אקדמי בשאלה האם יש מקום להתייחסות משפטית שונה בכלל, ולייצוג משפטי שונה בפרט, כאשר מדובר בנערות. כמו כן, אין מספיק מידע אמפירי על המאפיינים החברתיים, המשפחתיים והסוציו-אקונומיים של אותן נערות הנשפטות תחת חוק הנוער טיפול והשגחה. הבנה משפטית של המקום שבו נמצאת הנערה מבחינה חברתית – טיפולית יכול לסייע במתן הייעוץ והייצוג המשפטי המיטב, ולקידום מתן קול לנערה במסגרת ההליך.

14. נערות בחברה הישראלית

הבניית תפקיד המגדר בישראל, הוא ביטוי לעמדות ולהשקפות של החברה הישראלית על מהם תפקידיה של האישה ומה הציפיות החברתיות-תרבותיות ממנה. בישראל, הבניית התפקידים, הקודים המועברים ומכלול ההתייחסות להבדלים בין שני המינים ברור ומוגדר. החברה הישראלית היא חברה פטריארכלית-שוביניסטית, כאשר מבנה המשפחה המסורתית עדיין מושרש בה, ובשל כך, קיימת הבחנה ברורה המכוונת את הנערה לתפקידה המסורתי בבית ובמשפחה, מימוש ה"צו" המשפחתי על כל המשתמע מכך. כפי שאומרת המשפטנית והקרימינולוגית עודדה שטיינברג: "מילוי והשלמת הציפיות החברתיות מתפקיד המין הנשי בתוך המשפחה, מתוך המשפחה ואל המשפחה"⁴⁵⁸ ככל שמדובר בנערות, הציפיות החברתיות והנורמטיביות אף מועצמות, והמסרים על כך עוברים אליה. בעתיד, מצופה ממנה להיות אשת איש, לטפל בבית ולגדל את המשפחה, והיא סופגת ומטמיעה את אותה הבניה חברתית, גלויה או סמויה, הרווחת בחברה הישראלית. ממשיכה ואומרת עודדה שטיינברג: "עולה מכך כי הקודים, בין אם אלה המפורשים ובין אם העמומים, הנוגעים בתפקיד האישה בחברה, מהווים, משמשים ומתפקדים כמנגנוני פיקוח, בקרה ושליטה, ברמות שונות, על נערות"⁴⁵⁹

מבחינה משפטית, עיקר הפעילות ומאמצי ארגוני הנשים הם הגנה וקידום זכויות של נשים, כאשר ההתייחסות היא לנערות כחלק מקבוצת הנשים. ההנחה היא כי ככל שתהיה הגנה על נשים במסגרת חקיקה ופעילות פוליטית, כנגזרת ישירה מכך תהיה הגנה גם על נערות. קיימת פעילות ענפה ומבורכת של ארגוני הנשים בספירה הציבורית-פוליטית, שהצליחה לקדם תיקוני חקיקה חשובים ומהותיים. עם זאת, אין כמעט התייחסות לצורך במתן מקום והשמעת קולן השונה של נערות, במובחן מנשים, גם במסגרת עבודת ארגוני הנשים.

⁴⁵⁶ ברקוביץ-רומנו, קרומור-נבו וקומס, לעיל ה"ש 426, בעמ' 31.

⁴⁵⁷ Baynes-Dunning & Worthington, לעיל ה"ש 23 בעמ' 322.

⁴⁵⁸ שטיינברג, לעיל ה"ש 21, בעמ' 224.

⁴⁵⁹ שם, בעמ' 225.

14.1. הבחנות מגדריות בחוק הישראלי

כפי שצוין לעיל, במשפט הישראלי לא קיימת כמעט כתיבה על נערות כקבוצה הדורשת התייחסות נפרדת מנערים בפרט או מילדים בכלל. כמעט כל הכתיבה הקיימת בתחום של חוקי הנוער, המועטה ממילא, מתייחסת לנערים ולנערות באופן זהה.

במסגרת החקיקה, החוק הפלילי העות'מאני משנת 1858 היה בתוקף בארץ ישראל עד סוף 1936. באותו חוק היה פרק שכלל את ההסדרה לגבי עבריינים צעירים, ובו היתה אבחנה בין ילדים לילדות לעניין אחריות בפלילים ושיטות הטיפול בהם.⁴⁶⁰ סעיף 40 לחוק העונשין העות'מאני הבחין בהתפתחות הכרוניולוגית השונה בין בנים לבנות, וקבע גיל אחריות פלילית שונה עבורם: בנים, על פי הסעיף, התחילו את הבררות והיכולת לקחת אחריות על מעשיהם בגיל שתיים עשרה. אצל נערות לעומת זאת, נקבע כי תקופת הבררות והאחריות למעשיהן מתחילה בגיל תשע. נערים ונערות נחשבו בגירים מגיל חמש עשרה.

האבחנה בין ילדים וילדות המשיכה גם בפקודת העבריינים הצעירים. בפקודת העבריינים הצעירים היתה חלוקה מעניינת של גיל הקטינות, אשר התייחסה לאופן טיפול משפטי שונה בין הקבוצות:

"ילד": כל אדם מתחת לגיל 14, או שנראה לבית המשפט כי הוא מתחת לגיל זה.⁴⁶¹

"נער": כל אדם שנראה לבית המשפט שהוא בן 14 שנה ומעלה ומתחת לגיל 16.

"בוגר רך": כל אדם הנראה לבית המשפט כי הוא בן 16 ומעלה ומתחת לגיל 18.

בפועל, הקבוצה האחרונה של בוגר רך התייחסה רק לנערות,⁴⁶² ועל פי פקודת העבריינים הצעירים לבית המשפט לנוער לא היתה סמכות לדון בנערים בגילאים אלו (סעיף 1/3 (1)8 לפקודת העבריינים הצעירים (1937)). ריפן מציין בספרו כי אמצעי הטיפול שעמדו לרשות בית המשפט לנוער לגבי "בוגר רך" היו שונים במהותם מהאמצעים בהם אפשר היה להשתמש לגבי "ילד" ו"נער": המחוקק המנדטורי רצה להדגיש כי בגילאים אלו יש לקחת אחריות על מעשים שביצעת ולכן בית המשפט לא יכול להשתמש לגביהם באמצעים טיפוליים יותר כגון ביטול אשמה, שחרור בערבות או מסירתם לאדם ראוי. עם זאת, מבחינת הפרוצדורה של ניהול המשפט שהוסדרה בסעיף 8 לפקודת העבריינים הצעירים, לא היתה אבחנה בין קבוצות הגיל. מכך, ניתן להניח שאופן ניהול המשפט היה זהה עבור קטינות מתחת לגיל 18 וקטינים מתחת לגיל 16. ניתן, אם כן, לראות כי ההנחה בפקודה היתה שנערים מתבגרים כבר בגיל 16, בעוד שנערות - יש מקום לשמור עליהן מהבחינה המוסרית-חברתית, עד גיל 18: "...במקרים מסוימים, ביחוד כשבמדובר הוא בנערות שנסקפת להן סכנה מבחינה מוסרית, עת הובאו לבית המשפט בגיל 16 או 17 שנה, לא נשאר למעשה די זמן לטיפולן ולחינוכן. מן הראוי לציין כאן שעד עתה היו בערך 5% מן הקטינים שהובאו לבית המשפט מעל לגיל 14 שנה, וכמעט כולם - נערות".⁴⁶³

⁴⁶⁰ דוד רייפן, לעיל ה"ש 232, בעמ' 10.

⁴⁶¹ רייפן, לעיל ה"ש 211, בעמ' 34-35.

⁴⁶² דוד רייפן, לעיל ה"ש 232, בעמ' 108.

⁴⁶³ דוד רייפן, לעיל ה"ש 232, בעמ' 404; רייפן, שיפוט קטינים על לא-עבירה, לעיל ה"ש 228, בעמ' 257.

לפי דברי הכנסת, ביום שבו הונחה הצעת חוק הנוער על שולחן הכנסת, בשנת 1958,⁴⁶⁴ היתה התייחסות מסוימת להבדל בין נערים לנערות במסגרת הליכים אלו. וכך נאמר על ידי חברת הכנסת טובה סנהדראי (המפלגה הדתית-לאומית):

"בין הנזקקים נכללו נערות שסטו מדרך המוסר בגיל 13, 14 עד 17. יש הכרח לקבלן למוסד סגור, ואם אינני טועה, יש לממשלה מוסד סגור אחד מסוג זה, והוא "תרצה", שכל כוח קליטתו הוא 35-40 בנות. אין לנו אפשרות קליטה מספקת, ודאי לא בלתי מוגבלת. ונערה אשר סתתה, אנו מוכרחים להביא אותה בפני משפט. אין לנו דרך אחרת. ודאי שגם העובד הסוציאלי וגם בית המשפט מוכרחים לחשוב הרבה אם בכלל לשפוט את המקרה, כי אם אין שופטים אותו, הרי שאין ממלאים את התפקיד המוטל עליהם, ואם שופטים אותו, אין אפשרות לקלוט אותו במוסד הדרוש, והרי שמביאים רעה על הבת ועל החברה".

עם זאת, במהלך העבודה על החוק בוועדה לשירותים חברתיים והדיונים שהתקיימו בה לגבי נוסח החוק, לא עלה הנושא של ההבדל המגדרי בין בנים לבנות, או נערים לנערות, לכל אורך דיוני הוועדה.

כפי שנטען, החקיקה הישראלית לא מבחינה בין נערים לנערות, מלבד במקרה של קטינות בהליך הפלילי. במסגרת חוק הנוער שפיטה וענישה, קיימת הבחנה אחת בין נערים לנערות, והיא במסגרת הליכי מעצר.

על פי סעיף 13 לחוק הנוער שפיטה וענישה, כאשר קטין נעצר הוא ישהה באגף נפרד לקטינים, ללא כל קשר פיזי או אחר עם עצורים בגירים. לעומת זאת, לגבי קטינה השוהה במעצר נקבע בסעיף 13 (ב) כי:

"ניתן להחזיק קטינה עצורה בתא מעצר יחד עם עצורה או אסירה שאינה קטינה, אם הקטינה הסכימה לכך והגורם המוסמך סבר כי התקיימו כל אלה:

- (א) טובת הקטינה דורשת שהיא לא תוחזק בתא כשהיא לבדה;
 - (ב) טובת הקטינה דורשת שהיא תוחזק בתא יחד עם מי שאינה קטינה, או אין אפשרות שהקטינה תוחזק בתא עם קטינה אחרת;
 - (ג) אין בהחזקת הקטינה בתא מעצר יחד עם העצורה או האסירה שאינה קטינה כדי לסכן את שלומה הגופני או הנפשי של הקטינה;
- (2) החלטה על החזקת קטינה יחד עם מי שאינה קטינה כאמור בפסקה (ב), תובא לאישור בית המשפט בתוך 24 שעות ממועד תחילת החזקתה כאמור."
- סעיף זה נוסף לחוק משום שבשונה מקטינים עצורים, מספר הקטינות העצורות קטן מאוד. על מנת שהן לא תהיינה לבד תקופה ארוכה במעצר, ניתנה אפשרות שהן תהיינה עם עצורה בגירה בכפוף לכל הסייגים המפורטים לעיל.

מבחינה טיפולית, נקבע בתע"ס (תקנון עבודה סוציאלית), כי יש לטפל בקטינות וצעירות עד גיל 25.⁴⁶⁵ עם זאת, בפועל, חובת המדינה לפי חוק הנוער וכן חובת ההורים לפי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות

⁴⁶⁴ דברי הכנסת, לעיל ח"ש 41, בעמ' 268.

⁴⁶⁵ הוראה 17.1 בתקנון העבודה הסוציאלית, מדיניות הטיפול בנערות וצעירות (2008).

מסתיימת בגיל 18. אין מענים מספקים לנערות וצעירות מעל לגיל 18 הנמצאות במצבי סיכון, דרות רחוב ועוסקות בזנות, ורוב השירותים הניתנים הם על ידי עמותת המגזר השלישי.⁴⁶⁶

מלבד הבחנות אלו שצוינו לעיל, אין בחוקי הנוער, או בחוקים אחרים, כל הבחנה בין קטינים לקטינות.

כל הבחנה גילאית שיש חלה על קטינים וקטינות יחד.

15. הזכות להשתתפות של נערות

למרות שהאמנה לזכויות הילד חלה על כל הילדות מתחת לגיל שמונה-עשרה, אין סעיף ספציפי באמנה שמתייחס לנערות, או לנערות מתבגרות. כמובן שכל סעיפי האמנה חלים עליהן מהיותן מתחת לגיל שמונה-עשרה, אך אין מענה ייחודי לצרכים שלהן במסגרת האמנה. כפי שתואר לעיל, נערות הן קבוצה מוחלשת במספר רבדים, בין היתר בשל הגיל שלהן, העובדה שאין להן קול במסגרת החברתית והמגדר שלהן. מימוש הזכות להשתתפות של נערות חשובה משום שזו הדרך שלהן להיות חלק מהמרקם החברתי עוד לפני שהגיעו לבגרות. כך, אם אנו כחברה רואים את הקטינות בה כינערות היום (Human Beings) ולא כינשים בהתהוות (Human Becoming), מימוש אמיתי של הזכות להשתתפות שלהן הוא אכן דרך לקראת היותן בגירות.

מלבד הזכות להשתתפות, יש סעיפים נוספים באמנה המתייחסים לאופן שבו ניתן לממש את הזכות להשתתפות של קטינות. סעיף 13 לאמנה המכיר בחופש הביטוי, סעיף 14 המכיר בחופש המחשבה, סעיף 15 המכיר בזכות להתאגדות, סעיף 16 המכיר בהגנה על פרטיות (מרכיב חיוני בתהליך קבלת החלטות) וסעיף 17, המכיר בזכות לגישה למידע.⁴⁶⁷ אלו זכויות אזרחיות ויישום שלהן מאפשר לקטינות להיות חלק מתהליכים אזרחיים-פוליטיים בחברה ובקהילה שלהן.⁴⁶⁸ מימוש זכויות אזרחיות מאפשר שילוב של קטינות כחלק מהחברה, אך דורש שהחברה והסביבה יכירו בזכויות אלו כזכויות של קטינות.⁴⁶⁹ כמו כן, מימוש של זכויות אזרחיות מאפשר לקטינות לממש זכויות נוספות שלהן, כגון הזכות להישרדות, התפתחות והגנה.

בני נוער מתרבויות וממדינות שונות מעריכים את ההזדמנות להיות חלק בהליכים חברתיים ולהשתתף בהם גם כאשר מדובר בחברות שאינן מקדמות זכויות קטינים. כמו כן, בני נוער עשויים לתמוך בזכויות המנוגדות לתהליכים התרבותיים הקיימים או למערכות האמונה הדתיות השוללות זכויות אינדיבידואליות ואוטונומיה אישית לצעירים בכלל או באופן ספציפי לנערות ולנשים.⁴⁷⁰ כאשר יש הגבלה

⁴⁶⁶ כך למשל, עמותת על"ם שמפעילה מספר תוכניות לנערים ונערות העוסקים בזנות, צעירות דרות רחוב, ועוד www.elem.org.il, נצפה לאחרונה ביום 09.11.17; פורום ארגונים למען צעירים בסיכון: www.youngadultsforum.com, נצפה לאחרונה ביום 09.11.17; עמותת "אותות" המפעילה מסגרות לקטינים וקטינות בסיכון, וכן מענה של דיור לצעירים וצעירות בסיכון: otot-il.org.il, נצפה לאחרונה ביום 09.11.17.

⁴⁶⁷ Martin D. Ruck & Daniel P. Keating & Elizabeth M. Saewyc & Felton Earls & Asher Ben-Arieh, *The United Nations Convention on the Rights of the Child: Its Relevance for Adolescents*, 24 JOURNAL OF RESEARCH ON ADOLESCENCE, 8 (2014) (להלן: "Ruck").

⁴⁶⁸ ישנם מספר מחקרים המראים כי מימוש זכויות אזרחיות על ידי נערות ונערים מתקיים גם במדינות שאינן דמוקרטיות ומערביות, להרחבה על כך ראו: שם, בעמ' 9.

⁴⁶⁹ שם, בעמ' 8.

⁴⁷⁰ C. C. Helwig & Martin D. Ruck, & M. Peterson-Badali, *Rights, civil liberties and democracy*, In **Handbook of Moral Development**, 46 (M Killen & J. Smetana (Eds.), 2nd Ed, 2014)

מופרזת של הזכות להשתתפות וחירויות נוספות, במסגרות כגון הבית ובית הספר, הדבר משפיע על הבריאות הפסיכולוגית של בני נוער.⁴⁷¹

לורה לנדי בחנה את החשיבות של הזכות להשתתפות של נערות מול איכות חייהן והרווחה הסובייקטיבית שלהן, בהקשר של קבלת החלטות הקשורות לחייהן.⁴⁷² החשיבות שבקיום הזכות להשתתפות באה לידי ביטוי במספר היבטים. ראשית, ילדות חוות ומגדירות את איכות החיים שלהן והחוויות שלהן באופן המיוחד לילדות. התעלמות או התחשבות מועטה בדעותיהן יוצרת מציאות שלא מתיישבת בהכרח עם הרווחה (well-being) שלהן.⁴⁷³ שנית, נמצא קשר ישיר בין מתן השתתפות אמיתית לילדות והרווחה הסובייקטיבית שלהן, במיוחד בהקשר של זכויות אזרחיות ופוליטיות. כאשר: "...importance of considering young people as political agents in their own right, rather than citizens-in-the-making who develop into actual political actors and engaged citizens only when they reach adulthood"⁴⁷⁴ לבסוף, ישנם מחקרים רבים המראים כי קטינות הן המקור המדויק והאמין ביותר למידע על החיים שלהן, ולכן, כל החלטה הקשורה לחייהן הנעשית ללא שיתופן האמיתי, שוות ערך להחלטה שהתקבלה על בסיס מידע חלקי או שגוי.⁴⁷⁵ על מנת לקדם את הרווחה הסובייקטיבית של נערות יש לפתח כתיבה המתמקדת באופן ייחודי בהן, בתפיסות סובייקטיביות שלהן לגבי רווחתן האישית ובתפיסותיהן לגבי מהי השתתפות מיטיבה.

לשמיעת הנערה והסיפור שלה בבית המשפט יש משמעות כפולה. ניתן להקיש מדברים שנכתבו על ידי החוקרות יעל פרץ וורד סלוניס-נבו על החשיבות בשמיעת ההורים בבית המשפט, גם לשמיעת הנערות:

"מעבר לצורך הטיפולי להבין את סיפורו של ההורה מנקודת מבטו יש לסיפור החוויה שלו משמעות גם בבית המשפט, וזאת משתי סיבות: (א) פקיד הסעד, שהוא היחיד שהחוק מעניק לו סמכויות... הוא הבא במגע עם ההורה ומשוחח עמו בתור "הזרוע הארוכה של השופט החדן בעניין"; הוא המוציא והמביא לבית המשפט, ורק לו חייב כל אדם המעורב במושא חקירתו לענות תשובה "כנה ומלאה"; הוא המחליט כיצד להציג את האירועים ואם להביא את נקודת מבטו של ההורה בפני בית המשפט. מכאן שלעמדתו ולהמלצותיו יש השפעה רבה על החלטת השופטים... דהיינו תפקיד קריטי בתהליך ההכרה בקולו של ההורה; (ב) אחת הפונקציות של ההליך המשפטי היא מתן קול ל"אחר", או הכרה בסובייקט המשפטי... וזו יכולה להתרחש רק אם סיפורו יושמע בבית המשפט ורק אם הסיפור יובן ויתקבל בתור סיפור לגיטימי."⁴⁷⁶ אם אחליף בציטוט זה את המילה הורה במילה קטינה, המשמעות והחשיבות של מתן מקום לקולה של הקטינה בהליך אף גובר. הרי הקטינה אינה אפילו צד להליך, בניגוד להורה.

⁴⁷¹ Ruck, לעיל ה"ש 467, בעמ' 9.

⁴⁷² Laura Lundy, *The United Nation Convention on the Rights of the Child and Child Well-being*, In THE HANDBOOK OF CHILDREN'S WELL-BEING THEORIES, METHODS AND POLICIES IN GLOBAL PERSPECTIVE 2439-2462 (Asher Ben-Arieh, F. Casas, I. Fronès & J. Korbin (Eds.), 2013), Dordrecht, The Netherlands: Springer Reference

⁴⁷³ THE HANDBOOK OF CHILDREN'S WELL-BEING THEORIES, METHODS AND POLICIES IN GLOBAL PERSPECTIVE (Asher Ruck; Ben-Arieh, F. Casas, I. Fronès & J. Korbin (Eds.), 2013) Dordrecht, The Netherlands: Springer Reference

ה"ש 467, בעמ' 9.

⁴⁷⁴ Ruck, לעיל ה"ש 467, בעמ' 9.

⁴⁷⁵ Asher Ben-Arieh, *Where are the children? Children's role in measuring and monitoring their well-being*, SOCIAL INDICATORS RESEARCH 74, 573-596 (2005).

⁴⁷⁶ פרץ וסלוניס-נבו, לעיל ה"ש 95, בעמ' 72-73.

אין כתיבה על הזכות להשתתפות של נערות במצבי סיכון, אבל הבנת החשיבות של הזכות להשתתפות כפי שהובהרה לעיל, והבנת המודרות מרובת המעגלים - הצטלבות מיקומי השוליים של נערות במצבי סיכון, מבהירה כי השתתפות של נערות במצבי סיכון חשובה ויכולה לתרום להליך הטיפול והמשפטי שלהן. כפי שנאמר על ידי קרן ביינס-דאנינג וקרן וורטינגטון במחקר שקיימו על נערות במצבי סיכון השוהות בהשמה חוץ ביתית:

“Including girls in decision-making and involving them in the process can occur within their placements, in independent living programming, and within the court setting while working with attorney and judges. Such involvement teaches valuable life skills and bolsters girls’ confidence in themselves, the process, the court and the child welfare systems”⁴⁷⁷.

לסיכום - חלק זה בחן את התפתחות התאוריות בדבר זכויות הילד, הזכות להשתתפות, דרכים למימוש הזכות להשתתפות והחשיבות בכך, התפתחות לימודי נערות, תיאוריית הצטלבות מיקומי שוליים והזכות להשתתפות של נערות. מטרת בחינה זו הייתה להראות כי אמנם הייתה התקדמות משמעותית בהכרה בילדים וילדות כנשאי זכויות, אך עדיין קיימות תפיסות פטרנליסטיות לגבי אופן מימוש זכויות של ילדים, תוך הבנה כי יש לבחון נערות באופן שונה במסגרת התיאוריה.

בחלק הבא אציג את קולן של הנערות ואנתח את הראיונות שקיימתי עם נערות השוהות במעון נעול 'מסילה' תחת צו טיפול והשגחה, תוך זיהוי התמות העיקריות שעלו מן הראיונות.

⁴⁷⁷ Baynes-Dunning & Worthington, לעיל ח"ש 23 בעמ' 347.

נספח 37

11 באפריל, 2019

בשבועות האחרונים אנו עדות למאבקן של נשים צעירות שקיבלו סיוע כנערות במוסדות חסות הנוער, כנגד סגירת המוסדות. הן מכנות את מאבקן "מאבק על הבית", שכן הן חשות צורך להגן על בתיהם הקודמים – אותם מוסדות בהן קבלו ליווי בתקופת חיים סוערת וקשה, שאיפשר להן להיות נשים עצמאיות ובטוחות בעצמן. אנו – חוקרות בתחום העבודה הסוציאלית, מומחיות בעבודה עם נערות – מכירות את הצעירות שמובילות את המאבק ומכירות מקרוב את מצוקותיהן של נערות אחרות שהן מדברות בשמן, מצטרפות למאבק. אנו מופתעות ששינוי כבד משקל מסוג זה המתקיים במשרד הרווחה לא זכה לתהליך בדיקה מעמיק בהשתתפות אנשי מקצוע מובילים בתחום. באופן טבעי, משרד הרווחה מסתייע רבות באנשי ונשות האקדמיה בתחום. עם זאת, ההחלטה לסגור את המעונות, שהיא החלטה לשנות מן היסוד את צורת העבודה שלהם, לא פורסמה בקהלים מקצועיים, לא נדונה בדיון פתוח ולא התקיימו בה הליכי שיתוף ציבור הכרחיים.

יתרה מזו, העדר המידע על אופן השינוי מעורר חשש רב לפגיעה הן ברצף המענים והן לפגיעה ביחסים הטיפוליים שכבר נרקמו בין נערות לנשות מקצוע, החיוני להצלחת הטיפול בנערות. זאת ועוד, המחקר האקדמי בישראל ובעולם מצביע על הבעייתיות של טיפול בנערות במצוקה במסגרות נעולות, שכן טיפול כזה תורם לקרימינליזציה של הנערות ולסטיגמות שהן נאלצות להתמודד איתן. לאור זאת, לא ניתן להבין את החלטת משרד הרווחה לסגור מעונות פתוחים, שמעודדים טיפול קהילתי, במעונות נעולים שפעולתם מוכתבת על ידי החוק. אנו קוראות למשרד הרווחה לחשוף בפני הציבור המקצועי את תהליכי השינוי שהוא מוביל, לקיים דיון ציבורי רחב ופתוח עם צעירות, בוגרות מוסדות, נשות מקצוע ונשות אקדמיה, ולפתוח מחדש את החלטותיו לדיון.

על החתום:

פרופ' מיכל קרומר-נבו, אוניברסיטת בן-גוריון

פרופ' עידית וייס, אוניברסיטת תל אביב

פרופ' עינת פלד, אוניברסיטת תל אביב

נספח 38

אל חברי האגודה למדיניות ציבורית ESPANET

גיתית חב"י השליפה : כידוע לכם נפל דבר במשרד הרווחה:

זפר באמצעות הסתרה, ערפול אינפורמציה ורגל
בל מעונות של חסות הנוער מהמעונות בהן הן /
ובר שידוע לאן תופנינה הנערות. מומחיות המקו
בתהליך של ויתור על מסגרות משקמות ומע
זלך באוניברסיטה העברית התארגנה קבוצה /
של הקשה הזה של משרד הרווחה המקודם על
יים חברי ESPANET כמומחים למדיניות ציבון
שאינם מתנהלים באופנים מושכלים.
ללי: אנא חוסיפו את חתימתכם למכתב זה אנ
ולשלוש הנקודות הבאות באופן יותר ספציפי:

1) שינוי כח דרמטי בהתנהלות המשרד העומד במנוגד לחוות הדעת של נשות מקצוע בתחום נערות, צריך להתנהל בתהליך דיאלוגי של שיתוף ציבור. בעלות הסמכות בתחום סבורות שהשינוי עתיד לפגוע פגיעה אנושה בחוסות שזכאיות להגנת המדינה מפני המצבים המורכבים אליהן הגיעו עם משפחותיהם וקהילות השייכות שלהן. לא יתכן שכה מעט מידע הופץ בציבור ביחס לשלבי התהליך ובמיוחד ביחס לתוכניות העתידיות. כיום כוונות המשרד כלכך לוטות בערפל שאין ולו אשת מקצוע אחת שמוכנה לצאת ולזהות עצמה עמן ולהציג את הראציונל המקצועי/טיפולי שבבסיסן. הליך שיתוף ציבור הוא הכרחי לברור הבסיס המקצועי של מהלכים שהשלכותיהם הטיפוליות והמשקמות מרחיקות לכת.

2) אין ולא יכולה להיות הצדקה לפגיעה הצפויה בנערות: הן לא פשעו, לא פגעו באף אחד וכל רצונן הוא לזכות בהגנתה של המדינה בהקשרה של מערכת יחסים יציבה עם מדריכות ומדריכים בעלי הכשרה וניסיון מתאימים.

סדרת ההחלטות שהתקבלה במשרד הרווחה עומדת בבוטות במנוגד לצורך לבנות יחסי אמון עם הנערות החוסות ולהנגיש להן הזדמנויות לבניית נתיבי חיים נורמטיביים. במקום לייצר הגנה או מערכת מזינה ומטפחת, הכוונה היא כפי הנראה, לייצר הפרדה של הנערות מהחברה תוך נטרול הכוחות והמשאבים שלהן על-ידי השמתן במוסדות כוללניים וסגורים.

3) גם אם הצהרת המשרד נכונה וכל הכוונה היא ביצירת שיפוץ אין מקום לקטוע את הרצף הטיפולי ובמיוחד את מערכות היחסים שבנו הנערות עם המטפלות והמטפלים בהן - שכן קטיעה כזו היא הרסנית לתהליך השיקום ונחווית ברמה האישית כבגידה ונטישה. בעולמן של מי שחוו כבר טראומות רגשיות קשות, תוספת כזו יכולה אף להוביל להשלכות הרת אסון ולאובדנות.

החתומים מטה מוחים נגד התנהלות זו ותובעים ממשרד הרווחה לעצור את סגירת המעונות, לחזק רמות של שקיפות בהתנהלותו ולהבטיח מוגנות לנערות החוסות -

פרופ' חנה הרצוג, אוניברסיטת תל אביב

פרופ' זאב הרצוג, אוניברסיטת תל אביב

פרופ' רוני קאופמן, אוניברסיטת בן גוריון

פרופ' דוד לוי-פאואר, האוניברסיטה העברית

פרופ' אורלי בנימין, אוניברסיטת בר אילן

פרופ' רוני סטריאר, אוניברסיטת חיפה

ד"ר שרה הלמן, אוניברסיטת בן גוריון

ד"ר ענת הרבסט-דבי, אוניברסיטת בר אילן

ד"ר רוני הולר, האוניברסיטה העברית

ד"ר נדב פרץ-וייסדובסקי, מכללת אשקלון

ד"ר שלומית ליר, אוניברסיטת בר אילן

ד"ר איריס לביא, אוניברסיטת חיפה

ד"ר חביאר סימנוביץ', מכללת עמק יזרעאל

ד"ר אסנת כהן, האוניברסיטה העברית

ד"ר אסתר זיכלינסקי, אריאל

ד"ר תמי סמיש - נמליך, תל חי

ד"ר קרן גואטה - אוניברסיטת בר אילן

פרופ' אילנה דבדבני, ראש בית הספר לעבודה סוציאלית, מכללת הדסה

ד"ר שלומית וייס-דגן, עבודה סוציאלית, אוניברסיטת בר אילן

ד"ר ענת מאור

גב. הילה כהן-ניסן

גב. מיכל רוזנפלד

פרופ' מיכל שמאי, אוניברסיטת חיפה

ד"ר אילה כהן, ראש החוג לעבודה סוציאלית, מכללת תל חי

ד"ר שמוליק שיינטוך, עבודה סוציאלית, מכללת ספיר

ד"ר עופר שנער-לבנון, עבודה סוציאלית, מכללת רופין

ד"ר הדס רוט-טולדנו, המכללה האקדמית הדסה