



**מדינת ישראל**  
**משרד המשפטים**

**הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה**

---

**דוח ועדת המשנה בנושא**  
**השמה חוץ ביתית**





**מדינת ישראל**  
**משרד המשפטים**

**הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה**

---

**דוח ועדת המשנה בנושא**  
**השמה חוץ ביתית**

**נכתב על ידי עו"ד תמר פלד־אמיר**

**בהנחייתם של יושבי ראש ועדת המשנה, פרופ' רמי בנבנישתי ועו"ד רינת וייגלר**

עריכה: עו"ד הלית אורן-רשף  
עריכה לשונית: אראלה פינקוס  
עיצוב והבאה לדפוס: אתי דבקרוב  
הדפסה: דפוס שמואל בע"מ



## נכבדי שר המשפטים,

הנני מתכבדת להגיש לך דוח זה בנושא **השמה חוץ ביתית**, שהינו חלק מסדרת דוחות, שהופקו על ידי הוועדה, שבראשה אני עומדת מזה מספר שנים.

דוחות אלו הינם פרי עבודה מאומצת של שנים, שבה נטלו חלק צוות הוועדה המסור וכן מומחים, שתרמו מניסיונם במסירות, מתוך ראיית חשיבות הנושא.

אני רואה עצמי כמי שזכתה להוביל ולקחת חלק בעיצובו של שלב בעל חשיבות היסטורית בביסוס מעמדם של ילדות וילדים במדינת ישראל, ובקידום זכויותיהם.

מכלול דוחות הוועדה משקף תפיסה חדשה של מעמדם של ילדות וילדים בחברה, של ילדותם ושל זכויותיהם. תפיסה זו גובשה בהתבסס על האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד, אשר ישראל מחויבת ביישומה למן 1991, ומתוך למידה מעמיקה של הוראותיה ומשמעותן.

הדוח שבפניך מבקש להאיר תחום שלם וחשוב בעולמם של ילדות וילדים. הדוח מציג הצעת חוק מרכזית ומלאה להסדרת תחום זה, ולצידה סדרה של שינויים בחקיקה, המתחייבים מהתאמת החקיקה בישראל להוראות האמנה ולעקרונותיה. ההצעה והשינויים אינם טכניים, אלא מגלמים יישום שיטתי של השינוי בתפיסת מעמדם של ילדות וילדים בישראל.

ילדות וילדים מוכרים עתה לאור המחויבות לאמנה, כנושאי זכויות, כבעלי מעמד עצמאי נפרד מהוריהם וכשותפים בעיצוב מהלך חייהם, אם במשפחתם, אם במערכת החינוך ואם בכל מסגרת אחרת. הם זכאים עתה להגנה על מלוא זכויותיהם. בראש ובראשונה, על זכויותיהם כבני אדם ועל זכויותיהם המיוחדות כילדים, וכן על זכויותיהם כאזרחי המדינה וכתושביה.

על המדינה מוטלת אחריות מיוחדת לדאוג לכך שזכויותיהם אכן תמומשנה, וזאת בעזרת כל הכלים העומדים לרשותה, לרבות הכלים התחקיטיים והמינהליים.

שינוי במעמדם של ילדים בחברה דורש לא רק שינויים בחקיקה הראשית והמשנית אלא הפנמה והטמעה של התפיסה החדשה של מעמדם באמצעות הכשרה, חינוך והסברה, ועשייה בפועל למען מימושה.

אני מקווה, שהמלצותינו יתקבלו על ידך וכי תפעל ליישומן בעתיד הקרוב, על מנת שילדות וילדי ישראל יזכו לממש את זכויותיהם כבני אדם וילדים, ובכך יתגשם חזונו של יאנוש קורצ'אק:

**"לא עולם קטן אלא עולם ומלואו, לא אדם לעתיד לבוא אלא אדם כבר עכשיו ובהווה".**

בכבוד רב,



סביונה רוטלוי, שופטת  
יושבת ראש הוועדה



## הרכב מליאת הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה

השופטת סבינה רטלוי, יו"ר הוועדה

עו"ד תמר מורג, סגנית יו"ר הוועדה ויו"ר ועדת ההיגוי

עו"ד תמר פלד-אמיר, מרכזת הוועדה

עו"ד שרון פרימור-אלדר, חוקרת הוועדה



ד"ר ח'אלד אבו עסבה\*

פרופ' אורית איכילוב

עו"ד אביה אלף

עו"ד בתיה ארטמן

ד"ר אביגיל גולומב

פרופ' צ'רלס גרינבאום

עו"ד לאה דקל-גרינבלט

ד"ר רות הלפרין-קדרי

עו"ד תמר מורג

ד"ר יוליה מירסקי

השופט (בדימוס) אהרן מלמד

ד"ר אליעזר מרכוס

ד"ר פרץ סגל

עו"ד יהודית קרפ

השופטת יהודית שטופמן

פרופ' דן שניט

השופטת תחיה שפירא

ד"ר דן שרון

פרופ' יוסי תמיר

\* במהלך עבודת הוועדה פרש ד"ר אבו עסבה מחברותו בוועדה מטעמים אישיים.

## הרכב ועדות המשנה בוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה

### ועדת המשנה:

#### חינוך

יו"ר: פרופ' אורית איכילוב

### חברי ועדת המשנה:

עו"ד יעל בונה-לוי  
ד"ר ליאורה בילסקי  
עו"ד אריה בריק  
גב' אטואל גבאי  
ד"ר דן גבתון  
עו"ד לאה דקל-גריןבלט  
התלמיד משה ישי  
עו"ד דורית מורג  
ד"ר אליעזר מרכוס  
ד"ר בלהה נוי  
התלמיד רם פרדס  
עו"ד יהודית קרפ  
ד"ר מיכאל קרייני  
פרופ' ישראל ריץ

מרכזת: עו"ד יעל איילון

### ועדת המשנה:

#### ייצוג נפרד לילדים בהליכים אזרחיים

יו"ר: עו"ד תמר מורג

### חברי ועדת המשנה:

עו"ד מוריה בקשי  
פרופ' צ'רלס גרינבאום  
גב' נורית לוי  
ד"ר פרץ סגל  
עו"ד לימור סולומון  
עו"ד וויי רכניץ

מרכזת: עו"ד שרון פרימור-אלדר

### ועדת המשנה:

#### רצף ההגנה

יו"ר: ד"ר אביגיל גולומב

### חברי ועדת המשנה:

עו"ד בתיה ארטמן  
ד"ר חנן גולדשמיט  
ד"ר מוחמד חאג' יחיא  
גב' נעמי יונגרייז  
ד"ר שלומית כהן  
עו"ד שמואל מורן  
השופטת נילי מימון  
ד"ר יצחק קדמן  
השופטת תחיה שפירא  
ד"ר דן שרון

מרכז: עו"ד רוברט ליכטנשטיין

### ועדת המשנה:

#### הקטין בהליך הפלילי

יו"ר: השופטת סביונה רוטלוי

### חברי ועדת המשנה:

עו"ד אביה אלף  
עו"ד ענת אסיף  
עו"ד טלי גל  
השופטת גלית מורו-יוגוצקי  
השופט (בדימוס) אהרן מלמד  
השופטת דנה מרשק-מרום  
פרופ' לסלי סבה  
ד"ר לוי עדן  
ד"ר דנה פוגץ

מרכזת: עו"ד הלית אורן-רשף

### ועדת המשנה:

#### הילד ומשפחתו

יו"ר: עו"ד תמר מורג

### חברי ועדת המשנה:

עו"ד אחמד אבו פרחה  
השופטת אסנת אלון-לאופר  
ד"ר שולמית אלמוג  
השופט שמואל בוקובסקי  
פרופ' אריאל בנדור  
השופטת חנה בן-עמי  
גב' הדרה בר  
פרופ' צ'רלס גרינבאום  
עו"ד אביעד הכהן  
ד"ר רות הלפרין-קדרי  
ד"ר אורנה כהן  
עו"ד שחר ליפשיץ  
ד"ר יוליה מירסקי  
עו"ד יוסי מנדלסון  
פרופ' עמירם רביב  
השופטת יהודית שטופמן  
עו"ד חני שירה  
פרופ' דן שניט

מרכזת: עו"ד אילת אפק

### ועדת המשנה:

#### השמה חוץ ביתית

יו"ר: פרופ' רמי בבנישתי  
עו"ד רינת וייגלר

### חברי ועדת המשנה:

עו"ד מוריה בקשי  
ד"ר טובה ליכטנשטיין  
גב' עפרה מאירסון  
ד"ר פרץ סגל  
מר חיים פיינגולד

מרכזת: עו"ד תמר פלד-אמיר

## הרכב ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית

### יו"ר ועדת המשנה

פרופ' רמי בנבנישתי – בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית, ירושלים  
עו"ד רינת וייגלר – המחלקה המשפטית, משרד העבודה והרווחה

עו"ד תמר מורג – יו"ר ועדת המשנה בשנה הראשונה לעבודת הוועדה,  
סגנית יו"ר הוועדה ויו"ר ועדת ההיגוי;  
בית הספר לעבודה סוציאלית והפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב



### חברי ועדת המשנה

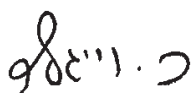
עו"ד מוריה בקשי – מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים  
ד"ר טובה ליכטנשטיין – בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בר אילן  
גב' עפרה מאירסון – לשעבר מנהלת כפר הילדים והנוער "אהבה"  
ד"ר פרץ סגל – ראש תחום (ייעוץ), מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים  
מר חיים פיינגולד – פסיכולוג, מנכ"ל "אור שלום"



### מרכזת ועדת המשנה

עו"ד תמר פלדאמיר – מרכזת הוועדה וחברת ועדת ההיגוי;  
מרכז הילד והמשפט, המועצה הלאומית לשלום הילד

אנו חברי ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית מתכבדים בזאת להגיש דוח זה:



עו"ד רינת וייגלר, יו"ר



פרופ' רמי בנבנישתי, יו"ר



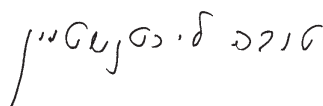
גב' עפרה מאירסון



עו"ד מוריה בקשי



מר חיים פיינגולד



ד"ר טובה ליכטנשטיין

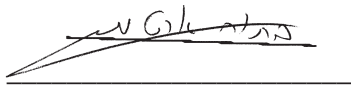


ד"ר פרץ סגל

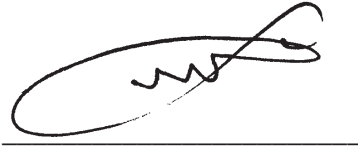
אנו, חברי מליאת הוועדה, מתכבדים בזאת לאשר את דוח ועדת המשנה  
בנושא השמה חוץ ביתית:



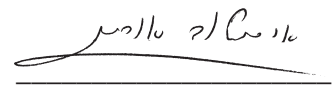
השופטת סביונה רטלוי, יו"ר הוועדה



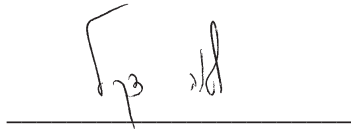
עו"ד בתיה ארטמן



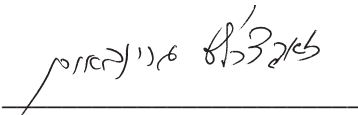
עו"ד אביה אלף



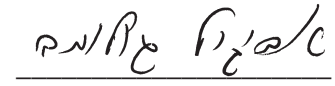
פרופ' אורית איכילוב



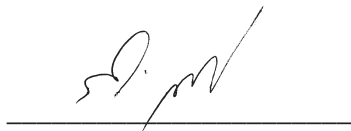
עו"ד לאה דקל-גרינבלט



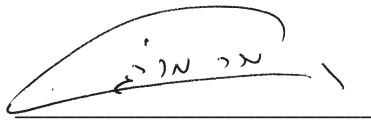
פרופ' צילס גרינבאום



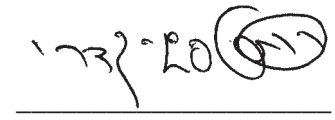
ד"ר אביגיל גולומב



ד"ר יוליה מירסקי



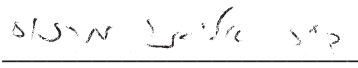
עו"ד תמר מורג



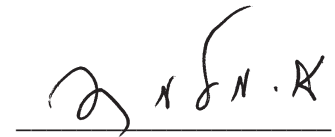
ד"ר רות הלפרין-קדרי



ד"ר פרץ סגל



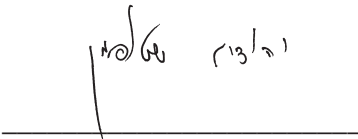
ד"ר אליעזר מרכוס



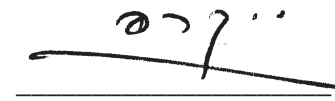
השופט (בדימוס) אהרן מלמד\*



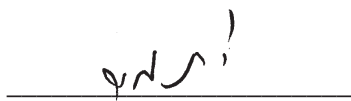
פרופ' דן שניט



השופטת יהודית שטופמן



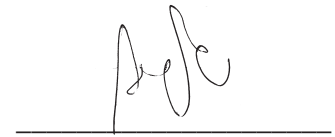
עו"ד יהודית קרפ



פרופ' יוסי תמיר



ד"ר דן שרון



השופטת תחיה שפירא

\* בכפוף להסתייגויות המופיעות בדעת המיעוט בסוף דוח זה.

הגורמים הבאים סייעו בניירותיהם בלימוד הידע  
אשר שימש תשתית לדיוני ועדת המשנה:

עו"ד טלי גל

**חקיקה פדרלית בארה"ב הנוגעת לילדים באומנה,**

סקירה שניתנה ביום 7.2.99



עו"ד מיטל (פלד) בן־דניאל

**משפט השוואתי אנגלי וסקוטי בנושא פנימיות ילדים** (מרץ 2002),

**פנימיות ילדים** (אוקטובר 2001)



עו"ד מיטל (פלד) בן־דניאל, עו"ד יעל ראביבנישו

**משפט השוואתי קונטיננטלי**

**בנושא פנימיות ילדים** (מאי 2002)



עו"ד רוברט ליכט־פטרן

**רצף ההחלטות בנושא הגנת ילדים בסיכון** (פברואר 2001),

**סדרת ניירות בנושא ארבעת עקרונות האמנה**



גב' טלי רפלד, עו"ס

**פרויקט השתתפות ילדים בעבודת ועדת המשנה בנושא**

**"השמה חוץ ביתית" – דוח מסכם** (יוני 2002)



מר סאלח שייני, סטודנט בבית הספר לעבודה סוציאלית,

האוניברסיטה העברית, ירושלים, סייע ביישום

**פרויקט השתתפות במגזר הערבי**



## תוכן עניינים:

### חלק ראשון

<b>1. מבוא</b>	<b>21</b>
1.1 מי הם ילדי ההשמה החוץ ביתית	22
1.2 עיקרי החידושים המקבלים ביטוי בהצעת החוק אשר גיבשה ועדת המשנה	23
<b>2. רקע</b>	<b>25</b>
2.1 הוועדה	25
2.2 האמנה	26
2.3 חזון "חוק הילדים"	28
2.3.1 חוקי הילדים האנגלי והסקוטי [CHILDREN ACT]	28
2.3.2 תפיסת הרצף	30
2.4 תחום "הילד ומשפחתו"	31
<b>3. ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית</b>	<b>33</b>
3.1 הרכב ועדת המשנה	33
3.2 אופייה של ועדת המשנה	33
3.3 תהליך עבודת ועדת המשנה	34
3.3.1 שלבי העבודה	34
3.3.2 דיאלוג עם נציגי משרד העבודה והרווחה	37
3.3.3 דיאלוג עם נציגי משרד החינוך	38
3.3.4 עבודה עם ועדת המשנה בנושא רצף ההגנה	38
3.3.5 השתתפות ילדים בעבודת ועדת המשנה	38
<b>4. הצעת חוק השמה חוץ ביתית של ילדים, התשס"ג – 2003</b>	<b>43</b>
4.1 עקרונות ההצעה	43
4.2 הכלי החקיקתי	43
4.3 המצב המשפטי בישראל	46
4.4 משפט משווה	48
4.5 הצעת חוק השמה חוץ ביתית של ילדים ו"חזון חוק הילדים"	48
<b>5. עיקרי התפיסות שביסוד הצעת החוק</b>	<b>49</b>
5.1 עקרונות האמנה	49
5.1.1 כללי	49
5.1.2 עיקרון השוויון	51
5.1.2.1 הוראות האמנה	51
5.1.2.2 יישום עיקרון השוויון בהצעת החוק	53
5.1.3 עיקרון טובת הילד	55
5.1.3.1 הוראות האמנה	55
5.1.3.2 עיקרון טובת הילד בעידן יישום האמנה	56
5.1.3.3 יישום עיקרון טובת הילד בהצעת החוק	57
5.1.4 עיקרון החיים, ההישרדות וההתפתחות	64
5.1.4.1 הוראות האמנה	64
5.1.4.2 יישום עיקרון ההתפתחות בהצעת החוק	65

68	עיקרון ההשתתפות	5.1.5
68	הוראות האמנה	5.1.5.1
70	יישום עיקרון ההשתתפות בהצעת החוק	5.1.5.2
74	עיקרון הכשרים המתפתחים	5.1.6
74	הוראות האמנה	5.1.6.1
75	יישום עיקרון הכשרים המתפתחים בהצעת החוק	5.1.6.2
76	זכויות הילד והילדה	5.2
76	יישום תפיסת מרכזיות הילד בעבודת ועדת המשנה	5.2.1
77	מלאכת בחינת זכויות הילד בהקשר של ההשמה החוץ ביתית	5.2.2
78	חבות המדינה ואחריותה	5.3
78	האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד	5.3.1
78	יישום חבות המדינה כלפי הילד באמצעות הוריו	5.3.1.1
80	יישום חבות המדינה כלפי הילד במישורין	5.3.1.2
81	תפיסת חבות המדינה במציאות הקיימת ויישומה בפועל	5.3.2
81	חבות המדינה בהצעת החוק	5.3.3
81	קביעת גורם אחראי לביצוע	5.3.3.1
83	קביעת מנגנוני בקרה על פעולת הגורמים האחראים	5.3.3.2
83	קביעת סנקציות על אי ביצוע חבות	5.3.3.3
84	תהליכי ההטמעה של החוק ככלי להגברת יישום חבות המדינה	5.3.4
84	המלצות לבר חקיקתיות	5.3.5
84	תחולת החוק	5.4
85	מיהו "ילד"	5.4.1
86	מהי "השמה חוץ ביתית"	5.4.2
86	מהי "מסגרת של השמה חוץ ביתית"	5.4.3
89	הבטחת זכויות ילדי "מעגל הביניים"	5.4.4
90	רישוי	5.4.5
90	המלצות לבר חקיקתיות	5.4.6
91	הזכות לגדול עם ההורים והזכות לקשר עם הורים ומשפחה	5.5
91	האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד	5.5.1
95	הידע הטיפולי הקיים בנושא זה והמציאות בשטח	5.5.2
96	מה בין קשר עם ההורים לקשר עם בני המשפחה	5.5.3
97	שוני בין גישת משרד החינוך לגישת משרד העבודה והרווחה	5.5.4
99	המצב במציאות הישראלית	5.5.5
101	מנגנונים בהצעה למימוש זכותו של הילד לקשר עם הוריו ולחזרה למשפחתו	5.5.6
101	הנחות יסוד וערובות להבטחת הקשר	5.5.6.1
101	נושא הקשר עם ההורים בצמתים מרכזיים על פני רצף הטיפול בילדים בהשמה חוץ ביתית	5.5.6.2
102	עיקרון השותפות עם ההורים כנדבך מרכזי בתפיסת הקשר שבין הילד והוריו	5.5.6.3
103	המלצות לבר חקיקתיות	5.5.7
104	ערובות למעקב אחר הילד ומצבו	5.6
105	אחראי על ילד בהשמה	5.6.1
107	מי ראוי שישמש כאחראי על ילד בהשמה	5.6.1.1
109	אחראי זמני על ילד בהשמה	5.6.1.2
109	ביקורת תקופתית	5.6.2
109	פיקוח	5.6.3
112	עיגון הפיקוח בהצעת החוק	5.6.3.1

113.....	מנגנוני תלונה ובירור.....	5.6.4
114.....	תיעוד.....	5.6.5
115.....	המלצות לבר חקיקתיות.....	5.6.6
115.....	תיעוד ומידע.....	5.7
115.....	תיעוד.....	5.7.1
116.....	תיעוד בהצעת החוק.....	5.7.1.2
118.....	מידע.....	5.7.2
118.....	הזיקה שבין התיעוד והמידע.....	5.7.2.1
119.....	איסוף מידע ועיבודו על-פי הצעת החוק.....	5.7.2.2
120.....	מידע מקצועי.....	5.7.2.3
120.....	המלצות לבר חקיקתיות.....	5.7.3
121.....	הכשרה והדרכה.....	5.8
121.....	הכשרה.....	5.8.1
122.....	הדרכה.....	5.8.2
123.....	כוח אדם המחייב התייחסות מיוחדת.....	5.8.3
123.....	הדרכה והכשרה בהצעת החוק.....	5.8.4
124.....	המלצות לבר חקיקתיות.....	5.8.5
124.....	ילדים עם מוגבלויות.....	5.9
124.....	סעיף 23 לאמנה.....	5.9.1
125.....	זכויות ילדים עם מוגבלויות בהצעת החוק.....	5.9.2
126.....	הזכות להתאמה בין מסגרת ההשמה לצרכים.....	5.9.2.1
126.....	פרק י"ב להצעת החוק; השמה חוץ ביתית לילדים עם מוגבלויות.....	5.9.2.2
128.....	ילדים בעלי פיגור שכלי.....	5.9.3
129.....	ביקור בפנימייה לילדים עם מוגבלויות.....	5.9.4
129.....	המלצות לבר חקיקתיות.....	5.9.5

## 6. תהליכי הטמעת החוק ויישומו..... 131

131.....	תקנות.....	6.1
131.....	תהליכי הערכה.....	6.2
131.....	השלמת דיונים בסוגיות נלוות לחוק על-פי ההמלצות הלב ר חקיקתיות.....	6.3
131.....	הכשרה בנושא הצעת החוק ותכניה.....	6.4

## 7. נושאים נוספים לבחינה ולהסדרה..... 133

133.....	סוגיות נלוות ומשלימות להצעת החוק.....	7.1
133.....	המלצות הוועדה לעניין תקנות הפיקוח על המעונות.....	7.1.1
133.....	תקנות הפיקוח על מעונות (תקן עובדי מעונות לילדים והכשרתם ותנאי כשירותם של מנהלי מעונות לילדים), תשל"ז – 1977.....	7.1.1.1
134.....	תקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), תשכ"ו – 1965.....	7.1.1.2
137.....	תקנות הפיקוח על מעונות (בקשה לרישיון), תשכ"ה – 1965.....	7.1.1.3
137.....	תקנות הפיקוח על המעונות (הודעה על החזקת ילד), תשכ"ה – 1965.....	7.1.1.4
137.....	תקנות הפיקוח על מעונות (דרכי פיקוח), תשכ"ח – 1967.....	7.1.1.5
137.....	תקנות הפיקוח על מעונות (פסור מרשיון לניהול מעון), התשכ"ו – 1966.....	7.1.1.6
137.....	חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א – 1971.....	7.1.2
138.....	קשר עם הקהילה.....	7.1.3

140.....	סוגיות נוספות.....	7.2
140.....	ילדים דרי רחוב.....	7.2.1
140.....	אימוץ.....	7.2.2
140.....	שונות.....	7.2.3

## חלק שני

145.....	נוסח הצעת חוק השמה חוץ ביתית של ילדים, התשס"ג – 2003.....
----------	---

## חלק שלישי

203.....	דברי הסבר להצעת חוק השמה חוץ ביתית של ילדים, התשס"ג – 2003.....
----------	---

## דעת מיעוט

317.....	דעת מיעוט להמלצות ועדת המשנה / השופט (בדימוס) אהרן מלמד.....
----------	--

## חלק רביעי

323.....	נספחים.....
323.....	נספח א' – רשימת הגורמים החיצוניים הציבוריים שעימם נפגשה והתכתבה ועדת המשנה.....
325.....	נספח ב' – נוסח מודעות לציבור וילדים שפורסמו בעיתונות.....
327.....	נספח ג' – ט' רפלד, פרויקט השתתפות ילדים בעבודת ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית – דוח מסכם (יוני 2002).....

355.....	כתבי אמנה.....
----------	----------------

**“איפה החוק שישמור על כבודם ושפיותם של ילדים רכים ופצועים. איפה החוק שידע לאסוף ילדים נעדרי כיוון למקום מוצל ומוגן. איפה החוק שידאג ששום ילד במדינת ישראל לא ילך לישון רעב. איפה החוק שיחייב כל פקיד סעד לשאת באחריות לשלומם ולרווחתם של כל ילד וילדה בעיר, בכפר; חוק שיחייב את המדינה לשאת בכל ההוצאות הכספיות שלהן ילד זקוק כדי לגדול, ולהרגיש שלווה ובטחון... אתם חייבים לפעול במהירות. להעזי, כל יום שעובר ואין חוקים וסדר, נפשם של אלפי ילדים מתפוררת, ומתנפצת לרסיסים... החוק לא יוכל לקחת מהילדים את הצער והאבל שלהם. אבל החוקים יכולים אולי למנוע ייסורים ממושכים, ולתת לנו המבוגרים את הביטחון שאנחנו עושים הכל, ונעשה הכל כדי למנוע עוולות.”**

מתוך מכתב ששלחה תהל רן, ילדת מוסדות, שחקנית יוצרת, כלת פרס מגן הילד לשנת 2000, לחברי ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית.



חלק ראשון

כללי





ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית הוקמה מתוך מחויבות עמוקה שחשו חברי הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה\* כלפי אוכלוסיית הילדים\*\* החיים במסגרות של השמה חוץ ביתית, ומתוך הרצון להעניק לאוכלוסייה זו תשומת לב מיוחדת. זאת, במטרה להביא לעיגון מסודר ומקיף של זכויות ילדי ההשמה החוץ ביתית בחוק, המבטא את הוראות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד ואת עקרונותיה. מחויבות זו היוותה הכוח המניע לכל אורך עבודתה המאומצת של ועדת המשנה, ועמדה לנגד עיניה בכל עת.

חברי ועדת המשנה אשר הביאו עימם את ניסיונם ואת מומחיותם בתחום ההשמה החוץ ביתית חשו כי בצד העשייה המבורכת והמאומצת של מגוון אנשי המקצוע הפועלים כיום בתחום זה, במטה, בשטח ובאקדמיה, ניתן לזהות בעיות במימוש זכויותיהם ובמתן מענים לצורכיהם של הילדים הנמצאים במסגרות השמה חוץ ביתית, ולצורכיהם של בני משפחותיהם. לכן חשבו חברי הוועדה שמצבם של ילדי ההשמה החוץ ביתית מחייב בחינה מעמיקה ומיידיית והסדרה ראויה בחקיקה, אשר תבטיח לילדים אלו, בצורה מפורשת וברורה, את מכלול זכויותיהם.

ועדת המשנה זיהתה את ילדי ההשמה החוץ ביתית כאותם ילדים הנמצאים בתהליך של השמה שתחילתו בעת קבלת ההחלטה על ידי גוף מוסמך על אודות הוצאתם מן הבית וקביעת מסגרת השמה המתאימה עבורם, וסיומו עם שובם לביתם, הגעתם לבגירות או עם אימוצם. מדובר בילדים החיים במציאות חיים מורכבת, הכוללת במקביל את הפרדתם מהוריהם ומביתם, לעתים גם מאחיהם, ואת ניסיונותיהם להשתלבות במסגרת חיים אחרת, היא מסגרת ההשמה החוץ ביתית. תמונת חיים זו מכילה ביסודה מתחים ומורכבויות לצד הזדמנות הניתנת לילדים אלו למצות את זכותם להתפתחות מלאה ולילדות, המגשימה עד כמה שניתן בנסיבות חייהם את טובתם.

חברי ועדת המשנה ראו בקבוצת ילדים זו קבוצה הזקוקה להגנה מיוחדת על זכויותיה. זאת מכיוון שהכירו בסבירות המיוחדת הקיימת לפגיעה בזכויותיה השונות, מפאת ניתוק ילדים אלו מביתם ומהוריהם על מכלול השלכותיו. מכאן המחויבות העמוקה שחשו חברי ועדת המשנה כלפי ילדים אלו, והחשיבות שראו בהבטחה סדורה של זכויותיהם בחקיקה.

\* בכל מקום בדוח זה בו ייאמר "הוועדה" משמע הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה; בכל מקום בדוח שבו ייאמר "ועדת המשנה" משמע ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית; בכל מקום בדוח שבו ייאמר "ועדת המשנה בנושא פלוני" משמע ועדה מוועדות המשנה הפועלות מכוחה של הוועדה.

\*\* בכל מקום בדוח זה שבו ייאמר "ילד" או "ילדים" הכוונה אף ל"ילדה" או ל"ילדות".

## 1.1 מי הם ילדי ההשמה החוץ ביתית

מספר הילדים שהושמו על ידי משרד העבודה והרווחה בשנת 2002 במסגרות של השמה חוץ ביתית עמד על 8,977 ילדים, מרביתם חיים במסגרות פנימייתיות. 1,641 ילדים מתוך קבוצה זו הושמו באומנה, שהם פחות מ־20% מכלל ילדים אלו<sup>1</sup>.

רוב ילדי ההשמה החוץ ביתית הם יהודים<sup>2</sup>. רובם הינם בגילאי בית הספר היסודי והעל יסודי. ילדים בגיל הרך מושמים רק במיעוט המקרים בפנימיית (בשנת 2001 רק 14% מן הילדים שהושמו בפנימיית היו מתחת לגיל 10) ויותר באומנה, אם כי גם שם הם מהווים מיעוט מילדי ההשמה (בשנת 2002 23.2% מן הילדים שהושמו באומנה, היו בני 0–6).

מבחינת סוג הפנימייה ילדי ההשמה נחלקים בין שלושה סוגי פנימיית: חינוכיות (39% מן הילדים, נכון לשנת 1997), שיקומיות (35%) וטיפוליות (26%). בשנים האחרונות פותח דגם רביעי של פנימייה המכונה פוסט־אשפוזי. ההתפלגות בין הפנימיית השונות מושפעת גם מגיל הילדים. כך למשל, רוב ילדי הפנימיית בני הגיל העל יסודי נמצאים בפנימיית חינוכיות, בעוד שרוב הילדים בגיל היסודי נמצאים בפנימיית שיקומיות. רוב ילדי הפנימיית בגיל הרך נמצאים בפנימיית טיפוליות<sup>3</sup>.

מבחינת הזרם החינוכי נחלקים ילדי ההשמה בין שלושה זרמים: הממלכתי (46.5% מן הילדים, נכון לשנת 1997), הממלכת־ידתי (20.3%) והעצמאי (33.2%).

לפי אומדן חיו בישראל בשנת 2001 כ־75,000 ילדים מחוץ לביתם<sup>4</sup>. מנתון זה ניתן ללמוד על השיעור הגבוה יחסית של הילדים החיים מחוץ לביתם בישראל. לתופעה זו סיבות מגוונות וביניהן סיבות היסטוריות־חברתיות הקשורות בהתפתחות המדינה ובבנייה בשנים הראשונות להקמתה. מרבית הילדים החיים מחוץ לביתם מתגוררים במסגרות פנימייתיות שלא על סמך החלטה של רשויות הרווחה, אלא על סמך החלטה של הוריהם. ילדי ההשמה, המהווים כ־15% מסך כל הילדים המתגוררים מחוץ לביתם בישראל, ייחודיים בכך שמגוריהם מחוץ לביתם הם פועל יוצא של החלטה מכוונת של רשויות הרווחה בעניינם. החלטה זו מבוססת על־פי רוב על מצוקות אישיות, בעיות משפחתיות או סיכונים שלהם נחשפו ילדים אלו בבתיהם, אשר הצריכו את הוצאתם מביתם כאמור.

על אף האמור יש ילדים החיים במסגרות חוץ ביתיות, שלא על־פי החלטה של רשויות הרווחה, ואלו מתאפיינים בנסיבות חיים דומות. ועדת המשנה לא הוסמכה לעסוק בילדים אלו, אך קבעה בעניינם מספר מצומצם של קביעות מתוך הכרתה בדמיון זה במאפייניהם, שמבחינתה הצריך אמירה מסוימת<sup>5</sup>.

בעבודתה ביקשה ועדת המשנה ליישם את הוראות האמנה ועקרונותיה בחוק, אשר ייתן ביטוי גם למציאות הישראלית העובדתית והמקצועית ולמצב המשפטי הקיים לגבי ילדי ההשמה החוץ ביתית.

<sup>1</sup> המועצה הלאומית לשלום הילד – המרכז למחקר ופיתוח ילדים בישראל – שנתון סטטיסטי (א' בן־אריה, ' ציונית, ג' קריז'ק עורכים, 2002) פרק 4, בעמ' 91–97.

<sup>2</sup> כך, בשנת 2002 הושמו 497 ילדים מיישובים לא יהודיים מחוץ לבתיהם וזאת לעומת 8,480 ילדים מיישובים יהודיים שהושמו באותה שנה כאמור, שם.

<sup>3</sup> המועצה הלאומית לשלום הילד – המרכז למחקר ועיצוב מדיניות ילדים בישראל – שנתון סטטיסטי (א' בן־אריה, ' ציונית, ז' בינסטוק־ריבלין עורכים, 2000) פרק 4, בעמ' 75–81.

<sup>4</sup> המועצה הלאומית לשלום הילד – המרכז למחקר ועיצוב מדיניות ילדים בישראל – שנתון סטטיסטי (א' בן־אריה, ' ציונית, ז' בינסטוק־ריבלין עורכים, 2001) פרק 4, בעמ' 81.

<sup>5</sup> לעניין זה ניתן לעיין בפרק 5.4 לדוח זה.

## 1.2 עיקרי החידושים המקבלים ביטוי בהצעת החוק אשר גיבשה ועדת המשנה

עיקרי החידושים המקבלים ביטוי בהצעת חוק השמה חוץ ביתית של ילדים, התשס"ג – 2003 הם:

1. הצעת החוק מעגנת תחת חוק אחד התייחסות לכל ילדי ההשמה ולכל מסגרות ההשמה. ההצעה דנה בילדים בגילאי 18<sup>0</sup> (ולא עד גיל 14 כמו בחוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה – 1965). ההצעה דנה הן באומנה והן בפנימיות.
2. ההצעה קובעת את אחריותה הכוללת של המדינה לדאוג לטובת ילדי ההשמה, ואת אחריות וחובות משרד העבודה והרווחה כלפיהם, לרבות חובתו להעמיד לזכות כל ילד אשר נקבעת לו מסגרת השמה המתאימה לטובתו, את המסגרת אשר נקבעה לו.
3. ההצעה מעגנת את מכלול זכויות הילדים הנתון לכל ילד בהשמה חוץ ביתית, ואת העקרונות אשר צריכים להנחות את הגורמים השונים הפועלים במערך ההשמה. בין עקרונות אלו גם ארבעת עקרונות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד: עיקרון השוויון, עיקרון טובת הילד, עיקרון החיים, ההתפתחות וההישרדות ועיקרון השתתפות ילדים בהחלטות הנוגעות לחייהם.
4. ההצעה יוצרת לראשונה בישראל חוק המסדיר את סוגיית האומנה והילדים השוהים בה. ההצעה מסדירה את זכויות הילדים באומנה, את המעמד, האחריות, החובות והזכויות של האומנים ואת יחסי המדינה עימם.
5. ההצעה מעגנת התייחסות מפורשת לחובת המדינה להביא למימוש זכותם של ילדים לקשר עם הוריהם ולפעולה למימוש זכותם לגדול עם הוריהם ככל שהדבר עולה בקנה אחד עם טובתם. זאת בצד עיגון אחריות, חובות וזכויות הוריהם, בעת שילדיהם שוהים במסגרת של השמה חוץ ביתית.
6. ההצעה חלה על כל מסגרת השמה, היא מסגרת חוץ ביתית אשר בה חיים ילדי השמה, יהיה שיוכה המשרדי אשר יהיה. כך, חלה ההצעה אף על ילדי השמה בפנימיות חינוכיות הכפופות לאחריות משרד החינוך.
7. ההצעה מעגנת חובת רישוי לפנימיות ולאומנה ובצידה הוראות מפורטות המתייחסות לתנאי הכשירות לקבלת רישיון לאומנה.
8. ההצעה קובעת מגוון מנגנוני בקרה ומעקב שתכליתם להבטיח התממשות טובת הילדים בהשמה בכל עת. בין מנגנונים אלו העמדת בעל תפקיד המכונה "אחראי על ילד בהשמה", שתכליתו ללוות את הילד במהלך שהותו במסגרת ההשמה ולעקוב אחר מצבו ואחר התממשות תוכנית הטיפול בעניינו.
9. ההצעה שמה דגש מיוחד על רצף החלטות והמחליטים בעניין ילדי ההשמה. במוקד רצף זה – ועדת ההחלטה ותפקידיה ביחס לילדי ההשמה. במסגרת רצף זה מעגנת ההצעה שורה של עקרונות מנחים החלים על פני כל הרצף ומתייחסים לנושאים כגון: תכנון טיפול, הנמקה, תיעוד, לוחות זמנים, קביעת בעלי אחריות ועוד.
10. ההצעה מעניקה מקום מיוחד לילדים עם מוגבלויות ומעגנת הוראות ייחודיות לאוכלוסייה זו שתכליתן להבטיח את מימוש זכותה להתאמת הטיפול בה במסגרת מערך ההשמה, למאפייניה ולצרכיה המיוחדים.
11. ההצעה מעגנת התייחסות למאגרי מידע שעל משרד העבודה והרווחה לקיים, וביניהם: מאגר מידע על ההשמה החוץ ביתית, מאגר הרישוי של הפנימיות ומאגר הרישוי של האומנה.
12. ההצעה שמה דגש מיוחד על נושא הפיקוח. בין היתר מעגנת ההצעה הפרדה בין שני בעלי תפקידים: המפקח הארצי על ההשמה והאחראי הארצי על ההשמה. הפרדה זו מיועדת בין היתר להביא ליישום טוב יותר של תפקידי הפיקוח המוטלים על המשרד.
13. ההצעה מתייחסת למגוון אומנות ייחודיות ומעגנת לראשונה בישראל מעמד משפטי ברור לאומנה בידי קרובי משפחה ולאומנה ארוכת טווח.

14. ההצעה מעגנת לראשונה בישראל התייחסות לילדים החיים בפנימיות באופן ייחודי (להבדיל מחוק הפיקוח על המעונות החל על מגוון רחב של מעונות, שאינם מיועדים לילדים). עיגון זה נעשה מתוך התמקדות בילדים, בטובתם ובכלל זה בזכויותיהם.
15. ההצעה מעגנת התייחסות לחובות בתחומים נוספים המוטלות על הפנימייה, נוסף לאלו המנויות כיום בחוק הפיקוח על המעונות.

**חברי ועדת המשנה מקווים כי הגורמים המופקדים במדינה על גורל ילדי ההשמה החוץ ביתית ועל חקיקה בעניינם יעשו את המרב כדי שהצעת החוק שגובשה על ידם תהפוך בעת קרובה לחוק במדינת ישראל. בכך, מקווים החברים, תקדם המדינה את טובת ילדים אלו ובכללה את זכויותיהם, ותיישם את המחויבות המצופה במאה ה־21 מן המדינה כלפי ילדים אלו.**

## 2.1 הוועדה

### כתב מינויה של הוועדה ומטרותיה

ביום 27 ביוני 1997 מינה שר המשפטים, מר צחי הנגבי, את הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה.

מינוי הוועדה היה פרי יוזמה משותפת של משרד המשפטים ומרכז הילד והמשפט במועצה הלאומית לשלום הילד, אשר מונה לרכז את הוועדה לצד משרד המשפטים.

**הוועדה מונתה במטרה לערוך בחינה מקפת של הדין הישראלי בשאלות הנוגעות לזכויות הילד, מעמדו המשפטי ורווחתו, לאור האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד,** אשר נחתמה על ידי ישראל ביום 3.7.90 ואושררה על ידי הממשלה ביום 4.8.91 (להלן: "האמנה").

האמנה אשר נחתמה ואושררה על ידי מרבית מדינות העולם מתייחסת לכל תחומי החיים של הילדים. לאור אשרור האמנה על ידי מדינת ישראל מחויבת המדינה להתאים את חקיקתה להוראות האמנה ולעקרונותיה.

מינוי הוועדה איפשר לראשונה במדינת ישראל עריכה של בחינה מקפת מתוך מבט כולל, של החקיקה הנוגעת לילדים וקביעת עקרונות אחידים, מסודרים ומגובשים לעריכתה. כל זאת, תוך שהאמנה משמשת נקודת מוצא לדיני הוועדה.

בעבודתה שקדה הוועדה על גיבוש המלצות חקיקה מתוך ראיית המכלול, תוך התאמה בין החוקים השונים, ומתוך כוונה לצמצם פערים ועיוותים הקיימים בחקיקה הנהוגה כיום, ולהשלים בה חוסרים. כחלק מעבודתה נדרשה הוועדה גם לחוות עמדתה באשר לצורך לערוך קודיפיקציה של הוראות החוק הנוגעות לילדים ולנוער, כולן או חלקן, על בסיס מחשבה כוללת ותפיסה אחידה.

הוועדה דנה גם בצורך להקים גופים ומנגנונים שתפקידם ליישם, לתאם ולפקח בכל הנוגע למימושן של זכויות הילדים כפי שהן מתחייבות מן האמנה.

### מבנה הוועדה

השופטת סביונה רוטלוי מבית המשפט המחוזי בתל־אביב, אשר שימשה בעבר במשך חמש עשרה שנים שופטת בבית המשפט לנוער, מונתה לכהן כיושבת ראש הוועדה. עו"ד תמר מורג שימשה סגנית יושבת ראש הוועדה, עו"ד תמר פלד־אמיר מרכזת הוועדה ועו"ד שרון פרימור־אלדר חוקרת הוועדה.

תכנון עבודת הוועדה, הנחייתה והפעלתה נעשו בסיועה של ועדת היגוי בראשות סגנית יו"ר הוועדה, ובה חברות מלבדה גם יו"ר הוועדה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשעבר, עו"ד יהודית קרפ החברה בוועדה, מרכזת הוועדה וחוקרת הוועדה.

### מליאת הוועדה

מליאת הוועדה כללה 19 חברים ממגוון תחומים וביניהם: המשפט, העבודה הסוציאלית, בריאות הנפש, החינוך והפסיכולוגיה. בתחילת עבודת הוועדה שקדה המליאה על לימוד הוראות האמנה והוראות משפט משווה רלבנטיות לתחומי עיסוקה, ומיפתה את הסוגיות הטעונות דיון על ידה. לאחר מיפוי זה והקמת ועדות המשנה בוועדה בעקבותיו, שימשה המליאה כגוף אשר עסק בליבון ובהכרעה לגבי סוגיות רחב הנוגעות לכלל ועדות המשנה, ובהמשך כגוף אשר דן בדוחות הסופיים של ועדות המשנה ואישר אותם.

## ועדות המשנה

הוועדה פעלה כאמור במתכונת של ועדות משנה, אשר כל אחת מהן מונתה לבחון תחום מתחומי החיים של ילדים. ועדות המשנה אשר פעלו בוועדה היו בתחומים הבאים: **הקטין בהליך הפלילי, חינוך, הילד ומשפחתו, רצף ההגנה על ילדים בסיכון, השמה חוץ ביתית של ילדים וייצוג נפרד לילדים בהליכים אזרחיים.**

לכל ועדות המשנה מונו יושבי ראש בעלי מומחיות בתחום עיסוקן אשר הובילו את עבודתן. לצידם פעלו עורכות דין אשר שימשו כמרכזות ועדות המשנה, ואשר עסקו במחקר ובגיבוש הידע אשר שימשו כבסיס לדיונים, בכתיבת המלצות ועדות המשנה וכן סייעו בארגון עבודתן.

עם חברי ועדות המשנה נמנו חברי הוועדה וכן אנשי מקצוע ומומחים נוספים, מן השטח ומן האקדמיה, בתחומים הרלבנטיים.

במהלך עבודתה נסתייעה הוועדה בניירות עמדה שהוכנו עבורה על ידי חוקרים חיצוניים, מהארץ ומחול, מומחים בתחומם, ועל ידי מרכזות ועדות המשנה וחוקרת הוועדה.

## השתתפות ילדים בעבודת הוועדה

במהלך עבודתה שמה הוועדה דגש על יישום עיקרון ההשתתפות שבאמנה. כך, שותפו ילדים ובני נוער כחברים בוועדת המשנה בנושא חינוך. כמו כן קוימו מפגשים עם ילדים ובני נוער במטרה לקבל את עמדותיהם בסוגיות שעמדו על סדר יומן של ועדות המשנה.

## תוצרי הוועדה

תוצרי הוועדה כוללים הצעות לתיקונים מקיפים בחקיקה הקיימת, המלצות בדבר חקיקתן של מספר הצעות חוק בתחומים שבהם נמצאו חוסרים בולטים בחקיקה ראשית והמלצה בדבר יצירת חוק כללי ליישום האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד. כמו כן, מפורטות במסגרת דוחות הוועדה המלצות לבר חקיקתיות הנוגעות לתחומים שבעניינם גיבשה המלצות חקיקה ומתייחסות להיבטים של מדיניות, תכנון ועשייה.

עקב אילוצי משאבים שבהם היתה נתונה, לא עלה בידי הוועדה להשלים עד תום את הדיון במכלול ההיבטים העולים מתחומי עיסוקן של ועדות המשנה, ואת דיוניה לגבי תחומי חיים נוספים של ילדים, שבהם ביקשה לעסוק. יש לקוות, כי בעת קרובה ימצאו הדרך והמשאבים להשלים גם את הבחינה החשובה של אלו.

## גורמים שסייעו בעבודת הוועדה

המועצה הלאומית לשלום הילד מילאה חלק חשוב בסיוע לעבודת הוועדה. זאת, הן בהיבטים מינהליים והן בהיבטים תוכניים שבהם תרמו עובדי המועצה לוועדה מניסיונם ומומחיותם. גורמים נוספים תרמו תרומה משמעותית לעבודת הוועדה במימון, בהפעלת פרויקטים ובגיבוש הידע שעמד לרשות הוועדה והם: קרן פורד, המכון הישראלי לדמוקרטיה, קרן ריץ, המועצה הבריטית, אשלים – העמותה לתכנון ולפיתוח שירותים לילדים ובני נוער בסיכון ומשפחותיהם, ג'וינט־מכון ברוקדייל – המרכז לילדים ולנוער, מרכז מינרבה לזכויות האדם באוניברסיטה העברית בירושלים ובאוניברסיטת תל־אביב, על"ם (עמותה לנוער במצוקה) והמרכז הבינתחומי ללימודי ילדים ונוער בבית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל־אביב.

## 2.2 האמנה

האמנה בדבר זכויות הילד (להלן: **"האמנה"**) הינה המסמך הבינלאומי המקיף והחשוב ביותר בתחום זכויות הילדים עד היום. האמנה נעשתה ביום 20 בנובמבר 1989, ונכנסה לתוקף ב־2 בספטמבר 1990. האמנה נחתמה על ידי ישראל ב־3 ביולי 1990 ונכנסה לתוקף, לאחר אשרורה (4.8.91), ביום 2 בנובמבר 1991.

ערכה הייחודי של האמנה ביחס למסמכים בינלאומיים שקדמו לה בתחום זכויות הילד הוא בכמה היבטים:

## המעמד המשפטי של האמנה

במישור הבינלאומי מהווה האמנה חלק מן המשפט הבינלאומי הפומבי – וככזו מחייבת את המדינות שאשררו אותה לקיים את הוראותיה. האמנה מעגנת את זכויות הילדים במסמך בעל תוקף משפטי בינלאומי מחייב, וזאת להבדיל מהצהרות שקדמו לה, שהיו בעלות ערך הצהרתי בלבד. עד היום חתמו על האמנה מרבית מדינות העולם, עובדה המחזקת כשלעצמה את ערכה בזירה הבינלאומית.

## מעמדה המשפטי של האמנה בשיטת המשפט בישראל

האמנה אושררה על ידי ממשלת ישראל. יחד עם זאת, אין באשרורה כדי להופכה לחוק ישראלי. האשרור על ידי הממשלה מקים את מחויבות המדינה לקיום הוראות האמנה ובכללן, להתאמת חוקי המדינה להוראותיה. הואיל והאמנה אינה בגדר חוק ישראלי, לא ניתן לאכוף באופן ישיר את קיום הוראותיה בבתי המשפט. אכיפה שכזו תיתכן רק אם הוראותיה יעוגנו כחוק. עד אז, משמשת האמנה עבור בתי המשפט כמקור פרשני בפסיקותיהם.

יישום הוראות האמנה בחקיקה הוא העומד בבסיס כתב המינוי של הוועדה ומהווה את יעדה המרכזי. כאמור, הוועדה מונתה כדי לבחון את התאמת החקיקה הישראלית לאמנה ואת הצורך בעדכונה ובהוספת חקיקה חדשה עליה, אשר תביא ליישום מלא של הוראות האמנה.

## תחולתה של האמנה

האמנה חלה על כל "ילד" אשר על-פי הגדרתה הינו **"...יציר אנוש מתחת לגיל שמונה עשרה, בלתי אם נקבע גיל הבגרות קודם לכן על-פי הדין החל על הילד"** (סעיף 1 לאמנה), אשר נמצא בתחום השיפוט של המדינה (סעיף 2 לאמנה).

## ערכה של האמנה מבחינה תוכנית

עיקר ערכה של האמנה הינו בביטוי שהיא מעניקה לשינוי בתפיסת מעמד הילדים בחברה וזכויותיהם. ביסודה, משקפת האמנה **מעבר מתפיסה של הגנה לתפיסה של זכויות**: הילד נתפס באמנה כסובייקט לזכויות, ולא כאובייקט.

הזכויות המוענקות לילד אינן מוענקות לו בחסד כי אם בזכות – בזכות היותו אדם וילד. כנגד אותן זכויות קמה חובה להורים ולמדינה ליישמן ולממשן.

נקודת המוצא של האמנה רואה בילד יצור אוטונומי הנושא בזכויות ובחובות. זאת להבדיל מהעמדה הפטרנליסטית, שנהגה עד אליה, ששמה במוקד את **ההגנה על הילדים** ואת החובות כלפיהם, ולא את **ההגנה על זכויותיהם**.

## האמנה מהווה מסמך קוהרנטי כולל של זכויות ילדים

לראשונה במסמך בעל תוקף בינלאומי מחייב מעוגנת קשת רחבה וכוללת של זכויות של ילדים במסמך אחד, שיש לקוראו ולהבינו כמכלול. שלא כבעבר, צירפה האמנה לרשימת הזכויות שמהן נהנים ילדים גם זכויות שלא הוכרו כזכויות ילדים בעבר, הזכויות האזרחיות והמדיניות, ובכך הביאה בשורה חשובה לילדים.

## הזכויות המעוגנות באמנה

ככלל, הזכויות המעוגנות באמנה נתונות לכל הילדים באשר הם ילדים ובאשר הם בני אדם, ואין הענקתן לילדים מותנית בכך שהיו אזרחים, תושבים או בעלי כל סטטוס אחר. במובן זה כל הזכויות הנתונות לילדים באמנה הינן זכויות אדם. בנוסף, ניתן לעמוד על חלוקות שונות של הזכויות הנכללות באמנה וביניהן חלוקה לזכויות אזרחיות ומדיניות, כגון הזכות לחופש הביטוי או הזכות לפרטיות, זכויות כלכליות וחברתיות, כגון הזכות לביטחון סוציאלי או הזכות לבריאות וזכויות תרבותיות.

כמו כן ניתן לסווג את הזכויות לפי חלוקה המבחינה בין זכויות הנתונות לילדים כמו גם למבוגרים, וזכויות ייחודיות לילדים, המוענקות להם מפאת מאפייניהם הייחודיים. לגבי הזכויות הנתונות לילדים ולמבוגרים כאחד – עיגון נערך תוך יצירת התאמות המבטאות את מאפייניהם הייחודיים של ילדים, ובמיוחד את כושריהם המתפתחים, המשליכים על אופן מימוש הזכות על ידם ולעתים אף על גבולותיה. התאמות אלו מובאות לעתים במישרין בהוראת האמנה, ולעתים נובעות מן ההכרח לפרשה כמסמך הוליסטי, שבו נקראים עקרונותיה לתוך כל אחד מסעיפיה. בין הזכויות הייחודיות לילדים ניתן למנות את הזכות לקשר עם ההורים, את הזכות להתפתחות ואת הזכות לחינוך.

## תפיסת מרכזיות הילד באמנה

האמנה בנוסח הוראותיה, כמו גם בתוכן, מציבה את הילד במרכז בעת התבוננות בהחלטות, בפעולות ובתהליכים הנוגעים לחייו, ואף יוצאת מנקודת מבטו. ועדת המשנה ביקשה בעבודתה, באופן דומה לאמנה, להתבונן בדברים מתוך נקודת הראות של הילד, תוך התמקדות בטובתו, והדברים מקבלים ביטוי בדיוניה ובהמלצותיה.

## אחריות הילד לצד זכויותיו

ראוי לציין כי על אף הדגש הרב שהושם באמנה ובעבודת הוועדה על זכויות ילדים, הרי שבדומה לכל אדם, אף לילדים נתונה אחריות כלפי הזולת, הנגזרת מזכויותיהם. אלא, שבשונה ממבוגרים, אחריותם של הילדים מותאמת לכושריהם המתפתחים בהיקפה ובתכניה. הדגש הרב המושם על זכויותיהם אין בו כדי לגרוע מאחריותם. תכליתו לבטא את ההכרה בזכויותיהם, הכרה שזכתה לביסוס רק בשנים האחרונות ואשר קיבלה ביטוי משמעותי באמנה, ועתה בעקבותיה, במסקנות הוועדה.

בנוסף, חשוב להבהיר כי בצד ההכרה בהיות הילדים בעלי זכויות, האמנה והוועדה בהמלצותיה מכירות בחשיבות **זכותם של ילדים להגנה** המוענקת להם באופן המותאם להתפתחותם, ובחשיבות יצירת ההתאמות המתבקשות מהתפתחותם בכל הנוגע ליישום זכויותיהם.

## עקרונות האמנה

מקובל להתייחס לארבעה עקרונות מרכזיים באמנה:

- **עיקרון השוויון** – סעיף 2 לאמנה.
- **עיקרון טובת הילד** – סעיף 3 לאמנה.
- **עיקרון החיים, ההישרדות וההתפתחות** – סעיף 6 לאמנה.
- **עיקרון השתתפות ילדים בהחלטות הנוגעות לחייהם** – סעיף 12 לאמנה.

בהקשר זה ראוי לאזכר גם את **עיקרון הכשרים המתפתחים** הקבוע בסעיף 5 לאמנה, המשקף תפיסת יסוד חשובה בהפעלתה. כן ראוי לעמוד על הדגש המיוחד שהאמנה שמה על **כבוד הילד**.

הואיל והאמנה מהווה מסמך הוליסטי, קוהרנטי שיש לקרואו כמקשה אחת, יש לקרוא את עקרונותיה לתוך כל אחד מסעיפיה ולראותם כחלים בעת יישום של כל אחת מן החובות המנויות באמנה, ומן הפעולות שנגקטות על-פיה.

## 2.3 חזון "חוק הילדים"

כאמור בכתב המינוי של הוועדה נדרשה הוועדה, כחלק מעבודתה, לחוות עמדה באשר לצורך לערוך קודיפיקציה של הוראות החוק הנוגעות לילדים ולנוער, כולן או חלקן, על בסיס מחשבה כוללת ותפיסה אחידה.

### 2.3.1 חוקי הילדים האנגלי והסקוטי [Children Act]

בתחום המשפחה, עוד בראשית דרכה, קיבלה הוועדה השראה משני חוקים כוללניים אשר מסדירים את מערך



היחסים שבין הילד לבין הוריו והמדינה. המדובר בחוק הילדים האנגלי Children Act 1989 ובחוק הילדים הסקוטי שבא בעקבותיו Children (Scotland) Act 1995.<sup>6</sup>

שני חוקים אלו מסדירים במסגרת חוק אחד שורה של היבטים עקרוניים ומרכזיים הנוגעים למערך היחסים שבין הילד לבין הוריו והמדינה. באופן כללי, ניתן לתאר את החוקים ככוללים שני סוגי הסדרות:

א. **הסדרות "אופקיות"**: במסגרת זו מוסדרים עקרונות מהותיים ופרוצדורליים המנחים כל גורם הנדרש לקבל החלטה או לבצע פעולה בכל אחד מן המצבים הנדונים בחוק. עקרונות אלו עוברים כחוט השני לכל אורך החוקים ונדרשים לעבור כך גם בעת יישומם. בין העקרונות המהותיים ניתן לציין את עיקרון טובת הילד (במקור שם welfare of the child) ואת ההגדרה העקרונית של האחריות ההורית (parental responsibility).<sup>7</sup>

בין העקרונות הפרוצדורליים ניתן לציין את עיקרון מניעת העיכוב בביצוע הליכים (minimum delay)<sup>8</sup> ואת עיקרון הצמצום במתן הצווים על-פי החוק (making no order).<sup>9</sup> בנוסף, מוסדרות בחוקים גם סוגיות רחב נוספות כגון הצווים אותם מוסמך ליתן בית המשפט במצבים הנמנים בחוק (סעיף 8 לחוק האנגלי).

ב. **הסדרות "אנכיות"**: במסגרת זו מוסדרות בחוקים סוגיות המהוות כל אחת כשלעצמה נושא לבחינה ולהתייחסות נפרדת, כגון: סוגיית ילדים בסיכון או סוגיית השמה חוץ ביתית של ילדים.

אף על-פי שכל סוגיה שכזו נבחנת בחוקים אלה בנפרד, הימצאות של כל הסוגיות בחוק אחד, והחלת העקרונות האופקיים המתוארים על כולן, יוצרת מבנה מיוחד לחוקים אלו, כך שניתן לראותם כקודיפיקציה מהותית וטכנית כאחד לתחום מסוים של חוקי ילדים בנושא המשפחה והתערבות המדינה, אחריותה וסיועה לילד ולמשפחתו.

בתחילת דרכה הקדישה הוועדה זמן ללימוד חוקים אלו על יתרונותיהם וחסרונותיהם ומצאה כי הם מעמידים מודל כללי אשר נראה שיש לשאוף אליו גם בהקשר הישראלי. במהלך עבודתה ובמסגרת ועדות המשנה שפעלו בה העמיקה הוועדה את ידיעותיה על אודות חוקים אלו ועל אודות סוגיות ספציפיות המוסדרות בהם. בהמשך אף קיים חלק מחברי הוועדה ומצוותה סיור לימודי באנגליה ובסקוטלנד, בסיוע ובארגון המועצה הבריטית, ובמסגרתו נפגשו עם מיטב אנשי המקצוע והמומחים שם. מהם למדו על יישומם של החוקים, ועל הקשיים וההצלחות שנצפו במהלכו.

**מה שהחל כהשראה נתגבש בסופו של דבר על ידי הוועדה על ועדות המשנה שבה לחזון, ולפיו ראוי כי במדינת ישראל יחוקק חוק מרכזי אחד אשר יסדיר את הסוגיות המרכזיות במערך היחסים שבין הילד לבין הוריו, משפחתו והמדינה. חוק זה קיבל בוועדה את השם "חוק הילדים", אשר היווה תרגום חופשי של שמו האנגלי והסקוטי.**

לאורו של חזון זה פעלו ועדות המשנה בתחום הילד ומשפחתו. ה"עקרונות האופקיים" שאותם גיבשה הוועדה ו"ההסדרות האנכיות" שבהן טיפלה כל ועדת משנה לאורם יצרו את המארג המהווה לדעת הוועדה את הבסיס ל"חוק הילדים" העתידי של ישראל.

<sup>6</sup> Children Act 1989, ch 41, sec. 1 (להלן: "חוק הילדים האנגלי"), Children (Scotland) Act 1995, Ch. 36, sec 16 (להלן: "חוק הילדים הסקוטי").

<sup>7</sup> חוק הילדים האנגלי, לעיל, בסעיפים 2-4; חוק הילדים הסקוטי, לעיל, בסעיפים 1-6.

<sup>8</sup> שם, בסעיף 11.

<sup>9</sup> "חוק הילדים האנגלי", שם, בסעיף 1(5). סעיף זה קובע:

**"Where a court is considering whether or not to make one or more orders under this Act with respect to a child, it shall not make the order unless it considers that doing so would be better for the child than making no order at all".**

חוק הילדים הסקוטי, שם, סעיף 16(3) (נוסח העיקרון בחוק זה שונה במקצת מנוסחו בחוק האנגלי).

## 2.3.2 תפיסת הרצף

### א. מצבים על פני הרצף

ההכרה בצורך לחזקק בישראל חוק מרכזי אחד בתחום המשפחה, אשר יכלול את הוראות החוק המתייחסות לילד בתוך משפחתו וביחס אליה גם כשהוא בנפרד ממנה, הושתתה על תפיסה המכירה בקיומו של רצף מצבים המתקיימים במערך היחסים המשולש שבין הילד לבין משפחתו והמדינה (מכאן נתייחס למערך זה בקיצור כ"מערך היחסים המשולש").

### רצף זה כולל שלושה מצבים עיקריים:

**מצב ראשון** – בו ניתן להתבונן במשפחה ה"נורמטיבית" המקיימת מערכת יחסים משפחתית "רגילה", אשר אינה מצריכה התערבות מיוחדת של המדינה, למעט התערבויות מקובלות כגון: הספקת שירותי חינוך, הספקת שירותי בריאות וכיו"ב.

**מצב שני** – בו מתמקדים במשפחה אשר בשל נסיבות הקשורות בילדים או בהוריהם או בשל נסיבות מיוחדות אחרות, חווה קשיים בגידול ילדי המשפחה, אשר מצריכים התערבות של המדינה בעיקר באמצעות שירותי הרווחה, ולעתים בליווי שירותים נוספים.

**מצב שלישי** – בו אנו מתמקדים באותם ילדים אשר הוצאו מבית הוריהם והושמו במסגרות של השמה חוץ ביתית שהעיקריות שבהן הן אומנה ופנימיות. במצב זה יש לבחון את מכלול הזכויות והצרכים של הילד לאור מצבו הייחודי, תוך התבוננות בתוך כך גם במערכת יחסיו עם הוריו ועם משפחתו.

הגדרת המצבים המתוארים כמתקיימים על פני רצף אחד משמעותה בהכרה, כי מתקיימים יחסי גומלין בין כל המצבים, המחייבים לכן מעצם התקיימותם התייחסות כוללת אחת, שיש בה קוהרנטיות. על כך יבוא פירוט להלן.

יחד עם זאת חשוב להדגיש כי אין בהגדרת המצבים כמתקיימים על פני רצף אחד כדי להצביע על רצף כרונולוגי כלשהו של התקיימותם. לאורך שנות חייו יכול כל ילד "לנוע" באופן שונה על פני הרצף: מרבית הילדים יוותרו לכל אורך ילדותם במצב שהוגדר כראשון, ויחיו במסגרת משפחה "נורמטיבית" שלא תתקיים בה התערבות מיוחדת של המדינה. באשר לילדים מסוימים יעלה הצורך להוציאם ממשפחתם ולהעניק להם טיפול במסגרת של השמה חוץ ביתית. חלק מן הילדים השוהים במסגרות חוץ ביתיות ישהו בהן תקופה מוגבלת ויחזרו לבית הוריהם לאחר שהמדינה תסייע להוריהם ותביא לשינוי שיאפשר את שובם הביתה. גם בקרב ילדים ששבו והתאחדו עם משפחותיהם, יש ילדים, שלמרבה הצער, ישוב ויעלה הצורך להוציאם מביתם. ילדים אחרים, מרגע שיאותרו על ידי המדינה, עשויים להיות מוצאים מבתיים מיידיים, וזאת אף ללא שיעברו מצב שבו יושקעו שירותים מטעם המדינה בהותרתם בביתם. אותם ילדים עשויים במקרים מסוימים לשוב דווקא בהמשך חייהם לבתיים, לאחר שהמדינה תשקיע בסיוע להוריהם ובתמיכה בהם. תסריטים ממין אלו מגוונים הם ורבים, והדגש הוא על עצם ההכרה בכך, שאין הכרח להתקיימותו של רצף כרונולוגי מלא בכיוון מסוים בעניינו של כל ילד.

### ב. עקרונות לאורך רצף החקיקה והטיפול בילד

על-פי התפיסה הרעיונית שבבסיס עבודת הוועדה, בשלושת המצבים המתוארים מעלה חייבים לעבור כחוט השני אותם עקרונות חקיקתיים (מהותיים ופרוצדורליים כאחד) ואתן תפיסות שבהן מחזיקים ביחס למערך היחסים המשולש.

בהתאם לכך, הוועדה ראתה חשיבות ב:

- קביעת העקרונות המנחים את המערכת לאורך פעולתה על פני הרצף, וגיבושם
- הצהרה על עקרונות באופן בהיר וברור
- קידום יישום עקרונות אלו בפועל באמצעות חקיקה מתאימה

ואמנם, ועדות המשנה שעסקו בתחום הילד ומשפחתו בוועדה יצאו בדיוניהן ובהמלצותיהן מנקודת מוצא דומה המציבה את הילד במרכז, ובוחנת את הדברים מזווית ראייתו. זאת בהתאם לרוח האמנה ולעקרונותיה. במהלך

עבודתן שקדו ועדות המשנה על גיבוש תובנות על אודות עקרונות האמנה ועל אודות משמעות התפיסה המציבה את הילד במרכז, וזאת תוך ניהול דיאלוג בעניין עם מליאת הוועדה. לאחר גיבושן, יצקו הוועדות תוכן ויישום ספציפי לתובנות בתחום עיסוקן על פני הרצף. כן הוסיפו וגיבשו תובנות הייחודיות לתחומי עיסוקן. תובנות אלו ויישומן בתחום ההשמה החוץ ביתית יתוארו בהרחבה בפרקים הבאים.

### ג. אחידות על פני הרצף

השימוש בעקרונות דומים על ידי ועדות המשנה השונות יצר תשתית אחידה להתייחסות לילדים בחקיקה על פני כל חלקי הרצף. זאת, הן בהתייחסות אל הילדים בפני עצמם, והן בהתייחסות אליהם כחלק ממערך היחסים המשולש, הכולל גם את הוריהם ואת המדינה. כך, נוצרת תשתית אחידה בכמה חוקים שניתן לכוללם בחוק אחד. בהקשר הנדון, "חוק הילדים" עתיד לעגן הוראות חוק ותחומים המצויים כיום בחוקים שונים לתוך חוק כוללני אחד.

### אחידות זו מקדמת מספר מטרות:

- **שוויון** – מערכת הפועלת על בסיס עקרונות אחידים מצמצמת את השונות שתהיה בהתייחסות לשווים בקרבה. תחום החקיקה הנוגע לילד ולמשפחתו מערב בתוכו עולם ערכים המושפע מעין המתבונן, והמחייב התבוננות מתמדת בילד המסוים. לכן, קיימת חשיבות רבה בהתוויית עקרונות אחידים להתבוננות זו ולעשייה בעקבותיה. אלו יקדמו תוצאות שוויוניות ככל שניתן, שלא על חשבון מתן תשומת הלב לפרט.
- **הבנה** – עקרונות אחידים וברורים הזוכים להפצה ולהסברה מתאימות, מקדמים הבנה טובה יותר של עקרונות הפעולה וההחלטה המנחים את מקבלי ההחלטות ומבצעי הפעולות ביחס לילדים ולמשפחותיהם. זאת הן בקרב בעלי תפקידים אלו והן בקרב "לקוחותיהם" – ילדים, הוריהם ובני משפחתם.
- **צפיות** – קביעת עקרונות אחידים משפרת את יכולת הגורמים השונים המעורבים בתהליכי קבלת ההחלטות וביצוע הפעולות לצפות את תהליכי הטיפול וההחלטה, ואת השלכותיהם המשוערות. כאשר ברורים לכל הצדדים המעורבים עקרונות הפעולה וההחלטה, קל יותר לצפות את דרכי עבודתם. במצב זה מצטמצמת אי הוודאות וגובר האמון במערכת הפועלת על-פי העקרונות המוכרים שעליהם הצהירה. האזרח, הנהנה משירותיה ומסיועה, מבין בצורה טובה יותר את מניעי המערכת ופועלה כלפיו ועימו.
- **שקיפות** – לבהירות בצפיות נלווית גם שקיפות רבה יותר בכל הנוגע לפעולת המערכת. שקיפות זו מקדמת את תחושת הצדק של האזרח ומהווה נדבך חשוב ביישום זכותו להליך הוגן בענייניו.

## 2.4 תחום "הילד ומשפחתו"

בשלבם המוקדמים של עבודת הוועדה, עת נבחנה שאלת הנושאים שבהם תעסוק, נבחר תחום המשפחה כאחד מתחומי עיסוקה המרכזיים. זאת לאור הקשת הרחבה של הנושאים הכלולים בו, אשר יש בהם באופן טבעי השלכה רחבה ועמוקה על חיי הילדים וזכויותיהם.

בהתאם לכך הוקמו בוועדה שלוש ועדות משנה העוסקות – כל אחת בנפרד – באחד מן ההיבטים של תחום זה. הקמת ועדות משנה אלו נשענה על תפיסת הרצף והערך שביצירת חוק כוללני אחד, כפי שפורטה בפרק "חזון חוק הילדים". אולם מחמת שיקולים טכניים נאלצה הוועדה לחלק את הרצף לשלושה חלקים. זאת, בשל הצורך לעבוד במקביל על מספר נושאים, הרצון שמשך הדיונים לא יתארך ללא נשוא, וכן, בשל הרצון לשלב בוועדות המשנה חברים בעלי מומחיות על אודות חלקים שונים של הרצף. בדרך זו ביקשה הוועדה לאפשר עיבוד יסודי ומעמיק של כמה מצבים על פני הרצף, ולהעניק להם את תשומת הלב המרבית.

בהתאם לכך, כוננו שלוש ועדות משנה כמפורט להלן:

1. ועדת המשנה בנושא הילד ומשפחתו;
2. ועדת המשנה בנושא רצף ההגנה על ילדים בסיכון;
3. **ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית.**



### 3. ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית

#### 3.1 הרכב ועדת המשנה

ועדת המשנה כללה שבעה חברים וחברות כמפורט בפתח דוח זה, וביניהם:

שני חוקרים ומורים באקדמיה בתחום העבודה הסוציאלית.

שני מנהלים של מסגרות – האחת מנהלת בדימוס של כפר ילדים ונוער גדול והשני מנהל ארגון המפעיל גם משפחתונים לילדים החיים מחוץ לביתם, פסיכולוג קליני במקצועו, אשר צורף לוועדה עם תחילת עבודתה על נושא הפנימיות מתוך מטרה להרחיב את צוות המומחים החברים בוועדת המשנה בנושא זה;

שלושה משפטנים בכירים ממשרד המשפטים וממשרד העבודה והרווחה.

בשנה הראשונה לעבודתה היה חבר בוועדה גם ד"ר יחזקאל כהן, לשעבר מנהל פנימיית "בני ברית" ירושלים, אשר פרש מן הוועדה לאחר שנה זו.

בתחילה שימשה כיושבת ראש ועדת המשנה עו"ד תמר מורג, סגנית יו"ר הוועדה, שהניחה את המסד לעבודת ועדת המשנה. בהמשך, עקב נסיעתה לשנת שבתון, נטלו על עצמם את תפקיד יושבות הראש פרופ' רמי בנבנישתי ועו"ד רינת וייגלר, שהובילו את עבודת ועדת המשנה עד לסיומה.

לצידם פעלה מרכזת הוועדה, עו"ד תמר פלדאמיר מן המועצה הלאומית לשלום הילד, אשר ריכזה את עבודת ועדת המשנה מן ההיבט המחקרי והארגוני כאחד.

#### 3.2 אופייה של ועדת המשנה

ועדת המשנה פעלה כגוף מקצועי ואוטונומי אשר ניהל את דיוניו בצורה חופשית, פתוחה ועניינית. חברי הוועדה הגיעו מדיסציפלינות שונות ועם פרספקטיבות שונות ביחס לנושאים שנידונו על ידי ועדת המשנה. הדיונים הפתוחים אפשרו לחברים להיחשף לפרספקטיבות ולגישות השונות ביחס לסוגיות שנידונו בוועדה, ובמרוצת הדיונים ניתן היה להצביע על השפעות הדדיות ושינויים בהתייחסות לנושאים שחלו בקרב החברים.

עם סיומה של עבודת הוועדה חשו כל חברי ועדת המשנה כי העבודה המשותפת הדגישה את החשיבות הרבה בקיומו של הדיאלוג הבינדיסציפלינרי, וזיהו את תרומתו ואת חשיבותו בגיבוש כל חוק. שכן, חוק הוא כלי משפטי המשקף תכנים הבאים גם מעולמות תוכן חיצוניים לעולם המשפט.

#### ועדת המשנה הניחה בבסיס דיוניה את הנחות העבודה הבאות:

א. נקודת המוצא לדיון היתה הוראות האמנה, וזאת בהתאם לכתב מינויה. על כן, לא ראתה עצמה הוועדה כבולה לדיון הקיים. יחד עם זאת, בכל הקשר והקשר בחנה ועדת המשנה את הדין הקיים ואת הצורך לשנותו, וביטאה את הדברים בגוף ההצעה.

ב. ועדת המשנה ראתה בדיוניה את טובת הילדים ועניינם כמוקד עשייתה והחלטותיה. בהתאם לכך ראתה עצמה משוחררת משיקולים ארגוניים, המאפיינים לעתים ועדות הפועלות מתוך המערכת. בעניין זה ראו עצמם חברי ועדת המשנה כאנשי שליחות וכבעלי אחריות כבדה, בראש ובראשונה כלפי הילדים שאת עניינם ביקשו לקדם. יחד עם זאת, בהמליצם על הרצוי, נקטו חברי הוועדה משנה זהירות, מתוך מודעותם למכלול ההשלכות האפשרי של כל המלצה מהמלצותיהם.

ג. להבדיל מתחומי חקיקה אחרים בישראל, תחום ההשמה החוץ ביתית זכה להתייחסות חלקית בלבד בחקיקה, וגם התייחסות זו לא עודכנה בעשרות השנים האחרונות. בהתאם לכך, נדרשה ועדת המשנה בעבודתה להסדיר כמעט מן היסוד את החקיקה שתחול על מכלול ההיבטים הנוגעים לילדי ההשמה החוץ ביתית. בעניין זה ראתה ועדת המשנה חשיבות רבה להסדרת תחום זה בחקיקה ראשית, כפי שיפורט בהמשך.

ד. נושא תקצוב הצעת החוק עמד לנגד עיני חברי ועדת המשנה בעת דיוניהם. לאורך הדיונים חשו עצמם כמפורט מעלה מחויבים לטובת הילד כציר מנחה, ועל כן לא גרעו מן העולה ממנה בשל שיקולים תקציביים. יחד עם זאת, בעת התוויית הוראות אשר בצידן השלכה תקציבית נתנו חברי ועדת המשנה דעתם להיבט התקציבי בין השיקולים ששקלו בעת גיבושן. אחד מן החששות שעלו בתהליך העבודה היה שקביעת הוראות שבצידן עלות תקציבית משמעותית יותר עלולה לסכל את הצעת החוק כולה. בעניין זה מבקשים חברי ועדת המשנה להדגיש כי הוראות רבות וחשובות בהצעה **אינן** כרוכות בעלויות תקציביות. באשר להוראות אחרות שבצידן עלות תקציבית מבקשים הם להצביע על אחריותה של המדינה, ובמרכזה של משרד האוצר, לאפשר למשרד העבודה והרווחה ליישם את אחריותו באשר לביצוע הוראות אלה. כך תקיים מחויבות המדינה כלפי ילדי ההשמה החוץ ביתית. ככל שקיים קושי בגיוס המקורות התקציביים להוראות אלו ואחרות יש לקיים בחינה מקצועית רצינית בדבר עלויותיהן, בדבר חלוקת הנטל בקיומן בין כל הגורמים הרלבנטיים ליישומן (לרבות משרדי הממשלה השונים והרשויות המקומיות), לחיסכון שעשוי להתהוות בגין מימוש אותן הוראות בסעיפים תקציביים אחרים ולמנגנונים שאותם ניתן להפעיל כדי לאפשר מימושו וביניהם, ככל שקיים הכרח בדבר, מנגנונים של יישום הדרגתי של אותן הוראות. ויודגש – חובת המדינה כלפי ילדי ההשמה החוץ ביתית מחייבת את המדינה שלא לגרוע מיישום הוראות הצעת החוק כולה רק בשל קושי ביישום הוראה מהוראותיה ובעניין זה על המדינה לפעול באחריות רבה.

ה. ועדת המשנה לא הוסמכה לבחון ולטפל במכלול ההיבטים הנוגעים לילדים במסגרות ההשמה החוץ ביתית. תפקידה הצטמצם בעיקר למישור המשפטי של הצעות ושינויים בחקיקה, לצורך התאמת החקיקה הקיימת לאמנה ולעקרונות נוספים שזוהו על ידה כרלבנטיים לתחום עיסוקה. עם זאת, הוסמכה הוועדה על-פי כתב מינויה, להצביע בצד המלצותיה החקיקתיות, על סוגיות הדורשות עשייה או פתרון בכלים אחרים וביניהם כלים של: תכנון, עיצוב מדיניות, אכיפה ומתן שירותים, וזאת במטרה להביא ליישום מלא של המלצותיה החקיקתיות ושל הוראות האמנה. על סוגיות אלו עמדה ועדת המשנה תוך כדי עבודתה, והן מופיעות בסופו של כל פרק במבואות לדוח זה תחת הכותרת "המלצות לבר חקיקתיות".

ו. ועדת המשנה פעלה במסגרת אילוץ זמן ומשאבים אשר גברו בעיקר בשנה האחרונה לעבודתה. בשנה זו דנה ועדת המשנה בנושא הפנימיות. הידיעה על קיצור משך עבודתה חייבה את ועדת המשנה להיערכות עבודה מחודשת. במסגרת זו היו החברים מודעים לכך שלא יוכלו לדון בכל הסוגיות הייחודיות לתחום הפנימיות. על כן, החליטו להשקיע מאמצים בקביעת העקרונות הנדרשים לחול בכל תחום ותחום, באופן שיתווה מסגרת כללית לעשייה, ויותר מקום להסדרות פרטניות ככל שיידרשו בהמשך. בנוסף, אין ספק שלו היה בידי הוועדה זמן רב יותר לפעילותה, ניתן היה לקיים דיונים נוספים עם גורמים מקצועיים נוספים, ארגונים שונים, ילדים ובני משפחות, ועוד. אולם, במסגרת משאביה המצומצמים עשתה ועדת המשנה ככל יכולתה לאזן בין הרצון להרבות בדיאלוג עם הגורמים השונים, לבין הצורך להגיע להכרעות, במטרה לגבש הצעת חוק ראוייה והולמת.

### 3.3 תהליך עבודת ועדת המשנה

ועדת המשנה פעלה במשך כארבע שנים, כשחבריה נוטלים בעקביות ובהתמדה ראוייה להערכה חלק פעיל בכל פעולותיה: השתתפות בדיונים, הכנת חומרי רקע לשיבות, גיבוש סעיפי ההצעה, ראיונות עם אנשי מקצוע שונים וסיוורם במסגרות השונות.

ועדת המשנה קיימה 61 ישיבות של מליאתה, וכן עוד מספר ניכר של ישיבות בין קבוצות של חברים מבין חבריה. הישיבה הראשונה נערכה ביום 23.1.98 וישיבתה האחרונה התקיימה ביום 24.12.02.

#### 3.3.1 שלבי העבודה

ניתן לזהות שלושה שלבים עיקריים בעבודת ועדת המשנה:

א. **לימוד והעשרה, הבניית דרך העבודה** – בשנה הראשונה לעבודתה ייחדה ועדת המשנה את דיוניה ללימוד והעשרה בתחומים הנוגעים לעבודתה וביניהם: הוראות האמנה, הוראות משפט במדינות אחרות אשר עשויות

לשמש כמודל להמלצות החקיקה של ועדת המשנה (בעיקר מאנגליה ומארצות הברית), מצב האומנה בישראל, קשייה וסוגיות הדורשות שינוי בהסדרתה, ועוד.

במהלך שנה זו נפגשה ועדת המשנה עם מגוון גורמים חיצוניים – מן השטח, מן האקדמיה וממטה משרד העבודה והרווחה – אשר העשירו אותה בידיעותיהם ובעמדתם לגבי סוגיות מרכזיות אשר על סדר יומה.

גם חברי ועדת המשנה, אשר כל אחד ואחד מהם הביא עימו ידע מקצועי ייחודי ועמדות בסוגיות אשר על סדר יומה של הוועדה, העשירו את חבריה בסקירות שנתנו בנושאים הנדונים.

במהלך שנה זו גיבשה ועדת המשנה את דרך עבודתה והחליטה להתחיל את דיוניה בנושא האומנה. ההחלטה לפתוח את הדיונים בסוגיה זו הושפעה בעיקר מקיומה של טיוטת הצעת חוק בנושא אומנה אשר היתה בשלבי גיבוש באותה עת<sup>10</sup>. חברי ועדת המשנה סברו שכדאי יהיה לנצל את התשתית הקיימת ואת המומנטום שנוצר בעקבותיה.

**ב. אומנה** – כאמור, ועדת המשנה החלה דיוניה בסוגיית האומנה. במסגרת עבודתה על סוגיה זו הרחיבה ועדת המשנה את היכרותה עם הידע הרלבנטי על אודותיה בישראל ובארצות אחרות. כמו כן, קיימו צוותים של חברי ועדת המשנה מפגשים עם משפחות אומנה לשם קבלת התייחסותן לסוגיות המטרידות אותן, ולסוגיות שהיו על סדר יומה של הוועדה. במהלך העבודה על נושא האומנה הפיצה ועדת המשנה את מכתבה הראשון לגורמים חיצוניים העוסקים בתחום, ובו בקשתה לקבל את התייחסותם בכתב לשורה של סוגיות הקשורות לאומנה, לפנימיות ולהשמה החוץ ביתית בכללה. התגובות הרבות שנתקבלו מן הגורמים שאליהם פנתה הוועדה הובאו לעיון חברי ועדת המשנה ותרמו תרומה משמעותית לגיבוש עמדותיה בנושאים השונים. במסגרת שלב זה פנתה ועדת המשנה גם לציבור הרחב ולציבור הילדים באמצעות מודעה בעיתונות, כפי שיפורט בהמשך.

כמו כן, השתתפו שלוש מנציגות ועדת המשנה בסיור לימודי באנגליה ובסקוטלנד, שכוון להעמקת הידע של הוועדה על אודות חוקי הילדים הנוהגים שם, יישומם והלקחים הנובעים ממנו. רשמי הסיור הובאו בפני ועדת המשנה ותרמו תרומה חשובה לדיוניה.

במהלך דיוניה בנושא האומנה נוכחו חברי ועדת המשנה כי סוגיות רבות שבהן דנו משותפות למעשה לכלל ההשמות החוץ ביתיות. בהתאם לכך החלט לפתוח את הצעת החוק בפרק עקרונות כללי, אשר יחול על כל סוגי ההשמות החוץ ביתיות.

לאחר תקופה ממושכת של עבודה גיבשה ועדת המשנה הצעה, אשר כיסתה את מרבית הסוגיות הנוגעות לילדים החיים במסגרת השמה של אומנה.

בשלב זה ביקשה ועדת המשנה לשוב ולקבל התייחסותם של גורמים חיצוניים לטיטת הצעתה כפי שגובשה עד אז, ולסוגיות אשר לדעתם ראויות להיכלל בה אף ביחס לפנימיות. גם הפעם זכתה להיענות גבוהה, וקיבלה תגובות ממגוון רחב של גורמים אשר הוסיפו לתרום את תרומתם לשיפור ההצעה.

לאחר עיבוד התגובות להצעה סיימה ועדת המשנה את עיקרי הדיון בנושא האומנה, ואת חלק מן הדיון שנגע לעקרונות כלליים בהשמה החוץ ביתית. בשלב זה החליטה ועדת המשנה שלא להוציא תוצר חלקי בנושא האומנה. זאת, מכיוון שראתה חשיבות בהצגת תוצר כולל החל על כל סוגי ההשמות, תחת הצגת תוצרים חלקיים.

בהתאם לכך, פנתה ועדת המשנה לעיסוק בנושא הפנימיות.

<sup>10</sup> בעניין זה ניתן לעיין בסעיף 4.3 לדוח זה המתאר את המצב המשפטי בישראל וכולל אף התייחסות לטיטת הצעת חוק אומנה המאזכרת מעלה.

ג. **פנימיות** – במסגרת העיסוק בנושא הפנימיות העשירה ועדת המשנה את ידיעותיה באמצעות סקירות מקיפות שקיבלה על אודות היבטים עובדתיים ומשפטיים של הסוגיה. בנוסף קיימו חברי ועדת המשנה מפגשים עם מגוון גורמים וביניהם מנהלי פנימיות, צוותים מארגונים המפעילים פנימיות, נציגי משרדי החינוך והעבודה והרווחה. כמו כן, קיימו חברי הוועדה יום סיור בכמה פנימיות מסוגים שונים, מתוך מטרה להתרשם מן השטח בעניין זה ולהיפגש במישרין עם צוותי הפנימיות והילדים השוהים שם. כפי שצוין, עקב אילוצי זמן ומשאבים, נאלצו חברי ועדת המשנה להסתפק במספר מפגשים קטן מכפי שהיו רוצים, ולהשלים את החסר בעזרת חומרים כתובים ושיחות טלפוניות.

בכל העת הזו המשיכה ועדת המשנה בעיבוד הצעת החוק שלה. במסגרת העיבוד של ההסדרים הראויים להיכלל בהצעה בעניין הפנימיות, נוכחה ועדת המשנה שנית, הפעם ביתר עוצמה, כי המכנים המשותפים לכל סוגי ההשמות רבים על המבדיל ביניהן. תובנה זו לא היתה נחלת חברי ועדת המשנה בתחילת עבודתם, ומצביעה על התהליך המשמעותי שעברו במהלכה. במסגרת תהליך זה יישמו חברי ועדת המשנה הלכה למעשה את רוח האמנה והוראותיה, בכל הנוגע לתפיסת הילד, מעמדו והבאת ביטוי לזווית הסתכלותו על הדברים. בהתאם לכך, גילו החברים, כי מזווית ייחודית זו, הצטמצם הצורך לעמוד על השונות שבין המסגרות השונות, וגבר הצורך לעמוד על המשותף להן. זאת, בהתאם לתפיסה הרואה חשיבות ביצירת חקיקה קוהרנטית אשר בה שזורים עקרונות אחידים על פני רצף אחד.

בהתאם לכך התהוותה על ידי החברים הצעת חוק הכוללת פרקים מרובים הנוגעים לכלל סוגי ההשמות, ופרקים מספר העוסקים בסוגיות ייחודיות למסגרות ההשמה המסוימות.

אחת מן ההכרעות שקיבלה ועדת המשנה לאורך עבודתה נגעה ל**היקף הצעת החוק** שגובשה על ידה: כאמור, עמדו לנגד עיני ועדת המשנה חוקי הילדים האנגלי והסקוטי. חוקים אלו הציגו גוף חקיקה מפורט וסדור וכן ארוך מכפי המקובל במרבית גופי החקיקה בישראל.

במהלך כל עבודתה נתנה ועדת המשנה דעתה ליתרונות ולחסרונות שביצירת חוק ארוך ומפורט. חברי הוועדה נתנו דעתם לצורך לעגן כל נושא שבו דנו בחקיקה ראשית, בחקיקת משנה או בנהלים פנימיים. בסופו של דבר העמידה ועדת המשנה הצעת חוק ארוכה יחסית. מודל זה המוצג בזאת על ידה אינו מקרי ומבטא כמה הכרעות:

ועדת המשנה ביקשה לרכז בחקיקה ראשית את **מכלול** ההוראות אשר לדעתה מהוות חלק ממחויבות המדינה כלפי ילדי ההשמה החוץ ביתית על-פי האמנה, וכמתחייב מטובתם, על-פי פרשנותה. הצגת מכלול זה היוותה בין היתר יישום של התפיסה ההוליסטית, הכוללנית, העומדת ביסוד האמנה. על-פי תפיסה זו מוסדרים במסמך אחד מכלול תחומי החיים של הילדים ומכלול זכויותיהם. כנגד אלו מוצגות מכלול חבובות המדינה והגורמים האחרים החבים ביישומן. הצגת המכלול במסמך אחד אינה טכנית בלבד. מיישמת היא תפיסה מהותית המתייחסת לילד מתוך נקודת מבט, המכבדת את מכלול מאפייניו, צרכיו וזכויותיו, והכל שלא מתוך נקודת המבט של המערכת המציבה במוקד את החלוקות הארגוניות והבירוקרטיות שבין בעלי החבובות השונים.

יתרה מכך, התפיסה ההוליסטית מחייבת התבוננות בכל הוראה מהוראות האמנה או במקרה זה, הצעת החוק, כחלק ממכלול שבמסגרתו מתקיימים יחסי גומלין בין ההוראות השונות. יפים הדברים במיוחד בכל הנוגע לעקרונות האמנה, ובהתאמה, לעקרונות הצעת החוק המופיעים בפרקי הפתיחה שלה, והחלים בכל הקשר ובעניין יישום של כל הוראה מהוראותיה. כך למשל, אין לקרוא את העיקרון בדבר טובתם של ילדים לחיות עם הוריהם בלא להחיל עליו את עיקרון טובת הילד, המחייב בחינת עיקרון זה על מאפייניו של הילד המסוים שבעניינו מתקבלת החלטה.

עיגון ההוראות בחקיקה ראשית נבע גם מערכה הייחודי של חקיקה זו, במובחן מחקיקת משנה ובוודאי מנהלים פנימיים. זאת, הן ברמה ההצהרתית רבת התוקף והתפוצה והן ברמה האופרטיבית בכל הנוגע לאפשרות לשנות חקיקה זו, להביא לתקצובה הראוי ולקדם את אכיפתה. זאת בין היתר גם על רקע המציאות



שבמסגרתה קיימות הוראות הנוגעות לילדי ההשמה החוץ ביתית המעוגנות בנהלים פנימיים ובתקנות, שיישומן בפועל אינו מספק.

בנוסף, ראתה ועדת המשנה יתרון בהעמדת מסמך אחד כוללני על פני שורה של מסמכים בעלי תוקף משפטי שונה, המופיעים במקומות שונים. ועדת המשנה ביקשה להביא למצב שבו יהיו כל אנשי המקצוע הפועלים במערך ההשמה מודעים לתפקידם, לעקרונות המנחים את יישומו הלכה למעשה ולמכלול ההוראות הנוגעות אליו. הואיל וקיומן של הוראות שונות הפזורות במגוון מסמכים (תע"ס, תקנות וחוקים) לא הביא לעשייה הנדרשת בפועל מהוראות אלו, מצאו חברי ועדת המשנה חשיבות בבחינתה של דרך אחרת להבאה בפועל ליישום ראוי של מחויבות המדינה כלפי ילדי ההשמה החוץ ביתית. דרך זו הינה העמדת מכלול ההוראות המרכזיות לעשייה בתחום זה בגוף חקיקה אחד. התקווה היא כי מסמך כוללני אחד יקל על אנשי השטח את ידיעת החוק ועל כן גם את יישומו, אף אם לימודו הראשוני יצריך מפאת אורכו משך זמן ארוך יותר. חברי ועדת המשנה ראו חיסרון בהעמדת מסמך המחייב את מפעיליו לפנות לשורה של מסמכים אחרים כדי להבין את מחויבותם על-פיו.

הצעת החוק, אף אם ארוכה היא, מציגה באופן ברור, בהיר ומלא את העקרונות, החבויים, האחריות והתפקידים של מכלול הגורמים הפועלים במערכת ובכך ערכה וייחודה.

רשימת הגורמים החיצוניים המקצועיים שעומים נפגשה והתכתבה ועדת המשנה מצרפת **כנספח א'** לדוח זה.

### 3.3.2 דיאלוג עם נציגי משרד העבודה והרווחה

חברי ועדת המשנה ייחסו חשיבות רבה לקיום דיאלוג שוטף עם נציגי משרד העבודה והרווחה במשך עבודתם. הואיל והמשרד הוא הגורם המרכזי אשר עתיד להפעיל את החוק המוצע, הכירו חברי ועדת המשנה בחשיבות מעורבות נציגיו בתהליך גיבוש ההצעה. זאת, כדי לעמוד על השקפתם בעניין ההצעה ותכניה וכדי להסתייע במומחיותם ובניסיונם הרב.

בנוסף, כחלק מלימוד לקחי הניסיון האנגלי והסקוטי הכירה הוועדה בחשיבות היכרות השטח עם תכני ההצעה, הבנתם על ידי הגורמים השונים הפועלים בו והטמעתם על ידו. בעניין זה, סברה כי תחילתו של תהליך ההטמעה מצוי בתהליך גיבוש גוף החוק עצמו. עם זאת, במהלך כל הדיאלוג עם נציגי המשרד הקפידו חברי ועדת המשנה להבהיר כי הם רואים עצמם עצמאים לחלוטין בבחירת דרכי עבודתם והמסקנות שבכוננתם לאמץ.

חברי ועדת המשנה זכו לשיתוף פעולה פורה של אנשי המשרד.

במסגרת זו התקיימו שני מפגשים<sup>11</sup> עם צוות רחב מן המשרד, שכלל נציגים של השירות לילד ולנוער, של האגף לטיפול באדם המפגר ושל אגף השיקום.

כן קיימו חברי הוועדה מפגשים אישיים עם נציגים שונים של המשרד – מן המטה ומן השטח – ובראשם המפקחת הארצית על האומנה והמפקחים הארציים על הפנימיית.

נוסף על האמור, קיבלה ועדת המשנה את התייחסותם בכתב של נציגים מצוות המשרד לטיטת הצעת החוק במהלך גיבושה, ולסוגיות שעמדו על סדר יומה של הוועדה.

חברי הוועדה ראו חשיבות רבה בדיאלוג הפורה שהתהווה עם המשרד וחשו כי היתה בו תרומה משמעותית ביותר לעבודתם. בהינתן קרקע פורייה זו, מקווים הם, כי המשרד, אשר היה שותף לגיבוש ההצעה ואשר עתיד להיות הגורם המרכזי שיפעילה, יסייע בהבאתה לכלל מימוש בהקדם האפשרי ובצורה הטובה ביותר.

<sup>11</sup> מפגש ראשון התקיים ביום 16.1.00 ומפגש שני התקיים ביום 17.1.02.

### 3.3.3 דיאלוג עם נציגי משרד החינוך

עם המעבר לדיון בנושא הפנימיות היתוסף לגורמים שעימם ביקשה הוועדה להיוועץ ואותם ביקשה לשמוע המינהל לחינוך התיישבותי במשרד החינוך, שאחראי על הפנימיות הנמצאות באחריות משרד זה. הואיל ולמעלה משליש מן הילדים המושמים במסגרות של השמה חוץ ביתית<sup>12</sup> מושמים במסגרות הנמצאות באחריות משרד החינוך, ראתה ועדת המשנה חשיבות רבה בקיום דיאלוג עם נציגי המשרד המופקדים על פנימיות אלו.

במסגרת זו קיימה ועדת המשנה מפגשים אישיים ושיבות עם צוות המינהל לחינוך התיישבותי ועם העומד בראשו, וקיבלה מהם חומר כתוב רלבנטי וחשוב. כמו כן העבירה הוועדה לעיון צוות המינהל ולתגובתו את טיוטת הצעת החוק, שהועברה גם להתייחסות יתר הגורמים החיצוניים שעימם עבדה. טיוטת ההצעה הועברה גם לעיון היועצת המשפטית של משרד החינוך.

צוות המינהל חשף בפני ועדת המשנה זווית הסתכלות שונה בעניין הפנימיות מזו שאליה נחשפו חברי הוועדה עד למפגש עם צוות זה. במיוחד תרמו המפגשים עם צוות המינהל לגיבוש תובנות הוועדה ולהכרעותיה בכל הנוגע לסוגיית תחולת החוק.

### 3.3.4 עבודה עם ועדת המשנה בנושא רצף ההגנה

ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית פעלה כאמור במסגרת תחום הילד ומשפחתו, אשר בו עסקו מלבדה שתי ועדות משנה נוספות. אחת מהן היתה ועדת המשנה בנושא רצף ההגנה. ועדת משנה זו כוננה במטרה לבחון את מכלול ההסדרים הנוגעים לרצף ההגנה על ילדים בסיכון, בכל היבטיו ושלביו עד לשלב הוצאתם מבתם, אשר נדון על ידי ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית.

מתחילת הדרך היתה הוועדה מודעת לנקודות ההשקה הרבות שיש בין שתי ועדות משנה אלו ופעלה לתיאום ביניהן. בנוסף, זיהו צוותי ועדות המשנה עוד בתחילת עבודתם נושאים אשר נמצאו בתווך בין שתיהן. בנושאים אלו נועדו ועדות המשנה לנהל דיונים משותפים.

בסופו של דבר הגיעו ועדות המשנה לדיון משותף רק בסוגיה שכונתה על ידי הוועדה סוגיית "רצף ההחלטה". במסגרת זו נדונו העקרונות שצריכים להנחות את כל הגורמים המחליטים והפועלים לאורך רצף הטיפול בילד בסיכון ובילד הנמצא בהשמה חוץ ביתית. דיונים אלו התבססו בין היתר על ניירות שהוכנו על ידי עו"ד רוברט ליכט-פטרן, שריכז את ועדת המשנה בנושא רצף ההגנה ועל ידי עו"ד תמר פלד-אמיר, מרכזת ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית. את הדיונים בנושא השלימה לבסוף ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית, כמפורט בהצעתה, ואין בהם בהכרח ביטוי מלא לדעות ולעמדות חברי ועדת המשנה בנושא רצף ההגנה.

לסוגיות אחרות שנועדו להיות נידונות במסגרת המשותפת לשתי ועדות המשנה לא עלה בידי ועדות אלו להגיע, והן מקבלות ביטוי בפרק 7 לדוח זה העוסק ב"נושאים נוספים לבחינה ולהסדרה".

### 3.3.5 השתתפות ילדים בעבודת ועדת המשנה

במסגרת יישום עיקרון השתתפות הקבוע בסעיף 12 לאמנה שמה לה הוועדה עוד בראשית דרכה את המטרה ליישם את העיקרון בתהליכי עבודתה.

ועדת המשנה ראתה חשיבות רבה בקבלת עמדות ילדים לסוגיות אשר על סדר יומה, בהיות הילדים "הלקוחות" המרכזיים של המלצות החקיקה אשר היא עתידה לגבש ונשוא המלצות אלו. בכך ביקשה ועדת המשנה לכבד את הילדים כמי שנושאים בקרבם את החוויה הסובייקטיבית האישית שלהם בתהליכי ההשמה, ולנסות ללמוד באמצעותם על חוויה זו וממנה. כן ביקשה ליתן בידם את הזכות להשפיע על תהליכים אשר יניבו בבוא העת חוק אשר עתיד להשליך על חייהם או על חיי ילדים אחרים החיים במסגרות דומות.

משימת שיתוף הילדים לא היתה פשוטה כלל ועיקר. זאת, הן מפאת **חדשנותה** – לא עלה בידי הוועדה למצוא בתחילת הדרך מדינות שקיימו תהליכים של השתתפות ילדים בעבודת חקיקה שהתנהלה בהן וללמוד מניסיון, והן מפאת **המשאבים** שהצריכה, שהיו מרובים יחסית נוכח היעדרם של כלים זמינים ומוכרים ליישום העיקרון בהקשר החקיקתי.

### **בהתאם לאמור פנתה ועדת המשנה לשני אפיקים מרכזיים:**

פנייה לציבור הילדים בבקשת התייחסותם לסוגיות הנוגעות לחיים בהשמה החוץ ביתית, ופרויקט להשתתפות ילדים בעבודת ועדת המשנה.

#### **א. מודעה בעיתונות לציבור הכללי ולציבור הילדים בפרט**

במהלך השנה השנייה לעבודתה פרסמה ועדת המשנה מודעה בעיתונים היומיים בשפה העברית והרוסית ("ידיעות אחרונות" ו"הארץ" – 3.9.00, "וסטי" – 14.9.00) ובה קריאה לציבור הרחב לרבות ציבור הילדים לבוא ולהביא בפניה את עמדותיו בסוגיות שונות הנוגעות לתחום ההשמה החוץ ביתית.

ועדת המשנה היתה ערה לכך כי פרסום המודעה בעיתונים היומיים אין בו כדי להביא לידיעת כל אוכלוסיית הילדים, אשר לא כולה ובפרט לא בגיל הרך, קוראת את העיתונים היומיים. בהתאם לכך ערכה מודעה מיוחדת לילדים, המותאמת אליהם מבחינת עיצובה ונוסחה, ופרסמה מודעה זו בעיתון הילדים "מעריב לנוער".

נוסח המודעות מצורף בזה **כנספח ב'** לדוח זה.

המודעות הניבו תגובות חשובות מציבור מגוון של אנשים, וביניהן תגובות מרגשות וחשובות מילדים בגילאי בית הספר היסודי, החיים במשפחתון. מכתבי הילדים אל ועדת המשנה האירו זווית ייחודית שאותה ניתן לקבל רק מילדים החווים באופן אישי את חוויית ההשמה החוץ ביתית. תרומתם המשמעותית והייחודית של ילדים אלו נצפתה על ידי ועדת המשנה בשניים: בהצגת סדר העדיפויות שלהם בעניין מה חשוב עבורם בהשמה – כלומר הצבעתם על סוגיות הנתפסות בעיניהם כחשובות להתייחסות, ובתוכן שבו שיתפו את חברי הוועדה ביחס לאותן סוגיות. החשיפה לתכנים שהובאו מכלי ראשון על בסיס חוויה אישית היוותה מקור מידע חשוב וייחודי עבור ועדת המשנה.

כדי להגביר את היענותם של ילדים ובני נוער לשתף את ועדת המשנה בהשקפתם ובהתייחסותם לתחום ההשמה הסתייעה ועדת המשנה במפקחת הארצית על האומנה ובמפקחים הארציים על הפנימיות, לשם הפצת המודעה לכלל ילדי האומנה ולפנימיות השונות. באופן מצער לא קיבלה ועדת המשנה כל תגובה מילדים ואף לא מאנשי הצוות והאומנים במסגרות ההשמה.

#### **ב. ביצוע פרויקט השתתפות בפנימיות**

במקביל לניסיון להגיע אל ילדים באמצעות התכתבות ביקשה הוועדה, עוד בראשית דרכה, להגיע להידברויות ישירות עם ילדים באשר לעניינים אשר על סדר יומה.

זאת, כדי להשיג שתי מטרות עיקריות:

- לשמוע מן הילדים מה לדעתם הסוגיות שעל הוועדה לעסוק בהן במסגרת התחום שבעניינו נסוב הדיון.
- לקבל את תגובת הילדים לסוגיות אשר מופו על ידי הוועדה כרלבנטיות לנושא.

בסוברה כי מפגש עם ילדים ודיון בסוגיות רגישות כסוגיית ההשמה החוץ ביתית מחייב ידע מקצועי ומשאבים שלא היו בידיה, פנתה ועדת המשנה לעמותת "אשלים" וקיבלה את סיועה בהבניית פרויקט שתכליתו היתה להגיע להידברות עם ילדים החיים במסגרות של השמה חוץ ביתית כמפורט לעיל. בשלב מוקדם של הפרויקט הצטרף אליו גם מכון ברוקדייל אשר הפך לגורם מרכזי בהבניית הפרויקט ובהפעלתו.

בפרויקט זה, כמו גם בפרויקט שבא בעקבותיו ואשר יתואר בהמשך, לא התיימרה ועדת המשנה להגיע לתוצר אשר יוכל להיחשב כמדגם המייצג את כלל אוכלוסיית הילדים הרלבנטית. ועדת המשנה היתה ערה מראשית הדברים למגבלות התקציב והזמן העומדים לרשותה וידעה כי לא תוכל להגיע למדגם מייצג כאמור, ואף לא

שאפה להגיע למדגם זה. לכן כיוונה ועדת המשנה את הפרויקטים להגעה למגוון רחב ככל שניתן של עמדות ילדים ושל נקודות מבט שלהם על סוגיות רלבנטיות, וזאת כדי להעשיר את ידיעתה על אודות הפרספקטיבה שלהם ולזהות סוגיות הדורשות טיפול ואשר לא טופלו על ידה.

באופן מצער פרויקט זה, אשר להפעלתו נבחר הכלי של קבוצות מיקוד, לא הניב את התוצאות המקוות ממנו<sup>13</sup>. בסופו של דבר, על אף תהליכי הכנה ממושכים, עלה בידי מפעילות הפרויקט לקיים קשר עם קבוצת ילדים אחת בלבד, עימה נערכו שלוש פגישות.

יחד עם זאת תרם הפרויקט תרומה בתובנות שהושגו בעקבותיו ובמידע סדור שהעמיד בכמה מישורים:

- סקירת ספרות רלבנטית לפרויקט ההשתתפות
  - סקירת התהליך שהתבצע עם גורמים ממשלתיים האחראים על ההשמה החוץ ביתית
  - תיאור הלמידה שנעשתה מהמפגש עם מספר הילדים
- להרחבה על אודות כל אלו ניתן לעיין בדוח המסכם של הפרויקט.

נוכח כל האמור החליטה ועדת המשנה להעמיד פרויקט השתתפות נוסף, בכוחותיה שלה. במסגרת פרויקט זה הפעילה ועדת המשנה עובדת סוציאלית, אשר נדרשה לגשת לכמה פנימיות בעלות מאפיינים מגוונים, כדי להיפגש בהן עם קבוצות של ילדים בגילים שונים ולשוחח עימם על סוגיות רלבנטיות. הפרויקט הופעל במשך תקופה של כחודשיים על ידי גב' טלי רפלד, בהנחיית יו"ר ועדת המשנה פרופ' רמי בנבנישתי ומרכזת הוועדה עו"ד תמר פלד-אמיר.

קדמה לו עבודת הכנה והבניה שנסתייעה גם בתובנות ובלקחים שהושגו מן הפרויקט הראשון, בין היתר כפי שעלו מתוך מפגשים שקוימו עם מי שלקחו חלק בהפעלתו.

במסגרת עבודת ההכנה נערך תיאום עם הגורמים הרלבנטיים במשרד ונתקבל אישורם לביצוע הפרויקט.

### **בסופם של תהליכי ההכנה הובנה הפרויקט ויושם באופן המתואר מטה:**

#### **מסגרות ההשמה שבהן נערך הפרויקט**

בחודשים אפריל-יוני 2002 הופעל הפרויקט בשבע מסגרות השמה שכללו מסגרות חילוניות, דתיות וחרדיות, משפחתונים ופנימיות, מסגרות שיקומיות, חינוכיות וטיפוליות.

#### **מאפייני הילדים שעימם שוחחו במהלך הפרויקט**

סך הכל נערכו מפגשים עם 113 ילדים בני 6–18 מתוכם: 51 בנות ו-62 בנים, 50 ילדים דתיים (49 מתוכם בפנימיות הדתיות) ו-63 חילוניים.

מתוך סך כל הילדים: 18 מהם למדו בכיתות י'-י"ב, 9 בגילאי גן-כיתה ב', רוב הילדים – 86 במספר – היו בני 9–15.

למפעילות הפרויקט לא היה מידע בדבר אופן הגעת הילדים לפנימיות ובקבוצות השתתפו ילדים שהגיעו לפנימיות באופן וולונטרי וילדים שהושמו בהן על ידי רשויות הרווחה, בין בהסכמה ובין בצו.

#### **תהליך העבודה**

א. **איתור המסגרות הנכונות לשתף פעולה והכנת צוותן למפגש עם הילדים:** בסיוע המפקחים על הפנימיות.

<sup>13</sup> תיאור הפרויקט מתבסס על הדוח שלהלן: ד' בן-רבי, ד' ארגוב וא' ברזני "פרויקט ניסיוני – השתתפות ילדים בוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה – דוח מסכם" (אשלים – מכון ברוקדייל, ינואר 2001, פנימי).

ב. **תיאום המפגשים והבניית הקבוצות:** בתחילת הפרויקט נתבקשו מסגרות ההשמה לארגן קבוצות ילדים המחולקות לפי גיל, כאשר בכל קבוצה ישתתפו 10 ילדים, בנות ובנים, שמגוון הילדים יהיה מקסימלי (ילידי ישראל, עולים, מספר שנות ותק שונה בפנימייה וכו'). בהמשך – מתוך הפקת לקחים – הוקטנו הקבוצות לכ־7 ילדים. בתחילת הדרך נערכו שיחות עם ילדים צעירים ביותר (גילאי גן־כיתה ב'), בהמשך היה מבנה הקבוצות לפי הפירוט הבא: תלמידי ג'ו', תלמידי ז'ט' ותלמידי י"ז"ב.

#### ג. **המפגש:**

עם כל קבוצה קיימה מפעילת הפרויקט לפחות מפגש אחד. השיחות עם הילדים התנהלו בשתי צורות: כרטיסי שאלות ומשימות שהוכנו מראש, ושיחה חופשית. באחת מן המסגרות נפגשה מפעילת הפרויקט עם כל נערה לשיחה אישית.

#### ד. **סוגיות**

הסוגיות שאליהן התייחסו הילדים במהלך המפגשים עימם היו רבות ומגוונות וכללו את הנושאים הבאים: תנאים פיזיים, בילוי שעות הפנאי, בית הספר, סדר היום, דמי כיס, תורנויות, קשר עם המשפחה, ביקורים, תחושת פרטיות וביטחון, קשר עם המדריכים/הורי הבית, עונשים, טיפול בילד חולה, מנגנוני תלונה וכתובות לשיחה, יכולת הבחירה, תהליך הקבלה לפנימייה/משפחתון, תהליך עזיבת הפנימייה/משפחתון והתייחסות לשינויים שנתבקשו על ידי הילדים.

התייחסויות הילדים לנושאים אלו היו רבות ומרתקות. בדברי ההסבר לסעיפים המעגנים התייחסות לדברים שנמסרו לוועדה על ידי הילדים, מובאת התייחסותם הרלבנטית.

כמו כן ניתן לעיין בדוח המסכם של הפרויקט המצורף **כנספח ג'** לדוח זה וללמוד ממנו על העולם אשר נחשף מדברי הילדים<sup>14</sup>.

### **הפעלת הפרויקט במגזר הערבי**

ועדת המשנה ביקשה ליישם את הפרויקט המתואר גם במגזר הערבי. מיעוט הזמן והמשאבים שעמדו לרשותה לא אפשרו הפעלת הפרויקט בהיקף כפי שהיתה ועדת המשנה מעוניינת להפעיל. יחד עם זאת עלה בידי ועדת המשנה להגיע לפנימיית בנות אחת של המגזר הערבי שבה נפגש סטודנט לעבודה סוציאלית מטעם ועדת המשנה, מר סאלח שייני, עם מספר קבוצות של בנות המתגוררות בפנימייה. מפגשים אלו, גם אם היו מצומצמים בהיקפיהם, הוסיפו והעמיקו את מודעותם וידעיותיהם של חברי ועדת המשנה להשקפות ולתחושות הילדים המתגוררים בפנימיות ותרמו לגיבוש מסקנותיהם. דיווח על המפגשים הוגש לחברי ועדת המשנה ותכניו נלקחו בחשבון במסגרת עבודתם.

### **עיבוד הדוחות לתוך עבודת ועדת המשנה**

ועדת המשנה עיבדה את האמור בדוחות המסכמים של פרויקט ההשתתפות לתוך דיוניה והתחשבה בעמדות הילדים בעת ששקלה התייחסותה לסוגיות שונות ובעת שגיבשה המלצות החקיקה על אודותן.

לדברי הילדים הוענק משקל ראוי בכל הקשר. חשוב לציין שאין משמעות הדבר כי לאחר שקילתם בהכרח נתקבלו או קיבלו ביטוי מעשי במסקנות ועדת המשנה. זאת, הואיל וחלק מהתייחסויות הילדים אינן נוגעות לחקיקה אלא לתחומים כגון עיצוב מדיניות או אכיפה. כמו כן, על אף חשיבות דברי הילדים, לא תמיד היתה להם בכורה על עמדות או מידע אחר שעמד לנגד עיני ועדת המשנה. במובן זה יוחס לדבריהם משקל באופן דומה למשקל שיוחס על ידי ועדת המשנה לדעות ולעמדות של גורמים אחרים שהובאו בפניה, תוך התחשבות בדרך השגתן ובמשקלן היחסי בהתחשב בעובדה שלא ייצגו באופן סטטיסטי את דעת כל ילדי ההשמה.

**בסיכומו של פרויקט זה חשה ועדת המשנה במשנה תוקף את חשיבות התקיימותו:** ראשית, הואיל וחברי ועדת המשנה נחשפו לתמונת חיים אותנטית, סובייקטיבית וייחודית במאפייניה אלו, באופן ובהיקפים שאליהם לא נחשפו קודם לכן במהלך עבודת ועדת המשנה. לתמונה זו היה ערך רב בהארת נקודות להתייחסות ועדת המשנה ובהארת זוויות התבוננות אחרות על נקודות שכבר היו על סדר יומה.

שנית, ועדת המשנה נחשפה למציאות מורכבת ולעתים קשה אשר חשוב לכל העוסקים במלאכת הטיפול בילדים החיים בהשמה חוץ ביתית להיות מודעים אליה על רבדיה השונים. דווקא מתוך מודעות למגבלות כוחו של הכלי החקיקתי חשה ביתר שאת ועדת המשנה בעקבות הדוח המסכם של הפרויקט את החשיבות שדברו יובא בפני הרשויות המתאימות במדינה ומטעמה, למען יקיימו בחינה מעמיקה ומקיפה יותר של האמור בו, ויפעלו ככל שנדרש לשם תיקון הטעון תיקון, אף בטרם יחוקק חוק ההשמה.

שלישית, ועדת המשנה נחשפה לכלי ההשתתפות ככלי חשוב וחיוני לכל מחוקק הבא להסדיר חקיקה בתחומים שיש בהם להשליך באופן משמעותי על חיי ילדים.

ועדת המשנה הצטערה על שלא היה בידיה להגיע למגוון ולכמות רחבה יותר של ילדים, אך מקווה כי יהיו ממשיכים להתחלטה בכיוון זה הן בקרב השותפים להליכי החקיקה והן בקרב קובעי המדיניות ומפעיליה בשטח.

## 4. הצעת חוק השמה חוץ ביתית של ילדים, התשס"ג – 2003

### 4.1 עקרונות ההצעה

ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית מונתה כדי לקיים בחינה מעמיקה של מכלול ההיבטים הנוגעים להסדרי ההשמה החוץ ביתית בישראל, לאור הוראות האמנה ועקרונותיה. במרכז עבודתה התמקדה ועדת המשנה בבחינת מכלול ההסדרים הנוגעים לילדים החיים במסגרות האומנה והפנימיות.

על רקע האמור בפרק הקודם ביקשה ועדת המשנה ליישם בעבודתה את תפיסת הרצף שגיבשה ועדת המשנה בתחום הילד ומשפחתו, על עקרונותיה המהותיים והפרוצדורליים.

תפיסת הרצף השליכה על התבוננות חברי הוועדה על כל סוגיה שבה עסקו. בהתאם לה נסקרה כל סוגיה על רקע המכלול, על רקע מיקומה הכרונולוגי והמהותי בתהליך ועל רקע השלכותיה וקשריה עם סוגיות אחרות.

כך יישמה ועדת המשנה במסגרת עבודתה עקרונות כלליים שנקבעו כרלבנטיים לתחום הילד ומשפחתו, בתחום ההשמה החוץ ביתית, וכן גיבשה לעצמה עקרונות ייחודיים לתחום זה.

בין העקרונות שזוהו על ידי ועדת המשנה בעבודתה ועוגנו בהצעה שגיבשה ניתן למנות עקרונות פרוצדורליים כגון: לוחות זמנים וקביעתם, תיעוד ומידע (מתן מידע, אבטחתו וסודיותו), מעקב ובקרה (בין היתר באמצעות ביקורת תקופתית) ועוד.

בין העקרונות המהותיים שיושמו על ידי ועדת המשנה בהצעתה ניתן למנות את היישום של עקרונות האמנה, את יישום עיקרון הכשרים המתפתחים המעוגן באמנה אף הוא תוך יצירת ההתאמות ליישומו בהצעה, את עיקרון חשיבות הקשר עם ההורים הביולוגיים והבטחתו, את עיקרון האחראיות (accountability) ועוד. על כל אלו יבוא הסבר בדברי ההסבר ובפרקים הרלבנטיים בדוח.

לסיכום האמור ביקשה ועדת המשנה להדגיש בהצעתה ובדוח זה את **המסר בדבר חשיבות תפיסת כל מצב, כל שירות, כל טיפול וכל פעולה המתבצעים ביחס לילד בהשמה (וביתר הרחבה – ביחס לילד בטיפול רשויות הרווחה), כחלק ממכלול, הנמצא על פני רצף אחד.** על כל הגורמים הפועלים במערכת לשוב ולהזכיר לעצמם בכל עת כי הסוגיות שבהן הם עוסקים אינן עומדות בפני עצמן ואינן מנותקות ממכלול, כי אם משליכות עליו ופועלות במסגרתו. בהיעדר תפיסה שכזו, קיים חשש כי החלקים השונים של המכלול לא יחברו לתמונה שלמה וטובה עבור הילד.

### 4.2 הכלי החקיקתי

ועדת המשנה ראתה חשיבות בעיגון נושא ההשמה החוץ ביתית בחוק. **בעגנה הנושא בחוק ראתה לעצמה ועדת המשנה שלושה תפקידים עיקריים:**

א. יצירת חקיקה חדשה;

ב. עדכון חקיקה קיימת והשלמתה;

ג. העלאת הוראות תע"ס לדרגת חקיקה ראשית.

א. **יצירת חקיקה חדשה – הסדרה חוקית לסוגיות שאינן מוסדרות כיום בחקיקה (השלמת לקונות**

**(חוסרים) בחקיקה):** הכוונה בעניין זה בראש ובראשונה לתחום האומנה אשר למעט מספר היבטים משניים

בו, לא מוסדר כלל בחקיקה. בעניין זה ראתה ועדת המשנה חשיבות לא רק בעצם הסדרתו בחוק, אלא גם

בעובדה שיהא זה חוק אחד כוללני המתייחס לכל ההיבטים העקרוניים המרכיבים את תחום האומנה, וכן

חוק שיבטא את התפיסה שלפיה האומנה היא חלק ממערך ההשמה בכללותו. בתחום הפנימיות ראתה

לעצמה ועדת המשנה תפקיד חשוב, וזאת על אף קיומה של הסדרה מסוימת להיבטיו בחוק הפיקוח על

המעונות. זאת, בהינתן שחוק זה על תקנותיו מסדיר מראש רק היבטים מצומצמים מאוד הנוגעים לחיי הילדים בפנימיות, ובכך מותיר חוסרים חקיקתיים רבים בתחום זה.

ב. **עדכון חקיקה קיימת והשלמתה – עדכון הסדרות חוקיות קיימות לאור הוראות האמנה ולאור תפיסות היסוד של ועדת המשנה:** גם במקום שבו קיימים הסדרים חוקיים הנוגעים להשמה החוץ ביתית נדרשה ועדת המשנה לבחון הסדרים אלו ולקבל הכרעות בשתי שאלות עיקריות: היש מקום להמשיך עיגון ההסדרה הקיימת היכן שהיא קיימת או שיש מקום להכלילה בתוך חוק ההשמה החוץ ביתית; האם ההסדרה הקיימת דורשת עדכון נוכח תפיסות האמנה והתפיסות המקבלות ביטוי בהצעת חוק השמה חוץ ביתית. דברים אלו אמורים במיוחד ביחס לחוק הפיקוח על המעונות ותקנותיו, שהגיעה העת לבחנם לאור היעד והתפיסות החדשות שנתהוו במרוצת השנים למן חיקוקו, ובמידה מסוימת נכונים הם גם ביחס לחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך – 1960.

ג. **העלאת הוראות המעוגנות כיום בתע"ס לדרגת חוק:** הוראות התע"ס מפרטות שורה של הנחיות והסדרים החלים על סוגיית ההשמה ועל סוגיות נלוות לה. ועדת המשנה מצאה לנכון לעגן חלק מן התכנים המוסדרים בהוראות התע"ס בחקיקה ראשית. זאת בראש ובראשונה מכיוון שראתה חשיבות בהצהרה ברורה על תכנים אלו ועל קביעתם באופן שיחייב את אכיפתם המלאה. הנחיות התע"ס, בהיותן הנחיות פנימיות, אינן כפופות לאותם מגננוני אכיפה כחוק. יתרה מכך, שינוי הנחיות התע"ס קל בהרבה מתהליכי השינוי הקבועים בעניין חוקים, בהיותן כפופות לשיקול דעתו הבלעדי של מנכ"ל המשרד. עובדה זו מעלה חשש שהן לא תבטחנה את היציבות המתבקשת מהוראות הבאות להסדיר סוגיות עקרוניות בתחום ההשמה. כמו כן הוראות התע"ס בחלקן אינן מסודרות ובהירות דיין, לעתים מיושנות, לעתים חלקיות ובכל מקרה דורשות עדכון לאור תכני האמנה ועיבודם על ידי ועדת המשנה. נוכח האמור, ובהינתן שכיום אנשי המקצוע בשטח מונחים בעבודתם במידה רבה על-פי תכני התע"ס, ראתה ועדת המשנה חשיבות רבה בהתוויית גוף ידע ברור ומסודר, שינחה את עבודתם ברוח העקרונות שגובשו על ידה. מלבד האמור, לכשתחוקק הצעת חוק השמה חוץ ביתית של ילדים, תיוותר למשרד מלאכה חשובה בעדכון הוראות התע"ס והתאמתן להוראות חוק זה.

חברי ועדת המשנה היו מודעים ליתרונות הכלי החקיקתי ולחסרונותיו. לכן, בכל סוגיה שנדונה על ידם השקיעו מחשבה רבה ביחס לצורך בחקיקתה וביחס להיקף החקיקה וסוגה המתחייבים מתוכה. ניתן להצביע על מספר גורמים אשר הנחו את החלטות ועדת המשנה בעניין זה:

א. **האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד –** האמנה בתוך הוראותיה מעלה דרישה מפורשת להסדרת הזכויות המעוגנות בה במגוון אמצעים לרבות באמצעים תחקיקתיים **"המדינות החברות ינקטו צעדים נאותים, תחקיקתיים, מינהליים או אחרים למימוש הזכויות המוכרות באמנה זו"** (סעיף 4 לאמנה, ההדגשה שלי – ת.פ.א.).

ב. **המציאות הישראלית בהווה –** המציאות הישראלית כיום, מספקת מענה חלקי בלבד לזכויותיהם של ילדים בסיכון ככלל ושל ילדים החיים במסגרות של השמה חוץ ביתית בפרט. העלייה הגוברת במספר הילדים בסיכון ומצב המשק מגבירים את החשש שהמענים ימשיכו להיות חלקיים גם בעתיד הנראה לעין. מענה חלקי זה נגזר גם מסדרי העדיפויות התקציביים במדינה, אשר אינם ממקמים בהכרח ילדים אלו בראש סדר העדיפויות הלאומי. הנגיסה ההולכת וגוברת בתקציבי הרווחה משליכה באופן טבעי אף על ילדים בסיכון. במצב זה גוברים הלחצים על הסדרה של נושאים חברתיים, כלכליים ואחרים בחקיקה. זאת, במטרה להסתייע בחקיקה ככלי להבטחת הקצאה ראויה של משאבים וככלי המאפשר בקרה ופנייה לרשות השופטת לשם אכיפת זכויות המגיעות על-פי דין.

מתוך מודעות להיבט זה ביקשה ועדת המשנה במקרים מסוימים לעגן בחקיקה הוראות אשר תכליתן להבטיח הקצאה הולמת של משאבים לשם טיפול באוכלוסיית היעד של הצעתה. הוראות אלו עוגנו בהצעה על רקע מודעות של חברי ועדת המשנה להשלכותיהן הכלכליות ולמציאות בישראל. בעניין זה נקטו חברי ועדת המשנה משנה זהירות, אך שמרו על מחויבותם העליונה לטובת הילדים שלשמם גיבשו הצעתם. יחד עם זאת, הם היו מודעים לכך שהבטחת הקצאת משאבים ראויה, שתאפשר העמדת מענים מתאימים בהווה,



תביא בעתיד לצמצום המשאבים הכלכליים אשר יידרשו בתחום זה. המחקר והידע המקצועי מצביעים על כך שבמקום שבו היו מענים מתאימים בזמן הנכון ונעשו פעולות מניעה מקיפות – העלויות הנדרשות לטיפול ירדו עם הזמן.

ג. **מבט צופה פני עתיד** – יש לשער כי בעתיד יתהווה חיזוק של המגמות המתוארות הקיימות בהווה. נראה כי גם בעתיד הנראה לעין, במסגרת המציאות הביטחונית והכלכלית בישראל, תימשך הגריעה ביישום זכויות הילדים בסיכון ואולי אף תגבר. זאת, בין היתר גם על רקע הגידול בהיקף אוכלוסייה זו, בהיעדר מענים מתאימים והשקעה מעטה מדי בתחומי המניעה והאיתור. בנוסף, קיימת מגמה חדשה-ישנה ההולכת ומתעצמת של הפרטת שירותים במדינה וביניהם שירותי הרווחה. על רקע מגמה זו גוברת החשיבות של חקיקה אשר תסדיר באופן מפורש ומחייב את אחריות המדינה ביחס לילדים ולמשפחותיהם, וזאת כדי להבטיח שלא יהא בהפרטה כדי לפגוע בזכויותיהם.

ד. **החקיקה ככלי המסדיר שיתוף פעולה בין גורמים במערכת** – נושא הרווחה מערב בתוכו שורה ארוכה של גורמים: משרדי ממשלה מגוונים, רשויות מקומיות, גורמים פרטיים וציבוריים ועוד. באמצעות החקיקה ביקשה ועדת המשנה לנסות ולהגיע לעקרונות של שיתוף פעולה של מגוון גורמים אלו, ולו רק בצמתים מרכזיים שבהם לעתים נשכח הילד בשל סבך הברוקרטיה הקשור בפועלם. החקיקה יכולה לקדם את התפיסה היוצאת מנקודת מבטו של הילד ולא מנקודת המבט הארגונית של המערכת, ועל ידי כך להבטיח שלא "יפול בין הכיסאות" של המשרדים השונים.

ה. **החקיקה ככלי חברתי** – הכלי החקיקתי ידוע ככלי שיש בו כדי לקדם שינויים חברתיים, הסברה, הפצה והטמעה של תפיסות וערכים, וככלי מכוון ומנחה לגורמים מקצועיים ולקהלי ה"לקוחות", שעומים נמנים הילדים וההורים. חברי ועדת המשנה היו מודעים לכך כי חלקים מן הציבור אינם מודעים לעקרונות האמנה המעמידים את הילד כישות עצמאית בעלת זכויות, או שאינם שותפים מלאים לעקרונות אלו. לכן ביקשו לעשות בחוק שימוש כדי לקדם את מעמד הילד וזכויותיו, ברוח האמנה, ולהביא לשינוי משמעותי בתפיסת מקום הילד ותפקידו בהחלטות המתקבלות בעניינו.

בצד חשיבות החקיקה בעניין זה עמדו לנגד עיני ועדת המשנה גם חסרונות אפשריים של החקיקה. בין אלו ניתן למנות את השרירותיות הטבועה בעצם הצורך להסדיר סוגיה באופן שתחול על קהל רחב ביותר המורכב מפרטים, את המתח התמידי הקיים בין הסדרה שבצידה הכרעה לבין מתן גמישות ושיקול דעת לשטח להתוות תהליכים על-פי התפתחות הדברים; את תחושת הניכור, החשש ואולי אף תחושת העימות הנלווית לעתים לאנשים שנדרשים לפעול לאור חוק או על-פיו ואשר אינם מורגלים בפעולה שכזו, וכן את חוסר היכולת של החקיקה לרדת עד לסופם של כל הפרטים הכלולים במכלול אותו היא מנסה להקיף.

ועדת המשנה ניסתה לצמצם ככל שניתן את החסרונות הגלומים בחקיקה. זאת, בין היתר באמצעות **מספר עקרונות אשר גיבשה הונועים לכלי החקיקתי שהנחו אותה בעבודתה, והם:**

- **הותרת מקום לשיקול הדעת המקצועי של בעלי התפקידים השונים במערכת:** ההסדרה החוקית מטבעה מאפשרת קשת רחבה של אפשרויות באשר למרווח שיקול הדעת המקצועי שהיא מותרת לבעלי התפקידים המיישמים את החוק.

ועדת המשנה בעבודתה ביקשה לכוון ולהדריך את בעלי התפקידים בביצוע תפקידיהם לשם השגת מטרות החוק ויעדיו, ברוח ובהתאם להוראות האמנה ולעקרונותיה וכן לעקרונות אחרים המופיעים בהצעה. יחד עם זאת, כל אימת שבאה להגדיר את סמכויותיהם, תפקידיהם או תחומי אחריותם של בעלי תפקידים בהצעה ביקשה לשמור על מרב שיקול הדעת המקצועי הרלבנטי לתפקידם במסגרת זו ולתחום לו גבולות רק ככל שמתחייב ממחויבות הוועדה, כפי שראתה אותה, להבטחת טובת הילד.

כך למשל, בחירת מסגרת השמה חוץ ביתית עבור ילד נעשית על-פי מדרג המבוסס על הוראות האמנה ועקרונותיה, אך בידי הגורם המחליט בעניין נותר שיקול דעת רחב באשר ליישום העקרונות ובחירת המסגרת אשר תבטיח בצורה הטובה ביותר את טובת הילד.

- **מבנים ארגוניים (אדמיניסטרטיביים):** ועדת המשנה ביקשה שלא להיות כבולה למבנים הארגוניים הקיימים כיום במערכת. זאת, הן ביחס למבנה המערכת בכללותו (למשל: החלוקה לאומנה ולפנימיות ולמפקחים נפרדים בתחום זה וכל הנגזר מכך), הן ביחס למבנים ארגוניים הקשורים לגורמים בתוך המערך (כגון ועדות ההחלטה, ועדות ההשמה וכיו"ב), והן ביחס לבעלי תפקידים והגדרת תחומי תפקידם.

ביחס לכל אלו ביקשה ועדת המשנה לפעול מתוך מחויבות לטובת הילד ולתוצאות שאותן היא מבקשת להשיג ביחס אליה, תוך מודעות למצב הקיים, אך ללא מחויבות לצאת ממנו כנקודת מוצא לדיון. כמו כן, ומשיקולים דומים, ביקשה ועדת המשנה שלא להציע לעגן מבנים ארגוניים חדשים, אלא אם מצאה כי אלו מחויבי המציאות בשל המטרה או היעד שאותו היא מבקשת להשיג ביחס לטובת הילד.

כך למשל, לא קבעה ועדת המשנה מי הגורם אשר יאתר את מסגרת ההשמה המסוימת שאליה יישלח הילד – האם תהיה זו ועדת השמה או למשל גוף אחר שבעתיד יוקם על ידי המשרד. לעומת זאת, קבעה את חובתה של ועדת ההחלטה לאשר את ההשמה המסוימת, מתוך תפיסתה המהותית כי הדבר מהווה חלק מתוכנית הטיפול של הילד ועל כן, מחויב להיות מאושר על ידי ועדת ההחלטה האמונה על הכנת התוכנית ועל הבקרה אחר יישומה בפועל.

- **הימנעות מיתר הסדרה ובירוקרטיזציה של המערכת** – ועדת המשנה היתה ערה לחסרונות האפשריים של הכלי החקיקתי, אשר יכול לעתים להביא לסרבול של המערכת ובמינונים מסוימים אף לשיתוקה באמצעות יתר בירוקרטיה, ניירת וטפסים.

בהתאם לכך השתדלה הוועדה גם כאן – בעיקר בעת שיישמה את תפיסתה בדבר חובת ההנמקה והתיעוד – להעמיד בחוק דרישות אשר לדידה הינן ישימות. מטרת הדרישות שהעמידה ליצור את החבויות הבירוקרטיות המינימליות להבטחת הדרישות המהותיות ההכרחיות. בעניין זה נתנה הוועדה דעתה בכל הקשר לעבודת השטח, לדינמיות שלה ולצורך שתוכל להיעשות בצורה שוטפת, זמינה ויומיומית, וצמצמה את דרישותיה למינימום המתחייב מן התוצאות אותן ביקשה להבטיח.

- **צמצום עימותים** – הצעות החקיקה של ועדת המשנה משקפות את העדפתה שחילוקי דעות בין הגורמים השונים העוסקים בעניינו של הילד ייפתרו ככל שניתן בהסכמה, ובלבד שלא יהא הדבר על חשבון טובת הילד. עיקרון זה בא לידי ביטוי בהצעתה הן באופן הצהרתי והן במסגרת מנגנוני הפעולה השונים המעוגנים בהצעה.

חברי ועדת המשנה מקווים כי בנוסח החוק המוצג בדוח השכילו לנצל את יתרונו של הכלי החקיקתי ולמזער את חסרונות השימוש בו.

### 4.3 המצב המשפטי בישראל<sup>15</sup>

ההסדרים המשפטיים הקיימים בחוק הישראלי בעניין השמה חוץ ביתית מעוגנים בחוקים ישנים משנות ה־60, אשר טרם עברו בחינה והתאמה לתמורות הרבות שחלו בחברה הישראלית בארבעת העשורים האחרונים. החוק בהקשר זה אינו מציג הסדר קוהרנטי, כוללני ומקיף, אלא יוצר תמונה חלקית בלבד, שאינה עולה בקנה אחד עם הוראות האמנה ועם עקרונותיה.

עיקר ההוראות המצויות בדין הישראלי והנוגעות לעניינינו מרוכזות בחוק הפיקוח על המעונות ובחוק הנוער (טיפול והשגחה), על תקנותיהם. לעניין חוק הנוער (טיפול והשגחה) חשוב להבהיר כי ועדת המשנה לא ראתה עצמה מוסמכת לקיים דיון על מכלול הוראותיו, ועסקה רק באותם היבטים בחוק אשר היו קשורים באופן הדוק לעבודתה. בהתאם לכך אין לראות בהמלצותיה כממצות כל דיון בחוק זה.

<sup>15</sup> פרק זה מבוסס על מ' בן־דניאל, **נייר עבודה בנושא פנימיות ילדים** (הוגש לוועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית, אוקטובר 2001, פנימי).

הוראות שני חוקים אלו מתייחסות ברובן רק לסוגיית הפנימיות, ואף זאת – רק ביחס לילדים עד גיל 14, ואילו לגבי סוגיית האומנה לא קיים בישראל כל חוק המציג הסדרה כללית של הסוגיה על כל היבטיה.

מלבד שני חוקים אלו נוגעים גם כמה חוקים נוספים להשמה החוץ ביתית, שהעיקריים שבהם הינם: חוק ההגנה על חוסים, התשכ"ו – 1966, חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב – 1962 וחוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט – 1969.

להשלמת המצב המשפטי הקיים בישראל, חשוב להזכיר גם את הוראות התע"ס<sup>16</sup>. הוראות אלה משקפות את מדיניות משרד העבודה והרווחה ומחייבות רק את עובדי הרווחה לפעול על-פיהן. הוראות התע"ס קובעות אמנם מסגרת כוללת לטיפול בילדים לכל אורך רצף הטיפול בילד מיום איתור הצורך להוציאו מביתו, דרך ההחלטה בדבר הוצאתו מן הבית, שהותו במסגרת ההשמה ועד לחזרתו לביתו, אם מתקיימת. אלא שהנחיות אלו לוקות בשני חסרונות מרכזיים:

ראשית, המדובר בהנחיות פנימיות אשר אינן במעמד של חוק, וככאלה כוחן היחסי חלש בקביעת זכויות הילדים ובקביעת חבות המדינה כנגדן<sup>17</sup>. שנית, ההנחיות לוקות בחוסר עדכון, בליקויים טכניים שונים ובחוסרים, ודורשות על כן בחינה ועיבוד מחודשים לאור הוראות האמנה ולאור הצעת החוק המובאת בדוח זה.

הנחיות התע"ס העיקריות שנבחנו על ידי הוועדה היו:

תע"ס 8.2 (1.8.97)	הטיפול במשפחות אומנה
תע"ס 8.3 (6.8.63)	מניעת סידור קטינים מחוץ לבית
תע"ס 8.9 (30.11.95)	ועדת החלטה
תע"ס 8.11 (1.6.87)	חוק הנוער (טיפול והשגחה) – תש"ך – 1960, הנחיות לביצוע החוק
תע"ס 8.17 (1.8.86)	הטיפול החוץ ביתי

בדברי ההסבר לסעיפי הצעת החוק מובאת היכן שרלבנטית התייחסות להוראות החוק והתע"ס השונות הקשורות באותו סעיף.

מסמך מרכזי נוסף אשר נבחן על ידי ועדת המשנה במהלך עבודתה הוא טיוטת הצעת חוק אומנה. מסמך זה הינו פרי תהליך שראשיתו בתחילת שנות ה-90. בתקופה זו עמדה המועצה הלאומית לשלום הילד על החסר המשמעותי הקיים בחקיקה בכל הנוגע להסדרת תחום ההשמה החוץ ביתית. באותה תקופה יזמה המועצה בשיתוף עם משרד העבודה והרווחה תהליך של דיונים שתכליתו היתה להביא לכדי גיבוש גוף חקיקה מסודר לגבי תחום זה או לגבי חלקים ממנו. יוזמה זו אשר התפתחה לאורך השנים, הביאה לבסוף להקמת צוות משולש אשר כלל את המפקחת הארצית על האומנה, הגב' שלמה ליבוביץ', עו"ד רינת וייגלר מן המחלקה המשפטית במשרד העבודה והרווחה (יו"ר ועדת המשנה) ועו"ד טלי גל, לשעבר מנהלת מרכז הילד והמשפט במועצה הלאומית לשלום הילד. צוות זה עמל וגיבש טיוטה להצעת חוק בנושא אומנה.

עם כינונה של ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית, וההבנה כי אין מקום לעבודה כפולה בנושא הפסיק צוות זה את דיוניו. הצעת החוק שגובשה על ידו עד אז, הונחה בפני חברי ועדת המשנה ליתר העמקה בתכניה ולהמשך גיבושה.

על אף שוועדת המשנה לא ראתה עצמה מחויבת למבנה ולתכנים המעוגנים בטיטוט ההצעה, סייעה לה הטיטה במיפוי הנושאים הדורשים הסדרה ובדרכים אפשריות להסדרתן. בסופו של דבר, כעולה מדוח זה, הכריעה ועדת

<sup>16</sup> הנחיות והוראות המנהל הכללי של משרד העבודה והרווחה, כפי שהן נקבעות מעת לעת ואשר מצויות לעיון הציבור בלשכות הסעד ובלשכות המחוזיות של המשרד האמור, תקנה 1 לתקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים) (תיקון), התשנ"ז – 1997.

<sup>17</sup> בשאלת מעמדן המדויק של הנחיות התע"ס קיימת מחלוקת.

המשנה על גיבושה של הצעת חוק רחבה יותר, המסדירה את מכלול ההסדרים החוץ ביתיים. זאת, בהתבסס בין היתר על טיוטת ההצעה בעניין האומנה ועל שיחות מעמיקות שקיימה עם שלושת חברות הצוות הנזכר במהלך עבודתה.

#### 4.4 משפט משווה<sup>18</sup>

במהלך עבודתה למדה ועדת המשנה רבות על אודות ההסדרה המשפטית הנוהגת במדינות אחרות באשר לסוגיית ההשמה החוץ ביתית. כפי שתואר לעיל היו המודל האנגלי והסקוטי המודלים העיקריים שנבחנו על ידה. מלבדם, למדה ועדת המשנה באופן חלקי אף על המודל האמריקאי. כן למדה על מודלים ממדינות אירופה שבהן נוהגת שיטת המשפט הקונטיננטלי.

ועדת המשנה בחרה שלא לאמץ מודל זר מסוים בשלמותו ולהחילו על הצעתה. תחת זאת השתמשה במודלים השונים כרקע לעבודתה ולמדה מהם על אפשרויות שונות להסדרת מגוון הנושאים הנכללים בהם. במקומות שונים בדברי ההסבר להצעת החוק מובאות התייחסויות להוראות הדין הזר הרלבנטיות לאותו הקשר.

#### 4.5 הצעת חוק השמה חוץ ביתית של ילדים ו"חזון חוק הילדים"

**הצעת חוק השמה חוץ ביתית מהווה אחד מן הנדבכים אשר על-פי חזון הוועדה עתידים להיכלל בתוך "חוק הילדים" בבוא יום גיבושו.** בעצם הכוונה לעגן את נושא ההשמה החוץ ביתית ב"חוק הילדים" מצהירה הוועדה על תפיסתה שיש לראות נושא זה כחלק ממכלול רחב יותר של משולש היחסים שבין הילד לבין הוריו והמדינה.

העבודה על תחום הילד ומשפחתו בוצעה בשלוש ועדות משנה שונות אשר עבדו בדרכים שונות ובקצב עבודה שונה. בסופו של דבר לא עלה בידי הוועדה להשלים את מלאכת מיזוג המלצותיה החקיקתיות לכדי חוק ילדים אחד, ולא עלה בידה להשלים את מלאכת הכנת כל פרקי "חוק הילדים" המלא על-פי חזונה, וזאת בין היתר בשל אילוצי משאבים שבהם היתה נתונה.

על רקע זה קיבלה ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית עוד במהלך עבודתה החלטה ולפיה תיצור הצעת חוק אשר תוכל לעמוד על רגליה שלה. זאת, כדי שלא לעכב את חקיקתה עד ליצירת "חוק הילדים" המלא. יחד עם זאת, כאשר יכונן "חוק הילדים" המלא, יהיה על מכוננו ליצור את ההתאמות אשר יאפשרו מיזוג הצעת חוק השמה חוץ ביתית של ילדים לתוכו.

החלטה זו על העמדת הצעת חוק השמה חוץ ביתית של ילדים באופן נפרד חייבה את חברי ועדת המשנה להכליל בתוכה גם תכנים שאינם ייחודיים לילדי ההשמה ואשר מקומם ב"חוק הילדים". בהיעדר חוק כזה, ובשל החשיבות שראתה בהכללתם בכל התייחסות בנושא ילדי השמה, כללה תכנים אלו בהצעתה. בהתאם לכך, במקום שבו בהצעת החוק נכללו תכנים אשר אינם ייחודיים לילדי ההשמה יבוא בדברי ההסבר להצעת החוק ציון לדבר. כמו כן, באשר לכל זכות או סוגיה שכזו השתדלה ועדת המשנה בהצעתה להדגיש בהן את הפן הנוגע לילדי ההשמה ומייחדם בהקשר הנדון, והדברים מובאים בדברי ההסבר.

<sup>18</sup> בלמידת תחום המשפט המשווה נתבססה הוועדה על סקירות שהוכנו עבורה בנושא זה כמפורט בפתיח לדוח זה.

## 5. עיקרי התפיסות שביסוד הצעת החוק

במסגרת תהליכי העבודה גיבשה לעצמה ועדת המשנה תשתית אידיאולוגית אשר עמדה בבסיס החוק המוצע על ידה.

תשתית זו הורכבה הן מעקרונות ומתפיסות פרי האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד והן מעולמות התוכן שהביאו עימם חברי ועדת המשנה מתחומי המקצוע הטיפוליים והמשפטיים.

בדברי ההסבר לסעיפי ההצעה השונים מובאות בכל הקשר והקשר עמדות ועדת המשנה בעניין.

מלבד האמור שם ביקשה ועדת המשנה בפרק זה להביא בתמצית את עיקרי העקרונות והתפיסות אשר עמדו בבסיס עבודתה ואשר הנחו אותה, בהתאם לפרקים המפורטים להלן:

### עיקרי התפיסות שביסוד הצעת החוק

- 5.1 עקרונות האמנה
- 5.2 זכויות הילד והילדה
- 5.3 חבות המדינה
- 5.4 תחולת החוק
- 5.5 הזכות לגדול עם ההורים והזכות לקשר עם הורים ומשפחה
- 5.6 ערובות למעקב אחר הילד, מצבו והטיפול הניתן לו
- 5.7 תיעוד ומידע
- 5.8 הכשרה והדרכה
- 5.9 ילדים עם מוגבלויות

### 5.1 עקרונות האמנה<sup>19</sup>

#### 5.1.1 כללי<sup>20</sup>

האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד קובעת לראשונה במסמך בינלאומי מקיף, בעל תוקף משפטי מחייב, שורה ארוכה של זכויות המוענקות לכל ילד. הוראות האמנה כולן מציגות תפיסה סדורה ביחס למעמדו של הילד וזכויותיו בכל תחומי החיים של ילדים. ככזו, מהווה האמנה מקור משפטי מרכזי לעיגון זכויותיהם של ילדים ולעיגון חבות ההורים והמדינה למימושן, כמו גם מסמך חברתי חשוב בנושא זה.

כאמור, האמנה מסדירה הוראות ביחס להיבטים שונים של חיי ילדים. הואיל וילדים עצמם, ככל אדם, בעלי מגוון רחב של מאפיינים ולאור המכלול המוסדר באמנה כאמור, מקובל לראות באמנה מסמך הוליסטי אשר יש לקורא, לפרשו ולהבינו כמייצג מכלול, בד בבד עם הצורך להתבונן בילד המסוים בכל הקשור למכלול מאפייניו והיבטי חיו. בהתאם לכך יש לבחון כל פרט מן המכלול על רקע יתר ההוראות המופיעות בו ולפעול ליישום כל הוראה מהוראות האמנה על רקע בחינתה בתוך המכלול, והכל בשים לב למאפייני הילד המסוים שבעניינו פועלים. כך, פעולה לקידום

<sup>19</sup> להרחבת קריאה על אודות עקרונות האמנה ניתן לעיין בדוח הכללי של הוועדה.

<sup>20</sup> כתיבת חלק זה נעשתה בסיוע מסמכים אלה: 'א' אילון, **דוח ועדת המשנה בנושא חינוך** (פברואר 2003), ה' אורן-רשף, **דוח ועדת המשנה בנושא הילד בהליך הפילי** (פברואר 2003).

זכותו של ילד לרמת חיים הולמת עשויה לערב שיקולים הנוגעים גם לזכותו לשוויון ולזכותו להתפתחות. כך, גם פעולה ליישום זכותו של ילד לחופש דת ומצפון עשויה לערב שיקולים הנוגעים לזכותו לפרטיות, לחינוך או לזהות, כמו גם להביא בחשבון שיקולים הנוגעים לאחריות הוריו כלפיו.

בתוך מכלול רחב זה הוגדרו באמנה ארבעה עקרונות יסוד מרכזיים וכלליים אשר לאורם יש לקרוא את מכלול הוראותיה. עקרונות אלו הינם: עיקרון השוויון (סעיף 2), עיקרון טובת הילד (סעיף 3), עיקרון החיים, ההישרדות וההתפתחות (סעיף 6) ועיקרון ההשתתפות (סעיף 12). עיקרון חשוב נוסף באמנה הוא עיקרון הכשרים המתפתחים (סעיף 5), אשר על אף שאינו נכלל בגדר ארבעת עקרונותיה המרכזיים מקובל להתייחס אף אליו בעת שדנים בעקרונות האמנה.

כל אחד מעקרונות האמנה מבסס גם זכות. עיקרון טובת הילד מתווה אמת מידה לקבלת החלטות הנוגעות לילד תוך מתן משקל ראוי לעקרונות השונים.

העקרונות משקפים עמדות יסוד בתפיסת מעמד הילד וזכויותיו לאור האמנה, ובדבר חבות המדינה להבטחת הוראות האמנה בנוגע לאלו. משמעות היותם עקרונות הינה כי יישומה של כל הוראה באמנה בדבר זכות, חבות או בדבר מעמדם של ילדים צריך שייעשה לאור העקרונות ותוך יישומם בכלל זה הלכה למעשה.

ועדת האו"ם לזכויות הילד ציינה במפורש את חשיבותם העליונה של ארבעת העקרונות, את משמעותם והשלכתם על יישומן של שאר הוראות האמנה ואת כוחם הפרשני החולש. כן הדגישה ועדת האו"ם את חשיבות עיגונם של ארבעת העקרונות בחקיקה. להוראת חוק בהקשר זה יש שני תפקידים: האחד, לשמש כרשת ביטחון להבטחת יישומו של העיקרון. השני, לשמש כקול קורא המכריז על חשיבותו של העיקרון ובתוך כך לשמש ככלי לשינוי מגמות הרווחות בחברה.

על מנת להבטיח את קיומם של העקרונות על המדינה לנקוט גם בצעדים נוספים. כך, על המדינה לייחד תקציבים ליישום העקרונות ולהדריך הורים ובעלי מקצוע העוסקים בטיפול בילדים בדבר העקרונות ובדבר חשיבותם. בנוסף, על המדינה להעמיד מנגנוני פיקוח ובקרה על יישום העקרונות במוסדות המטפלים בילדים, ולשים דגש על חינוך הילדים ברוח העקרונות.

האמור לעיל בדבר החובה לקרוא כל הוראה באמנה, על רקע המכלול המוצג באמנה כולה, נכון ביתר שאת ביחס לעקרונות האמנה. עקרונות היסוד קשורים זה בזה ומשפיעים על כל אחד מסעיפי האמנה. יש לקרוא את עקרונות היסוד לתוך כל אחת מן הזכויות המעוגנות באמנה ולראותם כחלים בעת יישום כל אחת מן החובות המנויות בה והפעולות הננקטות על-פיה.

כך למשל, יש לנהוג בשוויון במתן כל הזכויות המנויות באמנה; יש לפעול על-פי עיקרון טובת הילד בכל הפעולות הננקטות כלפי ילדים; יש להעניק לילדים זכות להשתתפות בכל תחומי חייהם; יש לקחת בחשבון את עיקרון ההתפתחות כאשר יוצקים תוכן לזכויותיהם השונות של הילדים ויש ליישם את הזכויות כולן באופן המתיישב עם כשריו המתפתחים של הילד.

לאור כל האמור לעיל שימשו עקרונות האמנה כעקרונות מנחים בעבודת ועדת המשנה. בהתאם לכך יושמו העקרונות הן בסעיפים המתייחדים להם בהצעה והן בסעיפים אשר עסקו בנושאים אחרים, אך הביאו לידי ביטוי, בין במפורש ובין בעקיפין, את יישומם.

בפרק זה נבקש להציג את העקרונות ואת יישומם העיקרי בסעיפי הצעת החוק. מטרת ההצגה המקיפה לאפשר לקורא לעמוד על התפיסות שעמדו בבסיס האמנה ועל השינויים שהביאה עימה בכל הנוגע למעמדם של ילדים ולזכויותיהם. זאת, כדי להבין בצורה מלאה ונכונה את הוראות הצעת החוק, אשר לאמנה ולפרשנותה על-פי הוועדה היה מקום נכבד כנקודת מוצא לגיבושן. פרק זה יוכל לסייע גם בהבניית תהליכי הטמעת החוק וההכשרות אשר ידרש לערוך למגוון אנשי המקצוע מכוחו.

**5.1.2 עיקרון השוויון****5.1.2.1 הוראות האמנה<sup>21</sup>**

סעיף 2 לאמנה קובע:

1. States Parties shall respect and ensure the rights set forth in the present Convention to each child within their jurisdiction without discrimination of any kind, irrespective of the child's or his or her parent's or legal guardian race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic, or social origin, property, disability, birth or other status.
2. States Parties shall take all appropriate measures to ensure that the child is protected against all forms of discrimination or punishment on the basis of the status, activities, expressed opinions, or beliefs of the child's parents, legal guardians, or family members.

1. המדינות החברות יכבדו ויבטיחו את הזכויות המפורטות באמנה זו לכל ילד שבתחום שיפוטן, ללא הפליה משום סוג שהוא, ללא קשר עם גזע, צבע, מין, שפה, דת, השקפה פוליטית או אחרת, מוצא לאומי, אתני או חברתי, רכוש, נכות, לידה או מעמד אחר, בין אם של הילד, ובין אם של הוריו או אפוטרופסו החוקי.

2. המדינות החברות ינקטו בכל האמצעים המתאימים להבטיח כי הילד מוגן מפני כל צורה של הפליה או ענישה על יסוד מעמדם, פעילויותיהם, השקפותיהם או אמונותיהם של הורי הילד, אפוטרופסיו החוקיים או בני משפחתו.

עיקרון השוויון מהווה את העיקרון הראשון הנזכר באמנה מבין ארבעת עקרונותיה, המכוונים את יישומן של כל הוראותיה. עיגון עיקרון זה בעל חשיבות מיוחדת בהקשר הישראלי, הואיל ועד היום לא עוגנה בחקיקה בצורה מפורשת הוראה כללית בדבר הזכות לשוויון. אמנם מאז חיקוקו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מקובל לראות בזכות לשוויון כמעוגנת בתוכו במסגרת כבוד האדם, אך המדובר בפרשנות לחוק ולא בעיגון ישיר של הזכות בתוכו, וכן קיימת עדיין מחלוקת על היקף וטיב ההגנה המוענקת לזכות מכוח חוק זה. במצב זה, כל הוראה במסמך המחייב את רשויות המדינה בדבר הזכות לשוויון מקדמת את התוקף הנורמטיבי של הדרישה ליישומה. בנוסף, הוראה המתייחסת לילדים באופן מפורש מקלה על תביעה בעניינם בהקשר זה.

האמנה עצמה אינה מגדירה את המושג "הפליה" ואף ועדת האו"ם לזכויות הילד טרם סיפקה הגדרה עבורו. יחד עם זאת, ועדת האו"ם לזכויות האדם קבעה כי המונח "הפליה" בקשר עם האמנה בדבר זכויות חברתיות ומדיניות צריך שיפורש כמתייחס לכל הבחנה, הוצאה, הגבלה או העדפה המיוסדות על כל בסיס לרבות על בסיס של גזע, צבע, מין, שפה, דת, דעה פוליטית או דעה אחרת, מוצא לאומי או סוציאלי, רכוש, מעמד מלידה או מעמד אחר, אשר מטרתו או תוצאתו אינן או פגיעה בהכרה, בהנאה או ביישום, על ידי כל בני האדם, בתנאים שוויוניים, של כל הזכויות והחירויות.

האיסור הקבוע באמנה על הפליה אינו חל על הבחנה לגיטימית בין ילדים ביישום עקרונות האמנה. כך למשל, התייחסות שונה לילדים הנובעת מכיבוד עיקרון הכשרים המתפתחים איננה בגדר הפליה אסורה.

<sup>21</sup> פרק זה נכתב תוך הסתייעות במקורות הבאים: 'א' אילון **ארבעת עקרונות האמנה**, (הוגש לוועדת המשנה בנושא חינוך, פנימי), וכן: **Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child** (1998), 19–35. (להלן: **מדריך יוניצ"ף**).

## סעיף 2 לאמנה מעגן את הזכות לשוויון תוך שהושם בו דגש למספר היבטים שעליהם ראוי להתעכב:

**היקף הזכאים על-פי האמנה:** האמנה מחילה את הזכויות המעוגנות בה על **כל ילד שבתחום שיפוטן של** המדינות החתומות עליה. הגדרה זו מרחיבה את מעגל הילדים הזכאים וכוללת בו לא רק ילדים אזרחי המדינה אלא גם כל ילד המצוי בתחום שיפוטה של המדינה, יהיה מעמדו, אשרתו או אזרחותו אשר יהיו. כך למשל, ילדי עובדים זרים השוהים במדינה באופן בלתי חוקי וכן ילדים נטולי אזרחות או תושבות מכל סיבה שהיא יהיו זכאים מכוח סעיף 2 לאמנה ליישום מלא של כל זכויותיהם על-פיה. לסעיף זה השלכות משמעותיות על המציאות בישראל, אשר אינה מיישמת את הוראותיו כיום הלכה למעשה.

**חובת המדינה אקטיבית ולא פסיבית:** האמנה נוקטת בסעיף זה בלשון חזקה של חובה (to ensure), שמלמדת על החשיבות שייחסו מכונני האמנה לעיקרון השוויון. הלשון שבה נוקטת האמנה היא "המדינות החברות **יכבדו ויבטיחו...**". כך, מוטלת על המדינה בנוסף על חובתה הפסיבית **לכבד** את זכויות הילדים באמנה, גם חובה אקטיבית של **הבטחתן**. כיבוד דורש מהמדינה להימנע ממעשים שיפגעו בזכויות המוענקות לילדים על-פי האמנה, ואילו הבטחה מעגנת גם התחייבות מעשית מצד המדינה לנקוט מגוון של צעדים, לרבות אבחון והערכה, תכנון אסטרטגי, חקיקה, פיקוח וחינוך, על מנת לצמצם את אי השוויון ועל מנת לאפשר לילדים שונים ליהנות ולהפעיל את זכויותיהם הרלבנטיות.

**סוגי ההפליה המנויים באמנה:** האמנה מפרטת שורה של עילות להפליה – **"...מחמת גזע, צבע, מין, שפה, דת, השקפה פוליטית או אחרת, לאום, מוצא לאומי, אתני או חברתי, רכוש, נכות, לידה או מעמד אחר, בין אם של הילד, ובין אם של הוריו או של אפוטרופסו החוקי"**. סעיפים אחרים באמנה מתייחסים לקבוצות של ילדים המועדים לסבול מהפליה ומבקשים לקדם הבטחה של זכויותיהם בהוראותיהם. בין אלו ניתן לכלול ילדים פליטים (סעיף 22), ילדים עם מוגבלויות (סעיף 23), ילדים העומדים לדין בפני בתי משפט לנוער או ילדים שחירותם הוגבלה או נשללה (סעיפים 37, 40). בתוך קבוצות אלו ראוי לכלול גם ילדים אשר נשללה סביבתם המשפחתית, בהם ילדים בהשמה חוץ ביתית אשר התייחסות אליהם מובאת בסעיף 20 לאמנה.

ייחודו של עיגון עיקרון השוויון באמנה הינו בין היתר בהתייחסות המופיעה בו לאיסור של הפליית ילדים מחמת מאפיינים של הוריהם. האמנה אינה מסתפקת בהגנה על הילדים מפני הפליה מחמת מאפיינים שלהם עצמם, ומרחיבה את האיסור על הפלייתם ואת חובת המדינה למניעת הפלייתם גם למאפיינים הקשורים בהוריהם. כך, שכל רשימת מאפייני הילדים שבעטיים אסורה הפלייתם מוחלת אף בכל הנוגע להפלייתם מחמת קיומם של אותם מאפיינים אצל הוריהם. לנושא זה מייחדת האמנה את סעיף **(2)2**. סעיף זה קובע חובה אופרטיבית מפורשת של המדינה לנקוט **בכל** האמצעים המתאימים, ללא כל סייג, על מנת להבטיח לילדים הגנה מפני כל צורה של הפליה **או ענישה** על יסוד מעמדם, פעילויותיהם, השקפותיהם או אמונותיהם של הורי הילד, אפוטרופסיו החוקיים או בני משפחתו. סעיף זה מחזק בין היתר, וביתר תוקף, את חובת המדינה למנוע הפליה של מי שאינם אזרחי המדינה או תושביה, כגון ילדי עובדים זרים, אשר מצבם זה הוא פועל יוצא של מעמדם של הוריהם בארץ. בשונה מסעיף **(1)2**, סעיף **(2)2** אינו מוגבל להפליה הנוגעת למימוש הזכויות המובטחות על ידי האמנה, אלא מחייב פעולה כנגד כל סוגי ההפליה. כך למשל, יש להגן על ילדים מפני הפליה או ענישה כשהוריהם צפויים לענישה פלילית ויש למנוע מצב שבו מאיימים על שלומם של ילדים כדי להשיג מטרות הקשורות בהורים.

**היקף תחולת איסור ההפליה:** ועדת האו"ם קבעה שאיסור ההפליה צריך לחול הן בתחום הציבורי, הן בתחום המעין ציבורי והן בתחום הפרטי<sup>22</sup>. דהיינו, על-פי האמנה עיקרון השוויון והחובה הנובעת ממנו חלים לא רק על רשויות המדינה אלא גם למשל בהקשרנו – על אומנים ועל עמותות המנהלות פנימיות או המשמשות כגורם מפעיל של אומנים.

**הפליה מחמת גיל:** בסוגיות רבות יש לבחון לא רק הפליית ילדים מקבוצה מסוימת לעומת ילדים מקבוצה אחרת, אלא גם את סוגיית הפלייתם של ילדים לעומת בגירים ואת סוגיית הפלייתם של ילדים צעירים לעומת ילדים בוגרים



יותר, ולהפך. פעמים רבות מתייחס החוק באופן שונה לקטינים ולבגירים ונשאלת השאלה מתי התייחסות שונה זו מוצדקת, מיועדת להעניק הגנה ולהיטיב עם הילדים ומתי ההתייחסות השונה היא התייחסות מפלה. כמו כן, כפי שעלה בין היתר מפרויקט ההשתתפות שקיימה ועדת המשנה, לעתים התייחסותה של המערכת באופן שונה לילדים צעירים וילדים בוגרים יותר דורשת בחינה באשר להצדקתה ולטיבה, ומחשבה מחודשת על התייחסותה זו, בין היתר לאור עיקרון טובת הילד ועיקרון השוויון (בעניין זה ניתן לעיין בדוח המסכם של פרויקט השתתפות ילדים בעבודת ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית, **נספח ג'** לדוח זה).

**העדפה מתקנת:** בצד קביעת עיקרון השוויון מכירה האמנה באפשרות ובחובה לקיים העדפה מתקנת בנסיבות מסוימות כלפי קבוצות מסוימות של ילדים ואינה רואה בהעדפה המתקנת כהפרה של איסור ההפליה. האמנה מכירה באוכלוסיות המצויות באופן אינהרנטי במצב של מצוקה, חולשה או קושי (כגון: ילדי פליטים, ילדים נטולי אזרחות או מעמד חוקי, ילדים המתגוררים ברחובות וכיו"ב), ובעניין היא קובעת כי יש לנקוט פעולות יזומות כדי לשפר את מצבן, לרבות פעולות שהינן בגדר העדפה מתקנת.

**התחשבות בשיקולים כלכליים-תקציביים:** ועדת האו"ם מדגישה כי פעולות של המדינות ליישום עיקרון השוויון ועיקרון טובת הילד אסור שיהיו תלויות במגבלות תקציביות. מטרת הוועדה להבטיח כי עקרונות אלו ישמשו כשיקולים ראשוניים במעלה בעת קביעת חלוקת המשאבים במדינה. דברים אלו יפים במיוחד בכל הנוגע לקבוצות פגיעות וחלשות בחברה, בהן גם קבוצת הילדים בהשמה חוץ ביתית.

יצוין כי בצד החשיבות שבעיגון הזכות לשוויון בחקיקה, יישומה של זכות זו תלוי במידה משמעותית ומרכזית באכיפתה. משכך, קיימת חשיבות רבה כי יושם דגש על הפניית משאבים ראויים, העמדת פיקוח על יישום הזכות ובקרה על יישומה הלכה למעשה. עיגונה של הזכות בחקיקה ככלל, ובהצעת חוק השמה חוץ ביתית בפרט, עשוי לסייע במימושה הן בשל עצם קביעת החובה הברורה ליישומה בכל הקשר והקשר והן בשל העמדת הכלי החוקי כאמצעי לתביעת אכיפתה בעת הפרתה בפני הערכאות המשפטיות המתאימות.

### 5.1.2.2 יישום עיקרון השוויון בהצעת החוק

ככלל ניתן לעמוד על שני סוגי הפליות עקרוניים שמהם יכולים ילדים בהשמה חוץ ביתית לסבול: הפליה בינם לבין ילדים שאינם בהשמה חוץ ביתית והפליה בינם לבין עצמם.

**יישום עיקרון השוויון בהצעת החוק נעשה בשתי דרכים עיקריות, המתמודדות עם שני סוגי הפליות אלו ומניעתן:**

**ראשית,** קבעו חברי ועדת המשנה בפרק הראשון להצעת החוק שני **סעיפים עקרוניים** המעגנים את זכותם של ילדים בהשמה חוץ ביתית לשוויון.

הסעיף הראשון הינו **סעיף 2** להצעה שכותרתו "זכויות הילד". סעיף זה מתייחס להיבט הראשון שנזכר לעיל, הוא החשש להפליה בין ילדי ההשמה לבין מי שאינם ילדים בהשמה.

**ס"ק א'** קובע:

**"ילד בהשמה חוץ ביתית זכאי למכלול הזכויות להן זכאי כל ילד בישראל"**

בקביעה זו מעוגנת חובת המדינה וכל הפועלים מטעמה להבטיח לילדי ההשמה החוץ ביתית יישום של מלוא זכויותיהם כילדים, ככל ילד בישראל. בכך, מיושמת בהצעת החוק הוראת סעיף 2 לאמנה.

**ס"ק ב'** מוסיף על האמור בס"ק א' בקובעו, כי:

**"מבלי לגרוע מהוראות כל דין אחר, כל פעולה או החלטה בעניינו של ילד הנוגעת להשמתו מחוץ לביתו, ייעשו תוך הבטחת מכלול זכויותיו, לרבות הבטחת הזכויות המנויות בחוק זה."**

משמעותו של סעיף זה בשני היבטים: ראשית, בחיוב האופרטיבי שהוא יוצר להבטיח את מלוא הזכויות בהליכי

קבלת החלטות וביצוע פעולות. שנית, בהבהרתו כי מכלול זכויותיהם של ילדי ההשמה החוץ ביתית אינו מתמצה במכלול המוענק לכל ילד בישראל, אלא כולל גם את הזכויות הייחודיות המוקנות להם מכוח היותם בהשמה חוץ ביתית, כפי שהן מעוגנות בהצעת החוק. כלומר, נובע מכך כי הבטחת זכותם של ילדי ההשמה החוץ ביתית לשוויון ביישום זכויותיהם מחייבת את כל הפועלים בעניינים להבטיח את יישומן המלא של זכויותיהם הייחודיות והכלליות, כפי שתוארו לעיל.

הסעיף העקרוני השני בהצעה המתייחס לעיקרון השוויון הינו **סעיף 4(ב)**. סעיף 4 להצעה מעגן שורה של עקרונות שתכליתם להנחות את מימוש זכויות הילדים בהשמה חוץ ביתית ומתן שירותים להם. בין העקרונות הללו עוגן **בס"ק ב'** עיקרון השוויון באופן הבא:

**"מימוש זכויות ומתן שירותים לילד לפי חוק זה ייעשו:**

**א ...**

**ב. תוך שמירה על שוויון בין ילד בכפוף לצרכיו הייחודיים."**

מטרתו של סעיף זה להבטיח שוויון בין ילדי ההשמה בינם לבין עצמם.

הסעיף קובע את החובה להקפיד על שוויון במתן שירותים לילדי ההשמה ובכל הנוגע למימוש זכויותיהם. בצד קביעה עקרונית זו, היוצרת חובה אופרטיבית להבטיח שוויון בין ילדי ההשמה, מתמודד הסעיף גם עם הסכנה העולה מיישום פורמלי בלבד של עיקרון השוויון. יישום פורמלי של עיקרון זה עלול במקרים מסוימים להביא לפגיעה באותם ילדים אשר צורכיהם מחייבים נתינה שונה או רבה יותר מזו הנדרשת לרוב הילדים, כדי להבטיח את זכויותיהם. על מנת למנוע מצב של פגיעה שכזו מכפיף הסעיף את יישום עיקרון השוויון לצורכיהם הייחודיים של ילדים. כך שבפועל על הגורם המעניק שירותים או פועל למימוש זכויות ילדי ההשמה לאתר בכל מקרה ומקרה צרכים ייחודיים של ילדים המחייבים פעולה שונה או רבה יותר ולספק מענים הולמים לצרכים אלו, כחלק מיישום זכותם של ילדים אלו לשוויון. כך למשל, יישום זכותו לחינוך של ילד עם ליקוי למידה לא יובטח רק בכך שתינתן לו ההזדמנות ללמוד במוסד החינוכי שבו לומדים מרבית ילדי הפנימייה או המשפחתון שבהם הוא חי, ועל הגורם האחראי מוטלת החובה להבטיח לילד זה שיעורי תגבור או סיוע מכל סוג שהוא, כמתחייב מן הליקויים שמהם הוא סובל.

**הדרך השנייה** שבה בחרו חברי ועדת המשנה לקדם את יישומו של עיקרון השוויון בהקשר של ההשמה החוץ ביתית היתה הדרך הבאה: לכל אורך תהליך כתיבת הצעת החוק היה עיקרון השוויון לנגד עיני חברי ועדת המשנה, כך שבכל עת שקבעו בהצעה הוראה בדבר הגדרת פעולה, החלטה או מתן שירות, ניסחו את ההוראה באופן אשר יבטיח את יישומה בצורה שוויונית. בכל הקשר ניסו לבחון מהם היבטיו המעלים חשש להפליה והאם הנוסח אשר בו בחרו מונע הפליה מסוגים אלה. כמו כן, קיימו דיון עקרוני בשאלה מהם הצמתים שבהם יכול ילד בהשמה חוץ ביתית לסבול מהפליה, ווידאו כי בכל צומת שכזה נקבעה בהצעה הוראה המבטיחה את זכותו של הילד המצוי בו לשוויון. בדרך זו הבטיחו מנסחי ההצעה את העיגון ליישומה השוויוני של כל הוראה מהוראות הצעת החוק. בהתאם לכך, בסופו של דבר, מתקיימות בהצעה בהקשר זה הוראות משני סוגים: **הוראות הקובעות בתוך נוסחן דרישה להיעדר הפליה והוראות הקובעות חובה להתאים את השירות, הפעולה או החלטה למגוון מאפייני הילד באופן שמבטיח לו שוויון בנגישות לשירותים או בביצוע פעולה בעניינו או בהליכי קבלת החלטה בעניינו.**

הואיל ונושא השוויון חולש על כל ההיבטים הנוגעים לטיפול בילדים בהשמה חוץ ביתית ועל ההבטחה של מכלול זכויותיהם, ניתן להדגים את האמור במגוון רחב של סעיפים בהצעה. מפאת רוחב היריעה, נסתפק בהצבעה על מספר דוגמאות לאופן שבו יושמה זכותם של הילדים לשוויון במסגרת סעיפי ההצעה:

ההצעה קובעת בכמה מסעיפיה הוראות הנוגעות לבחירת מסגרת ההשמה והעקרונות שבבסיסה (סעיפים 4 ו-36 למשל). בנוסף מעגנת ההצעה זכויות שונות אשר יישומן משליך גם על עצם בחירת מסגרת ההשמה עבור הילד ובהן זכותו לזהות וזכותו לרציפות וליציבות. השילוב של הוראות אלו יחדיו אמור להבטיח לילד בהשמה שוויון בזכות לקבל מסגרת השמה אשר תבטיח את טובתו ובכללה את זכויותיו באופן המיטבי. הגדרת העקרונות אמורה

להשפיע על יתר האחדה בשיקולים שיש לבחון בעת בחירת מסגרת ההשמה ועל שיקולים שאסור להביא בחשבון בעת עריכתה. הגדרה מפורשת של זכויות הילד הקשורות גם בעצם הבחירה במסגרת עבורו משליכה על מימוש זכותו לשוויון ביישום זכויותיו במסגרת ההשמה עצמה.

**סעיף 17** להצעה מעגן את זכותם של ילדים בהשמה חוץ ביתית לחינוך. סעיפים קטנים ב' וג' מעגנים איסור כללי על הפליית ילדים בהשמה חוץ ביתית ביישום זכותם לחינוך מחמת השתייכותם למסגרת של השמה חוץ ביתית, ואיסור על הפלייתם בצמתים מסוימים המפורטים שם.

**סעיף 27(ב)(2)** להצעת החוק עוסק בהכנה שיש להעניק לילד לקראת השתתפותו בדיוני ועדת ההחלטה. הסעיף קובע, כי ההכנה צריכה להתאים **"לגילו, לכשריו המתפתחים ולצרכיו המיוחדים, ככל שישנם..."**. הענקת הכנה התואמת את מאפייניו של הילד המסוים כאמור, מבטיחה את זכותו של הילד לשוויון במימוש אמיתי של זכותו להשתתף בדיוני ועדת ההחלטה. **סעיף 15(2)** להצעה הודן בזכות למידע ו**סעיף 19** הודן בזכות להגיש תלונה קובעים התאמות דומות המקדמות שוויון במימוש זכויות אלו על ידי הילדים.

ראוי גם להזכיר בהקשר זה את הוראת **סעיף 35**, הקובעת את זכותו של כל ילד שנקבע בעניינו על ידי גורם מוסמך כי יש להוציאו מביתו למסגרת של השמה חוץ ביתית, להיות מושם במסגרת השמה המתאימה לו ולתוכנית הטיפול שנקבעה עבורו. הוראה זו מבטיחה את זכותם של ילדים בהשמה חוץ ביתית לשוויון בקבלת המסגרת שנקבעה כמתאימה עבורם. סעיף זה נועד להתמודד עם בעיה קשה וכאובה הקיימת כיום, שבמסגרתה נמצאים ילדים אשר נקבעה עבורם מסגרת השמה כאמור, אך למרות זאת לא הושמו בה בשל מגוון סיבות. אי השמתם במסגרת כאמור מפר שורה ארוכה מזכויותיהם ובכללן גם את זכותם לשוויון בקבלת מענים הולמים לצורכיהם.

**סעיף 155** להצעה משלים את הוראת סעיף 35 ומרחיב על האמור בה בקובעו את חובת השר ליזום, לפתח ולהעמיד שורה ארוכה של אמצעים ושירותים שתכליתם להבטיח יישום מלא של הצעת החוק, ובכלל זה גם את זכותם של ילדי ההשמה החוץ ביתית לשוויון על שני היבטיה – שוויון מול כלל ילדי ישראל ושוויון בינם לבין עצמם. כך בין היתר מחייב סעיף זה את השר להעמיד מסגרות השמה במגוון ובכמות ההולמים את צרכי הילדים בהשמה החוץ ביתית. סעיף שכזה עתיד עם יישומו לפתור את בעייתם של ילדים בהשמה חוץ ביתית אשר לא קיימת עבורם מסגרת השמה ההולמת את צורכיהם או שלא קיים מקום עבורם במסגרת קיימת, ולחייב את המדינה להעמיד עבורם מסגרות שכאלו.

### 5.1.3 עיקרון טובת הילד<sup>23</sup>

#### 5.1.3.1 הוראות האמנה

עיקרון טובת הינו העיקרון השני הנמנה באמנה בין ארבעת עקרונותיה.

העיקרון מעוגן ב**סעיף 3 לאמנה** הקובע:

1. **In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.**
2. **State parties undertake to ensure the child such protection as is necessary for his or her well being, taking into account the rights and duties of his or her parents, legal guardians, or other individuals legally responsible for him or her, and, to this end, shall take all appropriate legislative and administrative measures.**
3. **States parties shall ensure that the institutions, services and facilities responsible for the care and protection of children shall conform with the standards established by competent authorities, particularly in the areas of safety, health in the number and suitability of their staff, as well as competent supervision.**

<sup>23</sup> פרק זה מבוסס על ת' פלד-אמיר **עיקרון טובת הילד – מודל כללי**, (הוכן למליאת הוועדה, יולי 2002, פנימי).

1. **בכל הפעולות הנוגעות לילדים, בין אם ננקטות בידי מוסדות רווחה סוציאלית ציבוריים או פרטיים ובין בידי בתי משפט, רשויות מינהל או גופים תחקיטיים, תהא טובת הילד שיקול ראשון במעלה.**
2. **המדינות החברות מקבלות על עצמן להבטיח לילד הגנה וטיפול ככל ששידרש לטובתו, תוך התייחסות לזכויות וחובות הוריו, אפוטרופסים 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 מתקנים, יעמדו בתקנים הנקבעים בידי הרשויות המוסמכות, בפרט בתחום הבטיחות, הבריאות, מספר עובדיהם וכשירותם, והפיקוח הנאות.**

בשל מרכזיותו של עיקרון טובת הילד בחיי ילדים ובחיי ילדי ההשמה החוץ ביתית בפרט השקיעו הוועדה וועדת המשנה זמן רב בלימודו ובהבנייתו בהקשר המסוים של ההשמה החוץ ביתית.

בתחום ההשמה החוץ ביתית מהווה עיקרון טובת הילד עיקרון מרכזי המנחה את פועלם של כל הגורמים המעורבים בחיי הילד. מרכזיותו נגזרת מתוקף נסיבות חיי הילדים הנמצאים בתהליך ההשמה: ההשמה החוץ ביתית היא מטיבה פעולה המכוונת כל כולה להבטחת טובתו של ילד הנמצא במצב המחייב שינוי כדי להבטיח את טובתו. מכיוון שכך, כל שלב, החלטה או פעולה במסגרת תהליך ההשמה צריכים לקדם את תכלית ההשמה – כלומר, להבטיח את טובת הילד.

הוועדה גיבשה מודל כללי לעיקרון, שתכליתו להנחות כל דבר חקיקה בעניינם של ילדים (להלן: **"המודל הכללי"**). בהתאם לכך עיקר הדיונים שנוהלו בנושא העיקרון נהלו במסגרת מליאת הוועדה. עיגון עיקרון טובת הילד בהצעת החוק נעשה על ידי ועדת המשנה על בסיס המודל הכללי שגובש במליאת הוועדה, תוך שהוכנסו בו רק תוספות והתאמות הנובעות מן ההקשר הייחודי של הצעת החוק.

### 5.1.3.2 עיקרון טובת הילד בעידן יישום האמנה

עיקרון טובת הילד בדומה לעיקרון ההשתתפות ולעיקרון ההתפתחות מתייחד לילדים בלבד. ילדים נזקקים להגנה על צורכיהם, זכויותיהם ורצונותיהם, מפאת היותם במצב תמידי של התפתחות, אשר רק בתומו – עם הגעתם לבגרות – יוכלו לפעול בעצמם להגנת מלוא האינטרסים שלהם.

בהיות עיקרון טובת הילד מבוסס על מושג סובייקטיבי של "טובה", המשתנה מתקופה לתקופה וממתבונן למתבונן, משקפים תכנוני את השינויים והתמורות שחלו בחברה ביחס לתפיסת הילדות ולמעמדם של ילדים ושל זכויותיהם בה. על כן ניתן לראות בפרשנות החדשה שיצקה הוועדה לעיקרון טובת הילד על בסיס האמנה כמשקפת בתמצית את השינוי המשמעותי בתפיסת הילדות ובזכויות ילדים, כפי שקיבל ביטוי באמנה.

כיום, לאור האמנה ופרשנותה עליפי הוועדה, יש לייחס משמעות חדשה למונח "טובת הילד":

טובת הילד משמשת כבר שנים רבות כאמת מידה מנחה לקבלת הכרעות בעניינם של ילדים הן בדן הישראלי והן במשפטן של מדינות אחרות. בעבר התוכן שיצקו בארץ ובעולם לתוך המונח היה ביסודו הגנתי ויצא בעיקר מנקודת מוצא פטרנליסטית, התופסת את הילדים כקבוצה חלשה בחברה הזקוקה להגנה. הגנה זו סופקה בעבר בחסד. כיום, עם התפתחות ההכרה בזכויות הילדים וביסוסה בהוראות האמנה, עומדת לילדים זכות ליישום של העיקרון בעניינם, זכות המקימה כנגדה חבות של המדינה.

האמנה הביאה עימה את בשורת עיגון וקיומן של מכלול זכויות הילדים על כל סוגיה, בהכירה בילד כאדם שלם, עצמאי ואוטונומי בעל זכויות. אין אלו עוד רק זכויות הגנתיות, כי אם גם זכויות המקנות לילדים יכולת לפעולה ועשייה אקטיבית, שאינה מכוונת בהכרח לשם הגנתם. זכויות אלו ככלל אינן מדורגות עליפי האמנה ובעלות חשיבות כל אחת בפני עצמה וכולן כמכלול בעולמם של הילדים.

הוועדה, בפרשנותה לעיקרון טובת הילד, שמה דגש על היותו מעגן את **מכלול** הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד. בתוך מכלול זה הכירה הוועדה בכך כי בחפשונו אחר טובת הילד בעידן האמנה עלינו להביא בחשבון את **מכלול זכויותיו** של הילד ואל לנו יותר להמשיך ולהתבונן רק בפן ההגנתי של זכויות אלו. רק ההתבוננות בכל הזכויות, הצרכים והאינטרסים<sup>24</sup> של הילד גם יחד – ככל שהם רלבנטיים כמובן לעניין הנדון – מאפשרת הסקה בדבר טובת הילד.

להלן, יפורטו דברי הסבר לסעיף 3 להצעת החוק, אשר מבארים את פרשנות המושג, כפי שהובנה ונקבעה על ידי הוועדה, בהתאם לאמור לעיל. ההסברים המובאים מהווים רק חלק ממכלול ההיבטים שקיבלו ביטוי בדיוני הוועדה. בהתאם לכך מומלץ להרחיב קריאה בנושא גם בפרק על אודות עיקרון טובת הילד בדוח הסופי הכללי של הוועדה.

יובהר כי סעיף 3 להצעה, כמו גם המודל הכללי של הוועדה, מתייחסים בעיקרם להוראות סעיף 3(1) ו-3(2) לאמנה. ההתייחסות לסעיף 3(3) לאמנה מקבלת ביטוי בסעיפים אחרים בהצעת החוק העוסקים בסוגיות כגון: פיקוח, הכשרה והדרכה וכן בהמלצות ועדת המשנה המתייחסות לתקנות לחוק הפיקוח על המעונות המופיעות בפרק 7.1.1. לדוח זה.

### 5.1.3.3 יישום עיקרון טובת הילד בהצעת החוק

סעיף 3 להצעת החוק קובע:

#### טובת הילד

- א. (1) **בכל פעולה המתבצעת או החלטה המתקבלת בעניינם של ילד או של ילדים על-פי חוק זה תהא טובת הילד שיקול מכריע.**
- (2) **בעת התנגשות בין טובתו של ילד מסוים לפי ס"ק (1) לבין טובתם של ילד או של ילדים אחרים תהא טובת ילד זה שיקול ראשון במעלה.**
- ב. **בעת קביעת טובת הילד יישקלו מכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד. אלו יישקלו בין היתר לאור הגורמים הבאים:**
  - (1) **רצון הילד, רגשותיו, דעותיו ועמדתו של הילד לגבי העניין הנדון;**
  - (2) **שלומו הגופני והנפשי של הילד;**
  - (3) **גילו של הילד וכשריו המתפתחים;**
  - (4) **ממד הזמן בחיי הילד;**
  - (5) **מינו של הילד, מאפייניו ותכונותיו הרלבנטיים לעניין הנדון;**
  - (6) **ההשפעה הצפויה על חיי הילד בהווה ובעתיד כתוצאה מההחלטה או מהפעולה;**
  - (7) **קשריו ויחסיו של הילד עם הוריו ועם אנשים משמעותיים אחרים בחייו, ושמירה על רציפות בקשרים אלו;**
  - (8) **עמדת הורי הילד ואנשים משמעותיים אחרים בחייו על העניין הנדון;**
  - (9) **יכולת הוריו ויכולתו של כל אדם או מסגרת אחרים, הנמצאים כרלבנטיים, לענות על צרכי הילד;**
  - (10) **הידע המקצועי הרלבנטי לעניין הנדון;**
  - (11) **כל גורם אחר שנקבע בחיקוק כקשור לקביעת טובת הילד ביחס להחלטה או לפעולה בעניין הנדון או שיימצא כקשור לה על ידי הגורם המחליט.**
- ג. **החלטה של בית משפט או של ועדת החלטה לפי חוק זה או לגביו תכלול הנמקה בכתב בדבר האופן שבו היא מיישמת את טובת הילד שבעניינו נעשתה, תוך פירוט ההיבטים ששקלו בפועל בעת קבלתה בהתייחס לאמור בס"ק (ב) לעיל, והמשקל שיוחס להם בהקשר הנדון.**

<sup>24</sup> ביאור והסבר מפורט על אודות המונחים שנבחרו – בדברי ההסבר שלהלן.

## עיקרון חולש

עיון עיקרון טובת הילד בפרק העקרונות להצעת החוק מצביע על החשיבות הרבה שראתה ועדת המשנה לעיקרון זה בהקשר של ההשמה החוץ ביתית. **עיקרון טובת הילד בהצעה, כמו גם באמנה, מהווה עיקרון חולש שאותו יש לקרוא לתוך כל הוראה וכל מצב המתקיימים לאורך רצף ההשמה החוץ ביתית.** לאור זאת לא מאוזכר העיקרון בכל הקשר בהצעה שמחייב הכפפה לטובת הילד, ויש לקרוא את העיקרון על-פי נוסחו בסעיף 3 להצעה לתוך כל אחת מהוראותיה. כך למשל, יש להכפיף את עיקרון הרציפות לעיקרון טובת הילד. כך גם בכל הנוגע ליישום זכותו של ילד לקשר עם הוריו.

מבלי לגרוע מן האמור, במספר מצומצם של הקשרים נעשה שימוש מפורש בעיקרון, וזאת בעיקר במסגרת עיונו כמטרה אופרטיבית לעשייה כגון בסעיף המטרה של החוק: **"חוק זה מטרתו לעגן את זכויותיהם של ילדים בתהליך השמה חוץ ביתית לפי חוק זה, ואת חובת המדינה להבטיח את טובת הילדים לרבות את זכויותיהם..."** או בסעיף המגדיר את מטרת ההשמה החוץ ביתית – **"מטרת ההשמה החוץ ביתית להבטיח את טובת הילד. ככל שהדבר ניתן, ובכפוף לטובת הילד, תיעשה ההשמה מתוך שאיפה להחזיר את הילד מוקדם ככל האפשר לבית הוריו."**

**"ס"ק א' – ס"ק א' קובע את הכלל הבסיסי ולפיו בכל פעולה או החלטה בעניינם של ילדים בהשמה חוץ ביתית תהא טובת הילד שיקול מכריע. קביעה זו כוללת מספר חלקים:**

**"בכל פעולה... או החלטה":** הסעיף מתייחס לפעולה ולהחלטה תוך הדגשת תחולת העיקרון אף על החלטות (לשון האמנה התייחסה רק לפעולות). הוועדה ראתה חשיבות לעגן מפורשות את תחולת העיקרון על החלטות, שכן ליישום משמעות רבה בהליכי קבלת החלטות בנושא ילדים. הסעיף, חל על כל פעולה או החלטה בענייניו של ילד, קטנה כגדולה מבחינת השלכותיה.

**"של ילד או של ילדים":** העיקרון נוסח במשולב בלשון יחיד ובלשון רבים על מנת להדגיש מחד את מחויבות הפורום המחליט או הפועל לילד המסוים שבעניינו מכריעים תוך בחינת נסיבותיו האישיות, ומנגד, על מנת להבהיר את תחולת החוק אף על נושאים ותחומים המסדירים עניינם של ילדים כקבוצה או עניינה של קבוצה של ילדים. כך בכל הנוגע לתכנון הקצאת משאבים, מדיניות, אכיפה וכיו"ב היבטים שעליהם מופקד מטה המשרד וכן בכל הנוגע להיבטים החלים על כל ילדי האומנה בכלל או בגורם מפעיל מסוים או על כל ילדי משפחתו או פנימייה או על קבוצה מתוך אלו.

**"על-פי חוק זה" –** מלים אלו מסייגות את תחולת העיקרון בכל הקשר לתחומי העיסוק של הצעת החוק, ובכך מונעות הטלת נטל רחב מדי על הגורמים הכפופים להצעה ופועלים מכוחה. יובהר כי אין משמעות וכוונת הדבר כי בעת שקילת טובת הילד בכל הקשר יש להביא בחשבון רק זכויות, צרכים, או אינטרסים הנובעים ישירות מתחום ההשמה. שכן, האמירה בדבר הצורך להתחשב במכלול בעת קבלת החלטה בדבר טובת הילד בעינה עומדת. הכוונה היא רק כי הפעולות או ההחלטות שבעניינן יתקיים הדיון בדבר טובת הילד יהיו מתחום העיסוק של הצעת החוק.

**"שיקול" –** טובת הילד הוא מושג מורכב אשר משמעותו והתפקידים שהוא ממלא עשויים להשתנות בהקשרים שונים. בניסיון להתגבר על מורכבות המושג וריבוי השימושים שנעשה בו יש להבחין בין עיקרון טובת הילד לבין טובת הילד עצמה.

עיקרון טובת הילד תכליתו לכוון את הגורם המחליט בהליך קבלת ההחלטות לקבל את החלטתו על-פי אמת המידה של טובת הילד. על-פי אמת מידה זו ימיין הגורם המחליט את השיקולים וההיבטים השונים המשפיעים על ההחלטה ותוצאת פעולתו תהא קבלת ממצא בדבר טובת הילד – מהי הפעולה או ההחלטה אשר אם יתבצע או יתקבלו ייטיבו עם הילד. בעת שמגובש ממצא זה הוא הופך לשיקול – אחד מבין שיקולים שונים – שעל הגורם המחליט לשיקול. כך למשל קיימים שיקולים הנוגעים לטובת אנשים אחרים הנוגעים להחלטה או לפעולה: אחים, הורים, תלמידים אחרים וכיו"ב. יכולים להתקיים גם שיקולים מערכתיים הנוגעים למשל לתקציב. מטרת העיקרון להבטיח כי תהליך קבלת ההחלטה כשלעצמו יעלה בקנה אחד עם טובת הילד וכן כי הממצא בדבר טובת הילד ישקף עד כמה שניתן את טובתו של הילד בפועל. למטרה זו ערכה הוועדה רשימה של רכיבים (פרמטרים) אשר

תכליתם לסייע בהגעה לממצא נכון עד כמה שניתן בנושא טובת הילד, כפי שיפורט להלן. ההנחה היא כי גורם שפעל על-פי עיקרון טובת הילד יוכל להגיע לממצא הנכון ביותר בדבר טובת הילד – כלומר, בדבר "מה ההחלטה או הפעולה שאם תעשה תיטיב עם הילד".  
נדבך נוסף וחשוב של העיקרון הוא המשקל המיוחס לממצא של טובת הילד.

## משקל טובת הילד

קביעת המשקל שיוענק לשיקול של טובת הילד מבטאת את מידת ההשפעה שמעוניין המחוקק להעניק לשיקול זה בין יתר השיקולים העומדים לנגד עיני הגורם המחליט בהקשר הנדון. באופן זה יכולה טובת הילד לקבל משקל מכריע ולהוות תמיד שיקול המכריע את הכף. כן יכולה היא להיות שיקול חשוב אך לא מכריע, שיקול בלעדי הדוחק הצידה קיומם של שיקולים אחרים ועוד מגוון אפשרויות המבטאות את היחס שבין טובת הילד לשיקולים אחרים.

בבואם לקבוע את המשקל שיינתן לעיקרון בהצעת החוק הבחינו חברי ועדת המשנה בין שני מצבים עיקריים: מצבים שבהם נדרשת החלטה או פעולה שהשלכותיה בעיקר על ילד מסוים (**ס"ק (א)(1)**) ומצבים שבהם לפעולה או להחלטה עשויה להיות השלכה משמעותית אף על ילד או על ילדים אחרים (**ס"ק (א)(2)**).

הנחת חברי ועדת המשנה בעת מיפוי המצבים היתה כי החלטות בהליכי השמה חוץ ביתית ובמסגרות ההשמה הנוגעות לילדים נוגעות בעיקרן ובמרכזן לילדים שבעניינם הן ננקטות. כלומר, ההנחה היתה כי ילדים שבעניינם ננקטת הפעולה או מתקבלת ההחלטה הם שצריכים לעמוד במוקד החלטות ופעולות אלו, בהיות ההחלטות והפעולות בעלות ההשלכה המשמעותית ביותר עליהם, השלכה שלעתים הינה מכרעת בכל הנוגע להתפתחותם ולמהלך חייהם. חברי ועדת המשנה ביקשו להעביר מסר ולפיו בעת שדנים בגורלו של ילד מסוים, כגון בדינו ועדת החלטה, צריך שההחלטה הנדרשת בעניינו תיגזר מטובתו הוא ולא משיקולים חיצוניים לה. בהתאם לכך, נקבעה **בס"ק (א)(1)** לטובת הילד בהקשרים אלו משקל מכריע. משקל זה הוענק לעיקרון גם בסעיף 5 לאמנה על עקרונות סוציאליים ומשפטיים הנוגעים להגנה ולרווחת הילד עם התייחסות מיוחדת להשמה באומנה ובאימוץ ארצי ובין ארצי משנת 1986.<sup>25</sup> משקל דומה הוענק בארץ וכן באמנה בכל הנוגע להכרעה בעניינם של ילדים בהליכי אימוץ.<sup>26</sup>

על אף האמור הכירו חברי ועדת המשנה בקושי מסוים: ההנחה המתוארת מאפשרת דחיקת אינטרסים וזכויות של גורמים אחרים מפני אלו של הילד שבעניינו מתקבלת ההחלטה וביניהם של בני משפחה, של חברי צוות מסגרת ההשמה וביניהם האומנים וכן אינטרסים של המערכת (חלק מאלו יקבלו ביטוי בתוך טובת הילד עצמה כמפורט בדברי ההסבר ל"ס"ק ב'). אך בכל הנוגע לזכויות, לצרכים ולאינטרסים של ילדים אחרים חשו חברי ועדת המשנה כי אלו מחייבים הסדרה שונה.

חברי ועדת המשנה חשו כי בצד ההכרה במרכזיותה של טובת הילד שעניינו הוא במוקד לעתים לא ניתן ואף לא נכון לערוך הבחנה בינה לבין טובתם של ילדים אחרים העשויים להיות מושפעים מהחלטה זו. כך בכל הנוגע להחלטות הנוגעות לחיים בפנימייה, כגון החלטה על הרחקת ילד שהושם בה ממנה על רקע של בעיות התנהגות המשליכות על יתר ילדי הפנימייה, או החלטה המערבת השלכות על אחים קטינים או על ילדים של אומנים ואפשרות לפגיעה בהם בשל השמת ילד בעל בעיות מסוימות בקרב משפחתם באומנה. חברי ועדת המשנה חשו כי במצבים שבהם מתקיימת התנגשות בין טובת ילד אחד שעניינו נדון לטובת ילדים אחרים לא נכון לקבוע בצורה מוחלטת וקטגורית כי טובתו לעולם עדיפה. זאת בשל ההגנה שהאמנה מעניקה לכל ילד באשר הוא ילד על טובתו, הגנה שלא ראוי לדחקה אפיריורית מבלי לבחון את מאזן הנזק שנגרם לכל ילד כתוצאה מכל החלטה אפשרית. על כן הכריעו חברי ועדת המשנה, כאמור **בס"ק (א)(2)**, כי במצבים של התנגשות בין טובתו של ילד מסוים לטובתו של ילד או

<sup>25</sup> Declaration on Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, with special reference to foster Placement and Adoption Nationally and Internationally 1986, Article 5.

<sup>26</sup> ר' בעניין זה סעיף 21 לאמנה וסעיף 1(2) לחוק אימוץ ילדים, התשמ"א – 1981.

של ילדים אחרים תהא טובת הילד שעניינו במוקד בעלת משקל ראשון במעלה, הפחות ממשקל "מכריע", באופן שיאפשר לגורם הפועל או המחליט לשקול את הזכויות, הצרכים והאינטרסים של כל הילדים המעורבים ולקיים איזון ביניהם, בכפוף לפירוש שניתן למונח "ראשון במעלה".

קביעת המשקל של "ראשון במעלה" נעשתה בהתאם לאמור באמנה ובהתאם למודל הכללי שגובש בוועדה. המושג "ראשון במעלה" פורש על ידי הוועדה כמעניק לשיקול של טובת הילד עדיפות מהותית שאין בה זכות הכרעה. המונח מרמז על קיום דירוג כלשהו, או מעלות חשיבות שונות, שבהן טובת הילד תופסת מקום ראשון, אך מתוך השימוש שנעשה באמנה במונח primary ולא במונח paramount ברור כי אין הכוונה למקום מכריע אלא רק למקום חשוב ומרכזי.

בבוא הגורם המחליט לאזן מלוא השיקולים שבפניו עליו ליתן מקום מרכזי לשיקול של טובת הילד, ואין הוא יכול שלא לשקולו או לחלופין לדחוקו כשיקול משני או שולי, אך תיתכן אפשרות של הכרעה בעניין על-פי שיקול אחר שאינו טובת הילד, הנובע מטובתו של ילד או של קבוצת ילדים אחרים. ויובהר: ס"ק (א)(2) מאפשר חריגה מן המשקל המכריע רק במצבים של התנגשות עם טובתם של ילדים אחרים, אך לא מחמת שיקולים הנוגעים לאנשים מבוגרים או למערכת.

**ס"ק ב' –** סעיף זה קובע ראשית את הרכיבים המרכזיים שמהם נגזרת טובת הילד והם: מכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד. קביעה זו משקפת שינוי בגישה שנהגה עד כה ביחס לטובת הילד.

עיקרון טובת הילד נתפס תקופה ארוכה כעיקרון הגנתי, היוצר הפרדה בין טובת הילד לבין זכויותיו. זאת בהתבסס על תפיסה מתפתחת שתחילתה באי הענקת זכויות לילדים כלל והגנה עליהם מתוך חסד, והמשכה בהענקת זכויות מסוימות שיישומן לא נתפס כחלק מהבטחת טובתם. הפרדה זו הביאה לכדי כך שזכויות הילד נתפסו לעתים כמתנגשות עם טובתו.

עיקר השינוי שמביאה עימה האמנה ופרשנותה על-פי הוועדה בכל הנוגע לטובת הילד הוא בהחלת התפיסה ההוליסטית של האמנה בתוך העיקרון: ראית טובת הילד כמורכבת **ממכלול** הצרכים, הזכויות והאינטרסים של הילד. האמנה כפי שפורשה על ידי הוועדה מבטלת את ההפרדה שנהגה בעבר בין טובת הילד לבין זכויותיו ומציגה גישה שבמרכזה הילד על כל זכויותיו, צרכיו והאינטרסים שלו.

עיגונם של שלושת הרכיבים בס"ק ב' נעשה גם כדי לייצג נקודות מבט שונות. יש בו כדי להדגיש כי בצד זכויות הילד ממשיכים צרכיו והמענים שלהם להוות גורם מרכזי בהבטחת טובתו. כן יש בהם כדי להבהיר כי לילד אינטרסים המקיפים תחומים רחבים יותר מזכויותיו, הואיל ולא כל האינטרסים של הילד זכו להכרה כזכויותיו.

בהמשך מעגן ס"ק ב' את "**רשימת הבקרה**" שגובשה על ידי הוועדה. רשימה זו תכליתה להנחות את הגורמים הבאים ליישם את העיקרון באשר לרכיבים שלאורם עליהם לשקול את כל אחד מן הזכויות, הצרכים או האינטרסים של הילד. כל זאת, כדי להגיע לתוצאה הסופית של הקביעה מהי טובת הילד המסוים בהקשר המסוים הנדון.

הוועדה קבעה רשימה מכוונת של גורמים אשר צריכים להילקח בחשבון בעת קבלת ההכרעה בדבר טובת הילד: המדובר ברשימה פתוחה, שעליה יכול כל גורם מחליט להוסיף שיקולים נוספים ובלבד שאלו יהיו רלבנטיים להחלטה ויעלו בקנה אחד עם זכויות הילד ועם הגורמים הנמנים ברשימה. מטרת הרשימה היא לנסות ולהביא ליתר האחדה בקרב מקבלי ההחלטות בדבר טובת הילד. זאת על מנת לצמצם את השונות הרבה ואת הסובייקטיביות הבלתי נמנעת בפרשנות המונח שהינו מלכתחילה מושג הפתוח לפרשנות. כל אלו הם ביטוי, בין היתר, לזכותו של הילד לשוויון. הכוונה והאחדה אלה הן גם חלק מזכותו של הילד להליך הוגן, לשקיפות החלטות בענייניו וליכולת לבחון את ההחלטה ואף לערור או לערער עליה, לפי העניין, ובמידת הניתן. בנוסף, מטרת הרשימה להפנות זרקור למאפייני הילד המסוים שבפני הגורם המחליט על מנת שהכרעה בדבר טובתו תונחה לא רק על ידי תפיסות כלליות ביחס ל"טובת ילדים", אלא תתבסס על מאפייניו האישיים ותותאם אליהם. הרשימה מהווה גם גורם מדריך ומחנך חשוב הן לאנשי המקצוע והן להורים וילדים עצמם, ויש בכוחה להשפיע בפועל לא רק על הליכי קבלת ההחלטות אלא אף על העשייה המקצועית של מגוון הגורמים הלוקחים חלק בטיפול בילדים ובהבטחת טובתם.



## דברי הסבר לרשימת הבקרה

### 1 רצון הילד, רגשותיו, דעותיו ועמדתו של הילד בעניין הנדון;

מרכזיות הילד ושותפותו הגוברת בהליכי קבלת החלטות הנוגעים לו הן חלק מאושיית האמנה ומן הביטוי לתפיסתו של הילד כאדם שלם ואוטונומי בעל זכויות ככל אדם אחר בחברה. ככזה, יש לילד כמו גם למבוגר הזכות להביע את רצונו, דעותיו ותחושותיו ביחס להחלטות הנוגעות לו.

הילד הוא גם נשוא ההחלטה, וככזה הינו בעל מידע בלעדי שאינו נחלת איש מלבדו ביחס לעצמו, לתחושותיו ולרצונו. הוא גם בעל היכולת להשפיע על יישום וקידום ההחלטה שתתקבל בפועל או על הכשלתה, ומכאן החשיבות הרבה שבשקלול עמדתו ושאר ההיבטים שהוזכרו לעיל, לתוך ההחלטה בדבר טובתו.

המלים "רצון הילד, תחושותיו, דעותיו ועמדתו של הילד..." מבטאות כל אחת היבט אחר של העצמי של הילד שיכול להיות מובע בהקשר להחלטות בעניינו. להרחבת קריאה על אודותם ניתן לעיין בפרק 5.1.5 לדוח זה הדן בעיקרון ההשתתפות.

חשוב לציין כי אף אם במסגרת האפשרות שניתנה לילד להשתתף בהליך, בחר הילד לשתוק או שלא ניתן היה לברר במישרין את רצונו, רגשותיו ודעתו בנושא, עדיין מוטלת חובה על הגורם המחליט לערוך בירור באמצעים אחרים אשר יצביעו על רצון הילד, דעותיו ותחושותיו ביחס לעניין הנדון. כך למשל חובתו לנסות ולקבל מידע באשר לרצון הילד מאנשים הקרובים לילד: הוריו, אחיו, אנשים אחרים משמעותיים בחייו, וכן מבעלי תפקידים ואנשי מקצוע כגון: פקידי סעד, מורים, עובדים סוציאליים, רופאים וכיו"ב – לפי ההקשר והעניין.

### 2 שלומו הגופני והנפשי של הילד;

שלומם הגופני והנפשי של ילדים הם מזכויותיהם הבסיסיות של ילדים אשר צריכות להיות מוגנות בכל החלטה המתקבלת בעניינם ועל כן בוודאי מהוות גורם הכרחי בעת הכרעה בדבר טובתם. בכך מתייחדות זכויות אלו מזכויות אחרות של ילדים. מכאן גם החלטת הוועדה בצורה מפורשת להכליל זכויות אלו ברשימת הבקרה, על אף שלכאורה כלולות הן בסך "מכלול הזכויות" שממילא על הגורם המחליט להביא בחשבון. בהקשר של ההשמה החוץ ביתית לזכויות אלו חשיבות מיוחדת נוכח תכלית ההשמה ונסיבותיה, המכוונות לשמירה על שלומו הגופני והנפשי של הילד.

### 3 גילו של הילד וכשריו המתפתחים;

גילו של הילד, בהיותו נתון יסודי המאפיין אותו, משליך בוודאי על ההכרעה בדבר מה טוב עבורו. אך אין די בגילו הכרונולוגי כדי להצביע על משתנים נוספים הנוגעים להתפתחותו. על כן צורף לגורם הגילאי גם הגורם המתמטיס לכשריו המתפתחים של הילד – מונח זה, שהוטבע באמנה ומופיע במקור כ-"**evolving capacities of the child**" (סעיף 5 לאמנה), מהווה עיקרון יסודי באמנה (להרחבת קריאה על אודותיו ניתן לעיין בפרק 5.1.6 לדוח זה). על הגורם המחליט לבחון את מכלול היכולות והכשרים של הילד **בפועל**, ולאורם את זכויותיו, צרכיו והאינטרסים שלו.

### 4 ממד הזמן בחיי הילד;

רכיב זה תכליתו להביא לתשומת לבו של הגורם המחליט ביתר הדגשה את ההבדלים הקיימים במשמעות הזמן בין ילדים לבין מבוגרים ולהצביע על השלכותיהם. להבדלים אלו שני היבטים מרכזיים. ראשית, אצל ילדים חלים שינויים חשובים תוך פרקי זמן קצרים בהרבה מאשר אצל מבוגרים. לכן פרק זמן מסוים יכול להיות סביר כשעוסקים במבוגרים, אך כאשר מדובר בילדים בפרק זמן זה יכולים להתרחש שינויים התפתחותיים משמעותיים, שבחלקם אינם הפיכים. יתרה מכך, תפיסת הזמן של ילדים שונה באופן משמעותי מתפיסתו בעיני מבוגרים – מה שנדמה בעיני מבוגרים כזמן קצר יכול לדמות בעיני ילדים כנצח נצחים.

ניתן לחלק לשתיים את ההשלכות העיקריות של משמעות הזמן בחיי הילד: הראשונה – החשיבות שבקיצור

הליכים הנוגעים לילדים (בעניין זה ר' סעיף 4(ג) להצעת החוק ודברי ההסבר לסעיף זה). השנייה – לתפיסת הזמן השונה של ילדים צריכה להיות השפעה גם על תוכן ההכרעות שעומדות תדיר בפני הגורם המחליט. כך למשל ביחס למשך הזמן שבעניינו ייערך תכנון – תכנון לטווח קצר או ארוך – או ביחס לתדירות ביקורים של ילד בבית הוריו שתיקבע בתוכנית הטיפול בעניינו.

#### **5) מינו של הילד, מאפייניו ותכונותיו הרלבנטיים לעניין הנדון;**

סעיף זה בא להפנות זרקור למגוון מאפיינים המייחדים את הילד המסוים מילדים אחרים. בין אלו: השלכת מאפייני הרקע שממנו בא הילד על ההחלטה ועל החובה להתאים את ההחלטה או הפעולה לרקע זה. הרקע יכול לכלול היבט בריאותי, קהילתי, משפחתי, תרבותי, דתי, שפתי, חברתי, וכיו"ב היבטים. בין היתר, קושר רכיב זה בין טובת הילד לבין היבטים של זהותו. הסעיף מפנה זרקור לתכונות שיש לילד המסוים שבפנינו על מנת שלא נחטא כלפיו בשל שימוש יתר בהכללות ובהנחות שאינן נבדקות באופן מדוקדק בעניינו.

וידגש, עיגון רכיב **הרלבנטיות** של המאפיינים או התכונות המובאים בחשבון על ידי הגורם המחליט תכליתו למנוע הכללת מאפיינים של הילד במטרה להחדיר לגדרי ההחלטה ערכים ותפיסות שאין עימם ועם ההחלטה בדבר טובת הילד ממש. כך למשל, הכללת היבט של מעמד הכלכלי של הורי הילד בהחלטות על אודות גורלו תהיה פסולה בהיותה לא רלבנטית במרבית ההקשרים.

חברי ועדת המשנה ראו חשיבות מיוחדת בסעיף זה על רקע היותה של החברה בישראל חברה רב תרבותית, ועל רקע החשיבות שבשמירה על רציפות בהיבטים המשפיעים על זהותו של ילד ועל עיצובה ופיתוחה, ככל שהדבר ניתן.

#### **6) ההשפעה הצפויה על חיי הילד בהווה ובעתיד כתוצאה מההחלטה או מהפעולה;**

סעיף זה מכונן את הגורם המחליט להקדיש מחשבה מיוחדת להשלכות שיהיו להחלטתו על הילד המסוים שבפניו בהווה – בטווח הקצר ובטווח הארוך. תכליתו לכוון הגורם המחליט **לצורך להעריך**, בין בעצמו ובין בסיוע מומחים לפי העניין, את ההשלכות האפשריות לכל אחת מאפשרויות ההחלטה שעומדת על הפרק. הערכות אלו עליו להביא בחשבון בבחורו בחלופת החלטה מסוימת.

בעניין זה פירוט של הגורם המחליט בהחלטתו בדבר ההשפעות שאותן חזה יסייע גם בהכוונת הגורם המפעיל את ההחלטה בדבר מטרת ההחלטה ויעדיה וכן יסייע ככל שלא תתממשנה התוצאות הצפויות של ההחלטה, בניתוח אי ההצלחה ובניסיון להגיע להחלטה חלופית אחרת.

הסעיף מהווה גם נדבך נוסף בחובתו של הגורם המחליט ליתן את הדעת למאפייניו הייחודיים של הילד המסוים שבפניו, במובחן מהסתמכות על הנחות בדבר "הילד הכללי" בלבד בכל הנוגע להשלכת ההחלטה או הפעולה על חייו.

#### **7) קשריו ויחסיו של הילד עם הוריו ועם אנשים משמעותיים אחרים בחייו, ושמירה על רציפות בקשרים אלו;**

מקומם של ההורים בחיי ילדים טבעי הוא ומוכן ומקבל יתר הדגשה בהוראות האמנה (ר' למשל הוראות סעיפים 7, 8 ו-9). מובן שלקשרים אלו השלכה על זכויותיו, צרכיו והאינטרסים של הילד, ומכאן החשיבות שראתה הוועדה בהדגשת רכיב זה בפני הגורם המחליט.

ההתייחסות ל"אנשים משמעותיים אחרים" מבטאת את ההכרה בכך שלעתים קיימים אנשים אחרים בחיי הילד התופסים מקום מרכזי בחייו, על אף שאינם הוריו, בין במצבים שהוריו אינם מתפקדים כהוריו או לצידם של הוריו. מתוך מרכזיותם בחיי הילד נובעת בעיני האמנה החשיבות שבבחינת קשריו עימם, והשלכתם על זכויותיו, צרכיו והאינטרסים של הילד. בין אלו ניתן לכלול גם אומנים ואנשי צוות מן הפנימייה או מן המעון המשפחתי.

ועדת המשנה ביקשה ליישם את עיקרון הרציפות הקבוע בסעיף 12 להצעה גם במסגרת עיקרון טובת

הילד, וזאת בהיבט המתייחס לקשריו של הילד עם הוריו ועם אנשים משמעותיים בחייו. זאת לאור החשיבות המיוחדת המיוחסת לקשריו של הילד עם הוריו ועם אנשים משמעותיים אחרים לו, גם במהלך תקופת שהותו מחוץ לביתו. בהתאם לכך הוספו על ידי ועדת המשנה לסעיף שנקבע במודל הכללי המלים המודגשות בסעיף זה.

#### **8) עמדת הורי הילד ואנשים משמעותיים אחרים בחייו על העניין הנדון;**

רכיב זה תכליתו להצביע על כך שעל אף מרכזיות הילד והצורך לגשת אל ההכרעה בדבר טובתו מתוך ההתבוננות בו אין לשכוח כי הילד הינו חלק מתוך תא משפחתי שבראשות הוריו. ההנחה היא כי ההורים על-פי רוב, וככל שלא התקבלו עדויות הסותרות הנחה זו, הם בעלי הסיכוי הטוב ביותר לדעת מהי טובתו של הילד ולרצות בהתממשותה. להוריו של הילד וכן לאנשים משמעותיים אחרים בחייו עמדות על ענייניו, ולעמדות אלו השלכה על טובתו, הן בשל היכרותם עימו ועם זכויותיו, צרכיו ועם האינטרסים שלו, והן בשל השפעתם על היכולת ליישם החלטות ופעולות ביחס אליו.

#### **9) יכולת הוריו ויכולתו של כל אדם או מסגרת אחרים הנמצאים כרלבנטיים לענות על צרכי הילד;**

בהקשר של ההשמה החוץ ביתית מצאו חברי ועדת המשנה את החשיבות שההכרעה בדבר טובת הילד בהקשר להשמה תיעשה על רקע יכולות הוריו לענות על צרכיו. זאת הן בהקשרים של שאלות עקרוניות כגון שאלת עצם ההוצאה מן הבית או בחירת מסגרת ההשמה, והן בהקשרים פרטניים יותר הנוגעים לחלקם של הוריו בחיי היומיום שלו במסגרת ההשמה. על כן, על אף שסעיף זה לא נכלל במודל הכללי שיצרה הוועדה, נכלל סעיף זה כאן. ויובהר: כמו כל גורם ברשימת הבקרה, מדובר בגורם שלאורו ייבחנו הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד. כך למשל, בבחינת שאלת זכותו של הילד לקשר עם הוריו ולאופי הגשמתה יובאו בחשבון יכולותיהם לענות על צרכיו בהקשר זה.

#### **10) הידע המקצועי הרלבנטי לעניין הנדון;**

מטרת סעיף זה להבטיח קבלת החלטה מושכלת המתבססת על מרב הידע הרלבנטי, העדכני. במסגרת זו מתמרץ הסעיף את הגורם המחליט לאסוף את מכלול הידע המקצועי הרלבנטי לעניין הנדון ממגוון הדיסיפלינות הרלבנטיות. ידע זה מצוי בחלקו בידי הגורם המחליט ובחלקו בידי אחרים ועל הגורם המחליט לפעול לשם השגתו. פעולתו זו אינה טכנית בלבד, שכן היא משקפת את הצורך להסתייע בידע ובשיקול הדעת המקצועי של גורמים אחרים כדי לגבש את ההחלטה המושכלת המיטבית עבור הילד. בנוסף, יש בסעיף זה כדי לעודד הבניה של כלים להפצה ולהטמעה של הידע המקצועי, כך שבידי כל איש מקצוע רלבנטי יהיה מרב המידע המקצועי המעודכן. הוועדה היתה ערה לסיכון שבהכללת רכיב זה בכל הנוגע להימשכות ההליכים וכן לחשש שבהעברת המשקל משיקול הדעת של הגורם המחליט לשיקול הדעת של המומחים וכותבי חוות הדעת למיניהם. יחד עם זאת, מקווה היא כי במציאות ייווצר איזון סביר בין הדברים באופן שתקודם תכליתו של סעיף זה, ובמיוחד נוכח הדגשתה את הצורך לצמצם ככל שניתן כל עיכוב בהליכים.

#### **11) כל גורם אחר שנקבע בחיקוק כקשור לקביעת טובת הילד ביחס להחלטה או לפעולה בעניין הנדון או שיימצא כקשור לה על ידי הגורם המחליט;**

מטרת רכיב זה להדגיש את דבר היותה של רשימת הבקרה רשימה **פתוחה**, מנחה, אך בלתי ממצה. בכך השאירה הוועדה לגורם המחליט לא רק שיקול דעת באשר לשקילת נסיבותיו הייחודיות של כל מקרה, אלא אף חיזקה חובתו לבחון ולתור אחר כל הנסיבות הרלבנטיות לכל מקרה ומקרה. בין היתר חובתו לבחון גם קיומן של הנחיות הנמצאות בחיקוקים אחרים ביחס לטובת הילד בהקשר הנדון. רכיב זה מצמצם גם את הסיכון שהליך קבלת החלטות בדבר טובתם של ילדים יהפוך למכניסטי.

**ס"ק ג'** – על-פי המודל הכללי של העיקרון שגובש על ידי הוועדה, ואשר על בסיסו עוגן העיקרון בהצעת החוק, אמורה היתה לחול חובת ההנמקה המעוגנת בסעיף זה על כל גורם המקבל החלטה או מבצע פעולה בדבר טובת הילד. ועדת המשנה הגבילה תחולת חובה זו לשני גורמים בלבד: בית משפט וועדת החלטה. זאת, מתוך הכרתה

בכך שפעולות בנוגע לטובת הילד מתקבלות באופן תדיר ויומיומי על ידי מגוון רחב של גורמים במערכת ההשמה: עובדים סוציאליים, מדריכים, אומנים ועוד. ועדת המשנה סברה כי הטלת חובת הנמקה על כל אלו ביחס לכל פעולה או החלטה כאמור תטיל עליהם נטל בירוקרטי רב מדי ותהיה בסופו של דבר בעוכרי הילדים עצמם. תחושה זו קיבלה ביטוי גם בהוראת סעיף 74 להצעת החוק הדנה בחובת ההנמקה הכללית ומצמצמת את תחולתה לפעולות והחלטות המשליכות **באופן משמעותי** על תוכנית הטיפול של הילד. בנוסף, בין הגורמים המקבלים החלטות נמצאים גם אומנים ומדריכים או מפעילים של מעונות משפחתיים. באשר לאלו חשה ועדת המשנה כי על אף שמדובר באנשים המבצעים תפקידים במסגרת מקצועית כלשהי, הרי שבשל הדמיון לחיים בתא המשפחתי אין מקום לחייבם בחובות הנמקה בכתב על כל ההחלטות והפעולות היומיומיות שתחת אחריותם בעניין זה, כשם שלא נראה כי יש מקום לחייב הורים בהן. זאת כמובן, מבלי לגרוע מעצם חבותם ליישם את עיקרון טובת הילד עצמו.

ועדת המשנה החליטה לכלול בסעיף 3 את הוראת ס"ק ג' על אף קיומה של הוראת סעיף 74 להצעה הקובעת את חובת ההנמקה הכללית, מתוך החשיבות שייחסה להנמקה בהקשר של טובת הילד.

#### 5.1.4. עיקרון החיים, ההישרדות וההתפתחות<sup>27</sup>

##### 5.1.4.1 הוראות האמנה

סעיף 6 לאמנה קובע:

1. States Parties recognize that every child has the inherent right to life.
2. States Parties shall ensure to the maximum extent possible the survival and development of the child.

1. המדינות החברות מכירות בזכותו הטבעית של כל ילד לחיים.

2. המדינות החברות יבטיחו עד מרב המידה האפשרית את הישרדות הילד ואת התפתחותו.

סעיף זה מעגן בתוך עיקרון החיים, ההישרדות וההתפתחות שלוש זכויות. נראה כי לא בכדי נכללו שלוש הזכויות בסעיף אחד ונקבעו בו בסדר הופעתן זה. החיים, ההישרדות וההתפתחות יוצרים רצף אחד אשר האמנה מבקשת להצביע על הערך אשר בקיומו על כל נדבכיו. ברי לכל כי לא די בעצם החיים וכי יש לאפשר לכל אדם ולילד בכלל זה לממש את חייו על כל היבטיהם. מימוש זה תחילתו בהישרדותו והמשכו בהתפתחותו.

**הזכות לחיים:** סעיף 6(1) עניינו בזכותו הטבעית היסודית של כל ילד לחיים, המוגדרת על ידי ועדת האו"ם כזכות עליונה. זכות זו הוכרה כבר בעבר ביחס לכל אדם בשורה של מסמכים בינלאומיים אחרים. עתה באה האמנה ומצהירה על קיומה במפורש ובאופן ייחודי בכל הנוגע לילדים.

האמנה, על-פי ועדת זכויות הילד של האו"ם, מטילה על המדינות חובה לפרש את הזכות לחיים באופן רחב, המטיל עליהן חובה אקטיבית לעשייה אשר תמנע תמותה של ילדים. בהתאם לכך לא די שהמדינות לא יביאו בעשייתן לתמותת ילדים (איסור על עונש מוות לילדים, השתתפות ילדים בלחימה), אלא עליהן לפעול באופן פוזיטיבי להבטחת קיומם של ילדים וזאת באמצעות נקיטת אמצעים שימנעו מגוון סיבות לתמותה הנוגעות לשלמות הגוף של הילד, לבריאותו ולהספקת צרכים בסיסיים לקיומו האנושי (צמצום התאבדויות ילדים ובני נוער, מניעת מחלות,

<sup>27</sup> פרק זה נכתב תוך הסתייעות במקורות הבאים: מדריך יוניצ"ף, לעיל, ה"ש 21, בעמ' 97-85. ר' ליכט פטרן **נייר עמדה בנושא עיקרון החיים ההישרדות וההתפתחות**, (הוגש לוועדת המשנה בנושא רצף ההגנה על ילדים, אוגוסט 2002) ועל ש' פרימור-אלדר **נייר עבודה בנושא עיקרון ההתפתחות והישרדות**, (הוגש למליאת הוועדה, אפריל 2001); **דוח ועדת המשנה בנושא הילד בהליך הפלילי, לעיל**, ה"ש 20.

צמצום תזונה לקויה, העמדת מי שתייה נקיים, הארכת תוחלת חיים, העלאת גיל הנישואין, ועוד). היבטים אלו מהווים למעשה כבר חלק מיישום זכותם של ילדים להישרדות.

**הזכות להישרדות:** גבולותיה של הזכות להישרדות נעים בין הגבול הצר, הכולל מתן האמצעים לקיים את הזכות לחיים, היינו: להישאר בחיים, ובין הגבול הרחב יותר, הכולל מתן אמצעים לקיומה של איכות חיים הנעה אף היא על רצף של רמות.

**הזכות להתפתחות:** מאפיין מרכזי של ילדים הוא הימצאותם בעיצומו של תהליך התפתחות. תהליך ההתפתחות שבו שרוי הילד מסמל אולי יותר מכל את ההבדל שבין הילד לבין המבוגר. תהליך ההתפתחות הינו רגיש וכל הפרעה בו עשויה להשאיר את חותמה למשך כל ימי חייו של הילד. הטלת החובה על המדינה להבטיח ככל יכולתה את זכות הילד להתפתחות מבטאת את ההכרה בילד כייצור לומד, משתנה ומתעצב. הילד מתפתח שעה בשעה ועל המדינה ועל הוריו מוטלת האחריות להעמיד לרשותו את מלוא האמצעים לעשות כן.

מושג ההתפתחות נוגע להכנת הילד לבגרות ולעצמאות, כמו גם ליצירת תנאים אופטימליים לילדות, לחייו של הילד בהווה. להבדיל מן התפיסות המסורתיות, ששמו דגש על הפן הפיזי של מושג זה, מהווה מושג ההתפתחות על-פי האמנה מושג הוליסטי. בפרשנותה את המונח "התפתחות" קבעה ועדת האו"ם שעיקרון ההתפתחות חל על כל הזכויות המובטחות על ידי האמנה, ועל כן דורשת מהמדינות לדווח על אודות האופן שבו מובטחת התפתחות הילד. הוועדה מפרטת כי התפתחות פירושה **"התפתחותו הפיזית, המנטלית, הרוחנית, המוסרית, הפסיכולוגית, החברתית ועוד של הילד, באופן המתאים לכבוד האדם"** ודורשת מן המדינות כי האמצעים, שיושקעו על ידן לשם יצירת סביבה שתבטיח את הישרדות הילד ואת התפתחותו עד למרב המידה האפשרית, יופנו גם לשם הכנתו לחיים כבגיר בחברה חופשית.

להבדיל מן הזכות לחיים ומן הזכות להישרדות, הנוגעות למבוגרים וליולדים כאחד, זכות ההתפתחות הינה זכות ייחודית לילדים, או לכל הפחות זכות הרלבנטית בעיקר לילדים, לדרך גידולם, להכנתם לקראת בגרות ולמיצוי הפוטנציאל שלהם. אמנם הגישה הרווחת בפסיכולוגיה הינה כי האדם ממשיך להתפתח ולהשתנות במהלך כל חייו ולא רק בתקופת הילדות, אולם גם גישה זו מכירה בכך שהחלק הארי של התפתחותו ועיצובו של האדם מתרחש בשנות ילדותו.

רבים מהחיובים באמנה, לרבות אלה הקשורים בבריאות, ברמת חיים נאותה, בחינוך ובפנאי (סעיפים 24, 27, 28, 29, 31) רלבנטיים להבטחת מרב ההתפתחות של הילד. הוראות האמנה המגנות על ילדים מפני אלימות וניצול (במיוחד סעיפים 19 וכן 32-39) חיוניות למידה המקסימלית של התפתחות, מחקרים מעידים כיום על ההשפעות הפוטנציאליות על התפתחות הילד – לטווח הקצר ולטווח הארוך – של אלימות לכל סוגיה, לרבות אלימות מינית ואלימות נפשית.

גם הוראות האמנה שעניינן במניעת הפרדת הילד מהוריו (סעיף 9), כמו גם באחריות שני הוריו לגדלו ולהבטיח את התפתחותו (סעיף 18) וכן הוראות האמנה בעניין זכותו של ילד שהופרד מהוריו לסיוע ולהגנה מיוחדים מצד המדינה (סעיף 20) רלבנטיות להתפתחותו של הילד. הביקורת התקופתית המתחייבת על-פי סעיף 25 לאמנה מהווה כלי מרכזי לקידום התפתחותם של ילדים והבטחתה. הוראות אחרונות אלו בעלות משמעות מרכזית בכל הנוגע לילדים בהשמה חוץ ביתית.

מכיוון שהמונח התפתחות יכול להכיל בקרבו פירוש רחב בצד פירוש מצומצם קבעה האמנה כי חלה על המדינות חובה להבטיח עד **למרב המידה האפשרית** את התפתחות הילד. האמנה נקטה בלשון אשר איננה מאפשרת את התנערות המדינה מחובתה בטענה של חוסר יכולות, שכן על המדינה מוטלת החובה "למתוח" את אפשרויותיה עד למרב יכולתה. גם השימוש במלה **"להבטיח"** מצביע על הרמה הגבוהה של המחויבות הנדרשת מן המדינה ביחס ליישום של עיקרון זה.

#### 5.1.4.2 יישום עיקרון ההתפתחות בהצעת החוק

פרק ג' להצעת החוק שעניינו בזכויות ילדים בהשמה חוץ ביתית נפתח **בסעיף 8** המעגן את זכות ההתפתחות וקובע:

**“זכותו של כל ילד לחיות בתנאים ובסביבה אשר יאפשרו לו, במרב המידה האפשרית, התפתחות אישית ומימוש היכולות והפוטנציאל שלו, לרבות התפתחות גופנית, נפשית, רגשית, שכלית, רוחנית, מוסרית וחברתית.”**

חברי ועדת המשנה נתנו דעתם בדיוניהם למרכזיותה של הזכות להתפתחות בחייהם של ילדי ההשמה החוץ ביתית. על כן בחרו לעגן בחקיקה ראשית, במקום בולט ומרכזי בהצעה, את זכותם זו. עיגונה בפרק הזכויות להצעה מצביע על תחולתה על כל ילדי ההשמה כמו גם על החובה לקרוא זכות זו, כיתר הזכויות המופיעות בפרק זה, אל תוך כל אחת מהוראות ההצעה, וליישמה בכל אחת מן הפעולות שיינקטו מכוחה.

כמו כן בחרו חברי ועדת המשנה להתמקד בסעיף זה בהצעה בזכות להתפתחות ולא בזכות לחיים ובזכות להישרדות. התמקדות זו נבעה ממספר הנחות:

חברי ועדת המשנה מצאו כי זכותם של ילדים לחיים, כמו גם זכותם להישרדות, מהוות זכויות יסודיות אשר הוכרו בישראל ואשר עליהן אין עוררין. זכותם של כל בני האדם לחיים, ובכלל זה של הילדים, זכתה לעיגון מפורש בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

חברי ועדת המשנה חשו כי לאור הימצאותן של הזכות לחיים ושל הזכות להישרדות על פני רצף אחד עם זכותם של ילדים להתפתחות, הרי שהבטחת זכותם של ילדים להתפתחות כוללת ממילא אף את הבטחת זכויותיהם אלו, שהינן בגדר תנאי לקיומה. פירוש זה מתיישב אף עם ההכרה ולפיה זכות ההתפתחות כוללת היקף רחב יותר של היבטים מאלו הנכללים בזכות לחיים ובזכות להישרדות.

חברי ועדת המשנה חשו כי זכותם של ילדים להתפתחות על מכלול היבטיה לא זכתה עד היום לעיגון מספק בחקיקה הנוגעת לילדים בהשמה חוץ ביתית, ואף לא ליישום מלא בהקשרם. מכיוון שכך חשו כי בצד הכרתם בחשיבותן העליונה של זכותם של ילדים לחיים ולהישרדות, ראוי להתמקד בהקשר של ההשמה החוץ ביתית בזכותם להתפתחות.

### **התמקדות זו נבעה ממספר סיבות:**

א. המדובר בילדים אשר דווקא החשש לפגיעה בהתפתחותם הוא אשר הביא להוצאתם מבית הוריהם. באשר לחלק מן הילדים, הוצאתם מן הבית מתבצעת כבר לאחר שהתפתחותם סבלה פגיעות ברמות שונות. חובתה של המדינה כלפי ילדים אלו מוגברת ועליה לספק להם סיוע ותמיכה הולמים אשר יפצו על הפגיעה וככל שניתן יצמצמו את השלכותיה. זאת, אף בהתאם לסעיף 20 לאמנה.

ב. עצם הפרדת ילד מבית הוריו וממשפחתו יש בה כדי להשפיע על התפתחותו, ועל כן מחייבת אף היא התייחסות ועשייה ייחודיות. זאת על רקע ההכרה בחשיבות הקשר עם ההורים ובני המשפחה לגדילתו ולהתפתחותו התקינה של הילד. על רקע זה נקבעו בהצעת החוק הוראות שעניינן בחשיבות קשר זה כמו גם הוראות המתייחסות לחשיבות השקעת המשאבים והעשייה בשיקום ההורים ובהחזרת הילד לבית הוריו, בכפוף לטובתו. מכאן, שחבות המדינה לאפשר לילדים קשר עם הוריהם כמו גם חבותה לשיקום ההורים, נגזרות אף הן מזכותו של הילד להתפתחות. גם ההוראה בהצעה שעניינה השמת הילד ככל שניתן בקרב קרובי משפחתו מבוססת בין היתר על ההנחה כי השמתו בקרבם תקדם את התפתחותו ועל כן גם את טובתו בצורה טובה יותר.

ג. עצם ניתוקו של ילד מבית הוריו וממקום מגוריו במסגרת אשר נעדרת את מרכיב הטבעיות המתקיים בין ילד להוריו וליתר בני משפחתו, כמו גם אופייה של המסגרת שבה הוא חי, מחייבים תשומת לב מיוחדת ובקרה אחר התפתחותו. הוראות רבות בהצעת החוק מיועדות להבטיח קיומה של בקרה זו בין היתר באמצעות העמדת מנגנוני פיקוח וליווי הולמים עבור הילד ועל אודות מצבו. בנוסף, מיועדות הוראות אחרות בהצעה להבטיח את עצם יישומן של זכויותיו השונות במסגרת ההשמה שבה הוא שוהה. בין אלו ניתן למנות הוראות בדבר זכותו להגנה, לחינוך ולפנאי, זכותו להשתתפות, זכותו לזהות ועוד.

ד. המסגרת הפנימייתית, בשל גודלה ובשל המספר הרב של ילדים וכוח האדם השווה בה, מחייבת תשומת לב ייחודית בכל הנוגע להעמדת תנאים ומנגנונים הולמים להבטחת טובת הילדים השווים בה ולהתפתחותם. הימצאות קבוצה גדולה של ילדים בעלי מאפיינים וצרכים מגוונים מחייבת עשייה מורכבת, זהירה ורגישה אשר תאפשר הבטחה ראויה של זכויותיהם, צרכיהם והאינטרסים של כל ילד וילד על ייחודו. הצורך להסדיר חייהם של ילדים רבים במסגרת אשר תבטיח התפתחותם כראוי קשור גם במבנה הפיזי שבו מתנהלים חייהם. כיום מוסדרים מרבית היבטי החיים הנוגעים לילדים החיים במסגרות פנימייתיות בהוראות תקנות הפיקוח על המעונות. ועדת המשנה התייחסה להיבטים אלו ואחרים, הנגזרים מהצעת החוק, הן בחלק V להצעה והן בהמלצותיה בנושא תקנות אלו. כך בין היתר התייחסה להיבטים הנוגעים לבריאותו של הילד, למוגנותו מפני פגיעות שונות, לתזונתו, לענישתו, לסדר היום שנקבע לו בפנימייה ועוד.

### דברי הסבר לסעיף 8 להצעת החוק

**“לחיות בתנאים ובסביבה”** – הסעיף קושר בין הזכות לחיים לזכות להתפתחות בקובעו את זכותו של כל ילד לחיים בד בבד עם פירוט משמעותה האופרטיבית – חיים בתנאים ובסביבה המאפשרים התפתחות אישית ומימוש יכולות ופוטנציאל, כלומר – כדי ליישם את שתי הזכויות גם יחד יש להעמיד עבור כל ילד תנאים וסביבה אשר יאפשרו לו לממשן.

**“מרב המידה האפשרית”** – ועדת המשנה אימצה בהקשר של ההשמה החוץ ביתית את הביטוי שנקבע באמנה ביחס לחבות המדינה כלפי הילדים בהקשר לזכות להתפתחות. כאמור מעלה, ביטוי זה מחייב את המדינה ואת כל הפועלים מטעמה לעשייה המרבית במסגרת המשאבים הכוללים אשר בידם.

**“התפתחות אישית ומימוש היכולות והפוטנציאל שלו”** – הזכות להתפתחות הוגדרה על ידי ועדת המשנה כזכות להתפתחות **אישית** – מטרת תוספת זו לכוון לכך שלכל ילד, באופן אישי, עליפי מאפייניו הייחודיים, תתאפשר התפתחותו. בכך מובהר כי אין להסתפק בתפיסות כלליות לגבי מהי התפתחות ילדים בעלי מאפיינים אלו ואחרים וכי יש להתור לכך שכל ילד יזכה בפועל באופן אישי להתפתחות ההולמת את מאפייניו.

נוסף על האמור, מכוון הסעיף לכך שבמסגרת יישום זכותם של ילדים להתפתחות יאפשרו להם לממש את יכולותיהם ואת הפוטנציאל הגלום בהם בכל התחומים. כך למשל ביחס לזכות לרכוש השכלה ההולמת את יכולותיהם ואת הפוטנציאל שלהם וביחס להעמדת אפשרויות עבורם למימוש כישרונות שיש בהם בתחומי האמנות, התרבות וכיו"ב תחומים.

ועדת המשנה התלבטה האם לבחור במלה “מימוש” או במלה “מיצוי” בהקשר זה. המלה “מיצוי” קובעת רף גבוה יותר, ומכאן שרצויה יותר עבור הילד המסוים. יחד עם זאת, בהכירה במגבלות המשאבים הקיימות במדינה בחרה ועדת המשנה לקבוע רף אשר ניתן לעמוד בו ואשר לא יגרום לכך שהוראות החוק יהיו מלכתחילה בבחינת בלתי ניתנות לביצוע.

**“לרבות התפתחות גופנית, נפשית, רגשית, שכלית, רוחנית, מוסרית וחברתית”** – ועדת המשנה ביקשה להדגיש את רב ממדיותה של ההתפתחות ועל כן לא קבעה רשימה סגורה של היבטי ההתפתחות, עובדה המתבטאת בשימוש במונח “לרבות”. היבטי ההתפתחות שנכללו בסעיף נועדו להדגיש את השינוי בתפיסת ההתפתחות ולהצביע על כך שמדובר בהיבטים שמעבר להיבט הגופני ולתארם. ההיבטים המפורטים כוללים את אותם ההיבטים אשר פורטו על ידי ועדת זכויות הילד של האו"ם בפרשנותה את הסעיף, ונוסף עליהם ההיבט השכלי (ההיבט הפסיכולוגי שאוזכר על ידי ועדת האו"ם מתבטא בהיבט הנפשי והרגשי שנזכר בסעיף בהצעה).

מלבד הוראות סעיף 8 להצעת החוק חשוב לשוב ולהבהיר כי זכותם של ילדים להתפתחות, בהיותה זכות המתממשת באמצעות מימוש של יתר זכויותיהם, מקבלת למעשה ביטוי בכל אותן הוראות בהצעת החוק אשר מעגנות את יתר זכויותיהם של ילדי ההשמה החוץ ביתית. מכאן, שפעולה ליישום זכותם להתפתחות מחייבת עשייה למימוש יתר זכויותיהם.

## 5.1.5 עיקרון ההשתתפות

### 5.1.5.1 הוראות האמנה<sup>28</sup>

סעיף 12 לאמנה קובע:

1. States Parties shall assure to the child who is capable of forming his or her own views the right to express those views freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child.
2. For this purpose, the child shall in particular be provided the opportunity to be heard in any judicial and administrative proceedings affecting the child, either directly, or through a representative or an appropriate body, in a manner consistent with the procedural rules of national law."

1. מדינות חברות יבטיחו לילד המסוגל לחוות דעה את הזכות להביע דעה כזו בחופשיות בכל עניין הנוגע לו, תוך מתן משקל ראוי לדעותיו, בהתאם לגילו ומידת 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.

סעיף זה קובע את זכותו של כל ילד לקחת חלק ככל אדם בעיצוב מהלך חייו. זאת באמצעות השתתפותו בתהליכי קבלת החלטות בעניינו. הסעיף מעגן עיקרון חולש ולפיו יש לשתף ילדים בכל החלטה הנוגעת אליהם, בין באופן אישי ובין באופן כללי בשל השתייכותם לאוכלוסיית הילדים או לקבוצה מסוימת בתוכה. הסעיף מעגן התייחסות חשובה לילדים בקובעו לא רק את זכותם לבטא את דעתם, אלא גם את החובה של הגורם המחליט להעניק משקל ראוי לדבריהם, משקל אשר ייקבע בשים לב לגילם ולמידת בגרותם. הטלת חבות זו היא המקנה משמעות יישומית להשתתפות הילדים.

ויובהר, אין הכוונה בסעיף להעניק לילדים זכות הכרעה בכל החלטה הנוגעת אליהם כי אם להעניק להם את הזכות להשתתף בתהליך קבלת ההחלטה כאשר לדבריהם ניתן משקל הנקבע על-פי שורה של משתנים הנוגעים לילד המסוים ולנסיבות העניין.

עיקרון ההשתתפות הוא אחד מן הביטויים לבשורה שהביאה עימה האמנה ביחס למעמדם של ילדים ולזכויותיהם, בהקנתו ביטוי מוחשי להיות הילדים בעלי מעמד עצמאי, נושאי זכויות, הזכאים מכוח כך לבטא את דעתם בתהליכי קבלת החלטות הנוגעים להם. זכות זו של מבוגרים נתפסת על ידי החברה כמובנת מאליה. האמנה מחדשת חידוש חשוב בהקשר זה בנותנה ביטוי לזכות זו ביחס לילדים, תוך יצירת ההתאמות הייחודיות הנדרשות לשם יישום הזכות על ידם, לאור מאפייניהם הייחודיים המבדילים אותם ממבוגרים.

עיגונה של זכות ההשתתפות באמנה משליך לא רק על מעמדו של הילד המסוים כאזרח בחברה, הזכאי להשפיע על החלטות והכרעות בעניינו, אלא אף על מעמדם של ילדים כקבוצה בחברה. להשתתפות חשיבות להעצמת ילדים ולקידום והבטחת זכויותיהם, מתוך כוונה לחזק מעמדם באוכלוסייה בהווה ובעתיד. ועדת האו"ם לזכויות הילד הבהירה כי סעיף 12 לאמנה הוא אחד מן הסעיפים החשובים ביותר לא רק למימוש זכויותיו של הילד כאזרח מן המניין, אלא במיוחד להגנתו של הילד כאזרח חלש. חולשתו החברתית של הילד מעמידה אותו בסיכון מיוחד שיקופחו זכויותיו כאדם בשל היעדר יכולתו לעמוד על זכויותיו ולהגן על עצמו מפני שלילתן על ידי המבוגרים. ללא הקניה של זכות ההשתתפות יקשה על החברה למנוע את התממשות הסיכון שבקיפוחם של ילדים באופן יעיל.

<sup>28</sup> פרק זה נכתב תוך הסתייעות במקורות הבאים:

מדריך יוניצ'ף, לעיל, ה"ש 21, בעמ' 145-168; א' אפק, עיקרון ההשתתפות – מודל כללי, (הוגש למליאת הוועדה, יולי 2002, פנימי); דוח ועדת המשנה בנושא חינוך, לעיל, ה"ש 20.



בחברה שבה מוקנית לילד זכות השתתפות חזקה היא פועלת למפרע ומחזקת את מעמדם של ילדים באופן שעשוי להגן עליהם מפני שלילת זכויותיהם או הגבלתן באופן שאינו ראוי.

ליישומה של זכות ההשתתפות ערך רב וזאת במספר מישורים נוספים, וביניהם:

א. **חיזוק הערבות ההדדית והכבוד לזולת:** משמעותו של עיקרון ההשתתפות היא מתן כבוד לילד כאדם אוטונומי. התייחסות זו אל הילד בעלת ערך רב כשלעצמה. כמו כן היא מלמדת את הילד כי יש לתת כבוד לזולת ולדעתו של הזולת, כשם שיש לכבד את דעתו שלו.

ב. **שמיעת קולו של הילד כדי לעמוד על רצונו ועל צרכיו, שיפור תהליך קבלת ההחלטות הנוגעות לילדים:** ההחלטה בעניינו של הילד צריך תמיד שתכונן לטובתו. טובתו של הילד מורכבת ממכלול זכויותיו, צרכיו והאינטרסים שלו. באופן טבעי מהווה הילד מקור מידע מרכזי וייחודי ביחס לצרכיו, דעותיו ורצונותיו. שמיעת הילד מאפשרת לגורם המחליט לעמוד הן על היבטים סובייקטיביים הנוגעים לרגשות הילד, דעותיו ורצונו והן על נקודת המבט של הילד ביחס לעובדות הנוגעות לנסיבות חייו השונות. לעתים בידי הילד מידע אשר לא נמצא בידי כל גורם אחר. זאת בוודאי בכל הנוגע לתפיסתו הסובייקטיבית את הדברים, כמו גם לפריטי מידע אחרים. נוכח האמור חשוב מאוד שהגורם המחליט ישמע את אלו מפיו, כדי לשפר את בסיס המידע שבידו לצורך קבלת ההחלטה בעניינו. בהקשר זה מיישמת השתתפותו של הילד את התפיסה שהנחתה את עבודת הוועדה ועבודת ועדת המשנה, שבמסגרתה נעשה ניסיון להתבונן בדברים מתוך נקודת המבט של הילד. עיגון זכות ההשתתפות בחקיקה בכל הקשר מאפשר את יישומה של תפיסה זו.

ג. **חיזוק ביטחונו העצמי של הילד ותחושת ערכו העצמי:** שיתוף הילד בתהליך קבלת ההחלטות מלמד את הילד כי המידע שברשותו ועמדותיו חשובים ובעלי ערך. הילד לומד כי בידי יכולת השפעה על חייו וכי קיימת פתיחות לשמוע את דעתו ולהתחשב בה. שיתוף הילד בהליך קבלת ההחלטות עשוי אף לסייע לו לקבל ביתר הבנה החלטה שנתקבלה בעניינו גם אם אינו מסכים לתוכנה.

ד. **השפעת נוכחותו הפיזית של הילד על מקבלי ההחלטות בעניינו:** באותם מקרים שבהם השתתפות הילד בהליכים היא בהופעה בפני הגורם המחליט, מאפשרת השתתפותו למקבלי ההחלטות בעניינו התרשמות ישירה מן הילד כאישיות בפני עצמה. למקבלי ההחלטות ניתנת הזדמנות לשמוע את הילד ישירות לצורך העמקת הבנתם את צרכיו ואת עמדותיו. ההנחה היא כי קיים הבדל מהותי בין החלטות המתקבלות על ידי גורם המטפל בניירות ובעמדות שבכתובים לבין החלטותיו מקום שהוא נפגש באופן ישיר עם הילד. נוכחותו של הילד בפני הגורם המחליט מוסיפה נדבך של רגשות, אנושיות, אמפתיה והתחשבות בו כאדם בעל אישיות נפרדת וייחודית משלו.

ה. **השפעת השיתוף על שיתוף הפעולה של הקטין עם הוריו ועם המערכות התומכות ומתוך כך על סיכויי התממשות ההחלטה בפועל:** שמיעתו של ילד ושיתופו בתהליך מגבירים את הסיכוי שישתף פעולה בעתיד עם מגוון הגורמים הנוגעים להחלטה. בתוך כך גדל הסיכוי כי ההחלטה תמומש. ילדים שקולם אינו נשמע, החשים כי להעדפותיהם אין משקל, עלולים להגיב בחוסר שיתוף פעולה ואף בהתנהגות מסכנת. הקשבה להם, לעומת זאת, עשויה למנוע מהם נקיטת צעדים שאינם משקפים את טובתם.

ו. **חיזוק יכולת קבלת ההחלטות של הילד:** יישום עיקרון ההשתתפות מקנה לילד ניסיון בקבלת החלטות הנוגעות לחייו ומסייע לתהליך התפתחות יכולותיו וכשריו. שלילת ההשתתפות עלולה להפוך ילדים למתבגרים ללא חוש אחריות וללא כל ניסיון בקבלת החלטות. יש להדגיש כי גם מחויבות להליך הדמוקרטי דורשת חינוך ואימון בקבלת החלטות גם לפני גיל הבגרות שבו השתתפות הילד, לרבות השתתפותו הפוליטית, הופכת להיות השתתפות מלאה.

ז. **חיזוק ערכים דמוקרטיים:** יישום עיקרון ההשתתפות מסייע בהפנמת ערכים דמוקרטיים של קול אחד לכל אחד, שוויון בין בני הקהילה והחשיבות שבקבלת החלטות באופן מושכל, על בסיס מידע מלא ותוך התייחסות לדעות שונות ולנימוקים שונים.

משמעותה של הזכות, היקפה ורכיביה יוסברו להלן במסגרת פירוט אופן יישומה בהצעת החוק.

### 5.1.5.2 יישום עיקרון ההשתתפות בהצעת החוק

**סעיף 13** להצעת החוק מעגן את זכותם של ילדים בהשמה חוץ ביתית להשתתפות בקובעו:

#### הזכות להשתתפות

- א. זכותו של כל ילד להביע רצונו, רגשותיו, דעותיו ועמדתו בעניין הנדון, ולהישמע בחופשיות, בכל עניין הנוגע לו.
- ב. לשם מימוש זכותו של הילד להשמיע דברו ולהישמע תינתן לו הזדמנות להביע רצונו, רגשותיו, דעותיו והעמדה שגיבש בעניין הנדון באופן המותאם לגילו, לכשריו המתפתחים, לצרכיו, וככל הניתן לרצונותיו ובאופן ישיר בפני הגורם המחליט בעניינו.
- למטרה זו יינתן לילד, בין היתר, גם מידע מתאים ומלא, בהתאם להוראות סעיף 15 לחוק זה.
- ג. על אף האמור בס"ק (א) ו-(ב) לעיל רשאי הגורם המחליט בעניינו של ילד שלא לשמוע את הילד, מנימוקים מיוחדים שיירשמו, אם שוכנע כי תיגרם לילד פגיעה ממימוש זכותו העולה על הפגיעה שתיגרם לו משלילתה.
- ד. זכותו של כל ילד כי לרצונו, לרגשותיו, לדעותיו ולעמדה שגיבש בעניין הנדון יינתן משקל ראוי בהתאם לגילו ולכשריו המתפתחים.
- ה. במקום שהתקבלה החלטה בניגוד לדעתו של הילד חובה על הגורם המחליט בעניינו לנמק את החלטתו.
- ו. נדרשו בית משפט או ועדת החלטה להחליט בעניינו של ילד לפי חוק זה, יהיה יו"ר הוועדה או השופט מוסמך שלא להביא בפני מי מן הצדדים להליך או המוזמנים אליו דברים שביטא הילד לגבי רצונו, רגשותיו, דעותיו ועמדתו, כפי שהביעם, כולם או חלקם, מנימוקים מיוחדים שיירשמו, אם שוכנע כי לילד תיגרם פגיעה אילו יביא הדברים בפניהם העולה על הפגיעה שתיגרם לו אילו לא יביאם כאמור.
- ז. השופט ויו"ר ועדת החלטה רשאי להביא במסגרת תיעוד ההחלטות על אודות הילד את התרשמותם מרצון הילד, רגשותיו, דעותיו ועמדותיו, גם אם פעלו כאמור בס"ק (ו) לעיל.
- ח. הגורם המחליט בעניינו של ילד יעשה כל שבאפשרותו על מנת שתמומש זכות ההשתתפות של הילד שבעניינו מתקבלת ההחלטה, והכל בכפוף לאמור בסעיפים שלעיל ובכפוף לעיקרון טובת הילד.

עיגונה של זכות ההשתתפות בהצעת החוק מבוסס על מודל כללי שפיתחה הוועדה לעיגון עיקרון ההשתתפות בחקיקה הישראלית (להלן: "המודל הכללי"). המודל פותח כדי לשמש כבסיס לעיגונה של זכות ההשתתפות בכל דבר חקיקה. בגיבושו יושמו תובנות אשר נרכשו על ידי הוועדה לאורך שנות עבודתה, בסיוע מיטב המומחים החברים בה, בכל הנוגע ליישום הזכות ככלל, ובהקשר הישראלי בפרט. את המודל יש לעגן בכל דבר חקיקה המבקש לקדם את זכותם של ילדים להשתתפות, תוך יצירת השינויים וההתאמות המתבקשים מן ההקשר המסוים שבמסגרתו הוא מעוגן. בהתאם לכך עוגן המודל בסעיף 13 להצעת החוק, תוך שהוכנסו בו השינויים וההתאמות שאותם מצאה ועדת המשנה כחיוניים בהקשר המסוים של הצעת החוק.

כמו בעניין יתר עקרונות האמנה חולשת זכות ההשתתפות, הנגזרת מעיקרון ההשתתפות, על כל הוראותיה של הצעת החוק. בהתאם לכך נדרש כל גורם מקצועי המקבל החלטות בנושא ילדים בהשמה חוץ ביתית – בין ביחס לילדים מסוימים ובין ביחס לקבוצות של ילדים – ליישם את זכותם להשתתפות באופן המותאם לטיב ההחלטה וההליך הכרוכים בה.

מבלי לגרוע מן האמור מצאה לנכון ועדת המשנה בכמה הקשרים לעגן באופן מפורש את זכותם של ילדים להשתתפות. כך, באשר לזכותם של ילדים להשתתפות בדיוני ועדת החלטה בענינם, נושא המוסדר בסעיף 24 להצעה. יישום זכותם להשתתפות בהקשר זה מיישם אף את הוראות סעיף 9 לאמנה, הדן בהליכים להפרדת

ילדים מהוריהם ומחייב את שמיעת כל הגורמים המעורבים בהליך זה ובמרכזם הילד, בטרם ביצוע הפרדה כאמור. כך גם באשר ליישום זכותם של ילדים להשתתפות במסגרת הפנימייתית המעוגנת ב**סעיף 139** להצעת החוק. להשלמת ההתייחסות לנושא ההשתתפות מומלץ לעיין גם בדברי ההסבר לסעיפים אלו.

### דברי הסבר לסעיף 13 להצעת החוק

**ס"ק א'** – סעיף זה, הפותח את עיגון הזכות בהצעה, מעגן את הנדבך הראשון של זכות ההשתתפות של הילד להשמיע את דברו ולהישמע. נתייחס להלן לרכיביו השונים:

**"כל ילד"** – סעיף 12 לאמנה מחיל את זכות ההשתתפות על כל ילד המסוגל לעצב דעה משל עצמו. כך, האמנה אינה מתנה את זכות ההשתתפות בגיל כלשהו של הילד, אלא קושרת בין היכולת הרלבנטית לעצב דעה לבין הזכות להביעה. בהצעת החוק נזנחה הדרישה ליכולתו של הילד לעצב דעה והוחלה הזכות על כל ילד באופן בלתי מותנה. זאת בהתבסס על ההפרדה בין עצם הענקת הזכות לילד, כאדם, לבין יכולתו לממשה והכרוך בה. תפיסת הוועדה הינה כי הזכות נתונה לכל ילד, באשר הוא אדם, בלי שים לב לרצונו או ליכולותיו לממשה. לילדים יכולות להביע תחושותיהם ודעותיהם מגיל צעיר ביותר. יכולתנו לשומעם תלויה בעיקר באמצעים המותאמים לשמיעתם. ברור כי שמיעת ילדים רכים בשנים מצריכה היערכות ומשאבים מותאמים, כמו גם מומחיות. יחד עם זאת, התאמות אלו אסור שישפיעו על עצם הענקת הזכות ומקומן להשפיע על דרכי יישומה בלבד.

**"רצונו, רגשותיו, דעותיו ועמדתו"** – בבחירת מלים אלו נעשה ניסיון על ידי הוועדה להקיף את מכלול סוגי ההתבטאויות האפשריות של אדם ביחס לנושא הנוגע לחייו. זאת מתוך רצון להחיל את זכות ההשתתפות על מגוון דרכי הביטוי של ילדים, מבלי להגבילם לסוג מסוים של ביטוי, ועל מנת לקבל את מרב המידע הרלבנטי מהם ביחס לעניינם. בחירת מגוון המונחים נעשתה אף מתוך ההכרה שכושריהם של ילדים עם התפתחותם משליכים על אפשרויות הביטוי שבידם. הואיל ומעוניינים לשתף גם ילדים רכים בשנים בהליכים בעניינם, קיימת חשיבות לאפשר לכל ילד עליפי כשריו להביע את עצמו.

השימוש במונח **רצון** הוסף על ידי ועדת המשנה על האמור במודל הכללי של עיקרון ההשתתפות שגובש על ידי הוועדה. הרצון נתפס כמשהו שקיים בילדים החל בשלב מוקדם ביותר בהתפתחותם, אם לא מעת היוולדם ומכאן חשיבות עיגונו בהקשר זה, בהקנותו ערוץ ביטוי לילדים גם בטרם שיש בידם את הכלים לפתח עמדה מושכלת. הרצון נותן ביטוי לעצמיותו של הילד, ולתפיסתו את הדברים מנקודת מבטו ומכאן חשיבות העמידה עליו. ההתייחסות **לרגשות** נועדה להפנות זרקור לחשיבות ההתייחסות אל אלו בהליכי קבלת החלטות, בצד ההתחשבות בשיקולים רציונליים. ההתייחסות **לדעות** הילד מיישמת את לשון האמנה כמו גם מכוונת לתוצר שהוא שקלול של היבטים קוגניטיביים ורגשיים כאחד. המונח **עמדה** נבחר כמונח המשקף תהליך מלא של עיבוד כל ההיבטים הנוגעים לסוגיה וגזירת מסקנה של הילד ביחס אליהם. עמדה מגובשת בעניין הנדון מהווה נדבך שונה של התבטאות מטעם ילד. בשלב מסוים בחייו, או בנושאים מסוימים בשלבים שונים, יכול הילד להפוך את מגוון רגשותיו ודעותיו לכדי עמדה מגובשת בנושא שבו דנים. התבטאות קונקרטי של הילד, שבה הוא מביע עמדתו בנוגע לסוגיה שבדיון או לנושא שבלב ההחלטה, שונה במהותה מהבעת רגשות ודעות ויש להתייחס אליה בהתאם. אין זה אומר כמובן, כי רגשותיו ודעותיו של הילד אינם חשובים כמו עמדתו.

**"ולהישמע"** – כאמור לעיל, זכותו של הילד אינה מתמצית בהשמעת דברו, אלא גם בחובה המוטלת על הגורם שבפניו הוא משמיע את דברו לשמוע את שיש לילד לבטא. חובת הגורם המחליט כפי שיובהר להלן אף רבה מכך, אך תחילתה בשמיעת הילד ובהקשבה למוצא פיו. כביכול, נראים הדברים ברורים מאליהם, אלא שבעניין זה חשה הוועדה כי המציאות מצביעה על חשיבות בהצהרה על הדברים כדי להביא ליישום מלא ואמיתי יותר שלהם.

**"בחופשיות"** – זכותו של כל ילד להביע דבריו בחופשיות וללא לחצים מטעם הגורם המחליט או גורמים אחרים המעורבים בהליך. בשילוב עם זכותו של הילד שלא להביע דבריו (זכות הנתונה לכל בעל זכות בכל הקשר, שלא ליישם את זכותו), ניתנת בזאת לילד הגנה מפני כפייה של השתתפותו בכלל, או מפני כפייה של השתתפותו מטעם, כמשרת אינטרסים של אחרים. המונח "חופשיות" מכוון להיבטים מגוונים וביניהם: דברים מפורשים שנאמרים לילד על ידי הגורם שבפניו הוא נשמע, כגון דברים המתייחסים להשלכות מוצא פיו של הילד, דימויו

של הגורם בעיני הילד ומורא שהוא עשוי להטיל על הילד, הסביבה שבה נשמע הילד מבחינה פיזית – האם סביבה המותאמת לילדים או סביבה המאיימת על הילד ומעכבת על כן את השתתפותו, ועוד. בעת יישום זכות ההשתתפות ראוי להשקיע מחשבה ביצירת התאמות בכל הנוגע להיבטים אלו כמו גם בהכשרה מתאימה של הגורמים המיועדים לשמוע את הילד.

**“בכל עניין הנוגע לו”** – זכותו של הילד להשתתפות רחבה וחלה על כל עניין הנוגע לו, הן באופן אישי כגון דיונים בפני ועדת החלטה, בפני מנהל פנימייה או בבית משפט, והן באופן כללי כגון: עניינים הנוגעים לכלל ילדי ההשמה או לילדי הקבוצה שאליה הוא משתייך בתוך הפנימייה. לשם יישום זכותם של ילדים להשתתפות ברמה המערכתית חשוב כי יפותחו כלים ומנגנונים הולמים. בהצעה מובא פירוט באשר לחלק ממנגנונים אלו<sup>29</sup>.

**ס”ק ב’** – סעיף זה מתייחס לצורך לאפשר לילד להביע עצמו באופן המותאם לגילו ולכשריו המתפתחים. ההנחה שביסוד סעיף זה הינה כי השתתפות אמיתית ומלאה של הילד מותנית בהעמדת התאמות אלו. הסעיף מכיר בזכותם של ילדים להישמע בדרך הנכונה מבחינתם, המתאימה למאפייניהם כילדים, תוך שהוא מטיל את האחריות והחובה למציאת דרך נאותה על הגורם המחליט או מי שמונה מטעמו לשמוע את הילד. ההתאמה צריך שתתייחס לכל רכיבי השמיעה הידיונית: שפה מתאימה ומובנת לילד על-פי כשריו המתפתחים ויכולותיו האישיות, סביבת שמיעה ההולמת את גילו ואת צרכיו, שמיעה באמצעות גורם מקצועי מתאים או בשיתוף וייעוץ גורם מומחה. חשוב לאפשר לילד את מגוון דרכי התקשורת עם הגורם המחליט בעניינו בין אם ישירות ובין אם באמצעות אנשים אחרים או אביזרים טכניים מתווכים (וידאו, תכתובת, מחשב וכיו”ב). ההתאמה מוגדרת כרב ממדית על מנת שיהא ניתן להתאים את השמיעה לילד באופן מלא. כך יזדקקו ילדים פעוטים לאנשי מקצוע מיוחדים בעוד שילדים בוגרים יוכלו להישמע על-פי רוב במישורין על ידי הגורם המחליט בעניינם. באשר לרצונו של הילד קובע הסעיף את החובה להתאים **ככל הניתן** את דרך השמיעה לרצונותיו של הילד. בצד חשיבות ההתאמה להגברת סיכויי יישום הזכות במלואה, הכירה ועדת המשנה במגבלות המשאבים והאפשרויות העומדות לרשות גורמים מחליטים ועל כן קבעה סייג לחובה זו במונח “ככל הניתן”. ההתאמה לצרכי הילד בעלת חשיבות רבה גם ביחס לילדים עם מאפיינים מיוחדים או עם מגבלות.

ההוראה שעניינה שמיעה באופן ישיר בפני הגורם המחליט מבטאת את החשיבות שראתה הוועדה בהתרשמות הישירה של הגורם המחליט מן הילד כמו גם באינטראקציה הישירה בין הצדדים, כנדבך ביישום מלא של הזכות. נדבך זה כפוף להוראות השמיעה המותאמת, כך שאם הדבר אינו מתאים לילד המסוים שעניינו נדון הרי שאין לשומעו בדרך זו, ולעיקרון טובת הילד.

מימוש זכותו של הילד להישמע מותנה גם **במידע** שיקבל על אודות מגוון היבטי זכותו והיבטי ההליך על השלכותיו השונות. זכותו של הילד למידע נתפסת כזכות עצמאית אך גם כנדבך בתוך זכותו להשתתפות. ועדת המשנה ראתה חשיבות להעמידה כזכות עצמאית בהצעתה כדי להבהיר כי יישומה אינו מתמצה רק במסגרת הזכות להשתתפות ועל כן ייחדה לה את **סעיף 15**. יחד עם זאת, מפנה ס”ק ב’ לזכות למידע כדי להדגיש את חשיבות יישום הזכות למידע במסגרת יישום הזכות להשתתפות.

**ס”ק ג’** – סעיף זה קובע את הסייג לזכותו של הילד להישמע. בסייג זה ניתן לעשות שימוש רק לאחר שנבחנו מאפייני הילד המסוים, ולאורם נבחנו הדרכים ליצירת התאמות לשמיעת הילד, ועל אף בחינת מגוון דרכים אלו, הגיע הגורם המחליט למסקנה כי שיתופו של הילד בקבלת ההחלטה בעניינו אינה עולה בקנה אחד עם טובתו. כלומר, שהפגיעה שתיגרם לילד משמיעתו עולה על הפגיעה שתיגרם לו אם זכותו תישלל. בהתאם לנוסח הסעיף ולדרישה לנימוקים מיוחדים שיירשמו במצב זה, מכוון הסעיף לכך שהשימוש בו ייעשה כחריג ולא ככלל.

**ס”ק ד’** – סעיף זה מעגן את הנדבך המשמעותי השני של זכות ההשתתפות הוא הנוגע לחבות הגורם השומע/ המחליט ליתן משקל ראוי לדברי הילד כפי שהביעם בעת קבלת ההחלטה בעניינו. ברור שאין משמעות אמיתית לשמיעתו של ילד בעת קבלת החלטה בעניינו אם לא יינתן לדברים שאמר משקל ראוי. בעת מתן המשקל לדברי

הילד חשוב להתייחס הן לתוכנם של הדברים והן לנקודת מבטו של הילד על הדברים הנדונים כפי שהיא עולה מתוך דבריו. העמידה על נקודת מבטו של הילד עשויה להשליך אף על התבוננות הגורם המחליט על הדברים ולכך עשויה להיות השלכה הן על דרך ניהול הליך קבלת ההחלטות והן על תוצאותיו.

ההכרעה בדבר המשקל שיש להעניק לדברי הילד והקביעה מהו משקל "ראוי" בהקשר זה צריכות להיעשות בהתאם לגילו של הילד ולכשריו המתפתחים. האמנה בסעיף 12(1) קובעת משקל דומה ומתייחסת לגילו של הילד ולמידת בגרותו. מטרת קביעה זו להבטיח שלא הגיל בלבד יכריע את התייחסות הגורם המחליט לדברי הילד, אלא גם מאפייניו של הילד המסוים שבפניו בהקשר זה. זאת על בסיס ההכרה כי ילדים שונים מתפתחים בקצב ובאופן שונה ועל כן לא די בפרמטר הגילאי כדי לשקף את מידת בגרותם.

**ס"ק ה'** – סעיף זה קובע חובת הנמקה במצבים שבהם התקבלה החלטה המנוגדת לדעתו של הילד בעניין. חובת ההנמקה משמשת כערוכה פרוצדורלית המכוונת לקדם שקילה ראויה של דברי הילד וכן לאפשר לילד או למי מטעמו להבין את הנימוקים לדחיית עמדתו, ולחלוק על ההחלטה בעניינו באופן וככל שהדבר ניתן על-פי החוק הרלבנטי.

**ס"ק ו' ו'ז'** מכוונים להסדיר מצבים שבהם טובתו של הילד תחייב שדבריו בפני הגורם המחליט לא יובאו בפני הצדדים להליך או מי מהם. מצבים מעין אלו מתרחשים גם כיום וההצעה מבקשת להסדירם. מפאת השלכת אי הבאת דברי הילד בפני הצדדים הוגבלה האפשרות לנקוט בפעולה זו רק למצבים של שמיעה בפני בית משפט או ועדת החלטה. במצבים אלו ניתן בסעיף שיקול דעת ליו"ר ועדת החלטה או לשופט שלא להביא דברי הילד כולם או חלקם בפני הצדדים להליך או מי מהם. ההגנה על טובת הילד בסעיף מתבטאת בכך שאי הבאת הדברים בפני הצדדים תיעשה באותם מצבים שבהם הבאתם תפגע בילד באופן העולה על הערך שיהיה עבורו בהבאתם בפניהם. בשל השלכות פעולה זו דורש הסעיף מן הגורם שיעשה שימוש בדרך זו לנמקה בנימוקים מיוחדים שיירשמו. ס"ק ז' משלים את האמור בקובעו אפשרות של הגורם המחליט לתאר בכתובים שיובאו בפני הצדדים את התרשמותו הוא מדברי הילד, כלומר – לא את דברי הילד אלא את התרשמותו מהם.

סוגיית המעין חיסיון המוענק בסעיף זה לדברי הילד הוסדרה ביתר פירוט בדוח ועדת המשנה בנושא הילד ומשפחתו בפרק העוסק בעיקרון ההשתתפות. להרחבת קריאה על אודות סוגיה זו מומלץ לעיין בדוח זה<sup>30</sup>.

**ס"ק ח'** מכוון לקדם מאמצים כנים ואמיתיים של הגורמים המופקדים במערכת על קבלת החלטות בעניינם של הילדים ליישום זכותם של הילדים להשתתפות. תכלית הגדרת חובת הגורם המחליט לפעול למימוש זכותו של הילד להשתתפות במפורש הינה להבהיר כי המדובר בחובה אקטיבית, יישומית וכי לא יצא הגורם המחליט ידי חובתו רק בכך שלא ימנע את מימושה של הזכות. ללא עידוד, עזרה וניסיון של הגורם המחליט או מי שמונה על ידו לשמוע את הילד, אחוז הילדים שיממשו זכותם זו יהיה נמוך. חובה זו של הגורם המחליט נסוגה כמובן למול רצונו של הילד שלא להשתתף בהליך. כמו כן יש להיזהר מהפעלת לחצים על הילד שאינם עולים בקנה אחד עם דרישת השיתוף בחופשיות או עם עיקרון טובת הילד.

## **להשלמת הדיון ביישום עיקרון ההשתתפות בהצעה ראוי להפנות את תשומת הלב לשני היבטים נוספים הקשורים בו:**

**העמדת תשתיות אשר יאפשרו את ההשתתפות:** עיקרון ההשתתפות הינו דוגמה מובהקת לעיקרון אשר יישומו בצד חשיבותו וערכו המשמעותי מחייב יתר זהירות ותשומת לב במטרה שלא לפגוע בטובת הילד שבעניינו הוא מיושם. יישום העיקרון כרוך בהתאמות אשר תכליתן להבטיח מימוש אמיתי אך גם נכון של הזכות, בשים לב למאפייניהם הייחודיים של הילדים. כן כרוך הוא בשיקול דעת באשר להיבטים שונים של יישומו ובהם מסירת המידע לילד – דרכי המסירה, היקפו ותכניו, הכרעה בדבר דרך השתתפותו הנכונה של הילד בהליך והיבטים נוספים

המכוונים כולם לרצון להבטיח את טובתו של הילד במסגרת יישומו. מכיוון שכך, מחייב יישומו ראשית **הכשרה** ראויה של אנשי המקצוע העתידים לקחת חלק ביישומו – הכוונה הן לאנשי מקצוע שתפקידם ייוחד לנושא זה והן של אנשי מקצוע כגון שופטים, פקידי סעד, עובדים סוציאליים וכיו"ב, אשר במסגרת תפקידם יידרשו ליישם את העיקרון. בצד תפקידה של ההכשרה בהקניית כלים ומיומנויות לשם יישום זכותם של ילדים להשתתפות, חשיבותה הראשונית ביצירת המודעות וההבנה לעצם קיומה של הזכות, למשמעותה ולתכניה, וזאת כתשתית ליישומה על ידי הגורמים המקצועיים אשר יוכשרו לקראתה.

היבט נוסף של יישום העיקרון נוגע לתשתיות בתחום של **עזרים ואמצעים להשתתפות** שאותם יש להפיק ולהעמיד לרשות אנשי המקצוע והילדים. הכוונה לעזרים המכוונים לסייע לאיש המקצוע במימוש הזכות כגון ערכות הדרכה ולעזרים המכוונים לילדים כגון עלוני מידע, קלטות הסברה והדמיה של ההליך וכיו"ב.

סעיפים **155, 82 ו-156** להצעה עוסקים בהיבטים אלו.

שני ההיבטים גם יחד יצריכו יתר מחשבה והעמקה ובעקבותיהם פיתוח של הכשרות ועזרים. בעת ביצוע אלו מומלץ לעיין גם בדוח ועדת המשנה בנושא הילד ומשפחתו בפרק הדין בעיקרון ההשתתפות, המעגן מודל ליישומה של זכות ההשתתפות בבית המשפט לענייני משפחה. מודל זה אשר הינו פרי מחשבה מעמיקה של מיטב המומחים, ודברי ההסבר אשר בצידו, עשויים לסייע בפיתוחו של מודל הולם להשתתפותם של ילדים בהליכים בבית המשפט לנוער<sup>31</sup>. כמו כן יוכלו לסייע גם לפיתוחו של מודל להשתתפות ילדים בוועדות ההחלטה. כמובן שבכל פורום, על מאפייניו הייחודיים, תידרש מחשבה נפרדת ופיתוחם של אמצעים וכלים שונים ליישום זכותם של ילדים להשתתפות בו.

היבט נוסף של הזכות להשתתפות נוגע לנושא **התלונה**. ועדת האו"ם לזכויות הילד פירשה את הזכות להשתתפות ככוללת את זכותו של ילד להתלונן, ואת התלונה כערוץ ביטוי עבור ילדים המאפשר להם לקחת חלק בעיצוב מהלך חייהם ובהחלטות באשר אליהם. בהתאם לכך מעוגנת **בסעיף 19** להצעת החוק הזכות להגיש תלונה ובפרק **' התייחסות מפורטת לנושא מנגנוני התלונה**. בדברי ההסבר לסעיפים אלו מובאת ביתר הרחבה התייחסות על אודות זכות זו והמנגנונים המתחייבים ממנה.

## 5.1.6 עיקרון הכשרים המתפתחים<sup>32</sup>

### 5.1.6.1 הוראות האמנה

עיקרון הכשרים המתפתחים אינו נמנה עם ארבעת עקרונותיה של האמנה. יחד עם זאת מקובל לראות בעיקרון זה כמשקף תפיסת יסוד בכל הנוגע ליישום האמנה. ניתן לעמוד על שתי משמעויות עיקריות לעיקרון:

**המשמעות הראשונה** של העיקרון הנלמדת מתוך **סעיף 5** לאמנה הינה בהכרה כי ילדים הינם בני אדם הנמצאים בתהליך מתמיד של התפתחות. במסגרת תהליך זה מתפתחים כושריהם ובעקבות כך מתפתחת יכולתם לממש את זכויותיהם. העיקרון מכוון לכך שזכויות הילדים על-פי האמנה ייושמו בהתאם לכושריהם המתפתחים של הילדים באופן שככל שהם בעלי יותר כשרים או בעלי כשרים יותר מפותחים, תינתן להם אפשרות רחבה יותר ליישם את זכויותיהם.

בנוסף, מכירה האמנה בצורך של ילדים בהכוונה ובהדרכה לשם יישום זכויותיהם, וזאת בשל מאפייניהם הייחודיים כילדים. **סעיף 5** לאמנה קובע כי:

**"המדינות החברות יכבדו את אחריותם, זכויותיהם וחובותיהם של הורים או מקום שניתן ליישום, של בני המשפחה המורחבת או הקהילה, כנהוג על-פי המסורת המקומית, של אפוטרופוסים חוקיים או של אישים**

<sup>31</sup> השתתפותם של ילדים בהליכים בבית המשפט לנוער אינה מוגבלת אך להליכים שעניינם בהשמה חוץ ביתית ועל כן חורגת בהיקפה מתחומי עיסוקה של ועדת המשנה.

<sup>32</sup> פרק זה נכתב תוך הסתייעות במקורות הבאים: מדריך יוניצ"ף, **לעיל**, ה"ש 21, בעמ' 80-75; ש' פרימור-אלדר, נייר עמדה בנושא **עיקרון הכשרים המתפתחים** (הוגש למליאת הוועדה, אוגוסט 2000, פנימי).

### **אחרים האחראים משפטית לילד, על מנת לספק באופן המתאים לצרכי הילד המתפתח<sup>33</sup> הכוונה והדרכה נאותות בהפעלת הזכויות המוזכרות באמנה זו.** (ההדגשות שלי – ת.פ.א.)

בסעיף 5 מטילה האמנה על ההורים, הנושאים באחריות הורית כלפי ילדיהם, או על מבוגרים משמעותיים אחרים, כהגדרתם בסעיף, הנושאים באחריות משפטית כלפי הילדים את התפקיד המשמעותי לספק לילדים הכוונה והדרכה אלו. על הכוונה וההדרכה להיות מותאמות לכושריהם המתפתחים של הילדים, כך שכל שהילדים גדלים הן יפחתו בהיקפן ובאופיין.

**המשמעות השנייה** של הסעיף יכולה להילמד מתוך אזכורו של עיקרון הכשרים המתפתחים במספר סעיפים נוספים באמנה. הסעיף המרכזי שאליו מקובל להתייחס בהקשר לעיקרון הוא **סעיף 12** הקובע את עיקרון השתתפותם של ילדים בהחלטות הנוגעות לחייהם. שם נקבעת זכותו של הילד להביע דעתו בעניינים הנוגעים לו וחובתם של הגורמים המחליטים בעניינו להעניק לדעתו משקל ראוי בשים לב **לגילו ולמידת בגרותו**. כלומר, המשקל שייחוס לדבריו של הילד לא ייגזר רק מן הנתון העובדתי, השרירותי של גילו, אלא ייגזר מהשילוב שבין גילו לבין בגרותו של הילד המסוים בפועל – המשליכה על יכולתו להבין את העניין שלגביו הביע עמדתו ולגבש לגביו דעה, רצון או עמדה (להרחבה בעניין זה מומלץ לעיין גם בפרק 5.1.5 לדוח זה הן בעיקרון ההשתתפות).

סעיף 12 מדגים את המגמה שאליה מכוונת האמנה, ולפיה ככל שניתן יפחית המחוקק את השימוש בגיל כנתון בלעדי להכרעה בעניינים של ילדים וישקלל נתון זה עם הנתון האישי בדבר כשריו של הילד המסוים שבענייניו דנים הלכה למעשה. שקלול הגיל עם הבגרות או עם כשריו המתפתחים של הילד נכון שיעשה הן בנוגע להחלטות ביחס לילדים והן בנוגע למכלול ההתאמות שיש ליצור כדי לאפשר לילדים ליישם את זכויותיהם השונות, כפי שיוודגם להלן באמצעות יישום העיקרון בהצעת החוק.

#### **5.1.6.2 יישום עיקרון הכשרים המתפתחים בהצעת החוק**

חברי ועדת המשנה ראו בעיקרון הכשרים המתפתחים עיקרון מנחה בעבודתם ועל כן יישמו את העיקרון הלכה למעשה בצמתים שונים שבהם סברו כי נדרשת התאמה או דרישה ליצירת התאמות, אשר יאפשרו את יישום זכויותיהם השונות של הילדים על-פי ההצעה.

בראש ובראשונה עוגן העיקרון במסגרת סעיף 3 להצעה הן בעיקרון טובת הילד. עיגון העיקרון בסעיף 3 נעשה בהיות כשריו המתפתחים של הילד וגילו נתונים משמעותיים בשקלול רכיבי טובתו. על כן כללו חברי ועדת המשנה את אלו ברשימת הבקרה הקבועה בס"ק ב' (סעיף 3(ב)(3)). בהתאם לכך, כאשר למשל, נדרשת הכרעה באשר לילד מסוים בדבר חלופת ההשמה אשר תהלומו את טובתו, יהיו גילו כמו גם מידת בגרותו בפועל נתונים משמעותיים בהחלטה בדבר מסגרת ההשמה אשר תתאים לו ביותר.

עיגון העיקרון בסעיף זה משמעו החלתו על כלל הוראות ההצעה, הואיל ועיקרון טובת הילד כלשעצמו מהווה עיקרון חולש בה. כלומר עיגון העיקרון בסעיף 3 יוצר מחויבות של כל הגורמים הלוקחים חלק בהפעלת ההצעה וביישומה, להביא בחשבון בכל עת – בעת נקיטת כל החלטה או פעולה – אף את עיקרון הכשרים המתפתחים ואת כל הנובע ממנו ביחס לתוכן של החלטות, לאמצעים למימוש הזכויות ולהתאמות שיש ליצור ולקיים כדי לאפשר לילדים ליישם את זכויותיהם כהלכה.

מלבד עיגון העיקרון בסעיף מרכזי זה מיושם העיקרון במספר סעיפים נוספים בהצעת החוק. בעיקרם מדובר בסעיפים המעגנים את זכויותיהם השונות של הילדים, וביניהם:

**סעיף 13**, המיישם את סעיף 12 לאמנה ומעגן בהצעת החוק את עיקרון ההשתתפות, מתייחס לעיקרון הכשרים המתפתחים בשני הקשרים: ראשית, בהקשר למשקל שניתן לדברי הילד, בדומה לאמנה (ס"ק ד') ושנית, בהקשר ליצירת ההתאמות אשר יאפשרו לילד ליישם את זכותו כראוי (ס"ק ב').

<sup>33</sup> התרגום העברי שגוי ובמקום האמור היה צריך להתייחס הכתוב בו לכשריו המתפתחים של הילד ולא ל"צרכי הילד המתפתח".

**סעיף 5,** הדן בזכות למידע מעגן את העיקרון בהקשר להתאמות שיש לבצע בדרכי מסירת המידע על-פי כשריו המתפתחים של הילד (ס"ק ב').

**סעיף 19,** הדן בזכות להגיש תלונה, מעגן את העיקרון בהקשר להתאמת דרכי התלונה שיאפשרו לילד ליישם זכותו זו, לכשריו המתפתחים. **סעיף 67,** הדן בהקמת מנגנון התלונה החיצוני משלים סעיף זה בקובעו את החובה להתאים את דרכי קבלת התלונות, בין היתר, לכושריהם המתפתחים של הילדים. גם **סעיף 69,** הדן במסירת המידע לילד בדבר דרכי התלונה העומדות לרשותו, מעגן את העיקרון ביחס לדרך מסירת המידע לילד בעניין.

### **בנוסף נעשה שימוש בעיקרון במספר הקשרים נוספים:**

**בסעיף 109(ד)** מעוגן העיקרון תוך שימוש במונח "גילו ומידת בגרותו". זאת בהתייחס לדרישת קבלת הסכמה מודעת לאומנה ארוכת טווח מילד המיועד להיות מושם בה, המותנית בגילו ובמידת בגרותו של הילד.

**סעיף 27(ב)** מעגן את זכותו של ילד להשתתף בדיוני ועדת החלטה ומעגן בהקשר זה את החובה להכין את הילד להשתתפותו זו באופן התואם בין היתר את כשריו המתפתחים.

**סעיף 140** להצעה דן בליווי של הילדים מן הפנימייה ואליה וקובע את חובת הפנימייה להעמיד עבור הילדים סידורי יציאה וחזרה לפנימייה ההולמים את גילם ואת כושריהם המתפתחים.

נוסף על האמור, הרי שבכל מקום בהצעת החוק שבו קיימת דרישה להתאמת שירות, פעולה או עשייה אחרת למאפיינים של הילד נכללת בתוך דרישה זו מכללא החובה להתאים את אותו שירות, פעולה או עשייה לכושריהם המתפתחים של הילד המהווים חלק ממאפייניהם.

כמו כן, עצם הימנעותם של חברי ועדת המשנה מלכלול בהצעת החוק קביעות גילאיות היוצרות כללים שרירותיים כשלעצמה, יש בה כדי ליישם את תפיסת היסוד שבבסיס העיקרון. חריג לכך מופיע במקום אחד בהצעה שבו ניתן ביטוי לקביעה גילאית, והוא בנוגע לצורך לקיים ביקורת תקופתית מוגברת באשר לילדים עד גיל 6. ברור שלו ניתן היה מבחינת משאבים, היה עדיף שגם קביעה זו תיעשה ללא תחימה מפורשת של גיל, אלא בהתבסס על כשרים שמאפיינים את הילדים הלכה למעשה. אלא שבהקשר זה, מתוך הרצון להבטיח הגנה מוחלטת לילדים עד גיל מסוים ומתוך ההכרה במגבלות המשאבים הקיימים, העדיפה ועדת המשנה לקבוע גיל שרירותי המבטיח מעקב ראוי לילדים מתחת לגיל זה, באופן שמצבם יבחן בתדירות מוגברת (**סעיף 44** להצעה).

## **5.2 זכויות הילד והילדה**

כאמור בפרק 2.2 לדוח זה, מעגנת האמנה קשת רחבה של זכויות ילדים. עיגונן של אלו באמנה מבטא את נקודת המוצא של האמנה הרואה בילד אדם אוטונומי הכשיר לזכויות ולחובות.

בהצעת החוק ביקשו חברי ועדת המשנה להבטיח לילדים בהשמה חוץ ביתית יישום מלא של זכויותיהם בכל שלבי תהליך ההשמה החוץ ביתית. בעשותם כן יישמו חברי ועדת המשנה גם את תפיסת מרכזיות הילד המתבטאת באמנה, כמפורט להלן.

### **5.2.1 יישום תפיסת מרכזיות הילד בעבודת ועדת המשנה**

לגבי כל זכות וכל מצב המוסדרים בהצעת החוק ביקשה ועדת המשנה לבחון את הדברים מזווית הראייה של הילד, תוך הקפדה על הבטחת זכויותיו וראייתו במרכז.

#### **בחינת הדברים מזווית הראייה של הילד ומנקודת מבטו בעלת מספר השלכות:**

- שימת דגש על **התבוננות בילד המסוים** ולא בילדים כקבוצה כללית, המחייבת מתן מענים המתאימים לילד המסוים לאור התעמקות בצרכיו ובבעיותיו הוא. כך למשל, בבוא גורם מוסמך לבחון מהי טובת הילד בנסיבות מסוימות עליו לבחון את מאפייניו של הילד המסוים ואת כל אחד ממרכיבי טובת הילד, על מאפייני אישיותו ונסיבות חייו המסוימות של הילד המסוים (סעיף 3 להצעת החוק).



- **בחינת המענים לצרכיו של הילד והערובות להבטחת זכויותיו מתוך זכותו של הילד ולא מתוך אילוצי המערכת המגוונים:** אילוצים מגוונים מנחים את המערכת בפעולתה למען ילדים שתחת אחריותה: אילוצי משאבים של זמן ושל כסף, אילוצים פוליטיים, אילוצים ארגוניים, אילוצים אזוריים, אילוצים מבניים ועוד כהנה וכהנה. בעת בחינת הדברים והסדרתם מנקודת המבט של הילד נדחקים אילוצים אלו מפני טובתו של הילד. כך למשל, היעדר "הועדה" או "מכסה" להשמתו של ילד במקום פלוני אשר נקבע כמקום אשר יבטיח את טובת אותו ילד לא יוכל לשמש כהנמקה לאי השמתו במקום זה. בדומה, גם היעדר תשומות זמן לקיום דיון על-פי לוח הזמנים שנקבע לו בחוק, לא יוכל לשמש נימוק לדחיית אותו דיון. כך גם, השתייכותו של ילד מסוים לתחומי האחריות של משרד החינוך או של משרד העבודה והרווחה לא צריכה לגרוע מיישום זכויותיו בדומה לכל ילד אחר.

### **אחת מן ההשלכות של ההתבוננות בדברים מתוך נקודת המבט של הילד נוגעת להכרה בצורך להתבונן במערך ההשמה בכללותו (ולא רק בכל סוג של מסגרת בתוכו בנפרד):**

כמפורט בפרק המתאר את תהליכי העבודה של ועדת המשנה עמדו חבריה במהלך עבודתם על העובדה שהמכנים המשותפים לכל סוגי ההשמות רבים על המבדיל אותן. במסגרת יישום רוח האמנה והוראותיה בכל הנוגע לתפיסת הילד, מעמדו והבאת ביטוי לזווית הסתכלותו על הדברים גילו החברים כי מזווית ייחודית זו הצטמצם הצורך לעמוד על השונות שבין המסגרות השונות, וגבר הצורך לעמוד על המשותף להן. בהתאם לכך התהוותה על ידי החברים הצעת חוק הכוללת פרקים מרובים הנוגעים לכלל סוגי ההשמות ופרקים מספר העוסקים בסוגיות ייחודיות למסגרות ההשמה המסוימות.

- **בחינת הדברים מתוך האופן שבו הילד רואה אותם משליכה על הדברים שייבחנו: אין לבחון רק את רכיבי המצב שנדמים לנו המבוגרים כרלבנטיים למצב, אלא גם את המצב מנקודת מבטם של הילדים, לרבות הרכיבים שאותם הם רואים כבעלי חשיבות ומשמעותיים.** היבט זה מתממש בעיקר דרך קיום דיאלוג עם ילדים שבו מתקבלת השקפתם על הדברים והוגשם בוועדת המשנה בעיקר באמצעות "פרויקט ההשתתפות" שקיימה. כך למשל, נחשפה ועדת המשנה באמצעות הפרויקט להיבטים הנוגעים לזכות לפרטיות ולזכות לפנאי אשר אליהם לא היתה מודעת טרם הפרויקט.

- **מצבים רבים המוסדרים בהצעה כוללים מספר "שחקנים": הילד עצמו, הוריו, בני משפחה, אנשי צוות במסגרת ההשמה, נציגי הרשויות ועוד.** שימת הילד במרכז משמעה כי יש לבחון את מערך היחסים בין ה"שחקנים" השונים מזווית הראייה של הילד, ומתוך החתירה להבטחת טובתו. ויודגש, כשם שאין בהוראות האמנה כדי לפגוע בתא המשפחתי או ביתר חבריו, כי אם לחזקם על בסיס זווית הסתכלות אחרת, כך גם בהצעה – אין לראות את הצעת החוק כבאה לפגוע בהורי הילד או בבני משפחתו. יש לראותה כהצעה המציגה הסדר לסוגיית ההשמה החוץ ביתית, מתוך התבוננות בה מזווית הראייה של ה"שחקן הראשי" בהשמה – הוא הילד. ההשמה היא של הילד והוא במרכזו, ומשכך, ראוייה הסדרה של סיטואציית ההשמה מזווית ראייתו. יתרה מכך, בהצעה מושם דגש מיוחד על חשיבות התא המשפחתי וההורים בכלל, כמפורט בהרחבה בפרק על אודות הזכות לגדול עם הורים והזכות לקשר עימם ועם המשפחה.

## **5.2.2 מלאכת בחינת זכויות הילד בהקשר של ההשמה החוץ ביתית**

היבט אחר של יישום האמנה בעבודת ועדת המשנה נגע ליישום הזכויות המנויות בה בהקשר המיוחד של ההשמה החוץ ביתית. כאשר הגיעה ועדת המשנה למלאכה זו נדרשה כבר בראשית דרכה להכרעה הבאה:

ועדת המשנה בהצעתה יצאה מנקודת המוצא שלפיה לילד בהשמה יש את כל הזכויות הניתנות לכל ילד בישראל (סעיף 2(א) להצעת החוק). משכך, היה עליה לברר את הצידוק לעיגון המיוחד של הזכויות אשר באמנה בהקשר של השמה חוץ ביתית דווקא, להבדיל מעיגון בחוק אשר יתייחס לכלל ילדי ישראל.

לאחר דיון בנושא הגיעה ועדת המשנה לכלל הכרעה ולפיה, ביחס לכל זכות וזכות תקיים בחינה האם ההקשר

החוץ ביתי מעלה היבטים ייחודיים ביישומה: בין מחמת מאפייני ילדי ההשמה ונסיבות חייהם ובין מחמת המסגרת שבה הם חיים והתהליכים אותם הם עוברים בה.

בהתאם לכך כל סעיף בהצעה המעגן זכות מופיע בה מכיוון שוועדת המשנה סברה שיש מקום להדגיש קיום זכות זו גם בהקשר של ילדי ההשמה, או מכיוון שהזכות מצריכה יישום ייחודי שמתעורר בהקשר של ההשמה. בדרך כלל יקבלו הדברים ביטוי בגוף הסעיף עצמו.

בהתאם לאמור חשוב להדגיש כי אין להסיק מאי עיגונן של זכויות מסוימות בהשמה, כי אין הן נחלת ילדי ההשמה, אלא שלגביהן זכותם של ילדי ההשמה כמוה כזכות כל ילד בישראל, והזכות לא יצרה צורך להסדרתה הייחודית עבורם.

לסיכום, בהצעת החוק ביקשה ועדת המשנה ליתן ביטוי מלא להוראות האמנה הכלליות ככל שהן בעלות רלבנטיות ייחודית לילדי ההשמה ולהוראות האמנה הייחודיות לילדי ההשמה, אשר הצורך ליישמן נובע מעצם תוכן (הוראות הנוגעות לסוגיות כגון: הפרדה בין ילד והוריו, ביקורת תקופתית וכיו"ב).

בנוסף, ביקשה ליתן ביטוי, הן בדרכי עבודתה והן בנוסח הוראות ההצעה, להשקפות האידיאולוגיות שעמדו בבסיס האמנה בכל הנוגע לזכויות הילד, לתפיסתו כאדם עצמאי ואוטונומי ולכבודו.

### 5.3 חבות המדינה ואחריותה

ועדת המשנה ביקשה לקבוע בהצעתה עיגון מפורש וברור בדבר חבותה של המדינה כלפי ילדי ההשמה החוץ ביתית. זאת, הן במישורים כלליים והן ביחס לסוגיות פרטניות.

תפיסת ועדת המשנה בסוגיה זו נשענה על הוראות האמנה ועל מסקנות שגיבשה מתוך התבוננות על המציאות הקיימת כיום ביחס לתפיסת חבות המדינה וביחס ליישומה הלכה למעשה.

ככלל ניתן לומר כי כאשר המדינה נוטלת לעצמה את הסמכות לחדור לתוך התא המשפחתי ולהביא להוצאת ילד ממנו, האחריות המלאה לגורל אותו ילד ולהבטחת טובתו מוטלת עליה, בהיותה יוזמת הפרדה בין הילד לבין הוריו ומתוקף אחריותה לתוצאות הפרדה זו. אחריותה זו חלה גם בעת שהיא מסמיכה גורמים אחרים מטעמה לפעול בשלבים שונים בתהליך ההפרדה והטיפול בילד עד שובו להוריו, אם מתקיים.

ככלל נפרשת חבות המדינה על פני מכלול זכויות הילדים על-פי האמנה, אשר למדינה חבות לקדם את הבטחתן ואת יישומן. חבות זו מתיישמת בשתי דרכים עיקריות: במישרין כלפי הילד ובעקיפין באמצעות הוריו. ועדת המשנה בהצעתה עיגנה את שני היבטים של החבות.

#### 5.3.1 האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד

##### 5.3.1.1 יישום חבות המדינה כלפי הילד באמצעות הוריו

כאמור בפרק 5.5 לדוח זה, הודן בזכות הילד לגדול עם הוריו ולשמור על קשר עימם, מתייחסת האמנה למשולש של יחסים המתקיים בין הילד – הוריו והמדינה. האמנה מחזקת את מעמד ההורים כבעלי האחריות הראשונית כלפי ילדיהם, וככאלו אחראים הראשונים להבטחת זכויותיהם של הילדים. אמירה זו משליכה לא רק על יחסי ההורים והילדים בינם לבין עצמם, כי אם גם על תפקידה של המדינה ביחס אליהם:

האמנה קובעת את אחריותה של המדינה ואת חובתה **כלפי הילדים** לאפשר להם ליהנות **מזכותם** לגדול עם הוריהם ולשמור על קשר עימם. בעניין זה מוטל על המדינה תפקיד כפול:

א. ראשית, על המדינה לסייע להורים במילוי תפקידם.

ב. שנית, במקום שבו קצרה ידם של ההורים מלמלא מחויבותם, וזאת על אף סיועה של המדינה, מחויבת המדינה **כלפי ילדיהם** לפעול תחת ההורים במילוי חובתם ואחריותם. זאת במקביל לחובתה להמשיך ולפעול

לכך שההורים ישובו וימלאו מחויבותם כלפי ילדיהם, ככל שהדבר ניתן, ומבלי לשחררם מאחריותם ומחובותם כלפי ילדיהם, אלא אם נעשה צעד משפטי מכוון למטרה זו<sup>34</sup>.

### א. סיוע להורים

הסעיף המרכזי באמנה שממנו ניתן ללמוד על חבות המדינה לסייע להורים הוא **סעיף 18(2) לאמנה** הקובע<sup>35</sup>:

**“על מנת להבטיח ולקדם את הזכויות המפורטות באמנה זאת יתנו מדינות חברות סיוע נאות להורים ולאפוטרופסים חוקיים בביצוע מטלותיהם החינוכיות, ויבטיחו את פיתוחם של מוסדות, שירותים ומתקנים לטיפול בילד.”**

הסיוע שעל המדינה להגיש להורים על-פי סעיף זה צריך להיות הן במישור החומרי בדמות סיוע כספי, סיוע בדיוור, במעונות יום, בציוד וכיו"ב, והן סיוע פסיכולוגי בדמות ייעוץ, תמיכה וכו'.

הואיל והסעיף שם דגש על פיתוח (מוסדות, שירותים, מתקנים וכיו"ב), הרי שחבות המדינה על-פיו לעולם עומדת, שכן תמיד קיים מקום לביצוע הערכה של יעילות ושל צרכים וכן של פיתוח מענים על בסיס הערכה זו.

סעיף זה משקף בתכניו גם את הוראת סעיף 3 לאמנה, הדין בעיקרון טובת הילד ומעגן בס"ק (2) אשר בו, את ההוראה הבאה:

**“המדינות החברות מקבלות על עצמן להבטיח לילד הגנה וטיפול ככל שיידרש לטובתו, תוך התייחסות לזכויות וחובות הוריו, אפוטרופסים חוקיים או אישים אחרים האחראיים משפטית לו או לה, ולשם כך ינקטו צעדים מתאימים, תחיקתיים או מינהליים.”**

סעיף זה מעמיד את חובת המדינה להעמיד לרשות הילדים “רשת הגנה” שמטרתה להגן עליהם במצבים שבהם הוריהם אינם יכולים או אינם מעוניינים להבטיח את טובתם.

סעיף זה קשור באופן טבעי גם ל**סעיף 27 לאמנה** המתייחס לזכותו של הילד לרמת חיים הולמת. סעיף זה מתייחס מפורשות למדרג החבות שבין ההורים למדינה בהקשר זה באומרו:

**“1. המדינות החברות מכירות בזכותו של כל ילד לרמת חיים ההולמת את התפתחותו הגופנית, הנפשית, הרוחנית, המוסרית והחברתית.”**

**2. להורי הילד או לאחרים האחראים לו האחריות הראשונית להבטיח, ככל המאפשרים יכולתם ואמצעים הכספיים, את תנאי המחיה הנדרשים להתפתחות הילד.**

**3. המדינות החברות, בהתאם לתנאיהן הלאומיים ואמצעיהן, ינקטו צעדים נאותים לסייע להורים ולאחרים האחראים לילד, לממש זכות זו, ויספקו במקרה הצורך עזרה חומרית ותוכנית סיוע, במיוחד באשר לתזונה, ביגוד ודיוור.”**

סעיף 27 מטיל על המדינה חבות לסייע להורים ולא לילד במישרין, וזאת באופן מכוון. בעשותו כן מדגיש הסעיף את הכרת האמנה באחריותם הראשונית של ההורים כלפי ילדיהם, בהתאם לאמור בסעיף 27(2), ובזכותם של הילדים לקבל את תנאי החיים ההולמים להם, בבית הוריהם ומצד הוריהם, כאמור בסעיף 18 לאמנה.

### ב. פעולה במקום ההורים לשם ביצוע חבותם

באשר לחובת המדינה לפעול במקום ההורים במילוי מחויבויותיהם כלפי ילדיהם, במקום שאין באפשרותם להבטיח את טובת ילדם מכל סיבה שהיא, קובע סעיף 20 לאמנה את ההוראה הבאה:

**“1. ילד אשר באורח זמני או קבוע נשללה ממנו סביבתו המשפחתית או אשר מרב טובתו מחייב כי לא יושאר בסביבה זו, יהיה זכאי להגנה מיוחדת ולסיוע מצד המדינה.”**

<sup>34</sup> הכוונה לצעד של ביטול או של צמצום אפוטרופסותם על ילדיהם.

<sup>35</sup> ההתייחסות להוראות האמנה בפרק זה מבוססת בעיקרה על מדרין יוניצ'ף, **לעיל**, ה"ש 21, בעמ' 44-46, 231-234, 257-264, 355-364.

2. **המדינות החברות יבטיחו בהתאם לדיניהן הלאומיים טיפול חלופי לילד כאמור.**
3. **טיפול חלופי יכול לכלול בין היתר השמה באומנות, "קאפאלה" לפי דיני האיסלאם, אימוץ או לפי הצורך השמה במוסדות מתאימים לטיפול בילדים..."**

גם **סעיף 39 לאמנה**, הדין בשיקומו הגופני והפסיכולוגי של ילד השרוי במצוקה, מטיל על המדינה חבות לעשייה שביסודה עשויה לבוא במקום ביצוע של תפקידי ההורים על ידם.

פועל יוצא מחובתה הכפולה של המדינה כלפי הילד הוא חובתה לעשות את המרב כדי להעמיד תנאים אשר ימנעו את הוצאת הילד מביתו. במקום שהוצא ילד מביתו, חובת המדינה להבטיח המשך הקשר שבין הילד לבין הוריו ומשפחתו. כמו כן חובת המדינה בעת שהותו מחוץ לביתו לעשות המרב על מנת להביא להשבתו לביתו, וזאת בין היתר באמצעות תכנון והפעלה של תוכנית התערבות מתאימה בעניין הוריו. כמו כן חובתה לשוב ולבחון את האפשרות לשובו של הילד לביתו לאורך תקופת שהותו מחוץ לביתו (ביקורת תקופתית). להשלמת הדיון בסוגיה זו מומלץ לעיין גם בפרק 5.5 לדוח המובא להלן, המציג את הדברים מזווית הראייה המתמקדת במקום ההורים בחיי הילד ובתפקידם בהם.

חשוב להדגיש כי חבות המדינה כלפי הילד בהקשר של סיוע להוריו והחלפתם, הזמנית ככל שניתן, בביצוע חלק מתפקידיהם, משליכה לא רק על זכויות הילד הנוגעות להם, אלא על מכלול זכויותיו. שכן להורים תפקיד חשוב בקידום מכלול זכויות הילד ובהבאה ליישומן. על כן סיוע המדינה להורים משליך גם על מימוש יתר זכויות הילד. בעניין זה פועלת המדינה גם בדרך נוספת – באמצעות חבות ישירה שלה כלפי הילד.

### 5.3.1.2 יישום חבות המדינה כלפי הילד במישרין

חבות המדינה כלפי הילד במישרין עולה באמנה הן במסגרת סעיפים כלליים, הקובעים את חבותה להבטחת מכלול זכויות הילדים, והן בסעיפים הפרטניים המעגנים זכויות שונות של הילדים. כנגד כל זכות של הילדים קמה חבות של המדינה להבטחתה ולקידומה. בעניין זה נוקטת האמנה מגוון ניסוחים היוצרים רמות שונות של חבות למדינה.

בין הסעיפים המעגנים את החבות הכללית של המדינה חשוב להזכיר את **סעיף 2 לאמנה**, הדין בעיקרון השוויון וקובע את חובת המדינות לכבד ולהבטיח את הזכויות המפורטות באמנה לכל ילד שבתחום שיפוטן, וכן את **סעיף 4 לאמנה** הקובע כי המדינות ינקטו צעדים נאותים תחיקתיים, מינהליים או אחרים למימוש הזכויות המוכרות באמנה, וכי באשר למימוש זכויות כלכליות, סוציאליות ותרבותיות ינקטו אמצעים כאמור עד מרב המידה הניתנת על-פי המשאבים שברשותן.

רוב הסעיפים באמנה מעגנים בתוכם התייחסות לזכות מסוימת זו או אחרת של הילד ולחבות המדינה כלפיה, ועל כן לא ניתן למנות בהקשר זה את כולם. חלק מהזכויות מעמידות חבות מסוימת למדינה, כגון חבות ליצור חוקים להבטחתן (ר' **סעיף 16**, הקובע את זכות הילד להגנת החוק כנגד התערבות בפרטיותו). חלק אחר קובע חבות "אל תעשה" למדינה כגון **סעיף 15**, הקובע איסור על הטלת מגבלות על מימוש חופש ההתאגדות וההתקהלות, זולת מגבלות הקבועות בסעיף עצמו. חלק מהסעיפים קובע חבות כלליות "להבטיח", "לקדם", "לעודד" יישומן של זכויות מסוימות.

בהצעה ביקשה ועדת המשנה ליתן ביטוי לחובה הכללית של המדינה להבטחת טובת ילדי ההשמה ובכללה להבטחת זכויותיהם. כן ביקשה להדגיש ולקדם יישומן של זכויות מסוימות שבהן בחרה להתמקד, ושבעניין הקימה באמצעות עיגון הזכות את חובת המדינה להבטיחן. ועדת המשנה חשה כי בעצם פרישתן הברורה והמפורשת של זכויות ילדי ההשמה יהיה כדי לסייע באכיפת יישומן. זאת, מכיוון שהגדרת הזכות בצורה מפורשת בחוק מקנה כשלעצמה לילד החש כי זכותו נפגעה בסיס איתן לעמוד על קיומה אל מול גורמים מקצועיים החבים בקיומה. במידת הצורך יכול הילד אף להביא לאכיפת הזכות או החבות שהיא יוצרת בכלים משפטיים ובסיוע ערכאות משפטיות.

וידגש, חברי ועדת המשנה לא ביקשו בהצעתם להביא לשימוש גובר בכלי של תביעות משפטיות. תחת זאת מקווים החברים כי ההצעה תביא ליישום מלא של הוראותיה מתוך הכרה בחשיבותה ומתוך הבהירות שבה היא מציגה את בעלי האחריות ואת חובתם. בעניין זה מקווים החברים כי המדינה, על הגורמים השונים הפועלים

מטעמה, תביא לביצוע הולם של תפקידיהם שלא יצריך פנייה לערכאות משפטיות. יחד עם זאת במציאות שבה גם חובות בסיסיות המוטלות כיום על המדינה לא תמיד מתבצעות, סברה ועדת המשנה כי ראוי להעמיד בידי ילדי ההשמה כלים הולמים על מנת להביא לאכיפת ביצוע חובות אלו ובכך לסייע להם בהבטחת טובתם.

### 5.3.2 תפיסת חבות המדינה במציאות הקיימת ויישומה בפועל

ועדת המשנה עמדה על שני היבטים עיקריים העומדים בבסיס תפיסת חבות המדינה בכל הנוגע לתחום ההשמה:

א. **היעדר חקיקה מפורטת ומעודכנת בתחום ההשמה:** ועדת המשנה מצאה כי היעדרה של חקיקה מפורטת, מעודכנת וסדורה בסוגיית ההשמה החוץ ביתית משליך בין היתר על תפיסת חבות המדינה ועל יישומה ואכיפתה בפועל. בהיעדר כללים מפורטים וברורים, הקובעים את בעלי האחריות לביצוע מגוון התפקידים, הפעולות וההחלטות שבאחריות המדינה לבצע, קשה באופן טבעי להביא ליישום של אותם תפקידים, פעולות והחלטות. אמנם הוראות התע"ס כוללות הוראות מפורטות במגוון הקשרים, אלא שאף הן לוקות בחסרים ובאי בהירויות, וכן אין הן במעמד מחייב וקבוע כשל חקיקה.

ב. **פערים וחסרים ביישום זכויות ילדים בהשמה:** ועדת המשנה עמדה על הפער הקיים במציאות בין צרכי הילדים לבין המענים שאותם מעמידה עבורם המדינה, וזאת הן בהתייחס לשירותים ולמסגרות והן בהתייחס לכוח אדם מבחינת סוגיו והיקפי משרתו. פער זה כשלעצמו גורם לכך שבפועל המדינה אינה מקיימת חבותה המלאה כלפי ילדי ההשמה, גם כשזו כתובה באופן מפורש עלי ספר (בין אם ספר החוקים ובין אם "ספר" התע"ס).

### 5.3.3 חבות המדינה בהצעת החוק

הצעת החוק דנה מלכתחילה במצב שבו ההורים מתקשים למלא אחריותם וחובתם כלפי ילדיהם, ועל כן במצב שבו למדינה תפקיד וחבות מרכזיים. חבות המדינה בהקשר זה הינה ביחס לזכויות ילדים הקשורות בקשר עם הוריהם ומשפחתם וביחס להבטחת יתר זכויותיהם. על רקע המתואר מעלה מקבלת חבות המדינה ביטוי משמעותי בהצעת החוק.

ועדת המשנה ראתה את יתרונה של החקיקה בכך שהיא מצהירה באופן ברור על העשייה הנדרשת מכוחה, על הגורמים המחויבים לעשותה ועל מחויבותם, ומסייעת בהבהרת תמונת חלוקת התפקידים והחבות. יתרונה הנוסף במעמד הגבוה שהיא מקנה לחבות, שיש בו גם משום תמריץ לפעולה בשל השלכות אי קיומה של החבות.

#### הצעת החוק מעגנת את חבות המדינה במספר דרכים עיקריות:

1. קביעת חובות עשייה ברורות ביחס לילד המסוים וביחס לילדי ההשמה החוץ ביתית כקבוצה (כגון בתחום התכנון, התייעוד, המידע ועוד), לרבות חובות להקמת מנגנונים שונים ליישום חבויות המדינה על-פי ההצעה (רישוי, מאגרי מידע, מנגנוני תלונה וכיו"ב);
2. קביעת גורם אחראי לביצוע כל חובה או לעשיית כל פעולה המעוגנת בהצעת החוק;
3. קביעת מנגנוני בקרה על פעולת גורמים אחראים כאמור;
4. הגדרת בעלי תפקידים וחבויותיהם;
5. קביעת סנקציות על אי ביצוע חובות מסוימות המעוגנות בהצעת החוק.

#### 5.3.3.1 קביעת גורם אחראי לביצוע

במהלך גיבוש ההצעה השתדלה ועדת המשנה בכל עת שקבעה חבות לקבוע בצידה את הגורם המופקד על ביצועה. מספר גורמים חולקים באחריות לביצוע החבויות השונות המעוגנות בהצעה:

א. **מדינת ישראל:** ועדת המשנה ביקשה להבהיר ולקבוע בצורה מפורשת את אחריותה הכוללת והיסודית של המדינה להבטחת טובת ילדים בהשמה חוץ ביתית בכל עת. ביטוי מרכזי לקביעה זו ניתן למצוא בסעיף 5

להצעה שעניינו בקביעת החובה הכללית של המדינה כאמור. מטרת סעיף זה להבהיר כי המדינה אחראית בכל מקום ובכל עת לכל ילד בהשמה, שהוצא מביתו ושהושם במסגרת השמה זו או אחרת. זאת, בין אם מופעלת המסגרת על ידה ובין אם לאו, בין אם הופרטו השירותים השונים הניתנים לילד במסגרתה ובין אם לאו ובין אם מתבצעות פעולות מסוימות בעניין הילד על ידי הרשות המקומית – האחריות הכוללת לטובת הילד לרבות להבטחת זכויותיו היא על המדינה. בהתאם לכך, כל אימת שנפגעת זכותו של ילד כלשהו, למדינה אחריות כוללת לפגיעה זו.

הגורם המרכזי מטעם המדינה הנושא באחריות ליישום חבותה כלפי ילדי ההשמה החוץ ביתית הוא משרד העבודה והרווחה.

**ב. משרד העבודה והרווחה:** הואיל ומשרד זה הינו המשרד המרכזי הפועל מטעם המדינה במימוש חביותיה כלפי ילדי ההשמה החוץ ביתית, מתייחסות מרבית הוראות ההצעה אליו. גם במצבים שבהם נדרש מימושה של חבות באמצעות משרדים נוספים חלה על המשרד החבות ליזום את שיתוף הפעולה עם משרדים אלו ולקדם את מימוש חבותם על ידם. כך למשל, בכל הנוגע להכשרת אנשי הצוות במסגרות ההשמה השונות. האחריות בעניין זה מוטלת על-פי סעיף 82 להצעה על המשרד. יחד עם זאת, היו מנסחי ההצעה ערים לכך שחבות זו תצריך בהקשרים מסוימים שיתוף פעולה עם משרד החינוך או הבריאות בכל הנוגע לאנשי מקצוע שהינם בעלי כפיפות מקצועית למשרדים אלו. על אף האמור, האחריות להבטיח כי גם אנשי מקצוע אלו יוכשרו כראוי בכל הנוגע לעבודה עם ילדים אשר הושמו במסגרות אלו על ידי המשרד מוטלת על משרד העבודה והרווחה, הואיל והמסגרת שבתוכה פועלים אנשי מקצוע אלו כפופה לפיקוחו וכחלק מחבותו כלפי הילדים אשר הושמו בה על ידו.

פועל יוצא של האמור הוא שכל אימת שעוסקת ההצעה בזכות – גם אם לא מצוינת כנגדה חבות מפורשת – הרי שאותה זכות מקימה חובה למשרד ליישמה ולהבטיחה. בנוסף, מקבלת חבות המשרד ביטוי גם בכל אותם סעיפים הקובעים חבות מסוימות של המשרד או של השר כדוגמת **סעיף 21** (ועדות החלטה), **סעיף 60** (מטרות הפיקוח ויעדיו), **סעיף 67** (הקמת מנגנון תלונה חיצוני) ועוד.

**ג. בעלי תפקידים:** בהקשרים מסוימים ביקשה ועדת המשנה לקבוע אחריות מסוימת לבעלי תפקידים מסוימים. בהצעה יש התייחסות לבעלי תפקידים רק במקום שבו ראתה ועדת המשנה הכרח בקיומם להבטחת זכות או היבט מסוים מהיבטי הטיפול בילד. ככלל, כמפורט בדוח זה, נמנעה ועדת המשנה מלהיכנס למבנים ולסוגיות בתחום הארגון והמינהל. בהתאם לכך, התייחסה למספר מצומצם של בעלי תפקידים ולחביותיהם. שלושת בעלי התפקידים המרכזיים שבעניינם מובאת בהצעת החוק התייחסות מפורטת הם: האחראי על הילד בהשמה, המפקח הארצי על ההשמה והממונה הארצי על ההשמה. מלבדם מתייחסת ההצעה גם לממונה על רישוי האומנה ועל רישוי הפנימיות וכן ליו"ר ועדת ההחלטה.

**ד. גורמים מפעילים:** הצעת החוק מתייחסת למציאות הקיימת שבמסגרתה האציל המשרד מסמכויותיו ומתפקידיו לגורמים פרטיים. זאת הן במערך הפנימיות, שבמסגרתו פועלים משפחתונים ופנימיות המופעלים על ידי תאגידים שונים, והן במערך האומנה, שהופרט לאחרונה ומופעל ברובו כיום על ידי שלוש עמותות שונות. ועדת המשנה הגדירה "גורם מפעיל" כ:

**"תאגיד מכל סוג שהוא אשר בבעלותו או בניהולו או שניהם גם יחד מסגרת השמה אחת או יותר, לרבות תאגיד אשר זכה במכרז של המשרד בהפעלת מסגרות השמה מכל סוג שהוא, ובאומנה, כשאין גורם מפעיל, לרבות הלשכה לשירותים חברתיים האחראית על האומנים."**

בשני היבטים התייחסה ועדת המשנה לסוגיה זו: ראשית, בקביעתה הברורה כי מאחריותה הכוללת אין המדינה יכולה להאציל, ועל כן, נותרת המדינה מחויבת תמיד להבטחת טובת הילד (סעיף 5 להצעה הנזכר מעלה). שנית, בקביעתה במקומות מסוימים בהצעה התייחסות מפורשת לאחריות או לחובת גורמים מפעילים. כך למשל באשר להקמת מנגנון תלונה בתוכם (סעיף 68), בכל הנוגע להכשרה ולהדרכה של כוח האדם הפועל במסגרתם (סעיף 82(ג) להצעה), ובנושא מיון כוח אדם בגורם המפעיל.

ה. **הרשות המקומית:** מלבד האמור בסעיף 40 להצעת החוק, הדן בשיוך לרשות המקומית ובאותם מקומות שבהם האחריות על נושא האומנה לא הופרטה לידי גורם מפעיל, כמפורט מעלה, לא מתייחסת הצעת החוק ברובה לאחריות ולחבות הרשות המקומית כלפי ילדי ההשמה החוץ ביתית. היעדר התייחסות זו נובע מהחלטה של ועדת המשנה שלא להיכנס למבנים ארגוניים ומינהליים ובכלל זה לחלוקת האחריות והחבות שבין המדינה, באמצעות משרד העבודה והרווחה ואחרים, לבין הרשויות המקומיות.

על אף האמור, בכל מקום שבו מוטל כיום ויוטל בעתיד תפקיד על הרשות המקומית ביחס לילדי ההשמה החוץ ביתית קיימת חשיבות להגדיר תפקיד זה בצורה ברורה, לרבות בכל הנוגע לחלוקת האחריות ביחס לביצועו. בעניין זה יובהר כי בצד הגדרת אחריותה הכוללת של המדינה לילדי ההשמה החוץ ביתית, אין ההצעה מבקשת לגרוע מאחריות המוטלת כיום על גופים שונים וביניהם על הרשויות המקומיות.

### 5.3.3.2 קביעת מנגנוני בקרה על פעולת הגורמים האחראים

בהצעת החוק מעוגן מגוון רחב של מנגנוני בקרה שתכליתם להבטיח מימוש ויישום של חבויות הגורמים השונים המאוזכרים בה על ידם. בין מנגנונים אלו ניתן למנות את מנגנוני הפיקוח, התייעוד, הביקורת התקופתית והעמדת האחראי על הילד בהשמה. מנגנונים אלו הם גם שמעמידים ערובות למעקב אחר הילד ומצבו. להרחבה על אודות מנגנונים אלו, תכליתם והגדרתם ניתן לעיין בפרק 5.6 לדוח העוסק בסוגיה זו.

### 5.3.3.3 קביעת סנקציות על אי ביצוע חבות

ועדת המשנה הכירה בכך שבעצם עיגון החבות לא תמיד יהא די כדי להביא למימושה. כן רצתה להפנות זרקור מיוחד ליישומן של חובות מסוימות הקבועות בחוק. לכן מצאה ועדת המשנה לנכון לקבוע בחוק סעיף עונשין (סעיף 158). סעיף זה תכליתו לקדם באמצעות הסנקציה הכלולה בו את יישומן של חבויות מרכזיות וחשובות במיוחד באמצעות ההרתעה שהוא יוצר. סעיפים דומים קיימים במגוון חוקים המשתייכים לחקיקת הרווחה וביניהם חוק הנוער (טיפול והשגחה) התש"ך – 361960, חוק הפיקוח על המעונות התשכ"ה – 371965 וחוק ההגנה על חוסים התשכ"ו – 381966, המעגנים את הסנקציה העונשית בדרכים שונות.

מלבד הסנקציה העונשית מבקשת ועדת המשנה להפנות את תשומת הלב לקיומן של נורמות משמעתיות החלות על כלל עובדי המדינה בכל הנוגע למילוי תפקידם. נראה כי במציאות הקיימת כיום במערכת הרווחה ישנם עובדים אשר אינם ממלאים בפועל את תפקידיהם באופן העונה על הוראות החוק וההנחיות הקיימות במלואן. על-פי רוב נובע הדבר מאילוצי כוח אדם ומשאבים. לעתים כרוך הדבר אף בהתרשלות במילוי תפקידם. ועדת המשנה מקווה כי עם חיקוק הצעת החוק שגובשה על ידה והבהרת חובות והגדרות בעלי התפקידים השונים בצורה מפורשת תיערך גם אכיפה ראויה של מילוי תפקידיהם באופן שהוראות החוק לא יהיו בבחינת "אות מתה". כמו כן באותם מצבים שהפרת ההוראות נובעת מאילוצי תקציב וכוח אדם מצפה הוועדה שהמדינה תעמיד את המשאבים הנדרשים כדי לא לגרום לממלאי התפקידים להפר את החוק. יחד עם זאת, מבקשת הוועדה להדגיש כי בעת שבה יופרו הוראות החוק באופן אשר לא מתיישב עם ביצוע הולם של תפקיד זה או אחר, ייבחן גם הצורך לעשות שימוש בכלי המשמעת.

בעניין זה מבקשת הוועדה להפנות להוראות סעיף 17(2) **לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג – 1963**

<sup>36</sup> סעיף 24(א) לחוק הדן בהגנת קטין מפני פרסומים מזיקים קובע בתוכו את הסנקציה על הפרת הוראותיו (מאסר שנה אחת). גם סעיף 25 הדן בהפרעה במילוי תפקיד קובע בתוכו את הסנקציה על הפרתו (שישה חודשי מאסר).

<sup>37</sup> סעיף 9 לחוק זה קובע הוראה עונשית כללית ולפיה הפרה של כל הוראה בחוק או של כל תקנה מכוחו היא בבחינת עבירה שדינה שישה חודשי מאסר.

<sup>38</sup> סעיף 14 לחוק זה עניינו ב"עבירות ועונשין". סעיף זה מתייחס לשני סוגי עבירות על החוק וקובע בצידן עונש של שלושה חודשי מאסר או קנס תחתם.

הקובעות כי עובד מדינה שלא 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, אשם בעבירת משמעת.

כן מבקשת ועדת המשנה להפנות בהקשר זה לצורך לקיים אכיפה מלאה של הוראות פרק ו' **לחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו – 1996**, שעניינו בשפיטה משמעתית.

ועדת המשנה ממליצה כי המשרד יחיל את הסנקציות המשמעתיות האמורות גם על גופים פרטיים המבצעים עבור המדינה חלק מתפקידיה ומחויבויותיה על-פי הצעת החוק (למשל, באמצעות ההסכם עימם). זאת כדי למנוע הפליה בערובות המוענקות לטובת ילדים המטופלים על ידי גופים שונים במערכת וכדי להבטיח שוויון בסטנדרטים החלים על גופים אלה.

יודגש, כי תנאי הכרחי לביצוע חבויות בעלי תפקידים הפועלים במסגרת החוק הוא כי המדינה והמשרד יעמידו לרשות אותם אנשים את המשאבים והכלים אשר יאפשרו מימוש חבותם כאמור. אכיפה ראויה של הוראות החוק ביחס לבעלי תפקידים מסוימים צריכה לבוא בצד העמדת משאבים וכלים הולמים לאותם בעלי תפקידים לשם ביצוע תפקידם. חשוב שהאכיפה תיעשה על רקע ליקוי בפעולתו המקצועית של בעל התפקיד ולא על רקע אילוצים שאינם בשליטתו.

### 5.3.4 תהליכי ההטמעה של החוק ככלי להגברת יישום חבות המדינה

ועדת המשנה מבקשת להצביע בהקשר זה על חשיבות קיומם של תהליכי הטמעה הולמים בקרב אנשי המקצוע ובעלי התפקידים השונים הפועלים במערכת, במטרה להגביר מודעותם לחבותם ולחשיבות יישומה וכן להגביר מודעותם להשלכות אי יישומה בפועל.

העמדת חוק ברור ומפורש באשר לחבות המדינה הינה נדבך ראשון למימוש חבות המדינה. אך ללא יישום ואכיפה ראויה של יישום החוק – לא יזכו הילדים במימוש חבות המדינה הלכה למעשה ביחס אליהם. מכאן, החשיבות הרבה שבקיומם של תהליכי הטמעה כאמור.

### 5.3.5 המלצות לבר חקיקתיות

- המשרד יפעל להחלת ההסדרים המשמעתיים שיחולו על עובדי מדינה על כל עובד המטפל בילדים במסגרת מערך ההשמה, לרבות על עובדי גורמים מפעילים (עמותות, חברות וכיו"ב).
- במסגרת תהליכי הטמעת הצעת החוק שיקיים המשרד יובא בחשבון הצורך לקיים הסברה על אודות חבות המדינה וחבות בעלי התפקידים השונים הפועלים מטעמה במערך ההשמה, חשיבותה, הגדרתה והשלכות אי קיומה.

## 5.4 תחולת החוק

ועדת המשנה התלבטה רבות בשאלת תחולת החוק. שאלה זו מערבת שיקולים מגוונים הנוגעים לכל הצדדים המושפעים מההכרעה בה, וביניהם: משרדי הממשלה, העמותות, מסגרות ההשמה, ההורים והילדים.

מבחינת ועדת המשנה, בדומה להתבוננותה בסוגיות אחרות, ההכרעה בסוגיה הונחתה על בסיס ההתבוננות בה מנקודת המבט של הילד. בהתאם לכך תחולת החוק נקבעת על-פי הילד ולא על-פי המסגרת, כך שהחוק **חל על כל ילד בהשמה חוץ ביתית** כהגדרתה בחוק.

עיקר הקושי בהגדרת תחולת החוק התמקד בתחום הפנימי. הפנימיות בישראל מופעלות על ידי מגוון רחב של גורמים, הנמצאים באחריות שני משרדי ממשלה שונים – משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה. בנוסף, חלק מן הפנימיות שאליהן מופנים ילדי ההשמה כוללות גם ילדים שאינם ילדי השמה ולעתים מהווים אלו האחרונים אף את רוב הילדים בפנימייה. בהתאם לכך, המורכבות ביחס להגדרת תחולת החוק התבטאה בעיקר בנושא הפנימיות (והמעונות המשפחתיים בכלל זה), ופחות בנושא האומנה.



**שני סעיפים עיקריים בהצעה קובעים את תחולתה:**

**סעיף 6** להצעת החוק מגדיר מהי השמה חוץ ביתית בקובעו:

- א. השמה חוץ ביתית היא תהליך שבו מתקבלת החלטה על ידי גורם מוסמך על-פי חוק זה להוציא ילד מבית הוריו למסגרת השמה חוץ ביתית כהגדרתה להלן, הנמשך כל עוד הילד נמצא במסגרת השמה חוץ ביתית ועד לחזרתו לבית הוריו, הגיעו לבגרות או מתן צו אימוץ לגביו.
- ב. מטרת ההשמה החוץ ביתית להבטיח את טובת הילד. ככל שהדבר ניתן, ובכפוף לטובת הילד, תיעשה ההשמה מתוך שאיפה להחזיר את הילד מוקדם ככל האפשר לבית הוריו.
- ג. ההוצאה מן הבית יכול שתהא לטווח קצר או לטווח ארוך.

**סעיף 7** להצעת החוק מגדיר מהי מסגרת של השמה חוץ ביתית בקובעו:

- א. מסגרת השמה חוץ ביתית הינה חלופת בית עבור ילד שנתקבלה לגביו החלטה על ידי גורם מוסמך על-פי חוק זה להוציא מבית הוריו, והאחראית לפעול למען טובת הילד, לספק לילד את מכלול צרכיו וליישם את זכויותיו בהתאם להוראות חוק זה (להלן גם: "מסגרת השמה").
- ב. מסגרות השמה חוץ ביתית כוללות בין היתר את המסגרות הבאות:
  - 1) "אומנה" – מסגרת השמה חוץ ביתית משפחתית של אומנים, שהושמו בה עד חמישה ילדים;
  - 2) "מעון משפחתי" – מסגרת השמה חוץ ביתית הפועלת במודל משפחתי עם רישיון כחוק, שהושמו בה בין שישה לשנים עשר ילדים.
  - 3) "פנימייה" – מסגרת השמה חוץ ביתית בעלת רישיון כחוק, שיש בה למעלה משנים עשר ילדים ושהושמו בה ילדים לפי חוק זה, ושאינה מעון משפחתי.

בבואה להכריע בדבר נוסח הסעיפים המובאים התייחסה ועדת המשנה לסוגיות הבאות:

**5.4.1 מיהו "ילד"**

**ילד הוא כל אדם שטרם מלאו לו 18 שנה או שטרם סיים י"ב כיתות במוסד חינוך כהגדרתו בחוק זכויות התלמיד ונמצא בהשמה חוץ ביתית.**

כלומר, במובחן מהקביעה שהופיעה עד היום בחוק הפיקוח על מעונות, ועדת המשנה מבטלת את האבחנה בין ילדים עד גיל 14 לילדים מעל גיל 14, שכן לידים של הילדים אין ולא צריכה להיות לגיל זה דווקא כל השלכה על זכויותיהם ואלו חלות לכל אורך ילדותם ועד תומה.

בקביעה זו ביטלה ועדת המשנה את העיוות הקיים במצב החוקי כיום ולפיו מגיל 14 אין זכויותיהם של ילדי ההשמה מעוגנות בחוק, ואין למדינה כל חובה בעניין, לרבות חובת פיקוח. מצב זה סותר את הוראות האמנה ואף אינו מתיישב עם התפיסות הטיפוליות, החינוכיות והמשפטיות הנוהגות כבר כיום במציאות הישראלית. ועדת המשנה היתה ערה להשלכות התקציביות והמערכתיות הכרוכות בקביעתה זו, אך למרות אלו סברה כי נוכח הוראות האמנה ותפיסתה ונוכח מצב הדברים המתקיים ממילא בשטח, כל אפשרות אחרת אינה יכולה להתקיים. להרחבה על היבטים הקשורים בעניין זה ניתן לעיין בפרק 5.6.3 לדוח זה העוסק בסוגיית הפיקוח.

בנוסף, לא הסתפקה ועדת המשנה בהגדרה השכיחה בחקיקה ל"ילד" המתייחסת לגילו בלבד והוסיפה התייחסות לשנות הלימוד בבית הספר. זאת, לאור הכרתה בחשיבות שבהותרתו של ילד במסגרת ההשמה עד סיום חוק לימודיו, ובהתאם לעיקרון הרציפות המעוגן בסעיף 12 להצעת החוק. ברי כי מעבר בין מסגרת השמה לכל מסגרת

אחרת לרבות חזרה לבית ההורים, המתבצע בתוך שנת לימודים ובפרט בשנת הלימודים האחרונה המוקדשת ברובה לבחינות הבגרות, יכול לפגוע ביכולתו של הילד להשלים לימודיו בצורה הטובה ביותר או בכלל. בהתאם לכך סברה ועדת המשנה שיש מקום לתת ביטוי בהגדרה למשתנה מרכזי זה בחייו של הילד ולא להסתפק בהתייחסות שרירותית לגילו הכרונולוגי.

#### 5.4.2 מהי "השמה חוץ ביתית"

על-פי סעיף 6 להצעה המובא מעלה השמה חוץ ביתית על-פי החוק היא תהליך. תהליך שראשיתו בהחלטה על ההוצאה מן הבית. בהתאם לכך **החוק מחיל עצמו על כל ילד, החל בשלב קבלת ההחלטה באשר להוצאתו מביתו, ועוד בטרם הגיע בפועל למסגרת ההשמה.** משמע, החוק חל גם על אותם תהליכים העשויים להסתיים בהחלטה על הוצאת ילד מבית הוריו ומסדיר אותם. זאת, משום התפיסה שלעצם ההחלטה על הוצאת הילד למסגרת של השמה חוץ ביתית יש השלכה מרכזית על שמירת טובתו לרבות זכויותיו.

נוסף על האמור, קובע סעיף 6 כי תחילתו של תהליך ההשמה בהחלטה שמתקבלת על ידי גורם מוסמך **על-פי חוק זה** להוציא ילד מבית הוריו. סעיף 38 להצעת החוק קובע את דרכי ההשמה, ומפרט את רשימת הגורמים המוסמכים לקבל החלטה בעניין הוצאתו של ילד מביתו כאמור.

קביעה זו מבטאת בין היתר הכרעה של ועדת המשנה **שלא להחיל בשלב זה את הצעת החוק על ילדים אשר הופנו לאומנה על-פי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) התשל"א – 1971, או למעונות כהגדרתם שם, אם כעוברי חוק ואם כקטינים נזקקים, מכוח סעיף 3(4) לחוק הנוער (טיפול והשגחה) התש"ך – 1960.** להרחבה בעניין זה מומלץ לעיין בפרק 7.1.2 לדוח זה.

לאחר הגדרת ההשמה החוץ ביתית ניצבה ועדת המשנה בפני ההכרעה הקשה והמרכזית בשאלת התחולה שאותה נדרשה לקבל והיא ההכרעה: על אילו מסגרות של השמה חוץ ביתית תחיל את החוק?

ביחס לאומנה עמדה ועדת המשנה על שני מצבים שהצריכו התייחסות מיוחדת: אומנה פרטית ואומנת קרובי משפחה. ככלל הוגדרה השמה חוץ ביתית כאמור, ככפופה להחלטת גורם מוסמך על התהוותה. בהתאם לכך השמה פרטית מחוץ לתא המשפחתי אינה בבחינת השמה חוץ ביתית או אומנה על-פי ההצעה. יחד עם זאת, ועדת המשנה היתה ערה להתקיימותם של מצבים שכאלו במציאות כיום וביקשה להסדירם על מנת להבטיח את טובת הילדים הנתונים בהם. בהתאם לכך, קבעה בעניינם אפשרות להסדרתם בדיעבד, ובלבד שיעמדו בתנאים המקיימים את טובת הילדים המושמים בהם. ויובהר, בלא הסדרתם בדיעבד, אין סידורים אלו בבחינת השמה חוץ ביתית והצעת החוק אינה מבקשת לעודדם, אלא רק להתמודד עם מציאות שקודמת לחיקוק ההצעה, שבמסגרתה הם כבר קיימים.

נושא אומנת הקרובים הוסדר בהצעה בפרק י"ח שיוחד לנושא זה. בדברי ההסבר לפרק זה ובפרק 5.5 לדוח זה ניתן להרחיב קריאה בנושא.

ביחס לתחולת ההצעה על פנימיות היתה הכרעת ועדת המשנה מורכבת יותר, כמפורט להלן.

#### 5.4.3 מהי "מסגרת של השמה חוץ ביתית"

מסגרות ההשמה נחלקות לשני סוגים עיקריים: אלו המיועדות כל כולן לילדים המוצאים מביתם במסגרת תהליכים של השמה חוץ ביתית ואלו הכוללות גם ילדי השמה, אך המיועדות גם לילדים שיצאו מביתם בדרך אחרת. אין חולק על כך שהצעת החוק חלה על המסגרות הנמנות עם הסוג הראשון, הכוללות גם את כל סידורי האומנה. בפני ועדת המשנה ניצבה השאלה המורכבת האם וכיצד להחיל את הצעת החוק על המסגרות מן הסוג השני, שאינן מיועדות בכללותן עבור ילדי השמה בלבד (כאן המדובר רק במסגרות פנימיות).

ועדת המשנה למדה כי במקרים רבים מופנים ילדי ההשמה לפנימיות ולמעונות משפחתיים המשמשים גם אוכלוסייה של ילדים שאינם ילדי השמה. לעתים ילדי ההשמה מהווים מיעוט קטן ביותר בפנימיות אלו ולעתים הם מהווים נדבך מרכזי בהן.

בנוסף, פעמים רבות מופנים ילדים לפנימיות שנמצאות בפיקוח משרד החינוך ובאחריותו. ועדת המשנה, שיצאה בדיוניה מנקודת המבט של הילד, ביקשה להבטיח לכל ילד בהשמה שוויון בזכותו ליהנות מיישום הוראות הצעת החוק בעניינו. זאת, בלי שים לב לשיוך הארגוני של מסגרת ההשמה שבה הוא שוהה. בהתאם לכך קבעה את ההגדרה המופיעה בסעיף 7 בהצעתה ל"מסגרת של השמה חוץ ביתית". נוסח סעיף 7 שם במוקד את דרך יציאת הילד מביתו – על-פי החלטת גורם מוסמך – ואינו מתמקד בשיוך הארגוני של המסגרת שאליה הגיע הילד (משרד החינוך או משרד העבודה והרווחה)<sup>39</sup>.

משקבעה ועדת המשנה שהחוק מקיף את כל ילדי ההשמה בכל מסגרות ההשמה החוץ ביתיות, ניגשה לדון בסוגיה מורכבת לא פחות: האם ניתן לקבוע זכויותיה של קבוצת ילדים אחת במסגרת ההשמה, בלא שנתייחס לזכויות קבוצת ילדים אחרת באותה מסגרת? או שמא קיים מקום להחיל את הצעת החוק על כל ילד במסגרת ההשמה שבה שוהים ילדי השמה?

על-פי המנדט שניתן לה נדרשה ועדת המשנה לבחון את ההסדר החוקי הראוי לילדים שהושמו במסגרות של השמה חוץ ביתית. כלומר, לא היה במסגרת המנדט של הוועדה מקום לבחינת מצבם וזכויותיהם של **כלל** הילדים החיים מחוץ לבתיהם, אלא רק של אלו **שהושמו** מחוצה לו על ידי רשויות הרווחה. בהתאם לכך האוריינטציה של ועדת המשנה מבחינת הרכבה ומבחינת אופן עבודתה נבעה בעיקרה מעולמות התוכן הרלבנטיים לילדים אלו, שבמרכזם עולמות התוכן הטיפוליים.

עם כניסת עבודת ועדת המשנה לתחום הפנימיות עלה ביתר שאת הקושי הבא:

ילדי ההשמה מופנים לעתים מזומנות למסגרות פנימיות אשר כוללות בתוכן ילדים שאינם "ילדי השמה", אלא ילדים שהגיעו אליהן מבחירה (באופן וולונטרי), בין של הוריהם ובין של הילדים עצמם, בין מבחירה אמיתית וכנה ובין מחמת חוסר אפשרות לבחירה אמיתית. כך או כך, נחשפה בפני ועדת המשנה תמונה מורכבת של אוכלוסייה מגוונת המתגוררת באותה מסגרת פנימית ואשר בעניינה נדרשה ההכרעה בדבר תחולת החוק.

במסגרת הניסיון ללמוד סוגיה זו קיימה ועדת המשנה שורה של מפגשים עם גורמים רלבנטיים וביניהם: נציגי המינהל לחינוך התיישבותי במשרד החינוך, נציגי המפעל להכשרת ילדי ישראל והמפקחים הארציים על הפנימיות במשרד העבודה והרווחה. מתוך פגישות אלו ותכתובת שהוחלפה בין גורמים אלו לבין חברי ועדת המשנה למדו חבריה רבות על מורכבות המצב הקיים ועל השלכות שונות שיכולות לעורר הכרעות אפשריות בסוגיית תחולת הצעת החוק.

### לאור לימוד הסוגיה מיפתה ועדת המשנה באופן כוללני את אוכלוסיית ילדי הפנימיות לשלוש קבוצות:

א. קבוצת הילדים אשר הוחלט בעניינם כי יש להוציאם מביתם בהחלטה של גורם מוסמך (ועדת החלטה או בית משפט) ואשר נקבעה להם תוכנית טיפול מתאימה (להלן **"ילדי השמה"**).

ב. קבוצת הילדים אשר מאפייניהם דומים למאפייני ילדי ההשמה אך מסיבות אלו ואחרות לא הגיע עניינם לדיון בפני גורם מוסמך כמפורט לעיל, אך אם היה מגיע עניינם לדיון בוועדות ההחלטה – סביר שהיה נקבע בעניינם כי יש להוציאם מביתם, והיתה נקבעת להם תוכנית טיפול (להלן: **"ילדי מעגל הביניים"**).

ג. קבוצת הילדים החיים בפנימיות מבחירה של הוריהם או שלהם ואשר לא נראה כי מתקיימים אצלם מאפיינים או צרכים הדומים לאלו של ילדי ההשמה (כפי הנראה, רוב הילדים החיים בפנימיות החינוכיות).

כמפורט לעיל, דיוני ועדת המשנה, כפי שאף עולה מהצעתה, התמקדו ברובם בילדים המשתייכים לקבוצה **הראשונה** הם "ילדי ההשמה".

באשר לקבוצה **השלישית** קיבלה ועדת המשנה הכרעה בדבר אי תחולת החוק עליה, וזאת כפועל יוצא מן המנדט שניתן לה. שכן, ועדת המשנה לא הוסמכה לדון באוכלוסיית הילדים השוהים מחוץ לביתם במסגרת

וולונטרית וללא מעורבות רשויות הרווחה. ילדים אלו, הן מבחינת דרך הגעתם לפנימייה שאינה בגדר "השמה" והן מבחינת מאפייניהם, שהינם באופן כוללני "נורמטיביים", לא נכללים בתחומי העיסוק של הוועדה. בהתאם לכך, לא החילה ועדת המשנה על קבוצה זו את הצעת החוק.

### יחד עם זאת מבקשת ועדת המשנה להדגיש:

ילדי הפנימיות כולם, באשר הם, על מאפייניהם וייחודם, זכאים **לכל** הזכויות המוענקות לכל ילד בישראל ולכל הזכויות המנויות באמנה. בהצעת החוק כללה ועדת המשנה מגוון זכויות והסדרים אשר יש להם רלבנטיות לילדים אלו, אלא שלא היה זה מתפקידה או מכוחה לבחון את ההסדרים הפרטניים שיש לקבוע באשר לכל זכות והליך ביחס לילדים אלו.

הואיל והחקיקה, החלה על ילדים אלו ומסדירה את זכויותיהם שעיקרה בחוק הפיקוח על המעונות ותקנותיו, חסרה ומיושנת, תקפה עד הגיעם לגיל 14 בלבד ואינה עולה בקנה אחד עם הוראות האמנה, והואיל וועדת המשנה לא בחנה מצבם וזכויותיהם של ילדים אלו, מומלץ בזאת על עריכתה של בחינה מדוקדקת של זכויותיהם ומצבם, וחקיקת חוק מתאים בעניין, שיחול אף על ילדים אלו. בחינה זו צריכה להיעשות בין היתר לאור הצעת חוק השמה חוץ ביתית, הואיל והצעה זו כוללת זכויות והסדרים שעל פניו נראים כרלבנטיים גם עבור ילדים אלו. מומלץ שהבחינה תיעשה בשיתוף פעולה בין משרד החינוך למשרד העבודה והרווחה, המופקדים שניהם גם יחד על גורל ילדים אלו וטובתם.

ויובה: על הבחינה להתמקד **בכל** ילדי הפנימיות שאינם ילדי השמה – הן מתחת והן מעל גיל 14 – כך שההסדרה החדשה שתגובש לא תותיר אוכלוסייה גילאית זו או אחרת בלתי מובטחת ומוגנת.

### הקושי בהגדרת התחולה התמקד בילדי **הקבוצה השנייה** הנמנים עם **מעגל הביניים**:

מחד גיסא, המדובר בילדים אשר אינם ילדי השמה הואיל ולא הושמו בפנימיות על ידי גורם מוסמך, כמשמעותו בהצעה זו, אלא הגיעו אליהן באופן וולונטרי. מכיוון שכך, אין ילדים אלו בגדר האוכלוסייה שהיה לוועדת המשנה מנדט לעסוק בה. מאידך גיסא, מתוך השיחות שקיימה ועדת המשנה עם הגורמים השונים שערים נועצה בעניין זה נראה היה כי המדובר בילדים שלהם צרכים הדומים באופן כללי לצרכי ילדי השמה. כך, שנראה כי מתקיים מצב שבו שני ילדים בעלי צרכים דומים או במצב דומה יזכו ליחס שונה רק בשל האופן שבו הגיעו לפנימייה.

מצב זה נתפס על ידי ועדת המשנה כבלתי רצוי וכדורש תיקון, שכן הסתכלות על הדברים מתוך נקודת המבט של הילד מחייבת מתן מענה מלא והולם לזכויותיו ולצרכיו של ילד ללא אבחנה בדבר בשל האופן שבו הגיע למסגרת. מכיוון שכך, ובמסגרת המגבלות של מנדט הוועדה ומשאביה, ביקשה ועדת המשנה להתייחס בהצעתה לילדים אלו בצורה ממוקדת ביותר אשר תכליתה להבטיח ראשית את איתורם ושנית את הבטחת זכותם למענה הולם לצורכיהם.

### ועדת המשנה התחבטה רבות בדרך הראויה לפתרון מצב זה. בדיוניה הביאה בחשבון מגוון שיקולים וביניהם:

- הרצון שלא לתייג אוכלוסייה שלמה בתיוג שייתכן ואינו רצוי על ידה ("ילדים בסיכון", "ילדי רווחה", "ילדים בהשמה");
- הרצון שלא לכפות על הפרט התערבות מצד המדינה בלא שיש אינדיקציות מפורשות המחייבות התערבות שכזו (שכן ללא אבחון ראוי של צרכי ילדים אלו, ובהיעדר פנייה מצד גורם כלשהו להתערבות בעניינם, קשה לקבוע כי בעניינם של כולם קיים מקום להתערבות מוגברת בחייהם);
- בחירת מנגנון שיאפשר אבחון של צורכיהם ואשר לא יקום על יוצרו מבחינת עלויותיו והשלכותיו: ועדת המשנה ביקשה שלא לגרום לפגיעה עקיפה בילדים אחרים הנזקקים במובהק למנגנונים קיימים. כך למשל, עלתה האפשרות להגדיר את אוכלוסיית הילדים המגיעים לדיון בוועדת החלטה בצורה רחבה יותר, שתבטיח את הכללת ילדי "מעגל הביניים" בתוכה. אולם, קיים חשש סביר שהגדלת האוכלוסייה כך, תביא לכך שהמערכת לא תוכל להקדיש תשומת לב ראויה לילדים הנמצאים במצבי סיכון מובהקים יותר.

#### 5.4.4 הבטחת זכויות ילדי "מעגל הביניים"

בתום דיוניה בסוגיית מיפוי אוכלוסיות הילדים במסגרות ההשמה, ולאור השיקולים שנמנו מעלה, החליטה ועדת המשנה לפעול בכמה דרכים במטרה להבטיח התממשות זכויותיהם של ילדי "מעגל הביניים":

א. **הערכה ראשונית – סעיף 147:** ועדת המשנה קבעה כי כל ילד המגיע לפנימייה יעבור עם הגיעו לפנימייה הערכה ראשונית בדבר מצבו. בהכרעתה זו קבעה חובה המתייחסת לכלל הילדים החיים בפנימיות, וזאת באופן חריג להצעת החוק, ומתוך ההכרה בחשיבות הדבר כפי שתוארה בהרחבה לעיל. מטרת ההערכה כפולה:

להבטיח לכל ילד המגיע לפנימייה בחינה מעמיקה של מצבו כדי שהפנימייה תוכל לפעול ביחס אליו באופן ההולם במידה הטובה ביותר את מצבו ואת צרכיו.

המטרה השנייה המשלימה את הראשונה היא להשתמש בכלי זה במטרה לאתר את אותם ילדים אשר הגיעו לפנימיות שלא על סמך החלטת גורם מוסמך, אך שמתאפיינים במצב ובצרכים הדומים לאלו של ילדי ההשמה. במקרים שבהם יזוהו ילדים שכאלו תהיה אפשרות לשקול האם מן הראוי להפנות את עניינם לוועדת החלטה. זאת, כדי להחיל עליהם את כל הכללים הנוגעים לילדי ההשמה בהתאם להצעת החוק.

ב. **מתן מענה ראוי לצרכים – סעיף 149:** באשר לילדים שאותרו כאמור פעלה ועדת המשנה להבטחת מתן מענה הולם לצורכיהם. זאת באמצעות תהליך שבו מסגרת ההשמה תגיע לתכנון ראוי של מענים עבורם – בין באמצעות הפניה לוועדת החלטה ובין בכליה שלה. בכך הותירה ועדת המשנה שיקול דעת למפקח על מסגרת ההשמה, בהיוועצות עם מנהל מסגרת ההשמה, לפעול ביחס לכל ילד על-פי מצבו ונסיבותיו הייחודיות, ומתוך הכרה, כי לא לגבי כל ילד יהיה זה נכון ומוצדק להפנות לוועדת החלטה, ובלבד שיזכה למענים ההולמים את צרכיו. בעניין זה הלכה ועדת המשנה אחר מבחן התוצאה עבור הילד – הספקת המענים ההולמים.

ג. **פיקוח – סעיף 149(א) ו-(ד):** ועדת המשנה קבעה ערובות לקיום התכנון וביצועו וזאת בהטילה אחריות על המפקח על הפן הטיפולי בפנימייה (ובהיעדרו – על המפקח הארצי על ההשמה החוץ ביתית)<sup>40</sup> לעקוב אחר ביצוע התוכנית ויישומה, ובמידת הצורך להפנות אל ועדת החלטה ילד שלא הופנה מלכתחילה אליה.

ד. **הערכה תקופתית – סעיף 148(א):** כל ילד בפנימייה עובר שינויים בעת שהותו בה ומתפתח. ילד שאינו "ילד בהשמה" לא יזכה לביקורת תקופתית מכוח הצעת החוק. בשל מצב זה קבעה ועדת המשנה מנגנון תקופתי להערכת מצב הילדים בפנימייה כדי להוסיף ולאתר באופן שוטף ילדים הדורשים התייחסות ייחודית כמפורט בעניין ילדים בעת הגיעם לפנימיות, שתבטיח מתן מענה הולם לצורכיהם. סעיף זה בא להשלים את הקביעה הקיימת בסעיף 147, שעניינה בהערכה הראשונית ונשען על רציונל דומה, המופעל כאן באופן שוטף.

מן האמור לעיל עולה כי ככל שילדי "מעגל הביניים" יגיעו במסגרת התהליך שפורט לעיל לוועדת החלטה וייקבע בעניינם כי יש מקום להשמתם מחוץ לביתם – יהיו הם ילדי השמה לכל דבר ועניין ויחולו עליהם כל הוראות חוק ההשמה החוץ ביתית.

ככל שילדים אלו יאובחנו כילדים המתאפיינים בצרכים ובמצב הדומה לילדי ההשמה אך שאינו מקיים נסיבות המצדיקות על פי העילות הקבועות בהצעת החוק הבאת עניינם בפני ועדת החלטה, ותוכן להם תוכנית במסגרת ההשמה, יזכו הם למענים הולמים לצורכיהם אך לא יהיו הם בבחינת "ילדי השמה" לעניין התחולה המלאה של הוראות חוק זה. בבוא הצוות שיבחן את מצב ילדי כלל הפנימיות ויסדירו (כפי שהומלץ על ידי הוועדה למעלה) יהיה עליו להתייחס ביתר פירוט גם לקבוצה זו.

<sup>40</sup> ועדת המשנה ביקשה שלא להכריע בשאלת השתייכותו של המפקח האחראי על הפן הטיפולי בפנימייה הכוללת ילדי השמה וילדים שאינם ילדי השמה, ועל כן עשתה שימוש בסעיף זה רק בתיאור התפקיד, ללא הגדרת השתייכותו.

ככל שילדים אלו לא יאובחנו כילדים המתאפיינים בצרכים ובמצב הדומה לילדי ההשמה יחולו עליהם ההסדרים שייקבעו בעניין כל ילד בפנימייה.

להרחבה בנושא זה מומלץ לעיין גם בדברי ההסבר להוראות פרק כ"ה להצעת החוק.

#### 5.4.5 רישוי

נדבר אחרון המתייחס לסוגיית תחולת החוק הוא נושא הרישוי. בהתאם לאמור מעלה במבוא לפרק זה עיקר הקושי בהגדרת תחולת החוק התמקד בתחום הפנימיות, בשל ריבוי ההשתייכויות הקיים בהן למגוון משרדים וגורמים. בהתאם לכך יישמה ועדת המשנה גם בנושא הרישוי את הכרעתה בדבר תחולת החוק, בכל הנוגע לפנימיות. כך שבהתאמה לקביעת ועדת המשנה שלפיה החוק חל על כל מסגרת השמה שבה שוהים ילדי השמה, קבעה ועדת המשנה אף חובת החזקת רישיון בתוקף לכל מסגרת שכזו. כלומר, **כל פנימייה, תהא השתייכותה המשרדית או הארגונית אשר תהא, המקבלת אליה ילדי השמה, מחויבת ברישוי שיינתן על ידי הממונה על הרישוי במשרד העבודה והרווחה, לפי הצעת החוק.** זאת, במטרה להבטיח יישום הוראות חוק זה ותקנות שיותקנו מכוחו בכל הנוגע להבטחת טובתם של ילדי ההשמה במסגרות אלו.

וידגש, אין בקביעה זו כדי לשלול או לגרוע מהסדרים הקובעים או שייקבעו בעתיד חובת רישוי מכוח חוקים אחרים, או שמתייחסים לפיקוח מטעם משרדים אחרים.

בהתאם לאמור, קובע **סעיף 123** להצעה את ההוראה הבאה:

#### רישיון לפנימייה

**א. לא יהא אדם בעלים של פנימייה ולא ינהל אדם פנימייה (להלן: "מנהל") שיש בה יותר משנים עשר ילדים בהשמה, אלא אם קיבל על כך רישיון פנימייה מאת הממונה על רישוי הפנימיות ובהתאם לתנאיו, ולא יפתח אדם פנימייה כל עוד לא ניתן הרישיון.**

**ב. לא ייתן הממונה על רישוי הפנימיות רישיון פנימייה אלא אם כן נוכח שהפנימייה ממלאת אחר התנאים שנקבעו בחוק זה ובתקנות.**

**סעיף 125** להצעת החוק שכותרתו "פנימייה מעורבת" בא ומבהיר הבהרה נוספת בקובעו:

**היתה פנימייה משמשת כמקום מגורים לילדים בהשמה וילדים אחרים, לא יחולו תנאי רישיון הפנימייה, הוראות חוק זה ותקנותיו, אלא על הילדים שבהשמה חוץ ביתית, אלא אם נקבע מפורשות על ידי השר אחרת.**

סעיף זה מיישם את הנחת העבודה של ועדת המשנה בנושא הרישוי, היוצאת מהתבוננות בילדי ההשמה ולא במסגרת. בהתאם לכך קובעת ועדת המשנה כי בפנימיות מעורבות הרישיון יחול רק בכל הנוגע לילדי ההשמה. זאת, למרות שוועדת המשנה היתה ערה לכך שיש בקביעותיה בתחומים מסוימים כדי להשליך אף על הילדים שאינם ילדי ההשמה, וליהנות אותם מפעולות שמתבקשת הפנימייה לעשות בעקבות הרישוי שהינן מטבען כלליות כגון: בכל הנוגע למבני הפנימייה.

#### 5.4.6 המלצות לבר חקיקתיות

בהקשר לנושא תחולת החוק מבקשת ועדת המשנה להמליץ על ההמלצות הלבר חקיקתיות הבאות:

- ועדת המשנה מבקשת להצביע על הצורך והדחיפות שבקיום דיון על ידי גוף (צוות, ועדה וכיו"ב) שיבחן את אופן ההסדרה של זכויות ילדי הפנימיות החינוכיות אשר אינם נמנים עם ילדי ההשמה, וימליץ בדבר חקיקה מתאימה להבטחת טובת ילדים אלו. מומלץ כי הגוף יהיה משותף למשרד החינוך ולמשרד העבודה והרווחה ומומלץ כי יסתמך בעבודתו בין היתר על הצעת חוק ההשמה החוץ ביתית, המעגנת בתוכה הוראות רבות

הרלבנטיות אף לילדים אלו. כן מומלץ כי גוף זה יבחן את הצורך והאפשרות להסתייע גם בהוראות חוק זכויות התלמיד המתקן, על-פי דוח ועדת המשנה בנושא חינוך הפועלת בוועדה, כמודל שממנו ניתן ללמוד לשם הגדרת זכויות ילדי הפנימיות.

- ועדת המשנה ממליצה להתחיל כבר עתה, עוד בטרם יחוקק חוק ההשמה החוץ ביתית, באיסוף נתונים באשר לילדים הנמנים עם "מעגל הביניים" כהגדרתו לעיל, במטרה למפות את המצב המתקיים בעניינם: היקף התופעה, מאפייני הילדים והיקף וסוג צורכיהם. פעולה זו תוכל לסייע בהיערכות ליישום הצעת החוק בעניין זה וממילא מהווה חלק מאחריות המשרד היום במסגרת פעולות המניעה והאיתור שתחת אחריותו.
- בעניין ילדים המושמים במסגרות של השמה חוץ ביתית מכוח חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) או במסגרות של חסות הנוער מכוח חוק הנוער (טיפול והשגחה) מומלץ לעיין בפרק 7.1.2 לדוח זה.

## 5.5 הזכות לגדול עם ההורים והזכות לקשר עם הורים ומשפחה

אחד מן העקרונות המרכזיים שהנחו את ועדת המשנה בעבודתה ונשזרו לכל אורך הצעתה התייחס לזכותם של ילדים לגדול עם הוריהם וכהמשך לכך – לזכותם לקשר עם הוריהם ועם משפחתם בעת הוצאתם מביתם. התייחסותה של ועדת המשנה לנושא זה נשענה על שני מקורות משלימים עיקריים: האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד והידע הטיפולי הקיים בנושא זה והמציאות בשטח.

### 5.5.1 האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד

בניגוד לביקורת המושמעת לעתים על ידי אנשים המתנגדים לאמנה, אין האמנה באה לפגוע בתא המשפחתי ואין בהדגשתה ובחיזוקה את זכויות הילדים כדי לערער את חשיבותו של התא המשפחתי, או את חשיבותם ומקומם של ההורים בחיי ילדיהם, נהפוך הוא:

האמנה מציגה תפיסה הרואה בהורים "שחקנים ראשיים" בחייו של הילד ומחזקת את החובה לאפשר להם לשמש ככאלו. האמנה מחזקת את מעמד ההורים כבעלי האחריות הראשונית כלפי ילדיהם וככאלו כאחראים הראשונים להבטחת זכויותיהם. אמירה זו משליכה לא רק על יחסי ההורים והילדים בינם לבין עצמם, כי אם גם על תפקידה של המדינה ביחס אליהם: האמנה קובעת את אחריותה של המדינה ואת חובתה כלפי הילדים – לאפשר להם ליהנות **מזכותם** לגדול על ידי הוריהם ולשמור על קשר עימם. על כן מחויבת המדינה לסייע להוריהם במילוי תפקידם, ובמקום שקצרה ידם מלמלא מחויבותם על אף סיועה של המדינה, לפעול תחתם במילוי חובתם ואחריותם. בכך יוצרת האמנה משולש יחסים – ילד-הורה-מדינה – המופיע לכל אורכה.

פועל יוצא מחובתה המתוארת של המדינה כלפי הילד הוא חובתה לעשות את המרב על מנת להעמיד תנאים אשר ימנעו את הוצאת הילד מביתו. במקום שהוצא ילד מביתו, חובת המדינה להבטיח המשך הקשר שבין הילד לבין הוריו ומשפחתו. כמו כן חובת המדינה בעת שהותו מחוץ לביתו לעשות המרב כדי להביא להשבתו לביתו בכפוף לטובתו, וזאת בין היתר באמצעות תכנון והפעלה של תוכנית התערבות מתאימה של הוריו. כמו כן, חובתה לשוב ולבחון את האפשרות לשובו של הילד לביתו לאורך תקופת שהותו מחוץ לביתו (ביקורת תקופתית).

משולש היחסים המתואר מקבל ביטוי רב בהצעת החוק הדנה מלכתחילה במצב שבו ההורים מתקשים למלא אחריותם וחובתם כלפי ילדיהם, ועל כן במצב שבו למדינה תפקיד וחבות מרכזיים.

**לעניין זה מתייחסים מספר סעיפים באמנה<sup>41</sup>:**

**סעיף 3(2)** לאמנה קובע את **חובת המדינות להבטיח לילד הגנה וטיפול ככל שיידרש לטובתו, תוך התייחסות לזכויות וחובות ההורים, אפוטרופסים חוקיים או אישים אחרים האחראים משפטית על הילד.**

<sup>41</sup> פרק זה מבוסס בין היתר על מדריך יוניצ'ף, לעיל, ה"ש 21, בעמ' 75-83, 97-128, 197-206, 225-235.

**סעיף 5 קובע את אחריותם של הורי הילד, זכויותיהם וחובותיהם לספק לילד בהתאם לכשריו המתפתחים הכוונה והדרכה נאותות בהפעלת זכויותיו המוכרות באמנה.** סעיף 5 מציג את תפיסת האחריות ההורית של האמנה וקושר בינה לבין זכויות וחובות ההורים הנדרשות לשם מילוי אחריותם. בצד ההכרה באחריות ההורים כלפי ילדם מכיר סעיף זה גם בתפקידה של המשפחה המורחבת ושל הקהילה, כנהוג על-פי המסורת המקומית, במימוש האחריות כלפי הילד.

**סעיף 7 קובע את זכות הילד להכיר את הוריו ולהיות מטופל על ידם, ככל האפשר** (ההדגשות שלי – ת.פ.א). זו נקודת המוצא. בהתאם לכך יש לנסות ולשמור על קיומה של זכות זו גם במצב שבו הילדים אינם גדלים אצל הוריהם, וככל שהדבר עולה בקנה אחד עם טובת הילד. זכות זו מקבלת ביטוי מפורש בסעיף 9 להצעת החוק, כמפורט בהמשך.

**סעיף 8 קובע את חובת המדינות לכבד את זכותו של הילד לשמור על זהותו.** בין מרכיבי הזהות הדומיננטיים נמנים **השם, לרבות שם המשפחה, וקשרי המשפחה.** קשרי משפחה כוללים אף את המשפחה המורחבת (אחים ואחיות, סבים וסבתות וכיו"ב).

לסעיף זה תהיה השלכה על חובת המדינה לא רק בנוגע לעצם ההוצאה מן הבית ויצירת ההפרדה בין הילד לבין הוריו, אלא גם בכל הנוגע להוצאה מן הבית של אחים ואחיות, והיחס בעניין אי הפרדתם והחובה להבטיח לכל הפחות שמירה על קשרים ביניהם. כן תהיה לסעיף זה השלכה גם על הכרעה בנוגע לאומנת קרובים ולרצינותה. נושא שם המשפחה עלול להתעורר בסוגיות הנוגעות לאומנה ארוכת טווח ולאפוטרופסות. להרחבה בנושא אומנת הקרובים ניתן לעיין בהוראות פרק י"ח להצעת החוק ובדברי ההסבר לו, ולנושא הזכות לזהות ניתן לעיין בסעיף 14 להצעה.

בהתאם להוראות האמנה כל התערבות בפרמטרים אלו של שם וקשרי משפחה, המהווים מרכיבים של זהות הילד, מחויבים להיות מוסדרים על-פי דין, ומכאן הדחיפות שבמימוש חובת המדינה, המתיישמת בעבודת ועדת המשנה, להסדיר בחוק כל התערבות ממין זה (למשל, הסדרת נושא האומנה בכללותו, כמו גם היבטים פרטניים כגון אומנת קרובים, שעד היום לא היו מוסדרים בחקיקה).

**סעיף 8(2) לאמנה מטיל על המדינות חובה אקטיבית לסייע לילד לשקם את זהותו ולהגן עליו במצבים שבהם נפגעה.** מתוך חובה זו ניתן לגזור את חובת המדינה לפעול לטובת שמירת קשרי הילד עם משפחתו בעת שהותו במסגרת ההשמה, כמו גם את פועלה לשם החזרתו לביתו, ככל שהדבר עולה בקנה אחד עם טובתו.

כלומר, הפרה של מחויבותה זו של המדינה לפעול להשבת ילדים לביתם בכפוף לטובתם לא רק שאינה עומדת בקנה אחד עם חובתה המוסרית והחברתית, אלא מהווה גם הפרה של הוראות האמנה.

**סעיף 9** מתייחס במישרין לנושא הפרדת ילדים מהוריהם.

**ס"ק (1) קובע את הכלל שלפיו ילד לא יופרד מהוריו בניגוד לרצונם, אלא בהתקיים שורה של תנאים הקבועים בסעיף.** סעיף זה מרכזי ביותר בעבודת ועדת המשנה, שכן הוראות הצעת החוק נדרשות להביא ליישום המלא, וכך הן עושות:

ראשית, סוגיית **הרצון:** הרצון יכול להתפרש לא רק כרצון ההורים אלא אף כרצון הילד. באשר להורים, הרי שכיום, בהיעדר הסכמה של ההורים להוצאת ילדיהם מביתם, יש לפנות לבית המשפט בבקשת צו מתאים (על-פי חוק הנוער (טיפול והשגחה)). בהצעה ניתן חיזוק לדרישת ההסכמה בעקיפין – באמצעות חיזוק נושא שותפות ההורים והעבודה עימם – על מנת להביא ככל שניתן לכך שפעולות בעניין ילדם יינקטו בהסכמתם. כמו כן הוסיפה ועדת המשנה דרישה ספציפית לעניין קבלת הסכמת ההורים למסגרת ההשמה המסוימת שאליה נשלח ילדם. גם דרישה זו מבטאת את עמדת ועדת המשנה ביחס למקומם החשוב של ההורים בחיי ילדם וחשיבות מעורבותם בהם.

באשר לילד, הרי שעצם הוצאתו מן הבית אינה מותנית בהסכמתו על-פי הדין הקיים, אך ההצעה באה וקובעת את החובה לשתפו בתהליכי קבלת ההחלטות בעניינו, לשמוע את רצונותיו ודעותיו בעניין וליתן להם משקל בהחלטות (ור' בעניין זה סעיפים 13 ו-27 להצעה). נושא זה אוזכר עד היום רק בקצרה בסעיף 8 לחוק הנוער (טיפול והשגחה),



ולמיטב ידיעת חברי ועדת המשנה אין בעניין יישומו נתונים סטטיסטיים. נראה כי לפחות ביחס לילדים בגיל הרך, בכל הנוגע לשמיעה ישירה שלהם, יושם הסעיף רק במיעוט המקרים.

במסגרת הסדרת אומנה ארוכת טווח בהצעה נקבעת אף חובה מפורשת לקבל את הסכמת הילד לסידור זה, והכל בכפוף לגילו ולמידת בגרותו (סעיף 109(ד) להצעת החוק).

כאמור, הפרדה שלא ברצון ההורים או הילד על-פי **סעיף 9(1) לאמנה** אפשרית בהתקיים שורה של תנאים והם:

א. **רק רשויות מוסמכות רשאיות לקבוע הפרדה בניגוד לרצון ההורים** – נושא זה מוסדר כיום בחוק הנוער (טיפול והשגחה) כאמור לעיל, ושב ומעוגן עתה ביתר פירוט בהצעת חוק ההשמה החוץ ביתית (במיוחד בסעיפים 6 ו-38 להצעה).

ב. **הרשויות הללו צריכות להיות כפופות לביקורת שיפוטית** – החלטת בית משפט לנוער בדבר הפרדת ילד מהוריו בלא הסכמתם ניתנת על ידי בית משפט וכפופה לערעור בפני בית המשפט המחוזי על-פי סעיף 16 לחוק הנוער (טיפול והשגחה).

ג. **על הפירוד להיות לטובת הילד** – עיקרון טובת הילד מעוגן ביתר פירוט בהצעת החוק ומקבל ביטוי רב לכל אורכה בהיותו עיקרון מנחה שלאורו יש לקרוא את כל הוראות ההצעה. גם בחוק הנוער (טיפול והשגחה) מקבל העיקרון ביטוי, אם כי על-פי התפיסה שקדמה לאמנה, הנותנת ביטוי למרכיבי "הטיפול וההשגחה" בלבד, בלא שימוש במונח טובת הילד, ובלא התייחסות למכלול מרכיביו. יחד עם זאת, אף בטרם יותאמו הוראות חוק הנוער לרוח האמנה ולהוראות הצעת חוק ההשמה חוץ ביתית של ילדים, הרי שכבר היום, מכוח ערכה הפרשני של האמנה, יש לקרוא חוק זה לאורה, וכך ניתן להשליך על פרשנות מונחי ה"טיפול וההשגחה" ברוח הפרשנות העדכנית של עיקרון טובת הילד.

ד. **בהתאם לדינים ולנהלים הנוגעים לעניין** – בהתאם להוראה זו יש לקבוע בצורה מסודרת כל היבט הנוגע להפרדה של הילד מהוריו. בעניין זה באה הצעת חוק ההשמה להביא לשינוי גדול, שכן ייעודה להסדיר בגוף חקיקה אחד וברור את מכלול ההיבטים העקרוניים הנוגעים להפרדה ולמצב שנוצר בעקבותיה.

**סעיף 9(2) לאמנה** קובע את **זכות ההשתתפות לכל הנוגעים בדבר בהליכי ההפרדה ואת זכותם המפורשת לבטא את השקפותיהם**. סעיף זה מתבטא בהצעת החוק הן בעיגון זכות ההשתתפות של ההורים והן בעיגון זכות ההשתתפות של הילד בתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעים להחלטה בדבר ההשמה (נושא זה מוסדר בסעיפים 13, 27(ג) ו-56). סעיף זה מתייחס ל"כל הצדדים המעורבים בדבר" ואינו נוקב רק בהורים ובילד ככאלו, ומכאן שניתן לראות בו גם כפתח לעיגון השתתפות בני משפחה מורחבת, "ידידי" המשפחה או הילד ושל גורמים נוספים. בעניין זה קובעת הצעת החוק זכות להורים ולילד להזמין אנשים מטעמם אשר הם מעוניינים כי יישמעו בפני ועדת ההחלטה, היא הגורם הבא לדון בהפרדת הילד מהוריו (סעיף 27(ד)).

**סעיף 9(3) לאמנה** חוזר על העיקרון הקבוע בסעיפים 7 ו-8 בה ומחזקו: **זכות הילד ליחסים ומגע ישיר בין הילד להורים על בסיס סדיר, למעט אם מנוגד הדבר לטובת הילד**. חידושה של האמנה בעניין זה הוא בדגש שהיא שמה על כך שאנו עוסקים בזכות של הילד, ולא כפי שמקובל היה עד כה לסבור כי המדובר בזכות של ההורים ביחס לילד. בהתאם לכך נקבעות בהצעת החוק לעניין זה חובת ההורים ואחריותם לקיים קשר זה עם ילדיהם. קשר זה אינו משהו שההורים יכולים לוותר עליו מסיבות אלו ואחרות והוא מהווה נדבך מרכזי באחריותם כלפי ילדם, אף בעת שהותו מחוץ לביתם.

נושא הקשר עם ההורים זכה להתייחסות נרחבת בהצעת החוק, הן בסעיפים הנוגעים לתכנון הטיפול והן בסעיפים הנוגעים ליישומו ולבקרה על יישומו. ועדת המשנה קבעה בהצעה את הגורמים האחראים לתכנן את נושא שמירת הקשר עם ההורים ובני המשפחה מבעוד מועד, ואת אלו האחראים להבטיח את יישומו ולקיום בקרה אחר יישומו.

**סעיף 16 לאמנה** קובע בין היתר את **זכות הילד לאי התערבות שרירותית או בלתי חוקית במשפחתו ובביתו**

**ואת חובתה המפורשת של המדינה להגן עליו מפני אלו.** בכך שב הסעיף ומחזק את החבות להסדיר בחקיקה כל היבט הנוגע להתערבויות אלו.

כמו הסעיפים הקודמים שאזכרו לעיל, גם סעיף זה היוצא מנקודת המבט של הילד קובע את אוטונומיית ופרטיות המשפחה **כזכות של הילד**, ובכך חידושו. עד היום הודגשו בדיונים על אודות עילות ההתערבות במשפחה בעיקר זכויותיהם של ההורים לאוטונומיה ולפרטיות. באה האמנה והביאה עימה את ההדגשה המפורשת באשר לזכותו של הילד, המחייבת כי המדינה לא רק תסדיר את התערבותה בפרטיותו אלא אף תעשה כן ותיישמה מתוך הכרתה **בחבותה** כלפי הילד בהקשר זה.

בבוא ועדת האו"ם לזכויות הילד לפרש סעיף זה למדה ממנו אף על **החובה להעמיד מנגנוני תלונה וטיפול באשר להפרות של הסעיף**. מנגנונים שכאלו מעמידה ועדת המשנה בפרק י' להצעת החוק בצורה מפורטת.

**סעיף 18** לאמנה מציג את הצד השני של זכויות הילד שפורטו לעיל הוא הצד של חבות ואחריות ההורים: בסעיף זה מעוגן העיקרון, שלפיו **להורים או לאפוטרופסים החוקיים האחריות לגידול הילד ולהתפתחותו, וכי כשמדובר בהורים – האחריות היא של שני ההורים**<sup>42</sup>. כן מעגן הסעיף בצורה מפורשת להקשר זה **את עיקרון טובת הילד אשר צריך לשמש עבור האחראים לילד עיקרון מנחה ברמה של basic concern כלשון האמנה במקור**.

סעיף זה מקבל ביטוי מפורש בהצעת החוק הן בקביעת האחריות של ההורים לגדל ילדם ולשמור על קשר עימו, והן כאמור לעיל, בהקשר של עיקרון טובת הילד.

סעיף 18(2) מוסיף את הנדבך היישומי של חבות המדינה הוא חובתה להעניק להורים **סיוע נאות** בביצוע מטלותיהם החינוכיות ולהבטיח את פיתוחם של מוסדות שירותים ומתקנים לטיפול בילד. סעיף זה בא להשלים את סעיף 3(2) לאמנה הקובע את חובת המדינה לספק לילד טיפול והגנה ראויים תוך התחשבות בחובות ובזכויות הוריו ואת סעיף 27(3) לאמנה הקובע חובה לסייע להורים לספק לילדיהם רמת חיים הולמת.

בהקשר זה פירשה ועדת האו"ם את הסעיף כמתייחס הן לסיוע לפני משבר והן כסיוע לשם שיקום, הן כסיוע חומרי והן כסיוע פסיכולוגי.

באשר לשירותים – משתרעת החובה על-פי סעיף זה לא רק על השירותים שיש להעמיד לאחר ההוצאה מן הבית, בין היתר לשם יצירת התנאים לשובו של הילד לביתו, אלא גם לשירותים בתחום המניעה. על השירותים להיות הן שירותים ישירים לטיפול בילד והן כאלה לטיפול בו ביחד או באמצעות הוריו.

סעיף 18(3) מעגן התייחסות ייחודית לזכותם של ילדים להורים עובדים שהמדינה תעניק להם אפשרות ליהנות ממתקני טיפול בילד וממתקנים המגיעים להם. ככזה, מבחינת מנדט ועדת המשנה של השמה, מיקומו בתחום המניעה, טרם הכניסה למסגרת ההשמה.

סעיף אחרון שיאזכר בהקשר זה ושהינו מרכזי בהתייחסות האמנה לתחום ההשמה החוץ ביתית הוא **סעיף 20 לאמנה הקובע:**

1. **ילד אשר באורח זמני או קבוע נשללה ממנו סביבתו המשפחתית או אשר מרב טובתו מחייב כי לא יושאר בסביבה זו, יהיה זכאי להגנה מיוחדת ולסיוע מצד המדינה.**
2. **המדינות החברות יבטיחו בהתאם לדיניהן הלאומיים טיפול חלופי לילד כאמור.**
3. **טיפול חלופי יכול לכלול בין היתר, השמה באומנות, "קאפאלה" לפי דיני האיסלאם, אימוץ, או לפי הצורך, השמה במוסדות מתאימים לטיפול בילדים. שעה שבוחנים פתרונות ראויים לשים לב לצרכי שברצף חינוכו של ילד, וכן לרקעו האתני, הדתי, התרבותי והלשוני."**

<sup>42</sup> להרחבה בנושא האחריות הורית ר' א' עדניה נץ, א' אפק, הפרק בנושא אחריות הורית **בדוח ועדת משנה בנושא הילד ומשפחתו** (פברואר 2003).

בס"ק (1) קובע סעיף זה את זכותו של הילד להגנה מיוחדת ולסיוע מצד המדינה, ואלו חלות אף בנוגע לקשריו עם הוריו וליכולתו לשוב ולחיות עימם.

בס"ק (3) קובע הסעיף את המדרג הרצוי על-פי האמנה לטיפול חלופי כאמור, מדרג אשר היווה בסיס לקביעת הוועדה בדבר מדרג ההשמות הרצוי לדעתה, כפי שעולה מסעיף 36(א) להצעת החוק. מתוך סעיף זה, במצורף עם יתר הסעיפים אשר אזכרו לעיל, ועל-פי פרשנות הסעיפים על ידי ועדת האו"ם לזכויות הילד, ולאחר דיונים ממושכים המתייחסים בין היתר למציאות הישראלית הייחודית בתחום ההשמה, קבעה ועדת המשנה בסעיף 36(א) להצעת החוק את מדרג ההשמות הבא: **"ההשמה תהיה ככל שניתן בקרב קרובי משפחתו, ואם לא ניתן, במסגרת הדומה ככל שניתן למסגרת משפחתית"**.

מדרג זה נותן ביטוי לשני דברים עיקריים: ההכרה בזכותו של הילד ככל שניתן לגדול בקרב קרובי משפחתו (אם לא בקרב הוריו) כחלק ממימוש זכותו לזהות וזכותו לקשר עימם, וכן הכרה בחשיבות גדילת הילד בתא הקרוב ככל שניתן במבנהו ובמערכות היחסים אשר בו לתא המשפחתי. פירוט נוסף על אודות הכרעה זו של הוועדה ניתן למצוא בדברי ההסבר לסעיף 36 להצעה.

## 5.5.2 הידע הטיפולי הקיים בנושא זה והמציאות בשטח

חשיבות שמירת הקשר שבין הילד לבין הוריו ויתר בני משפחתו לאורך תהליך השמתו מחוץ לביתו, ומרכזיות קשר זה בחייו של הילד ובהתפתחותו, עלו כסוגיות בעלות חשיבות רבה על ידי כל הגורמים שעמם קיימה ועדת המשנה דיאלוג – בין בכתב ובין במפגשים וישיבות, וכן ממסמכים ומחקרים שהובאו לעיון חברי ועדת המשנה.

ברוב המפגשים והמכתבים שקיבלה ועדת המשנה מילדים, אם לא בכולם, עלה נושא הקשר עם ההורים כסוגיה המעסיקה את הילדים. רבים מן הילדים ציינו את רצונם בהגברת תדירות הקשר עם הוריהם, בין באמצעות שיחות טלפון ובין באמצעות יציאות הביתה.

גם אומנים, צוותי פנימיות, בעלי תפקידים במשרד החינוך ובמשרד העבודה והרווחה, חוקרים ואחרים – כולם עמדו על החשיבות שבשמירת קשר זה לכל אורך תהליך ההשמה, ועל מקומו המרכזי בחיי הילדים. כמפורט לעיל, הדבר אף התיישב עם הוראות האמנה בעניין. כן התיישב הדבר עם ההתייחסות הרבה לנושא בשנים האחרונות הן בכתביה המחקרית והן בעשייה בשטח<sup>43</sup> <sup>44</sup>. תוכניות רבות להשגת מטרה זו מתוארות גם בספרות<sup>45</sup>.

שמירת הקשר שבין הילד לבין הוריו משמעותית בכמה היבטים: הגשמה בהווה של זכותו לקשר עימם, שיש בה כדי להבטיח בהווה ובעתיד את מקומם בחייו ואת השפעתם על התפתחותו ועל התפתחות זהותו, השלכה על מצבו הנפשי בהווה ובעתיד וכתוצאה מכך גם על תהליכי היקלטותו במסגרת ההשמה וכן השלכה על עתידו של הילד בכל הנוגע לסיכויי חזרתו לביתו, ובכל הנוגע לסיכויי השתלבותו בקהילה עם עזיבתו את הפנימייה<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> ר' למשל: D.Oyserman & R. Benbenishty "Keeping in touch: Ecological factors related to foster care visitation" 9(6) *Child and Adolescent Social Work J.*(1992) 541-554.

<sup>44</sup> בעניין זה ר' למשל את פרויקט "לא נוותר עליכם: תוכנית התערבות עם משפחות לילדים בפנימיות", פרויקט המבוצע בשיטות שירות ילד ונוער ושירות פרט ומשפחה במשרד העבודה והרווחה, עמותת "אשלים", לני" ורשויות מקומיות. מסמך על אודות הפרויקט הוגש לוועדת המשנה על ידי הפרויקטורית גב' פינינה פקר ב'15.1.02.

<sup>45</sup> נ' ברנע, ט' דולב **מסגרות פנימיות לילדים ומסגרות פנימיות לנוער עבריין – סקירת ספרות – דוח מחקר**, (ג'וינט – מכון ברוקדייל, תשנ"ח).

<sup>46</sup> "בשנים האחרונות הציגו מחקרים רבים את חשיבות שמירת הקשר בין החניך בפנימייה לבין משפחתו בזמן שהייתו בפנימייה. התעלמות מכך עשויה להביא לדיכאון ולרגשות אשמה אצל החניך ואצל הוריו כאחד. יתרה מזאת, מחקרים הוכיחו כי מעורבות הורית ותמיכה במשפחה בזמן שהיית החניך בפנימייה הם משתנים חשובים המנבאים את יכולת החניך להסתגל לקהילה עם עזיבתו את הפנימייה". מתוך ר' פליישמן, נ' ברנע, ט' דולב, צ' בן-זימרה וצ' הויזליך **סקר פנימיות בשירות ילד ולנוער ומערכת הפיקוח עליהם – דוח מחקר** (ג'וינט-מכון ברוקדייל, התשנ"ט), 26 (להלן: "סקר פנימיות"), וכן מתוך ט' דולב, נ' ברנע **הערכת צרכי הילדים ודרכי ההתערבות בתשע פנימיות לילדים עד גיל 14 – דוח מחקר** (ג'וינט-מכון ברוקדייל, תשנ"ז), 51-57.

ועדת המשנה בעבודתה הונחתה על ידי הנחת היסוד הבסיסית שלפיה המשפחה היא יחידת הגידול המועדפת עבור הילד.

בעניין זה נחשפה ועדת המשנה בעבודתה לגישות הקיימות כיום בכל הנוגע לילדים שהוצאו מביתם. בין היתר גישות המתייחסות לתהליכי איחוד משפחתי (family reunification) שבהם מתקיים תהליך מתוכנן של איחוד מחודש של ילדים המצויים במסגרות השמה חוץ ביתיות עם משפחותיהם. זאת, באמצעות מגוון שירותים ותמיכות הניתנים לילדים ולבני משפחותיהם במטרה לסייע לילד ולמשפחתו להשיג ולקיים בכל זמן נתון רמה אופטימלית של קשר. כן נחשפה ועדת המשנה למגמה הולכת וגוברת בעיקר בארצות הברית המתייחסת לשימור המשפחה (family preservation), ולפיה שבה מערכת הרווחה ורואה את המשפחה כמערכת הבסיסית, ותוכניות ההתערבות והמאמצים מושקעים בחיזוקה ובשימורה במטרה למנוע הוצאת הילד מביתו. זאת לעומת התפיסה שנהגה שם בעבר, שהתמקדה בילד ובסידורו מחוץ לבית, כדי להבטיח את ביטחונו ושלומו<sup>47</sup>. מגמות אלו עמדו בבסיס תפיסת ועדת המשנה, ועברו בדיוניה ובהצעת החוק עיבודים אשר יישבו אותן באופן הראוי לדעת ועדת המשנה עם ערכים ועקרונות נוספים, אף הם בעלי חשיבות בחיי הילדים.

בעניין זה יש לקרוא את הצעת החוק בדומה לקריאת האמנה: אין לראות באף עיקרון בהצעה כעומד בפני עצמו, ויש לקרוא את כולה לאור יתר עקרונותיה והוראותיה כמכלול אחד, שבו פרטיו משליכים זה על זה. יש להסתכל על המכלול כולו על איזונו הפנימיים, בצורה הוליסטית המשרתת, כך יש לקוות, את טובת הילד בצורה האופטימלית.

### 5.5.3 מה בין קשר עם ההורים לקשר עם בני המשפחה

ההורים ובני המשפחה משמשים לעתים בערבוביה בהתייחסות לזכות הילד בהקשר זה: האם זכותו של ילד לקשר עם ההורים שקולה לזכותו לקשר עם יתר בני המשפחה ומה ההשלכות של קביעות שונות בעניין זה.

#### ההנחות הבאות יסייעו בהבהרת נקודה זו:

- להורים חובה זכות על-פי דין לגדל את ילדם ולקיים עימו קשר בעת הימצאו מחוץ לרשותם (כיום על-פי סעיף 15 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב – 1962 ובהצעת החוק על-פי סעיפי פרק ח').
  - ההורים הם האפוטרופסים הטבעיים על הילד (סעיף 14 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות), וכל עוד לא נקבע אחרת משמשים אף כאפוטרופסיו בפועל.
  - בני המשפחה המורכבים מן המעגל הקרוב של אחים ואחיות וממעגל רחב יותר של כל יתר בני המשפחה אינם על-פי רוב בעלי חבות חוקית כלפי הילד<sup>48</sup>.
  - לילד קיימת זכות לקשר עם בני משפחתו על שני מעגליהם<sup>49</sup>.
  - מזכותו של הילד לקשר עם בני משפחתו, ומן ההכרה בחשיבות קשר זה להתפתחותו ובהיותו חלק מזכותו לזהות, נובעת מחויבות המדינה לאפשר לילד השוהה במסגרת של השמה חוץ ביתית ליישם זכות זו. כחלק מן המחויבות ליישום זכות זו מחויבת המדינה לשניים:
    - לאי ניתוק ילד מאחיו ואחיותיו ככל שהדבר אפשרי וככל שעולה בקנה אחד עם טובתו.
    - להשמת הילד בקרב קרובי משפחתו כחלופה ראשונה שאותה יש לשקול, בכפוף לטובתו (להרחבה בנושא אומנת קרובים ראה פרק י"ח להצעת החוק ודברי ההסבר לו).
- בהתאם להנחות המפורטות מעלה גובשו סעיפי ההצעה השונים הנוגעים לסוגיה זו.

<sup>47</sup> ר' לעיל, ה"ש 45, בעמ' 2.

<sup>48</sup> חריג לכך ניתן למצוא בחוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), התשי"ט – 1959, סעיפים 4 ו-5 הדנים גם במזונות אחים.

<sup>49</sup> כך על-פי סעיף 8 לאמנה, על-פי סעיף 11(ג)(3)(א) לתע"ס 8.9 ועדת החלטה (1.1.96), בעמ' 8 ועל-פי סעיף 11 להצעת החוק.

#### 5.5.4 שוני בין גישת משרד החינוך לגישת משרד העבודה והרווחה

על אף האמור נחשפה ועדת המשנה לפערים הקיימים בין המשרדים השונים ביחס המערכת הפנימיית לנושא הקשר עם ההורים. בעוד שהאמור לעיל משקף את גישת משרד העבודה והרווחה על פנימיותו, הרי שבמשרד החינוך הציגו נציגי המינהל לחינוך התיישבותי<sup>50</sup> גישה שונה לנושא הקשר עם ההורים. לשיטתם, עומדים במרכז האידיאל הפנימייתי ערכים אחרים וביניהם כאלו הנוגעים להישגיו הלימודיים של הילד בפנימייה ולבחירתו בהקשר זה במסגרת חינוכית ההולמת את צרכיו ואת שאיפותיו בתחום החינוכי. להבדיל מן הגישה הנוהגת במשרד העבודה והרווחה, שם ההפרדה מן ההורים היא בבחינת כורח שאינו רצוי, אלא בהתקיים פגיעה בטובת הילד המחייבת את ההפרדה, הרי שלגישת משרד החינוך ההפרדה כשלעצמה אין בה פסול ובלבד שהילד הגיע לפנימייה מבחירה של הוריו ושל. מתוך כך נובע שההחזרה לבית ההורים בהקדם האפשרי אינה חלק ממערכת המטרות של הפנימיות החינוכיות. בעניין זה נראה כי חלק ממקור השוני בגישות הוא פועל יוצא של השוני באוכלוסיות היעד המגיעות לפנימיות של המשרדים השונים ובמהות הסיבה העומדת בבסיס הגעת הילדים אליהן.

בהקשר זה יש לעמוד על הקושי שבהנחת "הבחירה". לא תמיד בחירה וולונטרית בפנימייה היא אכן וולונטרית: לא תמיד בידי המשפחות המופנות על ידי שירותי הרווחה או יועץ בית הספר או כל גורם אחר להשמה בפנימייה אכן מודעות למגוון האפשרויות העומדות בפניהן, לזכותם לדרוש שיעשה יותר על מנת שילדם יישאר בביתו ועל מנת לקבל את התמיכה והסיוע המגיעים להם להשגת מטרה זו. לא תמיד יש בידיהן הכלים להתמודד עם המערכת או להכיר ולעבד את השלכות הסידור המוצע להן, אף בכל הנוגע לקשריהן עם ילדיהן. מכאן, שאותה בחירה אינה תמיד בחירה חופשית אמיתית, ולעתים היא תוצר של נסיבות חיים ומציאות שאינה בהכרח בשליטת המשפחות.

יתרה מכך, באשר לבחירת הילד במסגרת ההשמה, הרי שכאן מתחזקים הדברים האמורים והחששות שמא אין הבחירה בחירה אמיתית: לא ברור עד כמה בידי הילדים מידע מלא על כל האפשרויות הניצבות לפתחם ועל השלכות הבחירה בכל אפשרות ואפשרות, לא תמיד נועצים בהם לפני ההחלטה ולא תמיד שואלים לרצונם. הילדים, והדבר עלה אף מפרויקט ההשתתפות שקיימה ועדת המשנה, מבינים פעמים רבות את ההליכה לפנימייה ככורח שנכפה עליהם שלגביו אין ביכולתם להשפיע, ייתכן שמחמת אמונה בכך שתיטיב עימם מאחר שהמבוגרים יודעים מה טוב עבורם, וייתכן שמחמת חוסר אמונתם ביכולתם לפעול בניגוד לכך או חוסר יכולתם לעשות כן בפועל.

בנקודה זו קיימת חשיבות רבה, כי כל עוד השמה וולונטרית מחוץ לבית תימשך במתכונתה כיום, ועד להסדרה אחרת בעניין, יושם דגש על בירור כן ואמיתי של רצון הילד ביחס להגעה לפנימייה, ועל מתן מידע מלא לילדים אלו באשר לאפשרויות והשלכות שיש להם עליהם. הליך דומה צריך להינקט ביחס להורי הילדים, ומובן שיש לשאוף למצב שבו ילדים ומשפחותיהם שלא רצו מלכתחילה בניתוק הילדים מבתיהם יזכו לקבל את השירותים והמענים אשר יאפשרו הישארות הילדים בביתם, בכפוף לטובתם. מתוך כך, יש לוודא כי הבחירה בפנימייה אינה נובעת מחוסר ברירה. בעניין זה נראה כי קיים מקום לבחינה, החורגת מגדרי דוח זה, של סוגיית הנגישות לחינוך איכותי והולם בקהילה ושל הסוגיה בדבר צורך בפעולה למניעת מצב שבו משפחות וילדים נאלצים לבחור בחינוך הפנימייתי רק מחמת היעדר אפשרויות הולמות בקהילתם. בעניין זה ניתן להרחיב קריאה גם בדוח ועדת המשנה בנושא חינוך שפעלה בוועדה, בנושא "שוויון בחינוך והזכות לחינוך"<sup>51</sup>.

בהקשר זה ראוי להעלות חשש נוסף. ועדת המשנה נחשפה למידע ולפיו במדינת ישראל מתקיימות מגמות של הפניה מכוונת של אוכלוסיות של ילדים המשתייכים לקבוצה מסוימת לחיים בפנימיות. המדובר בעיקר בקבוצות

<sup>50</sup> כך על-פי מפגש שקיימה מרכזת הוועדה עו"ד תמר פלד-אמיר עם ד"ר עמנואל גרופר, מנהל אגף חינוך והדרכה, המינהל לחינוך התיישבותי, משרד החינוך, שהתקיים ביום 30.4.02, ומפגש של חברי ועדת המשנה עם ד"ר גרופר, מר יחיאל שילה, מנהל אגף הקליטה וההשמה, המינהל לחינוך התיישבותי, משרד החינוך ומר דני לופז, סגן מנהל אגף הקליטה וההשמה והאחראי על מחוז ירושלים, המינהל לחינוך התיישבותי, משרד החינוך, שהתקיים ביום 4.6.02.

<sup>51</sup> ע' בן-דוד, י' כפרי פרק "שוויון בחינוך והזכות לחינוך", בדוח ועדת המשנה בנושא חינוך (פברואר 2003).

של ילדי עולים, הן מחבר המדינות והן מאתיופיה, אשר הופנו עם הגיעם ארצה לפנימיות<sup>52</sup>. על אף שהפניית ילדים אלו לפנימיות לא נעשתה כהשמה במובנה על-ידי הצעת החוק הנוכחי, לא יכלה ועדת המשנה שלא להעלות את חששה כי הפנייתם הקבוצתית של ילדים אלו לפנימיות לא נעשתה על רקע של בדיקה פרטנית בדבר טובתם של כל ילד וילדה, ושל יצירת התאמות בין צרכיו הייחודיים של כל ילד לבין המסגרת שאליה הופנה. כן חשה ועדת המשנה כי קיים חשש שהשמות אלו לא נעשו על רקע של בחירה אמיתית של הילדים או של הוריהם ביחס לניתוק הילדים מעל הוריהם ושליחתם להתחנכות במסגרות פנימייתיות. בהתאם לכך, על אף שהתייחסות לתופעה זו חורגת מגדרי מנדט ועדת המשנה, הרי שאינה חורגת מגדרי האמנה והוראותיה, ועל כן חשה ועדת המשנה מחויבות ואחריות להצביע על קיומה. בעניין זה מבקשת ועדת המשנה להצביע על מחויבת המדינה, ולו מכאן ואילך, למשנה זהירות ולאחריות בביצוע הפניות מכוונות של ילדים למסגרות חיים מחוץ לביתם, ולפעולה בעניין זה בהתאם לעקרונות האמנה.

בהתאם לפער שתואר לעיל, בין התפיסות של משרד העבודה והרווחה ושל משרד החינוך, כל אחת מן המערכות הפנימייתיות מכוונת אחרת לנושא ההתמודדות עם הניתוק שבין הילדים לבין הוריהם. במשרד העבודה והרווחה מושקעים מאמצים רבים בשיפור ובחיזוק הקשר עם ההורים והדבר מהווה חלק מתוכנית הטיפול של הילד בהתאם לטובתו, בעוד במשרד החינוך הנושא המרכזי המוביל את היחס לילד בפנימייה הוא הנושא הלימודי.

לדעת ועדת המשנה, השוני בנקודות המוצא להתייחסות להשמת הילדים בפנימיות, כמו גם השוני המהותי בין המשרדים ביחס לנושא הניתוק שבין הילד לביתו והשלכותיו, מצדיקים דיון ציבורי רחב ומעמיק הבוחן את התשתית הערכית העומדת בבסיס גישת שני המשרדים, את הידע הקיים בארץ ובעולם בנושא ואת ההצדקה להתקיימות פערים בנושא זה. המדובר בנושא מרכזי ביותר בחיי ילדים, אשר הינו בעל השלכות עמוקות על התפתחותם ועל עתידם וככזה אין הציבור במדינת ישראל יכול להתעלם מפערים בתפיסות המנחים שני משרדים הפועלים באותה מדינה ומובילים להתייחסות שונה לאותה סוגיה.

מזווית ראייתו של הילד אין זה משנה מי המשרד שאחראי עליו, ויש מקום מזווית זו לטיפול המבוסס על תפיסות מקצועיות וערכיות אחידות. ויבהר: ברור כי הטיפול בסוגיית הקשר שבין הילד להוריו מושפע ממצב הילד ומצב ההורים ונסיבות הניתוק שבין הילד להוריו. עדיין, יש ערך לגיבוש תפיסות מקצועיות וערכיות אחידות במדינה, המתייחסות למגוון אוכלוסיות הילדים החיות במסגרות החוץ ביתיות, כך שגם אם יוחלט לנקוט בגישות שונות כלפי אוכלוסיות שונות, הרי שיהא הדבר ניזון מתפיסה כללית אחת. חשיבות הדיון הציבורי בסוגיה זו מתחזקת גם נוכח העובדה שהחלוקה בין האוכלוסיות המדוברות אינה חדה ובמסגרת השמה מסוימת יחיו פעמים רבות ילדים ממגוון אוכלוסיות – כאלו שנותקו מהוריהם בכורח וכאלו שבחרו בניתוק מרצון. מכיוון שכך, לא יעלה על הדעת ששמירת הקשר שבין הילד להוריו תושפע מן השייך למשרד זה או אחר ולא מתפיסה כוללת שתחול באופן שווה במסגרות השונות, ולו בבסיסה.

וידגש: דיון ציבורי שכזה ייתכן ויוביל למסקנה שקיים מקום לשוני בהתייחסות לסוגיית הקשר שבין הורים וילדיהם בהתאם לסוג האוכלוסייה שבה מדובר ונסיבותיה, אך מה שחשוב הוא שההצדקות לשוני והשלכותיו ייבחנו ויהיו ברורות ומקובלות.

<sup>52</sup> על-פי נתונים שנמסרו לוועדת המשנה על ידי נציגי המינהל לחינוך התיישבותי כ-50% מאוכלוסיית הילדים החיים בפנימיות שבפיקוח המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער במשרד החינוך היא אוכלוסיית ילדים עולים, המתפלגת לכמחצית בני נוער יוצאי חבר המדינות (כ-3,000 ילדים) ומחצית שנייה של בני נוער יוצאי אתיופיה (כ-3,000 נוספים). על אלו יש להוסיף עוד כ-2,800 ילדים יוצאי חבר המדינות הנמצאים בפנימיות שבמסגרת האגודה לקידום החינוך, המפוקחת על ידי המשרד, שהועלו ארצה במסגרת תוכנית "נעלה". השנתון הסטטיסטי לשנת 2002 מוסיף ומציין כי "מכוח מדיניות בלתי מוצהרת הצוברת תאוצה בשנים האחרונות, מופנים בני נוער עולים מחבר העמים לשעבר ומאתיופיה לפנימיות אלו (פנימיות דתיות הנתונות לפיקוח משרד הדתות – הבהרה שלי, ת.פ.א.). שתי אוכלוסיות אופייניות לפנימיות אלו הן נערים העולים בגפם ובני נוער העולים עם משפחותיהם, אשר מופרדים ממשפחותיהם בעת הגיעם ארצה...". ר' לעיל ה"ש 1, עמ' 91.

### 5.5.5 המצב במציאות הישראלית

תמונת השטח שהועלתה בפני ועדת המשנה באשר לקשרים שבין ילדים השוהים במסגרות חוץ ביתיות לבין הוריהם הציבה בפניה אתגרים שעימם ביקשה להתמודד במסגרת המנדט שניתן לה והכלים שהועמדו לרשותה.

על פניו נראה היה כי קיימת הסכמה בין כל הגורמים המעורבים בטיפול בילדים בהשמה חוץ ביתית ובמשפחותיהם (במובחן מילדים ששוהים בפנימיות על בסיס וולונטרי), כי יש לבסס ולעודד את הקשר שבין הילד להוריו ולמשפחתו, ואף לעשות המרב כדי להשיבו לביתו, ככל שהדבר עולה בקנה אחד עם טובתו.

הדבר אף מקבל ביטוי מפורש בהוראות התע"ס הקובעות: **"כלל ידוע הוא שגדילתו של ילד בחיק משפחתו הטבעית מבטיחה את התפתחותו התקינה ולכן יש לעשות כל מאמץ לפתח כלים ושירותים בקהילה על מנת לבוא לעזרת המשפחה לגדל את ילדיה... הילד הנמצא בטיפול חוץ ביתי ממשיך להיות חלק ממשפחתו ושייך לה ויש לעשות הכל כדי ליצור את התנאים המאפשרים את החזרתו לחיק משפחתו. ההחלטה לסיודור חוץ ביתי מחייבת אפוא קביעת תוכנית טיפולית לילד ולמשפחתו, במטרה לשקם ולאחד את בני המשפחה מחדש ככל שהדבר ניתן..."**<sup>53</sup>

**אלא שבפועל כוונה זו נתקלת במספר קשיים:**

א. **הגדרת אחריות, מחסור במשאבים וקשיים ביישום** – לכאורה, על-פי הוראות התע"ס<sup>54</sup> המחלקה לשירותים חברתיים במקום מגורי הורי הילד אחראית על הילד לכל אורך תהליך ההשמה מראשיתו ועד לסיומו עם שובו של הילד לביתו, אם שב אליו. בפועל נחשפה ועדת המשנה לתמונה שלפיה אחריות זו לא מקבלת ביטוי מספק לכל אורך שלבי ההשמה: עד לעזיבת הילד את ביתו העובד הסוציאלי של הלשכה הוא העובד סוציאלי היחיד בתמונה. על כן באופן ברור מוטלת עליו האחריות לטיפול בהליכי הוצאת הילד מביתו על כל השלכותיהם ושלביהם.

עם ההוצאה מהבית מיתוסף לעובד הסוציאלי בלשכה עובד סוציאלי נוסף ממסגרת ההשמה. משלב ההוצאה ומעברו של הילד פיזית למסגרת אחרת מצאה ועדת המשנה כי במקרים רבים העובד הסוציאלי בלשכת המוצא אינו ממשיך להשקיע בחיזוק הקשר שבין הילד והוריו ויתר בני משפחתו, אף אם לא נקבע איסור או מגבלות על קשר זה בתוכנית הטיפול של הילד. ניתן לומר כי במקרים אלו אם לא נצפו אירועים חריגים המחייבים התייחסות מיוחדת, "יימחק" הילד מרשימת "הלקוחות" של העובד הסוציאלי ברשות המקומית, מעשית גם אם לא רשמית, בין היתר בשל אילוצי זמן קיצוניים שבהם נתונים עובדים אלו. במצב הקיים יש עדויות המצביעות על היעדר השקעה מספקת מצד הרשות המקומית בלשכת המוצא בטיפול הקשרים שבין הילד לבין הוריו ובני משפחתו האחרים ובמתן התמיכה הנדרשת למשפחה על מנת לשמור על קשר רציף ומתמשך עם ילדם אשר בהשמה. במצב זה כל עשייה בכיוון של שמירת הקשר וחיזוקו תהא נתונה לאחריות וליוזמת מסגרת ההשמה בלבד.

מן הצד האחר, העובד הסוציאלי במסגרת ההשמה שאליה נשלח הילד רואה עצמו מחויב בראש ובראשונה לעבודה עם הילד במסגרת ההשמה. אף אם מכיר הוא בחשיבות הקשר שבין הילד למשפחתו כחלק מהבטחת טובתו, לעתים קרובות לא יהיו בידו משאבים משמעותיים בעיקר מבחינת זמן, להשקיע בקשר זה, במינונים ובפעולות כפי שהיה הדבר מתחייב מטובתו של הילד. כמו כן, במקרים רבים יהיה הקשר שבין העובד הסוציאלי בלשכת המוצא לעובד הסוציאלי במסגרת ההשמה לוקה בחוסר תיאום ובחוסר בהירות באשר להגדרת תחומי האחריות של כל אחד מן השניים.

<sup>53</sup> תע"ס 8.17 הטיפול החוץ ביתי (1.9.86) עמ' 6-5.

<sup>54</sup> לעיל, סעיף 2, בעמ' 6.

כלומר, סוגיית שמירת הקשר שבין ההורים והילד, על אף שמחייבת היא עבודה דו צדדית של המערכת – הן מצד ההורים והן מצד מסגרת ההשמה – בפועל אינה יכולה להתבצע כשורה בשל קשיים שבהם מצויים שני צידי המערכת.

בעניין זה ביקשה ועדת המשנה שלא להיכנס להכרעה בשאלת חלוקת האחריות בין העובדים הסוציאליים השונים במערכת. זאת, מכיוון שראתה סוגיה זו כסוגיה ארגונית, ובהתאם לעיקרון שהנחה אותה כמפורט בדוח זה, שלפיו לא נכנסה ככל שניתן היה להכרעות ארגוניות-מבניות שאף לא ראתה עצמה מוסמכת או מתאימה לקבלן. תחת זאת קבעה ועדת המשנה בהצעתה את הערובות להבטחת התקיימותה של חלוקת אחריות ושל עשייה בפועל לקידום המטרה של שמירת הקשר שבין הילד והוריו וחיזוקו: כך קבעה ועדת המשנה כי במסגרת קביעת תוכנית טיפול (סעיף 34) או כל תוכנית אחרת מכוח ההצעה יש לקבוע את האחראים על ביצועה. כמו כן קבעה כי העובד הסוציאלי במסגרת ההשמה ישמש אחראי על הילד לכל דבר ועניין לכל אורך שהותו במסגרת ההשמה (סעיף 42). במסגרת אחריותו עליו להביא ליישום תוכנית הטיפול בעניינו של הילד, כך שאם לא מתבצעות פעולות הנקובות בה על ידי מי שאחראים על ביצוען על-פיה, באחריות האחראי על הילד במסגרת ההשמה להביא הדבר לידיעת ולדין ועדת ההחלטה בנושא.

כך, קבעה ועדת המשנה הכרעה בדבר חובת קביעת האחריות ומנגנון בקרה על יישומה בפועל.

להשלמת הוראות הצעת החוק ויישומן ולקידום פתרון הבעיה בפועל ממליצה ועדת המשנה כי המשרד יקיים דיון פנימי בשאלת חלוקת האחריות בפועל על שמירת הקשר שבין הילד והוריו וחיזוקו, נוכח המתח המתקיים בין האמור בהוראות התע"ס לבין המציאות בפועל. דיון זה ראוי שיתפרש גם לעיון מחדש והכרעה בדבר חלוקת האחריות בכל הנוגע לעבודה עם ההורים לקראת שובם של ילדם לביתו, כאשר נקבע שובו כיעד בתוכנית הטיפול בעניינו<sup>55</sup>. נראה כי המשך אי בהירות בסוגיה זו פוגע בילדים ובבני משפחותיהם, וכל עיכוב בקיום דיון זה וקבלת הכרעות בעניינו, אף אם הן קשות, מחריף את הפגיעה.

ב. **נכונות מסגרות ההשמה לקדם הקשר ולחזקו:** קושי מרכזי אחר בקידום הקשר שבין הילד והוריו טבוע אינהרנטית בסיטואציה שאותה יוצרת ההשמה החוץ ביתית: בצד אחד קיימים ההורים החווים חוויות קשות של רגשות אשמה, ייסורי מצפון, כעס ותסכול בשל ההכרח להוציא ילדם מרשותם למסגרת חיים אחרת, המעוניינים לעתים בשמירה על קשר עימו ולעתים אינם מכירים בחשיבות קשר זה ואינם מעוניינים בו; מן הצד האחר, קיימים האומנים או צוות מסגרת ההשמה, המעוניינים לקיים אורח חיים תקין ושוטף במטרה לאפשר לילד לחוות חוויה של גדילה במסגרת חיים מתוקנת. כחלק מהקניית חוויית חיים מתוקנת זו מעוניינים האומנים והצוות הרלבנטי בפנימייה או במעון המשפחתי גם להעמיד עבור הילד מודל ראוי של הורות הבא להשלים היעדרותו של מודל שכזה בקרב הוריו הטבעיים.

מצב זה יוצר בהגדרה מתח הדורש השקעה, רגישות ותבונה רבה בגישור עליו, לשם השגת מטרת שמירת הקשר עם ההורים.

בעניין זה מצאו דולב וברנע כי למרות ההכרה בחשיבות שמירת הקשר בין החניך בפנימייה לבין הוריו בעת שהותו בפנימייה, לא נמצאה מדיניות אחידה המעודדת שמירת קשר זה. הצוות בפנימיות הציג תפיסות אמביוולנטיות באשר לתפקיד הפנימייה לעומת תפקיד הורי החניך. מצד אחד טענו אנשי הצוות כי אין הם רוצים "להתחרות" בהורים, ומצד שני, נשמעה הטענה שהפנימייה צריכה להציג לחניך תמונה אחרת של בית "כדי שידע שהבית שלו זה לא בדיוק הבית החיובי ביותר"<sup>56</sup>. בנוסף נצפתה שונות גבוהה בין פנימיות באשר לתפיסתן את הורי החניכים ואפיונם על ידן.

באשר לאומנים, סביר שהמתחים המתוארים מתקיימים ואף ביתר שאת נוכח הדמיון הרב שבין מסגרת האומנה המשפחתית לבין תא משפחתי רגיל, המגביר את ה"תחרות" עם ההורים.

<sup>55</sup> בעניין חלוקת האחריות לעבודה עם ההורים לקראת שובם של ילדם לביתו ר' גם פרק 5.6 בדוח זה.

<sup>56</sup> ר' לעיל, ה"ש 47, סקר פנימיות, בעמ' 26. המשפט המופיע בעמוד זה מתייחס לדולב וברנע (1995), אך נראה כי מדובר בטעות וההפניה היא לדולב וברנע (1996).



## 5.5.6 מנגנונים בהצעה למימוש זכותו של הילד לקשר עם הוריו ולחזרה למשפחתו

### 5.5.6.1 הנחות יסוד וערובות להבטחת הקשר

בנסותה לקדם פתרון לקשיים המתוארים מעלה, ביישום מגמת חיזוק הקשר של הילד עם הוריו וחזרתו לביתו בכפוף לטובתו, גיבשה ועדת המשנה מספר הנחות יסוד וערובות להבטחת הקשר:

א. **אומנים:** כמתואר לעיל, יישום הקשר שבין הילד לבין הוריו במסגרת של אומנה (ואף במסגרת של מעון משפחתי במקרים מסוימים) נתקל בקשיים רבים יותר, בשל אפיונה של האומנה כמסגרת משפחתית, העלולה להוות איום משמעותי יותר על ההורים. במסגרת הדיון בחלוקת הסמכויות שבין האומנים לבין ההורים (שלהרחבה בעניינו ניתן לעיין בדברי ההסבר לפרק ח' בהצעה), הקדישה ועדת המשנה דיונים רבים לשאלת תפקיד האומנים ומעמדם. במסגרת דיונים אלו בחנה ועדת המשנה באופן כללי את האבחנה הקיימת בין Foster Parents ו-Foster Carers. בסוגיה זו ביקשה ועדת המשנה אף התייחסות משורה של גורמים חיצוניים שאליהם פנתה בכתב, וכן ניהלה על אודותיה שיחות עם גורמים שונים במשרד ובניהם המפקחת הארצית על האומנה.

במסגרת דיונים מעמיקים אלו למדה ועדת המשנה עד כמה סבוך ורגיש מארג היחסים שבין הילד, האומנים והורי הילד. ועדת המשנה למדה כי במקרים שונים נבנות מערכות יחסים שונות ומגוונות במשולש יחסים זה. כך למשל, בחלק מהן ממלאים האומנים תפקיד היוצר כמעט הורות שלמה, לעתים בשיתוף ההורים הביולוגיים, ולעתים בלי ברירה, בלעדיהם. במקרים אחרים משמשת משפחת האומנה מודל לחיקוי ולתמיכה בהורים הביולוגיים, תוך שהיא מעניקה לילדם בית חלופי מבלי שהאומנים מציעים עצמם כהורים לכל דבר. נוכח המורכבות והרגישות הרבה חשה ועדת המשנה כי עליה להגדיר את מסגרת הפעולה המרכזית להתוויית מערכת היחסים המשולשת שתוארה לעיל, כאשר הקו המנחה בהגדרתה הוא הבטחת טובת הילד בתוכה. זאת, תוך שהיא מותירה מרחב פעולה רחב דיו המאפשר יצירת מגוון גדול של מערכות יחסים.

במסגרת זו הגדירה ועדת המשנה את חלוקת "סל הסמכויות" שבין ההורים הביולוגיים לאומנים, וכן מנגנונים שונים שנועדו להקל בפתרון מחלוקות המתעוררות באופן טבעי כתוצאה מחלוקת סל זה.

כן נתנה ועדת המשנה דעתה לחשיבות הגדרת משך ההשמה מראש במסגרת הגדרת רכיבי תוכנית הטיפול של הילד, ולהגדרת אופי הקשר שבין הילד לבין משפחתו בתקופה זו. זאת, במטרה למנוע בלבול ופעולה של הצדדים המעורבים באופן שלא יעלה בקנה אחד עם תוכנית הטיפול של הילד. ועדת המשנה ראתה בהגדרת משך הזמן הצפוי להשמה אמצעי נוסף לצמצום המתחים שבין ההורים לאומנים, מתחים המתחזקים נוכח עמימות באשר למשך הזמן הצפוי להשמת הילד באומנה, והמשפיעים בין היתר גם על הקשר שבין הילד להוריו. כן הגדירה מראש בצורה מסודרת בחוק את המצב שבו ידוע מלכתחילה שאומנים עתידים לגדל ילד לפרק זמן ממושך. הסדרת מצב זה נעשתה אף היא במסגרת הרצון ליצור מלכתחילה בעת יצירת ההשמה בהירות כלפי כל הצדדים המעורבים באשר לפרק הזמן שבו עתיד הילד לשהות במחיצת האומנים. למצב זה נקבע מנגנון ייחודי של "אומנה ארוכת טווח" האמור לשמש באותם מקרים שבהם נדרשת השמה לתקופה שעד גיל 18 או לתקופה של 5 שנים ומעלה. הכרעה זו של ועדת המשנה נועדה לעודד את המערכת להסדיר בפועל את משכי ההשמה של ילדים מחוץ לביתם, את הבקורות שעליהם ואת התממשות התוכנית הטיפולית בעניינם כלשונה. כמו כן, נועדה היא לצמצם את המצב הנוהג כיום, שבו ישנם ילדים הנמצאים מחוץ לבתיהם לפרקי זמן שאינם עולים בקנה אחד עם טובתם, והפוגעים בסיכוייהם לשוב לבתיהם ולהבנות קשר מתאים עם הוריהם.

ב. **חבות לקבוע בתוכנית הטיפול את מאפייני הקשר עם ההורים לרבות תדירותו וכל הנלווה לכך:** אחריות לוודא ביצוע, מעקב וביקורת תקופתית.

ג. **איסור על ענישה השוללת קשר עם הורים:** הבהרה חד־משמעית כי הקשר עם ההורים אינו בבחינת פרס או עונש אלא חלק אינטגרלי מתהליכי הטיפול בילד ואין לעשות בו שימוש לשם התוויית התנהגות ראויה של החניך על־פי אמות המידה של המסגרת שבה הוא גדל.

ד. **הגדרת מעורבות ההורים בתהליך:** הגדרה מפורשת של מעורבות ההורים בשלבים שונים בתהליכי ההשמה ובמסגרתה, המבוססת על התפיסה המהותית של חלקם בחיי הילד, ואף עשויה לפעול להפחתת מתחים והתנגדויות.

ה. **קביעת חלוקת אחריות וסמכויות ברורה בין ההורים לבין האומנים או הפנימייה:** הפחתת מתח סביב אי בהירויות ומתן אפשרות לפעולה יומיומית תקינה של מסגרת ההשמה. הגדרת חלוקת האחריות והסמכויות מסייעת בהתוויית מקומם הברור של האומנים ושל ההורים בחיי הילד. כמו כן, הפחתת העמימות והמתח בין האומנים להורים כשלעצמה מסייעת לקידום יחסיו התקינים של הילד עם הוריו.

### 5.5.6.2 נושא הקשר עם ההורים בצמתים מרכזיים על פני רצף הטיפול בילדים בהשמה חוץ ביתית

מלבד הערובות שתוארו מעלה איתרה ועדת המשנה צמתים על פני רצף הטיפול בילדים בתהליך ההשמה החוץ ביתית, שבהם מקבל נושא הקשר עם הוריהם ועם בני משפחתם ביטוי. בכל אחד מצמתים אלה קבעה ועדת המשנה את ההסדר הראוי לנהוג לדעתה. צמתים אלו מופיעים לכל אורך הצעת החוק ובדברי ההסבר לה ניתן להרחיב קריאה על אודותם.

בפרק זה נבקש להביא רק את הצמתים המרכזיים שבהם קבעה ועדת המשנה הסדרים חוקיים, במטרה להבטיח את מימוש הקשר וקידומו על פני הרצף, בכפוף לטובת כל ילדה וילד בעניין זה.

במרבית השלבים נתנה ועדת המשנה ביטוי לשלושת "השחקנים" הלוקחים חלק בגיבוש הקשר ובהתוואות, וניסחה סעיפים המכוונים לנקודת המבט של כל אחד מהם בנפרד: הילד – ההורים – המדינה או מי מטעמה.

א. **הצהרה כללית על הזכות** – הצהרה על זכותו של הילד לקשר עם הוריו, על אחריותם, חובתם וזכותם לקיום קשר זה, על חבות המדינה לסייע במימוש קשר זה ועל חשיבותו, מקבלת ביטוי כבר בפתיחת החוק בסעיף המטרה (סעיף 1). סעיף זה קובע את ההכרה בכך **"שלהורים אחריות, חובה וזכות להבטיח את טובת ילדיהם לרבות את זכויותיהם" ואת ההכרה בכך ש"זכותו הטבעית של ילד לגדול בבית הוריו", וכי "רק במקרים שבהם טובת הילד מחייבת זאת יוצא ילד מבית הוריו, וחובת המדינה לסייע במימוש זכות זו"**.

בהמשך מקבלת הזכות לקשר זה וחשיבותו ביטוי גם ברשימת הגורמים שלאורם יש להכריע בדבר טובת הילד בכל הקשר והקשר (סעיף 3(ב)(7), (8) ו-9).

ב. **לפני הוצאה מן הבית** – הקשר עם ההורים ושותפותם בתהליכים המובילים להוצאת ילדם מביתם מתבטאים במגוון צמתים הנוגעים לפרק הזמן שחל טרם הוצאה מן הבית:

**הזכות לגדול בבית ההורים** – סעיף 10 לחוק קובע את זכותם של הילדים לגדול בבית הוריהם ואת חובת המדינה לעשות המרב למניעת הוצאתו של ילד מביתו, בכפוף לטובתו.

**תהליכי קבלת החלטה בדבר הוצאה מן הבית** – חלקם של ההורים בדיון בוועדת החלטה וגיבוש תוכנית הטיפול – סעיפים 34 (תוכנית טיפול), 27 (מוזמנים לוועדת החלטה), 24 (ייזום דיון בוועדת החלטה), 32 (ערר), 26(א) (השתתפות הורים וקבלת מידע (חתימה להוצאה בהסכמה)).

**התכנים שצריכים להנחות את ההכרעה בדבר הוצאה** (מלבד עצם הזכות לקשר המעוגנת כאמור לעיל במגוון סעיפים) – רציפות ויציבות (סעיף 12), הזכות לזהות (סעיף 14), בחירת מסגרת ההשמה (סעיף 36).

**הסכמים שיש לחתום בעניין הוצאה עם ההורים** – סעיף 57.

**הכנה שיש לקיים להורים ולילד בטרם ההשמה** – סעיף 46.

ג. **במהלך השהייה במסגרת השמה חוץ ביתית** – ההצהרה על עצם הזכות של הילד לקשר באה כבר בסעיף 11 לחוק. מן הצד האחר בא סעיף 55 ומצהיר על האחריות, החובה והזכות של ההורה לקיים קשר עם ילדו במהלך תקופת הוצאה מן הבית, ועל חובת המדינה לסייע לו בכך. סעיפים 56 ו-57 באים לבסס את

חלקו של ההורה בקשר זה בכל הנוגע ליצירת הסכמות עימו על עצם ההוצאה, לגיבוש הסכמות מפורטות בהסכם בעת שהות הילד במסגרת ההשמה ולתהליכי העברת המידע על הילד להוריו. סעיף 34 הקובע את תוכנית הטיפול, נותן ביטוי לחשיבות הקשר בקבעו בס"ק (5) את מאפייני הקשר של הילד עם הוריו ובני משפחתו כאחד מן המרכיבים שיש להתייחס אליהם בתוכנית.

ד. **חזרה הביתה** – בהצעת החוק מעוגנים מספר היבטים הנוגעים לנושא מרכזי זה, המהווים בפני עצמם רצף אחד, והם: קביעתה כמטרה, עיגונה בתהליכי תכנון הטיפול בילד, מעקב אחר התממשותה, סיוע ותמיכה בהורים לשם התממשותה, החלטה בדבר יישומה, סיוע ותמיכה לילד ולהורים עם התממשותה, הכנה למעבר זה ומעקב אחר יישומה בפועל לאחר התרחשותה ואחר מצב הילד בעקבותיה.

בתחילת הצעת החוק מעוגנת זכותו של הילד שייעשה המרב על מנת שיוכל לשוב לביתו, בכפוף לטובתו, כחלק מזכותו לגדול בבית הוריו (סעיף 10(ב)). כן מוגדרת כבר שם חבות המדינה לסייע במימוש זכותו זו.

בהמשך ניתנת תשומת לב לנושא זה במסגרת הכנת תוכנית הטיפול והטלת החובה להגדיר את יעדיה ואת משך ההשמה, זאת במטרה לחייב המערכת לתכנן את הטיפול בילד בין היתר ביחס לרכיב מרכזי זה של שובו לביתו (סעיף 34), ולבקר בהמשך, באמצעות ביקורת תקופתית ואמצעים נוספים (סעיף 44) את התממשות מטרה זו והפעולות שננקטות להשגתה.

כל זאת, כדי להביא לשיפור במציאות הקיימת שבה שוהים ילדים לא מעטים במסגרות השמה ללא כל בקרה על אודות שובם לביתם, וללא כל פעולה סדורה המכוונת להשגת מטרה זו.

במטרה להבטיח את התממשות טובת הילד בעת החזרה הביתה, ואת הצלחתה, ההצעה אינה מניחה שעם שובו של הילד מסתיים הטיפול בעניינו, וקובעת חובה להמשיך ולקיים ביקורת תקופתית בעניינו גם אחר כך, עד לקביעה ישירה של ועדת החלטה בדבר סיום הטיפול בו (סעיף 47 – תוכנית מעבר לחזרת הילד לבית הוריו).

ה. **אחריות, חובות וזכויות ההורים בעת שהות ילדם מחוץ לביתו:** אחד מן הנושאים שזכו לדיון מעמיק וממושך במיוחד מצד חברי ועדת המשנה היה בנוגע לחלוקת הסמכויות, האחריות והזכויות של ההורים עם מסגרת ההשמה בעת שהות הילד מחוץ לביתו. בעניין זה עמדה ועדת המשנה על ההבחנה המתחייבת בין מעמד ההורים לעניין זה כשילדם במסגרת של אומנה לבין מעמדם כאשר ילדם מושם במסגרת של פנימייה או של מעון משפחתי.

מפאת מורכבות נושא זה יוחדו לו הסברים מפורטים במסגרת דברי ההסבר לסעיפים הקובעים חלוקה זו, ולהרחבה בעניין יש לפנות לשם.

בהקשר הנדון חשוב להדגיש את הקשר שבין התוויית מעמד משמעותי להורים בחיי הילד וקשר משמעותי עימם לבין מידת האחריות והסמכויות הניתנת להורים במהלך שהותו של ילדם מחוץ לביתו. סעיף 96 עוסק בסוגיה זו בעניין ילדים באומנה, וסעיף 131 עוסק בסוגיה זו בנושא ילדים בפנימיות ובמעונות משפחתיים.

### 5.5.6.3 עיקרון השותפות עם ההורים כנדבך מרכזי בתפיסת הקשר שבין הילד והוריו

כחלק מתפיסת חשיבות הקשר שבין הילד להוריו לאורך תהליך ההשמה החוץ ביתית, כמו גם משיקולים נוספים הנוגעים לתפיסת מעמדם של ההורים ומקומם בטיפול רשויות הרווחה בהם, והצלחת הטיפול בהם ובילדם, העמידה ועדת המשנה בסיס עבודתה עיקרון נוסף של שאיפה לשותפות והשתתפות ההורים בתהליכי ההשמה. עיקרון זה, מלבד הביטוי שהוא מקבל בכתיבה על אודות סוגיית הקשר שבין הילדים והוריהם בהשמה, נצפה על ידי ועדת המשנה גם בחוק הילדים האנגלי ובכתיבה על אודותיו. שם הודגשה מגמה דומה של partnership and participation שעמדה לנגד עיני המחוקק, וקיבלה ביטוי בהוראות החוק<sup>57</sup>.

הוועדה בכללותה, כמו גם ועדת המשנה, השקיעה חשיבה רבה באשר למונחי השותפות וההשתתפות, בעיקר במסגרת הדיון על אודות עיקרון ההשתתפות. במסגרת זו התעוררו דיונים על אודות משמעות המונח שותפות: האם הוא מחייב יחסי כוחות שקולים, האם שותפות יכולה להתהוות במקום שבו בהגדרה יחסי הכוחות אינם שקולים, ועוד.

### **בסופם של הדברים נתנה ועדת המשנה בהצעת החוק ביטוי להשקפתה ולפיה קיים ערך רב בראיית ההורים כשותפים בתהליך ההשמה ולאורכו ובמסגרת זו – בהשתתפותם בתהליכים הכרוכים בו, והכל במגבלות טובת ילדם.**

חברי ועדת המשנה היו ערים למורכבות הרבה הקיימת ביצירת שותפות עם ההורים ובהשתתפותם הן בתהליכי קבלת ההחלטות באשר לילדם והן בפועל במסגרת ההשמה שבה הוא שוהה: מאפייני ההורים והנסיבות שהביאו להוצאת ילדיהם מביתם משליכים פעמים רבות על היכולת לנהל דיאלוג עם ההורים ולקדם שיתוף פעולה עימם, גם כשאין הדבר מוגבל על ידי שיקולים של טובת הילד. ועדת המשנה גם היתה ערה לרתיעה הקיימת בקרב גורמים מסוימים במערכת ההשמה מפני שילובם של ההורים בה, כמפורט לעיל.

יחד עם זאת מצאה ועדת המשנה לנכון לנקוט בדרך של הצהרה חד־משמעית על חשיבות ראיית ההורים כשותפים בגידול ילדם בעת שהוא נמצא מחוץ לביתם, ושותפים להתוויית מהלך חייו, ככל שביכולתם לעשות כן, ועל חובת המערכת לעודדם ולסייע להם במטלה זו, בין היתר בהתבסס על סעיף 5 לאמנה בדבר זכויות הילד<sup>58</sup>.

בהצהרה זו מבקשת ועדת המשנה לכוון את המערכת לפעולה סדורה ומגובשת לכיוון זה, שאף אם תיארך שנים, יש להתחיל בעריכתה כבר עתה, על־פי תוכנית מגובשת וממוקדת.

מומלץ כי המשרד יגבש מדיניות אחידה בעניין הן כדי להנחות בצורה אחידה את כל מסגרות ההשמה והן כדי לגבש מערכת של תמיכה וסיוע לוועדת ההחלטה ולמסגרות ההשמה עצמן במימוש מטרה זו, וזאת כחלק מחובתו.

### **5.5.7 המלצות לבר חקיקתיות**

- כל עוד השמה וולונטרית מחוץ לבית תימשך במתכונתה כיום, ועד לכל קביעה אחרת בעניין, על המשרדים האחראים לפעולת פנימיות, שבהן שוהים ילדים שהגיעו אליהם על בסיס וולונטרי, לפעול לכך שבטרם קבלת כל ילד לפנימייה כאמור ייערך עימו ועם הוריו בירור בדבר רצונו האמיתי של הילד ביחס להגעה לפנימייה. כמו כן יועמד לרשות הילד והוריו מידע מלא באשר לאפשרויות וההשלכות שיש למעבר לפנימייה עליו ועל הוריו ובני משפחתו, לרבות בכל הנוגע לקשרים עימם. כן, יש לפעול לכך שתמוצה זכותם של ילדים ושל הוריהם לקבלת סיוע ושירותים אשר יאפשרו הישארות ילדם בביתם, בכפוף לטובתו. מתוך כך, יש לוודא כי הבחירה בפנימייה אינה נובעת מחוסר ברירה. בעניין זה נראה כי קיים מקום לבחינה של סוגיית הנגישות לחינוך איכותי והולם בקהילה, ושל הסוגיה בדבר צורך בפעולה למניעת מצב שבו משפחות וילדים נאלצים לבחור בחינוך הפנימייתי רק מחמת היעדר אפשרויות הולמות בקהילתם.
- על המדינה, ובכלל זה על משרד החינוך ועל משרד העבודה והרווחה, לקיים בירור בשאלת הפנייתם המרוכזת של קבוצות ילדים המשתייכות לאוכלוסייה מסוימת, ובמרכזה לאוכלוסיית העולים, למגורים במסגרות פנימייתיות. ככל שקיימת מדיניות פעולה כאמור, יש לבחון את צידוקיה ואת הביסוס לנקיטתה במונחים של טובת הילדים שבעניינם ננקטת מדיניות זו, ואת מידת עמידתה בקנה אחד עם הוראות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד. על המשרדים הנוגעים בדבר להבטיח כי ביחס לכל ילד וילד אשר לגביו הופעלה או מופעלת מדיניות זו ייבחן ויוערך כי טובתו אכן מחייבת את השמתו מחוץ לביתו במסגרת כאמור, ותואמת את נסיבות חייו ומאפייניו הייחודיים.

<sup>58</sup> סעיף 5 לאמנה קובע את חובת המדינות החברות באמנה לכבד "את אחריותם, זכויותיהם וחובותיהם של הורים, או מקום שניתן ליישום של בני המשפחה המורחבת או הקהילה, כנהוג על־פי המסורת המקומית, של אפסטרופסים חוקיים או של אישים אחרים האחראים משפטית לילד, על מנת לספק באופן המתאים לצרכי הילד המתפתח הכוונה והדרכה נאותות בהפעלת הזכויות המוכרות באמנה זו".

- יש לקיים בהקדם האפשרי דיון ציבורי רחב ומעמיק הבוחן את התשתית הערכית והמקצועית העומדת בבסיס גישת משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה ביחס לחייהם של ילדים מחוץ לביתם ובנפרד מהוריהם ומבני משפחתם. במסגרת דיון זה יש לבחון בין היתר את הידע הקיים בארץ ובעולם בנושא ואת ההצדקה להתקיימות פערים בגישות לסוגיה זו. בתום דיון זה יש לגבש עמדות מקצועיות וערכיות אשר ינחו את המשרדים השונים הפועלים בעניין ילדים אלו בצורה אחידה, כך שגם אם יוחלט לנקוט בגישות שונות כלפי אוכלוסיות שונות, הרי שיהא הדבר ניזון מתפיסה כללית אחת.
  - על משרד העבודה והרווחה לקיים בדחיפות דיון פנימי בשאלת האחריות בפועל באשר לקידום שמירת הקשר שבין הילד והוריו ועבודה עם ההורים לקראת שובם של ילדם לביתם במקום שתוכנית הטיפול בעניינו קובעת מטרה זו, נוכח המתח המתקיים בין האמור בהוראות התע"ס לבין המציאות בפועל. כל עיכוב בקיום דיון שכזה מותיר את המצב הקיים, שבמסגרתו על אף הגדרות התע"ס לא מתבצעת עבודה על מטרות אלו כמתחייב מטובת הילדים השוהים בהשמה חוץ ביתית.
- קשורה בנושא זה גם חובת המשרד לגבש מדיניות אחידה בנושא שמירת הקשר עם ההורים ומימוש שותפותם בחיי ילדיהם בעת שהייתם במסגרת של השמה חוץ ביתית, ולהוציאה לפועל, כדי להנחות בצורה אחידה את כל מסגרות ההשמה בעניין וכדי לגבש מערכת של תמיכה וסיוע למסגרות ההשמה עצמן במימוש מטרה זו.

## 5.6 ערובות למעקב אחר הילד ומצבו

אחד מן היעדים המרכזיים שאותם ביקשה ועדת המשנה להבטיח בחוק היה שיפור מעקב המערכת אחר הילד ומצבו. ועדת המשנה חזרה ושאלה את עצמה לכל אורך עבודתה "כיצד נמנע מצב שבו ילד 'הולך לאיבוד' במערכת?", והשתדלה בכל הקשר ונקודת זמן לוודא כי אכן מצב שכזה לא יתאפשר.

יעד זה נובע במישרין מתוך המחויבות לעקרונות האמנה ובפרט לעיקרון ההתפתחות וההישרדות ולעיקרון טובת הילד, ומתוך הכרה בחבות המדינה ובאחריותה למצבו של הילד בכל עת נתונה. עקרונות אלו גם יחד מכילים את מחויבות המדינה להבטחת מכלול הזכויות של הילד כאמור באמנה, וביניהן זכותו לגדול עם הוריו ולהיות בקשר עימם אם הופרד מהם, זכותו לזהות, זכותו לרמת חיים הולמת ועוד.

ועדת המשנה ראתה חשיבות מיוחדת הן למעקב אחר כל אחד מהילדים הנמצא בטיפול מערכת ההשמה החוץ ביתית והן למעקב אחר המאפיינים והמצב של כלל הילדים הנמצאים באחריות מערכת זו. מעבודת ועדת המשנה עלה שלעיתים תכופות אין בידי המערכת מידע מלא ומדויק באשר למספר הילדים הנמצאים במסגרות ההשמה השונות, מיקומם ומאפייניהם. למערכת ההשמה החוץ ביתית אין מידע אמין ומעודכן על שינויים החלים במאפייני הילדים הנתונים לאחריותה ולצורכיהם. בכך נפגמת במידה רבה יכולתה של המערכת להיערך בדרך הראויה לשם מילוי צרכי הילדים ולשמירת טובתם. יתרה מכך, קיימות עדויות שלפיהן גם המעקב אחר ילדים לא מעטים הנמצאים בהשמה חוץ ביתית לוקה ביותר. בין היתר נמצא שיש ילדים שלא עורכים בעניינם ביקורת תקופתית במשך שנים, ושהקשר של רשויות הרווחה עימם בעת היותם במסגרת ההשמה אינו רציף.

מציאות שבה חיים ילדים הנמצאים באחריות מערכת הרווחה ולעתים אף במשמורתה, ואשר אין למערכת ידיעה בכל רגע נתון היכן הם נמצאים, מה מצבם ועד כמה הם זוכים לטיפול ראוי העונה על צורכיהם, היא מציאות שיש לפעול בכל המשאבים הניתנים לשם תיקונה.

לכן ראתה ועדת המשנה כיעד מוביל בעבודתה את הניסיון לקבוע בחוק ערובות אשר יבטיחו בצורה טובה יותר את מעקב המערכת אחר הילדים ואחר מצבם.

ערובות אלו מגוונות ביותר בסוגן ובהיקפן, באחראים לקיומן ובתכליתן המיידית, אך כולן יחדיו משרתות את היעד האמור.

**בפרק זה נבקש להצביע על הערובות המרכזיות שנקבעו בהצעה.**

### 5.6.1 אחראי על ילד בהשמה

הפרדת הילד מהוריו משליכה בצורה משמעותית לא רק על נפשו של הילד ועל התפתחותו, כי אם גם על הניהול היומיומי של חייו, וזאת במגוון היבטים. ההורים מהווים עבור הילד גורם מרכזי בחייו, האחראי על מכלול היבטי חייו, תוך שהוא מודע למגוון נתונים הנוגעים לילד ומרכז ומתאם בין כולם.

לא תמיד קיימת מודעות להשלכות המרובות והמגוונות של ניתוק הקשר שבין הילד והוריו, שכן, עד שקשר זה ניתק לא תמיד ניתן להבחין בכולן. ההורים מופקדים על דאגה לצרכיו הפיזיים והנפשיים של הילד. בכל עת נתונה ידעו הורים מסורים ו"נורמטיביים" בדרך כלל היכן נמצא ילדם, יהיו ערים לצרכיו, לרצונותיו ולשאיפותיו, ויפעלו לסייע לו במימושם ככל שיוכלו. ביומיום יבחינו במצבי רוחו וייתחסו אליהם, יכירו גם את הסובבים אותו ויהיו עימם בקשרים, יסייעו לו במטלותיו הלימודיות השונות וימלאו עוד כהנה וכהנה "מטלות" מגוונות, בין במודע ובין שלא במודע, כחלק מאחריותם כלפיו ומתוך קשרם האמיץ עימו, דאגתם ואהבתם אליו.

להפרדתו הפיזית של הילד מהוריו ולמעברו למגורים במסגרת אחרת, השלכות רחבות. היקפן וטיבן של השלכות אלו כטיב והיקף ההיבטים בחיי הילד שעליהם היו מופקדים הוריו, ובהם היו מעורבים.

זאת, ועוד. שני משתנים עיקריים ישפיעו על האתגר הגדול הניצב לפתחה של מערכת הרווחה המקבלת את הילד למשמורתה ולאחריותה:

#### הראשון – עובדת היות כל קשר וכל מסגרת שאליה יישלח הילד נעדר מרכיב הטבעיות שהתקיים

**במשפחתו של הילד.** הקשר הטבעי שבין הילד להוריו, לאחיו ולאחיותיו והשלכתו על התנהלות חיים יומיומית טבעית – אלו לא יוכלו להתקיים בכל מסגרת אחרת, ואינם ניתנים להחלפה. היעדר מרכיב זה משפיע לא רק על מערכות היחסים שיוכל הילד לפתח עם הסובבים אותו במסגרת ההשמה. הוא משפיע גם על ההכרח למסד תחומי חיים שבמשפחה מתנהלים בצורה טבעית וספונטנית, ועתה, בהיעדרה, יש למקד בהם פעולה מכוונת וממוסדת. זאת כדי שתבטיח כי הילד יזכה למימוש של זכויותיו ומילוי של צרכיו, בכל מסגרת שאליה יישלח, יהיו מאפייניה אשר יהיו.

**השני – ריבוי הדמויות:** כאמור, ההורים ממלאים פונקציות מרובות בחיי הילד. בהיעדר אפשרות של הילד לחיות עימם, נדרש לקבוע גורמים במערכת אשר ימלאו מכלול רחב זה. המערכת, מפאת אילוצים שונים, אינה יכולה להבטיח כי דמות אחת או שתיים, בדומה להורים תמלא פונקציות אלו כולן, ונדרשת לחלקן בין מגוון גורמים.

עצם קיומם של מספר רחב של גורמים הלוקחים חלק בטיפול בילד מחייב הגדרה ברורה של תחומי אחריות ותיאום בין הגורמים.

בנקודה זו חשה ועדת המשנה שקיים צורך משמעותי בהגברת התיאום הקיים במערכת, בהבהרת תחומי האחריות, וכל זאת מתוך כוונה להבטיח שהילד "לא ייפול בין הכיסאות" בין מכלול הגורמים וימצא את עצמו "אבוד" במערכת.

על רקע שני משתנים אלו, ועל רקע היכרות חברי ועדת המשנה עם המערכת והתבוננות בה באמצעות מגוון הגורמים שעמם היתה ועדת המשנה בקשר, עמדה ועדת המשנה על החשיבות העצומה הקיימת בקביעת גורם אחד, **ברור** במערכת, אשר גם הוא וגם הילד ידעו כי הוא הוא האחראי על הילד בהשמה, הוא ולא אחר<sup>59</sup>.

משמעות הדבר אינה כי גורם זה נושא בכל המטלות המגוונות הכרוכות בטיפול בילד ובגידולו, אלא המשמעות היא כי אותו גורם הוא אשר מופקד על ראיית המכלול ועל דאגה לתפקוד המכלול:

<sup>59</sup> ברור שההתמודדות עם שני המשתנים שנזכרו נעשית במישורים רבים ומישור "האחראי על הילד בהשמה" הוא רק אחד מהם. מבנה מסגרת ההשמה ישפיע אף הוא בצורה משמעותית על ההיבטים הנזכרים במשתנים. כך, ברור שקיים פער בין מסגרת פנימייתית רגילה למסגרת של אומנה ביכולתה של המסגרת להעמיד עבור הילד מסגרת חיים הדומה לזו של תא משפחתי רגיל.

הוא הגורם אשר ידע בכל רגע נתון מי הם האחראים השונים על הילד, על אילו תחומים בחייו הם אחראים, עד כמה ממלאים הם את תפקידיהם, אילו קשיים מתגלים במילוי תפקידם, האם הם מגיעים לכלל פתרון ועוד היבטים ממין אלו הנוגעים לתפקוד ולתיאום שבין מכלול הגורמים במערכת המופקדים על טובת הילד.

בנוסף, יהיה גורם זה אחראי על המעקב האישי אחר מצבו של הילד – מה מצב רוחו, עד כמה חש הוא בטוב במסגרת ההשמה שבה הוא חי, האם התהוו שינויים בנסיבות חייו המצריכים עיון מחודש בתוכנית הטיפול שלו, אילו קשיים הוא חווה ועד כמה הם מקבלים פתרון על ידי מגוון הגורמים האחראים לכך. במסגרת תפקידו זה אמור האחראי על הילד להיות עימו בקשר רציף וישיר ולשמש עבורו דמות קבועה, מוכרת, אשר עימה יוכל הילד לשוחח על טרדותיו כמו גם על דברים חיוביים בחייו.

### 5.6.1.1 מי ראוי שישמש כאחראי על ילד בהשמה

לאחר שהגדירה לעצמה ועדת המשנה את תכלית תפקידו של האחראי על הילד ואת תחומי אחריותו באופן כללי, הקדישה מחשבה רבה לשאלה מיהו הגורם הנכון במערכת שעליו יש להטיל משימה זו:

- האם עליו להיות גורם חדש או גורם מתוך המערכת;
- האם עליו להיות מבין הדמויות המוכרות לילד או דמות חיצונית;
- האם עליו להיות בעל מקצוע מסוים או שאין הכרח בדבר;
- האם עליו להיות קבוע במיהותו לגבי כל ילד או גורם משתנה הנקבע לכל ילד באופן מסוים על-פי שיקול דעת של גורם כלשהו במערכת, כגון מנהל מסגרת ההשמה.

לאחר דיונים ממושכים בעניין החליטה ועדת המשנה לקבוע כי **האחראי על הילד בהשמה יהיה דמות קבועה, היא העובד הסוציאלי המטפל בילד במסגרת ההשמה.**

#### החלטה זו נשענה על השיקולים הבאים:

א. **האם עליו להיות גורם חדש או גורם מתוך המערכת:** ועדת המשנה בחרה שלא להכניס גורם חדש, חיצוני למערכת, משלוש סיבות עיקריות: הכנסת גורם חדש משמעה הוספה של עוד דמות בחיי הילד ועוד דמות במערכת, על כל החסרונות שבדבר כפי שפורטו לעיל. בנוסף, מבחינת משאבים, מכיוון שהמערכת נמצאת כבר עתה במחסור גדול של משאבים לא מצאה ועדת המשנה לנכון להוסיף על החוסר הקיים בעוד הוצאה. מעבר לאמור, ועדת המשנה ראתה חשיבות בכך שהגורם שיהיה אחראי על הילד יהיה כזה שעבורו ועבור הילד יהיה התפקיד חלק ממערך טבעי של היכרות בין השניים ושל יחסים שנקמים ביניהם. בהתאם לכך סברה כי ראוי שהאחראי על הילד יהיה איש טיפול המוכר לילד ונמצא עימו בקשר רציף.

ב. **האם עליו להיות בעל מקצוע מסוים או שאין הכרח בדבר:** ועדת המשנה התלבטה בשאלה מי מבין אנשי המקצוע הבאים במגע עם הילד נכון שישמש בתפקיד האחראי. ועדת המשנה הגדירה לעצמה כי הדמות צריכה להיות בעלת מקצוע טיפולי, מתוך הכרה בחלק הטיפולי הכרוך בתפקידו כאחראי, המחייב כישורים מתאימים. בהתאם לכך, מלכתחילה לא יכלו דמויות כגון מורה או מדריך בפנימיות לשמש בתפקיד זה.

מלבד העובד הסוציאלי אין בין ילדי ההשמה זהות ביחס לבעלי תפקידים אחרים שעמם הם בקשר. לא כל ילד בהשמה נמצא בטיפול פסיכולוגי, ובוודאי שלא בכל נקודת זמן במשך שהותו בהשמה. כך הדבר אף באשר לטיפול פסיכיאטרי או כל טיפול אחר. בהתאם לכך, כל קביעה של גורם שאינו עובד סוציאלי משמעותה היתה הותרת שיקול דעת פתוח לגורם כלשהו במערכת ביחס לקביעת מיהות האחראי, לפי אנשי הטיפול העובדים עם הילד המסוים.

בסופו של דבר סברה ועדת המשנה כי ראוי לקבוע שהאחראי על הילד יהיה תמיד עובד סוציאלי ממסגרת ההשמה. זאת לאור השילוב בין יתר תפקידי העובד הסוציאלי לבין תפקידו כאחראי, שעתידי לדעת ועדת המשנה להשליך לטובה על שני תפקידיו. זאת, גם לאור הנגישות הגבוהה מן הבחינה הטכנית והמהותית

כאחד הקיימת ממילא לעובד הסוציאלי ומתאימה להגדרת תפקידו כאחראי. כמו כן, ראתה חשיבות בכך שהגורם האחראי על הילד יהיה כזה המורגל בעבודה בתוכה, מכיר את דרכי העבודה, את הגופים השונים שעמם יש לעבוד ואת תכני העבודה. זאת מכיוון שחלק מתכני האחריות על הילד נוגעים לעבודה מול ועדות החלטה, מול ועדות ערר, מול פקידי סעד ולעתים אף להליכים בבית משפט (גם אם אין בבית המשפט עצמו תפקיד לעובד הסוציאלי).

לאור כל אלו, סברה ועדת המשנה כי הגורם המתאים ביותר לתפקיד יהיה עובד סוציאלי ממסגרת ההשמה שבה שוהה הילד. נדגיש ונאמר שקביעת העובד הסוציאלי כאחראי על הילד אין בה כדי להפחית מהמקום המרכזי בחיי הילד של דמויות אחרות, כגון מדרך, הורי המשפחתון או האומנים. ועדת המשנה בחרה לתפקיד זה בעובדים הסוציאליים מתוך אמונתה ביכולתם להכיר בתפקיד המרכזי של דמויות משמעותיות אלו בחיי הילד ולתת להן את החשיבות הראויה, תוך קבלת אחריות כוללת על כלל הטיפול בילד בהיותו מחוץ למסגרת משפחתו הביולוגית.

**ג. עובד סוציאלי מלשכת הרווחה או ממסגרת ההשמה:** לאחר שהגדירה ועדת המשנה את העובד הסוציאלי כבעל התפקיד הנכון במערכת לשמש כאחראי על הילד במסגרת ההשמה, השקיעה מחשבה גם בשאלת שיוכו – ללשכה ברשות המקומית או למסגרת ההשמה.

בעניין זה הובאה בפני חברי ועדת המשנה בפגישה שקיימו עם המפקחים הארציים על פנימיות המורכבות הרבה הקיימת כיום במערכת בכל הנוגע לחלוקת האחריות על ילדים בהשמה, בין לשכת הרווחה במקום מגורי ההורים (ולעתים קיימות שתיים כאלו כשההורים פרודים או גרושים) לבין מסגרת ההשמה.

הדברים מקבלים ביטוי חזק במיוחד בנוגע לשאלת האחריות לשמירת הקשר עם ההורים ועבודה עימם. בעניין זה הוצגו בפני חברי ועדת המשנה שתי הגישות הקיימות כיום במשרד: האחת – הרואה חשיבות בהגדרת חבות ברורה ללשכה במקום המוצא, חיזוקה ותקצובה באופן הולם על מנת שתקיים תפקידה בהתאם לאמור בהוראות התע"ס<sup>60</sup>, והשנייה – הרואה חשיבות בהעברת התפקיד בצורה ברורה למסגרת ההשמה, הנמצאת ממילא בקשר שוטף עם הילד ואף עם משפחתו. מבלי להיכנס בהקשר זה לשאלת האחראי לעבודה עם ההורים, החליטה ועדת המשנה כי קיימת חשיבות לקבוע שהאחראי על הילד במסגרת ההשמה יהיה ממסגרת ההשמה עצמה ולא מלשכת המוצא של מקום מגורי הוריו. זאת, בשל הזמינות והנגישות של עובד סוציאלי זה, בשל הקשר השוטף שהוא מקיים ממילא עם הילד ובשל התאימות הקיימת בין מקום הימצא הילד לביתו. להבדיל מלשכת המוצא שיכולה להשתנות בשל מעבר מגורים של הורי הילד, כאן – כל עוד הילד במסגרת – יהיה לו תמיד אותו אחראי ללא תחלופות<sup>61</sup>.

**יוזבה:** קביעת האחראי כעובד הסוציאלי ממסגרת ההשמה אין משמעה כי הוא גם האחראי לעצם **יישום** הקשר שבין הילד והוריו ולטיפול בקידומו מול הוריו. משמעות הדבר רק כי הוא אחראי לוודא כי טיפול זה נעשה בפועל על ידי הגורם שנקבע כאחראי לו בתוכנית הטיפול, ולהתריע כשזה לא מתבצע.

כלומר, בעניין זה לא הכריעה ועדת המשנה בשאלת האחראי לקיים בפועל את העבודה עם ההורים בהתאם לתוכנית הטיפול, והשאירה שיקול דעת לוועדת ההחלטה לקובעו. ועדת המשנה לא מצאה לנכון לקבוע מסמרות בעניין זה, ולא חשה כי יהיה זה נכון שתהיה זו היא שתכריע בסוגיית כבדת משקל זו. תחת זאת מבקשת היא להמליץ למשרד לקיים דיון מעמיק ובעיקר בהפרה של חבות המדינה כלפי הילדים וכלפי הוריהם, ולשכות הרווחה, הנמצאות כיום באי בהירות ובעיקר בהפרה של חבות המדינה כלפי הילדים וכלפי הוריהם, ככל ששמירה על הקשר שביניהם וקידום אפשרות החזרת הילד לביתו במקום שזו תואמת את טובתו, אינם זוכים לעשייה מספקת.

<sup>60</sup> תע"ס הטיפול החוץ ביתי, לעיל ה"ש 53, בעמ' 76, 30-24.

<sup>61</sup> ברור שגם במצב זה ייתכנו תחלופות של העובד הסוציאלי עצמו, אך העובדה שהוא מתוך מסגרת החיים של הילד, שמסגרת זו אינה משתנה כל עוד הילד שוהה בה, ושהמסגרת מכירה את הילד מקרוב, מקנה יציבות בפתרון זה.



ד. **הותרת שיקול דעת לקביעת האחראי:** ועדת המשנה התלבטה בשאלה האם להותיר שיקול דעת לקביעת האחראי המסוים לכל ילד מסוים מבין אנשי הטיפול המטפלים בילד. לאחר התלבטות החליטה לקבוע כי האחראי יהיה עובד סוציאלי ולא איש מקצוע טיפולי אחר. זאת, בשל החשיבות שראתה ביצירת בהירות וחד משמעיות דווקא באשר לתפקיד זה, וכן לאור השיקולים המהותיים שנמנו לעיל שהכתיבו ממילא יתרון לבעל מקצוע מסוים בתפקיד, הוא העובד הסוציאלי.

שיקול דעת מסוים הותרה ועדת המשנה בכך שקבעה כי האחראי יהיה עובד סוציאלי, אך לאו דווקא העובד הסוציאלי המטפל בילד. בכך אפשרה גמישות מסוימת למנהל מסגרת ההשמה אשר בה מועסק יותר מעובד סוציאלי אחד, בקביעה מי ישמשו כאחראים על ילדים במסגרת ההשמה – האם יהיו אלו עובדים סוציאליים שיתמחו בעניין זה, או יהיו אלה העובדים הסוציאליים המטפלים בכל ילד וילד.

### 5.6.1.2 אחראי זמני על ילד בהשמה

ועדת המשנה היתה ערה לעובדה שבין מועד ההחלטה על השמה חוץ ביתית לבין ההשמה בפועל והקצאת עובד, שיהיה אחראי קבוע על הילד במסגרת ההשמה, יש לעתים קרובות פער זמנים. לכן, כדי למנוע מצב של היעדר אחראי על ילד שהוחלט שיוצא למסגרת חוץ ביתית, הוסיפה הוראה שעניינה בקביעת אחראי זמני לילד עד הגיעו למסגרת ההשמה.

להרחבה לעניין תפקידי האחראי הזמני והקבוע על ילד בהשמה ועל סמכויותיו ניתן לעיין **בסעיף 42 להצעה**, ובדברי ההסבר לו.

### 5.6.2 ביקורת תקופתית

הביקורת התקופתית זוהתה על ידי ועדת המשנה כאמצעי מרכזי להבטחת מעקב המערכת אחר מצב הילד. ביקורת זו אמנם קבועה בהנחיות התע"ס כיום, אך כפי שצוין, קיימות עדויות לכך שבפועל אין המערכת מצליחה לקיימה באופן סדיר כנדרש בהן.

מתוך מודעות למצב הקיים, ומתוך החשיבות שייחסה לאמצעי זה, סברה ועדת המשנה כי נכון יהיה לחוקקו בחקיקה ראשית ולא להותירו אך ורק בהוראות התע"ס. זאת למען הרחבת המודעות אליו ואל קיומו, והגדרת מחויבות מפורשת לקיומו, על-פי החוק.

מלבד עצם קביעת החובה לקיים ביקורת תקופתית הוסיפה ועדת המשנה מספר אמצעים אשר נועדו לחזק את התקיימותה בפועל ולצמצם את הסיכויים שלא תקוים, וביניהם:

- א. הגדרת הגורם במערכת שאחראי על הבאת עניינו של ילד לביקורת תקופתית ועל הכנת ההערכה התקופתית לקראת דיון זה: הגדרת עניין זה בין תפקידי האחראי על הילד בהשמה (סעיפים 42(ד) ו-41);
- ב. הגדרת נושא זה כנושא שייקבע כבר בעיקרי תוכנית הטיפול של הילד, שבה יאוזכר המועד הבא לקיום ביקורת תקופתית בעניינו (סעיף 34(ג)(8));
- ג. קביעת אחריות יו"ר ועדת החלטה לכנס ועדת החלטה לשם קיום ביקורת תקופתית בעניינו של ילד. אחריות זו משלימה את אחריותו של האחראי על הילד בהשמה אשר אמור לתזכר את יו"ר ועדת החלטה בעניין ולהבטיח כי אכן הביקורת תתקיים במועדה (סעיף 44(א));
- ד. קביעת אחריות המפקח הארצי לקיים בין תפקידיו פיקוח על הבאת ענינים של ילדים לביקורת תקופתית (סעיף 63(א)(5)).

### 5.6.3 פיקוח

הפיקוח משמש בידי המערכת כלי מרכזי למעקב אחר הילד המסוים השווה בה, ואחר ילדי ההשמה כקבוצה כללית, על קבוצות המשנה המגוונות אשר בה.

נושא הפיקוח זכה לתשומת לב מרובה מצד המשרד בשנים האחרונות, בעיקר בכל הנוגע לפיקוח על הפנימיות, וההשקעה שבו קיבלה ביטוי הן במחקרים והן בשקידה של המשרד על פיתוח כלי הפיקוח, שיפורם ויעולם<sup>62</sup>.

לכאורה קיים כיום חוק שלם המסדיר את נושא הפיקוח הוא חוק הפיקוח על המעונות. אלא, שהמעין בו נוכח כי בפועל רק אחת מהוראות חוק זה מסדירה במישרין את נושא הפיקוח והיא הוראת סעיף 7. זו, קובעת את חובת השר למנות מפקחים לעניין חוק זה ואת סמכויותיהם. מלבד הוראה זו אין בחוק הסדרה של יעדי הפיקוח, תפקידי המפקח, דרכי הפיקוח ועוד סוגיות מהותיות לפיקוח.

גם תקנות הפיקוח על מעונות (דרכי פיקוח), תשכ"ח – 1967 אין בהן כדי להשלים רכיבים חסרים אלה ועוסקות הן בעיקר בקביעת שלוש חובות המוטלות על המעונות (פנקס חוסים, תיק אישי לחוסים ותיק אישי לעובדים), וגם זאת ללא אזכור מפורש של חובת המפקח ביחס לאלו.

ועדת המשנה ביקשה לקבוע בהצעת החוק הוראות אשר יבטיחו את התוצאה שאליה היא חותרת: הבטחת טובת הילדים בהשמה. בהקשר זה ההגעה לתוצאה זו הינה באמצעות הכלי המרכזי של הפיקוח. במסגרתו, על המפקח לבקר, לעקוב ולהתריע על כשלים במערכת המופקדת על מטרה זו, ועל הבטחת תיקונם.

החשיבות שבקביעת חובת פיקוח מפורשת בחוק, המגדירה את יעדי הפיקוח, את תחולתו ומתווה את תוצאתו המקווה, התחזקה בקרב חברי ועדת המשנה בשל עמידתם על קיומם של ארבעה משתנים:

א. **תחולת החוק הקיים:** המשרד על-פי חוק הפיקוח על המעונות מופקד אך ורק על פיקוח על מסגרות שקולטות ילדים עד גיל 14. בהתאם לכך ילדי השמה מעל גיל 14 המושמים בפנימיות כלל אינם נתונים לפיקוחו של המשרד (הפיקוח על האומנה חל על ילדים עד גיל 18). לכן, האינדיקציות שבידי המשרד על מצבם חלקיות ואינן מספקות. לקונה זו אינה זוכה גם למילוי על ידי משרד החינוך המופקד במקרים רבים על הפנימיות שבהן שוהים ילדים אלו. זאת הואיל ואינו מחויב מכוח חוק לפיקוח על אותן פנימיות (רק על בתי הספר שבהן) וכל פעולת פיקוח הננקטת בעניין נתונה בהיקפה לשיקול דעתו ולמשאביו. כמו כן משרד החינוך פועל מתוך נקודות מוצא שונות להתייחסות לילדים, ואינו מקיים פיקוח מיוחד על אודות ילדי ההשמה במובחן מיתר הילדים השוהים במסגרות אלו, על אף מאפייניהם השונים. מבחינת משרד החינוך, האחריות לפיקוח על ילדי ההשמה נתונה למשרד העבודה והרווחה, והדברים נכונים הן לעניין ילדים מעל גיל 14 והן לעניין ילדים מתחת לגיל זה<sup>63</sup>.

משכך, אין למעשה לאף גורם במערכת – בשני המשרדים – אינדיקציה מלאה ומספקת על אודות מצב הילדים מעל לגיל 14 השוהים בפנימיות, ואף לא אחריות ברורה לפיקוח עליהם.

ב. **הפרטה:** החל בחודש מאי 2001 עבר מערך ההשמה שינוי משמעותי ביותר עם הפרטת שירותי האומנה לעמותות בכל אזורי הארץ, למעט במספר מועט של מקומות. הפרטה זו היתוספה למציאות שבה מופעלות כבר משך שנים פנימיות רבות על ידי גורמים פרטיים שונים.

הפרטה מעצם טיבה מרחיקה את הילדים מן המשרד מכיוון שגורמים אחרים מופקדים על יישום זכויות ילדי האומנה בחיי היומיום והם אשר נדרשים לקיים אחר הוראות הדין במלואן ביחס לילדים אלו.

על אף האמור, ביקשה ועדת המשנה להבהיר ולהדגיש כי בידי המשרד נותרה מטלה אחת כוללת ומשמעותית והיא **האחריות. האחריות לגורלם של ילדים אשר נמצאים באומנה או בכל מסגרת מופרטת אחרת מוטלת לעולם על כתפי המדינה ואנשיה ואינה עוברת מאיתם אף אם בפועל מבוצעות מרבית הפעולות הנוגעות לילדים אלו באופן שוטף על ידי גורם אחר.**

<sup>62</sup> להרחבה בעניין זה ניתן לעיין במסמכים שהקדימו את "שיטת הרף" ואת הכתיבה על אודותיה: **דוח ועדת המומחים לקביעת סטנדרטים לפנימיות** (1995), **סקר פנימיות, לעיל**, ה"ש 46; ט', דולב, ד'. בן-רבי בשיתוף עם ש' אלמוג וא' בנדור **דוח ישראל על יישום האמנה בדבר זכויות הילד**, הוגש לוועדת האו"ם לזכויות הילד (פברואר 2001), בעמ' 155-156 (להלן: **"דוח ישראל לאו"ם"**).  
<sup>63</sup> דברים אלו עלו בפגישה שקיימה ועדת המשנה עם נציגי המינהל לחינוך התיישבותי במשרד החינוך, **לעיל**, ה"ש 50.

ומה משמעות הדבר: המדינה היא המחויבת מכוח החוק להבטיח טובת כל ילד אשר הוצא על ידה מביתו. מחויבותה כלפי ילד זה מתקיימת כל עוד לא הושב הילד לבית הוריו, הפך לבגיר או אומץ, בין אם הוצא מביתו בצו ובין אם מכוח הסכמת הוריו.

ברצותה מוסמכת המדינה להאציל מסמכויותיה וממחויבויותיה השונות כלפי הילד אך לעולם אין באפשרותה להאציל את אחריותה הכללית לגורל ילד זה.

משכך, מחויבת המדינה להבטיח כי הגורמים אשר יקיימו בפועל את הפעולות אשר באחריותה כלפי הילד לקיים, יקיימו את הוראות החוק וכל הוראה אחרת אשר תטיל עליהם המדינה.

כל זאת על מנת להבטיח כי חובתה הראשונית כלפי הילד – להבטיח את טובתו בכל רגע נתון – תקיים במלואה.

### שלושה כלים מרכזיים עומדים לרשות המדינה בעניין זה:

- מיון נכון של הגורמים שעליהם תאציל המדינה מסמכויותיה
- קביעת הסכמות מפורטות ומלאות עם גורמים אלה במטרה להבהיר את חבותם כלפי הילדים וכלפי המדינה לפרטיה (בין בהסכם ובין בדרך של תנאי רישיון או בכל דרך אחרת)
- מעקב ופיקוח אחר ביצוע המוטל עליהם.

באשר לשני הכלים הראשונים – תהליכי המיון וקביעת ההסכמות – לא מצאה ועדת המשנה לנכון להיכנס לגדרם של כלים אלו במסגרת הצעת החוק (למעט התייחסותה לנושא מיון כוח האדם בסעיפים 135 ו-153). זאת, בהמשך לקו המנחה ולפיו לא עסקה בתהליכים ובמבנים אדמיניסטרטיביים של פעולה. בעניין זה התייחסה ועדת המשנה בהצעת החוק רק **לתוצאות** שאותן נדרשים כלים אלו להבטיח, שהן למעשה תוכני חבותם המתבטאים בסעיפי הזכויות, העקרונות והחבויים השונים המפורטים בהצעה.

באשר לכלי השלישי – הפיקוח – מצאה ועדת המשנה לנכון להתייחס אליו בהצעתה מפאת מרכזיותו וחשיבותו, וקבעה את החובה להעמידו, את האחראי לקיומו ואת תפקידיו. את מלאכת הבניית מערך הפיקוח, כמו גם את פרטי תפקידיו, הותירה ועדת המשנה לאחריות השר, על מנת שיתקין בעניין תקנות הולמות.

ביחס לשירותים מופרטים מהווה הפיקוח ערוץ המעקב המרכזי השוטף העומד לרשות המדינה, והעוגן המרכזי להבטחת חבותה כלפי הילדים הנהנים מן השירותים המופרטים. בעניין זה עמדה בבסיס מהלך הפרטת האומנה, בין היתר, גם הכרת המשרד בצורך לשפר את תהליכי הפיקוח שהוא מקיים על מסגרות האומנה, וכוונתו לשפרם באמצעות ההפרטה. זאת, בין היתר, על ידי כך שלאחר ההפרטה תתאפשר השקעה רבה וממוקדת יותר בנושא הפיקוח, עם התפנות המשרד מעיסוק במתן שירות האומנה עצמו על כל היבטיו האחרים (איתור, מיון, הכשרה וכיו"ב היבטים).

בהקשר זה נדרשה ועדת המשנה אף לסוגיה נוספת: שאלת הגורם המפקח. בין חברי ועדת המשנה התקיימה תמימות דעים ביחס לאחריות הכוללת והיסודית של המדינה לקיום הפיקוח. יחד עם זאת, נחלקו החברים באשר לאפשרותה של המדינה להפריט את שירותי הפיקוח עצמם, כולם או חלקם, באופן שבפועל ייעשה הפיקוח על ידי גורמים פרטיים ולא על ידי עובדי המדינה. חלק מן החברים סבר כי הפרטה שכזו יכולה לקדם שיפור והתייעלות במרכיבי הפיקוח השונים. חלק אחר סבר שדווקא בעניין הפיקוח קיימת חשיבות רבה שלא יופרט, שכן הפרטתו תפגע במימוש מחויבות המדינה כלפי הילדים על-פי הוראות האמנה. זאת מכיוון שיש בה כדי להוציא את המדינה לגמרי מכל מערכת היחסים והחבויים שבינה ובין הילדים, באופן שמרחיק אותה מן המציאות ועל כן פוגע ביכולתה להגיב אליה, ואף מטשטש את אחריותה ומחויבותה כלפיהם. סוגיה זו עלתה גם בביקור נציגי הוועדה באנגליה ובסקוטלנד, שם בחלק מן המקרים מופרטים חלק משירותי הפיקוח.

כך או כך, בשל ההסכמה העקרונית על מחויבותה היסודית והכוללת של המדינה לנושא הפיקוח, קבעו החברים כי **המפקח הארצי על ההשמה יהיה עובד מדינה.**

ג. **אילוצי משאבים:** האילוצים התקציביים המרובים שבהם עובדת מערכת הרווחה כיום, ואשר נראה כי יתקיימו אף בעתיד, הגבירו את החשיבות שראתה ועדת המשנה בעיגון חבות הפיקוח בחקיקה ראשית ובעיגון תפקידי הפיקוח. זאת, במטרה להבטיח הקצאה הולמת של משאבים לשם עשייה בתחום זה, ולמניעת פגיעה בנושא הפיקוח בשל אילוצים תקציביים. הדברים באים גם על רקע המצוקה הקיימת כבר כיום בשטח בכל הנוגע לעומסים המוטלים על כתפי המפקחים המשליכים על יכולתם לבצע תפקידיהם.

נושא זה קשור בקשר הדוק לנושא הבא שהוא שיטת הפיקוח הנוהגת בפנימיות כיום והיקפה.

ד. **שיטת הפיקוח הנוהגת בפנימיות כיום:** מתוך שיחות שקיימה ועדת המשנה בדבר הפיקוח עם מגוון גורמים, וביניהם המפקחים הארציים על הפנימיות, למדו חבריה כי הפיקוח המבוצע כיום על ידי המשרד אינו מאפשר לו לעקוב באופן מספק אחר מצב כלל הילדים אשר תחת אחריותו:

מערכת הפיקוח על הפנימיות כיום מבוססת על "שיטת הרף" שפותחה בה בשנים האחרונות – שיטת הרף להערכה, למעקב ולשיפור מתמיד של איכות הטיפול. השיטה מבוססת על בדיקה לעומק של בעיות נבחרות שבהן מתקשים מקבלי השירותים, המייצגות תחומי טיפול שונים. בבסיס השיטה עומדת ההנחה שהערכת הטיפול בבעיות אלה יכולה לשמש בסיס להערכת הטיפול הכולל. ההערכות נעשות על סמך סטנדרטים מקצועיים<sup>64</sup>.

יישום הפיקוח באמצעות שיטת הרף נעשה כיום על-פי אמת מידה של אינטנסיביות. ככל שפנימייה מוגדרת "אינטנסיבית" יותר היא תזכה לפיקוח הכולל היבטים רבים יותר ונעשה באמצעות מספר רב יותר של ביקורים בה. הגדרת האינטנסיביות מבוססת על שורה של פרמטרים אשר המרכזי שבהם הוא מספר הילדים המסודרים בידי השירות במסגרת המסוימת נשוא הפיקוח. בהתאם לכך, מסגרות השמה שבהן שוהים פחות מ-60% ילדים שהם "חניכי רווחה" (אבל שמספרם המוחלט למעלה מ-50), יזכו לפיקוח אינטנסיבי למחצה בלבד, ומסגרות אשר בהן פחות חניכים מנתונים אלו – יזכו לפיקוח שאינו אינטנסיבי שמשמעו מעקב בלבד.

רק המסגרות אשר הפיקוח עליהן יהיה אינטנסיבי (כאלה המכילות מעל 60% חניכי רווחה) ייהנו מפיקוח מלא על כל רכיביהן<sup>65</sup>.

מצב זה יוצר קושי בהבטחת טובת הילדים ובהגדרה פוגע בזכותם של הילדים לפיקוח ולמעקב ראוי אחר מצבם. שכן, מספר הילדים הנמצאים במסגרת מסוימת אינו בהכרח קשור במצב הילדים ובמידת הזדקקותם למעקב צמוד יותר אחר מצבם. כך, ייתכן מצב שבו ילד הנזקק לפיקוח צמוד בין מחמת מצבו או מצב הוריו ובין מחמת מאפיינים של המסגרת שבה הוא שוהה לא יזכה לפיקוח שכזה בשל נתון שכלל אינו נוגע לו – הוא נתון מספר הילדים השוהים עימו באותה מסגרת.

מבחינת ועדת המשנה מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם מבחן התוצאה המחייב פיקוח המושפע מצרכי הילד המסוים וממצבו, ולא משיוכו המסגרת.

### 5.6.3.1 עיגון הפיקוח בהצעת החוק

במסגרת עיגון נושא הפיקוח בהצעת החוק ביטאה ועדת המשנה את תפיסתה הכוללת בעניין ההשמה, היוצאת מנקודת המבט של הילד, ובהתאם לה לא ערכה גם בהקשר זה הפרדה בין הפיקוח על האומנה לפיקוח על הפנימיות, והותירה למשרד את מתחם שיקול הדעת להחליט בדבר המבנה הארגוני הראוי לקיום הפיקוח. ועדת המשנה סברה כי מבחינת הילד השוהה בהשמה אין שונות בתפקידי הפיקוח ביחס למסגרת השמה זו או אחרת שבה הוא שוהה.

<sup>64</sup> סקר פנימיות, לעיל, ה"ש 46, בעמ' 21.

<sup>65</sup> על-פי מסמך בנושא "פיקוח על המעון" שהועבר לעיון ועדת המשנה על ידי המפקחים הארציים על הפנימיות במשרד העבודה והרווחה במאי 2002.

בנוסף, כחלק מהכרתה בחשיבות הפיקוח, ובמסגרת הניסיון לעגנו באופן שיבטיח את ביצועו בפועל, קיבלה ועדת המשנה החלטה על הגדרה ברורה של הפרדה בין תפקידי הפיקוח, ליתר התפקידים המתמלאים כיום על ידי המפקחים הארציים על האומנה ועל הפנימיות. כיום משמשים בפועל המפקחים על האומנה ועל הפנימיות לא רק בתפקידי פיקוח, כי אם גם בתפקידים של ניהול מערך ההשמה בכללותו וניהול חלקים בתוכו. כך למשל בין תפקידיהם כאלה הנוגעים לתכנון, לפיתוח, להקמה ולהפעלה של פרויקטים, מנגנונים, מסגרות ועוד.

ועדת המשנה מצאה כי הפיקוח דורש התייחסות נפרדת ומיוחדת, ועל כן קבעה בהצעתה את הגדרתם של שני תפקידים נפרדים – מפקח ארצי על ההשמה ואחראי ארצי על ההשמה, אשר יהא אחראי על כל התפקידים הכרוכים בניהול מערך ההשמה מלבד תפקידי הפיקוח, אשר לו ייוחד אדם או אנשים נפרדים, לפי סוג מסגרת ההשמה או לפי תחומי מומחיות מקצועית.

המלצתה זו של ועדת המשנה עולה בקנה אחד אף עם ממצאי סקר הפנימיות שבוצע בשנת 1995 ודוח ועדת לנגרמן ולפיהם:

**”גם המנהלים ציינו כחיסרון של תהליך הפיקוח את חוסר האחידות בפיקוח, אך המנהלים נטו יותר לציין כחיסרון את העומס הרב שיש על המפקח ומעורבות לא מספקת של המפקח בעשייה בפנימייה.**

**תשובות אלה של המנהלים מעידות על תפיסה של המפקח יותר כשותף לניהול ומספק פתרונות לבעיות, וכחות כמגלה ליקויים ואוכף את תיקונו. יש ניגוד בין שני סוגי התפקידים וייתכן שחוסר האחידות בפיקוח הנוכחי נובע מכך שהמפקח מבצע היום שני תפקידים אלה במקביל. ואכן, דוח ועדה ציבורית למצב הילדים בפנימיות קבע כי תפקידים אלה אינם מתיישבים אלה עם אלה ומצב זה 'פוגע במילוי חלק מיעדי הפיקוח'. בשל כך המליצה הוועדה: 'להפריד בין גורם הפיקוח על המוסד הפנימייתי לבין גורם ההדרכה' (לנגרמן, 1988)<sup>66</sup>.**

מלבד האמור, עיגנה ועדת המשנה בפרק הפיקוח התייחסות גם לסוגיות נוספות: מטרות הפיקוח ויעדיו, כשירות המפקח הארצי, תפקידיו, דרכי הפיקוח, סמכויות הפיקוח ותחולתו.

במסגרת הגדרת תחולת הפיקוח נתנה ועדת המשנה ביטוי לגישתה המפורטת לעיל, ולפיה למדינה אחריות על כל ילד שיצא מביתו על-פי החלטת שירותי הרווחה, ואחריות זו היא אחריות מלאה המתקיימת לגבי כל ילד, יהא מקום השמתו אשר יהא. בהתאם לכך קבעה ועדת המשנה בסעיף 66 להצעתה כי הפיקוח של המפקח הארצי על ההשמה יחול על כל מסגרת של השמה חוץ ביתית אשר ניהולה או הפעלתה טעונים רישיון לפי חוק זה. על-פי החוק מסגרת השמה המבקשת לקלוט לתוכה ילד בהשמה מחויבת ברישוי, ומשכך, הרי שעל-פי ההצעה לא יוכל עוד להתקיים מצב שבו ילד השוהה במסגרת השמה יזכה לפיקוח פחות מחברו השוהה במסגרת אחרת, ובוודאי שלא יוכל להתקיים מצב שבו לא יזכה כלל לכל פיקוח על המסגרת שבה הוא שוהה.

באשר ליתר סוגיות הפיקוח שנקבעו בהצעה ניתן להרחיב בקריאה על אודותן בדברי ההסבר לפרק ט' להצעה.

#### 5.6.4 מנגנוני תלונה ובירור

מקובל לראות את נושא התלונה כנושא המתקשר לזכותו של ילד להשתתפות, באפשרו לילד לבטא דרכו את השגותיו על התייחסות המערכת אליו, ובכך, להיות שותף ומעורב באופן התנהלותה. על היבט זה נרחיב בדברי ההסבר לסעיף 13 להצעת החוק.

בפרק זה נבקש להתמקד בקשר שבין תלונה לבין מעקב אחר מצב הילד.

העמדת מנגנוני תלונה נגישים לילד, בכל מובן, מאפשרת לילד לבטא באמצעים המתאימים לו מצוקות, טענות ובעיות שהן מנת חלקו במסגרת ההשמה.

ביטוי זה לקשייו במערכת, ככל שהוא נקלט בצורה נכונה על ידה, נותן למערכת אינדיקציה חשובה ביותר על מצב הילד ובכך מאפשר לה לעקוב בצורה טובה יותר אחר מצבו.

הביטוי שנותן הילד לתחושותיו ולדעותיו באמצעות התלונה הוא בהגדרתו סובייקטיבי ובכך ערכו, כאינדיקטור למצב הילד המסוים, על מאפייניו המסוימים. במובן זה אין זה משנה מה הערך הראייתי או העובדתי של התלונה. עצם הגשתה, כמו גם תכניה כפי שהובעו על ידי הילד, מהווים גורם שעל המערכת ליחס לו תשומת לב רבה וטיפול מתאים.

מלבד שיפור המעקב האישי אחר מצבו של ילד מסוים באמצעות מנגנוני התלונה מאפשרים אלו למערכת גם מעקב כללי יותר אחר משתנים במערכת בכללותה:

הצטברות תלונות ביחס לעניין מסוים, לגורם מסוים במערכת, למסגרת מסוימת וכיו"ב משתנים יש בה כמובן כדי להוות אינדיקציה כללית יותר למערכת על אותו משתנה, וגם בכך כדי לשפר ידיעתה על אודות מצב הילדים אשר בה.

נוכח כל האמור לעיל, ושיקולים נוספים המפורטים בדברי ההסבר לסעיף 13 להצעה, מצאה ועדת המשנה חשיבות בחקיקת נושא התלונה על רכיביו המרכזיים בחוק ראשי, כדי להבטיח התקיימותם של מנגנוני תלונה ראויים ונגישים לכלל הילדים במסגרות ההשמה.

בהקשר זה ראוי לאזכר את האבחנה הקיימת בין אומנה לבין מסגרות השמה אחרות. מפאת ייחודה של האומנה כמסגרת קטנה, משפחתית, מחויבת מחשבה מיוחדת בכל הנוגע להנגשת מנגנוני התלונה לילדים אשר בה, כדי להבטיח מימוש מלא של זכותם להתלונן.

ויובהר, ועדת המשנה מבקשת להדגיש כי על המערכת לנקוט משנה זהירות בכל הנוגע לשימוש שתעשה בתלונות כאינדיקציה להתנהלות: על המערכת לנקוט צעדים אקטיביים שוטפים לבחינת התנהלותה ולעמידתה בסטנדרטים לפעולתה, כפי שהותוו בהצעת החוק וכפי שיותוו על ידה. על המערכת להיזהר שלא לייחס למצבים שונים של היעדר תלונה משמעות של הצבעה על התנהלותה התקינה, באופן שיביאה ל"קפיאה על שמריה" בכל הנוגע לבחינתה העצמית.

## 5.6.5 תיעוד

כמפורט בהרחבה בפרק 5.7 לדוח זה, העניקה ועדת המשנה חשיבות רבה לנושא התיעוד. זאת, בין היתר, בהכירה בחשיבות כלי זה ככלי מרכזי לשם ביצוע מעקב אחר הילד ולשם קידום איכות הטיפול בו.

התיעוד משמש לשם העברת מידע מסודר וברור באשר לילד בין הגורמים השונים הפועלים במערכת, ובכך משפר את התיאום ביניהם ואת איכות הפעולות וההחלטות שיקבלו בעניין הילד, שתתאמנה בצורה טובה יותר למצבו ולצרכיו.

התיעוד מגביר יכולתה של המערכת לבצע המוטל עליה, בשקפו בצורה ברורה את הפעולות שיש לנקוט, את הגורמים האחראים לביצוען ואת המועדים לביצוען.

התיעוד מאפשר למערכת לדעת בכל רגע נתון באיזו מסגרת השמה שוהה הילד, כמה זמן הוא שוהה בה, כמה זמן עתיד הוא לשהות בה, מתי קוימה בעניינו לאחרונה ביקורת תקופתית ועוד כהנה וכהנה נתונים אשר יופיעו בתיקו האישי של הילד, שבו יישמר התיעוד של ההחלטות והפעולות שננקטו בעניינו.

נוסף על תיעוד בתיקו האישי, הרי שמאגרי המידע שעתיד המשרד להקים מכוח ההצעה – מאגרי הרישוי לאומנה ולפנימיות (ומעונות משפחתיים בכלל זה) ומאגר המידע על ההשמה החוץ ביתית – עתידים להוות נדבך משמעותי בשליטתה של המערכת על המערך בכללותו ועל שליטתה במידע הנוגע לכל ילד וילד השוהה בה באופן מסוים.

להרחבה על נושא התיעוד ניתן לעיין בפרק 5.7 לדוח, בפרק י"א להצעת החוק ובדברי ההסבר לסעיפים הנזכרים שם.

### 5.6.6 המלצות לבר חקיקתיות

- ועדת המשנה ממליצה למשרד לקיים דיון מעמיק ובעת קרובה בסוגיית האחריות על עבודה עם ההורים לקראת שובו של הילד לביתם, ככל שזו אחת ממטרות הטיפול בעניינו, ושמירה על קשר בינם לבין ילדם אשר בהשמה חוץ ביתית על מנת לפתור את אי הבהירות הקיימת כיום בין לשכות הרווחה למסגרות ההשמה בסוגיה זו, ולהביא לסיום ההפרה של חבות של המדינה כלפי הילדים וכלפי הוריהם, בכל הנוגע לשמירה על הקשר שביניהם וקידום אפשרות החזרת הילד לביתו, במקום שזו תואמת את טובתו.
- מומלץ כי המשרד ישקיע מחשבה ותכנון מיוחדים בנוגע למנגנוני התלונה אשר יש להעמיד לרשות כל מסגרת ומסגרת, בשים לב למאפייניה הייחודיים והשלכותיהם על האפשרות להתלונן בפועל.

### 5.7 תיעוד ומידע

התיעוד והמידע הינם שני נושאים שונים, אך בעלי זיקה זה לזה. ועדת המשנה ראתה חשיבות בהעמקה בנושאים אלו בשל תפקידם המשמעותי בהבטחת זכויות הילדים, בין היתר בתהליכים בעניינם.

בעניין זה ניתן לעמוד על שני רבדים: האחד, ברמת הילד היחיד, והשני ברמת כלל הילדים המטופלים על ידי המערכת. ביחס לתיעוד, קיים קשר בין שני הרבדים, אך כל אחד מהם מצריך בחינה נפרדת ואמצעים אחרים.

התיעוד הוא חלק מכלי העבודה המשמשים את אנשי המקצוע השונים המעורבים בתהליכי ההחלטה והטיפול בילדי ההשמה. ועדת המשנה ביקשה שלא לגרוע מן ההשקעה הקיימת כיום על ידי אנשי המקצוע בתיעוד. יחד עם זאת, הואיל ולמדה במהלך עבודתה על קשיים שונים בביצוע התיעוד ביקשה להבטיח בהצעתה כי יבוצעו העקרונות הראויים לדעתה להתקיים בנושא זה כדי להבטיח את זכויות הילדים.

המידע, אף הוא, מעלה סוגיות בשני הרבדים שנזכרו: ברמת הילד היחיד וברמת כלל הילדים. ברמת הילד היחיד ניתן לעמוד על סוגיות כגון: שימוש במידע על אודות הילד המסוים לשם קידום המעקב אחריו והטיפול בו. ברמת כלל הילדים המידע הוא התוכן העולה מן התיעוד המתבצע ברובד זה, ומשפיע על יכולתה של המערכת לתכנן, לייעל ולשפר את טיפולה בילדים כקבוצה. כן עולות בהקשר זה סוגיות הנוגעות לעיבוד המידע, מאגרי המידע, אבטחתו ועוד.

נושאי התיעוד והמידע נבדקו בכל הקשר והקשר ונשזרו לכל אורך הצעת החוק.

#### 5.7.1 תיעוד

התיעוד הינו אחת מן הערובות להבטחת קיומו של הליך הוגן בעניינו של ילד ולקידום איכות הטיפול בו והבקרה על מצבו. בנוסף מהווה הוא כלי ליצירת ידע ולשימורו באופן שמשליך על מצב הילד כפרט ועל מצב ילדי ההשמה כקבוצה המורכבת מפרטים שלגביהם מתהווה תיעוד מסודר.

#### ניתן לעמוד על מספר תפקידים שאותם נועד התיעוד למלא:

- שיקוף:** שיקוף תהליכים ופעולות הננקטים בעניין הילד;
- בקרה ופיקוח:** אפשרות לשוב ולבחון את התהליכים והפעולות שננקטו ביחס לילד על-פי תיעודם: בין ביוזמת הילד או מי מטעמו במסגרת ערר או במסגרת ביקורת תקופתית בעניינו ובין ביוזמת גורמים במערכת – גופי בקרה ופיקוח כגון המפקחים השונים;
- שיפור תהליכי ההחלטה:** חיוב הגורם המחליט או המבצע לאסוף את כל המידע הרלבנטי להחלטה מגביר את הסיכוי שכל המידע הרלבנטי יעמוד לנגד עיניו. כמו כן התיעוד מחייבו ליתן יתר תשומת לב להכרעותיו ולפעולותיו. זאת, בשל עצם החובה לתעדן, בצורה שיטתית ומחייבת, המאפשרת לו בדיקה חוזרת של ההכרעה או הפעולה תוך כדי הכתיבה וקריאת הכתוב, ובשל עצם החובה לתעדן והידיעה, כי יועמדו לביקורת באמצעות התיעוד גם על ידי גורמים חיצוניים לו;

ד. **תכנון:** התיעוד מהווה כלי המאפשר תכנון טוב יותר של הטיפול בילד ומציאת המענים הראויים לצרכיו: בהתקיים תיעוד מסודר – החל בתחילת הטיפול בילד, דרך תהליך הטיפול בו ועד לסימומו – פרוסים בפני המערכת מרב הנתונים על אודות מצב הילד המאפשרים תכנון נכון של הטיפול בו. בהמשך, מסוגלת המערכת לעקוב אחר הצלחת הטיפול שייעדה לילד ואחר שינויים שחלו במצבו המצריכים שינוי בטיפול שתוכנן עבורו.

ה. **חילופי מידע:** התיעוד מהווה אמצעי תקשורת המאפשר חילופי מידע בין הגורמים השונים המטפלים בילד ומביאים את כל המידע הרלבנטי לתשומת לב כל העוסקים בטיפול בו. תיעוד ההתערבויות השונות שהופעלו במקרה המסוים לאורך הזמן, כמו גם התקשורת המתהווה לכל אורך היסטורית הטיפול בילד, מאפשרת להעריך שינויים במצב הילד לאורך זמן, ולשפר את הטיפול בו.

השיפור באיכות הטיפול שיקבל הילד מתבטא לא רק בעצם השיפור בתכנון הטיפול עבורו אלא גם בשימוש שנעשה בתיעוד כדי להעביר לגורמים שונים הפועלים במערכת את תוכנית הטיפול שלו ואת העומד בבסיסה: מסגרת השמה המקבלת תיעוד מסודר של תוכנית הטיפול של הילד, הכולל רכיבים קבועים של גורמים אחרים, לוחות זמנים, שירותים שיש להעניק ועוד כהנה והכנה רכיבים, תוכל לבצע בצורה טובה יותר את הטיפול בו. התיעוד מקטין את האפשרות לאי בהירויות ביחס לטיפול בילד ומשפר את הנחית הגורמים השונים הפועלים במערכת ביחס אליו.

ו. **נגישות למידע** – תיעוד מסודר מגביר את יכולה של המערכת לעבוד בצורה מסודרת ומאורגנת: היכולת בכל רגע נתון לברר בצורה פשוטה את מצבו של ילד זה או אחר או את מצבם של קבוצת ילדים בנושא משתנה מסוים שתועד מהווה כלי חשוב בניהול נכון של המערכת.

תיעוד, המוכתב על-פי כללים אחידים המופעלים בצורה אחידה, מאפשר לגורמים שונים במערכת לדעת מה גופי הידע שהתיעוד מעמיד לרשותם והיכן הם נמצאים.

כמו כן מכתוב תיעוד מסודר גם סדר בתהליכי הטיפול והעבודה, בשקפו שלבים על-פי רצף הטיפול: כך למשל, קיום הוראות הנוגעות לתיעוד סיום טיפול, המיתוספות להנחיות בדבר גניזת תיק, מונע מצב של תיקים שמצב הטיפול בהם אינו ברור ומבהיר למערכת כמה ילדים יצאו ממעגל הטיפול בתקופה מסוימת. כך למשל גם בעניין תיעוד של מועדי קיום ביקורת תקופתית בתיקו האישי של ילד, המאפשרים לכל גורם במערכת לבקר את הבאת עניינו של הילד לביקורת תקופתית במועד.

ז. **למידה מניסיון:** תיעוד שיטתי ומשותף לגורמים השונים הפועלים לאורך זמן מאפשר ליצור בסיס נתונים, המאפשרים למידה מן הניסיון המצטבר.

בדיוניה בנושא התיעוד היתה ועדת המשנה ערה לחסרונות האפשריים לתיעוד, הנמצאים בצד יתרונותיו הרבים: שני החסרונות העיקריים שעמדו לנגד עיניה היו יתר הבירוקרטיזציה מחד ויצירת איזון נכון בין ההשקעה בתיעוד העשייה לבין השקעה בעשייה עצמה.

מתוך מודעות לעניין זה קבעה ועדת המשנה חובות תיעוד והנמקה מפורשות רק באותם מקומות שנצפו על ידה כמרכזיים בתהליכי הטיפול בילד, כמפורט להלן, ולא הכבירה בחובות אלו במקומות אחרים.

בעניין זה ממליצה ועדת המשנה למשרד לקיים בכל הקשר בחינה של דרכי התיעוד והמקומות שבהם הוא נדרש, מכוח נהלים פנימיים של המשרד, ולבחון האם נעשה שימוש מיטבי בכלי זה באופן שמאזן בצורה ראויה את יתרונותיו וחסרונותיו.

### 5.7.1.2 תיעוד בהצעת החוק

א. **סעיף 3 – טובת הילד:** ס"ק (ג) לסעיף זה, המעגן את עיקרון טובת הילד, קובע את חובת ההנמקה בכתב בדבר טובת הילד. הסעיף מעגן יישום ספציפי לחובת ההנמקה הכללית הקבועה בסעיף 74 להצעה, בהקשר של טובת הילד. ההנמקה המיוחדת בהקשר זה תקדם את יישומו של העיקרון על-פי נוסחו החדש ותאפשר לעקוב אחר הצלחות וקשיים ביישומו. חובת ההנמקה הכללית הקבועה בסעיף 74 להצעה חלה על כל גורם,



ובעניין כל פעולה או החלטה המשליכה באופן משמעותי על יישום תוכנית הטיפול של ילד. חובת ההנמקה הספיציפית הקבועה בסעיף 3(ג) חלה על בית משפט וועדת החלטה בלבד, ומטילה נטל הנמקה מפורט יותר מן החובה הכללית, במסגרתו יש לנמק את השיקולים ששקלו בפועל בעת קבלת ההחלטה לאור רשימת הגורמים המנויה בסעיף 3(ב), ולהתייחס למשקל שיוחס לכל גורם בהקשר הנדון.

ב. **סעיף 4 – עקרונות במימוש זכויות ובמתן שירותים:** בהכירה בחשיבות התיעוד קבעה ועדת המשנה כבר בסעיף 4(ו) הנוגע לעקרונות במימוש זכויות ובמתן שירותים את החובה להקפיד על תיעוד ההחלטות המתקבלות בקשר לילד, הפעולות המתבצעות בעניינו והשיקולים שביסודן;

עיקרון זה בעצם הגדרתו כעיקרון מנחה במימוש זכויות ובמתן שירותים צריך להיקרא לתוך כל אחת מהוראות הצעת החוק שעניינה בהחלטות או בפעולות בעניין הילד, ועל השר והכפופים לו לפרוט עיקרון זה לתקנות ולנהלים אשר יהיה בהם כדי להבטיח את התממשותו בפועל.

מתוך ההכרה בחשיבות עיקרון זה ייחדה לו ועדת המשנה פרק בהצעה (פרק י"א – הנמקה, תיעוד ומאגר מידע – סעיפים 73–76).

ג. **סעיף 74 – תיעוד והנמקה:** סעיף 74 נותן ביטוי מוחשי יותר לעיקרון הקבוע בסעיף 4 כמפורט לעיל, בקובעו חובת הנמקה, תיעוד ותיק בתיק האישי בנושא נתונים הקבועים שם בעניין כל פעולה או החלטה על ילד בהשמה, אשר יש בהם כדי להשליך באופן משמעותי על תוכנית הטיפול של הילד.

סעיף זה מציג איזון שבחירה ועדת המשנה לקיים בין החשש מפני יצירת יתר בירוקרטיזציה של המערכת מחד, ומנגד – הרצון להעמיד תיעוד הולם למצב הילד והטיפול בו. האיזון שנבחר בהקשר זה הוא ההשלכה של הנתונים המתועדים על תוכנית הטיפול של הילד: חובת המערכת לתעד כל נתון הנוגע לפעולה או החלטה שיש לו השלכה משמעותית על התוכנית. ומכאן, שאין חובתה לתעד פעולות והחלטות יומיומיות שאינן בעלות השלכה **משמעותית** על התוכנית. ברור כי כל פעולה או החלטה בעניין ילד בהשמה צריכה להיות פועל יוצא של תוכנית הטיפול בעניינו ובכך קשורה היא לתוכנית. על כן בחרה ועדת המשנה לציין את המלה "משמעותית" כדי להבהיר שהכוונה היא לתיעוד של אירועים מרכזיים בחיי הילד, החלטות ופעולות מרכזיות בעניינו המגשימות את התוכנית או מצביעות על הצורך לבחנה מחדש ואולי אפילו לשנותה.

ד. **סעיף 73 – תיק אישי:** סעיף זה מעגן התייחסות ועדת המשנה לנדבך נוסף ומרכזי של חובת התיעוד הוא הכלי של התיק האישי:

התיק האישי הוא בבחינת "תמצית חיו" של הילד – המעיין בו צריך ללמוד על כל הנעשה עם הילד – החל ברגע שהחל טיפול מערכת הרווחה בו, במהלך כל תקופת הטיפול בו ועד לסימומה. התיק האישי הוא הכלי החשוב ביותר למעקב אחר מצב הילד ובביקורת על הבטחת טובתו והתקדמות מטרות הטיפול שנקבעו לו. הוא אמור לשרת כל בעל תפקיד במערכת הנדרש לבקר ולפקח אחר מצב הילד, כמו גם כל בעל תפקיד אשר אמון על יישום תוכנית הטיפול שלו. ככזה עליו להיות מסודר, בהיר וברור לכל קורא.

בהתאם לכך הסדירה ועדת המשנה את החובה לנהל עבור הילד תיק אישי – הן בלשכת הרווחה במקום מגורי הוריו והן במסגרת ההשמה, הגדירה באופן כללי את פרטי התיק וקבעה את חובת השר להתקין תקנות מפורטות בכל הנוגע למגוון ההיבטים המתייחסים לנושא זה.

ה. **סעיף 63–64 – פיקוח על תיעוד ראוי:** במטרה להבטיח חובות התיעוד השונות המפורטות בחוק קבעה ועדת המשנה בין תפקידי המפקח הארצי על ההשמה את המעקב והבקרה אחר התקיימותו של תיעוד הולם באשר לילדים ולגבי מסגרות ההשמה, בהתאם להוראות כל דין. כן עיגנה לדבר סמכות תואמת בקובעה את העיון בתיעוד על אודות הילדים ועל אודות מסגרות ההשמה בין דרכי הפיקוח שבסמכות המפקח הארצי לעשות בהן שימוש.

ו. **סעיף 67(ז) – מנגנון תלונה חיצוני:** בהכירה בחשיבות תלונות על מערכת ההשמה וגופיה השונים, במסגרת תהליכי השיפור והיעול של אלו, קבעה ועדת המשנה חובה של השר להתקין תקנות בכל הנוגע

לתיעוד התלונות ואופן הטיפול בהן. נושא התלונות והטיפול בהן ראוי גם שיקבל ביטוי במסגרת הדוח שיגיש האחראי הארצי על ההשמה החוץ ביתית לשר על-פי סעיף 75 הנדון להלן.

ז. **סעיף 13(ז) – הזכות להשתתפות:** סעיף 13 להצעת החוק הן בזכות להשתתפות מתייחס להיבט ספציפי ביותר של תיעוד, כמפורט שם.

## 5.7.2 מידע

נושא המידע קשור קשר הדוק לנושא התיעוד הואיל וחלק גדול מהתייחסותה של ועדת המשנה למידע נגע לשימוש שתעשה המערכת במידע שעולה מן התיעודים השונים שעליה לקיים.

היבט שני של מידע נוגע למידע המקצועי שבידי המערכת והצורך להגביר את איסופו ועדכונו ואת נגישותו לגורמים השונים הפועלים בה.

היבט שלישי של המידע נוגע לזכות הפרט למידע ולתפקידו המרכזי של המידע במסגרת מימוש זכותו של הפרט להשתתף בהליכים הנוגעים לו, ובמסגרת זכותו למעורבות בנעשה בחייו. היבט זה קיבל ביטוי משמעותי בכל הנוגע לזכותו של הילד למידע וזכותם של הוריו לה בצמתים השונים שבהם מתקבלות החלטות בעניין הילד, ואינו מפורט בפרק זה.

### 5.7.2.1 הזיקה שבין התיעוד והמידע

מקובל להתייחס למידע ככוח וככלי ניהולי יסודי. ועדת המשנה ראתה במידע כלי בעל חשיבות עצומה ליכולתה של המערכת לשפר את התכנון שנעשה בה הן ברמת המיקרו – כפי שפורטה לעיל בפרק התיעוד – והן ברמת המקרו.

היעדר גופי מידע מסודרים במערך ההשמה בכל הנוגע לילדים השוהים בו – למסגרות הפועלות בו ולהתנהלות התהליכים בו – נצפה על ידי ועדת המשנה כאחד מן הליקויים החמורים והיסודיים ביותר במערך ההשמה, שיש בהם כדי להשליך במישרין על איכות הטיפול הניתן לילדים בהשמה, ועל טובתם, ובכך כדי להפר את הוראות האמנה ולהצריך טיפול יסודי ומהיר.

כך לשם הדגמה, דוח ישראל לאו"ם על יישום האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד שנכתב בשנת 2000 פותח את סעיף 9 שבו נכתב על אודות "ילדים שאינם חיים בסביבה משפחתית – סעיף 20 לאמנה" במלים הבאות<sup>67</sup>:

**"בין 65,000–75,000 ילדים ובני נוער בישראל (3% מכלל הילדים בארץ) מתגוררים מחוץ למסגרת המשפחה..."**

**...כאמור בשנת 1998 הושמו 8,980 ילדים בגילאי 18 ס' מחוץ לבית על ידי משרד העבודה והרווחה. כ-5,000 מהם הינם ילדים מתחת לגיל 14 (מבוסס על נתונים מ-1994, כורזים 1996), והיתר הינם בני נוער בגילאי 15-18." [ההדגשות שלי – ת.פ.א.]**

הצגה זו של נתונים מלמדת על תמונה מצערת של היעדר מערכת נתונים מסודרת באשר לילדי ההשמה: בשנת 2000 יש בידי המשרד נתון מעודכן לשנת 1998 בלבד, המבוסס על נתונים מ-1994. אין בידי המשרד נתונים מדויקים על החלוקה הגילאית של ילדי ההשמה וניתנת הערכה בלבד בעניינים ("כ-5,000"), ואין כל ידיעה באשר למספרם של כלל הילדים החיים מחוץ לבית בישראל – הנתונים מניחים אפשרות שקיימים כ-10,000 ילדים שהמערכת אינה יודעת את מיקומם ובוודאי שלכן אין לה כל אינדיקציה על מצבם.

<sup>67</sup> ר' דוח ישראל לאו"ם, לעיל, ה"ש 62, בעמ' 144-154.

תמונה זו של היעדר נתונים מסודרים במשרד המופקד על גורלם של הילדים החיים מחוץ לביתם, מקבלת אישוש גם בהמשך הפרק. הלוחות הנוספים המופיעים בו (לוח 7 ו-8) מקורם אינו במשרד כי אם בגופים חיצוניים לו, המקיימים איסוף ועיבוד שיטתי של נתונים (המועצה הלאומית לשלום הילד, מכון ברוקדייל), ואף נתונים אלו, שמתבססים במקור על נתונים המדווחים מן המשרד, אינם מעודכנים ומתייחסים לשנים 1996-1997.

היעדר קיום גוף מסודר של מידע עולה גם ממחקרם של דולב, בנבנישתי וטימר (2001) בעניין ועדות ההחלטה<sup>68</sup>. שם, מתייחסים החוקרים לצורך להביא לשיפור בהיקף המידע העומד לרשות המטה, זמינותו וטיבו. זאת על רקע מה שהם מגדירים כ"קשיים שהתגלו בביצוע המחקר והיעדרה של מערכת ממוחשבת לתמיכה בעבודת הוועדות", **המצביעים על "מגבלות רבות ביכולת המטה לרכז מידע מקיף ואמין על ועדות ההחלטה ופעילותן"**.

תמונה זו התחזקה אף במסגרת ניסיונות חוזרים של ועדת המשנה לקבל מידע סדור מנציגי המשרד, ניסיונות אשר לא צלחו עד לסוף עבודתה. תמונה זו אינה עולה בקנה אחד עם חובת המשרד כלפי ילדים אלו והבטחת טובתם. בעניין זה ראתה הוועדה בכלי החקיקתי כלי הכרחי לקידום ראוי של איסוף מידע ועיבודו.

### 5.7.2.2 איסוף מידע ועיבודו על פי הצעת החוק

ועדת המשנה בהצעתה שמה דגש על מספר גופי מידע שלדעתה על המשרד לאסוף ולעשות בהם שימוש, וקבעה את האחריות להפעלתם לפי הפירוט הבא:

א. **מאגר רישיונות אומנה ופנימיות:** ועדת המשנה קבעה חובה להקים ולהפעיל מאגר מסודר באשר לאומנים ולמסגרות של פנימיות ומעונות משפחתיים (**סעיפים 86 ו-124** בהתאמה). בראש כל מאגר יעמוד אדם אשר ימונה לדבר על ידי השר, הוא הממונה על הרישוי. המאגר יהיה ממוחשב ופרטיו ייקבעו בתקנות.

מטרת המאגר באופן כללי לאפשר למשרד לדעת בכל רגע נתון אילו מסגרות השמה עומדות לרשותו, מה הסטטוס שלהן מבחינת רישוי (בעלות רישיון תקף, בהליכי רישוי, בהליכי שלילת רישיון וכיו"ב אפשרויות) מה תפוסתן ומהם מאפייניהן. מאגר שכזה יאפשר למשרד ולמי מטעמו להתאים מסגרת השמה לילד הנזקק לה, וכן ישליך על יכולתו של המשרד לקיים תכנון ברמת המקור, בדבר ההתאמה שבין צרכים למענים ולפתח מענים הולמים לצרכים בעתיד.

ב. **מאגר מידע על ההשמה החוץ ביתית:** להבדיל מן המאגר הקודם שהתמקד בעיקר בהיבטים פורמליים של מסגרות ההשמה, מאגר זה מכון להחזיק מידע על אודות הילדים המושמים במסגרות ההשמה ועל אודות היבטים נוספים הנוגעים למסגרות עצמן. מאגר זה בא להשלים את קודמו בהציגו את תמונת השטח מזווית הילד ומשפחתו, ובכך לאפשר שיפור של ההתאמה שבין הצרכים למענים בכל הנוגע למסגרות ההשמה השונות ולילדים הנזקקים להן. תכליתו של מאגר זה לסייע למשרד בשיפור וביעול מערך ההשמה ברובד של כלל הילדים המטופלים על ידי המערכת (**סעיף 76**).

ג. **תיעוד ברמת הילד המסוים:** הטיפול באיסוף המידע ברובד של הילד המסוים נעשה במסגרת **סעיף 74** להצעה הדין בנושא התיעוד וההנמקה. סעיף זה קובע כי פרטים מתוך המידע שנאסף בתיקו האישי של הילד, כפי שייקבעו בתקנות, יתועדו במאגר מידע שיבטיח נגישות מלאה ומיידית לכל הגורמים המטפלים בילד. זאת במטרה לשפר ולייעל את הטיפול והמעקב אחר מצבו של הילד המסוים. ועדת המשנה הותירה לשיקול דעת המשרד את נושא כלי המאגר, והחליטה שלא לקבוע בחוק את החובה שיהיה מדובר במאגר ממוחשב. זאת על-פי העיקרון שהנחה את עבודתה ולפיו נמנעה ככל שניתן מלהכריע בסוגיות ארגוניות-מינהליות. זאת גם הואיל וסברה כי אין לעגן אמצעי מסוים כיום בחוק, הואיל והטכנולוגיה המתפתחת תדיר עשויה להביא לשינוי באמצעים העומדים לנושא זה במהרה, ולא ראוי לחייב עדכון תדיר של החוק בסוגיה זו. בהתאם לכך,

<sup>68</sup> ט' דולב, ר' בנבנישתי, א' טימר **ועדות החלטה בישראל: ארגון, תהליכי עבודתן ותוצאותיהן – דוח מסכם, דוח מחקר** (ג'וינט – מכון ברוקדייל, תשס"א), בעמ' 97.

התמקדה הוועדה במאפייני המאגר – נגישות מלאה ומיידית לכל גורם המטפל בילד. מאפיינים אלו כיום מוגשמים על-פי רוב באמצעות מחשוב, אך כאמור, ככל שהמשרד יעמוד בביצועם בדרכים אחרות, פתוחות הן בפניו.

בנושא זה עמדה ועדת המשנה גם על הקשר שבין המאגר שיכיל פרטים בעניין ילדים מסוימים לבין מאגר המידע הכללי על ההשמה החוץ ביתית. חברי ועדת המשנה עמדו על נימוקים לקיומו של קשר בין שני המאגרים, בראותם קשר זה כתנאי לעצם התקיימותו התקינה והיעילה של המאגר הכללי. על אף עמדות אלו החליטה ועדת המשנה להותיר סוגיה זו לשיקול דעת המשרד ולהכרעתו.

בעניין זה מומלץ כי המשרד יבנה את המאגרים לאחר דיון מעמיק שינהל בשאלת אופיים, מאפייניהם וכליהם, בשים לב למטרותיהם כפי שהוגדרו בהצעת החוק.

**ד. דוחות:** ועדת המשנה יצרה בהצעת החוק מנגנון שתכליתו לחייב איסוף ועיבוד שיטתי של נתונים במטרה לקיים דיון שנתי במערך ההשמה ובתכנון בעניינו לשנה הבאה.

המדובר במנגנון דיווח לשר של האחראי הארצי על ההשמה, ובמסגרתו יגיש אחת לשנה לשר דוחות על אודות מסגרות ההשמה החוץ ביתית, מצב מערך האומנה ומערך הפנימיות בשנה החולפת ועל אודות ועדות ההחלטה. הכנת דוחות אלו תחייב עיבוד של דיווחים שהתקבלו מגורמי השטח השונים וביניהם הגורם המרכזי של ועדות ההחלטה.

בעקבות הדוחות יקיים השר או מי מטעמו דיון שנתי על מצב ההשמה החוץ ביתית מתוך מטרה לשפר את תפקוד מערך ההשמה ולהגביר התאמתו לצרכי הילדים בפועל. כך למשל, אם יכלל בתיעוד הנוצר בוועדות ההחלטה מידע המתייחס לשירותים שיש לתת לילדים ומידע על השירותים שניתנו להם בפועל, יוכל המשרד לעמוד על הפערים בשירותים ולתכנן שירותים חדשים באופן הולם.

הדוחות יוכלו לסייע גם בתכנון התקציבי של מערך ההשמה, בהציגם תשתית של מידע מקיף ואמין, שיוכל להוות גם בסיס לדרישה להעמדת משאבים מתאימים לשירותים הנדרשים על-פי מידע זה.

### 5.7.2.3 מידע מקצועי

מתוך הכרה בחשיבות הידע המקצועי הרלבנטי המתהווה בארץ ובעולם, והלמידה של הגורמים השונים במערכת על אודותיו וממנו, ומתוך ההכרה שבחשיבות המחקר על אודות עבודת מערכת ההשמה עצמה, קבעה ועדת המשנה **בסעיף 151** להצעת החוק את חובת המשרד להזמין ולקיים מחקרים בסוגיות הנוגעות להשמה החוץ ביתית. בין היתר, יוכלו מחקרים אלו להצביע על קבוצות של ילדים הזקוקות להתייחסות מיוחדת, ועל המידה שבה הפתרונות השונים הניתנים על ידי הרשויות מבטיחים את טובת ילדים אלו לרבות את זכויותיהם. המחקרים השונים יהוו כלי נוסף בידי המשרד שיתרום לאיכות הטיפול המוענק על ידו ולהבניית מערך ההשמה המספק טיפול זה.

### 5.7.3 המלצות לבר חקיקתיות

- ועדת המשנה ממליצה למשרד לקיים דיון מעמיק ויסודי בשאלת אופיים ומאפייניהם של מאגרי המידע השונים שהוא מחויב להקים על-פי ההצעה, בשים לב למטרותיהם כפי שהוגדרו בהצעת החוק, ולהבנות את המאגרים רק לאחר קיומו של דיון מעמיק זה.
- ועדת המשנה ממליצה כי המשרד יחל כבר עתה בהבניית מערכת מידע מסודרת שתתייחס לכל הרכיבים שעתידיים להיכלל במאגרי המידע הממוחשבים של המשרד ובהם: נתוני רישוי הפנימיות, האומנה והנתונים שעתידיים להיכלל במאגר המידע על ההשמה החוץ ביתית.
- ועדת המשנה ממליצה כי המשרד יטמיע במסגרת הכשרת בעלי התפקידים השונים את נושא התיעוד וההנמקה וחשיבותו, ויכין נהלים מתאימים להפעלתו לפי ההקשר והעניין. יישום הטמעה זו יכול להשתלב בתהליכי ההכשרה ובהשתלמויות הניתנות על ידי המשרד כבר עתה ועוד בטרם חוקק החוק.

- ועדת המשנה ממליצה למשרד לקיים בכל הקשר בחינה של דרכי התיעוד והמקומות שבהם הוא נדרש מכוח נהלים פנימיים של המשרד לקיימו לרבות הוראות התע"ס ולבחון האם נעשה שימוש מיטבי בכלי זה באופן שמאזן בצורה ראויה את יתרונותיו וחסרונותיו.
- ועדת המשנה ממליצה כי המשרד יפעל להעמדת מערכת מידע מעודכנת, זמינה ומלאה בהקדם האפשרי וכי ימקם עשייה בעניין זה במקום גבוה בסדרי עדיפויותיו.

## 5.8 הכשרה והדרכה

נושא ההכשרה וההדרכה נמצא על ידי ועדת המשנה כנושא בעל השלכה משמעותית על יכולת בעלי התפקידים בשטח להביא ליישום מלא ונכון של הוראות הצעת חוק השמה, ובאמצעותה, להבטחת טובת ילדי ההשמה.

### 5.8.1 הכשרה

ההכשרה מטרתה להעניק מיומנויות וכלים כמו גם ידע מלא ומתאים לכל בעל תפקיד על-פי תפקידו. באמצעותה מתאפשר עדכון של בעלי התפקידים בשטח על אודות גופי ידע חדשים המתפתחים במרוצת שנות עבודתם, ואשר יש בהם כדי להשליך עליה.

נדמה כי אין כל חידוש או עוררין על הקביעה כי הכשרה נכונה בתחילת התפקיד, כמו גם הכשרה והדרכה שוטפות במהלך ביצועו, מאפשרות לכל בעל תפקיד באשר הוא לבצע את תפקידו בצורה נכונה וטובה, ולהגביר את איכות הטיפול שיוענק על ידו<sup>69</sup>.

דברים אלו עלו הן מתוך ניסיונם של חברי ועדת המשנה, כמו גם מתוך שיחות ומפגשים שקיימה הוועדה עם גורמים שונים בשטח ובמטה.

הדברים קיבלו אף ביטוי בדוח ועדת לנגרמן משנת 1988<sup>70</sup> אשר קבע את הצורך ב"הכנת תוכנית להכשרת כוח אדם מקצועי בתחומים השונים ודאגה לביצועה", ובקביעת: "תקנה המחייבת את כל העובדים המקצועיים בפנימיות (כולל מנהלים) להשתתף בהשתלמויות בתקופת עבודתם. תוכנית ההשתלמויות תיקבע על ידי רשות מרכזית שתפקד על הכשרתם של עובדי הפנימיות ועל הקמת מסגרות השתלמות קבועות עבורה".

כן קיבלו הדברים ביטוי בדוח ועדת המומחים לקביעת סטנדרטים לפנימיות משנת 1995, אשר בפרק כוח האדם שבו התייחס לשני הנושאים של הכשרה והדרכה<sup>71</sup> וקבע סטנדרטים בעניינם.

כך גם, מסקר פנימיות שבוצע בשנת 1999<sup>72</sup> עולה כי כ-40% מהמנהלים שרואיינו במסגרתו מדווחים על בעיות של הדרכה והכשרה של צוות. בקרב הפנימיות במגזר היהודי באחוז גבוה יותר של פנימיות חינוכיות לעומת הסוגים האחרים דווח על בעיות הדרכה והכשרה של צוות. רוב המנהלים ציינו בין הבעיות שמתייחסות לכוח אדם את נושא ההדרכה וההכשרה של צוות.

הדברים זכו לחיזוק גם בביקורים שקיימה ועדת המשנה במסגרות פנימיות, בשיחות שקיימה עם גורמים שונים וביניהם: אומנים, אנשי צוות בפנימיות ומנהליו ובמפגשים שקיימה עם בעלי תפקידים שונים במשרד. כל אלו הדגישו את הצורך להביא לחיזוק ולהגברה של ההכשרה וההדרכה הניתנות לגורמים השונים הפועלים במערכת, שכפי הנראה חשים, לפחות בחלקם, כי לא נעשה די במישור זה. זאת, עוד בטרם נחקקה הצעת החוק. עם חיקוקה

<sup>69</sup> ר' למשל בעניין זה האמור בסקר פנימיות, לעיל ה"ש 46, בעמ' 5: "היבטים מבניים המהווים תנאי לקיום הפעילות בפנימייה הינם כוח אדם והתקציב. היקף כוח האדם ומאפייניו (ותק, השכלה, הכשרה) משפיעים על תהליכי הטיפול ואיכות הטיפול בפנימייה... חוסר ניסיון, חוסר הכשרה מתאימה ותחלופה גבוהה של אנשי צוות עשויים אף הם להשפיע על יכולת הצוות להתמודד עם בעיות החניכים".

<sup>70</sup> דוח הוועדה לבדיקת מצב הילדים בפנימיות (אוקטובר 1988), בעמ' 25, 28.

<sup>71</sup> דוח ועדת המומחים לקביעת סטנדרטים לפנימיות, לעיל, ה"ש 62, בעמ' 38-44.

<sup>72</sup> סקר פנימיות ר' לעיל, ה"ש 46.

של הצעת החוק יידרש לקיים הכשרה והדרכה נאותות כדי לקיים למידה מסודרת של הוראותיה ותכניה. נוסף על כך, מלבד הכשרה הנוגעת להטמעת הצעת החוק והוראותיה, הרי שמכוח הצעת החוק יחויב המשרד בהעמדת מנגנונים ברורים ואחידים אשר יבטיחו הכשרה והדרכה נאותות לכל גורם הנמנה בהצעה כמחויב בקבלתן. בכך, יש לקוות, תסייע ההצעה בהנעת תהליך של התוויית מדיניות אחידה ושיטתית בנוגע לתחום זה, ולו בכל הנוגע למינימום המתחייב מיישמו.

## 5.8.2 הדרכה

ועדת המשנה הכירה במהלך עבודתה בחשיבות המכרעת של קיום הדרכות **שוטפות** לאנשי הצוות השונים במסגרות ההשמה. הוועדה זיהתה את ההדרכה ככלי מרכזי הפועל **במישור איכות הטיפול** – שיפור יכולות ומיומנויות בעל התפקיד הפועל בשטח. זאת באמצעות גיבוש פתרונות לבעיות המתהוות במהלך העבודה, ובזמן אמת, חיזוק מיומנויות ויכולות המאותרות על ידי המדריך אותו כדורשות חיזוק, העמקת הידע בצורה שוטפת באשר לעבודתו השוטפת וכן באמצעות הצבת תמיכה נפשית שוטפת עבורו, החיונית במיוחד במצבים מעין אלו הנוגעים למערך ההשמה שבהם נחשף בעל התפקיד לחוויות שונות המותירות חותמם בקרב.

ועדת המשנה דנה בהיבט נוסף המתקשר לעתים לנושא ההדרכה הוא היבט הבקרה. בעניין זה נשמעו בקרב חבריה דעות מגוונות: חלק מן החברים סברו כי להדרכה תפקיד חשוב **במישור הבקרה**. אלו זיהו את ההדרכה כאחד מן הכלים החשובים ביותר המעניקים לגורם המדריך ובאמצעותו למנהל האחראי עליו בקרה שוטפת על בעלי התפקידים הפועלים בשטח, בהקנותה אינדיקציות שוטפות על אודות איכות הטיפול שמעניק אותו בעל תפקיד, ההתקדמות במיומנותיו ובאיכות הטיפול שהוא מעניק, אירועים חריגים הפוקדים את זירת התפקיד שעליה הוא אחראי ואופן התמודדותו עימם, משברים הנחווים על ידי בעל התפקיד ועוד. הואיל והמערכת פועלת ממילא באילוצי משאבים קשים ומנגנוני הפיקוח במערכת אינם מאפשרים כיום בקרה בתדירות מספקת, סברו המחזיקים בגישה זו כי קיימת חשיבות רבה להכיר בהדרכה כאחד ממנגנוני הבקרה במערכת ולהשקיע בפיתוחה ובהעמדתה. מן הצד השני, סברו חלק אחר מן החברים כי אין מקום לקשור בין ההדרכה לבקרה, וכי המדובר בשני כלים שונים, המכוונים למטרות שונות, ושהקישור ביניהם פוגע בביצוע כל אחת מן המטרות כשלעצמה. לשיטתם של אלו ההדרכה היא בבחינת מסגרת למידה אישית של איש צוות במסגרת ההשמה ומתקיימות מגוון סיבות להבחין בינה ובין הבקרה, וביניהן: ההדרכה ניתנת לעתים על ידי גורמים מחוץ למערכת, ההדרכה נהנית מסודיות מסוימת, אשר חיונית לשם הבטחת הדרכה טובה ומקדמת, ההדרכה מתמקדת בתרומה לפרט המודרך, ולא בתרומה הכללית למסגרת ועוד.

ועדת המשנה מבקשת להדגיש את חשיבות ההדרכה וההכשרה השוטפות דווקא בתקופה זו, על רקע ההפרטה המתהווה של שירותי הרווחה, על רקע הקיצוצים הרבים בתקציבי המשרד ועל רקע העלייה המצערת בהתמודדות עם ילדים בעלי חסכים וצרכים מוגברים.

ההשקעה בהדרכה ובהכשרה היא בגדר השקעה אשר תהא לה השלכה רבה על העתיד. גם אם בעת הקנייתן לא נצפות תוצאותיהן באופן מיידי – אין לראותן כפחותות בחשיבותן. נהפוך הוא – הן מהוות אחד הכלים היותר חשובים שעומדים לרשות המערכת להבטחת איכות הטיפול הניתן על ידה בעתות אלה<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> ור' בעניין זה **דוח ועדת המומחים לקביעת סטנדרטים לפנימיות, לעיל**, ה"ש 62, בעמ' 37: **"להבדלים בין התמורה המתקבלת מכוח אדם מקצועי ומיומן המסוגל לענות על הציפיות המופנות אליו לבין זו המתקבלת מכוח אדם לא מתאים יש השפעה על גורלם של צעירים רבים, וגם מחירים הכלכלי לטווח קצר וארוך אינו עומד בשום פרופורציה לתוספת הנדרשת עבור תשלום שכרם של עובדים בעלי כישורים גבוהים, השכלה הולמת וניסיון"**.

### 5.8.3 כוח אדם המחייב התייחסות מיוחדת

א. **אומנים:** בנושא ההכשרה וההדרכה מבקשת ועדת המשנה ליתן תשומת לב מיוחדת לנושא ההכשרה וההדרכה של האומנים.

אף כי כיום מקבלים אומנים הכשרה ראשונית במסגרת תוכנית במ"ה, הרי שהאומנים, במובחן מאנשי הצוות בפנימייה, אינם מהווים חלק מיחידה גדולה יותר של השמה חוץ ביתית בדומה לפנימייה, ובשל כך באופן אינהרנטי נהנים מפחות אינטראקציה יומיומית עם אנשי מקצוע וניהול היכולים לסייע להם במילוי משימתם. מבחינה זו הם בודדים יותר ועל כן זקוקים במידה רבה יותר להכשרה ולהדרכה מוכוונות.

נראה כי קיים מקום לשים דגש מיוחד על יישום חובות ההדרכה וההכשרה השוטפות ביחס אליהם, במיוחד בעידן של הפרטה שבו קיימת הבחנה בין הרשות האחראית לביצוע ההדרכה וההכשרה לבין זו המפקחת על ביצוען. יתרה מכך, יש להבטיח כי בהסכמים עם הגורמים המפעילים יובא נושא זה לידי ביטוי ויהווה תנאי לקבלת אחריות על הפעלת מערך של אומנים.

ב. **מדריכים:** במסגרת דיון בנושא ההכשרה וההדרכה נחשפה ועדת המשנה לקושי נוסף המחייב תשומת לב מיוחדת והוא הקושי הנוגע לכוח האדם של המדריכים בפנימיית<sup>74</sup>. תפקיד זה סובל מתחלופה גבוהה יחסית, הקשורה במגוון משתנים וביניהם: דימוי התפקיד, השכר והתנאים הסוציאליים שבצידו, היעדר התמחות ועוד. התחלופה הרבה של המדריכים עשויה לפגוע בראש ובראשונה בילדים, הסובלים מחוויות פרידה מרובות מדמויות משמעותיות בחייהם.

הקשיים הנצפים בגיוס כוח אדם של מדריכים משפיעים אף על איכות כוח אדם זה וכישוריו. עובדה זו מחייבת יתר תשומת לב לסוגיית ההכשרה וההדרכה של המדריכים במטרה להבטיח כי איכות הטיפול שיעניקו לא תיפול מזו המצופה מהם על-פי כל סטנדרט מקצועי או חוקי.

בנוסף, במסגרת הבניית פתרון לנושא תחלופתם הגבוהה של המדריכים ממליצה ועדת המשנה ליתן תשומת לב מיוחדת לנושא ההכשרה וההדרכה, אשר יש בו כדי להשפיע על פיתוח מומחיות לתפקיד זה ובכך להשפיע אף על הדימוי המקצועי שלו.

### 5.8.4 הכשרה והדרכה בהצעת החוק

האמור לעיל מקבל ביטוי בסעיף 82 להצעה שעניינו בסוגיה זו.

בסעיף זה מתייחסת ועדת המשנה לכל הגורמים במערכת שזוהו על ידה ככאלו שיש להבטיח כי יקבלו הדרכה והכשרה שוטפות, ואת הגורמים האחראים על יישום הדרכות והכשרות אלו. ההצעה הולכת אחר העיקרון המנחה שלפיו אינה נכנסת למבנה הארגוני של דרכי הקניית ההכשרות וההדרכות והעמדתן, אלא מתמקדת בערובות שיבטיחו את התקיימותן והן שלוש: קביעת החובה להעניקן, קביעת הגורם האחראי להעניקן והגורם המפקח עליו, וקביעת חובת התקנת תקנות לשם ביצוען.

בהתאם לכך קובעת ועדת המשנה את הקביעות הבאות בסעיף 82 להצעה:

א. **מתוך הכרה בחשיבותן של הכשרה והדרכה מתאימות להבטחת איכות הטיפול והשירות שיינתנו לילדים בהשמה חוץ ביתית על-פי חוק זה, באחריות המשרד בעצמו או באמצעות מי מטעמו לדאוג כי יתקיימו הכשרות והדרכות לכוח האדם הפועל במסגרת מערך ההשמה החוץ ביתית, בתדירות, באיכות ובמגוון על-פי צרכי התפקיד של כל אחד מבעלי התפקידים, לרבות לפי הפירוט הבא:**

<sup>74</sup> סקר פנימיית, לעיל, ה"ש 46, בעמ' 10, וכן הערכת צרכי הילדים ודרכי ההתערבות בתשע פנימייות לילדים עד גיל 14, שם, בעמ' 30.

- 1) מנהלי גורמים מפעילים ואנשי צוותם;
  - 2) מנהלי פנימיות ואנשי צוותן;
  - 3) אומנים;
  - 4) יו"ר ועדת החלטה וחבריה;
  - 5) יו"ר ועדת ערר וחבריה;
- ב. מנהל פנימייה יהיה אחראי לקיים הכשרה והדרכה שוטפות לאנשי הצוות בפנימייה, והמפקח על הפנימייה יקיים בקרה על התקיימות אלו.
- ג. מנהל גורם מפעיל יהיה אחראי לקיים הכשרה והדרכה לאנשי הצוות בגורם המפעיל והמפקח על הגורם המפעיל יהיה אחראי על התקיימות אלו.
- ד. מבלי לגרוע מהאמור לעיל, המפקח הארצי על ההשמה החוץ ביתית יהיה אחראי לקיים הכשרה והדרכה לגורמים הבאים:
- 1) כוח האדם במערך הפיקוח על ההשמה החוץ ביתית;
  - 2) כוח האדם הקשור בתהליכי ההשמה ברשות המקומית.

### 5.8.5 המלצות לבר חקיקתיות

- יש לוודא כי נושא הפיקוח על ההדרכה וההכשרה לפרטיו יובנה לתוך מערך הפיקוח ולתוך התכנון הכולל של המשרד כפי שיבוצע על ידי האחראי על ההשמה.
- יש לחזק ההדרכה וההכשרה השוטפות לאומנים.

## 5.9 ילדים עם מוגבלויות

### 5.9.1 סעיף 23 לאמנה

סעיף 23 לאמנה קובע:

- 1" המדינות החברות מכירות בזכותו של ילד שכושרו הנפשי או הגופני לקוי ליהנות מחיים מלאים והוגנים בתנאים המבטיחים כבוד, מקדמים עצמאות ומקילים על השתתפותו הפעילה של הילד בחיי הקהילה.
2. המדינות החברות מכירות בזכותו של ילד הלוקה בכושרו לטיפול מיוחד וידאגו, במסגרת המשאבים הזמינים, להעניק לילד ולאחראים לטיפול בו את הסיוע המבוקש המתאים למצב הילד ולתנאי קיומו של ההורים או של אנשים אחרים המטפלים בילד.
3. מתוך הכרה בדרישות מיוחדות של הילד הלוקה בכושרו יינתן הסיוע המוענק בהתאם לסעיף קטן 2 חינום כל אימת שאפשר, תוך התחשבות במשאביהם הפיננסיים של ההורים או של אחרים המטפלים בילד. סיוע כאמור יתוכנן באופן שיבטיח לילד הלוקה בכושרו קבלת חינוך, גישה אפקטיבית לשירותי בריאות, שיקום, הכשרה לתעסוקה והזדמנויות בילוי בדרך העשויה להוביל להשתלבות הילד בחברה ולהתפתחותו האישית המלאה, לרבות תרבותית ורוחנית, במידה המרבית."

ועדת המשנה ביקשה ליישם את הוראות סעיף 23 לאמנה בהצעתה, ביחס לילדים עם מוגבלויות חיים במסגרות ההשמה החוץ ביתית.

החובה ליישם את זכויותיהם של ילדים עם מוגבלויות נובעת גם מן החובה ליישם את עיקרון השוויון הקבוע בסעיף 2 לאמנה. שם נקבעת חובת המדינות להבטיח לכל ילד שבתחום שיפוטן את כל הזכויות המפורטות באמנה ללא



הפליה מכל סוג שהוא, לרבות ללא הפליה מטעמי מוגבלות<sup>75</sup>. כן קשורה חובה זו קשר הדוק לעיקרון החיים, ההתפתחות וההישרדות הקבוע בסעיף 6 לאמנה, הקובע את זכותו של כל ילד כי המדינה תבטיח עד מרב המידה האפשרית את הישרדותו ואת התפתחותו. בעניין ילדים שמלכתחילה מתאפיינים בליקוי בהתפתחותם, ובמצב שעלול לסכן את המשך התפתחותם ולעתים אף את הישרדותם אם לא יזכו לטיפול מתאים, מקבלת חובת המדינה בהקשר זה חשיבות מיוחדת.

אוכלוסיית הילדים עם מוגבלויות החיה במסגרות ההשמה מגוונת ביותר וכוללת ילדים בעלי פיגור שכלי, ילדים בעלי מוגבלויות גופניות, חושיות נפשיות ועוד.

ילדים אלו מטופלים כיום על ידי מגוון גורמים במשרד העבודה והרווחה וביניהם: האגף לטיפול באדם המפגר, אגף השיקום והשירות לילד ולנוער. כמו כן, מטופלים הם על ידי משרד החינוך, בין היתר באמצעות האגף לחינוך המיוחד ועל ידי המינהל לחינוך התיישבותי וכן על ידי משרד הבריאות.

אף אם לא ניתן להתייחס לקבוצת אוכלוסייה זו כמקשה אחת בשל גיוונה הרב, הכירה ועדת המשנה בשני מכנים המשותפים לכל חבריה: הפגיעות המיוחדת של האוכלוסייה, המיתוספת לפגיעות המאפיינת ממילא את אוכלוסיית ילדי ההשמה, והצרכים הייחודיים לאוכלוסייה זו המחייבים יצירת מענים והתאמות ייחודיים שיתאמו אותם<sup>76</sup>. כן הכירה ועדת המשנה בחשיבות שתבטיח לכל ילד עם צרכים מיוחדים החי במסגרת של השמה חוץ ביתית את זכויותיו, תהא המסגרת שבה הוא חי אשר תהא, ותהא כפיפותה למשרד או לאגף זה או אחר במשרד אשר תהא.

בהכירה באלו ביקשה ועדת המשנה בהצעת החוק ראשית להצהיר על קיומה של השונות ועל הצורך ביצירת ההתאמות המתחייבות ממנה ושנית, ליצור מנגנונים אשר יחייבו את המדינה להעמיד את ההתאמות המתבקשות.

ועדת המשנה לא כללה בין חבריה מומחים בתחום הילדים עם המוגבלויות. כמו כן, מפאת משאביה המצומצמים לא היה בידה להעמיק דיונה בתחום זה, וכן חשה כי בלא מומחים בקרבה לא תוכל ממילא למצות הדיון בתחום זה. בהתאם לכך ביקשה לקבוע אך את העקרונות שינחו את הטיפול בילדים עם מוגבלויות החיים מחוץ לביתם. לאחר קבלת עקרונות אלו יש להביא ליישומם המפורט בפועל, בשים לב לסוגי המוגבלויות השונים והמתחייב מהם.

במהלך גיבוש העקרונות שינחו ההתייחסות לנושא בהצעת החוק קיבלה ועדת המשנה תגובה מלומדת ומפורטת להצעתה מארגון "זכות<sup>77</sup>", אשר סייעה בגיבוש סעיפי ההצעה הדנים בסוגיה זו.

## 5.9.2 זכויות ילדים עם מוגבלויות בהצעת החוק

אחת מן הדילמות המאפיינת כל עיסוק בעניינים של אנשים עם מוגבלויות נוגעת למתח שבין הרצון להבטיח עבורם שוויון במימוש זכויותיהם מחד, ובמסגרת זו, הצורך לעמוד על ייחודיותם, לבין הרצון שלא להחריגם, על מנת שלא לפגוע בשילובם בחברה מאידך.

על רקע מציאות שבה מתקיימת הפליה של אנשים עם מוגבלויות, ובכלל זה גם של ילדים עם מוגבלויות, אי יצירת התייחסות מיוחדת לצורכיהם של ילדים אלו עלולה לפגוע בסיכוייהם ליהנות משוויון זכויות כאמור. מנגד, מסר השילוב בחברה הוא אחד מן המסרים העיקריים המושמעים ומיושמים כיום ביחס לילדים עם מוגבלויות. התייחסות נפרדת לילדים עם מוגבלויות בהגדרה מוציאה אותם מן הכלל, ועלולה לסתור מסר זה.

<sup>75</sup> בנוסח המקורי של האמנה נעשה שימוש במונח disabled אשר תורגם בסעיף 2 ל"זכות" על אף שנראה שהיה מקום לעשות בסעיף זה שימוש במונח "מוגבלות" או במונח "לקוי בכושרו" בהתאם לתרגום שנעשה בסעיף 23 לאמנה.

<sup>76</sup> בעניין זה ניתן לעיין למשל בדוח שנתי 47 של מבקר המדינה (1997) בעניין "דיוור חוץ ביתי לנכים ולמוגבלים – סדרי ניהול ופיקוח", בעמ' 534-524.

<sup>77</sup> "זכות", המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות, עמותה, מכתבה של היועצת המשפטית עו"ד נטע דגן לוועדת המשנה מיום 18.4.02.

באיזון שבין שתי מגמות אלו בחרה ועדת המשנה לייחד מקום נפרד לזכויותיהם של ילדים עם מוגבלויות, ובמסגרתו לשים דגש על זכותם לשוויון ביישום זכויותיהם. במקום זה, כמפורט מטה, עיגנה ועדת המשנה את החובה הכללית ליצור התאמות עבור ילדים אלו כדי להבטיח זכויותיהם. יחד עם זאת, מלבד במקום זה ובמספר הוראות נוספות לא מצאה ועדת המשנה לנכון לייחד הוראות נפרדות לאוכלוסייה זו בכל הקשר והקשר. זאת, מכמה נימוקים:

- ההוראה הכללית בנושא מכסה את כל ההתאמות שיש ליצור בשל כלליותה;
- הרצון שלא להחריג קבוצה זו יתר על המידה;
- באיזון הכללי שבין מגוון האוכלוסיות החיות בהשמה, ואשר ההצעה חלה עליהן, היה על ועדת המשנה לאזן בין ההוראות הכלליות בחוק להוראות המתייחסות לאוכלוסיות ייחודיות שעליהן הוא חל. בהתאם לכך, בשלושה מקומות מרכזיים בהצעה, נתנה ועדת המשנה ביטוי לאמור, כמפורט מטה.

### 5.9.2.1 הזכות להתאמה בין מסגרת ההשמה לצרכים

סעיף 20 להצעה עניינו בזכויות ילדים עם מוגבלויות. סעיף זה קובע:

**“זכותו של כל ילד עם מוגבלות שנקבע לגביו כי טובתו מחייבת את השמתו מחוץ לביתו, שהשמתו תהיה במסגרת השמה חוץ ביתית שתספק לו את מכלול צרכיו ותדאג למימוש זכויותיו בשים לב למוגבלותו ולהתאמות במסגרת ככל שיידרשו, ותוך חתירה לבחירה במסגרת השמה אשר תאפשר נגישותו לשירותים התואמים את מוגבלותו, והכל ברוח עקרונות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ”ח – 1988.”**

סעיף זה פותח בקביעת קהל היעד שאליו הוא מופנה – הוא קהל היעד של הילדים עם המוגבלויות שבעניינם נקבע כי טובתם מחייבת הוצאתם מביתם. בהגדרת תחולה זו מבקש הסעיף להדגיש את החשיבות לבחון ביחס לכל ילד וילד עם מוגבלות את הצורך וההכרח להוציאו מביתו כדי להבטיח את טובתו. על אף שדברים אלו יפים ביחס לכל ילד, הרי שביחס לילדים עם מוגבלויות קיים חשש כי לא נעשה די כדי למנוע את הוצאתם מבתיהם, והסעיף מכוון להגברת ההשקעה הן ברמת השירותים והאמצעים, לילד ולהוריו, והן ברמת שיקול הדעת המקצועי, במטרה לצמצם היכן שניתן הוצאה של ילדים מבתיהם שלא לצורך או בטרם עת.

לגבי אותם ילדים שקיים הכרח להוציאם מבתיהם כדי להבטיח את טובתם, קובע סעיף זה את זכותם היסודית שהשמתם תהא במסגרת המותאמת לצרכיהם המיוחדים, וכן את זכותם כי מסגרת זו תאפשר נגישותם לשירותים התואמים את מוגבלותם. מסגרות ההשמה אינן מסוגלות תמיד לספק את מכלול השירותים שלהם נדרש ילד עם מוגבלות, ומכאן חשיבות נגישותן לשירותים אלו גם מחוץ למסגרת. כמו כן, מכוח עיקרון השילוב, ככל שניתן לשלב ילדים עם מוגבלויות בפנימיות שאינן מתייחדות לאוכלוסייה זו, רצוי הדבר. שילובם כאמור מחייב על כן התאמות בתוך הפנימייה אך גם נגישות לשירותים מחוצה לה. בין היתר, חשוב להזכיר בהקשר זה גם את חשיבות שילובם של ילדים עם מוגבלויות השוהים בפנימיות במערכת החינוך הרגילה, בין כזו הפועלת בתוך הפנימייה ובין מחוצה לה. הגשמת זכותם להשתלבות במערכת החינוך הרגילה מחייבת אף היא הקצאה ראויה של משאבים לשם העמדת התאמות לפי הנדרש, והעמדתן בפועל, כמו גם את נגישותה של הפנימייה למסגרות חינוך הקיימות בקהילה בסמוך אליה.

בנוסף, מעגן הסעיף את החובה לפעול בכל הנוגע להשמת ילדים עם מוגבלויות על-פי עקרונות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ”ח – 1998. עקרונות אלו עולים בקנה אחד עם הוראות סעיף 23 לאמנה הנזכר מעלה, ומוסיפים עליהם.

הסעיף, ככל סעיף בהצעת החוק, כפוף גם לעיקרון טובת הילד, ומשכך, כמובן שחובת המדינה לספק מסגרת שתתאים למכלול זכויות הילד, צרכיו והאינטרסים שלו.

### 5.9.2.2 פרק י”ב להצעת החוק: השמה חוץ ביתית לילדים עם מוגבלויות

סעיף 20 להצעה מעגן כאמור את זכותם של ילדים עם מוגבלויות למסגרת השמה אשר תהלום את צרכיהם. פרק י”ב להצעה מעגן את חבות המדינה כלפי ילדים עם מוגבלויות, בכל הנוגע למימוש זכותם זו.

פרק זה עוסק בשלושה היבטים של החובה:

**א. החובה להעמיד מצאי הולם של מסגרות השמה:**

**סעיף 77** להצעת החוק קובע:

**“המדינה תפעל להעמדת מצאי הולם של מסגרות השמה לילדים עם מוגבלויות, באופן שיענה על מגוון צרכי הילדים עם המוגבלויות, בכמות ובמגוון לפיהם.**

**בין היתר יעודד השר לשם כך פעולות איתור, גיוס והכשרת אומנים וכן פעולות פיתוח והקמה של מסגרות השמה אחרות לפי הצורך.”**

בסעיף זה מבקשת ועדת המשנה לחייב את המדינה להתאים לכל ילד עם מוגבלות את מסגרת ההשמה ההולמת את צרכיו. בכך מיושמת חבות המדינה למילוי צרכי כל ילד, יהיו מאפייניו וצרכיו אשר יהיו.

הסעיף כולל גם חלק אופרטיבי שתכליתו להדגיש כי במסגרת מימוש החבות יש לפתח מסגרות שאינן קיימות כיום כלל או שאינן קיימות בכמות מספקת. כך, מעוגנת חובה אופרטיבית להגדיל את מאגר משפחות האומנה לילדים עם מוגבלויות. בעניין זה חשוב לעמוד על הקשר שבין סעיף זה לסעיף אחר בהצעה:

סעיף 36 להצעה קובע את העיקרון הכללי ולפיו יש לאפשר לכל ילד בהשמה לחיות ככל שניתן במסגרת קרובי משפחתו ואם לא ניתן הדבר – במסגרת הדומה ככל שניתן למסגרת משפחתית. כמו כן יש לאפשר ככל שניתן השמה המאפשרת שילוב בקהילה.

סעיף זה, על אף שכללי הוא וחל על כל ילד בהשמה, חל ביתר שאת על ילדים עם מוגבלויות, ומיישם את הוראות האמנה ואף את רוח עקרונות חוק השוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. כך מיישם הסעיף את אחד מן ההיבטים של עיקרון ההתפתחות וההישרדות הקבוע בסעיף 6 לאמנה, וכן את מחויבות המדינה להבטיח לילדים עם מוגבלויות השתלבות בחברה והתפתחות אישית מלאה, במידה המרבית, כאמור בסיפא לסעיף 23(2) לאמנה. כן מיישם הסעיף את מחויבות המדינה על-פי סעיף 23(1) לאמנה, לאפשר לילדים עם מוגבלויות למצות זכותם ליהנות מחיים המקדמים עצמאות ומקילים על השתתפותם הפעילה בחיי הקהילה. כמו כן מיישם הסעיף את הוראת סעיף 7א(ב) לחוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ”ט – 1969 (להלן: **“חוק הסעד”**) הקובעת כי **“בקביעת סוג הסידור החוץ ביתי תיתן ועדת האבחון עדיפות לדירור של המפגר בקהילה”**.

בנושא זה עומדת עו”ד נטע דגן, היועצת המשפטית של ארגון “בזכות”, במכתבה לוועדה על הבדל הקיים בין ילדים עם מוגבלות לילדים שאינם בעלי מוגבלויות באופן הבא:

**“אכן, גם ילדים ללא מוגבלות רצוי שיגורו בקהילה, כאמור בסעיף 18 להצעה [הכוונה לסעיף 36 להצעה בנוסחה כיום – ת.פ.א]; אולם, ילד עם מוגבלות, אשר חי בילדותו במוסד, יתקשה ללמוד בגיל מבוגר התנהגות נורמטיבית, אשר תאפשר לו לחיות בקהילה. בנוסף, בארץ אנשים עם מוגבלות עדיין מופנים כדבר שבשגרה למוסדות (כאמור בדוח הוועדה הציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא: זכויות אנשים עם מוגבלויות, בעמ’ 62); הסיכון בהפניה למוסד, במקום לדירור בקהילה, גדל כאשר מדובר באדם שחי בפנימייה בילדותו. כמוכן, שיקולים אלה אינם חלים לגבי ילדים ללא מוגבלות. מכאן החשיבות המיוחדת שבעיגון זכות לגור במסגרת נורמטיבית כשעסקין בילדים עם מוגבלות.”**

לאור הדברים האמורים מבקשת ועדת המשנה להדגיש את הצורך ביישום הוליסטי של ההצעה ביחס לילדים עם מוגבלויות המביא בחשבון את החבות המיוחדת שחבה המדינה כלפיהם בשל צרכיהם המיוחדים, בין היתר בשים לב ליישום הוראות סעיף 36 להצעה ביחס לאוכלוסייה זו. בהתאם לאמור, יש לפעול להשמתם של ילדים עם מוגבלויות בקרב קרובי משפחתם, כמו גם לפעול לפיתוחן של מסגרות הדומות ככל שניתן למסגרת משפחתית עבור אוכלוסייה זו. נוסף על כך, יש לפעול לקידום פיתוחן של מסגרות אלו בקהילה, ולא מחוצה לה או במרוחק ממנה, ולקדם העברתן של מסגרות המיועדות לילדים עם מוגבלויות ונמצאות בריחוק מן הקהילה אל תוך הקהילה.

בעניין זה ממליצה ועדת המשנה שהמשרד יקיים בחינה מעמיקה של מצאי מסגרות ההשמה העומדות לרשותו אל מול צרכי הילדים בעלי המוגבלויות ואל מול העקרונות המקובלים כיום ביחס לטיפול בילדים עם מוגבלויות, ויפעל לשם העמדת מסגרות שיתאמו הצרכים והעקרונות כאמור.

ב. **התאמת עשייה מכוח הצעת החוק לצרכים המיוחדים של כל ילד עם מוגבלות: סעיף 78** להצעת החוק קובע:

**“כל פעולה, החלטה, מתן שירותים ומימוש זכויות לפי חוק זה ייעשו בהתאם לצרכיו המיוחדים של ילד עם מוגבלות, ולעקרונות העומדים בבסיס חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ”ח – 1988”.**

סעיף זה מבטא את ההכרה בצורך ליצור התאמות לילדים עם מוגבלויות כדי לאפשר הנאתם המקסימלית מזכויותיהם. התאמות אלו חלות בכל הנושאים: החלטות, פעולות ושירותים. בעת עריכתן יש לפעול לאור העקרונות הקבועים בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, שבמרכזם עיקרון השוויון.

ג. **תקנות:** ועדת המשנה היתה מודעת לכך שלשם התאמת הוראות החוק לאנשים עם מוגבלויות נדרש לערוך התאמות ייחודיות במגוון הקשרים. כך למשל יש לקיים הכשרות ייחודיות לאומנים ולאנשי מקצוע השונים במסגרות ההשמה. כן יש להתאים את התשלומים בהקשרים השונים לעלויות הגבוהות הנובעות מיצירת ההתאמות, ועוד. בידי הוועדה לא היו המשאבים ואף לא המומחיות אשר יאפשרו יצירת התאמות בכל הקשר והקשר לעניין זה. חברי ועדת המשנה גם לא סברו כי נכון לכלול את כל ההתאמות המתבקשות בחקיקה ראשית. בהתאם לכך, ועל מנת להבטיח את ביצוע ההתאמות הלכה למעשה, קבעה ועדת המשנה בסעיף 79 להצעתה את חובת השר להתקין תקנות מתאימות בעניין, כפי שעולה מנוסח הסעיף:

**“א. השר יתקין תקנות המתייחסות לשינויים ולהתאמות שיש לערוך לשם ביצוע הוראות חוק זה ביחס לילדים עם מוגבלויות באופן כללי ועל-פי סוג מוגבלותם.”**

ב. **לעניין זה ייועץ השר בטרם התקנת התקנות עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ועם ארגונים ציבוריים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות.”**

ד. **סעיפים נוספים:** במקומות שונים בהצעה מתייחסות הוראותיה לפרמטר של “צרכים” כפרמטר המחייב התאמות או התייחסות מיוחדת. כל אימת שנעשה שימוש במונח זה בהצעה, הרי שיש לפרשו ככולל אף צרכים מיוחדים, ומכוח פירוש זה ניתן לגזור אף דרישה להתאמות ייחודיות התואמות את הצרכים המיוחדים. כך למשל, קובע סעיף 13(ב) הדין בזכות ההשתתפות את החובה להתאים את שמיעת הילד בין היתר לצרכיו. כך גם למשל, נדרשת ההערכה הראשונית המבוצעת בנושא ילד עם הגיעו למסגרת ההשמה להתייחס גם לצרכיו, וכך גם ההערכה השנתית בעניינו (סעיפים 147 ו-148 בהתאמה). בנוסף, במספר מקומות בהצעת החוק מתבצעת הפניה מפורשת ל“צרכים מיוחדים”. כך למשל בסעיף 15 הדין בזכות למידע, הקובע חובה להתאים את אופן מסירת המידע גם לצרכים מיוחדים, וכך גם בעניין הכנת ילד לדיון בוועדת החלטה שיש להתאימה גם לצרכיו המיוחדים (סעיף 27(ב)(2) להצעה).

### 5.9.3 ילדים בעלי פיגור שכלי

המצב המשפטי בעניין ילדים בעלי פיגור שכלי שונה מן המצב המשפטי בעניין ילדים עם מוגבלויות אחרות. זאת בשל קיומו של חוק ייחודי הדין במגוון היבטים הנוגעים לילדים בעלי פיגור שכלי הוא חוק הסעד. חוק זה מסדיר בין היתר גם היבטים הנוגעים להשמתו החוץ ביתית של ילד מפגר (ר' במיוחד הוראת סעיף 7א, שעניינה ב“זכות לסידור חוץ ביתי ולסידור יומי”). ועדת המשנה היתה מודעת לקיומו של חוק זה ואף למנגנוני ההשמה הקבועים בו (ועדת האבחון).

בעניין זה סברה הוועדה, **מבלי לגרוע מהוראות חוק הסעד**, כי קיימת חשיבות רבה בהחלת הוראות הצעת החוק גם על ילדים מפגרים. זאת, בהכרה כי ילדים אלו מועדים במידה רבה יותר מילדים ללא מוגבלויות לסבול מהפרה

קשה של זכויותיהם<sup>78</sup>. מכאן החשיבות שבעיגון זכויותיהם הכלליות והייחודיות בהקשר המסוים של ההשמה. זאת גם מכיוון שראתה חשיבות רבה בהחלת מערכות התכנון, המעקב והבקרה החלות על כלל ילדי ההשמה, על ילדים אלו, בשינויים המחויבים מכוח חוק הסעד.

הצורך להחיל הצעת החוק על ילדים אלו נתחזק גם נוכח המציאות שאליה נחשפה ועדת המשנה, שבמסגרתה פועלים מגוון רחב של גורמים בעניינם של ילדים אלו, והחשש שבשל פועלם של גופים כה רבים עלולים הילדים "ליפול בין הכיסאות" ולצאת נפסדים ממצב זה.

בעניין זה ממליצים חברי ועדת המשנה למשרד לקיים בחינה מקיפה של מכלול בעלי התפקידים והסמכויות הפועלים במשרד ומחוצה לו באשר לילדים מפגרים ואת מערכות התיאום ושיתוף הפעולה ביניהם.

ויובה: החלת הצעת החוק על ילדים בעלי פיגור שכלי אינה באה לגרוע מהוראות חוק הסעד. משכך, על המשרד לקיים דיון בהתאמות הנדרשות בהצעת החוק על מנת שתוכל לחול על ילדים בעלי פיגור שכלי באופן שיוכל ליהנותם בלבד ולא לגרוע מזכויותיהם ומהסדרים החלים עליהם מכוח חוק הסעד.

#### 5.9.4 ביקור בפנימייה לילדים עם מוגבלויות

במסגרת משאביה המצומצמים עלה בידי ועדת המשנה לקיים רק יום סיור אחד בפנימיות. יחד עם זאת, במסגרת יום זה ביקשו חברי ועדת המשנה לבקר בפנימייה המיועדת לילדים עם מוגבלויות. החברים ביקרו במסגרת הסיור בפנימיית "עלה" בירושלים ונפגשו בה עם מנכ"ל ארגון "עלה" ועם צוות הפנימייה. בפנימייה זו שוהים ילדים בעלי פיגור שכלי עמוק ובעלי נכויות קשות.

בביקור זה עמדה ועדת המשנה מקרוב אחר היבטים ייחודיים המאפיינים פנימיות לילדים בעלי מוגבלויות קשות. לאחר עיבוד הסיור חשה הוועדה כי היבטים הייחודיים המאפיינים את חיי הילדים בפנימיות מסוג זה שבו ביקרה מצריכים בחינה מעמיקה ומקצועית שאין ביכולתה לקיים. זאת בין היתר בהיעדר אנשי מקצוע מתחומים מתאימים בוועדת המשנה (ובפרט מתחום הבריאות).

יחד עם זאת, משנחשפה ועדת המשנה לקשיים ולייחודיות המתקיימת בפנימיות אלו, מבקשת היא להמליץ למשרד לקיים בחינה מעמיקה של אלו, במטרה ליצור הסדרות אשר יבטיחו את זכויותיהם של הילדים השוהים במסגרות אלו, ילדים שגם כך חיים במציאות קשה.

בין הסוגיות שהועלו בפני ועדת המשנה במהלך סיורים אלו, שבעניינן יש לקיים בחינה מעמיקה, ניתן למנות את הסוגיות הבאות: יצירת תיאום בין משרדי הממשלה והיחידות השונות בהם, האחראיות על ילדים אלו (משרד הבריאות, משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה), הסדרת היבטים ייחודיים של נושא האפוסטרופסות והאחריות היומיומית לפעולות בעניין ילדים אלו, שמצבם מצריך התערבויות בריאותיות שוטפות, הגדרת המסגרות שבהן שוהים ילדים אלו (מוסד רפואי, פנימייה, אחר), הגדרת תפקידי המסגרות ומאפייניהן בשים לב בין היתר לעיקרון הנורמליזציה, גיל הילדים שלהם מיועדות המסגרות, מסגרות המשך לילדים שבגרו מבחינת גילם אך לא בהכרח מבחינת תפקודם וקביעת סטנדרטים באשר לשירותים ולטיפולים שיש להעניק לילדים אלו בכל תחומי חייהם, אשר יתאמו את צוריהם ואת המקובל בתחומים המקצועיים הרלבנטיים ביחס לשירותים אלו, והעמדת משאבים ראויים לנתינתם בפועל.

#### 5.9.5 המלצות לבר חקיקתיות

- ועדת המשנה ממליצה למשרד לקיים בחינה מעמיקה של מכלול היבטים הנוגעים ליישום ולהבטחת זכויות ילדים בעלי מוגבלויות החיים במסגרות השמה חוץ ביתיות. במסגרת בחינה זו ממליצה ועדת המשנה לשתף

<sup>78</sup> להמחשת נושא הפרות של זכויות ילדים עם פיגור שכלי ניתן לעיין למשל בדברים המובאים בדוח שנתי 38 של מבקר המדינה – 1990 בנושא "מעונות האגף לטיפול במפגר" בעמ' 472-483 וכן בדוח שנתי 43 של מבקר המדינה – 1993 בנושא "פיקוח על מעונות למפגרים – ציבוריים ופרטיים", בעמ' 465-474.

את מגוון הגורמים הרלבנטיים לטיפול בילדים אלו וביניהם אנשי מקצוע מתחום הבריאות והחינוך, נציגי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות ונציגי ארגונים ציבוריים הפועלים למען קידום זכויות ילדים אלו. כן ממליצה ועדת המשנה כי הבחינה תכלול התייחסות מיוחדת לאוכלוסיות ייחודיות בקרב אוכלוסיית הילדים עם המוגבלויות, לצורכיהם ולאופן יצירת מענים הולמים עבורם על ידי המערכת.

בין היתר מומלץ כי במסגרת בחינה זו ייבחן גם מצאי מסגרות ההשמה העומדות לרשות המשרד אל מול צרכי הילדים בעלי המוגבלויות ואל מול העקרונות המקובלים כיום ביחס לטיפול בילדים עם מוגבלויות, לשם העמדת מסגרות שיתאמו הצרכים והעקרונות כאמור.

- ועדת המשנה ממליצה למשרד לקיים בחינה של חלוקת התפקידים והסמכויות הקיימת כיום בין מגוון הגורמים האחראים בתוך המשרד ומחוצה לו למגוון הילדים בעלי המוגבלויות. זאת במטרה להסדיר ולייעל את מכלול ההיבטים הנוגעים לטיפול בילדים אלו, ולהבטיח את זכויותיהם בצורה היעילה והטובה ביותר. זאת גם מתוך מטרה למנוע "נפילה בין הכיסאות" של ילדים אלו בכל הרמות, לרבות ברמת התכנון, ברמת המעקב והבקרה וברמת מתן השירותים והאכיפה. בעניין זה מומלץ לקיים את הבחינה גם עם גופים חיצוניים למשרד כגון גופים ממשרד החינוך וממשרד הבריאות, נציגי הנציבות וכן עם נציגי ארגונים ציבוריים הפועלים בתחום.

להרחבה על אודות המצב העובדתי והמשפטי הקיים בכל הנוגע להשמת ילדים עם מוגבלויות מחוץ לביתם ניתן לעיין בפרקים 9 ו-10 לנייר העבודה בנושא פנימיות ילדים שהוגש לוועדת המשנה על ידי עו"ד מיטל (פלד) בן־דניאל<sup>79</sup>.

## 6. תהליכי הטמעת החוק ויישומו

לאחר חקיקת הצעת החוק המוצעת בדוח זה יהיה לדעת ועדת המשנה צורך לנקוט במספר פעולות על מנת להביא ליישומה המלא והנכון. בפרק זה מבקשת ועדת המשנה להצביע על הפעולות העיקריות הנדרשות לדעתה להתבצע במסגרת תהליכי הטמעת החוק ויישומו הלכה למעשה.

### 6.1 תקנות

לאורך הצעת החוק נקבעו מספר רב של תחומים שבעניינם יידרש השר להתקין תקנות. חלק מן התחומים מוכרים למשרד ומעוגנים במידה זו או אחרת גם בהוראות התע"ס. באשר לאלו תידרש בחינה מחודשת לאור הצעת החוק. תחומים אחרים הם תחומי עיסוק חדשים אשר לא זכו לכל עיגון חוקי או מינהלי עד לכתיבת הצעת החוק ומצריכים הם בחינה מקיפה יותר.

בעניין זה מבקשת ועדת המשנה להמליץ על הקמתו של צוות אשר יהיה אחראי לגיבוש התקנות בנושאים השונים. צוות זה יוועץ עם אנשי מקצוע ובעלי תפקידים שונים לפי ההקשר והעניין. מומלץ כי בצוות זה יהיו שותפים גם נציגי ארגונים וולונטריים הפועלים בתחום, וכן נציגים מוועדת המשנה אשר הכינה את הצעת החוק.

### 6.2 תהליכי הערכה

הצעת החוק כוללת מנגנונים ותהליכים שונים, בחלקם קיימים, שזכו לעדכון ולבחינה מחודשת ובחלקם חדשים. מומלץ כי בצד הפעלת תהליכים ומנגנונים אלו, במסגרת יישום החוק, ייערכו על ידי המשרד תהליכי הערכה מסודרים באשר לאיכותם ולהצלחתם, ביחס למשתנים שונים כפי שייקבעו. בין התהליכים והמנגנונים שאליהם ניתן להתייחס בהקשר זה ניתן לציין את תהליכי קבלת ההחלטות, ועדת ההחלטה, נושא התייעוד, נושא מנגנוני התלונה, המפקח הארצי על ההשמה והאחראי הארצי על ההשמה ופועלם, ועוד.

### 6.3 השלמת דיונים בסוגיות נלוות לחוק על פי ההמלצות הלבר חקיקתיות

הפרקים השונים שהובאו בדוח זה, כמו גם דברי ההסבר לסעיפי הצעת החוק, כוללים המלצות לבר חקיקתיות אשר נלוות להצעה. יישום המלצות אלו ישפיע בהכרח גם על יישום ההצעה כולה ועל כן יש לראותו כחלק מתהליכי יישומה.

### 6.4 הכשרה בנושא הצעת החוק ותכניה

האמור מעלה בפרק 5.8.1 לדוח ביחס לחשיבות ההכשרה מתחזק ביתר שאת ביחס להצעת החוק ולתכניה: הצעת החוק מהווה גוף ידע – בחלקו מוכר ובחלקו חדש – שיש ללומדו על מנת להבינו ולהביא להעלאת המודעות בעניינו וליישומו בפועל.

בלא הכשרה ראויה ולמידה של הוראות החוק לכשיתקבל, לא יוכל החוק להשיג את יעדיו ואף קיים חשש בהקשרים מסוימים כי יישום בלתי מלומד ומושכל של הוראותיו עלול לגרום לנזקים. כך במיוחד בכל הנוגע לנושא השתתפות ילדים בהליכים שונים הנוגעים לחייהם. יצירת השתתפות נכונה של ילדים, שיש בה את ההכוונה הראויה, את מתן הידע המתאים בצורה רגישה ומבוקרת, את היכולת להקשיב בדרך מותאמת לכשרים המתפתחים של הילדים, המכבדת את הילד ומעניקה לו תחושת מעורבות אמיתית, מחייבת הכשרה מתאימה. לא כל בעל תפקיד במערכת נהנה באופן טבעי מכישורים ויכולות לנושא זה ועל כן נדרשת לגביו הכשרה מתאימה. חלק מאנשי המקצוע הפועלים בשטח, הביעו רצון עז לקבל הכשרה מתאימה בנושא זה על מנת לצמצם את רתיעתם מיישום העיקרון ולשפר את מיומנותם בהפעלת ההשתתפות. גם הכשרה בנושא תוכנית טיפול – בנייתה והפעלתה – חיונית לשם קידום הפעלתו הנכונה של כלי זה.

בהתאם לכך, ממליצה ועדת המשנה כי כבר עתה ועד לחיקוק הצעת החוק תיערך תוכנית שתיושם לשם קיום תהליכי למידה מסודרים של תכנים המעוגנים בהצעה, אשר יש להם רלבנטיות רבה עוד בטרם נחקקה ההצעה. זאת, הואיל והם מעוגנים בהוראות האמנה וכן כוללים הם בחלקם עולמות תוכן אשר יש בנחיצותם וברציוותם הכרה גם בקרב הגורמים המטפלים הפועלים במערך ההשמה. בעניין זה יפה שעה אחת קודם ואין צורך לחכות לחוק על מנת להכיר בחשיבות ההכשרה והלמידה של תכנים אלו.

בנוסף, עם חיקוק הצעת החוק קיים מקום לתכנן מראש ולקיים תהליכי למידה מסודרים של ההצעה על חלקיה השונים בקרב הגורמים השונים הפועלים במערכת ההשמה, תוך שימת הדגשים המתאימים באשר לכל גורם ביחס לחלקים בהצעה הנוגעים לו במיוחד.

בעניין זה מומלץ גם להביא בחשבון את הצורך בהתאמת תהליכי ההטמעה של החוק למגזרים השונים הנדרשים להפעילו, ולמאפייניהם הייחודיים.



## 7. נושאים נוספים לבחינה ולהסדרה

כאמור בדוח זה ועדת המשנה עבדה במסגרת לוחות זמנים מצומצמים ואף נאלצה במהלך השנה האחרונה לעבודתה לקטוע את עבודתה באופן בלתי מתוכנן, בשל קיצוץ במשאבי הוועדה. כך, לא הספיקה ועדת המשנה לדון בכל הסוגיות אשר קיוותה לדון בהן. בין אלו סוגיות הנלוות או נובעות מתוך עבודתה הנוגעות בעיקר למערך הפנימיית אשר בו דנה במהלך השנה האחרונה לעבודתה אשר נקטעה כאמור, וסוגיות נוספות שבהן כלל לא דנה.

על מנת להשלים את תמונת ההסדרה הראויה למערך ההשמה מצאה ועדת המשנה לנכון לפרט בפרק זה (7.1) את הסוגיות אשר לדעתה מומלץ לקיים בעניין דיון נוסף. במסגרת דיון זה יש לבחון הסוגיות לאור הצעת החוק ולאור הוראות האמנה, ולבדוק האם קיים צורך להסדרתן בחוק, בין במסגרת הצעת החוק ובין בחוקים אחרים. כן מפורטות בפרק זה (7.2) סוגיות אשר ועדת המשנה לא הספיקה להידרש להן כלל, המשיקות לעבודתה, ואשר בעניין מתחייבת בחינה מקיפה.

### 7.1 סוגיות נלוות ומשלימות להצעת החוק

#### 7.1.1 המלצות הוועדה לעניין תקנות הפיקוח על המעונות

חוק הפיקוח על המעונות מעגן מספר הסדרות הנוגעות לילדי ההשמה החוץ ביתית. כמפורט בדוח, המדובר בהסדרות חלקיות ביותר ובלתי עדכניות ברובן. נוכח מצב זה ולאור הצעת החוק המקיפה שערכה, קבעה ועדת המשנה בהצעתה כי הוראות חוק הפיקוח על המעונות לא יחולו לאחר חיקוק הצעתה על ילדי ההשמה החוץ ביתית. מכלול הסוגיות שהוסדרו בחוק הפיקוח נכללו בהצעת החוק באופן התואם את רוחה ואת עקרונותיה. מכיוון שכך לא נותר מקום להחלת חוק הפיקוח על ילדי ההשמה החוץ ביתית.

להשלמת התמונה, נדרשה ועדת המשנה להתייחס גם לתקנות שהותקנו מכוח חוק הפיקוח על המעונות. המדובר במספר תקנות המשלימות התייחסות להיבטים הנוגעים לחיי ילדי ההשמה החוץ ביתית הנמצאים בפנימיות. תקנות אלו, ככל שיוסיפו לעמוד על כן, יידרשו לעבור שינוי ולו מכוח הצורך להתקין כתקנות לחוק ההשמה החוץ ביתית של ילדים, לאור היעדר תחולתו של חוק הפיקוח על ילדי ההשמה החוץ ביתית.

הואיל ולא היה באפשרותה של ועדת המשנה לקיים דיונים מעמיקים במגוון הסוגיות שאליהן מתייחסות התקנות, עיגנה, כמפורט בדוח, עקרונות אשר צריכים להנחות גם תקנות שיתייחסו לתכנים המוסדרים בהצעתה. על אף האמור, ביקשה להעלות מספר התייחסויות לתקנות.

בהקשר זה חשוב להפנות ל**סעיף 3 לאמנה** הקובע את עיקרון טובת הילד, ובמסגרתו מתייחס **ס"ק (3)** במישורן לסוגיות הנדונות בתקנות. במסגרת זו קושר הסעיף קשר ישיר בין טובת הילד לבין סוגיות כוח האדם, הבטיחות, הבריאות והפיקוח, ומחייב את המדינות לפעול באופן ממוקד בנושאים אלו במסגרת הבטחת חבותן לטובת הילדים.

במסגרת ערכון התקנות וחידושן, על המשרד לפעול לאור סעיף זה הקובע:

**“המדינות החברות יבטיחו כי מוסדות ושירותים האחראים לטיפול או הגנה על ילדים וכיוצא באלה מתקנים יעמדו בתקנים הנקבעים בידי הרשויות המוסמכות בפרט בתחום הבטיחות, הבריאות, מספר עובדיהם וכשירותם, והפיקוח הנאות.”**

על אף שעניינו של הסעיף באכיפה, הרי שמכוחו ניתן לעמוד על:

- חובת הרשויות המוסמכות (במקרה זה – המשרד) לקבוע תקנים וסטנדרטים באשר לטיפול בילדים במוסדות ובמסגרת שירותים הניתנים על ידי המשרד או באחריותו;

- על התקנים להתייחס למגוון תחומים וביניהם: תחום הבטיחות, הבריאות, תקני כוח האדם, כשירות כוח האדם והפיקוח;
- על המשרד לאכוף הלכה למעשה את התקנים והסטנדרטים שיקבע ביחס לתחומים המפורטים.

**ועדת המשנה ממליצה, כי לאור המלצותיה המפורטות מטה, ולאור הצעת החוק, יבחן המשרד את התקנות השונות ויקבע לגבי כל אחת מהן את הדרך הראויה להסדרתה לאחר חיקוק חוק ההשמה החוץ ביתית של ילדים. זאת הן במישור הטכני – בחינה האם עדיין מתקיים צורך בתקינתה ובאיזה אופן – והן במישור המהותי המתייחס לתכניה ולצורך לעדכןם לאור הצעת החוק<sup>80</sup>.**

להלן תפורט התייחסות ועדת המשנה לתקנות השונות לחוק הפיקוח על המעונות.

### **7.1.1.1 תקנות הפיקוח על מעונות (תקן עובדי מעונות לילדים והכשרתם ותנאי כשירותם של מנהלי מעונות לילדים), תשל"ז – 1977**

תקנות אלו, בהתאם לשמן, קובעות את התייחסות המשרד לנושא כוח האדם הפועל במסגרות ההשמה מסוג של "מעון המיועד לילדים שתפוסתו 6 ילדים או יותר" (תקנה 1).

#### **ועדת המשנה מבקשת להמליץ את ההמלצות הבאות ביחס לתקנות אלו:**

1. יש להרחיב תחולת תקנות אלו על מנת שיחולו על כל סוגי מסגרות ההשמה לרבות אומנה, בין בתקנות נפרדות לפי מסגרת ההשמה ובין בהרחבה של התקנות הקיימות.
2. ייקבע במשרד גורם שבאחריותו להבטיח בחינה מעת לעת של סוגי המשרות הקבועות בתקנות, היקפן והגדרות כשירותן ותפקידן.
3. סוגי המשרות והיקפן יהיו תנאי בין תנאי הרישיון שיחולו על מסגרות השמה (לגבי אומנה – יחולו כתנאי בהסכם שבין הגורם המפעיל למשרד).
4. בעת קביעת התקנות יש להתאימן לסוגי הפנימיות השונות. בהקשר זה יש להתייחס הן להגדרת סיווג הפנימייה (חינוכית, שיקומית, טיפולית ופוסט אשפוזית), והן לאפשרות ליצור מנגנון (ועדת חריגים, סיווג חריג וכיו"ב), אשר יאפשר גמישות ביחס לילדים הנמצאים בפועל בפנימייה ולמאפייניהם. זאת הואיל ולא אחת נמצאים בפנימייה בעלת סיווג מסוים ילדים עם מאפיינים העונים על סיווג אחר. במצב זה עלולה הפנימייה להימצא בקושי בהעמדת מענה ראוי לצורכיהם.
5. מוצע לשקול לבטל את תקנה 13 המעגנת את סמכות השר להעניק למעון פטור זמני ביחס לדרישות התקנות, וזאת בכפוף לאמור בסעיף 4 לעיל בנושא העמדת מנגנון לחריגים. אם המנגנון שייבחר יהיה מנגנון של פטור זמני, מבקשת ועדת המשנה להצביע על הצורך לתחמו מבחינת הזמן והנימוקים בצורה מוגבלת יותר מזו שקבועה כיום בתקנות.
6. ועדת המשנה מסבה תשומת הלב לצורך לקבוע תקנים בכל הנוגע ל: העמדת איש צוות מתאים (מדריך או אחר) בשעות הלילה בפנימייה, אנשי ביטחון לפי הנדרש, אנשי מקצוע בתחומים פרא-רפואיים, אנשי מקצוע מתחום הריפוי באמנות, במוזיקה ובדיבור, אנשי מקצוע מתחום הספרנות, אנשי מקצוע בתחום הפסיכיאטרי ובתחום הייעוץ.
7. מומלץ כי התקנות ייקבעו בצורה מסודרת התייחסות אחידה לכל בעל תפקיד שתכלול את הרכיבים הבאים: תקן, כשירות והגדרות תפקיד. תנאי לקבלת כל בעל תפקיד לתפקידו צריך להיות שעמד בהוראות החוק והתקנות בעניינו.

<sup>80</sup> בעת תקינה מחודשת של התקנות ניתן להיעזר בתקנות לחוק הילדים האנגלי העוסקות בצורה מפורטת ביותר ועדכנית בהיבטים רלבנטיים. בעניין זה מומלץ לעיין בסקירת המשפט המשווה האנגלי והסקוטי, לעיל, בעמודי הפתיחה לדוח, וכן ב-Children's Homes Regulations 1991.

## 8. קיים צורך מידי לקיים בחינה של סוגי המשרות, היקפן, תנאי כשירותן ותפקידיהן על-פי סוגי מסגרות ההשמה החוץ ביתית השונות.

### 7.1.1.2 תקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), תשכ"ו – 1965

תקנות אלו מעגנות שורה ארוכה של היבטים בחיי היומיום של ילדים במסגרות השמה חוץ ביתיות. המדובר בהיבטים שגרתיים של החיים, המשליכים באופן משמעותי על איכות החיים ועל טובת הילדים במסגרות אלו. סעיפים רבים באמנה עוסקים בסוגיות הקשורות לתקנות אלו. בין הסעיפים המרכזיים שבהם חשוב לאזכר במיוחד את:

סעיף 3 – עיקרון טובת הילד; סעיף 6 – עיקרון החיים, ההתפתחות וההשרדות; סעיף 19 – הזכות להגנה מפני פגיעה; סעיף 16 – הזכות לפרטיות; סעיף 24 – הזכות לבריאות; סעיף 27 – הזכות לרמת חיים הולמת.

סעיפים אלו מקבלים כמובן גם ביטוי בהצעת החוק עצמה, אך בעת בחינת התקנות מומלץ לעיין בהם בנוסחם המקורי. באשר להצעת החוק, קצרה היריעה מלהפנות לכל הסעיפים שבה אשר לאורם יש לעדכן התקנות. באופן כללי ניתן לומר שנראה כי התקנות הקיימות מלבד היותן מיושנות נעשו מתוך תפיסת עולם שונה מזו המעוגנת בהצעה, המייחסת מקום אחר לילד ולזכויותיו. בהתאם לכך חשוב כי התקנות החדשות יותקנו מתוך תפיסת עולם השמה את הילד במרכזה, ואת טובתו וזכויותיו בכללה לנגד עיניה. כמו כן, על התקנות לבטא את הזכויות הרלבנטיות להן לפי העניין, כמו למשל הזכות להשתתפות, הזכות לפרטיות ועוד. כן על התקנות להתייחס להיבטי התייעוד, התכנון לרבות תוכנית הטיפול והבקרה המופיעים בהצעת החוק ואשר יש לתת להם ביטוי בהקשרים שונים בתקנות.

במסגרת פרויקט ההשתתפות שקיימה ועדת המשנה, ואשר פרטים לגביו מופיעים בפרק 3.3.5 לדוח זה, העלו הילדים התייחסויות רבות ומשמעותיות להיבטים המעוגנים בתקנות הנדונות. התייחסויות אלו נשקלו על ידי ועדת המשנה והיוו מקור מרכזי בגיבוש המלצותיה המפורטות להלן.

### ועדת המשנה מבקשת להמליץ את ההמלצות הבאות ביחס לתקנות אלו:

1. יש לקבוע תקנות שיחולו על כל סוגי מסגרות ההשמה לרבות אומנה, בין בתקנות נפרדות ובין בהרחבה של התקנות הקיימות.
2. **תקנה 3:** דאגה לילדים – הסעיף כולו נסוב סביב "דאגה" לילדים ולא סביב הבטחת טובתם לרבות זכויותיהם. מומלץ לעדכן הסעיף ברוח הצעת החוק ועל-פי הוראותיה.
3. **השתתפות:** יש להוסיף בתקנות התייחסות לצורך לשתף ילדים בקביעת הדרכים הראויות להבטחת ההיבטים השונים של חייהם (אוכל, ביגוד, ניקיון וכו'), כחלק מהגשמת זכותם להשתתפות בקביעת סדרי חייהם.
4. **מזון:** תקנה 3(א)(2) – מומלץ להסדיר אפשרות לקבלת מזון בשעות שבהן המטבח סגור, ובפרט בשעות הלילה. ילדים רבים העלו דרישה להסדרה שכזו. נראה כי יש מקום בנקודה זו לשקול להיענות לדרישת הילדים וזאת משני היבטים עיקריים: ראשית – במסגרת הבטחת זכותם למזון מכוח זכותם להתפתחות, לבריאות ולרמת חיים הולמת. שנית – מכוח הרצון לאפשר לילדים היכן שניתן לבטא את עצמיותם, להגביר את יכולת הבחירה והשליטה שלהם בחייהם. דווקא נושא המזון הנראה כביכול פעוט יכול ליצור שינוי משמעותי בתחושת הילדים במסגרת שבה הם חיים, וביכולתם לבטא את עצמם במסגרתה. בעניין זה מומלץ לעיין בדוח בנושא פרויקט ההשתתפות שנערך עבור ועדת המשנה ומצורף כנספח ג' לדוח זה.
5. **סדר יום:** תקנה 4 – בהקשר זה ראוי להתייחס לשתי נקודות מרכזיות:
  - א. **השתתפות:** הצורך לשתף ילדים בקביעת סדר היום במסגרת יישום זכותם להשתתפות בנושא שהוא כה יסודי בחייהם.
  - ב. **זמן חופשי:** כחלק מהניסיון להעניק לילדים מרחב בחירה ושליטה בחלק מחייהם במסגרת ההשמה, ראתה ועדת המשנה חשיבות בהעמדת פרקי זמן במשך היום שבהם לילדים האפשרות לבחור מה יעשו.

6. **קבלת ילדים לפנימייה:** תקנה 6(ב): תקנה זו קובעת הוראה ולפיה יש לקיים ועדת החלטה, דיון בבית משפט או הפעלה של סמכויות פקיד סעד בעניינו של כל ילד מתחת לגיל 12 המיועד לשהות בפנימייה יותר מחודשיים. הוראה זו נראה שאינה מתיישמת כיום הלכה למעשה לגבי כלל הילדים השוהים על בסיס וולונטרי בפנימיות. לאור מציאות זו, ולאור האמור בסעיף 8 לחוק הפיקוח, בסעיף 93 (אומנה בדיעבד) ובפרק י"ח (אומנת קרובים) להצעת החוק ובדברי ההסבר להם, מומלץ לבחון הוראה זו, תכניה ונחיצותה.
7. **שיוך דתי:** תקנה 6(ה): על התקנה לכלול גם התייחסות לאורח החיים הדתי ולא רק לדת (בהתאמה לסעיף 36(ו) להצעת החוק). כמו כן יש לבטא בתקנה את זכותו של הילד להשתתפות בהקשר זה, ואין להסתפק רק בהסכמת ההורים, האפוסטרופסים או פקיד הסעד, ובוודאי שלא בכל גיל של הילד.
8. **סביבה:** תקנה 8: בהקשר זה ניתן לבטא את ההתייחסות גם לנושא הקהילה.
9. **תקנות 18\*9:** תקנות אלו מעגנות התייחסות לשורה של היבטים של מבנה המסגרת ונוגעות במישרין בזכות הילד להתפתחות. בין ההיבטים השונים של הזכות להתפתחות ניתן לאזכר את הזכות לבטיחות (בטיחות של המבנה עצמו, מעקות, חשמל, אש, וכיו"ב) ואת הזכות לביטחון. במסגרת עדכון התקנות יש לתת הדעת בין היתר לשינוי במצב הביטחוני במדינה ולדרישות שהוא מעמיד מבחינת המבנה ואבטחת הילדים החיים בו (מקלט, גדר, שומר, תאורת יום ולילה, אמצעי כיבוי, נוהלי פעולה ודרכי מילוט בעת שריפה, טלביזיה במעגל סגור במידת הצורך וכיו"ב היבטים). כן יש לתת הדעת על השינוי במאפייני אוכלוסיית ילדי הפנימיות עם השנים, והאתגרים שהוא מעמיד בהיבט של הבטחת זכותם של הילדים להגנה, והשלכות אלו על הדרישות בתחום המבנה ואבטחתו (תאורה הולמת ושומר לילה זמין במגורים למשל). כן יש להתייחס לזכותו של הילד לתנאי חיים הולמים וראויים. בעניין זה יש להתייחס להיבטים כגון: היבטים פיזיים כגון חימום וקירור הולם התואם את עונות השנה, היבטים המכבדים את כבוד הילד ואת פרטיותו, התאמה לכשריו המתפתחים ולצרכיו של הילד על-פי התפתחותו, להיבטים סניטריים ובריאותיים וכן להיבטים אסתטיים.
10. **פרטיות:** היבטים שונים המעוגנים בתקנות אלו מתייחסים גם לזכות לפרטיות. בין אלו: החדרים במבנה, המקלחות ותאי השירותים וכן מתקני האחסון שמועמדים לרשות הילדים במסגרת ההשמה. על כל אלו לאפשר פרטיות ברמה הולמת. כמו כן חסרים בתקנות היבטים נוספים כגון התייחסות להעמדת מקום פרטי והולם שבו יוכל ילד להיפגש עם אנשים הבאים לבקרו. ילדים רבים במסגרת הפרויקט התלוננו על פגיעות רבות ומגוונות בפרטיותם. חלקן נבעו מאורח החיים במוסד (כגון: כניסה לחדר או למקלחת בלי לדפוק על הדלת תחילה, תלונה שהועלתה מספר פעמים בעניינם של אנשי צוות) וחלקן קשורות במבנה עצמו (ארונית או ארון עם מנעול, וילונות בין התאים במקלחות או דלתות לתאים, אפשרות לנעול תאי שירותים או מקלחות וכיו"ב). בעניין זה ראוי לאזן בין הצורך להבטיח אורח חיים תקין במסגרת, לרבות הבטחת ביטחון הילדים בתוכה, לבין זכותם לפרטיות ולעשות המרב על מנת שלא תיפגע זכותם לפרטיות מעבר למתחייב מן הצורך להבטיח את זכותם לביטחון ואת אורח החיים התקין במסגרת. בהקשר זה הועלתה בפרויקט טענה הקשורה בעקיפין לסוגיה, בדבר הצורך להקצות זמן מספק המאפשר לכל הילדים להתקלח בצורה הולמת ומכבדת. כן ראוי להתייחס גם לצורך לספק מים חמים בכמות מספקת (נושא הקשור כמובן גם לזכות להתפתחות ולרמת חיים הולמת). היעדר מים חמים בכמות מספקת או זמן מספק גורמים לפגיעה בפרטיות הילדים הנדרשים להתקלח לעתים יחדיו, באופן הפוגע אף בכבודם.
11. ראוי לכלול בתקנות וכן כתנאי לחידוש הרישיון התייחסות לצורך לקיים בדיקות שוטפות בדבר תקינות המתקנים השונים והמבנה, והחזקתם ברמה הולמת לכל אורך השנה.
12. **טיפול רפואי:** תקנה 21 – יש לקבוע נהלים בעניין ילדים חולים הנשארים בחדריהם ובאשר לפיקוח על מצבם. בעניין זה נשמעו תלונות של מספר ילדים על היעדר קשר עם ילדים שחולים, הותרתם בחדרם ללא השגחה וללא טיפול הולם התואם את מחלתם.
- בהקשר הרפואי ראוי אף להתייחס לתקנה 6(ג) הנוגעת לילדים החולים במחלות מדבקות. בעניין זה מומלץ כי המשרד יקיים בחינה בנושא מדיניותו ביחס לילדים אלו לרבות בכל הנוגע למסגרות השמה עבורם, לביטחון ולהבטחת טובתם ובכלל זה בריאותם. זאת, תוך התייחסות אף לצורך להבטיח את טובת הסובבים אותם

ואת בריאותם. בעת עריכת בחינה זו יש לשים לב לחובתה של המדינה לקדם את יישומה של זכותם של ילדים אלו לשוויון.

13. **תנאים רפואיים להעסקת עובדים:** – תקנה 22 – מלבד הצורך בעדכון התקנה נוכח מגוון המחלות המדבקות שהתפתחו בשנים האחרונות מלבד שחפת, ראוי לקבוע כי האישור שנדרש מן העובדים פעם בשנה יהיה על כל המחלות המדבקות ולא רק על חלקן. כמו כן יש לבחון את הצורך בהגברת הבדיקות השוטפות בהקשרים אלו ביחס לחלק מן המחלות או לכולן.

14. יש לבטל את סעיף הפטור הקבוע בתקנה 23.

15. ראוי להוסיף בתקנות חובה לשוב ולבדוק הוראותיהן מעת לעת, בנותן ביטוי לתחומי חיים המשתנים תדיר עם השינויים ברמת החיים הכללית במדינה ובמצב המדינה.

16. **קיים צורך מידי לקיים בדיקה של התקנות ולעדכן.**

### 7.1.1.3 תקנות הפיקוח על מעונות (בקשה לרישיון), תשכ"ה – 1965

תקנות אלו עניינן בהסדרת היבטים פרוצדורליים שונים של נושא הרישוי. על אף שהתקנות מתייחסות הן לרישוי אומנה והן לרישוי פנימיות, הרי שבפועל הן יושמו עד היום רק בנושא הפנימיות. בעניין זה קובעת הצעת החוק הסדרים חדשים באשר לרישוי האומנה ורישוי הפנימיות והמעונות המשפחתיים. על כן יהא צורך ליצור תקנות חדשות התואמות את הצעת החוק.

### 7.1.1.4 תקנות הפיקוח על המעונות (הודעה על החזקת ילד), תשכ"ה – 1965

סעיף 8 לחוק הפיקוח על המעונות עוסק ב"הודעה על החזקת ילד" ומטרתו לאסור השמות פרטיות שלא במסגרת המשפחה לתקופה העולה על 3 חודשים (ולילדים עם מוגבלויות – איסור מוחלט). מכוח סעיף זה הותקנו התקנות שבנדון, הבאות להסדיר היבטים טכניים של מסירת ההודעה וקבלתה. ועדת המשנה ממליצה לבחון את הוראת סעיף 8 לחוק הפיקוח על המעונות לאור ההסדרים שקבעה בהצעתה באשר לאומנה בדיעבד (סעיף 93) ואומנת קרובים (פרק י"ח), ולאור דברי ההסבר להם.

### 7.1.1.5 תקנות הפיקוח על מעונות (דרכי פיקוח), תשכ"ח – 1967

נוכח סעיפים 64-65 (דרכי פיקוח וסמכויות פיקוח) וכן סעיף 73 (תיק אישי) להצעת החוק, מומלץ לבטל תחולת תקנות אלו על ילדים בהשמה חוץ ביתית.

תקנות 5 ו-6 לגבי תיק אישי לעובדים ומאזן מבוקר יש לעגן במסגרת התקנות שידונו בעובדים ותפקידיהם.

### 7.1.1.6 תקנות הפיקוח על מעונות (פטור מרישיון לניהול מעון), התשכ"ו-1966

תחולת תקנות אלו על ילדים בהשמה חוץ ביתית תבוטל.

### 7.1.2 חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א – 1971

במסגרת הדיון בסוגיית תחולת הצעת החוק נדרשה ועדת המשנה להתייחס לשתי הוראות חוק המתייחסות לילדים אשר עניינם נדון לפי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול):

א. סעיף 4(3) לחוק הנוער (טיפול והשגחה) קובע בין היתר את האפשרות כי בית המשפט יורה על "החזקתו [של הקטין – ת.פ.א.] במעון או במעון נעול כמשמעותם בחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) התשל"א – 1971".

ב. סעיף 32 לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) קובע כי: "הממונה על המעונות רשאי להורות כי קטין המוחזק במעון או שניתן עליו צו להחזיקו במעון לפי חוק זה, יוחזק בידי משפחה אומנת שקבע לכך, ולעניין חוק זה יראו את הקטין כאילו הוחזק במעון".

ועדת המשנה היתה מודעת לכך שיש ילדים שעל-פי צו נזקקות מכוח חוק הנוער (טיפול והשגחה) הושמו במעונות הכפופים לאחריות חסות הנוער ומשמשים במקביל גם לילדים שהושמו בהם מכוח חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול). בעניין זה קיימה ועדת המשנה בנושא הילד בהליך הפלילי שפעלה בוועדה דיון ראשוני<sup>81</sup>, אך גם בידה לא עלה להשלים את הדיון.

סוגיה זו מעוררת מגוון שאלות ובעיות, בעיקר באשר לזכויות ילדי ההשמה השוהים במעונות אלו והחשש לפגיעה בהם שאינה מוצדקת. ועדת המשנה ממליצה לקיים דיון מעמיק בסוגיה זו במסגרת פורום שיכלול את נציגי מגוון הגורמים הרלבנטיים לה ובמרכזם גורמים ממשרד המשפטים, מרשות חסות הנוער ומן השירות לילד ולנוער.

בדיון זה יש לבחון את האפשרות להחיל על ילדים אלו את הצעת החוק, ואם אינה מתקיימת במלואה או בחלקה, את הצורך להסדיר את מעמדם וטובתם באופן שיעלה בקנה אחד עם הוראות האמנה. בעניין זה מבקשת ועדת המשנה להדגיש כי הוצאת ילדים אלו מתחולת הצעת החוק אינה מבטאת הכרעה מהותית כי אם רק אמצעי זהירות שבו נקטה הוועדה.

לגבי ילדים שנקבעה השמתם באומנה מכוח חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) לא היה בידי ועדת המשנה כל מידע ולא היתה שהות בידה ללמוד על אודות הסוגיה. בדומה לסוגיה הקודמת העדיפה ועדת המשנה לנהוג משנה זהירות ולא לקבוע מסמרות בסוגיה שבה לא היו בידה ידע או מומחיות מיוחדים. בהתאם לכך, בשלב זה אין הצעת החוק חלה על ילדים אלו, אך אין לראות בכך משום הכרעה מהותית, וועדת המשנה ממליצה לקיים דיון בהקדם האפשרי אף ביחס אליה.

### לסיכום, מומלץ כי המשרד ייזום דיון בשתי סוגיות:

- היש מקום להחיל את הצעת החוק על ילדים שהושמו מכוח חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) במסגרות של השמה חוץ ביתית כהגדרתן בהצעת החוק?
- היש מקום להחיל על ילדים שהושמו מכוח חוק הנוער (טיפול והשגחה) במסגרות של חסות הנוער את הצעת החוק?

### 7.1.3 קשר עם הקהילה

הקהילה נתפסה על ידי ועדת המשנה כגורם חשוב אשר יש לראות בו שותף בקידום והבטחת טובת ילדי ההשמה. אחד מנדבכי זהותו של הילד הוא הקהילה שאליה הוא משתייך – בין הקהילה הדתית, החברתית, התרבותית, הלאומית או כל קהילה אחרת. בהקשר זה ניתן להתייחס הן לקהילת הילד במקום מגורי הוריו והן לקהילה במקום מסגרת ההשמה, אשר אינה נמצאת תמיד באותו מיקום גיאוגרפי כשל הורי הילד. לקהילה יכולה להיות תרומה מגוונת הן בסיוע לשיקום הורי הילד ובכך לקידום השבתו לביתו בכפוף לטובתו והן בסיוע למגוון המטלות המוטלות על מסגרות ההשמה לסוגיהן. ועדת המשנה נתנה ביטוי למקומה של הקהילה בחיי ילדי ההשמה במספר הקשרים בהצעה. כך למשל בסעיף 36 הודן בבחירת מסגרת ההשמה, שם נקבע כי ההשמה תהיה ככל שניתן במסגרת המאפשרת שילובו בקהילה. כך גם בעקיפין בכל הנוגע להשמה חוץ ביתית לילדים עם מוגבלויות, שם מתייחסת ההצעה לעקרונות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות הכוללים התייחסות לסוגיה זו.

יחד עם זאת, לא היתה בידי ועדת המשנה שהות מספקת לקיים דיון מעמיק במכלול היבטי הסוגיה. בעניין זה מבקשת ועדת המשנה להצביע על שלוש סוגיות שאליהן נחשפה בעבודתה, ואשר לגביהן מומלץ לקיים דיון מעמיק:

א. **"ידיד קרוב"** – בדיוניה, וכן במסגרת ביקורם של נציגי ועדת המשנה באנגליה ובסקוטלנד, נחשפו חברי ועדת המשנה לצורך החשוב בהעמדת דמות קבועה אשר תשמור על קשר עם הילד במהלך תקופת חייו מחוץ לבית

<sup>81</sup> להרחבת קריאה על אודות דיון זה ניתן לעיין בדוח ועדת המשנה בנושא הקטין בהליך הפלילי, לעיל, ה"ש 20.

הוריו ולעתים אף בהמשך חייו כבגיר. דמות זו חיונית במיוחד עבור אותם ילדים אשר אינם מקיימים קשרים משמעותיים או קשרים בכלל עם הוריהם או עם בני משפחתם האחרים. בעלי המקצוע השונים שעימם בא הילד במגע לאורך תקופות חייו מחוץ לביתו מתחלפים לא אחת ולא תמיד מתקיימת רציפות של דמויות בחייו. פעמים רבות נודדים ילדם בין מסגרות השמה ואזי נדרשים הם להחליף אף את הדמויות המשמעותיות בחייהם. ועדת המשנה ביקשה למצוא פתרון אשר באמצעותו תועמד עבור הילד דמות קבועה אשר תשמש עבורו כידיד ותלווה אותו בחייו הלא פשוטים. דמות שכזו תוכל לקחת חלק באירועים משמעותיים בחייו כגון: ימי הולדת, בר מצווה, טקסי סיום, מסיבות לחגים וכיו"ב וכן תוכל לעמוד עימו בקשרים קבועים ושוטפים ולשמש עבורו כמקור לתמיכה, לחום ולקשר. בעניין זה נחשפה ועדת המשנה לאפשרויות שונות כגון: דמות של מתנדבים מקהילת מסגרת ההשמה, דמות של בעלי תפקידים שפרשו לגמלאות ונושאים בתפקיד זה, דמות של מתנדבים המוכשרים לדבר מטעם ארגון זה או אחר וכיו"ב אפשרויות. **נושא זה מפותח באנגליה, שם קיימות תקנות המתייחדות לנושא זה, ובהן כדאי לעיין בעת קביעת המודל הסופי שייבחר**<sup>82</sup>. ועדת המשנה רואה חשיבות רבה בפיתוחה וביישומה הלכה למעשה של הסוגיה, כנדבר נוסף במסגרת הפעולות הננקטות למען הענקת יציבות, קביעות ותמיכה לילדי ההשמה.

ב. **ועד חיצוני לפנימיות** – במסגרת דיוניה על אודות מנגנוני הבקרה והפיקוח השונים שניתן לקיים ביחס לפנימיות נחשפה ועדת המשנה לרעיון של הקמת ועד חיצוני לפנימיות אשר יהא בעל סמכויות בקרה ופיקוח מסוימות על הנעשה בפנימייה. ועד שכזה יכול להיות מורכב מאנשי מקצוע, אנשים מקהילת הפנימייה ועוד<sup>83</sup>.

ג. **ארגונים וולונטריים** – ארגונים וולונטריים מהווים התאגדויות חשובות הקיימות בקהילה ומקדמות אינטרסים של קבוצות מסוימות באוכלוסייה בצד קידום של ערבות הדדית של אנשים בקהילה הפועלים למען חברים בה. בקהילה קיימים מגוון ארגונים הפועלים לקידום זכויותיהם של ילדי ההשמה ולקידום טובתם. חלק מן הארגונים פועלים למטרה זו במישרין, וחלק בעקיפין, באמצעות פעולתם למען כלל ילדי ישראל או למען קבוצה מסוימת באוכלוסיית הילדים, הכוללת בחלקה אף ילדי השמה (כך למשל ארגונים הפועלים למען ילדים עם מוגבלויות או למען קבוצות עולים שונות וכיו"ב).

ארגונים אלו בעלי ידע, ניסיון, מומחיות ונגישות לקבוצות הילדים שלמענם הם פועלים ולבני משפחותיהם. ככאלו, קיימת חשיבות רבה לשלבם בעשייה לקידום זכויות ילדי ההשמה. כך למשל, כפי שהומלץ בדוח זה, רצוי לשלבם במסגרת תהליכים של גיבוש תקנות או הנחיות בעניינים שונים. כן חשוב לשלבם בעשייה הנובעת מן ההצעה למשל בכל הנוגע להקמת מנגנונים על-פיה כגון: מנגנוני תלונה.

סוגיה נוספת הקשורה לנושא זה נוגעת לנושא של תרומות מ**מפעל הפיס** – סוגיה קטנה אך חשובה זו הועלתה בפני ועדת המשנה, ונוגעת היא לאי אפשרותן של מסגרות השמה ליהנות מתרומות ממפעל הפיס בשל מעמדן וקביעת השתייכותן ביחס לרשויות המקומיות שבהן הן פועלות. בעניין זה לא היו לוועדת המשנה כלים לבחון הסוגיה, אך מומלץ כי זו תיבחן על ידי הגורמים המתאימים, כדי שילדי ההשמה ימצאו בנקודת פתיחה שווה לכלל הילדים הנהנים בדרכים שונות מתקציבי מפעל הפיס.

ברור כי מלבד הסוגיות הנזכרות קיימות סוגיות נוספות שלהן יש לייחד דיון נפרד. בעניין זה ממליצה ועדת המשנה למשרד העבודה והרווחה ולמשרד החינוך לקיים דיון ציבורי בהשתתפות נציגי הקהילה השונים – לרבות נציגי הארגונים הוולונטריים הפועלים בתוכה, ואנשי מקצוע המתמחים בתחומים רלבנטיים – על מנת לבחון את הדרכים הראויות להסדרת שיתוף הפעולה והקשר עם הקהילה בהקשר לילדי ההשמה החוץ ביתית.

<sup>82</sup> *Contact with Children Regulations 1991; Children Act 1989, Article 34; Appendix 2, Article 17*

נושא זה קיבל התייחסות גם במכתבה של "ילדים – המועצה לילד החוסה" מיום 23.5.00 לוועדת המשנה, ונדון גם במפגש שקיימו חברי ועדת המשנה עם יו"ר "ילדים – המועצה לילד החוסה" פרופ' שמעון שפירו ועם יו"ר ועדת השדולה במועצה הגב' אסתר לובוהינסקי ביום 18.4.02.

<sup>83</sup> רעיון זה הועלה במכתבה של "ילדים – המועצה לילד החוסה", **לעיל**.

## 7.2 סוגיות נוספות

ועדת המשנה מבקשת להצביע על הצורך לבחון שני נושאים המשיקים לעבודתה והם: נושא האימוץ ונושא הילדים דרי הרחוב.

### 7.2.1 ילדים דרי רחוב

אוכלוסיית הילדים דרי הרחוב היא אוכלוסייה של ילדים אשר על אף שלא הושמו ברחוב על פי החלטה של רשויות הרווחה, הרי שבשל חייהם מחוץ לביתם, מתקיימים בעניינם מאפיינים הדומים בחלקם למאפייני ילדי ההשמה החוץ ביתית.

על אף שמדובר בקבוצה מצומצמת יחסית של ילדים, סברה ועדת המשנה כי נכון לייחד לקבוצה זו דיון נפרד ולבחון הצורך והאופן הראוי להסדרת מעמדה וזכויותיה. זאת, מכיוון שמדובר בילדים שטובתם נמצאת בסיכון באופן תדיר בשל שהייתם ברחוב. כמו כן מדובר בקבוצה של ילדים אשר בעניינה לא קיימת כל חקיקה ייחודית המסדירה את מעמדם ואת זכויותיהם.

האמנה שמה דגש רחב על הצורך לעגן מעמדם וזכויותיהם של הילדים דרי הרחוב, כפי הנראה בין היתר בשל העלייה בשכיחות תופעה זו ברחבי העולם. ועדת האו"ם לזכויות הילד מצביעה באופן מפורש בדברי ההסבר למספר מסעיפי האמנה על אוכלוסייה זו ועל הצורך לייחד דיון והסדרה נפרדת למצבה. כך למשל בהתייחס לסעיפים 20<sup>84</sup> (ילדים שנשללה מהם סביבתם המשפחתית), ו-27<sup>85</sup> (זכות הילד לרמת חיים הולמת).

ועדת המשנה ממליצה לקיים דיון נפרד בסוגיה זו, בהשתתפות מגוון הגורמים הרלבנטיים לטיפול בה ממשרדי הממשלה השונים (רווחה, חינוך, בריאות ועוד) ומגוון הארגונים הפועלים למען ילדים אלו.

### 7.2.2 אימוץ

האימוץ אינו בבחינת השמה חוץ ביתית בהיותו דרך טיפול המביאה על-פי רוב (למעט במסגרת אימוץ פתוח) לניתוק מלא, משפטי ומעשי בין הילד לבין הוריו ומשפחתו, שלא מתוך כוונה להשבת הילד לביתו.

על אף האמור, בתחילת דרכה של הוועדה מופתה סוגיית האימוץ כעומדת בתווך של עבודת שתי ועדות משנה: רצף ההגנה על ילדים בסיכון והשמה חוץ ביתית. בהתאם לכך, נועדה סוגיה זו להידון בדיון משותף של ועדות משנה אלו, אלא שאלו לא הספיקו לקיים דיון זה.

אמנם בישראל קיים חוק חדש יחסית המסדיר את סוגיית האימוץ על מכלול היבטיה הוא חוק אימוץ ילדים, התשמ"א – 1981. יחד עם זאת, חוק זה נחקק לפני שנוצרה האמנה וקיים מקום לבחון את הוראותיו לאור הוראות האמנה ועקרונותיה. כמו כן במרוצת השנים שחלפו למן חיקוקו התהוו שינויים בתפיסות ובמציאות אשר יש לבחון את השלכתם על הוראותיו.

על כן מומלץ לקיים גם בהקשר זה דיון בפורום מתאים על מנת לעדכן ולהשלים את הוראות החוק הקיים בסוגיה זו, לאור הוראות האמנה והוראות הצעת החוק היכן שהן רלבנטיות.

### 7.2.3 שונות

סוגיות נוספות אשר לא עלה בידי ועדת המשנה לקיים דיון בעניינן ואשר מומלץ לקיים דיון נפרד ביחס אליהן:

1. **מעמדם הכלכלי וזכויותיהם של האומנים בתחום:** הביטוח הלאומי, מס הכנסה, וכיו"ב.

2. **תוכניות חיסכון לילדים בהשמה חוץ ביתית.**

<sup>84</sup> מדריך יוניצ'ף, לעיל, ה"ש 21 בעמ' 263.

<sup>85</sup> שם, בעמ' 355-365.



3. **גודל הפנימייה:** הצורך להגבילו.
4. **תמריצים:** מומלץ כי המשרד יקיים דיון בהשתתפות אנשי מקצוע מתאימים בשאלת הדרכים לתמרוץ גורמים שונים במערכת לעשייה על-פי יעדי המשרד והוראות הצעת החוק.
5. **אבחון:** מומלץ כי המשרד יקיים דיון בשאלת ההשמה החוץ ביתית למטרות אבחון והצורך להחיל הוראות הצעת החוק עליה. בהקשר זה יש לדון במעמד מרכזי החירום בכל הנוגע לאבחון המתקיים במסגרתם.
6. **ייצוג ילדים בוועדות החלטה ובבית משפט לנוער:** ועדת המשנה בנושא ייצוג נפרד לילדים בהליכים אזרחיים אשר פעלה בוועדה עיגנה המלצות גם בנושא ייצוגם של ילדים בבית המשפט לנוער בהליכים לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), כמו גם בהליכים בפני ועדת החלטה במצבים שבהם הדיון בוועדת החלטה מאוחר להליכים שנפתחו כבר בבית המשפט. יחד עם זאת, לא גיבשה המלצות בכל הנוגע לייצוגם של ילדים בפני ועדות החלטה כאשר לא קדם לדיון בפניהן הליך משפטי. באשר לסוגיה זו מומלץ לקיים דיון עם מגוון הגורמים הנוגעים בדבר, ולהסדירה<sup>86</sup>.
7. **תע"ס 8.9 ועדת החלטה, סעיף 4(ו):** סעיף זה להוראות התע"ס קובע בגדרי אוכלוסיית היעד לדיון בוועדת ההחלטה כל ילד עד גיל 12 שמשפחתו מבקשת להשימו בפנימייה. למיטב ידיעת חברי ועדת המשנה הוראה זו אינה מיושמת כיום כלשונה. לאור מציאות זו ולאור הוראות הצעת החוק ודברי ההסבר לה מומלץ לקיים דיון בתכניה ובנחיצותה.
8. **ילדי עובדים זרים:** הוועדה לא קיימה דיון ביחס להשלכות הצעת החוק ועקרונות האמנה על הליכי השמה חוץ ביתית הנוגעים לילדי עובדים זרים. נושא זה טרם זכה, למיטב ידיעת חברי ועדת המשנה, לדיון מעמיק ואף לא להסדרה. לאור האמור בדוח זה ובהצעת החוק מומלץ כי המשרד יקיים דיון בנושא בהקדם האפשרי על מנת להסדיר את מימוש זכויותיהם של ילדים אלו.



# חלק שני

הצעת חוק השמה חוץ ביתית של ילדים

התשס"ג – 2003



## הצעת חוק השמה חוץ ביתית של ילדים, התשס"ג – 2003

### תוכן עניינים

#### חלק I – כללי

#### פרק א' – עקרונות יסוד

151.....	מטרה.....	1.
151.....	זכויות הילד.....	2.
151.....	טובת הילד.....	3.
152.....	עקרונות במימוש זכויות ובמתן שירותים.....	4.
152.....	חובת המדינה להבטחת טובת הילד.....	5.

#### פרק ב' – השמה חוץ ביתית ומסגרותיה

152.....	השמה חוץ ביתית.....	6.
152.....	מסגרת השמה חוץ ביתית.....	7.

#### פרק ג' – זכויות ילדים בהשמה חוץ ביתית

153.....	הזכות להתפתחות.....	8.
153.....	הזכות להגנה.....	9.
153.....	הזכות לגדול בבית ההורים.....	10.
153.....	הזכות לקשר עם הורים ובני משפחה.....	11.
153.....	הזכות לרציפות וליציבות.....	12.
153.....	הזכות להשתתפות.....	13.
154.....	הזכות לזהות.....	14.
154.....	הזכות למידע.....	15.
154.....	הזכות לפרטיות.....	16.
154.....	הזכות לחינוך.....	17.
155.....	הזכות לפנאי.....	18.
155.....	הזכות להגיש תלונה.....	19.
155.....	זכויות ילדים עם מוגבלויות.....	20.

#### חלק II – השמה חוץ ביתית

#### פרק ד' – ועדת החלטה ותוכנית טיפול

157.....	ועדת החלטה.....	21.
157.....	תפקידי ועדת ההחלטה.....	22.
157.....	עילות להתכנסות ועדת החלטה.....	23.
158.....	ייזום דיון בוועדת החלטה.....	34.
159.....	הרכב ועדת החלטה.....	35.
159.....	חברי ועדת החלטה נוספים.....	26.
160.....	מוזמנים לוועדת החלטה.....	27.
160.....	מניין חוקי.....	28.
159.....	לוחות זמנים להתכנסות ועדת החלטה.....	29.
160.....	יו"ר ועדת החלטה.....	30.
160.....	סמכויות.....	31.
160.....	ערר.....	32.
161.....	מינוי ועדת ערר.....	33.
161.....	תוכנית טיפול.....	34.

<b>פרק ה' – תהליך ההשמה ומסגרותיה</b> .....	162
..... חובת העמדת מסגרת השמה	35
..... בחירת מסגרת ההשמה	36
..... תהליכי התאמת מסגרת ההשמה	37
..... דרכי השמה	38
..... מיצוי זכויות	39
..... שיוך לרשות מקומית	40
..... מסגרת השמה חסויה	41
<b>פרק ו' – הכנה, ליווי ומעקב אחר ילד בהשמה</b> .....	164
..... אחראי על ילד בהשמה	42
..... הערכה ראשונית	43
..... ביקורת תקופתית	44
..... הערכה תקופתית	45
..... הכנה להשמה ולמעבר בין מסגרות השמה	46
<b>פרק ז' – סיום השמה</b> .....	165
..... תוכנית מעבר לחזרת הילד לבית הוריו	47
..... תוכנית מעבר לשינוי במסגרת ההשמה	48
..... סיום השמה בשל אי התאמה במסגרת ההשמה	49
..... דיווח על תפקוד לקוי של מסגרת השמה	50
..... סיום השמה בדחיפות	51
..... תוכנית מעבר ממסגרת השמה בבגירות	52
..... סיוע	53
..... סיום טיפול על ידי ועדת החלטה	54
<b>פרק ח' – מעמד ההורים</b> .....	168
..... קשר ההורים עם ילדם	55
..... השתתפות הורים וקבלת מידע	56
..... הסכמות והסכמים עם ההורים	57
..... חזרה מהסכמה	58
..... אפוסטרופסות	59
<b>פרק ט' – פיקוח</b> .....	169
..... מטרות הפיקוח ויעדיו	60
..... מינוי מפקח ארצי על ההשמה החוץ ביתית	61
..... כשירות	62
..... תפקידי המפקח הארצי על ההשמה החוץ ביתית	63
..... דרכי פיקוח	64
..... סמכויות פיקוח	65
..... תחולת הפיקוח	66
<b>פרק י' – מנגנוני תלונה וביור</b> .....	171
..... מנגנון תלונה חיצוני	67
..... מנגנון תלונה פנימי	68
..... מידע לילד בדבר דרכי תלונה	69
..... מידע להורים ולאומנים בדבר דרכי תלונה	70
..... השתתפות ילדים בקביעת המנגנון	71
..... חובות פעולה	72

<b>פרק י"א – הנמקה, תיעוד ומאגר מידע</b>	172
73. תיק אישי	172
74. תיעוד והנמקה	173
75. דוחות	173
76. מאגר מידע על ההשמה החוץ ביתית	173
<b>פרק י"ב – השמה חוץ ביתית לילדים עם מוגבלויות</b>	173
77. העמדת מצאי הולם של מסגרות השמה	173
78. ביצוע לגבי ילדים עם מוגבלויות	173
79. תקנות	173
<b>פרק י"ג – בעלי תפקידים</b>	174
80. בעלי תפקידים	174
81. מינוי אחראי ארצי על ההשמה החוץ ביתית	174
82. הכשרה והדרכה	174
<b>חלק וו – אומנה</b>	
<b>פרק י"ד – פרשנות</b>	175
83. הגדרות	175
<b>פרק ט"ו – רישוי</b>	175
84. איתור אומנים והכשרתם	175
85. בקשה לשמש כאומן	175
86. הקמת מאגר רישוי לאומנה	175
87. תנאים לקבלת רישיון	175
88. הערכת כשירות לשמש כאומן	176
89. הודעה על שינוי	176
90. ביטול רישיון	176
91. חריגים באומנה	176
92. רישיון אומנה חריג	176
93. אומנה בדיעבד	177
94. תקופת רישיון	177
95. חידוש רישיון	177
<b>פרק ט"ז – מעמד האומן</b>	177
96. אחריות חובות וזכויות האומן	177
97. אמצעי משמעת	178
98. מעמד אומנים בדיונים ובהליכים	178
99. הגבלת סמכויות של אומן	178
100. שיתוף בין אומנים	179
101. תשלומים לאומנים	179
102. הסכם עם האומן	179
103. הכשרה והדרכה	179
104. ערר	179
105. מידע וסודיות לאומנים ולבני משפחתם	179

**חלק IV – אומנות ייחודיות**

106. תחולת החוק על אומנות ייחודיות..... 181

**פרק י"ז – אומנה ארוכת טווח**

107. אומנה ארוכת טווח..... 181  
 108. אומן באומנה ארוכת טווח..... 181  
 109. תנאים להשמת ילד באומנה ארוכת טווח..... 181  
 110. תשלומים ומקדמות..... 182  
 111. צו לאומנה ארוכת טווח..... 182

**פרק י"ח – אומנת קרובים**

112. הגדרות..... 182  
 113. עדיפות בבחירת השמה בתוך המשפחה..... 182  
 114. קרוב משפחה כאומן..... 182

**פרק י"ט – אומנת חירום**

115. אומנת חירום..... 182  
 116. השמה באומנת חירום..... 182  
 117. אחריות, חובות וזכויות האומן בחירום..... 183  
 118. דיון בעניינו של ילד שהושם באומנת חירום..... 183

**חלק V – פנימיות****פרק כ' – פרשנות ותחולה**

119. הגדרות..... 185  
 120. תחולה..... 185  
 121. תחולה על מעונות משפחתיים..... 185

**פרק כ"א – רישוי**

122. בקשה לרישיון פנימייה..... 185  
 123. רישיון לפנימייה..... 185  
 124. הקמת מאגר רישוי לפנימיות..... 185  
 125. פנימייה מעורבת..... 186  
 126. הודעה על שינוי..... 186  
 127. ביטול רישיון פנימייה וסגירת פנימייה..... 186  
 128. ערר..... 186  
 129. צו שיפוטי לביטול רישיון פנימייה..... 186  
 130. ביצוע..... 186  
 131. ביצוע ותקנות..... 187

**פרק כ"ב – אחריות הפנימייה**

132. אחריות וחובות הפנימייה..... 187  
 133. תשלומים לפנימייה..... 188  
 134. נוכחות ילדים בפנימייה זמינות הפנימייה..... 188  
 135. מיון כוח אדם..... 188  
 136. משפחה מארחת..... 188



**פרק כ"ג – התנהלות שוטפת של הפנימייה ואמצעי משמעת**

189.....	137	תקנון
189.....	138	אופן קביעת התקנון, הפצתו ושינויו
189.....	139	השתתפות בפנימייה
189.....	140	ליווי ילד אל הפנימייה וממנה
189.....	141	הגבלה על אמצעי משמעת
190.....	142	אמצעי טיפול והגנה מיוחדים

**פרק כ"ד – השמה בפנימייה בחירום**

190.....	143	פנימיית חירום
190.....	144	אחריות וחובות הפנימייה בחירום
190.....	145	השמה בפנימיית חירום
190.....	146	דיון בעניינו של ילד שהושם בפנימיית חירום

**פרק כ"ה – מעקב ובקרה אחר ילדים בפנימיות**

191.....	147	הערכה ראשונית
191.....	148	הערכת מצבו של הילד וצרכיו
191.....	149	מתן מענה ראוי לצרכים

**חלק VI – שונות****פרק כ"ו – שונות**

193.....	150	סודיות
193.....	151	מחקר
193.....	152	ביטוח
193.....	153	גורם מפעיל

**פרק כ"ז – פרשנות**

193.....	154	הגדרות
----------	-----	--------

**פרק כ"ח – ביצוע ותקנות**

194.....	155	חבות המדינה
194.....	156	ביצוע ותקנות
196.....	157	שמירת דינים
196.....	158	עונשין
196.....	159	תיקונים עקיפים
197.....	160	תחילה ותחולה

**תוספות**

198.....		
----------	--	--



## פרק א' – עקרונות יסוד

## 1. מטרה

- א. חוק זה מטרתו לעגן את זכויותיהם של ילדים בתהליך השמה חוץ ביתית לפי חוק זה, ואת חובת המדינה להבטיח את טובת הילדים לרבות את זכויותיהם. זאת, מתוך הכרה בפגיעותם הייחודית ובזכותם להגנה ולעזרה מיוחדות.
- ב. חוק זה נעשה מתוך הכרה בכך, שלהורים אחריות, חובה וזכות להבטיח את טובת ילדיהם לרבות את זכויותיהם.
- ג. חוק זה נעשה מתוך הכרה בכך, שזכותו הטבעית של ילד לגדול בבית הוריו, וכי רק במקרים שבהם טובת הילד מחייבת זאת יוצא ילד מבית הוריו, וחובת המדינה לסייע במימוש זכותו זו.

## 2. זכויות הילד

- א. ילד בהשמה חוץ ביתית זכאי למכלול הזכויות להן זכאי כל ילד בישראל.
- ב. מבלי לגרוע מהוראות כל דין אחר, כל פעולה או החלטה בעניינו של ילד הנוגעת להשמתו מחוץ לביתו, ייעשו תוך הבטחת מכלול זכויותיו, לרבות הבטחת הזכויות המנויות בחוק זה.

## 3. טובת הילד

- א. (1) בכל פעולה המתבצעת או החלטה המתקבלת בענינם של ילד או של ילדים על-פי חוק זה תהא טובת הילד שיקול מכריע.
- (2) בעת התנגשות בין טובתו של ילד מסוים לפי ס"ק (1) לבין טובתם של ילד או של ילדים אחרים, תהא טובת ילד זה שיקול ראשון במעלה.
- ב. בעת קביעת טובת הילד יישקלו מכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד.
- אלו יישקלו בין היתר לאור הגורמים הבאים:
- (1) רצון הילד, רגשותיו, דעותיו ועמדתו של הילד לגבי העניין הנדון;
- (2) שלומו הגופני והנפשי של הילד;
- (3) גילו של הילד וכשריו המתפתחים;
- (4) ממד הזמן בחיי הילד;
- (5) מינו של הילד, מאפייניו ותכונותיו הרלבנטיים לעניין הנדון;
- (6) ההשפעה הצפויה על חיי הילד בהווה ובעתיד כתוצאה מההחלטה או מהפעולה;
- (7) קשריו ויחסיו של הילד עם הוריו ועם אנשים משמעותיים אחרים בחייו, ושמירה על רציפות בקשרים אלו;
- (8) עמדת הורי הילד ואנשים משמעותיים אחרים בחייו על העניין הנדון;
- (9) יכולת הוריו ויכולתו כל אדם או מסגרת אחרים, הנמצאים כרלבנטיים, לענות על צרכי הילד;
- (10) הידע המקצועי הרלבנטי לעניין הנדון;
- (11) כל גורם אחר שנקבע בחיקוק כקשור לקביעת טובת הילד ביחס להחלטה או לפעולה בעניין הנדון או שיימצא כקשור לה על ידי הגורם המחליט.

ג. החלטה של בית משפט או של ועדת החלטה לפי חוק זה או לגביו תכלול הנמקה בכתב בדבר האופן שבו היא מיישמת את טובת הילד שבעניינו נעשתה, תוך פירוט ההיבטים שנשקלו בפועל בעת קבלתה בהתייחס לאמור בס"ק (ב) לעיל, והמשקל שיוחס להם בהקשר הנדון.

#### 4. עקרונות במימוש זכויות ובמתן שירותים

מימוש זכויות ומתן שירותים לילד לפי חוק זה ייעשו:

- א. תוך שמירה על כבוד הילד והגנה על פרטיותו;
- ב. תוך שמירה על שוויון בין ילד לילד בכפוף לצרכיו הייחודיים;
- ג. תוך הקפדה על יישום לוחות זמנים שנקבעו ותוך צמצום עיכובים במתן שירותים, בקבלת החלטות או בביצוע פעולות ביחס לילד;
- ד. תוך הקפדה על תכנון מוקדם של הטיפול בילד ובמשפחתו בתוכנית טיפול מפורטת ההולמת את זכויותיו ונותנת מענה לצרכיו;
- ה. תוך הקפדה על זכותו של הילד לביקורת תקופתית על החלטות המתקבלות בקשר אליו ועל פעולות המתבצעות לגביו, לרבות בנוגע למסגרת ההשמה ולהתקדמות הטיפול בו בהתאם לתוכנית הטיפול שהוכנה עבורו, ובנוגע לצורך לבצע שינויים בתוכנית;
- ו. תוך הקפדה על נימוק ותייעוד החלטות המתקבלות בקשר לילד ועל פעולות המתבצעות לגביו, והשיקולים שביסודן.

#### 5. חובת המדינה להבטחת טובת הילד

המדינה אחראית להבטחת טובת ילדים בהשמה חוץ ביתית בכל עת.

## פרק ב' – השמה חוץ ביתית ומסגרותיה

#### 6. השמה חוץ ביתית

- א. השמה חוץ ביתית היא תהליך שבו מתקבלת החלטה על ידי גורם מוסמך על-פי חוק זה להוציא ילד מבית הוריו למסגרת השמה חוץ ביתית כהגדרתה להלן, הנמשך כל עוד הילד נמצא במסגרת השמה חוץ ביתית ועד לחזרתו לבית הוריו, הגיעו לבגרות או מתן צו אימוץ לגביו.
- ב. מטרת ההשמה החוץ ביתית להבטיח את טובת הילד. ככל שהדבר ניתן, ובכפוף לטובת הילד, תיעשה ההשמה מתוך שאיפה להחזיר את הילד מוקדם ככל האפשר לבית הוריו.
- ג. ההוצאה מן הבית יכול שתהא לטווח קצר או לטווח ארוך.

#### 7. מסגרת השמה חוץ ביתית

- א. מסגרת השמה חוץ ביתית הינה חלופת בית עבור ילד שנתקבלה לגביו החלטה על ידי גורם מוסמך על-פי חוק זה להוציא מבית הוריו, והאחראית לפעול למען טובת הילד, לספק לילד את מכלול צרכיו וליישם את זכויותיו בהתאם להוראות חוק זה (להלן גם: **"מסגרת השמה"**).
- ב. מסגרות השמה חוץ ביתית כוללות בין היתר את המסגרות הבאות:
  - (1) **"אומנה"** – מסגרת השמה חוץ ביתית משפחתית של אומנים, שהושמו בה עד חמישה ילדים;
  - (2) **"מעון משפחתי"** – מסגרת השמה חוץ ביתית הפועלת במודל משפחתי עם רישיון כחוק, שהושמו בה בין שישה לשנים עשר ילדים.
  - (3) **"פנימייה"** – מסגרת השמה חוץ ביתית בעלת רישיון כחוק, שיש בה למעלה משנים עשר ילדים ושהושמו בה ילדים לפי חוק זה, ושאינה מעון משפחתי.

## פרק ג' – זכויות ילדים בהשמה חוץ ביתית

### 8. הזכות להתפתחות

זכותו של כל ילד לחיות בתנאים ובסביבה אשר יאפשרו לו, במרב המידה האפשרית, התפתחות אישית ומימוש היכולות והפוטנציאל שלו, לרבות התפתחות גופנית, נפשית, רגשית, שכלית, רוחנית, מוסרית וחברתית.

### 9. הזכות להגנה

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

### 10. הזכות לגדול בבית ההורים

א. זכותו של כל ילד שייעשה המרב, לרבות מתן שירותים ואמצעים לילד, להוריו ולקהילה, כדי למנוע את הצורך להוציאו מביתו.

ב. זכותו של כל ילד שנמצא במסגרת השמה חוץ ביתית שייעשה המרב, לרבות מתן שירותים ואמצעים לילד, להוריו ולקהילה, כדי ליצור את התנאים שיאפשרו חזרתו לבית הוריו.

### 11. הזכות לקשר עם הורים ובני משפחה

זכותו של כל ילד שנמצא במסגרת השמה חוץ ביתית להכיר את הוריו ואת בני משפחתו, ולשמור על קשר רציף ואישי עימם.

### 12. הזכות לרציפות וליציבות

א. זכותו של כל ילד, כי בעת שיוחלט על השמתו במסגרת של השמה חוץ ביתית, תובא בחשבון זכותו להשמה שתאפשר רציפות ויציבות בקשריו הרגשיים, בחינוכו, ברקעו האתני, הדתי, התרבותי והלשוני, ובמאפיינים ייחודיים אחרים שהם מנת חלקו שלו או של בני משפחתו וקהילתו.

ב. זכותו של כל ילד, כי ייעשה מאמץ מרבי למניעת העברתו בין מסגרת השמה חוץ ביתית אחת לאחרת.

### 13. הזכות להשתתפות

א. זכותו של כל ילד להביע רצונו, רגשותיו, דעותיו ועמדתו בעניין הנדון, ולהישמע בחופשיות, בכל עניין הנוגע לו.

ב. לשם מימוש זכותו של הילד להשמיע דברו ולהישמע תינתן לו הזדמנות להביע רצונו, רגשותיו, דעותיו והעמדה שגיבש בעניין הנדון באופן המותאם לגילו, לכשריו המתפתחים, לצרכיו, וככל הניתן לרצונותיו ובאופן ישיר בפני הגורם המחליט בעניינו.

למטרה זו יינתן לילד, בין היתר, גם מידע מתאים ומלא, בהתאם להוראות סעיף 15 לחוק זה.

ג. על אף האמור בס"ק (א) ו-(ב) לעיל רשאי הגורם המחליט בעניינו של ילד שלא לשמוע את הילד, מנימוקים מיוחדים שיירשמו, אם שוכנע כי תיגרם לילד פגיעה ממימוש זכותו העולה על הפגיעה שתיגרם לו משלילתה.

ד. זכותו של כל ילד כי לרצונו, לרגשותיו, לדעותיו ולעמדה שגיבש בעניין הנדון יינתן משקל ראוי בהתאם לגילו ולכשריו המתפתחים.

ה. במקום שהתקבלה החלטה בניגוד לדעתו של הילד חובה על הגורם המחליט בעניינו לנמק את החלטתו.

- ו. נדרשו בית משפט או ועדת החלטה להחליט בעניינו של ילד לפי חוק זה, יהיה יו"ר הוועדה או השופט מוסמך שלא להביא בפני מי מן הצדדים להליך או המוזמנים אליו דברים שביטא הילד לגבי רצונו, רגשותיו, דעותיו ועמדתו, כפי שהביעם, כולם או חלקם, מנימוקים מיוחדים שיירשמו, אם שוכנע כי לילד תיגרם פגיעה אילו יביא הדברים בפניהם העולה על הפגיעה שתיגרם לו אילולא יביאם כאמור.
- ז. השופט ויו"ר ועדת החלטה רשאי להביא במסגרת תיעוד ההחלטות על אודות הילד את התרשמותם מרצון הילד, רגשותיו, דעותיו ועמדותיו, גם אם פעלו כאמור בס"ק (ו) לעיל.
- ח. הגורם המחליט בעניינו של ילד יעשה כל שבאפשרותו על מנת שתמומש זכות ההשתתפות של הילד שבעניינו מתקבלת ההחלטה, והכל בכפוף לאמור בסעיפים שלעיל ובכפוף לעיקרון טובת הילד.

#### 14. הזכות לזהות

זכותו של כל ילד לשמור ולפתח במסגרת ההשמה את זהותו האישית והתרבותית, לרבות זכותו לשם, לשם משפחה, לאזרחות, לשפה, לדת ולתרבות.

#### 15. הזכות למידע

- א. זכותו של כל ילד לקבל מידע בנוגע לצרכיו, למצבו לזכויותיו ולהליכים בעניינו לרבות מידע בקשר לתוכניות הנוגעות אליו, להחלטות שנתקבלו בעניינו, למסגרת השמה שאליה הוא מיועד להגיע, למגננוני תלונה וכן לגבי זכויותיו המהותיות והדיוניות לפי חוק זה.
- ב. המידע יוסבר לילד על ידי גורם מתאים, בשפה המובנת לו ובאופן התואם את גילו, את כשריו המתפתחים ואת צרכיו המיוחדים.
- ג. על אף האמור בסעיף זה לעיל לא יימסר המידע במלואו לילד שאינו מעוניין לקבלו, או במקום ששוכנע הגורם האחראי על מסירת המידע, מנימוקים מפורטים כי:
  - (1) הילד אינו מסוגל להבין את המידע;
  - (2) לילד תיגרם פגיעה במימוש זכותו למידע העולה על הפגיעה שתיגרם לו משלילתה.

#### 16. הזכות לפרטיות

- א. זכותו של ילד בהשמה חוץ ביתית כי תישמר זכותו לפרטיות ולצנעת חייו על-פי כל דין לרבות בכל הנוגע למידע אודותיו.
  - ב. לא תתבצע האזנה לשיחות טלפון של ילד בהשמה בעת שהותו במסגרת ההשמה, אלא בתנאים ובדרך שיקבע השר בתקנות, ובהתאם להוראות כל דין.
  - ג. לא ייערך חיפוש ברשות היחיד של ילד בהשמה חוץ ביתית אלא בתנאים ובדרך שיקבע השר בתקנות, ובהתאם להוראות כל דין.
- לצרכי סעיף זה:

**"רשות היחיד של ילד בהשמה חוץ ביתית"** – לרבות חדרו של הילד במסגרת ההשמה וכל תא או מקום אשר הועמד לרשות הילד לאחסון חפציו.

#### 17. הזכות לחינוך

- א. זכותו של ילד בהשמה חוץ ביתית כי בעת בחירת מסגרת ההשמה עבורו תובא בחשבון זכותו לחינוך על-פי כל דין, וינתן משקל ראוי לאפשרותו להגשימה במסגרת ההשמה שתיבחר עבורו.
- ב. זכותו של ילד בהשמה חוץ ביתית שלא להיות מופלה במימוש זכותו לחינוך על-פי כל דין, מחמת השתייכותו למסגרת של השמה חוץ ביתית.

ג. לא יפלו מוסד חינוך או רשות מקומית תלמיד בשל השתייכותו למסגרת של השמה חוץ ביתית לרבות בכל הנוגע ל:

(1) רישום תלמיד, קבלתו או הרחקתו ממוסד חינוך;

(2) תוכנית לימודים;

(3) זכויות וחובות התלמידים במוסד החינוכי לרבות כללי המשמעת במוסד והפעלתם.

לצרכי סעיף זה **"מוסד חינוך"** – בית ספר שבו לומדים או מתחנכים באופן שיטתי יותר מעשרה תלמידים ושבו ניתן חינוך גן ילדים, חינוך יסודי או חינוך על יסודי.

#### **18. הזכות לפנאי**

על מסגרת השמה ליישם את זכותו של כל ילד לפנאי ולמנוחה, וזאת בין היתר וככל שניתן, באמצעות יצירת מגוון אפשרויות לילד ליהנות מפעילויות משחק, תרבות, ספורט ואמנות.

#### **19. הזכות להגיש תלונה**

לכל ילד הזכות להגיש תלונה באופן חופשי, בדרך אשר תואמת את כשריו המתפתחים ואת צרכיו, והכל תוך שמירה על פרטיותו, לגבי כל עניין הנוגע לו, לרבות כל עניין הנוגע להשמה או למסגרת ההשמה.

#### **20. זכויות ילדים עם מוגבלויות**

זכותו של כל ילד עם מוגבלות שנקבע לגביו כי טובתו מחייבת את השמתו מחוץ לביתו, שהשמתו תהיה במסגרת השמה חוץ ביתית שתספק לו את מכלול צרכיו ותדאג למימוש זכויותיו בשים לב למוגבלותו ולהתאמות במסגרת ככל שיידרשו, ותוך חתירה לבחירה במסגרת השמה אשר תאפשר נגישותו לשירותים התואמים את מוגבלותו, והכל ברוח עקרונות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח – 1988.





## חלק II – השמה חוץ ביתית

### פרק ד' – ועדת החלטה ותוכנית טיפול

בפרק זה – **"גורם מקצועי"** – פקיד סעד, האחראי על הילד בהשמה, עובד סוציאלי המטפל בילד או במשפחתו או מפקח על מסגרת השמה.

#### 21. ועדת החלטה

השר אחראי להקמת ועדות החלטה שתפקידן יהיה לתכנן את הטיפול בילד שנשקלת לגביו הוצאתו מביתו ובילד שכבר הוצא מביתו בלא תוכנית טיפול, ולקיים מעקב אחר ביצוע תוכנית הטיפול בעניינו, והכל בהתאם להוראות חוק זה (להלן: **"ועדות החלטה"**), וכן תמלא הוועדה תפקידים נוספים שיוטלו עליה על-פי כל דין ונוהל.

#### 22. תפקידי ועדת ההחלטה

ועדת החלטה תקיים את התפקידים הבאים:

- א. ריכוז ולימוד המידע הקשור לילד ולמשפחתו, ממגוון הגורמים אשר יש בידם מידע זה;
- ב. הערכה כוללת ומעמיקה של מצב הילד שעניינו נדון בפניה, ושל משפחתו וסביבתו, והגדרת הסוגיות שעניינן דורש מתן מענה להן על ידה;
- ג. בחינת מגוון דרכי הטיפול האפשריות, יתרונותיהן וחסרונותיהן;
- ד. החלטה על דרך הטיפול המתאימה לילד ולמשפחתו, וקביעת תוכנית טיפול בהתאם לה;
- ה. עריכת ביקורת תקופתית על מצב הילד ועל ביצוע תוכנית הטיפול בעניינו, בהתאם להוראות חוק זה.

#### 23. עילות להתכנסות ועדת ההחלטה

- א. ועדת החלטה תקיים דיון בעניינו של ילד על-פי סעיף 24 להלן כאשר מצא יו"ר הוועדה, כי נתקיימו לכאורה לגבי הילד אחד או יותר מן המצבים הבאים:
  - (1) כאשר יש מקום לשקול הוצאת ילד מביתו למסגרת של השמה חוץ ביתית;
  - (2) כאשר יש מקום לקיים לגבי ילד שהוצא מביתו למסגרת של השמה חוץ ביתית ביקורת תקופתית לפי הוראות חוק זה או כאשר מתקיים שינוי נסיבות המצדיק בחינה מחודשת של תוכנית הטיפול שלו, בטרם הגיע המועד לביקורת תקופתית בעניינו;
  - (3) כאשר יש מקום לשקול הוצאת ילד מביתו למסגרת של השמה חוץ ביתית לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך – 1960, לרבות בהליכים לפי סעיף 11 ו-12 לחוק זה, ככל הניתן לפני הוצאתו;
  - (4) כאשר הוצא ילד מביתו במסגרת הליכים לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך – 1960, לרבות בהליכי ביניים ובהליכי חירום ויש לקבוע לו תוכנית טיפול; ככל האפשר, תקבע ועדת החלטה תוכנית טיפול לילד לפני דיון בבית המשפט בדבר דרכי הטיפול שיש לנקוט לגבי הילד לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך – 1960;
  - (5) משהתקבלה החלטה של בית משפט המחייבת הכנת תוכנית טיפול או התאמתה להחלטת בית המשפט;
  - (6) כאשר הובא לידיעת רשויות הרווחה כי קיים ילד המתגורר מחוץ לביתו שלא על-פי חוק.
- ב. ועדת החלטה תקיים דיון בעניינו של ילד שיו"ר ועדת החלטה מצא לנכון לקיים לגביו דיון בוועדת החלטה.

**24. ייזום דיון בוועדת החלטה**

א. ועדת החלטה תתכנס לבקשתו של מי מן הגורמים המנויים להלן, ובלבד שמצא יו"ר הוועדה כי מתקיימת אחת או יותר מן העילות לכינוס כאמור בסעיף 23 לעיל:

- (1) גורם מקצועי כהגדרתו בפרק זה;
  - (2) חבר מחברי ועדת ההחלטה;
  - (3) ילד, לגבי עניינו הוא;
  - (4) הורה, לגבי ילדו;
  - (5) אומן, לגבי ילד שהושם אצלו בהשמה חוץ ביתית;
  - (6) הממונה על מנגנון התלונות החיצוני בהתאם לסעיף 67 לחוק זה;
  - (7) גורם אחר שיו"ר ועדת החלטה קבע שיש להיענות לבקשתו הואיל ומתקיימים לכאורה לגבי הילד נשוא הבקשה אחד או יותר מן המצבים המנויים בסעיף 23 לעיל.
- ב. (1) ניתן צו על-פי סעיף 23(א)(3) או 23(א)(4) לעיל, יפנה הגורם המקצועי ליו"ר ועדת החלטה בבקשה לכנס ועדת החלטה, וזה יכנס בתוך שבועיים ימים מיום מתן הצו.
- (2) קיבלו רשויות הרווחה דיווח כאמור בסעיף 23(א)(6) ידווחו על העניין לגורם מקצועי, וזה יפנה ליו"ר ועדת ההחלטה בהקדם האפשרי בבקשה שיקיים דיון בוועדת החלטה בעניין.
- ג. (1) הגורמים המופיעים בס"ק (א)(3)-(5) יפנו תחילה לגורם המקצועי בבקשה לקיים דיון בוועדת החלטה.
- (2) אדם שסבר כי קיים ילד שמצבו וצרכיו מצביעים לכאורה על הצורך להוציאו מביתו או על הצורך להביא עניינו של ילד המתגורר כבר מחוץ לביתו לדיון בוועדת החלטה, יכול לפנות בפנייה מנומקת לגורם מקצועי בבקשה להביא עניינו של ילד לדיון בוועדת החלטה.
- (3) קבע גורם מקצועי כי אין מקום להפנות עניין שהופנה לעיונו לפי ס"ק (1)-(2) לעיל לדיון בוועדת החלטה, יודיע על החלטתו לפונה. קבע כי יש מקום להפנותו לדיון, יביא העניין לדיון בוועדת ההחלטה, תוך יידוע הגורם המפנה בדבר.
- (4) על החלטת הגורם המקצועי שלא להביא עניינו של ילד לדיון בוועדת החלטה יכול האדם שפנה לגורם המקצועי לפנות בבקשה לעיון מחדש בבקשתו זו ליו"ר ועדת החלטה.
- (5) על החלטת יו"ר ועדת החלטה בעניין לפי ס"ק (4) ניתן להגיש ערר בהתאם להוראות סעיף 32 להלן.

ד. בקשה לכינוס ועדת החלטה תהיה בכתב, ותלווה בכל המידע והמסמכים המתאימים בכדי לאפשר החלטה ביחס לבקשה.

**25. הרכב ועדת ההחלטה**

ועדת החלטה תורכב משלושה חברים ואלו הם:

- א. עובד סוציאלי מן המחלקה לשירותים חברתיים שימונה לכך באופן קבוע על ידי מנהל המחלקה, או מנהל המחלקה בעצמו, והוא יהיה יו"ר ועדת ההחלטה;
- ב. נציג של שירותי החינוך המקומיים שימונה לכך על ידי מנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית;
- ג. נציג של שירותי בריאות הנפש ברשות המקומית שימונה לכך על ידי האחראי על שירותי בריאות הנפש ברשות המקומית.

**26. חברי ועדת החלטה נוספים**

- א. בדיון בעניינו של ילד השוהה במסגרת של השמה חוץ ביתית יהיה חבר בוועדה גם האחראי על הילד בהשמה;
- ב. בדיון בעניינו של ילד הנמצא במשמורתו או בטיפולו של פקיד סעד לחוק הנוער (טיפול והשגחה) התש"ך – 1960, או שנשקלת לגביו מעורבות של פקיד סעד כאמור, יהיה חבר גם פקיד הסעד;
- ג. בדיון בעניינם של ילדים שטרם מלאו להם שש שנים יהיו חברים בוועדה גם בעלי התפקידים הבאים במצטבר:
- (1) נציג מן התחנה לבריאות המשפחה במקום מגורי הילד;
  - (2) נציג של השירות לילד ולנוער;
  - (3) נציג השירות למען הילד.
- ד. פקיד סעד לחוק הסעד (סדרי דין בעניני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו – 1955 יהיה חבר בכל דיון לגבי ילד אשר בעניינו או בעניין הוריו מתנהל הליך בבית המשפט לענייני משפחה שבו מעורב פקיד הסעד, או כאשר לכאורה קיים מקום לערבו בהליכים כאמור ומתקיימים היבטים המשליכים על קביעת תוכנית הטיפול של הילד.
- ה. בדיון בעניינו של ילד הגר בבית הוריו והמטופל על ידי עובד סוציאלי מן המחלקה לשירותים חברתיים במקום מגוריו, יהיה חבר בוועדה גם העובד הסוציאלי המטפל בו כאמור.

**27. מוזמנים לוועדת החלטה**

- א. בסמכות ועדת החלטה, באמצעות יו"ר הוועדה, לזמן לדיוניה גורמים נוספים, אשר יש להם נגיעה לילד שעניינו נדון בפני הוועדה, בין מחמת מידע שברשותם ואשר יש בו כדי להשליך על הדיון ובין מחמת קרבתם לילד ותפקידם בחייו, וחובת הגורמים להיענות להזמנה זו ולהופיע לדיון בוועדה.
- ב. (1) ילד שעניינו נדון בוועדת החלטה זכאי להשתתף בכל דיון בוועדת החלטה הנוגע לו, והכל בהתאם להוראות חוק זה. על השתתפותו של ילד בדיוני ועדת החלטה כאמור יחולו הוראות סעיף 13 לחוק זה.
- (2) ילד שישתתף בדיוני ועדת החלטה, יקבל הכנה מתאימה לדבר, בהתאם לגילו, לכשריו המתפתחים ולצרכיו המיוחדים, ככל שישנם, מאת גורם כפי שייקבע על ידי יו"ר ועדת החלטה בטרם יתקיים הדיון בוועדה.
- (3) באחריות יו"ר ועדת החלטה לוודא כי קוימה הכנה מתאימה לילד כאמור בס"ק (2) לעיל, בטרם יופיע בפני הוועדה.
- ג. (1) הורה שעניינו של ילדו נדון בפני ועדת החלטה יהיה זכאי להשתתף במלוא דיוניה.
- (2) על אף האמור בס"ק (1) לעיל, אם שוכנעה ועדת החלטה כי במידה וישתתף ההורה בדיוניה, כולם או חלקם, תיפגע טובת הילד שעניינו נדון בפניה, ישתתף ההורה רק בחלק מדיוני הוועדה או שלא ישתתף כלל בדיוניה ורק יביע תחושותיו, דעתו ועמדתו בפניה.
- ועדת החלטה תנמק בכתב החלטתה בעניין זה.
- (3) הורה שישתתף בדיוני ועדת החלטה, יקבל הכנה מתאימה לדבר מאת העובד הסוציאלי המטפל בו.
- באחריות מרכז ועדת החלטה לוודא כי קוימה הכנה מתאימה להורה כאמור לעיל, בטרם יופיע בפני הוועדה.

- ד. ילד שעניינו נדון בפני ועדת החלטה או הורה של ילד שעניינו נדון בה רשאי לבקש מן הוועדה לזמן לדיון בעניינו של הילד אדם אשר לו תפקיד משמעותי בחייו של הילד ואשר הילד או ההורה מעוניין כי יביא בפני הוועדה את דעתו ועמדתו ביחס למצבו של הילד ולדרכי הטיפול הראויות בעניינו.
- ה. קיבל יו"ר ועדת החלטה פנייה בבקשה לזמן גורם מסוים לדיון בוועדה, ומצא לנכון שלא לזמנו, ינמק החלטתו בדבר אי זימונו בכתב.
- על אף האמור לעיל, ועדת ההחלטה שתתכנס בעניין שלשמו נתבקש גם זימון הגורם תוכל לדרוש את שמיעת הגורם בהחלטת רוב דעות של חבריה.

## 28. מניין חוקי

1. דיוני ועדת ההחלטה יתקיימו בהרכב חבריה המנויים בסעיף 25 ו־26.
2. החלטות ועדת החלטה יתקבלו ברוב דעות של חבריה המנויים בסעיפים 25 ו־26 לעיל.

## 29. לוחות זמנים להתכנסות ועדת החלטה

ועדת החלטה תתכנס בתוך 21 יום לכל היותר ממועד הפנייה לוועדה לשם התכנסותה, ותקבל החלטה בעניינו של הילד שלגביו התכנסה לכל היותר בתוך 21 יום מיום שנתכנסה בעניינו לראשונה.

## 30. יו"ר ועדת החלטה

יו"ר ועדת החלטה יהיה אחראי לכינוס ולניהול הוועדה וישיבותיה וליביצוע מלוא תפקידיה, כסדרם ובמועדם, והכל בהתאם להוראות חוק זה, ולסמכויותיו על פיו, וכפי שייקבע על ידי השר בתקנות.

## 31. סמכויות

לוועדת החלטה יהיו הסמכויות הנתונות לוועדת חקירה לפי סעיפים 9 ו־11 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט – 1968.

## 32. ערר

- א. על החלטת ועדת החלטה או על החלטת יו"ר ועדת החלטה שלא לכנס ועדת החלטה רשאים ילד שעניינו נדון בפני הוועדה, הורה הילד, ונציג מסגרת ההשמה שבה שוהה הילד, להגיש ערר לוועדת ערר, תוך שבעה ימים מיום שקיבלו את ההחלטה.
- ב. ועדת ערר תדון בעררים לגבי פגם שנפל בהליך קבלת ההחלטות בוועדת ההחלטה, לרבות פגם המתייחס לסדרי הדיון, לשלבי, לזכויות ולחובות הצדדים השונים הנוגעים לעניין על-פי דין.
- ג. ועדת ערר רשאית –

(1) לקבל את הערר ולהחזיר את העניין לוועדת החלטה לדיון נוסף, עם הוראות או בלעדיהן;

(2) להורות לוועדת החלטה לדון בעניין שבו החליט יו"ר הוועדה שלא לכנסה לדיון;

(3) לדחות את הערר.

ד. יו"ר ועדת ערר יחליט אם מתקיימות לכאורה סיבות לקיום דיון בערר בתוך 7 ימים מעת שקיבל את בקשת הערר, ויעביר את החלטתו המנומקת בעניין למגיש הערר.

ה. ועדת ערר תיתן החלטתה תוך עשרים ואחת יום מיום שהוגש הערר, זולת אם האריכה את המועד מטעמים מיוחדים שיירשמו.

ו. החלטת ועדת ערר תתקבל ברוב דעות חבריה.

ז. החלטת ועדת ערר תהיה סופית.

ח. סדרי עבודת ועדת הערר ייקבעו על ידי השר בתקנות.

**33. מינוי ועדת ערר**

- א. השר ימנה ועדות ערר.
- ב. ועדת ערר תהיה בת שלושה חברים.
- ג. חברי ועדת הערר יהיו:
  - 1) משפטן שאינו עובד מדינה ואינו עובד הרשות המקומית, הכשיר לשמש כשופט שלום ומצוי במערכת הרווחה, והוא יהיה היו"ר;
  - 2) עובד סוציאלי, פסיכולוג בעל X שנות ניסיון בטיפול בילדים ובנוער, או פסיכיאטר מומחה לילדים ולנוער שאינו עובד שירותי הרווחה ברשות המקומית או במשרד;
  - 3) בעל תפקיד בכיר במערכת הרווחה והוא יהיה פקיד סעד ראשי או ארצי לחוק הנוער, המפקח הארצי על ההשמה החוץ ביתית או האחראי הארצי על ההשמה החוץ ביתית, או מי מטעמו.
- ד. יושב ראש ועדת ערר יזמן את הוועדה.

**34. תוכנית טיפול**

- א. ילד שנקבע לגביו על ידי ועדת החלטה כי יש להעבירו למסגרת של השמה חוץ ביתית, או ילד שנמצא מחוץ לביתו בלא תוכנית טיפול וועדת החלטה קבעה כי עליו להישאר מחוץ לביתו, תכין עבורו ועדת ההחלטה עיקרי תוכנית טיפול, כהגדרתם בפרק זה.
- ב. ועדת החלטה תקבע את עיקרי תוכנית הטיפול לאחר דיון בהשתתפות הילד והוריו והיוועצות עם מוזמנים לוועדה, ומידע שיימסר לה על ידם, והכל בהתאם להוראות חוק זה.
- ג. עיקרי תוכנית הטיפול יכללו בין היתר את המרכיבים הבאים:
  - 1) מטרות תוכנית הטיפול בעניינו של הילד;
  - 2) סוג מסגרת ההשמה המתאימה לילד ומאפייניה לרבות מסגרת החינוך המיועדת עבורו, וקביעה או אישור של מסגרת ההשמה המסוימת שאליה יופנה הילד;
  - 3) משכה הצפוי של ההשמה;
  - 4) האמצעים, השירותים והפעולות שיש לבצע ולהעמיד כדי להשיג את מטרות תוכנית הטיפול, לרבות האמצעים שיש לנקוט על מנת לסייע להורים ביצירת תנאים שיאפשרו את שמירת הקשר הרציף עם ילדם ואת חזרת ילדם לביתם אם תוכנית הטיפול כוללת מטרה זו;
  - 5) מאפייני הקשר של הילד עם הוריו ומשפחתו, דרכיו ותדירותו;
  - 6) קביעת הגורם האחראי על הילד בהשמה או הגורם הזמני האחראי על הילד לפי העניין, בהתאם להוראות סעיף 42 לחוק זה;
  - 7) קביעת הגורמים האחראים לביצוע כל אחת מן הפעולות שיש לערוך במסגרת התוכנית ודרכי התיאום ביניהם;
  - 8) קביעת לוחות הזמנים להשגתן של מטרות תוכנית הטיפול, לשירותים שיש ליתן על-פי התוכנית ולפעולות שיש לבצע על-פיה, לרבות המועד לביצוע ביקורת תקופתית בעניינו של הילד בהתאם להוראות חוק זה.
- ד. עיקרי תוכנית הטיפול שקבעה הוועדה יתועדו בכתב ויאושרו בחתימת יו"ר הוועדה.
- ה. על מנת לקבל החלטה בדבר מסגרת ההשמה המסוימת המיועדת עבור הילד, תעיין ועדת ההחלטה במידע הרלבנטי למצבו ולצרכיו של הילד לרבות בדוחות הבאים אשר יוכנו על ידי אנשי מקצוע רלבנטיים על-פי הנחיית יו"ר הוועדה, לפי העניין:

- 1) דוח סוציאלי;
  - 2) דוח חינוכי;
  - 3) דוח רפואי.
- הדוחות יתייחסו גם לרצונותיו של הילד בנוגע לתוכנית הטיפול בעניינו, בתחומים השונים שלגביהם מתייחסים הדוחות.
- ו. יו"ר ועדת ההחלטה יעביר העתק מעיקרי תוכנית הטיפול של ילד שהוחלט על השמתו במסגרת של השמה חוץ ביתית למנהל מסגרת ההשמה שאליה נשלח הילד עם קביעת מסגרת ההשמה המסוימת בוועדת ההחלטה.
  - ז. 1) באחריות האחראי על הילד בהשמה להשלים את הכנת תוכנית הטיפול לילד, בהתבסס על עיקרי תוכנית הטיפול שנקבעו על ידי ועדת ההחלטה, בתוך שלושה חודשים מעת הגעת הילד למסגרת ההשמה.
  - 2) תוכנית טיפול מלאה תכלול השלמות לעיקרי תוכנית הטיפול לרבות בכל הנוגע למסגרת ההשמה המסוימת שאליה הגיע הילד, לשירותים ולפעולות שיש לנקוט ביחס לילד או ליתן לו, בין היתר בשים לב לשינויים שיתהוו, אם יתהוו בצרכי הילד בתקופה זו, ולאור ההיכרות של מסגרת ההשמה עם הילד. בתוכנית יצוינו פרטי האחראי שנקבע לילד במסגרת ההשמה.
  - ח. תוכנית טיפול מלאה תובא לאישור ועדת החלטה לא יאוחר משישה חודשים מעת הגעת הילד למסגרת ההשמה, ותיחתם על ידי יו"ר ועדת ההחלטה.

## פרק ה' – תהליך ההשמה ומסגרותיה

### 35. חובת העמדת מסגרת השמה

לכל ילד שנקבע לגביו על ידי גורם מוסמך כי יש להוציאו מביתו למסגרת של השמה חוץ ביתית, הזכות להיות מושם במסגרת השמה המתאימה לו ולתוכנית הטיפול שנקבעה עבורו.

### 36. בחירת מסגרת ההשמה

- בחירת מסגרת ההשמה עבור ילד שהוצא מביתו תיעשה בהתאם לטובתו, תוך חתירה למציאת מסגרת ההשמה המתאימה ביותר לצרכי הילד המסוים, ותוך שמירה על העקרונות הבאים:
- א. ההשמה תהיה ככל שניתן, בקרב קרובי משפחתו, ואם לא ניתן, במסגרת הדומה ככל שניתן למסגרת משפחתית;
  - ב. כאשר מתקיים צורך בהשמה חוץ ביתית של ילד ושל אחיו או אחיותיו, תיבחר ככל שניתן מסגרת השמה אשר תוכל לקלוט את כל האחים והאחיות יחדיו, ושתמנע את הצורך בהפרדתם;
  - ג. השמתו תהיה במסגרת המאפשרת לו לשמור על קשרים משמעותיים עם בני משפחתו, וככל האפשר בקרבה גיאוגרפית אליהם;
  - ד. ההשמה תהיה ככל שניתן במסגרת המאפשרת שילובו בקהילה;
  - ה. ההשמה תהיה במסגרת המאפשרת לילד ללמוד במסגרת חינוכית המתאימה לו.
  - ו. ההשמה תהיה ככל שניתן במסגרת התואמת את דתו של הילד ואת אורח החיים הדתי שלו;

### 37. תהליכי התאמת מסגרת ההשמה

- א. על מנת לוודא התאמת מסגרת השמה שנקבעה על ידי ועדת החלטה כמתאימה לצרכי הילד וטובתו, יקבל מנהל גורם מפעיל או מנהל פנימייה המיועדת לקלוט ילד מהעובד הסוציאלי האחראי על הילד מידע הרלבנטי למצבו ולצרכיו של הילד לרבות עיקרי תוכנית הטיפול של הילד והמידע המפורט בסעיף 34(ה) לעיל.
- ב. מסגרת ההשמה תוכל לבקש לקבל גם דוחות נוספים שיידרשו לה לשם בחינת התאמת המסגרת לעיקרי תוכנית הטיפול של הילד, לפי העניין.

**38. דרכי השמה**

ילד יושם במסגרת השמה חוץ ביתית באחת מן הדרכים הבאות:

- א. על-פי החלטת ועדת החלטה בהתאם להוראות חוק זה, ובהסכמת הוריו להוצאתו מהבית ולמסגרת ההשמה שהציעה ועדת החלטה.
- ב. על-פי צו שניתן על ידי בית המשפט בהתאם להוראות חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך – 1960.
- ג. על-פי החלטת פקיד סעד הפועל מכוח הוראות סעיף 11 לחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך – 1960, ובמגבלות הנקובות בסעיף זה.
- ד. היה הילד המיועד לצאת מן הבית "מפגר" כהגדרתו בחוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט – 1969, יוצא הילד מן הבית ויושם במסגרת השמה חוץ ביתית בהתאם להחלטת ועדת אבחון וועדת השמה או בצו שניתן על ידי בית המשפט בהתאם להוראות חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט – 1969.

**39. מיצוי זכויות**

מנהל מסגרת ההשמה שבה שוהה ילד בהשמה, או מנהל הגורם המפעיל כשהמסגרת מופעלת על ידי כזה, יפעל לקידום מיצוי זכויותיו של הילד בתחומי החיים השונים ועל-פי כל דין.

**40. שיוך לרשות מקומית**

ילד שנקבעה לו השמה במסגרת של השמה חוץ ביתית, יהיה זכאי לכל הזכויות, השירותים וההטבות שלהם זכאי ילד שהינו תושב הרשות המקומית שבה נמצאת מסגרת ההשמה לרבות בכל הנוגע לשיוכו למוסדות חינוכיים ברשות המקומית ולפעילויות העשרה, פנאי ונופש בה. אין באמור לעיל כדי לגרוע מכל זכות, שירות או הטבה שלהם זכאי הילד ברשות המקומית במקום מגורי הוריו בעת שהוא נמצא בבית הוריו.

**41. מסגרת השמה חסויה**

- א. מסגרת השמה חסויה היא מסגרת השמה אשר מיקומה הגיאוגרפי או פרטים מזהים אחרים הנוגעים לה חסויים מפני הורי הילד המושם בה או מפני גורמים אחרים, שנקבעו על ידי בית המשפט.
- ב. קביעת חיסיון מסגרת השמה והאנשים מפניהם תהיה חסויה תיעשה על ידי בית משפט. אין בהוראת סעיף זה כדי לגרוע מסמכויות פקיד סעד בחירום כהגדרתן בחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך – 1960.
- ג. מצאה ועדת החלטה כי קיים צורך בהשמת ילד במסגרת השמה חסויה, תפנה לפקיד סעד על מנת שיביא הבקשה לחיסיון המסגרת לאישור בית משפט. אושר חיסיון מסגרת ההשמה, יצוין הדבר בתוכנית הטיפול של הילד.
- ד. על מסגרת השמה חסויה יחולו הוראות חוק זה, בשינויים המתחייבים מתוקף היותה חסויה, והוראות בית המשפט.
- ה. ועדת החלטה הקובעת השמה במסגרת חסויה תפרט בתוכנית הטיפול של הילד המושם בה הוראות לגבי: אופן הקשר שיקיים הילד עם הוריו בעת שהותו במסגרת החסויה, הפעולות שיש לנקוט לשם הבטחת חיסיונה של מסגרת ההשמה, והגורמים שבאחריותם לנקוט בהן. כן תתייחס במקום שנדרש מתוקף החיסיון, ליישום מיוחד של הוראה או הוראות מחוק זה, והכל בהתאם להוראות בית המשפט.
- ו. הגופים הפועלים והמחליטים בהתאם לחוק זה יתנו דעתם להיות מסגרת ההשמה חסויה בפעולותיהם ובהחלטותיהם, וינקטו את כל הפעולות הנדרשות לשם שמירת חיסיונה, לרבות יידוע גורמים נוספים על חיסיון ההשמה מקום שזה נדרש.

## פרק ו' – הכנה, ליווי ומעקב אחר ילד בהשמה

### 42. אחראי על ילד בהשמה

- א. ילד אשר נקבע לגביו כי עליו לעבור למסגרת של השמה חוץ ביתית, תקבע לו ועדת החלטה בעת קבלת ההחלטה על העברתו למסגרת כאמור, בעל תפקיד אשר ישמש כאחראי עליו עד להגעתו למסגרת ההשמה (להלן: **"אחראי זמני על ילד בהשמה"**).
- ב. ילד שהושם במסגרת של השמה חוץ ביתית, ימונה לו מעת הגיעו למסגרת ההשמה עובד סוציאלי אשר ישמש כאחראי על הילד במסגרת ההשמה (להלן: **"אחראי על ילד בהשמה"**).
- ג. מנהל מסגרת ההשמה ולגבי אומנה – מנהל הגורם המפעיל, יקבע את האחראי על הילד במסגרת ההשמה, ויעביר לוועדת החלטה בסמוך להגעת הילד למסגרת ההשמה, דיווח על מינוי אחראי לילד בצירוף פרטי האחראי.
- ד. אחראי על ילד בהשמה חוץ ביתית יהיה אחראי לקיים קשר אישי ורציף עם הילד במהלך כל תקופת שהותו במסגרת ההשמה, ויעקוב אחר מצבו של הילד במסגרת ההשמה ומחוצה לה. כן יעקוב האחראי אחר יישום תוכנית הטיפול של הילד וידאג לקיום ביקורת תקופתית בעניינו, לקידום טובתו ולקיום הוראות כל דין ביחס לתפקידו זה.
- למטרה זו, בין היתר, ילווה האחראי את הילד במהלך שהותו במסגרת ההשמה ויקיים מפגשים אישיים עימו, לכל הפחות אחת לחודש, ובהתאם לתוכנית הטיפול של הילד ולמצבו. מפגשים אלו יתועדו בתיקו האישי של הילד.
- הוראות סעיף זה יחולו בהתאמה אף על אחראי זמני על ילד בהשמה.
- ה. עם הגיע הילד למסגרת ההשמה יידע האחראי על הילד את הילד בדבר היותו האחראי עליו, בדבר תפקידיו ובדבר הדרכים שבהן יכול הילד ליצור עימו קשר.
- ו. אחראי על ילד בהשמה ידווח בכתב מעת לעת למפקח הממונה על מסגרת ההשמה על מצב הילד. אופן הדיווח ועיתויו ייקבעו על ידי השר בתקנות.
- ז. נודע לאחראי על הילד בהשמה כי הילד מעוניין לסיים השמתו במסגרת ההשמה שבה הוא שוהה, יבדוק האחראי את העניין, ויביאו לדיון בוועדת החלטה אם ימצא כי קיימת הצדקה לבחון מחדש את תוכנית הטיפול של הילד.
- ח. נודע לאחראי על ילד בהשמה כי קיים חשש לטובתו של הילד במסגרת ההשמה, יפעל להסרת הגורם המסכן את טובת הילד באמצעים ובלוח הזמנים המתחייבים מן המצב. סבר כי קיים מקום לבחון את תוכנית הטיפול של הילד בעקבות האמור, יביא את עניינו של הילד לדיון בוועדת החלטה לשם בחינת התוכנית.

### 43. הערכה ראשונית

במסגרת הכנת תוכנית הטיפול של ילד שהושם במסגרת השמה, ולא יאוחר משלושה חודשים מעת קבלת הילד במסגרת ההשמה, תגבש מסגרת ההשמה הערכה לגבי הילד, יכולותיו, צרכיו ומצבו, אשר תיכלל בתוכנית הטיפול של הילד (להלן: **"הערכה ראשונית"**).

### 44. ביקורת תקופתית

א. למימוש זכותו של ילד לביקורת תקופתית על מצבו, באחריות יו"ר ועדת החלטה לכנס ועדת החלטה לשם קיום ביקורת תקופתית על מצבו של הילד שלגביו קבעה הוועדה תוכנית טיפול ועל ביצוע תוכנית הטיפול שלו.



- ב. במסגרת הביקורת ייבחנו בין היתר: מצב הילד, עד כמה מקבלים הילד, הוריו ומסגרת ההשמה, לפי העניין, את השירותים שנקבעו להם בתוכנית הטיפול, מידת התאמת מסגרת ההשמה והמסגרת החינוכית שנקבעה לילד לצרכיו וכן התקדמות הטיפול בו בהתאם לתוכנית הטיפול שהוכנה עבורו, והגשמת מטרות הטיפול כפי שהוגדרו בה.
- ג. הוועדה תבחן את הצורך בשינויים בתוכנית לאור בחינת האמור לעיל, ותקבע אותם.
- ד. ביקורת תקופתית תתבצע לפחות אחת לשנה, ובמצבים הבאים – לפחות אחת לשישה חודשים:
- 1) לגבי ילד אשר טרם מלאו לו 6 שנים;
  - 2) לגבי ילד הנמצא בשנה הראשונה לכניסתו למסגרת השמה חדשה.
- ה. על אף האמור בס"ק (ד) תקיים ועדת החלטה דיון בעניינו של ילד לפני מועד הביקורת התקופתית אם חל שינוי נסיבות המצריך בחינה מיידית של תוכנית הטיפול שנקבעה לו או אם התגלו קשיים במימוש תוכנית הטיפול המצריכים בחינתה המחודשת.

#### 45. הערכה תקופתית

- א. לקראת ביקורת תקופתית על ילד בוועדת החלטה תגבש מסגרת השמה הערכה תקופתית בדבר מצבו של הילד, צרכיו ויכולותיו (להלן: "הערכה תקופתית"), אשר תוגש לוועדת החלטה לצורך הדיון בביקורת התקופתית בעניינו.
- לגבי ילד באומנה, תגובש ההערכה התקופתית על ידי הגורם המפעיל.
- ב. במסגרת ההערכה התקופתית יובא גם דוח של האחראי על הילד בהשמה על אודות מצבו.

#### 46. הכנה להשמה ולמעבר בין מסגרות השמה

- לפני מעבר ילד למסגרת השמה חוץ ביתית, תיערך לכל הגורמים המעורבים בדבר הכנה מתאימה לשינוי, בין היתר בשים לב למשך ההשמה המתוכנן.
- דרכי ההכנה והאחראים לבצעה ייקבעו על ידי ועדת החלטה בתוכנית הטיפול של הילד.

### פרק ז' – סיום השמה

#### 47. תוכנית מעבר לחזרת הילד לבית הוריו

- א. קבעה ועדת החלטה, כי יש מקום להורות על השבת ילד לבית הוריו, תיקבע לילד תוכנית מעבר שתכלול:
- 1) לוח זמנים להשבתו לבית הוריו;
  - 2) הפעולות שיש לנקוט עד לחזרתו לרשות הוריו ולאחריה, ואת האחראים לביצוען;
  - 3) המועדים לביצוע ביקורת תקופתית בעניינו של הילד בהתאם להוראות סעיף 44 לחוק זה;
  - 4) האמצעים והשירותים שיש להעניק לילד ולמשפחתו עד לחזרתו לרשות הוריו ולאחריה, כדי לקדם את השתלבותו והישארותו בביתו;
  - 5) תהליכי ההכנה שיש לערוך לילד, להוריו ולמסגרת ההשמה, בטרם תתבצע החזרה הביתה, ולאחריה;
  - 6) תיאום המעבר עם לשכת הרווחה שבאזור מגורי הילד והעברת מידע רלבנטי לגורמים המתאימים בלשכה;
  - 7) קביעת אחראי חדש על הילד מעת הגיעו לביתו שימלא תפקידי האחראי על הילד בהשמה כהגדרתם בסעיף 42 לעיל, בהתאמה, כל עוד לא הסתיים הטיפול בילד;
  - 8) כל שינוי אחר שיש לבצע בתוכנית הטיפול של הילד.

ב. הוועדה תיידע את הגורמים האחראים לביצוע הפעולות כאמור בס"ק (א) לעיל בדבר אחריותם וכן את הגורם אשר עליו האחריות לפקח אחר ביצוע הפעולות כאמור בפועל.

#### 48. תוכנית מעבר לשינוי במסגרת ההשמה

א. קבעה ועדת החלטה כי יש מקום להורות על שינוי מסגרת ההשמה החוץ ביתית, תקבע את מסגרת ההשמה החוץ ביתית ותכלול בתוכנית הטיפול תוכנית מעבר.

ב. תוכנית המעבר תכלול:

- 1) לוח זמנים למעבר למסגרת החדשה;
- 2) הפעולות שיש לנקוט לצורך המעבר למסגרת ההשמה החדשה לרבות תיאום המעבר עם מסגרות החינוך ועם כל הגורמים הרלבנטיים המטפלים בעניינו של הילד וקביעת האחראים לביצוען של פעולות אלה;
- 3) תהליכי ההכנה שיש לערוך לילד, להוריו ולמסגרות ההשמה הקודמת והחדשה, בטרם תבצע ההעברה למסגרת החדשה;
- 4) קביעת אחראי חדש על הילד מעת הגיעו למסגרת ההשמה החדשה שימלא תפקידי האחראי על הילד בהשמה כהגדרתם בסעיף 42 לעיל.

#### 49. סיום השמה בשל אי התאמה במסגרת ההשמה

- א. אומנים המעוניינים לסיים אומנה לילד שאותו הם אומנים, ימסרו לאחראי על הילד הודעה בכתב על רצונם לעשות כן, ועל הנימוקים לדבר, בהקדם האפשרי ולפחות שלושה חודשים מראש, והאחראי יביא עניינו של הילד שאותו הם אומנים לדיון בפני ועדת החלטה.
- ב. מצא צוות פנימייה המשמשת כמסגרת השמה לילד אשר הושם במסגרתה על-פי החלטת ועדת החלטה או בית משפט, כי על אף מאמצים סבירים שנקט, אין ביכולתו להביא ליישום תוכנית הטיפול של הילד במסגרתה, וכי טובת הילד להערכתו לעבור למסגרת אחרת של השמה חוץ ביתית, יביא האחראי על הילד בהשמה את עניינו של הילד לדיון בפני ועדת החלטה.

#### 50. דיווח על תפקוד לקוי של מסגרת השמה

הסתיימה השמתו של ילד במסגרת השמה בשל נסיבות הקשורות בתפקוד לקוי של מסגרת ההשמה, תעביר ועדת החלטה דיווח לממונה על רישוי האומנה או הפנימיות, לפי העניין, לשם בחינת הצורך לערוך שינויים ברישיון המסגרת לרבות בחינת הצורך לבטלו.

#### 51. סיום השמה בדחיפות

- א. התקיימו נסיבות המחייבות הוצאת ילד ממסגרת השמה בדחיפות, ובטרם נמצאה לו מסגרת השמה חלופית, יביא מנהל מסגרת ההשמה את העניין לאישור המפקח על מסגרת ההשמה.
- ב. נתן המפקח אישור להעברת הילד ממסגרת ההשמה למסגרת אחרת, באחריות המפקח לפעול למציאת מסגרת השמה ראויה לילד ההולמת את תוכנית הטיפול בעניינו.
- ג. הוצא ילד ממסגרת השמה בדחיפות כמפורט לעיל, באחריות האחראי על הילד בהשמה להביא עניינו לדיון בוועדת החלטה ללא דיחוי.
- ד. מצא מפקח על מסגרת השמה כי נתקיימו במסגרת נסיבות המחייבות הוצאת ילדים בהשמה חוץ ביתית השוהים במסגרת בדחיפות ממנה, כולם או חלקם, יפעל להוצאתם בדחיפות כאמור, ובהתאם להוראות סעיף זה. הוצאו הילדים כאמור מפנימייה, יביא המפקח עניין המסגרת לדיון בפני השר.
- ה. אין בכל דבר האמור בפרק זה כדי לצמצם או לשלול סמכויות חירום הנתונות בידי פקיד סעד לפעול לשם הסרת סיכון מיידי לשלמו הפיזי או הנפשי של ילד, לרבות באמצעות הוצאתו המיידית ממסגרת ההשמה.

**52. תוכנית מעבר ממסגרת השמה בבגירות**

- א. כשנה לפני עזיבתו המתוכננת של ילד את מסגרת ההשמה החוץ ביתית לקראת חיי בגרות בקהילה תוכן לו תוכנית מעבר אישית, שמטרתה להכינו לחיים עצמאיים לאחר הגיעו לגיל בגירות, ולגבי ילד עם מוגבלות – שמטרתה להכינו לחיים של עצמאות מרבית וכבוד בקהילה.
- ב. תוכנית המעבר האישית תוכן על ידי האחראי על הילד תוך התייעצות עם הצוות הטיפולי והחינוכי במסגרת ההשמה, ותובא לאישור ועדת החלטה.
- ג. תוכנית המעבר תכלול, בין היתר, התייחסות לרכיבים הבאים:
- 1) הכנה נפשית ורגשית של הילד, ייעוץ והכוונה לקראת סיום שהייתו בהשמה;
  - 2) הכנה לכישורי חיים בסיסיים שלהם ידרש לאחר הגיעו לבגרות;
  - 3) הענקת מידע לרבות מידע בדבר זכויותיו עם הגיעו לגיל 18, מסגרות שאליהן יוכל להשתייך ובהן יוכל להסתייע, שירותים ותשלומים המגיעים לו על-פי חוק, ככל שמגיעים, גורמים במשרדי הממשלה השונים שעימם יוכל להיוועץ ובהם יוכל להסתייע;
  - 4) ילדים עם צרכים מיוחדים או עם מוגבלויות, או הוריהם אם הילדים אינם מסוגלים לקבל המידע, יקבלו מידע כאמור גם לגבי זכויות, שירותים ותשלומים ייחודיים המגיעים להם בהתאם למצבם;
  - 5) הכנה לשינויים שיחולו בקשר שבין הילד לבין מסגרת ההשמה שבה שהה ואנשיה, לאחר סיום ההשמה;
  - 6) הענקת מידע והסברים לילד על הגורמים במשרד או מטעמו וככל שישנם – במסגרת ההשמה אשר תפקידם יהיה לייעץ, להכווין ולהדריך את הילד מעת הגיעו לבגירות ועד הגיעו לגיל עשרים ואחת;
  - 7) לגבי ילד עם מוגבלות תתייחס התוכנית לצורך למנות לו אפוטרופוס עם הגיעו לבגרות, אם ייקבע כי מתקיים צורך שכזה, תעביר על כך ועדת ההחלטה המלצה ליועץ המשפטי לממשלה.
- ד. הילד, מסגרת ההשמה ובכפוף להחלטת האחראי על הילד בהשמה בעניין – הוריו, יהיו שותפים בהכנת תוכנית המעבר האישית.
- ה. באחריות האחראי על הילד במסגרת ההשמה לעקוב אחר יישום השלבים בתוכנית אשר יש לבצעם עד הגיע הילד לבגרות.
- ו. התוכנית תוכן על בסיס תוכנית כללית שתיקבע על ידי השר בתקנות.
- ז. 1) השר ימנה גורם אשר יהיה אחראי על שירותי הייעוץ, ההכוונה וההדרכה של בוגרי מסגרות השמה חוץ ביתית, וכן על מעקב אחר מצבם, בתדירות ובדרכים כפי שייקבעו בתקנות.
- 2) הגורם שימונה לפי ס"ק (1) יפעל לעידוד מסגרות ההשמה להמשכת הקשר שבין בוגריהן לבין לאחר שבגרו, לרבות באמצעות העמדת שירותי ייעוץ, הכוונה והדרכה מטעמן לבוגריהן.

**53. סיוע**

- א. ילד בהשמה חוץ ביתית, אשר מלאו לו שמונה עשרה שנה במהלך שהייתו במסגרת של השמה חוץ ביתית, ואשר טרם מלאו לו עשרים ואחת שנה (להלן: "בוגר של מסגרת השמה חוץ ביתית"), זכאי לסיוע מאת המדינה לרבות לשם טיפול, מדור, השכלה, תעסוקה וקיום, והכל בהתאם לתנאים ולהוראות כפי שייקבעו בתקנות.
- ב. השר יפעל להעמדת מסגרות מגורים לבוגרים של מסגרות השמה חוץ ביתית אשר אין להם אפשרות למגורים בקרב משפחתם, במסגרת ההשמה החוץ ביתית שבה שהו או במסגרת אחרת.
- ג. בוגרים של מסגרות השמה חוץ ביתית אשר יעמדו בתנאי הזכאות כפי שייקבעו בתקנות על ידי השר, יהיו זכאים לסל סיוע, כפי שייקבע בתקנות. סיוע כאמור יכול שיינתן גם בדרך של תמיכה במסגרת ההשמה שבה שהה הבוגר, אם תיקח חלק בסיוע לבוגר.

**54. סיום טיפול על ידי ועדת החלטה**

ילד שקבעה ועדת החלטה כי הטיפול בו על ידה הסתיים, תנמק הוועדה את החלטתה, ותעדכן את כל הגורמים הנוגעים בדבר, בדבר סיום הטיפול בו על ידה. החלטת הוועדה בעניין סיום הטיפול תצורף לתיקו האישי של הילד.

**פרק ח' – מעמד ההורים****55. קשר ההורים עם ילדם**

- א. הורה, אשר ילדו הושם במסגרת השמה חוץ ביתית תהיה זו אחריותו, חובתו וזכותו לקיים קשר רציף ואישי עם ילדו, בכפוף לתוכנית הטיפול שתיקבע לילד ולצו בית משפט, אם ניתן.
- ב. הורה שאין בידו את האמצעים לקיים קשר רציף כאמור עם ילדו, חובת המדינה להעניק לו סיוע שיאפשר לו לקיים קשר רציף כאמור.

**56. השתתפות הורים וקבלת מידע**

כל פעולה או החלטה בנוגע להשמה חוץ ביתית של ילד ייעשו מתוך הכרה בשותפות הוריו בהחלטות המתקבלות לגביו, ומתוך דאגה למימוש אחריותם, חובותיהם וזכויותיהם כלפי ילדם, בכפוף לטובתו. בהתאם לכך:

- א. השמת ילד במסגרת של השמה חוץ ביתית תיעשה ככל שניתן מתוך חתירה לקבלת הסכמת הורי הילד לעצם הוצאתו מן הבית ולמסגרת ההשמה המסוימת;
  - ב. להוריו של ילד הזכות להשתתף בתהליכי תכנון ובהחלטות לגבי ילדם, וזכותם שלדעתם יינתן משקל ראוי;
  - ג. להוריו של ילד הזכות לקבל מידע מלא בטרם קבלת ההחלטות לגבי ילדם, על תהליכי התכנון וההחלטות, ועל השיקולים שביסודם, לגבי השמת ילדם במסגרת השמה חוץ ביתית ועל הליכי ערר וזכויותיהם בהם וכל מידע אחר הנוגע למסגרת ההשמה שבה יושם ילדם. המידע יימסר להורים בצורה המובנת להם ובאופן התואם את צרכיהם המיוחדים, לרבות מוגבלותם, ככל שישנם;
  - ד. להוריו של ילד בהשמה חוץ ביתית האחריות והזכות לקבל מידע על אודות ילדם בעת שהייתו במסגרת של השמה חוץ ביתית לרבות מידע הנוגע ל: מצבו הנפשי והגופני, הישגיו הלימודיים, תפקודו, התנהגותו והתפתחותו, בכפוף להוראות כל דין.
- מבלי לגרוע מהוראות כל דין, לא יועבר מידע כאמור בסעיף זה ובס"ק (ג) לעיל להורים במקום שבו קיים חשש ממשי כי מסירת המידע להורים עלולה לגרום לילד פגיעה נפשית או פיזית.

**57. הסכמות והסכמים עם ההורים**

- א. ילד אשר הוריו נתנו הסכמתם להוצאת ילדם מביתו למסגרת של השמה חוץ ביתית, יחתמו הוריו, לפני ההשמה, על כתב הסכמה להוצאתו מן הבית, מול המשרד או הרשות המקומית.
- ב. נקבעה לילד מסגרת השמה מסוימת, יחתמו הוריו על הסכם עם המשרד או הרשות המקומית. ההסכם יכלול את הסכמתם להשמת ילדם במסגרת המסוימת שנקבעה לו בתוכנית הטיפול, וכן יפרט את מכלול אחריות, חובות וזכויות ההורים כלפי ילדם, כלפי המשרד והרשות המקומית וכלפי המסגרת בתקופת שהיית ילדם בה ואת חובות המשרד, הרשות המקומית והמסגרת כלפי ההורים וכלפי הילד. ההסכם יוכן ככל שניתן בשיתוף כל הצדדים להסכם.
- ג. הוצא ילד מביתו בצו, ייעשה מאמץ להביא הוריו לכדי הסכמה להשמתו במסגרת המסוימת שנבחרה עבורו, ולהחתימם על הסכם כאמור בס"ק (ב) לעיל.

ד. ההסכם יהיה לתקופת ההשמה על-יפי תוכנית הטיפול של הילד, וישונה על-יפי הצורך בהתאם לשינויים שיחולו בתוכנית הטיפול.

ה. באחריות העובד הסוציאלי המטפל בהורי הילד לחדש את ההסכם עם ההורים על-יפי הצורך, ובהתאם לתוכנית הטיפול של הילד. לא חודש ההסכם כאמור בשל סירוב ההורים לחדשו או בשל קושי באיתורם, יביא העובד הסוציאלי האחראי על הורי הילד את עניינו של הילד לדין בפני ועדת החלטה.

### 58. חזרה מהסכמה

הורים אשר נתנו הסכמה להשמת ילדם במסגרת השמה מסוימת, ואשר מבקשים לחזור בהם מהסכמתם להשמתו מחוץ לביתו בכלל, או להשמתו בסוג המסגרת או במסגרת המסוימת, ימסרו לעובד הסוציאלי המטפל בהם הודעה בכתב על חזרתם מהסכמה כאמור, בהקדם האפשרי ולפחות שלושה חודשים מראש לפני המועד שבו הם מעוניינים להביא לסיום השמת ילדם לפי העניין כאמור.

נמסרה הודעה כאמור, יעדכן העובד הסוציאלי של ההורים את האחראי על הילד בהשמה בדבר, ויביא את עניינו של הילד לדין בוועדת החלטה.

### 59. אפטרופסות

א. ילד אשר בעת קביעת השמתו במסגרת של השמה חוץ ביתית אין לו אפטרופסים כדן, באחריות האחראי על הילד בהשמה לפעול מיידית למינוי של אפטרופוס או אפטרופסים לילד.

ב. הוראות פרק זה יחולו אף על אפטרופוס, במקום שבו הוריו של הילד אינם אפטרופסיו.

ג. היה לילד אפטרופוס שאינו יכול למלא את חובותיו כלפי הילד על-יפי כל דין, כולן או חלקן, או שהוא נמנע בלא סיבה סבירה מלמלא את חובותיו האמורות כלפי הקטין, באחריות האחראי על הילד כהגדרתו בחוק זה לבדוק את הצורך במינוי אפטרופוס לילד, ואם מתקיים צורך שכזה – לפעול למינויו כנדרש.

ד. השר יפעל להעמדת מאגר של אנשים אשר יוכלו לשמש כאפטרופסים של ילדים בהשמה אשר נדרש למנות להם אפטרופוס.

ה. הורה אשר אפטרופסותו נשללה ממנו לא יחולו עליו הוראות פרק זה, אלא אם כן, נקבע אחרת בתוכנית הטיפול של ילדו או בצו בית המשפט, לפי העניין.

## פרק ט' – פיקוח

### 60. מטרות הפיקוח ויעדיו

א. המשרד יקיים פיקוח מקצועי הולם במטרה להבטיח את טובת הילדים בהשמה החוץ ביתית ואת מלוא זכויותיהם על-יפי חוק זה.

ב. למטרה זו, ייערך פיקוח על תהליכי הטיפול בילדים בהשמה החוץ ביתית, על התנאים הפיזיים במסגרות ההשמה, על כוח האדם הקשור בתהליכי ההשמה לרבות כוח האדם ברשות המקומית האחראי לביצוע תהליכי ההשמה, כוח האדם במסגרות ההשמה ובגורם המפעיל את מסגרות ההשמה.

### 61. מינוי מפקח ארצי על ההשמה החוץ ביתית

להגשמת מטרות הפיקוח ויעדיו, ימנה השר גורם אשר יהיה אחראי לקיים פיקוח ארצי על ההשמה החוץ ביתית (להלן: "המפקח הארצי על ההשמה החוץ ביתית").

### 62. כשירות

המפקח הארצי על ההשמה החוץ ביתית יהיה עובד מדינה וכן:

א. עובד סוציאלי הרשום בפנקס העובדים הסוציאליים, בעל תואר שני לפחות.

ב. בעל שמונה שנות ניסיון לפחות בעבודה סוציאלית.

**63. תפקידי המפקח הארצי על ההשמה החוץ ביתית**

א. המפקח הארצי על ההשמה החוץ ביתית יהיה אחראי בין היתר לנושאים המפורטים להלן, ולנושאים נוספים כפי שיקבע השר בתקנות:

- (1) הבניית הפיקוח, לרבות הבניה מפורטת של נוהליו, דרכי ביצועו ובחינה תקופתית של מידת התאמתו והצלחתו במטרתו;
- (2) ייעוץ, הנחיה, הדרכה והכשרה של כוח האדם במערך הפיקוח על ההשמה החוץ ביתית, ופיקוח על הכשרת והדרכת כוח האדם הקשור בתהליכי ההשמה לרבות כוח האדם ברשות המקומית האחראי לביצוע תהליכי ההשמה, כוח האדם במסגרות ההשמה וכוח האדם בגורם המפעיל את מסגרות ההשמה;
- (3) פיקוח על כוח האדם הקשור בתהליכי ההשמה החוץ ביתית, לרבות כוח האדם במערך הפיקוח, ברשות המקומית, במסגרות ההשמה וכוח האדם בגורם המפעיל את מסגרות ההשמה;
- (4) פיקוח על ועדות ההחלטה ועל עבודתן, בכל הנוגע לילדים בהשמה חוץ ביתית;
- (5) פיקוח על ביצוע תוכניות טיפול של ילדים בהשמה ועל הבאתן לביקורת תקופתית בפני ועדות החלטה במועד;
- (6) פיקוח על מילוי הוראות כל דין לעניין ניהול מסגרות של השמה חוץ ביתית והפעלתן, לרבות פיקוח על קיום רישיון ועמידה בתנאי רישיון של מסגרות השמה חוץ ביתית;
- (7) בקרה ומעקב אחר פעולת הגופים המפעילים את מסגרות ההשמה החוץ ביתית, אופן ניהולם ומקצועיותם;
- (8) בקרה ומעקב אחר פעולת מנגנוני תלונה נגישים לילדים הנמצאים במסגרות ההשמה, ולהוריהם, ואחר הטיפול בתלונותיהם;
- (9) קבלת דיווח, טיפול ומעקב אחר קיומו של טיפול הולם באירועים חריגים;
- (10) מעקב ובקרה אחר התקיימותו של תיעוד מנומק והולם לגבי הילדים ולגבי מסגרות ההשמה, בהתאם להוראות כל דין;
- (11) מעקב ובקרה אחר הניהול התקציבי של מסגרות ההשמה ושל מפעיליהן, ואחר העברת התשלומים המיועדים לילדים אשר הופנו למסגרת ההשמה על ידי ועדת החלטה, לייעודם;
- (12) העברת מדיניות המשרד לגורמים המפעילים את מסגרות ההשמה ולמסגרות ההשמה עצמן, ומעקב אחר ביצועה.

ב. המפקח יבצע את תפקידיו על-פי חוק זה במישרין או באמצעות מי מטעמו.

**64. דרכי פיקוח**

הפיקוח יתבצע בין היתר בדרכים הבאות: ביקורים במסגרות ההשמה במועדים שגרתיים ובלתי שגרתיים, בתיאום וללא תיאום, מפגשים עם ילדים, עם כוח האדם במסגרת ההשמה, ועם הורי הילדים ועיון בתיעוד על אודות הילדים ועל אודות מסגרת ההשמה, לרבות תיעוד הנוגע לדיוני ועדת החלטה ובתיעוד ממוחשב.

**65. סמכויות פיקוח**

למפקח הארצי על ההשמה החוץ ביתית, ולמי שיוסמך על ידו לעשות כן מטעמו נתונות הסמכויות הבאות:

א. כניסה לכל מסגרת השמה חוץ ביתית אשר נתונה לפיקוחו, בכל עת, ואף ללא תיאום מראש.

על אף האמור לעיל, לגבי כניסה לבית אומן או אומנים, תיעשה הכניסה בתיאום מראש עימם, למעט במצבים שבהם קיים חשד סביר לפגיעה בשלומם של ילד הנמצא בבית האומנים, המצדיק כניסה של המפקח או מי מטעמו בכל עת וללא תיאום מראש;

- ב. סבר המפקח הארצי על ההשמה כי יש לאדם ידיעות או מסמכים הנוגעים לילד השוהה במסגרת של השמה חוץ ביתית, או לניהולה או להפעלתה של מסגרת של השמה חוץ ביתית, רשאי הוא לחוקר ולדרוש ממנו להציג או למסור לו כל מסמך כאמור, לרבות תיקו האישי של הילד או תיקו הרפואי, וכן רשאי הוא להעתיק כל מסמך כאמור, ולתופסו;
- ג. לצרכי ביצוע חקירה כאמור בס"ק (ב) יהיה המפקח הארצי או מי שיוסמך לכך מטעמו בעל סמכויות בהתאם להוראות סעיפים 2 ו-3 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות); תפס מסמך כאמור בס"ק (ב) יוחזר למי שממנו נלקח תוך שישים ימים מיום תפיסתו אלא אם כן תוך תקופה זו הועבר המסמך למשטרה לשם נקיטת הליכים פליליים;
- ד. דרישת דיווח כספי מאת מסגרת ההשמה ובאומנה – לגבי הוצאות והכנסות הקשורות באומנה בלבד, ומאת מפעיל של מסגרת השמה.

## 66. תחולת הפיקוח

פיקוחו של המפקח הארצי יחול על כל מסגרת של השמה חוץ ביתית אשר ניהולה או הפעלתה טעונים רישיון לפי חוק זה.

## פרק י' – מנגנוני תלונה ובירור

### 67. מנגנון תלונה חיצוני

- א. השר ידאג להקמתו של מנגנון תלונה כללי לילדים בהשמה חוץ ביתית, להוריהם ולאומנים (להלן: **"מנגנון תלונה חיצוני"**).
- ב. במסגרת המנגנון ייקבע גורם האחראי על קבלת התלונות ובירורן, וייקבעו לו סמכויות פעולה אשר יאפשרו טיפול בתלונות לאחר בירורן.
- ג. המנגנון שייקבע יהיה נגיש לרבות מבחינה פיזית, גיאוגרפית ומבחינת דרכי קבלת התלונות על ידו. דרכי קבלת התלונות על ידו יותאמו לגילאי הילדים ולכושריהם המתפתחים וכן לצרכי, ולשפת הילדים, הוריהם והאומנים.
- ד. בירור התלונה יתבצע בהקדם האפשרי מעת הגשתה.
- ה. תוצאות בירור התלונה יימסרו למתלונן על ידי הגורם המברר את התלונה.
- ו. הגורם האחראי על מנגנון התלונה החיצוני ינהל רישום על אודות התלונות שהתקבלו על ידו, פרטי בירורן והטיפול שהתבצע בעקבותיו.
- ז. השר יסדיר את דרכי הגשת התלונות, בירורן ותיעודן בתקנות.

### 68. מנגנון תלונה פנימי

- א. מנהל כל גורם מפעיל, פנימייה ומעון משפחתי יהיה אחראי לדאוג כי ייקבע במסגרת שאותה הוא מנהל מנגנון תלונה פנימי לילדים השוהים בה ולבני משפחותיהם.
- ב. בעת קביעת מנגנון התלונה יינתן ביטוי לצורך לאפשר לילדים להגיש את תלונותיהם באופן עצמאי, מוצנע ובחופשיות, וללא חשש מפגיעה כתוצאה מהגשת התלונה.
- ג. בירור התלונות ייעשה ככל האפשר תוך שמירה על פרטיות הילד.
- ד. תשובת הגורם המברר את התלונה תימסר ישירות לילד או במקום שהמתלונן הוא בן משפחתו של ילד, לבן משפחתו שפנה בתלונה בעניינו של הילד.
- ה. מנהל הגורם המפעיל, הפנימייה או המשפחתון יביא לידיעת ילדי ההשמה השוהים במסגרתו את דבר קיום המנגנון ואופן פעולתו לרבות יידועם על נוהלי הטיפול בתלונות והגורם המבררן. פרטים אלו אף יפורסמו באופן קבוע במקום בולט במסגרת ההשמה.

ו. מנגנון התלונה שיוקם לפי סעיף זה יובא לאישור המפקח על מסגרת ההשמה, ופעילותו תהא תחת פיקוחו.

### 69. מידע לילד בדבר דרכי תלונה

א. בטרם השמתו של הילד או סמוך אליה, יסביר האחראי על הילד בהשמה לילד על זכותו להגיש תלונה בחופשיות בכל עת, לגבי כל דבר הנוגע לו, לרבות לגבי עניין הנוגע למסגרת שבה הושם, או הנוגע לגורמים המטפלים בו או בהוריו.

הסבר זה יכלול בין השאר מידע על מנגנון התלונה החיצוני שאליו ניתן לפנות בתלונה, ולגבי ילד השוהה בפנימייה או במשפחתון – מידע על מנגנון התלונה הפנימי, על דרכי הגשת התלונה ועל אופן הטיפול בה.

ב. האחראי על הילד יסביר לילד מי הם הגורמים שאליהם יוכל לפנות במקרה של מצוקה או בעיה הקשורה בהשמה החוץ ביתית וייתן לו פרטים אשר יאפשרו לו ליצור קשר עימו ועם גורמים נוספים שביכולתם לסייע לו.

ג. המידע כאמור בס"ק (א) ו(ב) יימסר לילד בעל פה ובכתב, בצורה ובשפה שאותה הילד מבין, והמתאימה לכשריו המתפתחים ולצרכיו המיוחדים, ככל שישנם.

### 70. מידע להורים ולאומנים בדבר דרכי תלונה

חובת האחראי על הילד במסגרת ההשמה למסור להורים ולאומנים, לפי העניין, מיד עם השמת הילד במסגרת השמה חוץ ביתית, פרטים מעודכנים וברורים על מנגנוני התלונה השונים שאליהם יוכלו לפנות במקרה של מצוקה או בעיה הקשורה בהשמה החוץ ביתית.

המידע יימסר בעל פה ובכתב, בשפה ובאופן המותאמים להם.

### 71. השתתפות ילדים בקביעת המנגנון

קביעת מנגנון התלונה החיצוני והפנימי, לפי העניין, תיעשה ככל שניתן תוך שיתוף ילדים בהשמה חוץ ביתית, וילדים מן המסגרת המסוימת, לפי העניין, בקביעת אופיו ואופן פעולתו.

### 72. חובות פעולה

התקבלה אצל כל גורם במשרד או גורם הפועל מטעמו, או במסגרת של השמה חוץ ביתית הודעה או תלונה בעניינו של ילד בהשמה חוץ ביתית, חובה עליו להעביר התלונה או ההודעה למנגנון התלונה החיצוני או הפנימי המתאים לפי העניין, וחובת האחראי על המנגנון שאליו הועברה התלונה להבטיח כי התלונה או ההודעה יבוררו ויטופלו בהתאם להוראות חוק זה, וכי המתלונן יקבל דיווח על תוצאות בירור תלונתו.

## פרק י"א – הנמקה, תיעוד ומאגר מידע

### 73. תיק אישי

א. ילד בהשמה חוץ ביתית, יתנהל לגביו תיק אישי בלשכת הרווחה במקום מגורי הוריו ובמסגרת ההשמה.

ב. התיק האישי שינוהל במסגרת ההשמה יכלול כל מידע רלבנטי על הילד לרבות: דוחות שהתקבלו לגבי הילד במסגרת ההשמה, מידע שהועבר למסגרת ההשמה מאת לשכת הרווחה במקום מגורי הוריו, תוכנית הטיפול של הילד, ומידע שיועבר ממסגרות השמה קודמות, אם היו.

ג. השר יקבע בתקנות פרטי מידע נוספים שייכללו בתיק האישי, תקופות עדכון הפרטים, סדרי הטיפול, העיון והאבטחה של התיק וסגירתו.



**74. תיעוד והנמקה**

- א. פעולה אשר נעשתה או החלטה אשר נתקבלה ביחס לילד בהשמה חוץ ביתית אשר יש בה כדי להשליך באופן משמעותי על תוכנית הטיפול של הילד, תנומק, תתועד בכתב ותתויק בתיקו האישי. ההנמקה תכלול בין היתר התייחסות לשיקולים שביסוד ההחלטה או הפעולה ולהשלכותיה המשוערות.
- ב. פרטים מן המידע שנאסף בתיקו האישי של ילד, כפי שייקבעו בתקנות, יתועדו במאגר מידע שיבטיח נגישות מלאה ומיידית לכל הגורמים המטפלים בילד, במטרה לשפר ולייעל את המעקב ואת הטיפול בו.

**75. דוחות**

- א. אחת לשנה יגיש האחראי הארצי על ההשמה החוץ ביתית לשר דוחות על אודות מסגרות ההשמה החוץ ביתית, מצב מערך האומנה ומערך הפנימיות בשנה החולפת ועל אודות ועדות ההחלטה. הדוחות יכללו מידע על-פי פירוט שייקבע בתקנות.
- ב. השר או מי מטעמו יקיים דיון שנתי על מצב ההשמה החוץ ביתית מתוך מטרה לשפר את תפקוד מערך ההשמה ולהגביר התאמתו לצרכי הילדים בפועל. הדיון יתייחס גם להערכה התקציבית בדבר התקציב הדרוש בשנה הבאה לשם יישום הוראות חוק זה, שתוכן בין היתר בהתבסס על הדוחות שיוגשו לשר כאמור בס"ק (א).

**76. מאגר מידע על ההשמה החוץ ביתית**

- א. האחראי הארצי על ההשמה יקים מאגר מידע על ההשמה החוץ ביתית אשר ירכז את המידע הקיים במשרד על אודות הילדים המושמים במסגרות ההשמה השונות ועל אודות מסגרות ההשמה.
- ב. מטרת המאגר לסייע למשרד בשיפור ובייעול מערך ההשמה לרבות בשיפור ההתאמה שבין הצרכים למענים בכל הנוגע למסגרות ההשמה השונות ולילדים הנזקקים להן.
- ג. האחראי הארצי על ההשמה החוץ ביתית יהיה אחראי על מאגר המידע.
- ד. השר יקבע את פרטי המאגר וסדרי הפעלתו בתקנות.

**פרק י"ב – השמה חוץ ביתית לילדים עם מוגבלויות****77. העמדת מצאי הולם של מסגרות השמה**

- המדינה תפעל להעמדת מצאי הולם של מסגרות השמה לילדים עם מוגבלויות, באופן שיענה על מגוון צרכי הילדים עם המוגבלויות, בכמות ובמגוון לפיהם.
- בין היתר יעודד השר לשם כך פעולות איתור, גיוס והכשרת אומנים וכן פעולות פיתוח והקמה של מסגרות השמה אחרות לפי הצורך.

**78. ביצוע לגבי ילדים עם מוגבלויות**

- כל פעולה, החלטה, מתן שירותים ומימוש זכויות לפי חוק זה ייעשו בהתאם לצרכיו המיוחדים של ילד עם מוגבלות, ולעקרונות העומדים בבסיס חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח – 1988.

**79. תקנות**

- א. השר יתקין תקנות המתייחסות לשינויים ולהתאמות שיש לערוך לשם ביצוע הוראות חוק זה ביחס לילדים עם מוגבלויות באופן כללי ועל-פי סוג מוגבלותם.
- ב. לעניין זה, ייועץ השר בטרם התקנת התקנות עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ועם ארגונים ציבוריים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות.

## פרק י"ג – בעלי תפקידים

### 80. בעלי תפקידים

- א. השר יקבע אנשי מקצוע מתאימים לתפקידים אשר באמצעותם ייושמו הוראות חוק זה.
- ב. כשירות, סמכויות, הגדרת תפקידי ואחריות בעלי התפקידים ייקבעו בתקנות.

### 81. מינוי אחראי ארצי על ההשמה החוץ ביתית

- א. ליישום הוראות חוק זה ויעדיו, ימנה השר אחראי ארצי על ההשמה החוץ ביתית (להלן: "האחראי הארצי על ההשמה החוץ ביתית").
- ב. האחראי הארצי על ההשמה החוץ ביתית יהיה עובד מדינה וכן:
  - (1) עובד סוציאלי הרשום בפנקס העובדים הסוציאליים, בעל תואר שני לפחות;
  - (2) בעל שמונה שנות ניסיון לפחות בעבודה סוציאלית.
- ג. האחראי הארצי על ההשמה החוץ ביתית יהיה אחראי בין היתר לנושאים המפורטים להלן, ועל נושאים נוספים כפי שיקבע השר בתקנות:
  - (1) פיתוח תוכניות חדשות לילדים בהשמה ולמסגרות ההשמה;
  - (2) הקמת והפעלת מאגר המידע על ההשמה החוץ ביתית לרבות איסוף, ריכוז, עיבוד וניתוח הנתונים שייכללו בו;
  - (3) בקרה ומעקב אחר העמדת מצאי הולם של מסגרות השמה לסוגיהן, במגוון ובכמות התואמים את צרכי הילדים המופנים למסגרות של השמה חוץ ביתית;
  - (4) תכנון שוטף לגבי פיתוח, עדכון ושיפור של מערך ההשמה ומסגרותיו, לרבות תכנון תקציבי תואם;
  - (5) בחינה מעת לעת של בעלי התפקידים במערך ההשמה – סוגיהם וכמותם – וגיבוש המלצות בדבר הצורך בעדכון לרבות ביחס ל: כשירות בעלי התפקידים, סוגיהם, הגדרת תפקידם וכמותם;
  - (6) דיווח לשר על אודות מצב ההשמה החוץ ביתית בהתאם להוראות סעיף 75 לחוק זה.

### 82. הכשרה והדרכה

- א. מתוך הכרה בחשיבותן של הכשרה והדרכה מתאימות להבטחת איכות הטיפול והשירות שיינתנו לילדים בהשמה חוץ ביתית על-פי חוק זה, באחריות המשרד בעצמו או באמצעות מי מטעמו לדאוג כי יתקיימו הכשרות והדרכות לכוח האדם הפועל במסגרת מערך ההשמה החוץ ביתית, בתדירות, באיכות ובמגוון על-פי צרכי התפקיד של כל אחד מבעלי התפקידים, לרבות לפי הפירוט הבא:
  - (1) מנהלי גורמים מפעילים ואנשי צוותם;
  - (2) מנהלי פנימיות ואנשי צוותן;
  - (3) אומנים;
  - (4) יו"ר ועדת החלטה וחבריה;
  - (5) יו"ר ועדת ערר וחבריה.
- ב. מנהל פנימייה יהיה אחראי לקיים הכשרה והדרכה שוטפות לאנשי הצוות בפנימייה, והמפקח על הפנימייה יקיים בקרה על התקיימות אלו.
- ג. מנהל גורם מפעיל יהיה אחראי לקיים הכשרה והדרכה לאנשי הצוות בגורם המפעיל והמפקח על הגורם המפעיל יהיה אחראי על התקיימות אלו.
- ד. מבלי לגרוע מהאמור לעיל, המפקח הארצי על ההשמה החוץ ביתית יהיה אחראי לקיים הכשרה והדרכה לגורמים הבאים:
  - (1) כוח האדם במערך הפיקוח על ההשמה החוץ ביתית;
  - (2) כוח האדם הקשור בתהליכי ההשמה ברשות המקומית.

## פרק י"ד – פרשנות

## 83. הגדרות

"אומן" – אדם אשר בידו רישיון אומנה תקף אשר קיבל לידיו כדין ילד על מנת לשמש עבורו כאומן.  
 "אומנה" – מסגרת השמה חוץ ביתית משפחתית של אומנים שהושמו בה עד חמישה ילדים.

## פרק ט"ו – רישוי

## 84. איתור אומנים והכשרתם

המשרד או מי מטעמו יפעל לאיתור, גיוס והכשרת אנשים אשר ישמשו כאומנים לרבות באומנות ייחודיות.

## 85. בקשה לשמש כאומן

- א. אדם המעוניין לשמש כאומן, יגיש למשרד בקשה לקבלת רישיון לאומנה, לפי חוק זה.
- ב. הבקשה תכלול את הצהרת האומן על פרטים כפי שייקבעו על ידי השר בתקנות.
- ג. היו בני זוג מבקשים לשמש כאומנים יחדיו, יחולו כל הוראות חוק זה המתייחסות ל"מבקש" על שני בני הזוג, יחד ולחוד, לפי העניין.

## 86. הקמת מאגר רישוי לאומנה

- א. השר ימנה אדם אשר יהיה אחראי על מערך רישוי האומנה, וכן על הקמת והפעלת מאגר ממוחשב שיכלול מידע בדבר רישיונות אומנה (להלן: "הממונה על רישוי האומנה").
- ב. כשירות, סמכויות תפקידי ואחריות הממונה על רישוי האומנה ייקבעו בתקנות.

## 87. תנאים לקבלת רישיון

רישיון אומנה למבקש יינתן בהתקיים התנאים הבאים:

- א. המבקש הינו תושב ישראל;
- ב. המבקש הינו מעל גיל 18;
- ג. המבקש וכל אחד המתגורר עימו לא הורשעו בעבר בעבירה מן העבירות המנויות בתוספת הראשונה לחוק זה או שלא נקבע לגביהם על ידי בית משפט מוסמך כי ביצעו עבירה מעבירות אלו;
- ד. לא עומדת כנגד המבקש או כנגד כל אחד המתגורר עימו טענה או תלונה בדבר פגיעה בילדים, לרבות פגיעה נפשית, פיזית או מינית, אשר נבדקה על ידי גורם מוסמך לפי העניין, לרבות פקיד סעד, ואשר הוחלט כי יש מקום להמשיך בבדיקתה;
- ה. למבקש או לכל אדם המתגורר עימו אין מגבלה, מחלה או הפרעה נפשית אשר יש בה כדי לסכן את הילד בצורה כלשהי, או כדי לפגוע בדרך אחרת בטובתו של הילד המושם באומנה או שיש בה כדי לפגוע ביכולתו לשמש כאומן;
- ו. המבקש או אדם המתגורר עימו, אינם סובלים מהתמכרות לסמים או לאלכוהול;
- ז. המבקש בעל יכולת לרבות יכולת כלכלית ליתן לילד תנאי חיים לרבות מדור בטוח והולם אשר יאפשרו את התפתחותו ואת זכויותיו בהתאם להוראות חוק זה;
- ח. ילדי המבקש או מי מהם, לא הוכרזו כ"קטין נזקק" ולא שהו בעבר או שאינם שוהים במסגרות השמה חוץ ביתית;

- ט. המבקש עבר הערכה בדבר כשירותו לשמש כאומן כאמור בסעיף 88 להלן ונקבע כי הוא כשיר לדבר;
- י. המבקש עבר הכנה מוקדמת לתפקיד, ככל שנדרש לכך על ידי גורם מוסמך;
- יא. היה למבקש בן זוג, ניתן רישיון אומנה גם לבן זוגו, או שבן זוגו הגיש אף הוא בקשה לרישיון אומנה והיא נמצאת בטיפול ולא נדחתה.

### 88. הערכת כשירות לשמש כאומן

- א. לשם ביצוע הערכת כשירות אדם לשמש כאומן, יערוך עובד סוציאלי מטעם המשרד, לשכת הרווחה או מי מטעמם כפי שייקבע על ידי הממונה על הרישוי, חוות דעת בכתב על כשירות המבקש לשמש כאומן (להלן: "חוות הדעת").
- ב. העובד הסוציאלי יקבע בחוות הדעת אם המבקש כשיר לשמש כאומן, ופרטים על אודות סוג האומנה שבה מתאים המבקש לשמש כאומן, ועל אודות הילדים שמתאימים להיות מושמים אצל המבקש באומנה.
- ג. הערכת העובד הסוציאלי תועבר לממונה על רישוי האומנה, אשר יחליט בדבר מתן הרישיון, ויודיע על החלטתו למבקש בתוך חודש ימים מעת הגשת הבקשה.

### 89. הודעה על שינוי

- א. על המבקש להודיע לממונה על רישוי האומנה בכל זמן מיום הגשת הבקשה וכל עוד רישונו בתוקף על כל שינוי שחל בנסיבות חייו או בכל דבר שיש בו כדי להשליך על רישיון האומנה שניתן לו, לרבות פרטים אשר מהווים תנאי לרישיון כאמור בחוק זה ובתקנותיו.
- ב. הודיע המבקש על שינוי כאמור, יבדוק הממונה על רישוי האומנה את המידע ואת הצורך לערוך עיון מחודש ברישיון. התקיים צורך כאמור, יחולו הוראות סעיף 94 להלן.

### 90. ביטול רישיון

- א. הודיע אומן על שינוי בנסיבות חייו שיש בו כדי להשליך על רישיון אומנה שבידו כאמור בסעיף 89 לעיל, או התקבל מידע כאמור על ידי הממונה על רישוי האומנה, יבחן הממונה אם קיים מקום לבטל את הרישיון, ובמידת הצורך תיערך הערכת כשירות מחודשת לאומן שתבוצע על ידי העובד הסוציאלי המוסמך לכך.
- ב. מצא הממונה על רישוי האומנה כי מתקיימות נסיבות המצדיקות את ביטול הרישיון, יבטל אותו, ויעביר הודעה מתאימה לאומן, על החלטתו כאמור.
- ג. הממונה על הרישוי יקבע כללים בדבר ביטול רישיון לרבות כללים בדבר חידוש רישיון שבוטל.

### 91. חריגים באומנה

- א. על אף האמור בהוראות חוק זה, ובכפוף לאמור בסעיף 92 להלן, התקיימו נסיבות מיוחדות המצדיקות השמת ילד ברשות אומן במצב שבו הוראה מהוראות חוק זה אינה מתקיימת, יעביר האחראי על הילד בהשמה בקשה מתאימה ומנומקת בעניין לממונה על רישוי האומנה, בצירוף המלצות ועדת החלטה בעניין.
- ב. הממונה על רישוי האומנה ידון בעניין ויעביר את החלטתו המנומקת לגורמים המתאימים.

### 92. רישיון אומנה חריג

- א. התקיימו נסיבות מיוחדות המצדיקות הענקת רישיון אומנה לאדם שלא עמד בתנאי או בתנאים מבין התנאים להענקת רישיון כאמור לעיל, תוגש על ידו בקשה למתן רישיון אומנה חריג.
- ב. הבקשה תידון על ידי הממונה על רישוי האומנה או מי מטעמו.

- ג. הבקשה תלווה בחוות דעת של העובד הסוציאלי שערך את חוות הדעת כהגדרתה בסעיף 88 לעיל.
- ד. לא יינתן רישיון אומנה חריג למי שאינו עומד בתנאים שבסעיפים 87(ב)–(ז), ו(ט).

### 93. אומנה בדיעבד

- א. הובא לידיעת פקיד סעד כי נמצא ילד השוהה במשך פרק זמן העולה על 3 חודשים בלא הוריו בבית אדם שאינו הורהו, יבדוק פקיד הסעד את המידע שהגיע לידיהו, את טיב ואופי המסגרת שבה שוהה הילד, ואת התאמתה לטובת הילד.
- ב. מצא פקיד הסעד כי רצוי המשך שהייתו של הילד בבית אותו אדם לאור האמור בס"ק (א), והאדם מעוניין בהמשך הישארות הילד עימו, יביא את העניין לדיון בוועדת החלטה.
- ג. קבעה ועדת החלטה כי על הילד להיות מושם מחוץ לביתו וכי טובת הילד להמשיך ולחיות בבית האדם שעימו התגורר כאמור לעיל, יפתחו הליכים להענקת רישיון אומנה לאותו אדם, ובלבד שוועדת החלטה מצאה כי מתקיימים לכאורה התנאים להענקת רישיון אומנה לאדם זה או שיש מקום להעניק לו רישיון חריג. הוענק רישיון אומנה כאמור, יהיה סידור זה בבחינת אומנה לכל דבר ועניין, ויחולו עליו כל ההוראות החלות על אומנה.

### 94. תקופת רישיון

- א. רישיון אומנה יהא תקף לשנתיים אלא אם חודש כאמור בס"ק (ב) להלן או שנקבע בו מועד קצר יותר.
- ב. כשישה חודשים לפני תום תקופת הרישיון תוגש בקשה מטעם האומן לחידוש רישיון האומנה. הבקשה תלווה בחוות דעת של העובד הסוציאלי המטפל באומן.
- ג. לא הסתיימו הליכי חידוש הרישיון בטרם הסתיימה תקופת הרישיון, והעובד הסוציאלי המטפל באומן תמך בחוות דעתו בחידושו, יונפק לאומן רישיון זמני לבקשת העובד הסוציאלי המטפל בו.
- רישיון זמני יהא בתוקף לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים.
- ד. מאגר הרישוי של האומנים יעודכן בהתאם לתוצאות הליך חידוש הרישיון.

### 95. חידוש רישיון

- רישיון אומנה יחודש על בסיס הערכה של עובד סוציאלי שהוסמך לכך, בדבר הצורך והיכולת לחדשו, בהתאם לתקנות שייקבעו לעניין הערכה זו, ובהתקיים התנאים הבאים:
- א. לא התהוו נסיבות אשר היו שוללות מתן רישיון לאומן מלכתחילה;
- ב. האומן עמד בהכשרות ובהדרכות שנקבעו לו, אם נקבעו;
- ג. האומן שיתף פעולה עם המשרד או עם מי מטעמו במהלך כל תקופת הרישיון עד למועד חידושו;
- ד. האומן הביע את רצונו להמשיך ולשמש כאומן, ונתן את התחייבותו לדבר על-פי הנדרש.

## פרק ט"ז – מעמד האומן

### 96. אחריות, חובות וזכויות האומן

- א. לאומן תהיה האחריות, החובה והזכות לטפל בילד, להשגיח עליו ולדאוג לצרכיו ולהתפתחותו, בדרך שהורה מסור היה נוהג בנסיבות העניין, ובהתאם להוראות ההסכם שייחתם עימו כאמור בסעיף 102 להלן.
- ב. בכל עניין ינהג האומן לטובת הילד.

- ג. 1) על אף האמור בהוראות כל דין ובכפוף לאמור בס"ק (2) להלן, לאומן תהיה סמכות בלעדית לאשר פעולות של הילד ולייצגו בכל עניין הקשור בחיי היומיום שלו, לרבות בעניינים המפורטים בתוספת השנייה לחוק זה, אלא אם הוגבלה סמכותו לעניין מסוים, בין מכוח ההסכם שבינו לבין המשרד או מי מטעמו, ובין מכוח צו שיפוטי, לפי העניין.
- 2) בעת שהיית ילד שהושם באומנה עם הוריו, יהיו הוריו מוסמכים לאשר פעולות שיבצע ולייצגו בעניינים הכרוכים בטיפול היומיומי השוטף שלהם בו, הנדרש במהלך שהותו עימם.
- ד. בעניינים המפורטים בפרטים 5'1 לתוספת השנייה לחוק זה, ובעניינים אחרים אשר יפורטו בהסכם עם האומן, תחול על האומן החובה ליידע את הורי הילד זמן סביר מראש על תוכניותיו באשר לילד או על כוונתו לאשר פעולה של הילד או לייצגו.
- ה. 1) על אף האמור לעיל, הודיע הורה לאומן כי הוא מתנגד להפעלת אחת מן הסמכויות המנויות בתוספת השנייה או להפעלתה באופן מסוים, ולא הגיעו השניים לכדי הסכמה, יודיע האומן על הדבר לאחראי על הילד בהשמה, והאחראי על הילד יפעל להבאת הצדדים לכלל הסכמה באשר לאופן הפעלת הסמכות, בהקדם האפשרי.
- 2) לא הגיעו הצדדים לכדי הסכמה, יחליט האחראי על הילד בהשמה בעניין.
- 3) לא קיבל מי מן הצדדים את הכרעת האחראי על הילד בהשמה, יוכל לבקש להביא את העניין לדיון בפני המפקח הארצי על ההשמה או מי מטעמו.
- ו. 1) אומן לא יהיה מוסמך לאשר פעולות של הקטין או לייצגו בעניינים המופיעים בתוספת השלישית לחוק זה, ובעניינים נוספים אם נקבעו על ידי ועדת החלטה.
- 2) אין בכל דבר האמור בסעיף זה, כדי לגרוע מסמכויותיו, אחריותו, חובותיו וזכויותיו של אומן אשר מונה כאפוטרופוס לקטין, בין באופן בלעדי ובין בנוסף על הורי הקטין.

### 97. אמצעי משמעת

- א. אומן לא ישתמש בענישה גופנית, נפשית או בכל ענישה משפילה אחרת כלפי ילד בהשמה חוץ ביתית הנמצא באחריותו.
- ב. הוראות סעיף 140 לחוק זה יחולו על אומנים בשינויים המחויבים.

### 98. מעמד אומנים בדיונים ובהליכים

אומן לילד הנמצא אצלו באומנה לתקופה של שנה ומעלה, ואומן לילד באומנה ארוכת טווח, רשאים להשתתף בכל דיון בעניינו של הילד, בין בוועדת החלטה או בפורום מינהלי אחר, ובין בבית משפט, ויהיו זכאים להביע את עמדתם בדיון, בכפוף לאמור בסעיף 27(ג)(2) בהתאמה לגביו.

### 99. הגבלת סמכויות של אומן

- א. סמכויותיו של אומן יכולות להיות מוגבלות בדרכים הבאות:
- 1) בהוראות ההסכם שייחתם עימו כאמור בסעיף 102 להלן;
  - 2) בהוראות צו שיפוטי שניתן לגביו בעניין זה;
  - 3) בהחלטת ועדת החלטה בעניין זה;
  - 4) בהחלטת הממונה על רישוי האומנה בעניין זה.
- ב. 1) סבר אדם כי קיים מקום להגביל אחת או יותר מסמכויות האומן על-פי חוק זה, מחמת נסיבות הקשורות באומן, בילד שבאומנה או בהורי הילד, יפנה העניין לממונה על רישוי האומנה.
- 2) הודעה על החלטת הממונה על רישוי האומנה תימסר לגורמים המעורבים, לפי העניין, וההסכם עם האומן ישונה בהתאם לה, ככל שנדרש הדבר.

3) הגבלה כאמור יכול שתוטל על אומן מראש או בדיעבד, עובר לחתימת ההסכם שבינו לבין המשרד לעניין האומנה, או במהלך תפקודו כאומן.

### 100. שיתוף בין אומנים

בכפוף להוראות חוק זה, היו בני זוג אומנים יחדיו ילד, חייבים שני האומנים, בכל עניין אשר בתחום אחריותם וסמכותם כאומנים, לפעול תוך הסכמה; הסכמתו של אחד מהם לפעולתו של רעהו יכולה להינתן מראש או למפרע, בפירוש או מכללא, לעניין מסוים או באופן כללי; וחזקה על אומן שהסכים לפעולת רעהו כל עוד לא הוכח היפוכו של דבר. בעניין שאינו סובל דיחוי רשאי כל אחד מן האומנים לפעול על דעת עצמו.

### 101. תשלומים לאומנים

אומן יקבל תשלומים ומקדמות באופן, בעיתוי ובהיקף אשר יאפשרו לו לספק את כל צרכי הילד שבאומנה אצלו, לרבות צרכים ייחודיים, ולהבטיח את טובתו.

### 102. הסכם עם האומן

- א. אומן בעל רישיון אומנה תקף, לאחר שאושר לשמש כאומן לילד מסוים, יחתום עם המשרד או עם מי מטעמו, לפי העניין, הסכם אומנה הנוגע לאומנת ילד זה.
- ב. ההסכם יהיה בהתאם להוראות חוק זה, ובמתכונת כפי שתיקבע בתקנות.
- ג. לא יושם ילד באומנה בטרם יחתם הסכם עם האומנים המיועדים לו.
- ד. ההסכם יהיה לתקופת ההשמה בהתאם לתוכנית הטיפול של הילד, ויבוטל או יחודש על-פי הצורך, ובהתאם לתוכנית הטיפול.
- ה. היו בני זוג עתידים לשמש גם יחד כאומנים עבור ילד מסוים, יחתם ההסכם עם שניהם, יחד ולחוד.
- ו. היתה האומנה אומנה ייחודית כהגדרתה בחלק IV לחוק זה, יכלול ההסכם הוראות המתייחסות לייחודיותה ולהשלכותיה.

### 103. הכשרה והדרכה

אומן יעבור תהליך של הכנה והכשרה לתפקידו כאומן על ידי המשרד או על ידי מי מטעמו, וכן חובתו לעבור הדרכות והכשרות במהלך היותו אומן בפועל ככל שיידרש לכך על ידי המשרד או על ידי מי מטעמו, ובתיאום עימו. היתה האומנה אומנה ייחודית כהגדרתה בחלק IV לחוק זה, יכלול ההכשרה וההדרכה התייחסות לייחודיותה ולהשלכותיה.

### 104. ערר

- א. על החלטות לגבי הענקת רישיון אומנה, חידושו, ביטולו וכן לגבי הגבלת סמכויות של אומן ניתן יהיה להגיש ערר לגורם מוסמך, כפי שייקבע על ידי השר.
- ב. השר יקבע בתקנות את הגורמים המוסמכים להגיש ערר ואת הליכי הערר.

### 105. מידע וסודיות לאומנים ולבני משפחתם

- א. אומנים יקבלו מן העובד הסוציאלי המטפל בהם בטרם השמת ילד אצלם באומנה את המידע הבא:
  - 1) מידע הנדרש לשם קיום אחריותם וחובתם לטפל בילד ולשמור על טובתו;
  - 2) מידע על אודות המשפחה הביולוגית של הילד, אשר נדרש לשם שמירת שלומם וביטחונם של האומנים ובני משפחתם.
- ב. מידע על הילד או על בני משפחתו אשר הגיע לאומנים או לבני משפחתם, חובה עליהם לשומרו בסוד ואינם רשאים לגלותו, אלא אם הדבר דרוש לשם מילוי אחריותם וחובותיהם כלפי הילד.





## חלק IV – אומנות ייחודיות

### 106. תחולת החוק על אומנות ייחודיות

הוראות חוק זה יחולו על כל סוגי האומנה, אלא אם כן צוין מפורשות אחרת.

### פרק י"ז – אומנה ארוכת טווח

#### 107. אומנה ארוכת טווח

- א. בשבתה של ועדת החלטה לשם הכנת תוכנית טיפול או לשם ביצוע ביקורת תקופתית, תשקול את האפשרות להשמת הילד שעניינו נדון בפניה, באומנה ארוכת טווח.
- ב. אומנה ארוכת טווח מטרתה להימשך עד הגיע הילד המושם בה לגיל 18 או לסיום י"ב כיתות, ובכל מקרה לפרק זמן שלא יפחת מחמש שנים מעת השמת הילד באומנה זו.
- ג. אומנה ארוכת טווח יכול שתיקבע בשלושה מצבים:
  - 1) כמסגרת השמה ראשונה עבור ילד שנקבע לגביו על ידי גורם מוסמך כי יש להוציאו מביתו;
  - 2) כמסגרת השמה שנקבעה עבור ילד שנקבע על ידי גורם מוסמך כי יש להוציאו מביתו, לאחר ששהה במשך פרק הזמן שקדם להחלטה על הוצאתו, במקום אחר;
  - 3) כמסגרת השמה שנקבעה לילד השוהה באומנה ואשר לאחר ששהה בה לתקופה מסוימת, הוחלט על ידי ועדת החלטה או בית משפט, שיש להופכה לאומנה ארוכת טווח.
- ד. אומנה ארוכת טווח תיקבע בצו לאומנה ארוכת טווח שיינתן על ידי בית משפט.

#### 108. אומן באומנה ארוכת טווח

אומן באומנה ארוכת טווח יחזיק ברישיון אומנה המציין כי הוא אושר לשמש כאומן באומנה ארוכת טווח.

#### 109. תנאים להשמת ילד באומנה ארוכת טווח

- ילד יושם באומנה ארוכת טווח, ואומנה תהפוך לאומנה ארוכת טווח, בהתקיים התנאים הבאים במצטבר:
- א. נקבע על ידי ועדת החלטה לגבי הילד כי יש להוציאו מביתו, או שהילד כבר הוצא מביתו, וכן נקבע לגביו כי הסידור המועדף עבורו הינו סידור של אומנה, ובשים לב לנסיבות המפורטות בסעיף (ב) להלן כי אומנה ארוכת טווח היא הסידור המתאים ביותר עבורו.
  - ב. נעשו מרב המאמצים, בפרק זמן סביר, לסייע להורי הילד לקבל את הילד חזרה לביתם, לגדלו ולספק לו את מכלול צרכיו, אך המאמצים לא הביאו לתוצאה זו, ונראה כי הדבר לא ישתנה בעתיד הנראה לעין.
  - ג. על אף האמור לעיל, במקום שבו ידוע לגורם המוסמך מלכתחילה, כי לא ניתן יהיה לסייע להורים לגדל הילד ולספק לו את צרכיו, אף אם ייעשו בעניינם מאמצים כאמור, יוכל הגורם המוסמך להורות על אי נקיטת מאמצים כאמור, ובלבד שינמק את החלטתו בעניין בכתב.
  - ד. הילד נתן את הסכמתו המודעת להשמתו באומנה ארוכת טווח, ככל שמבחינת גילו ומידת בגרותו, באפשרותו להביע עמדה בעניין זה.
- לעניין סעיף זה "**הסכמה מודעת**" פירושה הסכמה שניתנה לאחר שהוסברו לילד מכלול מאפייני ההסדר והשלכותיו, בצורה ובשפה התואמים את כשריו המתפתחים ואת צרכיו המיוחדים.
- על אף האמור לעיל רשאי הגורם המחליט בעניינו של הילד שלא לדרוש את הסכמתו של הילד, מנימוקים מיוחדים שיירשמו, אם שוכנע כי תיגרם לילד פגיעה ממימוש זכותו ליתן הסכמה העולה על הפגיעה שתיגרם לו משלילתה.

- ה. נתבקשה הסכמת ההורים להשמת ילדם באומנה ארוכת טווח, ככל שהדבר ניתן.  
ו. האומנים הביעו הסכמתם לשמש כאומנים באומנה ארוכת טווח ואושרו לשמש ככאלה.

### 110. תשלומים ומקדמות

השר יקבע בתקנות הוראות מיוחדות בדבר נוהלי תשלומים ומקדמות לאומנים באומנה ארוכת טווח, אשר יבטאו את השלכות המחויבות הארוכה של אומנים באומנה זו, ויתחשבו במעמד המיוחד ככאלו.

### 111. צו לאומנה ארוכת טווח

- א. צו לאומנה ארוכת טווח יינתן על ידי בית המשפט לתקופה של חמש שנים.  
ב. בעת מתן צו לאומנה ארוכת טווח יבחן בית המשפט את הצורך לערוך שינויים באפטרופסות ההורים על הילד שלגביו חל הצו, בין לעניינים מסוימים ובין באופן כללי, בין בנוסף על אפטרופסות ההורים ובין במקומה, והכל לפי העניין.  
ג. שינוי צו לאומנה ארוכת טווח, הארכתו או ביטולו ייעשו בהתאם להוראות סעיף 14 לחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך – 1960.  
ד. לא יבטל בית המשפט צו שנתן לאומנה ארוכת טווח אלא אם הונחה דעתו כי טובת הילד מחייבת את ביטול הצו בשל שינויים משמעותיים שחלו בכל הנוגע לילד, לאומנים או להורי הילד, אשר מצדיקים את ביטולו כאמור.

## פרק י"ח – אומנת קרובים

### 112. הגדרות

"קרוב משפחה" – בגיר שהוא בן משפחה של ילד, והוא אחד מאלה: אח, אחות, סב, סבתא, דוד או דודה.

### 113. עדיפות בבחירת השמה בתוך המשפחה

ילד שנקבע לגביו כי טובתו מחייבת הוצאתו מבית הוריו ומציאת מסגרת השמה חוץ ביתית עבורו, יינקטו מאמצים סבירים לשם איתור קרובי משפחה של הילד אשר באפשרותם לכאורה לקבלו אליהם למגורים עימם ולשמש כאומנים עבורו.

### 114. קרוב משפחה כאומן

נמצא קרוב משפחה אשר מבקש לקבל את הילד למגורים עימו, והילד מעוניין להתגורר עם קרוב המשפחה, ונקבע על ידי גורם מוסמך כי טובת הילד לעבור להתגורר בבית קרוב המשפחה, יהיו מגורי הילד עימו בבחינת אומנה ויחולו על קרוב המשפחה כל ההוראות החלות על אומן וההשמה תהיה בגדר השמה באומנה לכל דבר ועניין.

## פרק י"ט – אומנת חירום

### 115. אומנת חירום

- א. אומנת חירום הינה אומנה המשמשת ילדים בשעת משבר אשר נדרש להם סידור מגורים חלופי מייד, בהתראה קצרה או ללא כל התראה, לתקופה זמנית, בשל חשש לשלומם.  
ב. אומנים באומנת חירום יחזיקו ברישיון אומנה המצוין כי אושרו לשמש כאומנים באומנת חירום.

### 116. השמה באומנת חירום

א. ראה פקיד סעד כי יש לפעול בהתאם להוראות חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך – 1960, לגבי ילד אשר נדרשה הוצאתו מביתו או ממסגרת אחרת שבה שהה, רשאי פקיד הסעד לקבוע את השמתו של הילד באומנת חירום עד לקבלת החלטה בדבר מקום ההשמה המתאים לו, ותכנון תוכנית טיפול עבורו.

ב. פקיד הסעד יבקר את הילד בתוך עשרים וארבע שעות ממועד השמתו באומנת החירום, ובמידה וישאיר את הילד באומנת החירום לפרק זמן נוסף, ישוב ויבקר לכל המאוחר בתוך שבעים ושתיים שעות נוספות.

#### **117. אחריות, חובות וזכויות האומן בחירום**

א. לאומן בחירום תהיה האחריות, החובה והזכות לטפל בקטין, להשגיח עליו ולדאוג לצרכיו ולהתפתחותו התקינה, בדרך שהורה מסור היה נוהג בנסיבות העניין, והכל בכפוף למתחייב מאופי האומנה כאומנת חירום, שהינה זמנית. בהתאם לכך, לא ינקוט אומן בפעולה שאין הכרח בנקיטתה בפרק הזמן שבו שוהה הילד עימו בחירום, והוראות סעיף 96(ג) לא יחולו עליו.

ב. בכל עניין ינהג האומן בחירום לטובת הקטין.

ג. אומנים בחירום יחתמו על הסכם כאמור בסעיף 102 לעיל, אלא שההסכם עימם יהיה כללי ולא יתייחס לילד מסוים. בעת השמת ילד מסוים באומנת חירום בקרבם, יוודא פקיד הסעד כי קיים הסכם בתוקף עם האומנים, וכן יחתמו האומנים על כתב הסכמה לקבלת הילד המסוים אליהם להשמה באומנת חירום. כתב ההסכמה יכלול הנחיות מיוחדות הנוגעות לילד זה, כפי שיינתנו על ידי פקיד הסעד.

#### **118. דיון בעניינו של ילד שהושם באומנת חירום**

א. עניינו של ילד שהושם באומנת חירום כאמור, יובא לדיון בוועדת החלטה לכל המאוחר בתוך שבוע ימים ממועד השמתו בה. ועדת החלטה תקבע תוכנית טיפול עבור הילד.

ג. לא יושאר ילד באומנת חירום למשך יותר משבעה ימים, אלא אם נתקבלה החלטה של ועדת החלטה בהסכמת ההורים או של בית משפט בהתאם לחוק, כי יש מקום להשאירו באומנת החירום לפרק זמן נוסף, כפי שייקבע בהחלטה.

ג. לא יושאר ילד באומנת חירום לפרק זמן שיעלה על חודש ימים, אלא אם נקבע על ידי ועדת החלטה כי יש להפוך את אומנת החירום לאומנה רגילה, וועדת החלטה הורתה על נקיטת כל הפעולות הנדרשות לאור שינוי זה וקבעה את האחראים והמועדים לביצוען.



## חלק V – פנימיות

### פרק כ' – פרשנות ותחולה

#### 119. הגדרות

**"פנימייה"** – מסגרת של השמה חוץ ביתית בעלת רישיון כחוק, שיש בה למעלה משנים עשר ילדים ושהושמו בה ילדים לפי חוק זה, לרבות מסגרת כאמור הכוללת אף ילדים שלא הושמו בה על-פי חוק זה, ושאינה מעון משפחתי.

**"צוות הפנימייה"** – לרבות: מנהל הפנימייה, כל אנשי הצוות החינוכי, הטיפולי, הרפואי, המינהלי וצוות האחזקה של הפנימייה, וכן מתנדבים לרבות מכוח חוק שירות לאומי.

**"קהילת הפנימייה"** – הילדים השהים בפנימייה, הוריהם וצוות הפנימייה.

**"מעון משפחתי"** – מסגרת של השמה חוץ ביתית הפועלת במודל משפחתי עם רישיון כחוק, שהושמו בה בין שישה לשנים עשר ילדים.

#### 120. תחולה

ילד שהושם בהשמה חוץ ביתית על-פי חוק זה בפנימייה הכוללת גם ילדים שלא הושמו בה לפי חוק זה, יהיה זכאי במסגרת הפנימייה לכל הזכויות והשירותים שלהם זכאי ילד לפי חוק זה ועל הפנימייה יחולו הוראות חוק זה במלואן בכל הנוגע לילד זה.

#### 121. תחולה על מעונות משפחתיים

א. הוראות חלק זה יחולו אף על מעונות משפחתיים.

ב. היה ומעון משפחתי מנוהל על ידי גורם מפעיל כהגדרתו בחוק זה, יינתן הרישיון לגורם המפעיל ולא למעון המשפחתי עצמו, והוראות חלק זה יחולו על הגורם המפעיל, ובלבד שנמצא כי כל מעון משפחתי המנוהל על ידי הגורם המפעיל עומד בתנאי הרישיון.

### פרק כ"א – רישוי

#### 122. בקשה לרישיון פנימייה

בקשה לרישיון פנימייה תוגש לממונה על רישוי הפנימיות ותכלול פרטים שייקבעו בתקנות, לרבות פרטים בדבר מטרות הפנימייה, סוג האוכלוסייה שלה היא מיועדת, תפוסתה, כוח האדם הפועל בה והכשרתו המקצועית והתנאים הפיזיים של הפנימייה.

#### 123. רישיון לפנימייה

א. לא יהא אדם בעלים של פנימייה ולא ינהל אדם פנימייה (להלן: **"מנהל"**) שיש בה יותר משנים עשר ילדים בהשמה אלא אם קיבל על כך רישיון פנימייה מאת הממונה על רישוי הפנימיות ובהתאם לתנאיו, ולא יפתח אדם פנימייה כל עוד לא ניתן הרישיון.

ב. לא ייתן הממונה על רישוי הפנימיות רישיון פנימייה אלא אם כן נוכח שהפנימייה ממלאת אחר התנאים שנקבעו בחוק זה ובתקנות.

#### 124. הקמת מאגר רישוי לפנימיות

א. השר ימנה אדם אשר יהיה אחראי על מערך רישוי הפנימיות, וכן להקמת והפעלת מאגר ממוחשב שיכלול מידע בדבר רישיונות לפנימיות (להלן: **"הממונה על רישוי הפנימיות"**).

ב. כשירות, סמכויות ואחריות הממונה על רישוי הפנימיות ייקבעו בתקנות.

**125. פנימייה מעורבת**

היתה פנימייה משמשת כמקום מגורים לילדים בהשמה וילדים אחרים, לא יחולו תנאי רישיון הפנימייה, הוראות חוק זה ותקנותיו, אלא על הילדים שבהשמה חוץ ביתית, אלא אם נקבע מפורשות על ידי השר אחרת.

**126. הודעה על שינוי**

- א. מנהל פנימייה יודיע לממונה על רישוי הפנימיות בכל זמן מעת הגשת בקשה לפי סעיף 122 וכל עוד רישיון הפנימייה בתוקף על כל שינוי שחל או על כל דבר שיש בו כדי להשליך על רישיון הפנימייה שניתן לו, לרבות פרטים המהווים תנאי לרישיון כאמור בחוק זה ובתקנותיו.
- ב. הודיע מנהל הפנימייה על שינוי כאמור, יבדוק הממונה על רישוי הפנימיות את המידע ואת הצורך לערוך עיון מחודש ברישיון. התקיים צורך כאמור יחולו הוראות סעיף 127 להלן.

**127. ביטול רישיון פנימייה וסגירת פנימייה**

- א. נוכח השר כי בפנימייה לא נתקיימו התנאים שנקבעו בתקנות או ברישיון, רשאי הוא לדרוש ממנהל הפנימייה מילוי התנאים כאמור תוך תקופה שתקבע על ידיו; לא מילא מנהל הפנימייה אחר התנאים תוך אותה תקופה, רשאי השר לבטל את הרישיון, ואם מצא כי הדבר דרוש לטובת הילדים השוהים בפנימייה, להורות על סגירת הפנימייה.
- נוכח השר כי פנימייה פועלת ללא רישיון במשך תקופה העולה על X ימים, יורה על סגירתה.
- ב. הורה השר כאמור בס"ק (א) לעיל, תיסגר הפנימייה מיד בפני קבלת ילדים חדשים, והילדים השוהים בה יוחזרו לביתם או יועברו למסגרות אחרת של השמה חוץ ביתית, והכל בכפוף לטובתם ובכפוף להחלטה שתקבל בעניין כל אחד מהם ועדת החלטה שתתכנס לשם החלטה בעניין זה; כן רשאי השר להורות כי הילדים השוהים בה ימשיכו לשהות בפנימייה עד שיווצרו התנאים המתאימים להעברתם למסגרות אחרות של השמה כאמור.
- ג. השר יקבע לוחות זמנים לדרכי הביצוע שעליהן יורה, התואמים את טובת הילדים בנסיבות העניין, ויפקח על ביצוען במסגרת לוחות הזמנים שנקבעו להן.
- ד. הורה השר כאמור בס"ק (א) יהא רשאי להטיל את ביצוע האמור בס"ק (ב) על רשות שיקבע או על מנהל הפנימייה, וייתן להם הוראות בדבר דרכי ביצוע.

**128. ערר**

הורה השר כאמור בסעיף 127 לעיל, רשאי המנהל תוך ארבעים וחמישה ימים מן היום שבו נמסרה לו ההוראה, לערר עליה בפני בית משפט השלום; אין בהגשת הערר כדי לעכב את ביצוע ההוראה אלא אם כן קבע בית המשפט אחרת.

**129. צו שיפוטי לביטול רישיון פנימייה**

- א. הוגש כתב אישום על עבירה לפי סעיף 127, רשאי בית המשפט על-פי בקשת התובע לצוות על סגירת הפנימייה עד לסיום ההליכים המשפטיים אם ראה שהדבר דרוש לטובת הילדים השוהים בפנימייה, ובלבד שיימצא לכל הילדים סידור חלופי התואם את טובתם, בין בדרך של החזרתם לביתם עד למציאת סידור הולם עבורם ובין בדרך של מציאת מסגרת השמה אחרת עבורם.
- ב. בית משפט הדין בערר לפי סעיף 128 לעיל או בעבירה לפי סעיף 127 לעיל רשאי לצוות על ביטול רישיון הפנימייה או על סגירת הפנימייה.

**130. ביצוע**

- א. בית משפט רשאי להטיל בצו את ביצוע סגירת הפנימייה על רשות שיקבע או על מנהל הפנימייה ולתת להם הוראות בדבר דרכי הביצוע.

- ב. הוטלה סגירת פנימייה על מנהל הפנימייה והוא לא ביצע את הצו שהוטל עליו, דינו – מאסר שישה חודשים ומאסר שבעה ימים לכל יום שבו נמשכה העבירה אחרי המצאת הצו.
- ג. על אף האמור בכל חוק יהיו עבירות לפי סעיף זה עונות לכל דבר.

### 131. ביצוע ותקנות

- א. השר יתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו של פרק זה לרבות תקנות בדבר:
- (1) תקופת רישיונות ותנאיהם;
  - (2) תנאי המגורים בפנימיות;
  - (3) תנאי החזקת הילדים בפנימייה;
  - (4) אמצעי בטיחות של מתקנים ושירותים של פנימיות;
  - (5) תקן עובדי פנימיות והכשרתם;
  - (6) תנאי כשירותם של מנהלי פנימיות;
  - (7) דרכי הפיקוח על פנימיות;
  - (8) אגרה בעד מתן רישיון או חידושו;
- ב. לא יתקין השר תקנות בדבר תקן עובדי פנימיות והכשרתם ותנאי כשירותם של מנהלי פנימיות, אלא בהתייעצות עם ועדת השירותים הציבוריים של הכנסת.

## פרק כ"ב – אחריות הפנימייה

### 132. אחריות וחובות הפנימייה

- א. למנהל הפנימייה ולצוותה תהיה האחריות והחובה לקדם טובתו של ילד שהושם במסגרתה, לטפל בו, להשגיח עליו ולדאוג לצרכיו ולהתפתחותו, והכל בהתאם להוראות חוק זה.
- אין בכל דבר האמור בסעיף זה כדי לגרוע מאחריות המנהל על-פי כל דין.
- ב. בכל עניין ינהגו מנהל הפנימייה וצוותה לטובת הילד.
- ג. (1) בעת שהותו של הילד בפנימייה, ינוהלו ענייני היומיום של הילד על ידי האחראי על הילד בהשמה. במסגרת זו יהיה האחראי על הילד בהשמה מוסמך לאשר פעולות של הילד ולייצגו בכל עניין הקשור בחיי היומיום שלו, לרבות בעניינים המפורטים בתוספת הרביעית לחוק זה, אלא אם הוגבלה סמכותו לעניין מסוים, בין מכוח ההסכם שבין הוריו לבין הפנימייה, ובין מכוח צו שיפוטי, לפי העניין.
- (2) בעת שהיית ילד שהושם בפנימייה עם הוריו, לא יהיו הוריו מוסמכים לאשר פעולות שיבצע הילד או לייצגו בעניינים החורגים מן הטיפול היומיומי השוטף שלהם בו, הנדרש במהלך שהותו עימם. נדרשו הוריו לנקוט בפעולה או לייצג את הילד בעניינים כאמור, יעשו כן לאחר תיאום הדבר עם האחראי על הילד בהשמה. חלקו הורי הילד על עמדת האחראי על הילד בהשמה בעניין, יחולו הוראות ס"ק (ה) להלן בשנייה המחויבים.
- הוראות ס"ק (1) בכל הנוגע לסמכות האחראי על הילד בהשמה על-פי התוספת הרביעית לחוק זה יחולו אף בעת שהיית הילד עם הוריו. על אף האמור, בעת שהייתו עימם יהיו הוריו מוסמכים ליתן הסכמתם לבדיקה רפואית ולטיפול רפואי שגרתו בו כאמור בס"ק (3) לתוספת הרביעית.
- ד. בעניינים המפורטים בסעיפים (1) ו(2) לתוספת הרביעית לחוק זה, ובעניינים אחרים אשר יפורטו בהסכם עם הפנימייה, תחול על האחראי על הילד בהשמה החובה ליידע את הוריו הילד זמן סביר מראש על תוכניותיו באשר לילד או על כוונתו לאשר פעולה של הילד או לייצגו.

ה. (1) על אף האמור לעיל, הודיע הורה לפנימייה כי הוא מתנגד להפעלת אחת מן הסמכויות המנויות בתוספת הרביעית או להפעלתה באופן מסוים, ולא הגיעו מנהל הפנימייה או מי שהוסמך לדבר מטעמו לכדי הסכמה עם ההורה, יודיע מנהל הפנימייה על הדבר למפקח על ההשמה האחראי על פנימייתו, והמפקח יפעל להבאת הצדדים לכלל הסכמה באשר לאופן הפעלת הסמכות, בהקדם האפשרי.

(2) לא הגיעו הצדדים לכדי הסכמה, יחליט המפקח בעניין.

(3) לא קיבל מי מן הצדדים את הכרעת המפקח, יוכל לבקש להביא את העניין לדיון בפני המפקח הארצי על ההשמה או מי מטעמו.

ו. מנהל פנימייה או כל אדם מטעמו או מצוות הפנימייה לא יהיה מוסמך לאשר פעולות של ילד אשר הושם בפנימייה או לייצגו בעניינים המנויים בתוספת השלישית.

לגבי סעיף (4) בתוספת השלישית – לצרכי סעיף זה יירשם – "הוצאת הקטין מן הארץ".

### 133. תשלומים לפנימייה

מסגרת השמה תקבל מן המשרד או מי מטעמו תשלומים ומקדמות באופן, בעיתוי ובהיקף אשר יאפשרו לה לספק את כל צרכי הילדים שבהשמה במסגרתה, לרבות צרכים ייחודיים, ולהבטיח את טובתם, והכל בהתאם להוראות כל דין.

### 134. נוכחות ילדים בפנימייה וזמינות הפנימייה

- א. באחריות הפנימייה לאפשר לילדים השוהים בה בהשמה לשהות בפנימייה במשך כל ימות השנה.
- ב. בתקופות שבהן נדרשת הפנימייה לסגור את מבנה הפנימייה לפרק זמן קצוב למטרות כגון: חופשה או תחזוקת מבנה, ושאינן ביכולתה בהן לאפשר לילדים בהשמה השוהים בה להישאר בפנימייה, חובת הפנימייה למצוא לילדים שלא ניתן שישהו בבית הוריהם בתקופה זו בהתאם לתוכנית הטיפול שלהם, מסגרת חלופית הולמת העומדת בהוראות חוק זה.
- ג. באחריות מנהל הפנימייה או מי מטעמו שנקבע כאחראי לדבר, לדעת בכל עת היכן נמצא כל ילד בהשמה שהושם בפנימייתו – אם נמצא הוא בפנימייה או מחוצה לה ואם מחוצה לה – היכן.

### 135. מיון כוח אדם

- א. פנימייה תקיים תהליכי מיון לגבי אנשי צוות הפנימייה, על-פי נהלים שתקבע בעניין בהתאם להוראות כל דין, ותקנות שיקבע השר מכוח חוק זה.
- ב. לא יועסק איש צוות בפנימייה, אלא אם נתקיימו לגביו הוראות כל דין ביחס לתנאי כשירותו, סמכויותיו ותפקידו, וכן בטרם נבדק כי לא הורשע בעבר בעבירה מן העבירות המנויות בתוספת הראשונה לחוק זה ושלא נקבע על ידי בית משפט מוסמך כי ביצע עבירה מעבירות אלו; בדיקה כאמור תיערך לכל אנשי הצוות אחת לתקופה כפי שתיקבע על ידי השר בתקנות. הוראות ס"ק (ב) לעיל יחולו אף על האנשים הבאים:
  - (1) בני משפחה של איש הצוות ככל שהם מתגוררים עימו בפנימייה;
  - (2) כל בני המשפחה במשפחות מארחות.

### 136. משפחה מארחת

- א. פנימייה תפעל ככל יכולתה על מנת שילדים שאין באפשרותם לשהות בביתם בזמן חופשה לא יישארו בפנימייה במועדים אלו, אלא ישהו אצל משפחות מארחות.
- ב. פנימייה תאשר, תמייין, תכשיר ותפקח על משפחות אשר ישמשו כמשפחות מארחות לילדים בפנימייה אשר אין באפשרותם לשהות בביתם בזמן חופשה מן הפנימייה, והכל בהתאם לתקנות שיקבע השר או מי מטעמו לעניין זה.



## פרק כ"ג – התנהלות שוטפת של הפנימייה ואמצעי משמעת

### 137. תקנון

- א. פנימייה תקבע תקנון מפורט שיכלול את מטרות הפנימייה, אחריות חובות וזכויות חברי קהילת הפנימייה בכל תחומי החיים הנוגעים לפעילות במסגרתה, נוהלי הפעולה במקרים של הפרת חובות ופגיעה בזכויות חברי הקהילה ואת כללי המשמעת שיונהגו בה במטרה ליישם את מטרותיה ובהתאם להוראות כל דין.
- ב. התקנון יתאים לרוח הפנימייה, לאופייה ולצרכיה, להוראות נהלים של המשרדים הרלבנטיים ולהוראות כל דין.

### 138. אופן קביעת התקנון, הפצתו ושינויו

- א. התקנון ייכתב במשותף על ידי חברי קהילת הפנימייה או נציגיהם הנבחרים, יופץ בין כל חברי קהילת הפנימייה ויילמד בה והוראותיו יפורסמו במקום בולט בפנימייה.
- ב. התקנון יבחן מדי שנה, ותינתן לחברי קהילת הפנימייה הזדמנות לשנותו ולעדכנו לפי הצורך.

### 139. השתתפות בפנימייה

- א. הזכות להשתתפות כהגדרתה בחוק זה תיושם בפנימייה הן ביחס לעניינים המשפיעים על חיי הילד באופן אישי והן ביחס לעניינים המשפיעים על הילד בשל היותו חלק מקבוצת הילדים החיים בפנימייה.
- ב. בין היתר תיושם הזכות להשתתפות במידת האפשר ביחס לקביעת סדר היום בפנימייה, קביעת מדיניות הפנימייה בתחומים שונים וקביעת הפעילות החברתית ופעילות הפנאי בפנימייה.
- למטרה זו, תקים הפנימייה בין היתר גופים ומנגנונים ליישום זכותם של ילדים בכל גיל להשתתפות.

### 140. ליווי ילד אל הפנימייה וממנה

- להבטחת זכותם של ילדים בהשמה לביטחון ולבטיחות, יהא מנהל הפנימייה אחראי לדאוג לסידורי יציאה וחזרה הולמים של ילדי הפנימייה ממנה ואליה, והכל בהתאם לגילם ולכושריהם המתפתחים.

### 141. הגבלה על אמצעי משמעת

- ליישום זכותם של הילדים בפנימייה להגנה בהתאם להוראות סעיף 8 לחוק זה יחולו ההוראות הבאות:
- א. אמצעי משמעת שיינקטו כנגד ילד בהשמה יינקטו תוך שמירה על כבודו;
- ב. אמצעי המשמעת בפנימייה יהיו אמצעי משמעת חינוכיים וטיפוליים;
- ג. לא יינקטו כנגד ילד בפנימייה אמצעי משמעת העלולים לפגוע בשלומו הגופני או הנפשי;
- ד. לא יינקטו כנגד ילד בפנימייה אמצעי משמעת בשל מעשה או מחדל של הורהו;
- ה. אמצעי המשמעת יינקטו לאחר שיחה עם הילד שבמסגרתה תוסבר לו הסיבה לנקיטתם ולאחר שתינתן לילד הזדמנות להתייחס לסיבה ולעונש הצפוי בגינה;
- ו. לא יינקטו כלפי ילד אמצעי משמעת אלא אם כן:
- 1) האמצעים יהיו מותאמים להפרת המשמעת בתוכנם ובחומרתם;
  - 2) האמצעים יהיו מוגבלים בזמן;
  - 3) המעשה נקבע במפורש כהפרת משמעת.
- ז. לא תישלל או תוגבל זכותו של ילד לקשר עם הוריו ועם בני משפחתו כאמצעי משמעת, ובכלל זה לא יישללו מילד ביקורים בביתו, ביקורים של משפחתו בפנימייה ולא יישללו ממנו דרכי תקשורת עימם כגון באמצעות הטלפון, הדואר או המחשב;
- ח. לא יישלל מילד מזון כאמצעי משמעת.

**142. אמצעי טיפול והגנה מיוחדים**

- א. לא יוחזק ילד כאמצעי משמעת בחדר סגור.
- ב. במצבים חריגים ביותר יותר להחזיק ילד בחדר שיוחד לדבר בשל צורך להגן על ילדים אחרים מפני פגיעתו בהם או מפני פגיעתו בעצמו, ובהתאם לתנאים ולהוראות שיקבע השר לעניין זה בתקנות לרבות בכל הנוגע לאנשים המורשים להפעיל אמצעי זה, והכל בהתאם להוראות כל דין.
- ג. לא יוחזק ילד באחיזה מרסנת אלא בהתקיים צורך להגן על ילדים אחרים מפני פגיעתו בהם או מפני פגיעתו בעצמו, ובהתאם לתנאים ולהוראות שיקבע השר לעניין זה בתקנות לרבות בכל הנוגע לאנשים המורשים להפעיל אמצעי זה ולהכשרתם, והכל בהתאם להוראות כל דין.

**פרק כ"ד – השמה בפנימייה בחירום****143. פנימיית חירום**

- א. פנימיית חירום הינה פנימייה המשמשת ילדים בשעת משבר אשר נדרש להם סידור מגורים חלופי מידי, בהתראה קצרה או ללא כל התראה, לתקופה זמנית, בשל חשש לשלומם.
- ב. פנימייה המשמשת כפנימיית חירום תחזיק ברישיון פנימייה המציין כי אושרה לשמש כפנימיית חירום.

**144. אחריות וחובות הפנימייה בחירום**

הושם ילד בפנימיית חירום כאמור בסעיף 143 לעיל, יחולו הוראות סעיף 132 בכפוף למתחייב מאופי ההשמה בפנימייה כפנימיית חירום, שהינה זמנית. בהתאם לכך, לא ינקוט האחראי על הילד בהשמה או האחראי הזמני על הילד בהשמה, אם מונה לו כבר אחראי שכזה, בפעולה שאין הכרח בנקיטתה בפרק הזמן שבו שוהה הילד בפנימייה בחירום, לרבות פעולה מכוח סעיף 132(ג) לחוק.

**145. השמה בפנימיית חירום**

- א. ראה פקיד סעד כי יש לפעול בהתאם להוראות חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך – 1960, לגבי ילד אשר נדרשה הוצאתו מביתו או ממסגרת אחרת שבה שהה, יכול פקיד הסעד לקבוע את השמתו של הילד בפנימיית חירום עד לקבלת החלטה בדבר מקום ההשמה המתאים לו, ותכנון תוכנית טיפול עבורו.
- ב. פקיד הסעד יבקר את הילד בתוך עשרים וארבע שעות ממועד השמתו בפנימיית החירום, ובמידה וישאיר את הילד בפנימיית החירום לפרק זמן נוסף, ישוב ויבקר לכל המאוחר בתוך שבעים ושתיים שעות נוספות.

**146. דיון בעניינו של ילד שהושם בפנימיית חירום**

- א. עניינו של ילד שהושם בפנימיית חירום כאמור, יובא לדיון בוועדת החלטה לכל המאוחר בתוך שבוע ימים ממועד השמתו בה. ועדת החלטה תקבע תוכנית טיפול עבור הילד.
- ב. לא יושאר ילד בפנימיית חירום למשך יותר משבעה ימים, אלא אם נתקבלה החלטה של ועדת החלטה או של בית משפט, לפי העניין ובהתאם לחוק, כי יש מקום להשאירו בפנימיית החירום לפרק זמן נוסף, כפי שייקבע בהחלטה.
- ג. לא יושאר ילד בפנימיית חירום לפרק זמן שיעלה על חודש ימים, אלא אם נקבע על ידי ועדת החלטה כי יש להפוך את השמת הילד בפנימייה מהשמת חירום להשמה רגילה, ובתנאי שהפנימייה משמשת גם כפנימייה רגילה, וועדת החלטה הורתה על נקיטת כל הפעולות הנדרשות לאור שינוי זה וקבעה את האחראים והמועדים לביצוען.

## פרק כ"ה – מעקב ובקרה אחר ילדים בפנימיות

לצרכי פרק זה:

**"ילד"** – מי שטרם מלאו לו 18 שנה או שטרם סיים י"ב כיתות במוסד חינוך כהגדרתו בחוק זכויות התלמיד, ושאינו נמצא בהשמה חוץ ביתית כהגדרתה בסעיף 6 לחוק זה.

**"פנימייה"** – לרבות מעון כהגדרתו בחוק הפיקוח על המעונות, המשמש לילדים כהגדרתם בפרק זה.

### 147. הערכה ראשונית

פנימייה תבצע לגבי כל ילד הערכה של הילד, יכולותיו, צרכיו ומצבו, טרם קבלתו אליה או סמוך לה.

### 148. הערכת מצבו של הילד וצרכיו

א. לכל הפחות, אחת לשנה תתבצע לגבי כל ילד הנמצא בפנימייה הערכה בדבר יכולותיו, צרכיו ומצבו (להלן: **"הערכה שנתית"**).

ב. היה ונמצא בהערכה הראשונית או במהלך שהותו של הילד בפנימייה, כי מתקיימים לגביו לכאורה נתונים אשר יש בהם כדי להוות עילות להבאתו בפני ועדת החלטה לשם שקילת השמתו מחוץ לביתו בהליך על-פי חוק זה, ידווח מנהל הפנימייה על העניין למפקח האחראי על הפן הטיפולי בפנימייה, ואם אין בנמצא כזה, למפקח הארצי על ההשמה החוץ ביתית.

### 149. מתן מענה ראוי לצרכים

א. מפקח שקיבל דיווח מאת מנהל הפנימייה על הימצאותו של ילד בעל מאפיינים כאמור בסעיף 148(ב) לעיל, יקבל החלטה תוך התייעצות עם מנהל הפנימייה ומי מטעמו, האם התמלאו התנאים לפי חוק זה להפניית הילד לוועדת החלטה.

ב. הופנה הילד לוועדת החלטה – תפעל הפנימייה בהתאם להוראות ועדת ההחלטה.

ג. הוחלט שלא להפנות הילד לוועדת החלטה, באחריות מנהל הפנימייה לתכנן עבור הילד תוכנית אשר מטרתה להבטיח מתן מענה מלא לצרכיו של הילד כפי שאותרו, בפרק זמן סביר ומתאים על-פי צרכיו ומצבו.

ד. באחריות המפקח לעקוב אחר ביצוע התוכנית ואחר השגת יעדיה, ולפעול לשינויה במקום שלא השיגה יעדיה בפרק הזמן שהוגדר להם. לא השיגה התוכנית את יעדיה בפרק הזמן שהוגדר להם, וסבר המפקח כי טובת הילד מחייבת הפנייתו לוועדת החלטה, יפעל להבאת עניינו בפני ועדת החלטה ללא דיחוי.



## חלק VI – שונות

### פרק כ"ו – שונות

#### 150. סודיות

אדם אשר הגיע אליו מידע על ילד בהשמה חוץ ביתית במסגרת תפקידו, חובה עליו לשומרו בסוד ואינו רשאי לגלותו אלא לצורך ביצוע תפקידו ובהתאם להוראות כל דין.

#### 151. מחקר

באחריות המשרד לבצע או להזמין מחקרים בסוגיות הנוגעות להשמה חוץ ביתית במטרה לקדם ולהעמיק את הידע על אודותיהן, כדי לקדם את התאמת מערך ההשמה לצרכי הילדים הנזקקים לו ואת טובת ילדים אלו במסגרתו.

השר, או מי מטעמו, יקבעו את נושאי המחקר ואת היקפיו, בין היתר מתוך ניתוח הדוחות אשר יוגשו לשר על-פי סעיף 75 לחוק זה והדין השנתי שיתקיים בעניינם.

#### 152. ביטוח

א. ילד בהשמה יהיה מבוטח על ידי המשרד בכל עת בביטוח מתאים.  
ב. באחריות המשרד להבטיח כי אומנים, אנשי צוות הפנימיות והמעונות המשפחתיים ומשפחות מארחות יהיו מבוטחים בביטוח מתאים, בגין פועלם על-פי תפקידם.

#### 153. גורם מפעיל

הוראת סעיף 135 יחולו על כל אנשי הצוות בגורם המפעיל.

### פרק כ"ז – פרשנות

#### 154. הגדרות

“אחראי על ילד בהשמה” – כהגדרתו בסעיף 42 לחוק זה;  
“בית משפט” – כהגדרתו בחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש”ך – 1960, ולרבות בית משפט לענייני משפחה בשבתו כבית משפט לנוער;  
“גורם מפעיל של מסגרת השמה” או “גורם מפעיל” – תאגיד מכל סוג שהוא אשר בבעלותו או בניהולו או שניהם גם יחד, מסגרת השמה אחת או יותר, לרבות תאגיד אשר זכה במכרז של המשרד בהפעלת מסגרות השמה מכל סוג שהוא, ובאומנה, כשאין גורם מפעיל, לרבות הלשכה לשירותים חברתיים האחראית על האומנים;  
“המדינה או מי מטעמה” – לרבות רשויות מקומיות;  
“המשרד” – משרד העבודה והרווחה;  
“המשרד או מי מטעמו” – לרבות רשויות מקומיות;  
“השר” – שר העבודה והרווחה;  
“ילד” או “ילד בהשמה” – מי שטרם מלאו לו 18 שנה או שטרם סיים י”ב כיתות במוסד חינוך כהגדרתו בחוק זכויות התלמיד, ונמצא בהשמה חוץ ביתית כהגדרתה בסעיף 6 לחוק זה;  
“ילד עם מוגבלות” – אדם עם מוגבלות כהגדרתו בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ”ח – 1998, שטרם מלאו לו שמונה עשרה שנה או שטרם סיים י”ב כיתות במוסד חינוך כהגדרתו בחוק זכויות התלמיד, ונמצא בהשמה חוץ ביתית כהגדרתה בסעיף 6 לחוק זה;

**“לשכה לשירותים חברתיים” –****“מסגרת השמה חוץ ביתית” –** כהגדרתה בסעיף 7 לחוק זה;**“עובד סוציאלי” –** כהגדרתו בחוק העובדים הסוציאליים, התשנ”ו – 1996;**“פקיד סעד” –** כהגדרתו בחוק שירותי הסעד, תשי”ח – 1958, ולעניין חוק זה – פקיד סעד שמונה על-פי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התשכ”ה – 1965;**“צוות הגורם המפעיל”** לרבות: מנהל הגורם המפעיל, כל אנשי הצוות החינוכי, הטיפול, הרפואי והמינהלי של הגורם המפעיל.**פרק כ”ח – ביצוע ותקנות****155. חבות המדינה**

א. השר ייזום, יפתח ויעמיד:

- (1) מצאי שוטף של מסגרות השמה חוץ ביתית באיכות הולמת, התואמות בכמות ובפרישה גיאוגרפית את צרכי הילדים, לרבות מסגרות חירום ומסגרות חסויות, והכל תוך התייחסות למגוון מאפייניהם וצורכיהם של ילדים לרבות לגילם, מינם, זהותם התרבותית, החברתית, הדתית והלאומית, מקום מגוריהם, מצב משפחתם, מידת וסוג ההגנה והטיפול שלהם נזקקים הילדים ומידת דחיפותם וכן לצרכים מיוחדים ומוגבלויות ככל שישנם;
  - (2) אנשי מקצוע בכמות, בכישורים ובפרישה מתאימים לשם יישום וביצוע הוראות חוק זה;
  - (3) הדרכה והכשרה מתמשכות לאומנים ולעובדים הפועלים לפי חוק זה, ולאנשים האחרים האחראים על טיפול בילדים במסגרות ההשמה, לרבות בכל הנוגע לגבי ילדים עם מוגבלויות ועם צרכים מיוחדים;
  - (4) פיקוח הולם ותדיר על מסגרות ההשמה;
  - (5) מנגנוני תלונה נגישים לילדים הנמצאים במסגרות ההשמה, ולהוריהם;
  - (6) מערך רישוי למסגרות ההשמה;
  - (7) מנגנונים ונהלים אשר יבטיחו את שיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה השונים ובין האגפים והמחלקות בתוך כל משרד ומשרד, אשר אחראים כל אחד ואחד מהם בנפרד, וכולם יחדיו, להבטחת זכויות הילדים וטובתם לפי חוק זה;
  - (8) מאגרי מידע הנדרשים לשם הבטחת זכויות הילדים וטובתם לפי חוק זה לרבות בנוגע ל: מקומות השמה קיימים, מאפייניהם ותפוסתם העדכנית, אומנים, ובנוגע לילדים הנמצאים בהשמה חוץ ביתית לרבות בנוגע ל: מקום הימצאם, מאפייניהם והתוכנית המתוכננת עבורם;
  - (9) גורם מסייע ומייעץ לילדים שהגיעו לבגרות במסגרות ההשמה, לאחר שבגרו;
  - (10) אמצעים שיבטיחו במידת האפשר שמיעה מותאמת לילדים על-פי כושריהם המתפתחים לרבות: הכשרה והדרכה של הגורמים המחליטים בעניינם של ילדים, תנאים פיזיים הולמים במקום השמיעה והעברת מידע הולם והסברים נאותים לילד;
  - (11) דרכים, נהלים ומנגנונים לתיעוד ולעיבוד המידע הנמסר בוועדות החלטה;
- ב. השר יעמיד לרשות הציבור מידע על פעולותיו לפי ס”ק (א).

**156. ביצוע ותקנות**

- א. שר העבודה והרווחה ממונה על חוק זה, והוא יתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו, לרבות בכל הנוגע ל:
- (1) מאגר המידע על ההשמה החוץ ביתית;
  - (2) הקמת מאגר רישוי לאומנה ומאגר רישוי לפנימיות לרבות בנוגע לפרטים אשר ייכללו במאגר, הפעלתו, אבטחתו, גישה אליו, דרכי העיון בו, ולוחות זמנים להקמתו;

- (3) רישיון האומנה לרבות לעניין: בקשת רישיון ופרטיה, תנאי הרישיון, סוגי הרישיונות, הליכי קבלת הרישיון, תקופת תוקפו וחידושו, וגביית אגרה בגינו;
- (4) הערכת כשירות למבקש לקבל רישיון אומנה;
- (5) אומנות ייחודיות: אומנה ארוכת טווח, אומנת קרובים, אומנת חירום ואומנה לילדים עם מוגבלויות;
- (6) ייצוג משפטי לאומנים בתביעות בגין אומנה שקיימו;
- (7) רישיון פנימיות ומעונות משפחתיים לרבות לעניין: בקשת רישיון ופרטיה, תנאי הרישיון, סוגי הרישיונות, הליכי קבלת הרישיון, תקופת תוקפו וחידושו וגביית אגרה בגינו;
- (8) הליכי ההכנה להשמה חוץ ביתית;
- (9) הליכי וגופי ערר על החלטות לפי חוק זה;
- (10) תשלומים למסגרת השמה לרבות קביעת המנגנון לקבלתם ותנאי הזכאות להם לפי סוג מסגרת ההשמה ומאפייניה;
- (11) הסכמים לפי חוק זה לרבות הסכמים שבין המשרד או הרשות המקומית לבין ההורים, שבין המשרד או הרשות המקומית לבין האומנים ושבין הגורם המפעיל לבין המשרד או כל הסכם אחר שייקבע לו מהווים צד מי מבין הגורמים הללו או כולם;
- (12) תוכנית המעבר לילד המסיים את שהותו במסגרת של השמה חוץ ביתית והכנתו לקראתה;
- (13) תוכנית כללית למעבר ממסגרת השמה בבגירות;
- (14) שירותי ואמצעי הסיוע, הליווי והייעוץ שלהם זכאי ילד המסיים את שהותו במסגרת של השמה חוץ ביתית בבגירות;
- (15) פיקוח;
- (16) בעלי תפקידים, כשירותם, תפקידיהם, סמכויותיהם והליכי מיונם;
- (17) תיעוד ומידע, והעברת מידע בין גורמים שונים;
- (18) פרטי המידע שייכללו בתיק האישי, תקופות עדכון הפרטים, סדרי הטיפול, העיון והאבטחה של התיק וסגירתו;
- (19) השתתפות ילדים בהחלטות הנוגעות להם;
- (20) מנגנוני תלונה, דרכי הגשת התלונות, הליכי בירורן ותיעודן;
- (21) ביטוח ילדים בהשמה, אומנים, צוותי פנימיות ומעונות משפחתיים ומשפחות מארחות;
- (22) קביעת מכסת הילדים שבטיפול בעלי התפקידים השונים הפועלים במסגרת חוק זה לרבות: עובדים סוציאליים בפנימיות, בגורמים המפעילים ובלשכות לשירותים חברתיים.
- (23) ועדות החלטה: סדרי ודרכי עבודתן לרבות המידע על בסיסו יקיימו דיוניהן, תפקידי יו"ר ועדת ההחלטה, חברי הוועדה והממונים מטעמם וכשירותם, סודיות המידע המועבר אליהן ומהן ואבטחתן, סודיות דיוניהן ודרכי תיעוד המידע הנמסר אליהן ונכתב על ידן ואופן עיבודו, סדרי הפנייה לוועדות;
- (24) זכאויות, היקף וסוג הסיוע להורים לעניין שמירת קשר עם ילדיהם שבהשמה;
- (25) מעמד הורים בהליכים מינהליים ומשפטיים לפי חוק זה או בנוגע אליו, הנוגעים לילדם;
- (26) פריטי הדוחות שמסגרת השמה צריכה או יכולה לקבל בטרם השמת ילד בה;
- (27) האזנה לשיחות טלפון של ילדים בהשמה וחיפוש ברשות היחיד שלהם;

28) אחיזה מרסנת של ילדים לשם הגנתם או הגנת סביבתם;

29) החזקת ילדים בחדר סגור לשם הגנתם או הגנת סביבתם;

### 157. שמירת דינים

א. אין בכל דבר האמור בחוק זה כדי לגרוע מחובת ההורים לתשלום מזונות לילדיהם הקטינים לפי הוראות החוק לתיקון דיני משפחה (מזונות), התשי"ט – 1959.

ב. אין בכל דבר האמור בחוק זה כדי לגרוע מזכויותיו של ילד שחוק זה חל עליו, ויש בהוראות חוק זה רק כדי להוסיף עליהן.

### 158. עונשין

א. אלה דינם \_\_\_\_\_:

- 1) המגלה מידע בניגוד להוראות סעיף 150 וסעיף 105(ב);
  - 2) המגלה מידע מתוך מאגר רישוי לאומנה כמשמעותו בסעיף 86 ומאגר רישוי לפנימיות, כמשמעותו בסעיף 124, שלא לפי הסמכה בחוק זה או בתקנות על פיו;
  - 3) המוציא ילד או המסייע להוצאתו ממסגרת השמה, לרבות לשם החזרתו לביתו או השמתו במסגרת השמה חלופית, שלא לפי הוראות חוק זה או צו שנתן בית משפט;
  - 4) המפריע למפקח הארצי על ההשמה החוץ ביתית או למי שהוסמך על ידו בביצוע תפקיד שהוטל עליו על-פי חוק זה או מסרב לדרישת מפקח כאמור, להציג או למסור לו מסמך או להשיב על שאלה, כאמור בסעיף 65;
  - 5) המפריע לממונה על ילד בהשמה, לפקיד סעד או לעובד סוציאלי אחר, בביצוע תפקיד שהוטל עליו על-פי חוק זה, או על-פי החלטת ועדת החלטה, ועדת ערר או בית משפט;
  - 6) המונע או מפריע לילד ולמי שרשאי להגיש תלונה לפי חוק זה, להגיש את תלונתו, לרבות בדרך של הפרעה פיזית, איום, שכנוע בדרך של מתן תמורה או בכל דרך אחרת, שלא להגיש תלונה או לבטל תלונה שהוגשה;
  - 7) המוסר פרטים כוזבים בבקשה לרישיון אומנה לפי סעיף 85 ובבקשה לרישיון פנימייה, לפי סעיף 122 והנמנע מלהודיע על שינוי, לפי סעיף 89 ולפי סעיף 126;
  - 8) המאשר פעולה של קטין או מייצג אותו בניגוד להוראות סעיף 96(ו) וסעיף 132(ו);
  - 9) מנהל פנימייה שלא ביצע צו סגירת פנימייה שהוטל עליו;
- ב. העובר על הוראות סעיפים 123(א), 135, 141, דינו \_\_\_\_\_.

### 159. תיקונים עקיפים [הסעיף דורש השלמה]

**חוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה – 1965 ותקנותיו** לא יחולו על ילד בהשמה חוץ ביתית כהגדרתו בחוק זה;

**חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך – 1960** – בסוף סעיף 3(4) יוסף:

"או ליתן צו להשמת הילד באומנה ארוכת טווח כהגדרתה בחוק ילדים בהשמה חוץ ביתית, לתקופה של חמש שנים".

כן יתוקן סעיף 13 כך שיסמך את בית המשפט בהקשר של אומנה ארוכת טווח ליתן צו שמשכו חמש שנים.



כן תוסף פסקה בסעיף 3 או בסעיף 14 לחוק זה:

“לא יבטל בית המשפט צו שנתן לאומנה ארוכת טווח אלא אם הונחה דעתו כי טובת הילד מחייבת את ביטול הצו בשל שינויים משמעותיים שחלו בכל הנוגע לילד, לאומנים או להורי הילד, אשר מצדיקים את ביטולו כאמור.”

**חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט – 1969** [תיקונים עקיפים יושלמו בהמשך]

**חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א – 1981** בתוספת הראשונה לחוק יוסף פריט:

“הממונה על רישוי האומנה והממונה על רישוי הפנימיות כהגדרתם בחוק השמה חוץ ביתית של ילדים לעניין קביעת כשירות של אומנים, אנשי צוות בפנימיות ובגורמים המפעילים כהגדרתם בחוק זה.”

**חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב – 1962** – יש לקיים בחינה האם הוראות הצעת החוק לעניין סמכויות אומנים משליכות על הוראות חוק זה בכל הנוגע לסמכויות ההורים.

## 160. תחילה ותחולה

תחילתו של חוק זה ביום \_\_\_\_\_ /

## תוספת ראשונה – לעניין סעיף 87(ג)

עבירה לפי פרק ח' – סימן ט', סימן י', סימן י"ב ופרק י' לחוק העונשין, התשל"ז – 1977

## תוספת שנייה – לעניין סעיף 96 (ג) – (ה)

- (1) מתן הסכמה לבדיקות פסיכולוגיות ופסיכיאטריות, בכפוף להוראות חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך – 1960, והוראות חוק לטיפול בחולי נפש התשנ"א – 1991, בעניין זה;
- (2) מתן הסכמה לטיפול פסיכולוגי באישור האחראי על הילד בהשמה;
- (3) הוצאת קטין מהארץ לתקופה של עד חודש, בכפוף להודעה מראש להורי הקטין ולמשרד על ההוצאה המתוכננת ויעדה;
- (4) בחירת בית הספר שבו ילמד הקטין, בכפוף לאמור בס"ק (8) לתוספת השלישית;
- (5) שינוי במקום מגורי המשפחה האומנת הגורר עימו שינוי במקום מגוריו של הקטין;
- (6) מתן הסכמה לבדיקה רפואית ולטיפול רפואי שגרתיים, לרבות בדיקות דם וחיסונים הניתנים לכלל ילדי ישראל;
- (7) מתן הסכמה לאבחון ולטיפול מקובל בליקויי למידה, שמיעה, דיבור וכיו"ב;
- (8) לימוד נהיגה;
- (9) הארכת תוקפו של דרכון;
- (10) בחירת חוגים שבהם ישתתף הקטין במהלך שהייתו בבית הספר או בשעות הפנאי שלו.

## תוספת שלישית – לעניין סעיף 96(ו)

- (1) שינוי שם של קטין לפי סעיפים 13 ו 14 לחוק השמות, התשט"ז – 1956;
- (2) מתן הסכמה לאימוץ לפי סעיפים 8 ו 9 לחוק אימוץ ילדים, התשמ"א – 1981;
- (3) מתן הסכמה להוצאת דרכון לקטין;
- (4) הוצאת הקטין מן הארץ לתקופה העולה על חודש אחד;
- (5) מתן הסכמה להמרת דתו של קטין לפי סעיף 13 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב – 1962 (להלן: "חוק הכשרות המשפטית");
- (6) אישור פעולות של קטין לפי סעיף 20 לחוק הכשרות המשפטית;
- (7) אישור פעולות הקטין או ייצוגו בעניינים הנוגעים לרכושו;
- (8) בחירת הזרם החינוכי שבו ילמד הקטין (ממלכתי, ממלכתי דתי או עצמאי);
- (9) מתן הסכמה לטיפול רפואי מן הטיפולים המנויים בתוספת לחוק זכויות החולה, התשנ"ו – 1996, או לטיפול רפואי שמטרתו הצלת חיים או הצלת איבר מאיברי הגוף;
- (10) מתן הסכמה לטיפול או לאשפוז פסיכיאטרי;
- (11) מתן הסכמה לקבלת רישיון נהיגה;
- (12) הפניה לוועדת אבחון לפי חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט – 1969 והפניה לוועדת השמה לפי חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח – 1988.

## תוספת רביעית – לעניין סעיף 132(ג)

- (1) מתן הסכמה לטיפול פסיכולוגי באישור האחראי על הילד בהשמה;
- (2) מתן הסכמה לבדיקות פסיכולוגיות ופסיכיאטריות, בכפוף להוראות חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך – 1960, והוראות חוק לטיפול בחולי נפש, התשנ"א – 1991, בעניין זה;
- (3) מתן הסכמה לבדיקה רפואית ולטיפול רפואי שגורתיים, לרבות בדיקות דם וחיסונים הניתנים לכלל ילדי ישראל;
- (4) מתן הסכמה לאבחון ולטיפול מקובל בליקויי למידה, שמיעה, דיבור וכיו"ב;
- (5) בחירת חוגים שבהם ישתתף הקטין במהלך שהייתו בבית הספר או בשעות הפנאי שלו.



# חלק שלישי

דברי הסבר

להצעת חוק השמה חוץ ביתית של ילדים

התשס"ג – 2003\*

\* הצעת החוק נוסחה על ידי חברי ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית (להלן: "מנסחי ההצעה").



## דברי הסבר להצעת חוק השמה חוץ ביתית של ילדים, התשס"ג – 2003

### תוכן עניינים

209.....	<b>חלק ו – כללי</b>
210.....	<b>פרק א' – עקרונות יסוד</b>
211.....	1 סעיף – מטרה
211.....	2 סעיף – זכויות הילד
211.....	3 סעיף – טובת הילד
211.....	4 סעיף – עקרונות במימוש זכויות ובמתן שירותים
213.....	5 סעיף – חובת המדינה להבטחת טובת הילד
214.....	<b>פרק ב' – השמה חוץ ביתית ומסגרותיה</b>
214.....	6 סעיף – השמה חוץ ביתית
215.....	7 סעיף – מסגרת השמה חוץ ביתית
217.....	<b>פרק ג' – זכויות ילדים בהשמה חוץ ביתית</b>
217.....	8 סעיף – הזכות להתפתחות
217.....	9 סעיף – הזכות להגנה
218.....	10 סעיף – הזכות לגדול בבית ההורים
219.....	11 סעיף – הזכות לקשר עם הורים ובני משפחה
219.....	12 סעיף – הזכות לרציפות וליציבות
220.....	13 סעיף – הזכות להשתתפות
220.....	14 סעיף – הזכות לזהות
221.....	15 סעיף – הזכות למידע
221.....	16 סעיף – הזכות לפרטיות
222.....	17 סעיף – הזכות לחינוך
223.....	18 סעיף – הזכות לפנאי
224.....	19 סעיף – הזכות להגיש תלונה
224.....	20 סעיף – זכויות ילדים עם מוגבלויות
227.....	<b>חלק וו – השמה חוץ ביתית</b>
227.....	<b>פרק ד' – ועדת החלטה ותוכנית טיפול</b>
227.....	21 סעיף – ועדת החלטה
228.....	22 סעיף – תפקידי ועדת ההחלטה
228.....	23 סעיף – עילות להתכנסות ועדת ההחלטה
229.....	24 סעיף – ייזום דיון בוועדת החלטה
230.....	25-28 סעיפים – חברי ועדת החלטה ומוזמנים לדיוניה
231.....	29 סעיף – לוחות זמנים להתכנסות ועדת החלטה
232.....	30 סעיף – יו"ר ועדת החלטה
232.....	31 סעיף – סמכויות
232.....	32-33 סעיפים – ערר
233.....	34 סעיף – תוכנית טיפול
235.....	<b>פרק ה' – תהליך ההשמה ומסגרותיה</b>
235.....	35 סעיף – חובת העמדת מסגרת השמה
235.....	36 סעיף – בחירת מסגרת ההשמה
238.....	37 סעיף – תהליכי התאמת מסגרת ההשמה
238.....	38 סעיף – דרכי השמה

238.....	— מיצוי זכויות.....	סעיף 39
239.....	— שיוך לרשות מקומית.....	סעיף 40
239.....	— מסגרת השמה חסויה.....	סעיף 41
<b>פרק ו' – הכנה, ליווי ומעקב אחר ילד בהשמה</b>		
240.....	— אחראי על ילד בהשמה.....	סעיף 42
240.....	— הערכה ראשונית.....	סעיף 43
240.....	— ביקורת תקופתית.....	סעיף 44
242.....	— הערכה תקופתית.....	סעיף 45
242.....	— הכנה להשמה ולמעבר בין מסגרות השמה.....	סעיף 46
<b>פרק ז' – סיום השמה</b>		
243.....	— תוכנית מעבר לחזרת הילד לבית הוריו.....	סעיף 47
243.....	— תוכנית מעבר לשינוי במסגרת ההשמה.....	סעיף 48
243.....	— סיום השמה בשל אי התאמה במסגרת השמה.....	סעיף 49
244.....	— דיווח על תפקוד לקוי של מסגרת השמה.....	סעיף 50
244.....	— סיום השמה בדחיפות.....	סעיף 51
244.....	— מעבר ממסגרת השמה בבגירות.....	סעיפים 52-53
245.....	— סיום טיפול על ידי ועדת החלטה.....	סעיף 54
<b>פרק ח' – מעמד ההורים</b>		
246.....	— קשר ההורים עם ילדם.....	סעיף 55
246.....	— השתתפות הורים וקבלת מידע.....	סעיף 56
247.....	— הסכמות והסכמים עם ההורים.....	סעיף 57
248.....	— חזרה מהסכמה.....	סעיף 58
248.....	— אפוטרופסות.....	סעיף 59
<b>פרק ט' – פיקוח</b>		
250.....	— מטרות הפיקוח ויעדיו.....	סעיף 60
250.....	— מינוי מפקח ארצי על ההשמה החוץ ביתית וכשירותו.....	סעיפים 61-62
251.....	— תפקידי המפקח הארצי על ההשמה החוץ ביתית.....	סעיף 63
252.....	— דרכי פיקוח וסמכויות פיקוח.....	סעיפים 64-65
252.....	— תחולת הפיקוח.....	סעיף 66
<b>פרק י' – מנגנוני תלונה וביור</b>		
253.....	— מנגנון תלונה חיצוני.....	סעיף 67
253.....	— מנגנון תלונה פנימי.....	סעיף 68
254.....	— מידע לילד, להורים ולאומנים בדבר דרכי תלונה.....	סעיפים 69-70
255.....	— השתתפות ילדים בקביעת המנגנון.....	סעיף 71
255.....	— חובות פעולה.....	סעיף 72
<b>פרק י"א – הנמקה, תיעוד ומאגר מידע</b>		
256.....	— תיק אישי.....	סעיף 73
257.....	— תיעוד והנמקה.....	סעיף 74
257.....	— דוחות.....	סעיף 75
257.....	— מאגר מידע על ההשמה החוץ ביתית.....	סעיף 76
<b>פרק י"ב – השמה חוץ ביתית לילדים עם מוגבלויות</b>		
259.....	.....	סעיפים 77-79



260.....	<b>פרק י"ג – בעלי תפקידים</b>	
260.....	– בעלי תפקידים	סעיף 80
260.....	– מינוי אחראי ארצי על ההשמה החוץ ביתית	סעיף 81
260.....	– הכשרה והדרכה	סעיף 82

## 263..... **חלק וו – אומנה**

264.....	<b>פרק י"ד – פרשנות</b>	
264.....	– הגדרות	סעיף 83

265.....	<b>פרק ט"ו – רישוי</b>	
265.....	– איתור אומנים והכשרתם	סעיף 84
265.....	– בקשה לשמש כאומן	סעיף 85
265.....	– הקמת מאגר רישוי לאומנה	סעיף 86
266.....	– תנאים לקבלת רישיון	סעיף 87
267.....	– הערכת כשירות לשמש כאומן	סעיף 88
268.....	– הודעה על שינוי	סעיף 89
268.....	– ביטול רישיון	סעיף 90
268.....	– חריגים באומנה ורישיון אומנה חריג	סעיפים 91-92
268.....	– אומנה בדיעבד	סעיף 93
271.....	– תקופת רישיון וחידוש רישיון	סעיפים 94-95

272.....	<b>פרק ט"ז – מעמד האומן</b>	
272.....	– אחריות, חובות וזכויות האומן	סעיף 96
275.....	– אמצעי משמעת	סעיף 97
275.....	– מעמד אומנים בדיונים ובהליכים	סעיף 98
275.....	– הגבלת סמכויות של האומן	סעיף 99
276.....	– שיתוף בין אומנים	סעיף 100
276.....	– תשלומים לאומנים	סעיף 101
277.....	– הסכם עם האומן	סעיף 102
277.....	– הכשרה והדרכה	סעיף 103
278.....	– ערר	סעיף 104
278.....	– מידע וסודיות לאומנים ולבני משפחתם	סעיף 105

## 281..... **חלק ו – אומנות ייחודיות**

281.....	– תחולת החוק על אומנות ייחודיות	סעיף 106
----------	---------------------------------	----------

282.....	<b>פרק י"ז – אומנה ארוכת טווח</b>	
284.....	– אומנה ארוכת טווח	סעיף 107
284.....	– אומן באומנה ארוכת טווח	סעיף 108
284.....	– תנאים להשמת ילד באומנה ארוכת טווח	סעיף 109
286.....	– תשלומים ומקדמות	סעיף 110
286.....	– צו לאומנה ארוכת טווח	סעיף 111

288.....	<b>פרק י"ח – אומנת קרובים</b>	
291.....	– הגדרות	סעיף 112
291.....	– עדיפות בבחירת השמה בתוך המשפחה	סעיף 113
291.....	– קרוב משפחה כאומן	סעיף 114

292.....	<b>פרק י"ט – אומנת חירום</b>	
292.....	– אומנת חירום	סעיף 115
292.....	– השמה באומנת חירום	סעיף 116
292.....	– אחריות, חובות וזכויות האומן בחירום	סעיף 117
293.....	– דיון בעניינו של ילד שהושם באומנת חירום	סעיף 118

## 295..... **חלק v – פנימיות**

296.....	<b>פרק כ' – פרשנות ותחולה</b>	
296.....	– הגדרות	סעיף 119
297.....	– תחולה	סעיף 120
297.....	– תחולה על מעונות משפחתיים	סעיף 121

298.....	<b>פרק כ"א – רישוי</b>	
298.....	– בקשה לרישיון פנימייה	סעיף 122
298.....	– רישיון לפנימייה	סעיף 123
298.....	– הקמת מאגר רישוי לפנימיות	סעיף 124
298.....	– פנימייה מעורבת	סעיף 125
299.....	– הודעה על שינוי	סעיף 126
299.....	– ביטול רישיון פנימייה וסגירת פנימייה	סעיף 127
299.....	– ערר	סעיף 128
299.....	– צו שיפוטי לביטול רישיון פנימייה	סעיף 129
300.....	– ביצוע	סעיף 130
300.....	– ביצוע ותקנות	סעיף 131

301.....	<b>פרק כ"ב – אחריות הפנימייה</b>	
301.....	– אחריות וחובות הפנימייה	סעיף 132
302.....	– תשלומים לפנימייה	סעיף 133
302.....	– נוכחות ילדים בפנימייה וזמינות הפנימייה	סעיף 134
302.....	– מיון כוח אדם	סעיף 135
303.....	– משפחה מארחת	סעיף 136

304.....	<b>פרק כ"ג – התנהלות שוטפת של הפנימייה ואמצעי משמעת</b>	
304.....	– תקנון	סעיפים 137-138
304.....	– השתתפות בפנימייה	סעיף 139
305.....	– ליווי ילד אל הפנימייה וממנה	סעיף 140
305.....	– הגבלה על אמצעי משמעת	סעיף 141
306.....	– אמצעי טיפול והגנה מיוחדים	סעיף 142

308.....	<b>פרק כ"ד – השמה בפנימייה בחירום</b>	
308.....	– פנימיית חירום	סעיף 143
308.....	– אחריות וחובות הפנימייה בחירום	סעיף 144
308.....	– השמה בפנימיית חירום	סעיף 145
308.....	– דיון בעניינו של ילד שהושם בפנימיית חירום	סעיף 146

309.....	<b>פרק כ"ה – מעקב ובקרה אחר ילדים בפנימיות</b>	
309.....	– הערכה ראשונית	סעיף 147
310.....	– הערכת מצבו של הילד וצרכיו	סעיף 148
310.....	– מתן מענה ראוי לצרכים	סעיף 149

## 311..... חלק ו' – שונות

### פרק כ"ו – שונות 311

311.....	סודיות –	150	סעיף
311.....	מחקר –	151	סעיף
311.....	ביטוח –	152	סעיף
311.....	גורם מפעיל –	153	סעיף

### 312..... פרק כ"ז – פרשנות

312.....	הגדרות –	154	סעיף
----------	----------	-----	------

### 313..... פרק כ"ח – ביצוע ותקנות

313.....	חבות המדינה –	155	סעיף
313.....	ביצוע ותקנות –	156	סעיף
313.....	שמירת דינים –	157	סעיף
313.....	עונשין –	158	סעיף
314.....	תיקונים עקיפים –	159	סעיף
314.....	תחילה ותחולה –	160	סעיף



חלק זה הפותח את הצעת חוק תכליתו להגדיר את ההשמה החוץ ביתית ואת מסגרותיה העומדות במרכז הצעת החוק ולהצביע על העקרונות והזכויות המרכזיים, שלאורם יש לקרוא את הצעת החוק ולהפעילה.

עקרונות היסוד והזכויות המנויים בפרק שובצו בו במטרה להצהיר על אודות חשיבותם ומרכזיותם בחיי הילדים הנמצאים בתהליכי ההשמה החוץ ביתית, כמו גם על מרכזיותם בהבנת הצעת החוק ובהפעלתה. המדובר במספר מצומצם של עקרונות שאותם יש לקרוא לתוך כל אחת מהוראות ההצעה. פרק העקרונות נועד להדגיש את הצורך לקרוא את ההצעה קריאה שלמה והוליסטית, הכוללת את יחסי הגומלין שבין הסעיפים השונים הקשורים בה. מלבד העקרונות כולל פרק א' אף מספר הצהרות בדבר הנחות יסוד אשר צריכות להנחות את מי שיפעלו ליישום ההצעה, בעשייתם במסגרתה.

פרק הזכויות מעגן זכויות מסוימות מתוך מכלול הזכויות הנתונות לכל ילד בישראל. לגבי אלו ביקשו חברי ועדת המשנה להפנות זרקור מיוחד. המדובר בזכויות אשר ביחס לילדי ההשמה קיימת מועדות גבוהה יותר להפרתן, או בזכויות המצריכות יישום מיוחד בהקשר של ההשמה החוץ ביתית. חשוב להדגיש כי בהתאם לאמור בסעיף 2(א) להצעת החוק, אין להסיק מאי עיגונה של זכות זו או אחרת בפרק זה או בכל מקום אחר בחוק כאילו אינה נתונה לילדי ההשמה.

## פרק א' – עקרונות יסוד

### סעיף 1 – מטרה

**ס"ק א'** מעגן שלושה נדבכים מרכזיים:

1. **ההכרה בהיות הילדה והילד בעלי זכויות, עצמאיים, שאת זכויותיהם יש לקדם ולהבטיח.** הסעיף נועד ליישם את ההכרה הכללית בהיות הילדים בעלי זכויות, לגבי ילדי ההשמה החוץ ביתית, תוך יצירת ההתאמות הנדרשות מן הייחודיות של הקשר ההשמה החוץ ביתית. הכרה זו מבוססת על הוראות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד (להלן: **"האמנה"**)<sup>1</sup>.

2. **חובת המדינה להבטיח את טובת הילדים לרבות את זכויותיהם** – הסעיף נועד ליישם את התפיסה העולה מן האמנה בדבר חבות המדינה ותפקידה בהבטחת טובת הילדים ובכלל זה, בהבטחת זכויותיהם על־פיה. בהקשר של ההשמה החוץ ביתית מתחזק תפקיד המדינה ביתר שאת. זאת מכיוון שההשמה ביסודה מתהווה במקומות שבהם מתגלים קשיים ביכולת ההורים לממש את אחריותם ההורית הטבעית והבסיסית לגדל את ילדיהם. עובדה זו מחייבת את המדינה להשלים את מילוי חובות ההורים כלפי ילדיהם במקומם, כמו גם לסייע להורים להגיע למצב שבו יוכלו לשוב ולמלא אחריותם כלפי ילדיהם, ככל שהדבר אפשרי וטוב עבור ילדיהם.

3. **הכרה בפגיעותם הייחודית של ילדי ההשמה החוץ ביתית** – אחת מהתכליות שעמדו ביסוד הצעת החוק הייתה לאתר את כל אותם המקומות שבהם מתקיימת שונות בין ילדי ההשמה לילדים שאינם ילדי השמה, ביחס ליכולתם לממש את זכויותיהם. זאת, במטרה לקדם ככל שניתן את היישום המלא של זכויותיהם באותם מקומות.

בשל ניתוקם של ילדי ההשמה מבית הוריהם, על מכלול טעמיו והשלכותיו, נמצאים הם במצב של פגיעות ייחודית. פגיעות זו מטילה על המדינה חובה לספק להם הגנה ועזרה מיוחדות. בכך מיישם הסעיף את חובת המדינה על־פי **סעיף 20 לאמנה**, הקובע כי:

**"ילד אשר באורח זמני או קבוע נשללה ממנו סביבתו המשפחתית, או אשר מירב טובתו מחייב כי לא יושאר בסביבה זו, יהיה זכאי להגנה ולסיוע מצד המדינה".**

בשילוב שבין שלושת המשפטים המרכיבים את הסעיף מבקשת הצעת החוק להדגיש את השינוי שמביאה עימה האמנה וההצעה בעקבותיה, בקובעה את **זכות הילד** לסיועה של המדינה, זכות שכנגדה **חובה** של המדינה ולא חסד.

**ס"ק ב'** בא להצהיר כבר בפתיחת החוק על המקום המרכזי שיש לתת להורים בחיי ילדיהם דווקא בהקשר של ההשמה החוץ ביתית. נקודת המוצא לכל ההתבוננות בהשמה היא כי האחראים הראשוניים לטובת הילדים הינם הוריהם, וכי מקומם בחייהם מרכזי וחשוב. בהתאם לכך, גם לאחר ההפרדה הפיזית שבין הילד להוריו, יש לקדם את זכותו של הילד לקשר עימם ואת מימוש אפשרותו לשוב ולגדול בקרבם, ככל שהדבר תואם את טובתו.

להרחבה בנושא זה ניתן לעיין בפרק 5.5 לדוח זה, העוסק בזכותם של הילדים לגדול עם הוריהם ובזכותם לקשר עימם ועם יתר בני משפחתם.

השימוש בביטוי "אחריות, חובה וזכות" הולך אחר התייחסות האמנה ליחסי ההורים עם ילדיהם<sup>2</sup>. כן מיישם ביטוי זה תפיסה מחודשת שנתגבשה בוועדה על אודות תפקיד ההורים כלפי ילדיהם, המכונה בקיצור תפיסת "האחריות

<sup>1</sup> כ"א 31, ע' 221.

<sup>2</sup> ר' למשל התייחסות האמנה להורים כפי שהובאה בסעיפים (2)3, 5 ו־18 לאמנה.

ההורית". ביסוד תפיסה זו שינוי טרמינולוגי ומהותי, הנובע בעיקרו מהוראות האמנה וממגמות שנתהוו בעולם כתוצאה מן השינוי בתפיסת זכויות הילדים ומעמדם המשפטי. הדגשת אלמנט האחריות בתפקיד ההורים כלפי ילדיהם מבטאת את ההכרה בהיות הילד אדם נושא זכויות, ואת תפקיד הוריו כלפיו ביחס לזכויות אלו. להרחבה בנושא זה ניתן לעיין בפרק בנושא "אחריות הורית" שבדוח ועדת המשנה בנושא הילד ומשפחתו שפעלה בוועדה<sup>3</sup>. בשונה ממודל האחריות ההורית כפי שגובש על ידי ועדת משנה זו, עיגנה ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית בהקשר לאחריות ההורית אף את **זכות** ההורים. עיגון זה נעשה עוד בטרם הושלמה העבודה בנושא האחריות ההורית. ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית עשתה כן ביישמה כלשונן את הוראות האמנה בעניין. יחד עם זאת, ככל שפרק הדוח בנושא אחריות הורית יקבל ביטוי בספר החוקים יש לשוב ולעיין בהצעת חוק השמה חוץ ביתית של ילדים ולבחון האם יש מקום לשנותה בהתאם לחוק שיחול בעניין זה.

בעוד ס"ק ב' מציב במרכזו את ההורים ואת אחריותם כלפי ילדיהם, מציג **ס"ק ג'** את זווית הילד בקובעו את זכותו הטבעית של הילד לגדול בבית הוריו. אמירה זו מבטאת את החידוש שהביאה עימה האמנה בהתבוננותה במערך היחסים שבין הילד והוריו מזווית הראייה של הילד. בהתאם לכך, קובעת האמנה את הקשר שבין הילד להוריו כזכות של הילד.

ס"ק ג' מגשים את הוראת סעיף 9 לאמנה, בקובעו כי הפרדה מן ההורים תיעשה רק מטעמים של טובת הילד.

## סעיף 2 – זכויות הילד

סעיף זה מיישם את עיקרון השוויון הקבוע בסעיף 2 לאמנה. הסעיף מתווה את הנחת היסוד לגבי ילדי ההשמה ולפיה הם נהנים ומחזיקים בכל זכות שבה מחזיק כל ילד בישראל. כלומר, אין להפלות את ילדי ההשמה בשל היותם בהשמה חוץ ביתית, בזכותם הכללית ליהנות מכל הזכויות הנתונות לכל ילד בישראל. בנוסף, עולה מן הסעיף הנחת המוצא שלפיה כל הזכויות הנקובות בהצעה באות להוסיף לילדי ההשמה זכויות על הזכויות הנתונות לכל ילד בישראל, ולא לגרוע מהן. בעיקרה, יוצרת ההצעה התאמות בזכויות הכלליות, המתחייבות בשל ההקשר המסוים של ההשמה. בדומה לסעיף 2 לאמנה קובע גם סעיף זה את החובה האקטיבית להבטיח לילדי ההשמה את מכלול זכויותיהם הכלליות והייחודיות בכל פעולה או החלטה הנוגעת להם.

## סעיף 3 – טובת הילד

עיקרון טובת הילד הינו אחד מארבעת עקרונות האמנה ומעוגן בסעיף 3 להוראותיה. כאמור בפרק 5.1.3 לדוח זה, גיבשה הוועדה מודל כללי לעיקרון, החל בכל הקשר שבו הוא מאוזכר. סעיף 3 להצעה מעגן מודל זה בהקשר המסוים של ההשמה החוץ ביתית, תוך יצירת מספר שינויים והתאמות העולים מהקשר ייחודי זה. עיקרון טובת הילד בהצעה, כמו גם באמנה, מהווה עיקרון חולש שאותו יש לקרוא לתוך כל הוראה וכל מצב המתקיימים לאורך ההשמה החוץ ביתית.

להרחבת קריאה על אודות עיקרון טובת הילד ניתן לעיין בפרק 5.1.3 לדוח זה.

## סעיף 4 – עקרונות במימוש זכויות ובמתן שירותים

סעיף זה תכליתו להצהיר על חמישה עקרונות אשר נתפסו על ידי ועדת המשנה כעקרונות יסודיים הצריכים להנחות כל גורם הפועל מכוח חוק ההשמה, בפועלו. בחלקם מאוזכרים ומפורטים העקרונות גם בתוך ההצעה, אך ריכוזם יחדיו בסעיף נעשה בשל המכנה המשותף של מרכזיותם ובשל היות כולם נדרשים לעבור כחוט השני בכל פעולה שעניינה מימוש זכויות או מתן שירותים לפי חוק זה.

**ס"ק א'** – כבוד הילד הינו אחת מן התפיסות המרכזיות השזורות באמנה. האמנה מבטאת לכל אורכה את התפיסה שלפיה יש לכבד ילדים כבני אדם. תפיסה זו תואמת אף את תפיסת הדין הישראלי המכירה בכבוד האדם

<sup>3</sup> ר' א' עדניהניץ, א' אפק, **דוח ועדת המשנה בנושא הילד ומשפחתו, הפרק בנושא אחריות הורית** (פברואר 2003).

וחירותו כערך מרכזי, ובמיוחד לאחר חיקוקו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו והחלתו על כל אדם באשר הוא אדם, ובכלל זה על ילדים. יישום תפיסת מרכזיותו של הילד והתבוננות בדברים מזווית ראייתו מכוונים בהקשר זה לכך שהילד ירגיש שמכבדים אותו, ולכך שלא תהיה הסתפקות בהענקת כבוד לילד בעיניו של הנותן. הסעיף מבטא את התפיסה הרואה בכבוד כשורש כל הזכויות ואת תפיסת הילד כאדם עצמאי נושא זכויות. על כן קיבל כבוד הילד מקום מרכזי בהצעה.

הזכות לפרטיות מעוגנת בסעיף 16 להצעה ופירוט על אודותיה מובא שם. פגיעה בפרטיות נושאת עימה פגיעה בכבודו של אדם ומכאן הקשר שבין שני חלקי הסעיף.

**ס"ק ב'** מבטא היבט נוסף של עיקרון השוויון הקבוע בסעיף 2 לאמנה. בסעיף 2 להצעת החוק ניתן ביטוי לזכותו של ילד בהשמה חוץ ביתית לשוויון בזכויותיו ביחס לילד אחר שאינו בהשמה חוץ ביתית. בסעיף הנדון ניתן ביטוי לזכותם של ילדי ההשמה החוץ ביתית לשוויון בינם לבין עצמם. בכך מיישמת ההצעה את שני הנדבכים המרכזיים של זכותו של ילד בהשמה לשוויון. על אף האמור, שוויון בפעולה, בשירותים ובהחלטות כלפי ילדי ההשמה צריך שייעשה באופן מהותי ולא באופן פורמלי בלבד. בהתאם לכך יש להעניק לכל ילד את הדרוש לו על-פי צרכיו ומאפייניו הייחודיים, כדי להביאו לנקודת פתיחה שווה ליתר חבריו בהשמה החוץ ביתית בכל הקשר והקשר. על כן, יהיו ילדים שבמונחים אבסולוטיים יזכו למענים מרובים יותר או יקרים יותר בשל מצבם וצורכיהם, אך יהיה בכך כדי לקדם את זכותם לשוויון מהותי ואין לפרש את הדבר כפגיעה בזכותם של יתר הילדים לשוויון.

**ס"ק ג'** מבוסס על ההכרה בחשיבות המיוחדת שיש לזמן בחיי ילדים. חשיבות זו נובעת בעיקרה מן השינויים המהירים החלים בילדים בעת התפתחותם. כמו כן נובעת היא מן ההכרה בכך שבעת התפתחות הילדים קיימות תקופות זמן קריטיות בחייהם, שבהן עליהם לקבל התייחסות לצרכים מסוימים שהם מנת חלקם. חלוף הזמן, בהיעדר התייחסות שכזו, יכול להביא לחוסר יכולת לגשר על חסכים שנוצרו בהיעדרה. כן מבוסס הסעיף על ההכרה בתפיסת הזמן השונה של ילדים, המשליכה על המשמעויות המיוחדות לחלוף הזמן על ידם וליכולתם להבין את יחסיות הזמנים. לאור האמור מבקש סעיף זה להתמודד עם ההשלכות השליליות של עיכובים בהליכים הנוגעים לילדים, המגדילים את תקופות אי-הוודאות בחייהם וכן פוגעים בעצם העניין נשוא ההחלטה או הפעולה הנדחית בעצמה.

בעניין זה הולך הסעיף אחר הניסיון האנגלי, שם נקבע כאחד מן העקרונות המרכזיים של חוק הילדים 1989 עיקרון צמצום השיהוי בהליכים (minimum delay)<sup>4</sup>. בהשראתו נקבע העיקרון שבסעיף המבטא שלוש הנחות:

- יש לקבוע לכל החלטה או פעולה, לרבות מתן שירות, לוחות זמנים המביאים בחשבון את המשמעות המיוחדת של הזמן בחייהם של ילדים, ובעיקר בחיי ילדים בגיל הרך;
- יש להקפיד על יישום לוחות הזמנים שנקבעו;
- יש לצמצם כל עיכוב בביצוע פעולה, לרבות מתן שירותים או בקבלת החלטה, בכל עת – בין אם נתחמו לה לוחות זמנים ובין אם לאו.

עיון העיקרון בחקיקה הישראלית נתפס כחשוב במיוחד הואיל ונושא העיכוב בקבלת החלטות ובביצוע פעולות ביחס לילדים בישראל, ובהשמה בפרט, הינו שכיח ביותר. בעניין זה נדרשת פעולה יסודית להטמעת חשיבות הנושא וליישום הולם של הוראות החוק בעניין.

כחלק מיישום העיקרון תידרש המערכת אף ליצירתן של מסגרות ומנגנונים מינהליים אשר ישפרו את התיאום בין הגורמים השונים הפועלים בה וביניהם משרדי הממשלה על מנגנוניהם, הרשויות המקומיות ובתי המשפט.

<sup>4</sup> Children Act 1989, Ch. 41, sec. 1(2) states:

**"In any proceedings in which any question with respect to the upbringing of a child arises, the court shall have regard to the general principle that any delay in determining the question is likely to prejudice the welfare of the child"**. See also sec. 11.



במסגרת בחינת היישומים של העיקרון התלבטו מנסחי ההצעה באשר לאפשרות לקבוע לוחות זמנים שיהוו ברירת מחדל בכל הנוגע לפרק הזמן שבמסגרתו יש להשקיע מאמצים לשיקום המשפחה, בטרם קבלת החלטה בדבר הוצאת הילד מביתו. זאת, בדומה למצב המתקיים בחלק ממדינות ארצות הברית. לבסוף, החליטו שלא לקבוע לוחות זמנים אלו, מתוך חשש שקביעתם תביא למיקוד המערכת באילוצי הזמן, על חשבון התמקדות בביצוע הערכה שתבוסס על המצב העובדתי המסוים ועל צרכי כל ילד ומשפחתו. מנסחי ההצעה היו ערים להשלכות היעדר קביעת לוחות זמנים אלו על יישומן בפועל של הוראות ההצעה בכל הנוגע להשבת הילד לביתו. מנגד, ראו בהוראות המפורטות שקבעו בהצעה בכל הנוגע להליכי תכנון, ביקורת תקופתית, תיעוד ועוד, ערובות משמעותיות שיאפשרו לקדם את המטרה של החזרת ילדים לביתם, בלא שיתבצעו פעולות בלתי שקולות הנובעות מן הצורך לעמוד בלוח זמנים כופה ובלתי גמיש.

במקומות בהצעה שבהם התאפשרה קביעת לוחות זמנים שלא לוותה בחששות דומים נקבעו אלו מפורשות. ממד הזמן בחיי ילד זכה לעיגון מפורש גם במסגרת עיקרון טובת הילד, וניתן לעיין במשמעותיו שם במסגרת פרק 5.1.3 לדוח זה.

**ס"ק ד"ו'** מתייחסים לשלושה נושאים שעוגנו בצורה מפורשת בהצעת החוק, כעקרונות מנחים בהפעלתה. מנסחי ההצעה ייחסו לעקרונות אלו חשיבות בשל תרומתם המרכזית להבטחת טובת ילדי ההשמה ובכללה זכויותיהם. המדובר בעקרונות אשר בהפעלתם כיום בשטח מתקיימים ליקויים, ואשר הצעת החוק מבקשת להביא לשיפור ביישומם.

ניתן להרחיב בקריאה על אודותם במסגרת דברי ההסבר לסעיפי ההצעה המפורטים בעניינם לפי הפירוט הבא:

תוכנית טיפול – סעיף 34;

ביקורת תקופתית – סעיף 44;

תיעוד – פרק י"א.

### **סעיף 5 – חובת המדינה להבטחת טובת הילד**

סעיף זה חותם את פרק עקרונות החוק בקביעת האחריות הכללית והמלאה של המדינה לטובת ילדי ההשמה החוץ ביתית בכל עת. בכך מבטא הסעיף את ההנחה שעליה מבוססת הצעת החוק כולה ותפיסת הטיפול בילדי ההשמה. מדובר באחד מן הסעיפים החשובים בהצעה, המכוונים מחד לקדם עשייה של המדינה למימוש חבותה זו ומאידך, למנוע כל מצב של התנערות של המדינה מחבותה כלפי ילדי ההשמה. עיגון הנחה זו חשוב במיוחד במציאות שבה גוברת מגמת הפרטת השירותים שהמדינה מעניקה לילדי ההשמה. בעניין זה הקביעה המופיעה בסעיף משמעה כי גם כאשר המדינה מסתייעת בגורמים נוספים לשם מימוש חביותיה, האחריות לגורל ילדי ההשמה וטובתם נותרת לעולם – ובראש ובראשונה – על כתפי המדינה. הסעיף מגשים את תפיסת האמנה בדבר חבות המדינה ותפקידה במשולש היחסים שבין הילד, הוריו והמדינה, ומצהיר בצורה מפורשת על חבותה זו.

להרחבה בנושא חבות המדינה ניתן לעיין בפרק 5.3 לדוח זה.

## פרק ב' – השמה חוץ ביתית ומסגרותיה

מטרת פרק זה להגדיר את ההשמה החוץ ביתית, את מסגרת ההשמה החוץ ביתית ואת היקף תחולת החוק. להשלמת הקריאה בנושא תחולת החוק ניתן לעיין גם בפרק 5.4 לדוח זה.

### סעיף 6 – השמה חוץ ביתית

**ס"ק א' – מבין האפשרויות השונות שנשקלו להגדרת ההשמה החוץ ביתית עוגנה לבסוף בהצעה הגדרה של ההשמה כתהליך** (אפשרויות אחרות היו להגדירה על-פי תכליתה, על-פי מסגרת ההשמה – תפקידיה ומאפייניה – או על-פי פעולת ההשמה עצמה (הבחנה בין ההשמה כשם עצם להשמה כפועל)). הגדרה זו מבטאת את היות ההשמה רצף של מצבים ושלבים, שתחילתו בהחלטה בדבר ההוצאה מן הבית וסופו בחזרה הביתה, בבגרות או במתן צו אימוץ לגבי הילד שבהשמה<sup>5</sup>. בתווך נמצאת השהייה במסגרת ההשמה עצמה, ולעתים אף מעבר בין מסגרות השמה. הוראות החוק כולן חלות על פני רצף זה במלואו.

עוד קובע הסעיף את החובה כי רק גורם מוסמך לפי חוק זה יקבל החלטה בדבר הוצאה מן הבית. בעניין זה מיישם הסעיף את הוראת סעיף 9 לאמנה. קביעת הסמכת הגורם לפי חוק זה משמעה כי הוצאה מן הבית מכוח חוקים אחרים שאינה מוסדרת בסעיף 38 להצעת החוק, לא תהא בגדר השמה לצרכי חוק ההשמה החוץ ביתית. כך למשל, בכל הנוגע להוצאה מכוח הוראות חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א – 1971, מכוח חוק אימוץ ילדים, התשמ"א – 1981, כמו גם בכל הנוגע לשהייה וולונטרית של ילדים בפנימיות חינוכיות. להרחבה בנושא זה ניתן לעיין בפרק 7.1.2 (חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול)) ובדברי ההסבר לפרק כ"ה להצעת החוק.

**ס"ק ב' מעגן את מטרת ההשמה ומדגיש כי ההשמה כשלעצמה אינה בבחינת מטרה כי אם אמצעי להשגת המטרה של הבטחת טובת הילד.** הסעיף מעגן במסגרת המטרה הנחה כללית ולפיה טובתו של הילד לחיות בבית הוריו. בכך הולך הסעיף אחר סעיף 1(ג) להצעה. עיגון הנחה זו נעשה ממספר טעמים: ההצעה מבקשת להדגיש בפני הציבור בכלל, וציבור המשפחות הנזקקות לשירותי הרווחה בפרט, את החשיבות שהיא רואה בשמירה על הילד בתוך משפחתו, ככל שניתן ובכפוף לטובתו, וכי הוצאת ילדים מבתיהם מהווה פתרון רק במצבים שבהם לא ניתן להבטיח את טובתם במסגרת משפחתם. הצהרה על הנחה זו חשובה גם מכיוון, שעל אף שהאידיאולוגיה המוצהרת של מערכת הרווחה היא לשמור על הילד בחיק משפחתו ולהשיבו אליה אם הוצא ממנה, הרי שלהערכת מנסחי ההצעה במציאות כיום לא נעשה די על ידה כדי להשיב ילדים לבתיהם. הצהרה על הנחה זו בחקיקה ראשית מחזקת אותה<sup>6</sup>. כך, מהווה החוק כלי הצהרתי וכלי יישומי כאחד, שיחייב את המערכת לפעול להגשמת האמור בו.

חשוב להדגיש כי החזרת הילדים לביתם הוכפפה בסעיף לטובתם. כך מתמודד הסעיף עם החשש מפני החזרה לא רצויה או מוקדמת מדי של ילדים לביתם, בטרם נוצרו תנאים מתאימים לשובם לביתם, באופן שאינו מיטיב עימם ואף יכול לפגוע בהם, ובמקרים מסוימים אף להביא להוצאתם החוזרת מן הבית. בכך הפכה ההנחה שלפיה טובת ילדים לחיות עם הוריהם להנחה הניתנת לסתירה. כלומר, יש לבחון ההנחה לגבי כל ילד מסוים ולבדוק האם ומתי היא מתיישמת לגביו.

סעיף זה מיישם גם את תפיסת ממד הזמן בחיי הילד, בקובעו את חשיבות החזרה הביתה "מוקדם ככל האפשר", ושוב, בכפוף לטובת הילד.

<sup>5</sup> ההצעה מבוססת על תפיסה שלפיה אימוץ אינו בבחינת "השמה חוץ ביתית", והדבר עולה מסעיפים שונים בה וביניהם מסעיף זה ומס"ק ג' שבא לאחוריו. בהתאם לכך, צו אימוץ שניתן לגבי ילד בהשמה חוץ ביתית מסיים לגבי ילד זה את תהליך ההשמה החוץ ביתית שבו היה עד למתן הצו.

<sup>6</sup> בעניין זה ר' למשל תע"ס 8.17 הטיפול החוץ ביתי (1.9.86) סעיף 1, בעמ' 5: "הילד הנמצא בטיפול חוץ ביתי ממשיך להיות חלק ממשפחתו ושייך לה, ויש לעשות הכל כדי ליצור את התנאים המאפשרים את החזרתו לחיק משפחתו".

**ס"ק ג'** מבטא את ההכרה בשני סוגים עיקריים של השמות המובחנים על-פי משכם – טווח קצר וטווח ארוך. בהינתן אלו, ברור כי הוצאה שיש עימה סופיות, כמו אימוץ, אינה בבחינת השמה חוץ ביתית ועל כן אינה מוסדרת בחוק זה.

### סעיף 7 – מסגרת השמה חוץ ביתית

**ס"ק א'** מתמקד במסגרת ההשמה עצמה ומגדירה באמצעות מספר רכיבים:

**"חלופת בית"** – בבחירת שתי מלים אלו מובעות מספר הכרעות העומדות בבסיס הגדרת מסגרת ההשמה.

המלה **"חלופה"** מבטאת את ההכרה כי מסגרת ההשמה מהווה תחליף עבור משהו שאובד לילד בעת הוצאתו מביתו. הבחירה במלה זו מבקשת להדגיש את העובדה כי בעת שהילד אינו בביתו הוא נדרש למסגרת חלופית לבית זה. החשש משימוש במלה "חלופה" נבע מן הרצון שלא לגרוע מחשיבות הקשר עם ההורים והעבודה לקראת חזרה אליהם, בכפוף לטובת הילד. אך, מכיוון שבמספר מקומות בהצעה מודגשת חשיבות קשר זה ונפרטות החובות שיש ליישם לשם התממשותו, נראה היה שנכון לקבוע את מסגרת ההשמה לכן כ"חלופה". בעניין זה נראה שההגדרה עולה בקנה אחד עם הוראות התע"ס המגדירות **"מעון"** כ: **"תחליף זמני למשפחה הטבעית של הילד ואינו בא במקומה"**.<sup>7</sup>

ביחס למלה **"בית"**: התע"ס מגדיר מעון כ"מקום המשמש או נועד לשמש, כולו או בחלקו, מקום מגורים, חינוך וטיפול לילדים שהם מחוץ לביתם". חוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה – 1965 מגדיר בסעיף ההגדרות<sup>8</sup> שבו מעון כ"מקום המשמש או הנועד לשמש, כולו או חלקו, מקום מגורים או מקום שהיה לילדים... והכל כשהם מחוץ למשפחתם...".

לאחר בחינת הגדרות אלו הוחלט שיש מקום לבטא בהגדרת מסגרת ההשמה את המכלול שלתוכו יש לשזור את תפקידי המסגרת. נכון הוא שהפונקציות המרכזיות שמעמידה מסגרת השמה הן של מגורים, של חינוך ושל טיפול, אך כל אלו גם יחד מכוונות להעניק לילד תחושות של שייכות ושל ביטחון, שיוצרות יחדיו את תחושת הבית בשעות ובימים שבהם שוהה הוא במסגרת. לכן מודגשת בסעיף החשיבות שביצירת המכלול שאותו נדרשת מסגרת ההשמה להעמיד עבור הילד, באמצעות הגדרתו כ"בית". מסגרת השמה הנותנת לילד רק חלק מן הפונקציות של בית ואינה מעניקה לו את המכלול (הכולל בין השאר היבטים של מגורים, הגנה, חינוך, תמיכה, יחסים עם אנשים מבוגרים הראויים לחיקוי, טיפול, שיקום, התפתחות בכל המישורים ועוד) חוטאת למטרתה.

**"עבור ילד שנתקבלה לגביו החלטה על ידי גורם מוסמך על-פי חוק זה להוציאו מביתו"** – כאמור בסעיף 6 להצעה, תהליך ההשמה מותנה בכך שיבוצע על-פי החלטה של גורם מוסמך. הגורמים המוסמכים מנויים בסעיף 38 להצעת החוק.

**"והאחראית לפעול למען טובת הילד, לספק לילד את מכלול צרכיו וליישם את זכויותיו בהתאם להוראות חוק זה"** – אחריות מסגרת ההשמה מוגדרת במשפט זה. ככלל, מתמצית אחריותה בחובתה לפעול למען טובת הילד. המשך המשפט בא ומפרט למעשה שניים מרכיבי טובתו שאותם מבקש הסעיף להדגיש בהקשר זה, והם: צרכיו וזכויותיו.

עד היום היתה המערכת מכוונת במידה רבה לנושא סיפוק הצרכים. עתה, בהתאם לרוח האמנה ולהוראותיה, מבקשת הצעת החוק להדגיש את מחויבות המדינה לזכויות הילד. גם ההתייחסות לצרכים עתה שונה, הואיל ובעקבות האמנה יש להתייחס לנושא הצרכים מתוך תפיסה של זכות שכנגדה חבות, ולא מתוך תפיסה של חסד. כך, מחויבות המדינה להבטיח את צרכי הילד מכוח זכויותיו כגון הזכות להתפתחות (סעיף 6 לאמנה), או זכותו לרמת חיים הולמת (סעיף 27 לאמנה).

<sup>7</sup> לעיל, סעיף 7, בעמ' 15.

<sup>8</sup> סעיף 1.

הסעיף מדגיש אף את חובתה של כל מסגרת השמה לקיים את כל הוראות הצעת החוק. בכך מבטיח הסעיף שוויון בנקודת הפתיחה של כל ילד בכל מסגרת השמה, לעניין מימוש מלוא זכויותיו על-פי הצעת החוק. זהו ביטוי נוסף ליישומו של עיקרון השוויון הקבוע בסעיף 2 לאמנה.

**ס"ק ב'** מונה את מסגרות ההשמה שאליהן מתייחסת הצעת החוק. הסעיף מותיר מקום להגדרת מסגרות נוספות על אלו המנויות בו<sup>9</sup>. פירוט על אודות כל הגדרה מופיע בדברי ההסבר לסעיפי ההצעה הדנים באותן מסגרות<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> זאת בשל הגדרתו כי "מסגרות השמה חוץ ביתית כוללות בין היתר את המסגרות הבאות..." [ההדגשה שלי – ת.פ.א.].

<sup>10</sup> לגבי הגדרת "אומנה" – ר' דברי הסבר לסעיף 83, לגבי הגדרת "מעון משפחתי" ו"פנימייה" ר' דברי הסבר לסעיף 119.

## פרק ג' – זכויות ילדים בהשמה חוץ ביתית

### סעיף 8 – הזכות להתפתחות

הזכות להתפתחות מהווה את אחד מארבעת עקרונות האמנה ומעוגנת בסעיף 6 לאמנה.

בהקשר של ההשמה החוץ ביתית זכות זו בעלת חשיבות מיוחדת. זאת, הואיל וההשמה מיסודה באה להבטיח את זכותו של ילד להישרדות ולהתפתחות במקום שנמצא כי קיים חשש להתקיימותה במסגרת ביתו של הילד. סעיף 6(א) לאמנה קובע את זכות הילד לחיים. סעיף 6(ב) לאמנה מתייחס לחובת המדינות להבטיח **"עד מירב המידה האפשרית את הישרדות הילד והתפתחותו"**. סעיף 8 להצעה הולך אחר סעיף זה ומרחיבו. הסעיף קושר בין שתי הזכויות בקובעו את זכותו של כל ילד לחיים בד בבד עם פירוט משמעותה – חיים בתנאים ובסביבה המאפשרים התפתחות אישית ומימוש יכולות ופוטנציאל. כלומר, הסעיף אינו מסתפק בחיים במובנם הבסיסי והיסודי, אלא דורש חיים שמאפשרים מימוש עצמי והתפתחות, ועולים בקנה אחד עם ההכרה בילד כאדם, אדם שלו כבוד, אדם שיש לאפשר לו לממש את מכלול משמעויות היותו אדם.

הסעיף מסייג את חובת המדינה בהתאם לנוסח האמנה בעשותו שימוש במונח של **"עד מרב המידה האפשרית"**. מובן שלו ניתן, עדיף היה לעגן בסעיף חבות מוחלטת בעניין זה. אלא שברור שבשל אילוצי משאבים כלליים וסדרי עדיפויות של המדינה לגבי כלל ילדיה וכלל אזרחיה לא ניתן לקבוע חבות מוחלטת, שמשמעותה התקציבית ספק אם ניתנת היא לכימות, ואשר אינה מתחשבת בהקשר הכללי שבו מחוקק חוק זה. בהתאם לכך נקבע הסייג האמור, אשר מותיר עדיין חובה למדינה לעשות מאמצים משמעותיים ליישם חבותה שכן מתייחס הוא ל**"מרב המידה"**.

הסעיף מפרט היבטים מרכזיים של הזכות להתפתחות כדי להדגיש כי אין המדובר רק בפן הפיזיגופני של הקיום כי אם גם בפנים אחרים הנוגעים להיבטים נפשיים, שכליים, חברתיים, מוסריים ורוחניים. בחקיקה המעטה כיום העוסקת בתחום ההשמה לא ניתן כמעט ביטוי לפנינים הנזכרים, הנוספים על הפן הפיזי. משכך, אין למעשה עיגון לחביות המדינה בתחומים אלו. עיגון רחב שכזה ישליך בין היתר על נושאים כגון תקנים של עובדים סוציאליים, פסיכולוגים ואנשי טיפול אחרים, אשר אין ספק כי הינם משמעותיים למימוש זכויות הילדים בהקשר זה.

גם הפן הפיזי של ההתפתחות, על אף שהוא מעוגן כיום בחקיקה, דורש חשיבה מחדשת ועדכנית<sup>11</sup>, כפי שמתבטא בהמלצות ועדת המשנה בפרק 7.1.1 לדוח זה.

להשלמת הדיון בזכות זו ניתן לעיין בפרק 5.1.4 לדוח זה, וכן בפרק 7.1.1 הדן בתקנות לחוק הפיקוח על המעונות.

### סעיף 9 – הזכות להגנה

סעיף 19 לאמנה קובע את חובת המדינה להגן על הילד מפני פגיעה, לרבות באמצעים תחקיקתיים. סעיף 36 לאמנה קובע את חובת המדינה להגן על הילד מפני כל צורה של ניצול המהווה פגיעה בתחום מתחומי רווחת הילד. סעיף זה שיורי, ובא להוסיף על סעיפים 32 ו-34 שעניינם בהגנה מפני ניצול כלכלי, ניצול בעבודה וניצול מיני.

סעיף 9 להצעת החוק מעגן את זכותם של ילדים להגנה מפני **כל** צורה של פגיעה או ניצול ומיישם בכך גם את חבות המדינה על פי הוראות האמנה הנזכרות. הסעיף קובע זכות להגנה מפני כל צורה של פגיעה וניצול וכולל אף התייחסות לזכות להיות מוגן מפני כל צורה של טיפול אכזרי, בלתי אנושי או משפיל. בכך מקדים הסעיף "תרופה" למצב שאליו מתייחס סעיף 39 לאמנה. סעיף זה דן בחובת המדינות לנקוט בכל האמצעים הנאותים כדי להבטיח שיקום לילד שהיה קורבן לשורה של מצבים וביניהם קורבן לכל צורה של טיפול אכזרי, בלתי אנושי או

<sup>11</sup> בעניין זה ראוי לציין כי בארצות הברית למשל, קיימת כיום מודעות גוברת לצורך בטיפול רפואי אינטנסיבי לילדים צעירים באומנה: American Academy of Pediatrics, "Health care of young children in foster care: Policy statement". *Pediatrics*, 109(3), (March 2002) p.536-541.

משפיל כאמור. סעיף 9 להצעה מיישם בהתייחסו לנושא זה גם את הוראת סעיף 7 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות<sup>12</sup>.

בנוסף מובאת בסעיף התייחסות מפורשת לזכות הילד להגנה מפני ענישה גופנית, נפשית וענישה משפילה. הגנה זו מצוינת מפורשות לאור חשיבות הדגשתה במציאות הישראלית הקיימת: בחברה הישראלית, ובכלל זה גם במסגרות ההשמה, עדיין נעשה שימוש כלפי ילדים באמצעי ענישה גופניים ומשפילים. כך עלה בין היתר מדברי ילדים שערים שוחחה נציגת ועדת המשנה במסגרת פרויקט ההשתתפות שקיימה. זאת, על אף שענישה זו אסורה על-פי חוק, כעולה בין היתר מפסיקת בית המשפט העליון שניתנה בעניין זה ביום 25.1.00<sup>13</sup>. נוכח חומרת השימוש הנוהג בענישה גופנית כלפי ילדים נקבע בהצעה איסור מפורש על ענישה גופנית של ילדים בהשמה חוץ ביתית (סעיפים 97 ו'141 להצעת החוק)<sup>14</sup>. זאת גם מתוך מטרה להגביר את מודעות אנשי המקצוע המטפלים בילדים במסגרות ההשמה לאיסור לעשות שימוש באמצעי זה, ולהביא לצמצום השימוש בו הלכה למעשה.

### סעיף 10 – הזכות לגדול בבית ההורים

סעיף זה עומד על שני היבטים המיישמים את זכותו של הילד לגדול בבית הוריו, המתקיימים ביחס לילדי ההשמה:

**ס"ק א'** – ההיבט הראשון עניינו במניעת הצורך בהפרדת הילד מהוריו. היבט זה לכאורה אינו במסגרת תחומי העיסוק של ההצעה, שעניינה בילדים החל מעת שמתקבלת לגביהם החלטה על הוצאתם מביתם ולא בטרם לכך. אלא, שלאור חשיבות ההצעה הגלומה בסעיף והקשר הבלתי נפרד שבין הצהרה זו לטיפול באוכלוסיית ילדי ההשמה החוץ ביתית, הוחלט על עיגון הסעיף בהצעה. כך מדגיש הסעיף הן את **חשיבות ההכרה בזכות** של הילד לגדול עם הוריו והן את חבות המדינה ביישום זכות זו. גם סעיף זה מבוסס בין היתר על ההכרה כי במדינת ישראל כיום לא נעשה די על מנת להבטיח קיומה של זכות זו בכפוף לטובת הילדים, וכי ניתן וצריך לעשות עוד יותר לשם הבאה להתממשותה. בהתאם לכך עוגן ס"ק א' בהצעה.

הסעיף מבהיר כי כדי להשאיר ילד בביתו, בכפוף לטובתו, יש לפעול ולסייע לשלושה גורמים: לילד עצמו, להוריו וכן לקהילה, אשר בה חיים הורי הילד ואשר נושאת אף היא בתפקיד בכל הנוגע לסייע ולתמיכה בהורים ובילד.

**ס"ק ב'** – ההיבט השני מתייחס למצב החל כרונולוגית לאחר הפרדת הילד מהוריו: סעיף זה בא להדגיש כי גם במצב זה, לאחר הפירוד, שרירה וקיימת זכותו של הילד לחיות ולגדול עם הוריו, ועל כן שרירה וקיימת חובת המדינה לאפשר לו לשוב ולממש זכותו זו.

שני הסעיפים עושים שימוש במונח "יעשה המרב". מלים אלו נבחרו בקפידה מתוך רצון לחייב המדינה לעשייה מרבית מחד, אך מתוך מודעות לכך שלא ניתן לחייב בעניין זה תוצאה מסוימת של פעולת המדינה או היקף או סוג מסוים של עשייה. בכך מותיר הסעיף מרחב שיקול דעת לעשיית המדינה, בצד קביעת חובת העשייה עצמה. המלה "מרב" מותירה אמנם מקום לפרשנות, אך מטילה נטל להוכיח כי העשייה שנעשתה היתה הרבה ביותר שהתאפשרה באותן נסיבות.

שני סעיפי המשנה הנזכרים כפופים ככל סעיף בהצעה לעיקרון טובת הילד. כמו כן מיישמים שני הסעיפים נדבכים מחבות המדינה כפי שעולה מהוראות האמנה.

להרחבה בסוגיית חבות המדינה ניתן לעיין בפרק 5.3 לדוח זה. להרחבה בסוגיית זכותו של הילד לגדול עם הוריו ולקשר עימם ניתן לעיין בפרק 5.5 לדוח זה.

<sup>12</sup> האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, כ"א 31, עמוד 269, סעיף 7:

**"No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment..."**

**"לא יועמד אדם בפני עינויים, או בפני יחס או עונש אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים;..."**

<sup>13</sup> ע"פ 4596/98 פלוגית נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(1) 145.

<sup>14</sup> בעניין זה ניתן לעיין אף בדוח ועדת המשנה בנושא הילד משפחתו, בפרק בנושא אחריות הורית, לעיל ה"ש 3, וכן בדוח ועדת המשנה בנושא חינוך, המתייחס לאיסור על ענישה גופנית במערכת החינוך – 'אילון, דוח ועדת המשנה בנושא חינוך' (פברואר 2003).

## סעיף 11 – הזכות לקשר עם הורים ובני משפחה

סעיף זה משלים פן נוסף בזכויות הילד הנוגעות להוריו, הוא פן הקשר עימם ועם יתר בני משפחתו בתקופה שבה הוא חי מחוץ לביתו. הסעיף מציג התייחסות חדשה לנושא הקשר עם ההורים המבוססת על תפיסת האמנה. לפי תפיסה זו, הקשר של הילד עם הוריו הוא זכות של הילד. נכון הדבר כאן, כמו שנכון הוא אף במסגרת הסדרי משמורת. בהתאם לכך, ביחסים שבין הילד להוריו, אין להתייחס לקשר זה כזכות של ההורה אל מול הילד, שברצותו יותר עליה, אלא כזכות של הילד, המחייבת לכן את ההורה לממשה ואת המדינה לפעול לקידום יישומה. זכות הילד להכיר את הוריו ואת משפחתו מהווה חלק מזכותו לזהות, כאמור בסעיף 8 לאמנה, ובהתאם לסעיף 7 לה.

נוסף על המעבר לשימוש במינוח של זכויות, יש מקום לשוב ולאזכר את הדברים שהובאו בהרחבה בפרק 5.5 לדוח העוסק בזכות הילד לגדול עם ההורים ובזכותו לקשר עימם ועם יתר בני משפחתו: קשריו של הילד עם הוריו ועם משפחתו בעת הפרדתו הפיזית מעליהם מהווים חלק מטובתו, כל עוד לא נקבע אחרת. בעניין זה כאמור יש לבחון הנחה זו ביחס לכל ילד וילד באופן מסוים, אך זו הנחת המוצא. הטיפול ביחסים שבין הילד והוריו ומשפחתו בעת שהותו מחוץ לביתו מהווה חלק מן הטיפול בילד ונועד לקדם את טובתו, ובלבד שאכן הדבר מתיישב עם טובתו בהקשר המסוים.

הסעיף מתייחס לשני מאפיינים של הקשר המשליכים על איכות הקשר ועל משמעותו בחיי הילד – רציפותו והיותו אישי.

## סעיף 12 – הזכות לרציפות וליציבות

סעיף זה מציג את ההנחה שלפיה ילד המגיע לשלב שבו נקבע הצורך להוציאו מביתו עומד על "מפתן" ההוצאה עם אישיותו וזהותו, על מאפייניהן השונים. בעת קביעת המסגרת שאליה הוא מיועד לצאת מבקש הסעיף להדגיש את הצורך להתחשב במגוון מאפיינים אלו, וככל שניתן, לשמר רציפות לגביהם, בכפוף כמובן לכך שהדבר עולה בקנה אחד עם טובתו. שמירת הרציפות במאפיינים אלו תקנה לילד יציבות. יציבות זו נדרשת להתפתחותו התקינה. זאת, בהתאם לתפיסות הרווחות כיום בארץ ובעולם.

על אף האמור, בעת ניסוח הסעיף היו מנסחיו ערים לכך שעמידה דווקנית על משתנה הרציפות או היציבות בלבד הביאה פעמים דווקא לתוצאות הפוכות מאלו שנצפו. כך למשל בכל הנוגע ליישום עיקרון הקביעות בארצות הברית אשר לא הניב תמיד את התוצאה המקווה שלשמה נוצר. בהתאם לכך, אין סעיף זה בהצעה עומד בחלל ריק; ראשית, האמור בו כפוף לטובת הילד ועל כן קובע הנחה הניתנת לסתירה, אשר יש לבדוקה ביחס לכל ילד וילד באופן מסוים. שנית, הסעיף מעגן עיקרון אחד מתוך שורה של עקרונות אשר את כולם יש לשקלל לתוך ההחלטות והתכנון בדבר השמתו של הילד והטיפול בו ובמשפחתו. שלישית, הסעיף עצמו נוקט במינוח המותיר מקום לעקרונות נוספים בקובעו כי "יש להביא בחשבון" את הזכות להשמה שתבטיח רציפות ויציבות, ואינו מחייב חד־משמעית בחירה של השמה רק על־פי משתנה זה.

המאפיינים שאליהם מתייחס הסעיף ביחס לצורך לשמר רציפות לגביהם נוגעים להיבטים שונים בחיי הילד: מן המעגל האישי של אישיותו, דרך המעגל של משפחתו ועד המעגל של מאפייני קהילתו – הדתית, הלאומית או התרבותית. כל המעגלים כולם מהווים חלק מזהותו. סעיף זה מיישם כמה מהוראות האמנה, שהעיקריות שבהן הן הוראת סעיף 8, העוסק בזכות לזהות ומעגן בתוכו את היבטיה השונים, והוראת סעיף 20 שעניינו בילדים שנדרש להוציאם מבתיהם. סעיף 20 מעגן מפורשות את נושא הרציפות בקובעו **"שעה שבוחנים פתרונות, ראוי לשים לב לרציפות שברצף חינוכו של ילד, וכן לרקעו האתני, הדתי, התרבותי והלשוני"**. נושא הרציפות זכה לעיגון משמעותי גם בחקיקה האנגלית הקובעת את החובה להתחשב במאפיינים אלו של הילד במגוון צמתים וביניהם בצומת קביעת מסגרת ההשמה<sup>15</sup>.

**ס"ק ב'** מתייחס להיבט מסוים של הרציפות שעניינו במעבר של ילדים בין מסגרות השמה. אחת מן התופעות העולות כיום מתוך הספרות העולמית בתחום זה, המתקיימת גם במציאות הישראלית, הינה של מעבר רב מדי של חלק מן הילדים בהשמה החוץ ביתית בין מספר מסגרות השמה לאורך חייהם. מעבר זה עלול לפגוע בטובת ילדים אלו ובהתפתחותם התקינה. מתוך מטרה לצמצם תופעה זו, היכן שאינה מתחייבת מתוך מצבו של הילד ולשם הבטחת טובתו, מעגנת ההצעה הוראה ברורה המחייבת פעולה פוזיטיבית, מאומצת ומרבית למניעת מעברים אלו שלא לצורך קידום טובתו של הילד. הסעיף מניח הנחה שניתנת לסתירה כאמור, ולפיה מעברים אלו אינם עולים בקנה אחד עם טובת הילד.

בעת כתיבת הסעיף היו מנסחי ההצעה ערים לכך כי במסגרות השמה חינוכיות הקיימות כיום, מעברם של ילדים בין המסגרות לאורך שנות שהותם בהן טבעי הוא ואף נתפס כרצוי. זאת, הן מטעמי גיל והן מטעמים של שינוי בהישגים חינוכיים. הקביעה בס"ק ב' משמעה כי בעת שקילת השמת ילד במסגרות המתנהלות על בסיס תפיסות אלו, יידרש להביא בחשבון בין השיקולים הנשקלים את עמדת ההצעה בנוגע לסוגיה זו. יתרה מכך, מומלץ כי במסגרת הבחינה הכוללת של החקיקה שתחול על כלל ילדי הפנימיות ייבחנו מחדש התפיסות הנוהגות כיום בחלק מן הפנימיות והצדקתן במונחים של טובת הילד, בכל הנוגע למגבלות הגילאיות הנוהגות בהן ובאשר לשינויים במסגרת שבה ישהה הילד כתוצאה משינוי בהישגיו הלימודיים. בעניין זה מומלץ כי המשרד יקיים מחקרים אשר יוכלו לסייע בהכרעה בסוגיה זו.

### סעיף 13 – הזכות להשתתפות

הזכות להשתתפות קבועה בסעיף 12 לאמנה ומהווה את אחד מארבעת עקרונותיה. סעיף זה, בדומה לסעיף הדין בעיקרון טובת הילד, מעגן את המודל הכללי לעיקרון שנקבע במליאת הוועדה בעניין זה, תוך שהוא כולל התאמות ושינויים שהתחייבו מן ההקשר הייחודי של ההצעה. ככל זכות ועיקרון הקבועים בהצעה, יש לקרוא גם סעיף זה לתוך כל אחד מן ההקשרים המטופלים בהצעה, שבהם מתקבלות החלטות הנוגעות לילדים או מתקיימים תהליכים המשפיעים על חייהם, ולפעול לשיתופם של הילדים במסגרת החלטות ותהליכים אלו. כך למשל, יש לפעול לשיתוף ילדים בקביעת מנגנוני תלונה שיועמדו לרשותם, בקביעת סדר יומם, בין בפנימייה ובין באומנה, בקביעת מזונם, בקביעת פעילות הפנאי שבה ייקחו חלק ועוד. כך, הן במישור הנוגע להם באופן אישי והן במישור הנוגע להם בהיותם חלק מקבוצה של ילדים (קבוצת ילדי המשפחתון, קבוצת ילדי הפנימייה, קבוצת ילדי ההשמה וכיו"ב).

מפאת תחולתו הכללית של הסעיף לא עוגנה בהצעה בכל הקשר והקשר הוראה מיוחדת בדבר הצורך לשתף ילדים בהקשרה, ויש לקרואו כחל ביחס לכל הוראה כאמור. יחד עם זאת, במספר הקשרים מסוימים מעגנת ההצעה התייחסות מפורשת לנושא ההשתתפות במטרה להעלות מודעות לחשיבות יישומו באותם הקשרים.

להרחבה על אודות עיקרון ההשתתפות ויישומו בהקשר של ההצעה, מומלץ לעיין בפרק 5.1.5 לדוח זה.

### סעיף 14 – הזכות לזהות

סעיף זה מטרתו לעגן את זכותו של כל ילד בהשמה חוץ ביתית לזהות. זכות זו מעוגנת בסעיף 8 לאמנה הקובע את חובת המדינה לכבד את זכותו של הילד לשמור על זהותו לרבות אזרחותו ושמו. סעיף 14 להצעת החוק מתייחס לרכיבי השם (לרבות שם המשפחה) והאזרחות ומוסיף עליהם את רכיבי השפה, הדת והתרבות. כל אלו יחדיו מהווים חלק מזכותו של הילד לזהות. יישומו של זכות זו בהקשר של ההשמה החוץ ביתית ייחודי ומחייב על כן תשומת לב מיוחדת. זאת מכיוון שילדים בהשמה חוץ ביתית אינם חיים בביתם הטבעי וכתוצאה מכך קיים סיכון רב יותר לפגיעה בזכותם לזהות וביישומיה, שכן מסגרת ההשמה החוץ ביתית אינה תמיד תואמת את כל רכיבי זהותו של כל ילד וילד השוהה בה. משכך, מוטלת על המשרד ועל מסגרות ההשמה עצמן החובה לפעול לכך שילדי ההשמה יוכלו לשמר זהותם על אף המעבר מביתם למסגרת ההשמה.

הסעיף מרחיב על האמור באמנה בכך שאינו מסתפק בשמירת הזהות שעימה הגיע הילד למסגרת, אלא מחייב כי אף תינתן לילד הזדמנות לפתחה, שכן בעת התפתחות הילדים חווים הם אף שינויים בזהותם, שינויים אשר יש לכבד ולאפשר להם להתרחש.



ככל שבפועל מתקיים פער בין מאפייני הילד לבין מסגרת ההשמה שבה הוא שוהה (פער אשר ככלל אינו רצוי, כפי שעולה בין היתר מעיקרון הרציפות הקבוע בסעיף 12 להצעה, אך שלעיתים הינו בלתי נמנע), יש להקפיד יותר על מתן אפשרות לילד לממש את זכותו לזהות כאמור בסעיף זה. כמו כן, יש להעניק תשומת לב מיוחדת לילדים הבאים מרקע אשר עשוי ליצור קונפליקט בזהותם, כגון ילדים מבית דו לאומי או בית שבו ההורים בני דת שונה, ולסייע להם בגיבוש זהותם האישית.

### סעיף 15 – הזכות למידע

הזכות למידע היא זכות עצמאית של הילד ומהווה גם חלק מזכותו להשתתפות. זכות זו מעוגנת בסעיף 13 לאמנה, כחלק מזכותו של הילד לחופש הביטוי הכוללת אף את זכותו **"לבקש, לקבל ולמסור מידע ורעיונות מכל סוג שהוא..."** (ההדגשות שלי – ת.פ.א.). זכות זו מרכזית, הואיל והמידע מהווה לא אחת דלת כניסה לשורה של זכויות אחרות שעליהן לומדים מתוכו.

הנחת המוצא היא כי בהיעדר סיבה לסתור, לילד, ככל אדם, יש זכות לקבל מידע מלא באשר לפעולות ולהליכים המשליכים על חייו. ההכרה בזכות זו משמעה הטלת חובה כנגדה על גורמים שונים לספק מידע זה לילד. חשוב להדגיש כי הזכות למידע קיימת לילד אף אם אינו בעל מעמד פורמלי בהליך או בפעולה, ובלבד שמדובר בהליך או פעולה בעניינו.

כדי לקדם מסירת מידע הולם בצמתים חשובים בחיי הילד בהקשר של ההשמה החוץ ביתית, מונה הסעיף מספר נושאים שלגביהם יש למסור לילד מידע. ביניהם: תוכניות (במרכזן תוכנית טיפול) החלטות (ביניהן של ועדת החלטה) וכן מידע על אודות נושאים נוספים.

**ס"ק ב'** מתמודד עם שאלת דרך מסירת המידע בקובעו את החובה להתאים את דרך מסירתו למאפייני הילד – גילו, כשריו המתפתחים וצרכיו המיוחדים. על מנת ליישם החובה בעניין זה יהיה על הגורמים שבידם המידע לפעול ליצירת מגוון אמצעים להעברת המידע לילדים ולעודד מחשבה יצירתית ומותאמת לילדים. כך, יש לפעול להעמדת מידע בקלטות וידיאו, באמצעי מחשב שונים (אתרים באינטרנט, דיסקטים, דיסקים וכיו"ב), בקלטות אודיו וכן מידע כתוב במגוון דרכים אשר ימשכו את עין הקורא הצעיר ויתאימו ליכולותיו, לכשריו ולצרכיו המיוחדים, והכל בהתאם לעניין נשוא המידע. כן ראוי לשקול ליחד אנשים מסוימים שיהיו אמונים על מסירת מידע לילדים בצמתים עיקריים, כגון בקשר עם ועדות החלטה, ואשר ירכשו מומחיות וניסיון בעניין זה. בנוסף, יש לקיים הכשרות מתאימות לאנשים אשר יעסקו בתחום זה ובכללם לעובדים הסוציאליים הלוקחים חלק בטיפול בילד אשר ממילא נדרשים לממש במסגרת עבודתם השוטפת את זכותו של הילד למידע.

**ס"ק ג'** קובע את הסייגים למסירת המידע לילד, הנסובים כולם סביב הילד עצמו ומכוונים להתאמה לרצונו (אי מסירת מידע לילד שאינו מעוניין לקבלו) לכשריו (אי יכולתו להבין המידע) או לטובתו (ס"ק (2) הדין בפגיעה). כל הסייגים דורשים הפעלה זהירה וקפדנית ואסור שיופעלו מתוך פטרנליזם או מתוך חוסר רצון להשקעה ביצירת ההתאמות הנדרשות על-פי ס"ק ב'. ויודגש, הגורם אשר בידו המידע הוא הגורם אשר יידרש לבחון את המידע ואת התקיימותם של סייגים לגבי מסירתו. בעניין זה חובתו הינה אקטיבית ועליו להיות בקשר עם הגורמים הרלבנטיים העשויים לסייע לו בהכרעה בסוגיה זו, ולא יצא הוא ידי חובתו רק בכך שימתין לקבלת הסתייגויות לגבי מסירת המידע לילד מגורמים שונים. היבטים נוספים שבעניינם יש לתת הדעת בעת העיסוק במידע נוגעים לצורך לאבטח את המידע, לקבוע נהלים לגבי הגורמים אשר להם נגישות למידע ולגבי דרכי מסירתו והעברתו בין גורמים שונים, וכן לנושא הטיפול במידע עם תום השימוש בו (גניזתו, השמדתו וכיו"ב). בעניין זה על השר להתקין תקנות שינחו את הגורמים השונים הרלבנטיים.

### סעיף 16 – הזכות לפרטיות

הזכות לפרטיות מעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו<sup>16</sup>. הקשר בין כבוד הילד ובין פרטיותו הדוק, שכן הפרה

של פרטיות מלווה בפגיעה בכבודו של אדם מעצם חדירתה למתחם האוטונומיה והצנעה שלו, ולעתים מלווה אף בהשפלתו. דברים אלו מקבלים ביטוי גם בסעיף 16 לאמנה שעניינו באיסור על התערבות בפרטיותו של ילד הכולל אף איסור על פגיעה בכבודו ובשמו הטוב. עיגון הזכות לפרטיות בהצעה מגשים את סעיף 16(2) לאמנה הקובע את החובה להעניק לילדים הגנה מפני פגיעה בפרטיותם **בחוק**, ונעשה על רקע ההנחה כי ילדי ההשמה החוץ ביתית נחשפים לא אחת להפרה של זכותם לפרטיות. עיגון הזכות בהצעה נועד להעלות את המודעות לקיום הזכות בידי הילדים ולהטלת החובה על הפועלים למענם להבטיח את מימושה. ההנחה בדבר חשיפת הילדים בהשמה להפרת זכות זו נשענת הן על דברים שנמסרו על ידי ילדים לחברי ועדת המשנה במסגרת פרויקט ההשתתפות שקיימו<sup>17</sup>, והן מתוך נסיבות חייהם הכרוכות, לפחות בעת מגורים בפנימייה, בצורך לחלוק חלק גדול מהיבטי חייהם עם ילדים רבים נוספים.

הזכות לפרטיות חולשת על מגוון היבטים וביניהם: פרטיות מסמכים ורשומות של הילד ועל אודות הילד (חוק היסוד עושה שימוש בלשון **"סוד שיחו, כתביו או רשומותיו"** אשר מעלה שאלה בדבר תחולתו על מסמכים על אודות הילד), פרטיות גופו, פרטיות ברשות היחיד שלו הכוללת את חדרו, את ארונותיו ואת כליו (תיק וכיו"ב) ואת צנעת חייו.

ההגנה מפני פגיעה בפרטיות צריכה לחול הן מפני פגיעה מצד המדינה וכל מי מטעמה – אנשי צוות, אנשי המשרד או כל גורם מטעמו, ואחרים, והן מפני פגיעה שתבצע בידי ילדים אחרים. בעניין זה על מסגרות ההשמה להעמיד לילדים אמצעים להגן על עצמם מפני פגיעות כאמור כגון מקום לנעול בו את חפציהם האישיים, העמדת תאי מקלחות פרטיים וכיו"ב אמצעים. חשוב כי המסגרות יכירו גם בזכותו של הילד ליהנות מפרטיות בכל הנוגע לאפשרות להחזיק חפצים פרטיים (חפצים שהביא מביתו, בגדים, אביזרים שונים ובמידת האפשר אף בעלי חיים), במגבלות הנובעות מאופייה של המסגרת ומדרכי ניהולה.

הסעיף דן בשני מצבים ייחודיים של פגיעה בפרטיות אשר למיטב ידיעת מנסחי ההצעה מתקיימים כיום בפועל: האזנה לשיחות טלפון וחיפוש ברשות היחיד של הילדים. ועדת המשנה הכירה בעובדה כי קיימים מצבים במסגרות ההשמה המחייבים פגיעה בפרטיות של ילדים על מנת להבטיח זכויות אחרות של הילדים עצמם או של אחרים ובמרכזן הזכות לשלום הגוף והנפש. יחד עם זאת, בהתאם להוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובהתאם להצעת החוק, נקבע בהצעה כי על פגיעה שכזו להיות מוסדרת על ידי השר בתקנות, וכי לא ניתן לבצע ללא הסדרה כאמור. בעניין זה יש לפעול באופן מיידי שכן כל אימת שכיום מתבצע חיפוש או האזנה שכאלו בלא הסמכה חוקית מתאימה, קיים חשש כי נעשית פגיעה לא חוקית בזכותם של הילדים לפרטיות על-פי חוק היסוד ועל-פי חוקים אחרים החלים על הנושא.

סעיף זה קשור גם לנושא המידע על אודות הילד, חשאיותו ואבטחתו ולחובות סודיות החלות לגביו. היבטים אלו מוסדרים במקומות אחרים בהצעה, אך ברור כי הזכות לפרטיות חלה אף ביחס אליהם.

## סעיף 17 – הזכות לחינוך

זכותם של ילדים לחינוך עוגנה רק לאחרונה בחקיקה הישראלית, עם חקיקתו של חוק זכויות התלמיד, התשס"א – 2000 (בסעיף 3). עד לעיגונה שם היתה מעוגנת בחוק רק כחובה. עיגונה עולה בקנה אחד עם הוראות סעיפים 28 ו-29 לאמנה המתייחסים לזכות לחינוך.

מטרת הסעיף בהצעה לעגן את הזכות לחינוך בשני הקשרים מרכזיים הייחודיים לילדי ההשמה: ההקשר הראשון נוגע לעצם הגשמת הזכות ולרציפות בה: ילדי השמה לא אחת נדרשים לעבור בין מקומות גיאוגרפיים שונים בין מחמת מעבר מבית הורים למסגרת השמה במקום אחר או מחמת מעבר בין מסגרות השמה. לא אחת גורמים

<sup>17</sup> בעניין זה דיברו הילדים על חדירה לפרטיות בחדרם ובמקלחות – כניסה לחדרם וכן למקלחות ללא שדופקים קודם על הדלת, אי התאמת מקלחות לפרטיות באופן שאין וילונות או דלתות או יכולת לסגור הדלת, היעדר יכולת למקום פרטי כמו מגירה או ארונית נעולה, גניבות מתמידות מרכושם המפירות גם את פרטיותם, העברת מידע על אודותם על ידי אנשי צוות בנוכחות חבריהם (הרטבה בלילה, שימוש בתרופה מסוג ריטלין וכד') ועוד.

מעברים אלו לשינוי במסגרות החינוך שאליהן הם משתייכים. החשש הוא כי עצם המעבר כמו גם חוסר התאמה של מסגרת החינוך במקום המגורים החדש יפגעו בסיכוייהם של ילדים אלו לממש זכותם לחינוך באופן מלא. בנוסף, קיים חשש כי במקום שבו החינוך ניתן בתוך מסגרת ההשמה, לא תמיד הוא מעניק מענה מלא והולם לצורכיהם החינוכיים של הילדים מסיבות מגוונות ("נפילה בין הכיסאות" בין משרדי הממשלה השונים או בין אגפים בתוך משרד החינוך, מחסור במשאבים, פיקוח חלקי ועוד). מטרת הסעיף להבטיח התייחסות לנושא החינוך בין השיקולים שיכתיבו את בחירת מסגרת ההשמה עבור הילד באופן שיאפשר לו למצות זכותו זו על-פי כל דין. כמו כן מטרתו לקדם עשייה שתבטיח כי גם החינוך הניתן בתוך מסגרת ההשמה יעמוד בסטנדרטים מקובלים בתחום זה (בין היתר בכל הנוגע לאיכות ההוראה, לאיכות כוח האדם החינוכי, למצב מבני המוסד החינוכי ולאביזרי הלימוד המועמדים לרשות הילדים), כך שיתאפשר לילדי ההשמה לממש את זכותם לחינוך הקבועה בס"ק ב' במלואה.

בנוסף, מבקש הסעיף להבטיח כי ילדים בהשמה לא יופלו במימוש זכותם לחינוך מחמת היותם ילדי השמה. כאן הכוונה לאיסור על הפליה בעצם קבלתם למוסד החינוכי, על הפליה במתן שירותים הניתנים במסגרת מערכת החינוך או הפליה בעצם המימוש של זכותם לחינוך בין כותלי בית הספר (בבחירת מגמת לימוד, זכויות וחובות במוסד וכד').

הגדרת מוסד חינוך בסעיף זה לקוחה מהצעת חוק זכויות התלמיד שגובשה על ידי ועדת המשנה בנושא חינוך שפעלה בוועדה<sup>18</sup>.

## סעיף 18 – הזכות לפנאי

הזכות לפנאי מעוגנת בסעיף 31 לאמנה המתייחס לזכותו של ילד למנוחה, לשעות פנאי, לעסוק בפעילויות משחק ונופש המתאימות לגילו, ולהשתתף כאוות נפשו בחיי התרבות ובאמנויות, ואת חובת המדינות לכבד ולקדם השתתפותו זו בהם, בין היתר באמצעות יצירת הזדמנויות מתאימות לפעילות תרבותית, מנפשת ומבדרת.

הזכות לפנאי אינה מעוגנת כיום בחקיקה ביחס לכלל ילדי ישראל. ההחלטה על הכנסת סעיף זה להצעת החוק למרות מצב זה, נבעה מייחודיות מצבם של ילדי ההשמה בהקשר זה: סדר היום של ילדים בפנימיות בעיקר נתון במידה רבה לשליטת הפנימייה. משכך, אין בידי הילדים שליטה רבה אף על פעילויות הפנאי שלהם. על כן, נראה כי חופש הפעולה וחופש הבחירה של ילדי הפנימיות בהקשר זה מצומצם מזה הנתון לילד החי בביתו. מכאן החשיבות שבהצהרה על קיום הזכות. הן כדי להבטיח יישומה והן כדי להצביע על חלקה בקידום מתחם הבחירה והחופש של ילדים בפנימיות<sup>19</sup>.

מטרת הסעיף היא לקדם את זכותם של ילדים במסגרות השמה לפנאי ולמנוחה. בהקשר זה חשוב לעמוד על הצורך להותיר לילדים בצד פעילויות פנאי יזומות ומאורגנות גם שעות לפנאי עצמי ולמנוחה, שבהן יוכלו לבחור בעצמם את עיסוקיהם ולשלוט בהם. יש לזכור כי זהו כמעט "חלון ההזדמנויות" היחיד לילדים החיים בפנימיות לעשייה בלתי מוכוונת התלויה כל כולה בהם וברצונותיהם. בנוסף, יש לתת הדעת על הצורך להעמיד נקודת פתיחה שווה לילדים, לפחות במסגרות ההשמה הפנימיות ובמעונות המשפחתיים, באשר לפעילויות הפנאי העומדות לרשותם, באופן שייקבע סטנדרט מינימלי שוויוני ביחס לפעילויות פנאי, שיחול על כל ילד במסגרות אלו. זאת הן בהתייחס לנושא החוגים והן בהתייחס לפעילויות כלליות כגון: טיולים, מופעי תרבות, מסיבות וכיו"ב. סטנדרט זה מכוון להתמודד עם החשש שללא קביעתו יופלו ילדים אלו ביחס לילדים הגדלים במשפחותיהם בהזדמנויות הפנאי הנתונות להם, וכן עם החשש לשונות בין מסגרות ההשמה עצמן בהזדמנות שהן מעניקות לילדים במימוש זכותם זו. באשר לילדי האומנה, מטרת הסעיף להעלות מודעות לקיומה של זכות זו ולחשיבותה, ולהביא להכללת נושא זה בתהליכי ההכשרה של האומנים ובפיקוח והמעקב אחר התממשות זכותם בתחום זה.

<sup>18</sup> ר' לעיל ה"ש 14.

<sup>19</sup> אם תחוקק בעתיד הזכות לפנאי בחוק כללי החל על כלל הילדים, יהא מקום לשקול את הצורך בעיגונה באופן מיוחד בחוק ההשמה החוץ ביתית. בשלב זה, בהיעדר עיגון כללי שכזה, ראו מנסחי ההצעה חשיבות בעיגונה בהצעת החוק, מן הסיבות שפורטו מעלה.

## סעיף 19 – הזכות להגיש תלונה

נושא התלונה מהווה נדבך חשוב בזכותם של ילדים להשתתפות<sup>20</sup>. הזכות לתלונה מעמידה עבור הילדים דרך לבטא את דעתם ואת מצוקותיהם ביחס לעניינים הנוגעים לחייהם והדורשים מזווית ראייתם טיפול או שינוי. מימוש הזכות מאפשר לילדים לקחת חלק בעיצוב מהלך חייהם ולהשפיע עליו, ובכך נקשר הוא לזכותם להשתתפות. נוסף על האמור, מהווה התלונה אחת מן הדרכים החשובות המאפשרות למערכת לקבל מן הילדים אינדיקציה על אודות מצבם. זאת, בין בזמן אמת, עת ניתן לפעול לתיקון הטעון תיקון ביחס לילד שבעניינו התלונה, ובין בדיעבד, באופן שעשוי להיטיב לכל הפחות עם ילדים אחרים הנתונים במצב דומה. כך, משפיעים הליכי בירור התלונה לא רק על חייו של הילד שבעניינו התלונה, אלא פעמים רבות אף על חייהם של קבוצת או קבוצות ילדים הנוגעים לתלונה במישרין או בעקיפין. ניתן לראות בתלונה גם כאמצעי בקרה של המערכת הקשור קשר הדוק גם לנושא הפיקוח והמעקב אחר תפקודה. מערך ההשמה כיום אינו כולל ערוצי תלונה מספקים ואינו מאפשר לילדים לממש זכות חשובה זו באופן הולם. מכאן החשיבות שבעיגון זכות זו בהצעה, ובעיגון פרק י' להצעה, המעגן חובות יישום אופרטיביות לגביה.

לזכות לתלונה מספר רכיבים הכלולים בסעיף וביניהם: היכולת להתלונן בחופשיות – ללא חשש לכל השלכה שיכולה לנבוע כתוצאה מן התלונה וללא כל השפעה או הטיה לגבי תוכנה; החובה להעמיד אמצעים נגישים לתלונה שיתאמו לכושריהם המתפתחים של הילדים ולצורכיהם, לרבות צורכיהם המיוחדים (נגישות פיזית, נגישות מבחינת שפה, נגישות מבחינת אמצעי הביטוי כגון: ציור, כתב, הקלטה וכו'), האפשרות לתלונה בפרטיות – פרטיות המקום והמיקום של אמצעי התלונה (למשל מיקום דיסקרטי של תיבת תלונות בתוך פנימייה) ופרטיות תוכנה – הגעתה רק לגורמים המוסמכים לקבל תלונות ולטפל בהן, ולטיפול דיסקרטי בתלונה עצמה והאפשרות להתלונן לגבי כל עניין הנוגע לילד ללא הגבלה.

תשומת לב מיוחדת צריכה להינתן באשר לדרכי יישום זכות זו ביחס לילדי האומנה אשר מתוקף מאפייני מסגרת ההשמה שלה הם משתייכים נגישים לפחות ערוצי תלונה, ונמצאים במערכת יחסים אשר מטיבה מקשה בגיבוש התלונה ובהגשתה.

## סעיף 20 – זכויות ילדים עם מוגבלויות

סעיף זה מטרתו להבטיח כי ילד עם מוגבלות מכל סוג שהוא (לרבות: גופנית, נפשית ושכלית), המושם במסגרת של השמה חוץ ביתית, יקבל במסגרת זו מענה מלא לצרכיו. זאת, באופן שיעלה בקנה אחד עם העקרונות המנחים לטיפול בילדים עם מוגבלויות, כפי שעוגנו בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח – 1988 ובסעיף 23 לאמנה, וכן באופן שיתיישב עם מלוא זכויותיו ככל ילד אחר בהשמה החוץ ביתית על-פי הצעת החוק. לשם כך מבטיח הסעיף את זכותו של ילד עם מוגבלות לכך שיבוצעו לגבי כל ההתאמות הנדרשות בשל מוגבלותו, כדי שיוכל ליישם זכויותיו אלו. בין ההתאמות שנדרש לבצע, יידרש על-פי הקבוע בפרק י"ב להצעה המתייחד לנושא זה, להתקין תקנות ליישום הצעת החוק עצמה ביחס לאוכלוסייה זו. הסעיף מדגיש את נושא הנגישות לשירותים התואמים את מוגבלות הילד מחמת קשיים הנחווים כיום על ידי ילדים בהשמה בהגעה לשירותים ההולמים את צורכיהם, בשל היעדרם במקום הימצא מסגרת השמתם. בעת מימוש הסעיף יש לתת את הדעת בין היתר לחשיבות שבהעמדת מסגרות השמה נורמטיביות ושוויוניות ככל שניתן עבור ילדים עם מוגבלויות, שימוקמו בקהילה. זאת, בדרך שתאפשר שילובם בקהילה בהווה ואת הכנתם לחיים עצמאיים בקהילה בבגרותם, ככל שמצבם מאפשר חיים שכולים.

<sup>20</sup> כך קבעה ועדת האו"ם לזכויות הילד. הוועדה קבעה כי הילדים נדרשים למנגנוני תלונה לגבי כל היבטי חייהם – ובאופן מסוים התייחסה הוועדה גם למנגנונים הנדרשים להם בעת השמתם מחוץ לביתם. בעניין זה ר' *Unicef Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child* (1998) p. 155–157. (להלן: **מדריך יוניצ"ף**).

הסעיף מתייחס רק לאותם ילדים אשר נקבע בעניינם כי טובתם מחייבת את השמתם במסגרת חוץ ביתית. בכך משקף הסעיף את ההנחה כי מסגרת השמה חוץ ביתית אינה החלופה המתאימה לכלל הילדים עם המוגבלויות. למעשה מבקש הסעיף להצביע על הצורך לבחון גם לגבי ילדים עם מוגבלויות, ביתר קפידה, מהי מסגרת החיים ההולמת את טובתם והאם הוצאתם מביתם היא בלתי נמנעת או שמא בהינתן התמיכות והסיוע ההולמים יוכלו חלק מילדים אלו להישאר בבתיהם באופן שיעלה בקנה אחד עם טובתם.

להרחבה בנושא זה ניתן לעיין בפרק 5.9 לדוח זה.



## פרק ד' – ועדת החלטה ותוכנית טיפול

פרק זה עוסק באחד מן הצמתים המרכזיים ביותר בחייהם של ילדי ההשמה החוץ ביתית הוא הדיון בוועדת ההחלטה. כמו כן עוסק הפרק באחד מכלי התכנון המרכזיים הנוגעים לילדי ההשמה הוא תוכנית הטיפול. מטרת הפרק לעגן בחוק בצורה סדורה וברורה את עקרונות התכנון וההחלטה המרכזיים הנוגעים לילדי ההשמה החוץ ביתית ואת הכלים והמנגנונים ליישומם.

לאור הגדרת ההשמה החוץ ביתית בחוק זה כהליך שתחילתו בקבלת החלטה על ידי גורם מוסמך על אודות השמתו של ילד בהשמה חוץ ביתית, נכנסה סוגיית ועדות ההחלטה לגדרי הצעת החוק. יחד עם זאת חשוב להדגיש כי תפקידיה של ועדת ההחלטה וסמכויותיה מתפרשים על פני יריעה רחבה יותר הנוגעת אף לילדים הנמצאים במצבים אחרים. כך למשל, ייתכן שוועדות החלטה תעסוקנה גם בהכנת תוכניות טיפול לילדים במטרה למנוע את הוצאתם מן הבית, כמו גם בהחלטות באשר לתכנון שירותים לכלל הילדים בסיכון ברשות המקומית. פרק זה מעגן אך ורק את ההתייחסויות החיוניות הנוגעות לילדי ההשמה החוץ ביתית, תוך שהוא מותיר אפשרות להשלמה בכל חוק אחר (או ב"חוק הילדים" לכשיגובש) של מכלול היבטים הנוגעים לילדים אחרים ולתפקידיהם אחרים של ועדת ההחלטה. בהתאם לכך, אין להסיק מן המעגן בפרק בדבר היעדר מקום או צורך בעיגון יתר היבטי הנושא במקום אחר.

הסוגיות של תוכנית הטיפול ושל ועדת ההחלטה הוסדרו עד היום כמעט אך ורק בהוראות התע"ס<sup>21</sup>. עיגון בהצעת החוק נובע מתוך ההכרה במרכזיות השלכתן על חיי הילדים בהשמה חוץ ביתית, ובחשיבות התווייתן בצורה מסודרת, ברורה ומחייבת לגבי כל הנוגעים בדבר, תוך הסדרת זכויותיהם וחובותיהם בכלל זה.

הצעת החוק אינה מתייחסת לפן הארגוני והמינהלי של פעולת ועדות ההחלטה ואינה קובעת את מיקומן, פרישתן, וכיו"ב סוגיות, לרבות סוגיית חלוקת האחריות והחבות בין המשרד לבין הרשויות המקומיות. זאת על בסיס ההנחה שיש להשאיר סוגיות אלו לשיקול דעת השר והגורמים המקצועיים במשרד האחראים עליהן, וכי כל עוד ימלאו הוועדות תפקידיהן כהגדרתם בהצעה (תכנון ומעקב ראויים אחר ילדי ההשמה), אין מקום להכתיב את דרך פעולתן הוועדות בהקשר זה. כמו כן, דרך הפעלתן עשויה להשתנות עם שינויי העתים ועל כן לא נראה נכון לקובעה בחוק<sup>22</sup>.

## סעיף 21 – ועדת החלטה

הסעיף קובע לראשונה בחקיקה ראשית את חובת שר העבודה והרווחה להבטיח הקמתן של ועדות החלטה ואת שני תפקידיהן המרכזיים של הוועדות: תכנון ומעקב. התכנון ככלל צריך שיערך מבעוד מועד, אך הסעיף מכיר גם בחובה לקיימו בדיעבד במקום בו לא בוצע מלכתחילה (ישנם כיום ילדים הנמצאים בהשמה החוץ ביתית שלגביהם אין תוכנית טיפול כלל או אין תוכנית עדכנית. כמו כן ישנם ילדים שיצאו מבתיהם שלא על דעת רשויות הרווחה ואשר בדיעבד הובא עניינם לידיעת הרשויות ונדרשת להם תוכנית טיפול). הסעיף מותיר כאמור מקום להוספת תפקידים נוספים לוועדות.

<sup>21</sup> תע"ס 8.9 ועדת החלטה (1.1.96), תע"ס 8.17 הטיפול החוץ ביתי, לעיל ה"ש 6, וכן הוגדרה ועדת החלטה בתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), תשכ"ו – 1965.

<sup>22</sup> נושא זה מוסדר כיום בסעיף 3 לתע"ס ועדת החלטה, לעיל.

## סעיף 22 – תפקידי ועדת ההחלטה

סעיף זה מתמקד בתפקידי ועדת ההחלטה ביחס לילדי ההשמה החוץ ביתית בלבד. התפקידים הנמנים בסעיף דומים בעיקרם לתפקידי הוועדה על-פי הוראות התע"ס<sup>23</sup>. **ס"ק א"ג'** פורטים את תפקידי הוועדה שיאפשרו מימוש של **ס"ק ד'** – הנוגע לעיקר תכליתה – קבלת ההחלטה על דרך הטיפול לילד ולמשפחתו וקביעת תוכנית הטיפול בהתאם לה. **ס"ק ה'** עניינו בתפקיד המעקב של הוועדה באמצעות הכלי המרכזי של הביקורת התקופתית. כיום מתקיימים ליקויים שונים בביצוע תפקידי הוועדה<sup>24</sup>. מכאן חשיבות קביעת התפקידים בצורה ברורה בחוק ובאופן שיחייב את ביצועם על כל הכרוך בו (לרבות הכשרות, חלוקת תפקידים ברורה והקצאת משאבים ראויה). מטרת הסעיף להבטיח דרך עבודה נכונה של הוועדה שתביא לתוצאה האפשרית הטובה ביותר. עבודה נכונה של הוועדה מותנית בכך שבידה יהיה כל המידע הרלבנטי ובכך שדרך טיפולה במידע זה תהיה יעילה. לשם כך, על המערכת לפעול במגוון דרכים המתייחסות לאיתור הגורמים שבידם המידע, לאיסוף המידע ולהערכת אמינותו. את המידע שנאסף יש להציג בדרכים הנכונות מבחינה מקצועית בפני חברי הוועדה, כדי לקיים דיון מקצועי שיעריך את משמעויותיו ואת השלכותיו ביחס לתוכנית הטיפול המתאימה עבור הילד. כדי לקדם טיפול נכון במידע, יש לקיים שורה של פעולות וביניהן: הבניה של כלים לאיסוף המידע, ביצוע הכשרות לשיפור מיומנויות לעיבוד מידע ולהערכתו, העמדת כלים לרשות חברי ועדות החלטה אשר יקלו עליהם בכל הנוגע לטיפול במידע (כגון: רשימת בקרה של רכיבי מידע הרלבנטיים לכל סוג החלטה (check list), הנחיות (guidelines), מדריך (manual) ועוד), והכשרה בדבר דרכי קבלת החלטות בקבוצה רב מקצועית. לעניין זה רלבנטי גם סעיף 151 להצעת החוק שעניינו עריכת מחקר. בין היתר יש לקיים מחקרים שיעסקו בהערכת דרכי קבלת ההחלטות ותוצאותיהן, במטרה לקיים למידה על אודותן. נושא נוסף הקשור במידע הנצבר בוועדות ההחלטה ובמידע על אודותן הוא נושא התייעוד, שבו עוסק פרק י"א להצעת החוק.

מלבד האמור יש לשים דגש גם על בחינה פתוחה ובלתי מוטית של טובת הילד אל מול המידע שנאסף ולא אל מול אילוצי המערכת. ההצעה ככלל, ובין היתר באמצעות סעיף זה, מבקשת לשנות את המציאות הקיימת כך שילדים יסודרו במסגרות השמה התואמות את טובתם ולא יימצאו במסגרות שנבחרו עבורם על-פי אילוצים קשים ותדירים שבהם פועלות המערכות השונות. בעניין זה על המערכת להתאים עצמה לילדים ולא להפך.

## סעיף 23 – עילות להתכנסות ועדת ההחלטה

סעיפים 23 ו-24 להצעה מסדירים את סוגיית ההגעה לדיון בוועדת החלטה על שני היבטים: מי רשאי ליזום דיון בפני הוועדה, ובאילו מצבים מחויבת הוועדה לקיים דיון. הסעיפים משלימים זה את זה, ועל כן על מנת שיתקיים דיון נדרש שיתקיימו שני התנאים: גורם יוזם מוסמך על-פי החוק ומצב העונה לעילות ההתכנסות (חריג לכך הוא סעיף 23(ב), הדין בסמכות יו"ר ועדת ההחלטה). מטרת הסעיפים להבטיח מחד כי ועדת ההחלטה תתכנס רק באותם המקרים שבהם חיוני לכנס פורום רחב ונכבד שכמותה, בהיותה משאב יקר ערך מבחינת זמינותו ועלותו, ומאידך, כי הוועדה תתכנס **בכל** אותם מצבים חיוניים אלו, כך שלא יהיו מצבים שבהם התכנסותה הכרחית ולא מתבצעת.

**סעיף 23** קובע את המצבים הנוגעים להשמה חוץ ביתית שבהתקיימם תתכנס הוועדה. הסעיף מעגן בצורה מסודרת רשימת מצבים, אשר בחלקם מעגנים הוראות הקיימות כיום בתע"ס<sup>25</sup>.

הוראות הסעיף מתייחסות הן לדיון ראשון בעניינו של ילד שנשקלת לגביו אפשרות שיוצא מביתו (**ס"ק 1**), והן לנושא הביקורת התקופתית (**ס"ק 2**). כאן, מעגן הסעיף לא רק את עצם קיומה של ביקורת תקופתית שגרתית, אלא גם את קיומה במצב של שינוי נסיבות המצריך בחינה מחודשת של תוכנית הטיפול של הילד.

<sup>23</sup> תע"ס ועדת החלטה, **שם**, בסעיף 6.

<sup>24</sup> בעניין זה ר' בין היתר: ט' דולב, ר' נבנישתי וא' טימר **ועדות החלטה בישראל: ארגון, תהליכי עבודתן ותוצאותיהן – דוח מסכם**, ג'וינט-מכון ברוקדייל (2001).

<sup>25</sup> תע"ס **ועדת החלטה, לעיל** ה"ש 21, בסעיף 4 – אוכלוסיית היעד ובסעיף 7 – לוח זמנים לעבודת הוועדה (לגבי ביקורת תקופתית).



**ס"ק (3)** מתייחס למצבים שבהם נשקלת הוצאתו של ילד מביתו מכוח הליכים לפי חוק הנוער ובכללם הליכי ביניים וחירום. הסעיף מבקש לקדם התכנסותה של ועדת החלטה בטרם נקייטת ההוצאה מן הבית, ככל שהדבר ניתן.

**ס"ק (4)** עוסק במצבים שבהם **נתקבלה כבר החלטה בדבר הוצאתו של ילד מהבית** מכוח הליכים לפי חוק הנוער (טיפול השגחה), התש"ך – 1960, ונדרש לקבוע לילד תוכנית טיפול. הסעיף מדגיש שככל הניתן רצוי לקבוע לילד תוכנית טיפול בטרם ייקבעו לגביו דרכי טיפול על ידי בית המשפט מכוח חוק הנוער. כלומר, הכרזת נזקקות הילד על-פי סעיף 2 לחוק הנוער יכול שתתבצע בלא שנקבעה תחילה תוכנית טיפול לילד, אך ככל שניתן מבקש הסעיף כי בטרם ייקבעו לילד דרכי טיפול, תתכנס ועדת החלטה ותקבע לילד תוכנית טיפול המומלצת על ידה.

**ס"ק (5)** מתייחס למצבים שבהם נדרשים השלמה, תיקון או שינוי של תוכנית טיפול בעקבות החלטה של בית המשפט או כאשר מתקבלת החלטה על ידי בית משפט המצריכה הכנתה של תוכנית טיפול (למשל במסגרת דיון לפי חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א – 1991 או מכוח סעיף 3א לחוק הנוער (טיפול והשגחה)).

**ס"ק (6)** מתייחס למצב עובדתי שאינו מותנה בקיומם של הליכים לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), שבו נודע לרשויות הרווחה על ילד המתגורר מחוץ לביתו שלא על-פי חוק.

הסעיף מניח כי הגורם המקצועי האמון על תכנון הטיפול בילד הוא ועדת החלטה ועל כן על אף שבית משפט דן בעניינו של ילד, לא מתמצה בדיון זה (בהחלטותיו או בצווים בעקבותיו), החובה לערוך תוכנית טיפול מפורטת לילד. הסעיף מדגיש את תפקיד הוועדה כגורם האחראי על תכנון הטיפול בילד בעגנו התייחסות גם למצבים שלגביהם כיום אין החוק או התע"ס מסדירים חובת דיון בוועדה ותכנון תוכנית טיפול.

הסעיף מותיר שיקול דעת ליו"ר ועדת החלטה לכנס דיון בוועדת החלטה גם במצבים אחרים, שלגביהם ימצא לנכון לקיים דיון שכזה (**ס"ק ב'**).

## סעיף 24 – ייזום דיון בוועדת החלטה

סעיף זה מבטא מגמה של שינוי במצב הקיים כיום בהרחיבו את מעגל הגורמים הרשאים לפנות בבקשה לקיים דיון בוועדת החלטה. מטרת הסעיף להבטיח מגוון ערוצים לקידום טובתם של ילדים, שקיים חשש שיש להוציאם מבתיהם או שחיים מחוצה לו. זאת, על מנת למנוע מצבים שבהם משיקולים שונים נחסמת דרכם של גורמים מקצועיים או פרטיים המקורבים לילדים, בפני הבאת עניינם לדיון בוועדת החלטה. הסעיף מאזן בין החשש מפני הצפת ועדת החלטה בבקשות לדיון אשר עלולות להזיק למילוי תפקידיה כנדרש, ולגרוע בסופו של דבר מטובת הילדים שעל גורלם היא מופקדת, לבין הרצון לפתוח ערוצים רחבים ככל שניתן להגעה לוועדה. האיזון מתבצע בעיקרו באמצעות קביעת ה"גורם המקצועי" אשר יסנן את הפניות לוועדה ויפחית הגעה של פניות סרק אליה. יחד עם זאת, בשל החשש שלא כל אדם יידע לפנות לגורם המקצועי, או שיהיה גורם שבינו לבין הגורם המקצועי תתקיים מחלוקת בשאלת הבאת עניינו של ילד לדיון בפני הוועדה, נקבעו גם גורמים אחרים שבכוחם ליזום דיון בוועדה, ונותרת תמיד גם סמכותו השירותית של יו"ר ועדת החלטה ליזום דיון על-פי החלטה שלו עצמו, שיכולה להתקבל גם לאחר פנייה ישירה אליו.

ויודגש, "דרך המלך" להגעה לדיון לוועדת החלטה צריכה להיות באמצעות הגורם המקצועי, אשר אמון הן על נושאי הדיון בוועדה והן על ההכנות הנדרשות על מנת להביא בפניה עניין לדיון. הגורמים האחרים, באופן רגיל, אמורים להפנות עניינם אל הגורם המקצועי ולהגיע באמצעותו לוועדה. הוספת אפשרותם לפנייה ישירה לוועדה מיועדת בעיקרה לאותם מצבים שבהם קיימת מחלוקת עם הגורם המקצועי, למצבים של היעדר נגישות אליו ולמצבים דומים.

הסעיף פותח את דיוני הוועדה ליוזמת הילד והוריו, בהתאם לתפיסה שבבסיס ההצעה הרואה חשיבות בהשתתפותם בהליכים הנוגעים לחיי הילד, ובכלל זה בייזומם; לאומנים, המהווים גורם המקורב מאוד לילד, וכן לחברי ועדת החלטה המנויים בסעיפים 25-26 להצעה. כן מסמיך הסעיף את הממונה על התלונות לפנות לוועדה, שכן פעולתו

זו עשויה להיות פועל יוצא של בירור תלונה שתגיע לידי. גם בסעיף זה מוענקת ליו"ר ועדת ההחלטה סמכות שירותית להרחיב את מעגל הפונים לוועדה על-פי שיקול דעתו, ובלבד שיצביעו על התקיימות עילה לקיום הדיון על-פי סעיף 23.

**ס"ק ב"ד'** מסדירים היבטים פרטניים הנוגעים לייזום הדיון בוועדה ולדרכי התנהלותו. בעניין סדרי עבודתה של הוועדה ודרכי התנהלותה, יידרש השר להתקין תקנות אשר יעמידו הסדרה מפורטת של סוגיות אלו.

### סעיפים 25'28 – חברי ועדת החלטה ומוזמנים לדיוניה

סעיפים אלו יחדיו מרכיבים את תמונת האנשים אשר ייקחו חלק בדיוני הוועדה. בין אלו נקבעו שלושה מעגלים: החברים הקבועים של הוועדה, החברים המתחלפים בוועדה המצטרפים לדיוניה על-פי נושאים, ומוזמנים לוועדה שאינם בין חבריה אך לוקחים חלק בדיוניה, כולם או חלקם.

קביעת חברי הוועדה הונחתה מחד על ידי הרצון להעמיד מספר חברים אשר יהיה בו די כדי לקיים דיון רב מקצועי, בעל פרספקטיבות מספיקות לתכנון ראוי של טיפול בילד, ומאידך על ידי הרצון למנוע סרבול ועומס יתר על המערכת. כל זאת, תוך שההרכב יאפשר זמינות מספקת של חברי הוועדה, וכן שיאפשר הכשרתם באופן שיתמחו בתחומי העניין הרלבנטיים לתפקידי הוועדה. כן משקף ההרכב איזון בין דיסיפלינות, בין אנשי מטה לאנשי שטח ובין הגורמים המתחלפים לגורמים הקבועים.

**חברי הוועדה הקבועים** מפורטים בסעיף 25, שם גם נקבע יו"ר הוועדה – נציג שירותי הרווחה בין החברים הוא העובד הסוציאלי מן המחלקה לשירותים חברתיים אשר ימונה לתפקידו כיו"ר הוועדה על ידי מנהל המחלקה או מנהל המחלקה בעצמו.

ההנחה בבסיס סעיף זה היא כי תפקיד יו"ר ועדת ההחלטה הוא תפקיד חשוב ומרכזי במערכת הרווחה, הדורש התמחות והקצאת זמן משמעותית. לכן חשוב שתפקיד זה ימולא על ידי בעל תפקיד שלו הכשרה וניסיון מתאימים למשימה חשובה זו. בהתאם לכך, נקבע כחלופה ראשונה כי היו"ר לא יהיה מנהל המחלקה בעצמו אלא מישהו מטעמו, שיהיה בעל תשומות זמן רבות יותר, ורק כחלופה שנייה – מנהל המחלקה בעצמו.

שני החברים הנוספים מייצגים את שירותי החינוך ואת שירותי בריאות הנפש ברשות המקומית, והכוונה כי ידובר באנשים מסוימים, שיהיו חברים קבועים בהרכב, ירכשו התמחות וניסיון ולא יתחלפו בין דיון לדיון.

כשירות חברי הוועדה תיקבע בתקנות.

**חברי הוועדה הנוספים** מנויים בסעיף 26, הפורט רשימה של מצבים ובצידם, בעלי תפקידים הנדרשים לקחת חלק בדיוני הוועדה בעת התקיימות מצבים אלו. רשימה זו מבוססת בעיקרה על הוראת סעיף 5 בתע"ס ועדת החלטה<sup>26</sup>, בשינויים מסוימים, ברובם כאלו המכוונים להבהרת הסעיף ולהסדרתו בצורה ברורה. כך למשל, לגבי ילד שנמצא כבר בהשמה, יהיה האחראי על הילד בהשמה חבר בדיון. מצבים נוספים מוסדרים בסעיף.

**סעיף 27 מתייחס למוזמנים לדיוני הוועדה אשר לא יהיו חברים בה.** בסעיף זה מספר חידושים ביחס לקבוע בהוראות התע"ס בעניין:

א. הסעיף קובע את **החובה** להזמין את הילד ואת הוריו לדיוני הוועדה, בצורה ברורה, וזאת במקום הוראת התע"ס הבלתי מחייבת שהיתה קבועה בעניינם<sup>27</sup>. זאת, כחלק מן התפיסה שבבסיס ההצעה הרואה בילד ובהוריו שותפים הכרחיים בעיצוב מהלך חייו, בכפוף לסייגים המנויים שם. השתתפות הילד בדיוני הוועדה מיישמת את זכותו לכבוד, בין היתר בכך שהיא מאפשרת לחברי הוועדה לראותו ולהתרשם ממנו במישורין.

26 שם.

27 סעיף 5(ד) לתע"ס ועדת החלטה, שם.

כך לא יהא בעיניהם רק בבחינת תיק עם מספר סידורי, ובבואם לחרוץ החלטות המשליכות על עתידו יעמוד הוא לנגד עיניהם, ולא רק תיקו על אודותיו. כמו כן, מיישמת זכותו להשתתפות את כבודו גם בכך שהיא מאפשרת לילד להיוודע למי שיחרצו החלטות בעניינו.

ב. הסעיף מניח את הצורך לקיים הכנה ראויה לילד ולהוריו כדי שהשתתפותם בדיוני הוועדה תהיה אמיתית ומלאה וללא פגיעה בילד. בעניין זה מומלץ לבחון האפשרות למנות גורמים אשר יתמחו בהכנות אלו ויוכשרו להן.

ג. הסעיף מקנה לילד ולהוריו אפשרות לזמן לדיונים גורם מטעמם, שהינו בעל תפקיד משמעותי בחיי הילד, על מנת שגיב בדבר דרכי הטיפול הראויות לגבי הילד. אפשרות זו מחזקת את יכולתם של הילד ושל הוריו להשפיע על דיוני הוועדה ולבטא בהם את קולם ודעתם בעניין. גורמים אלו יכולים להיות מגוונים: קרובי משפחה, אנשי טיפול המטפלים בילד שלא מטעם הרשויות, גורם מקצועי פרטי או ציבורי הקשור לילד וכיו"ב אנשים.

ד. הסעיף קובע סמכות כללית ליו"ר ועדת החלטה לזמן גורמים נוספים לדיוני הוועדה בהתקיים שתי סיבות: מידע שברשותם או קרבתם לילד ותפקידם בחייו.

ה. הסעיף קובע **חובה** של הגורמים המוזמנים להופיע לדיון שאליו הוזמנו. סעיף זה מיועד לפתור את הבעיה שעיימה מתמודדות כיום ועדות החלטה הנעדרות סמכות לכפות הגעת גורמים חיוניים לדיוניהן, אשר היעדרם משליך על יכולתן לקבל החלטות ולתכנן כראוי את הטיפול בילד. הסמכה זו מתחזקת ב**סעיף 31** הקובע אמצעים לאכיפתה, בהקנתו לוועדת החלטה סמכויות כאלו הנתונות לוועדת חקירה. נדבכים נוספים לחיזוק מגמה זו, נוגעים לצורך לשקול הענקת תשלום סמלי או החזרי הוצאות נסיעה למוזמנים (ולו לאלו אשר אינם מוזמנים לוועדה במסגרת מילוי תפקידם), ובאמצעות העמידה על אכיפת הסעיף, הן אל מול המוזמנים עצמם והן אל מול האחראים עליהם, ככל שהינם מוזמנים מכוח תפקידם. לגבי אלו יש לקיים תהליך של העלאת מודעותם לחשיבות השתתפות הכפופים להם בדיונים.

6. הסעיף מסדיר בקרה על טיפול יו"ר הוועדה בבקשה להזמין גורמים נוספים, בקובעו חובת הנמקה בכתב לגבי אי זימנם, ובקובעו סמכות לוועדת ההחלטה עצמה ברוב דעות של חבריה לזמן גורמים אלו על דעתו החולקת של היו"ר. סעיף זה מעניק ערוץ נוסף המכוון להבטחת נגישותה המלאה של הוועדה לגורמים היכולים לקדם את טובתו של ילד הנזקק לטיפול בעניינו בנושא השמטו מחוץ לביתו.

**סעיף 28(א)** להצעה קובע כי דיוני הוועדה יתקיימו בהרכב חבריה הקבועים, המנויים בסעיפים 25-26. כלומר, שהקוורום של ועדת ההחלטה כולל את **כל** הגורמים הנמנים בסעיפים אלו. זאת כביטוי לתפיסת הוועדה כגורם מקצועי, מומחה בתחומו, שמומחיותו מבוססת בין היתר על נוכחות **כל** חבריו בדיוניה. דיונים הנערכים בהרכב חסר משפיעים בהגדרה על איכות ההחלטות והתכנון המתבצע בהם, ומכאן קביעת הקוורום בסעיף. בעניין זה קיימת חשיבות לכך שהמדינה תפעל ככל שנדרש כדי לאפשר יישום חובה זו, לרבות באמצעות תקצוב הולם למטרה זו. **ס"ק ב'** קובע שהחלטות הוועדה יתקבלו ברוב דעות של חבריה.

## סעיף 29 – לוחות זמנים להתכנסות ועדת החלטה

סעיף זה הוא פועל יוצא של ההנחה בדבר חשיבות תחומת לוחות זמנים בעיניים של ילדים, וכחלק מתפיסת מוטיב הזמן כבעל השלכה מהותית על טובתם (ור' סעיפים 3(ב)4 ו-4(ג) להצעה בעניין זה). ככל שניתן, יש להתחיל ולסיים את הדיון בעניינו של הילד מוקדם ככל האפשר. יחד עם זאת, מניח הסעיף כי דיוני הוועדה לא יכולים להסתיים תמיד בישיבה אחת, ועל כן תוחם את משך הזמן הכולל לקבלת החלטה בעניינו של הילד ללא יותר מ-42 יום מיום הפנייה לוועדה בעניינו (21 יום מעת פנייה לוועדה ועוד 21 יום מעת שנתכנסה לראשונה בעניינו של הילד). לעתים תהא זו החלטה זמנית (כגון: החלטה בדבר אבחון, שתהא זמנית עד לקבלת תוצאות האבחון שיאפשרו קבלת החלטה סופית), אך הסעיף מכוון לכך שככל הניתן תהא זו החלטה בדבר עיקרי תוכנית הטיפול של הילד.

### סעיף 30 – יו"ר ועדת החלטה

מטרת סעיף זה להגדיר באופן ברור את אחריות יו"ר הוועדה על מלוא פועלה של הוועדה. זאת, כחלק מתפיסת חבות המדינה והאחריותיות, ובשל מרכזיות תפקידו של היו"ר וההשלכה הרבה של תפקודו על טובתם של ילדים רבים. נוסף על האמור, מטרת סעיף זה לתמרץ ולהבטיח כי הגורמים הנוגעים לדבר יפעלו על מנת שיושבי ראש ועדות החלטה יוכלו לקיים תפקידיהם כראוי. זאת במגוון דרכים וביניהן: מינוי, הכשרה (נושא המוסדר בסעיף 82(א)(4) להצעה), העמדת משאבי זמן, העמדת משאבים מסייעים כגון שירותי מזכירות ועוד.

### סעיף 31 – סמכויות

הצעת החוק מכוונת להביא לשיפור בנוכחות גורמים שונים בדיוני ועדת החלטה ולכך שיהיה בידי הוועדה מלוא המידע הנדרש לה לשם קבלת החלטה ראויה בעניינם של הילדים שנדון בפניה. להבטחת יישום תפקידיה אלו נקבעו בסעיף זה סמכויות המכוונות לאפשר לוועדה לאכוף על צדדים שלישיים שבהם היא תלויה את חבותם להופיע בפניה או לספק לה מידע, כמפורט בחוק ועדות חקירה.

### סעיפים 32-33 – ערר

ועדת הערר היא אמצעי המשרת שתי מטרות עיקריות: מיצוי זכותו של אדם להליך הוגן, ובקרה על פעולת הגורם הכפוף להחלטת ועדת הערר, במקרה זה – ועדת החלטה והעומד בראשה.

הערר הינו הליך המכוון להעניק הזדמנות שנייה לעיון בהחלטה של ועדת החלטה ביחס לילד מסוים על ידי גורם נוסף. השלכות בחינה מחודשת זו על הילד על ועדת החלטה – מעמדה ותפקידיה – ועל היכולת להביא לביצוע של החלטות שנקבעו בוועדת החלטה, נתחמות על-פי ההחלטה בדבר הרכב ועדת הערר, עילות הערר וסמכויות ועדת הערר. החלטות אלו כרוכות בהכרעות ביחס למגוון היבטים: הרצון להעניק את ההזדמנות השנייה הנזכרת מעלה, החשש מהימשכות יתר של ההליכים שעלולה לפגוע בילד נשוא ההליכים, החשש מריבוי החלטות אשר לא ברור שהאחרונה שבהן טובה בהכרח עבור הילד מקודמתה, היכולת ליצור הרכב לוועדת הערר שיהיה בעל ערך מוסף מקצועי רלבנטי לבחינת הסוגיה ביחס להרכב ועדת החלטה, ועוד כהנה וכהנה סוגיות.

היבטים אלו והיבטים אחרים של עבודת ועדת הערר מעוגנים בסעיפים אלו. היבטים נוספים הנוגעים לפרטים של סדרי עבודת ועדת הערר ייקבעו על ידי השר בתקנות. נושא הכשרת יו"ר ועדת הערר וחבריה מעוגן בסעיף 82(א)(5) להצעה.

עד היום עוגן נושא הערר בהוראות התע"ס, אלא שוועדת הערר שקמה מכוחן לא קיימה, למיטב ידיעת מנסחי ההצעה, דיוני ערר לגבי החלטות של ועדת החלטה.<sup>28</sup>

**ייזום הפנייה לוועדת ערר מוסדר בסעיף 32(א)** המעניק זכות ערר לילד ולדמויות המשמעותיות בחייו והקרובות לסוגיית השמתו מחוץ לביתו והן: הוריו ונציג מסגרת ההשמה שבה שוהה הילד ובכלל זה האומנים.

**הערר יכול שיוגש על שני סוגי החלטות:** הראשונה – החלטת ועדת החלטה, והשנייה – החלטת יו"ר ועדת החלטה שלא לכנס ועדת החלטה בעניינו של ילד. הערר על החלטה השנייה מעוגן בהמשך למגמת חיזוק ערוצי התקשורת לוועדת החלטה, המיושמת גם בסעיפים אחרים בהצעה.

הערר יכול להתייחס רק לפגם שנפל **בהליך** קבלת החלטות של ועדת החלטה, כהגדרתו **בסעיף 32(ב)**. כאן למעשה מוגדרת ונתחמת עילת הערר, המאזנת את הרצון להעניק ערוץ תקשורת פתוח לוועדת החלטה, עם החשש מפני פגיעה בתפקידי ועדת החלטה ומעמדה בשל יצירת פורום מקצועי המקביל לה. כך, ללא הצבעה על פגם ממין אלו המנויים בסעיף, לא ניתן לקיים דיון נוסף בעניינו של ילד שנדון בפני הוועדה. בהתאם לכך, לא ניתן לחלוק על החלטת ועדת החלטה רק מחמת שחולקים על שיקול דעתה המקצועי ובלא שנפל בו פגם כלשהו.

<sup>28</sup> תע"ס הטיפול החוץ ביתי, לעיל ה"ש 6, בעמ' 13, סעיף 5.1(ה) קובע: "להורה זכות ערעור בפני ועדת ערר על החלטת הוועדה".

פגמים אפשריים שבעניינם ניתן להגיש ערר הינם: אי מימוש זכות ההשתתפות של הילד או של הוריו, אי הבאת כל המידע הנדרש לשם קבלת החלטה בעניין הנדון בפני הוועדה, היעדר הנמקה להחלטות הוועדה, לא נתקיים קוורום בדיון וכן פגמים מינהליים כגון: איסבירות, שיהוי ומשוא פנים.

סמכויות ועדת הערר הקבועות ב**ס"ק ג'** מיישמות גם הן את התפיסה שבסיס כינון ועדת הערר: הוועדה אינה מוסמכת לקיים דיון מקצועי ענייני בשאלות שנדונו בוועדת החלטה, אלא מוסמכת היא רק בעת שהיא מקבלת את טענת הערר להצביע על הפגם שנפל בהליך, ובמצב זה להחזיר את העניין לדיון מקצועי בפני ועדת החלטה.

היבט זה קשור קשר הדוק גם לסוגיית **הרכב ועדת הערר**: ההרכב שנקבע ב**סעיף 33** להצעה מבוסס על מספר הנחות יסוד:

- הרכב מצומצם למניעת סרבול יתר והגברת זמינות ועדת הערר ודיוניה – 3 חברים בוועדת הערר;
  - ייצוג לאנשים ממגוון דיספלינות – משפטן, עובד סוציאלי, פסיכולוג או פסיכיאטר ועובד סוציאלי נוסף;
  - ייצוג לאנשים חיצוניים למערכת (רוב) – המשפטן והעובד הסוציאלי, הפסיכולוג או הפסיכיאטר שאינם ממערכת הרווחה;
  - ייצוג לאנשים מתוך המערכת (מיעוט) – בעל תפקיד **בכיר** במערכת הרווחה או מי מטעמו;
  - ייצוג לאנשים בעלי יכולת לראייה כוללת של המערכת – בעל תפקיד בכיר במערכת הרווחה, וככל שניתן רצוי שכך גם יהיו שני האחרים;
  - צורך בידע משפטי לניהול תקין של ועדת הערר שביסודה עוסקת גם בהיבטים משפטיים ופרוצדורליים של פעולת ועדת החלטה – יו"ר ועדת הערר הוא משפטן.
- על מנת שוועדת הערר תתפקד באופן סדיר ותדיר דיו בהתאם למבוקש ממנה חשוב כי ימונו לה חברים ויו"ר שבידם תשומות הזמן הנדרשות לשם מילוי תפקידיה.
- לוחות הזמנים** שנקבעו בסעיף ביחס לפעולת ועדת הערר מביאים בחשבון את הצורך בדיונים מהירים על ידה. זאת, מתוך רצון שלא לעכב הוצאתן לפועל של החלטות של ועדות החלטה אשר במקרים רבים דורשות יישום מהיר, ומתוך מודעות להשלכות חלופי הזמן על ילדים. בהתאם לכך, הגשת הערר צריכה להתבצע תוך 7 ימים מעת קבלת החלטת ועדת החלטה (סעיף 32(א)), החלטת יו"ר ועדת הערר, אם קיים מקום לקיים דיון בערר, תתקבל אף היא בתוך 7 ימים מעת הגשת הערר (סעיף 32(ד)), וכאשר מתקיים דיון בערר – תתקבל החלטה לגבי הערר בתוך 21 ימים מעת הגשת הערר, למעט במקרים חריגים (סעיף 32(ה)).

סעיף 32 קובע כי החלטת ועדת הערר תהיה סופית. זאת, בהתבסס על ההנחה כי המודל שהצעה מציגה מאזן בצורה ראויה בין הרצון להעניק לילד ולמקורבים לו אפשרויות לדיאלוג ולהשגה על החלטות המערכת בעניינו, ובין הרצון שלא לעקר את יכולתה של המערכת לפעול כליל. זאת גם בצד הידיעה, כי פנייה לערכאות משפטיות מצד פקיד הסעד עומדת תמיד כערוץ פתוח למצבים מתאימים, לרבות מצבים של אי הסכמת הורים להחלטת הוועדה.

### סעיף 34 – תוכנית טיפול

תוכנית הטיפול היא כלי מרכזי להבטחת טובתו של ילד בהשמה חוץ ביתית, בהתווה את מטרות הטיפול בעניינו, את דרכי השגתן, את האחראים ליישומן ואת לוחות הזמנים לביצוע כל ההחלטות והפעולות הכרוכות בכך. נושא תוכנית הטיפול זכה עד היום להתייחסות רק בהוראות התע"ס<sup>29</sup>. גם שם, ההתייחסות לתוכנית לא היתה סדורה ומלאה דיה. במציאות המתקיימת בשטח, העובדה שכיום לגבי חלק מן הילדים בהשמה חוץ ביתית אין תוכנית

טיפול מסודרת ועדכנית, הנבחנת בצורה שיטתית ושגרתית, משליכה ללא ספק על סיכויי השגת מטרות הטיפול בעניינם, ככל שנקבעו. לעובדה זו גם השלכה על תופעה של "סחף" המוביל להישארותם הממושכת של ילדים מחוץ לביתם, ללא בקרה והכוונה מסודרת, וללא פעולה ועבודה מסודרת ושלמה לקראת השבתם לביתם, ככל שזו תואמת את טובתם.

סעיף 34 מטרתו לקבוע בצורה מסודרת וברורה את מכלול ההיבטים הנוגעים לנושא תוכנית הטיפול. זאת, במטרה להביא ליישומה הלכה למעשה ביחס לכל ילד בהשמה חוץ ביתית, בין מלכתחילה, ובין מחמת הנסיבות הקיימות, בדיעבד, לגבי מי שטרם הוכנה עבורם תוכנית הולמת.

הסעיף מציג תפיסה חדשה של תוכנית הטיפול: ועדת החלטה תקבע נושאים שיהיו בבחינת **"עיקרי תוכנית טיפול"**. נושאים אלו מבטאים את ההחלטות העקרוניות הנוגעות לתוכנית כגון: מטרות התוכנית, סוג מסגרת ההשמה המתאימה, משך ההשמה, וכיו"ב (**"ס"ק ג"**). לאחר מכן תושלם תוכנית הטיפול לתוכנית מלאה, בהתבסס על עיקרי הטיפול שקבעה ועדת החלטה. זאת על ידי מסגרת ההשמה שאליה נשלח הילד, באחריות האחראי על הילד בהשמה. קביעה זו מבוססת על ההנחה כי מסגרת ההשמה תוכל לבחון מקרוב את מאפייני הילד ומשפחתו באופן מפורט ועדכני יותר מזה שאליו תוכל ועדת החלטה להגיע, וכי קיים ערך לאינטראקציה שבין הילד לבין מסגרת ההשמה, בהתוויית תוכנית הטיפול עבורו. יחד עם זאת, ועדת החלטה נשארת הגורם בעל הראייה הכללית על הילד ומצבו, והאחראי לטובתו, ועל כן מאשרת היא את התוכנית המלאה כפי שתוכן על ידי מסגרת ההשמה (**"ס"ק ח"**). אישור התוכנית על ידי ועדת החלטה מהווה למעשה מעין ביקורת תקופתית ראשונה על מצב הילד במסגרת ההשמה בחלוף עד לחצי שנה מעת הגיעו אליה, ובכך ערכו המוסף.

במסגרת עיגון עיקרי תוכנית הטיפול ניתן ביטוי לשורה של עקרונות יסוד בקבלת החלטות, שעוגנו גם בחלקים אחרים בהצעה וביניהם: קביעת גורמים אחראים לכל החלטה ופעולה, קביעת לוחות זמנים לכל פעולה והחלטה, קביעת יסודות ברורים של התהליך: מטרות, אמצעים, ובקרה על התממשות תוצאות צפויות (ביקורת תקופתית). כן מעוגן בה הצורך להתייחס לקשר שבין הילד והוריו, מתוך מטרה ליישם באמצעות התוכנית את טובת הילד בעניינו.

באשר למידע שעל ועדת החלטה לקבל כדי לבחור את מסגרת ההשמה הראויה לילד, קובע הסעיף רכיבי מידע הכרחיים שיהיו בפניה, וכן את החובה לקבל את התייחסות הילד לרכיבי מידע אלו, כחלק מיישום זכותו להשתתפות (**"ס"ק ה"**).

כחלק מתפיסת האחראיות המוטלת על ועדת החלטה, כגורם מרכזי האחראי לתכנון ולמעקב אחר מצב הילד, קובע הסעיף אף את אחראיות ועדת החלטה לאישור סופי של מסגרת ההשמה המסוימת שנבחרת עבור הילד. הסעיף מותיר שיקול דעת באשר לאופן שבו תיבחר מסגרת ההשמה – בין על ידי גורם מקצועי חיצוני לוועדת החלטה ובין על ידה, ובלבד שהאישור הסופי למסגרת ההשמה יהיה של ועדת החלטה. זאת מכיוון שהוועדה היא האמונה על ראיית מכלול תמונת חייו של הילד ועל תכנון הטיפול בו, ובידה הכלים והאחריות לבחון את התאמת המסגרת הסופית שתיבחר עבור הילד לתוכנית הטיפול שנכתבה על ידה (**"ס"ק ג(2)"**).

הסעיף מעגן בצורה ברורה את אחראיות יו"ר ועדת החלטה לתוכנית הטיפול על מכלול היבטיה, וזאת בהמשך לקביעת אחראיותו הכוללת לוועדת החלטה כאמור בסעיף 30 (זאת בין היתר ב**"ס"ק ד"** – אישור וחתימת יו"ר ועדת החלטה על עיקרי תוכנית הטיפול וב**"ס"ק ח"** – אישור וחתימת יו"ר ועדת החלטה על תוכנית הטיפול המלאה).

## פרק ה' – תהליך ההשמה ומסגרותיה

### סעיף 35 – חובת העמדת מסגרת השמה

סעיף זה קובע כביכול את המובן מאליו והבסיסי ביותר – כי רשויות מדינה הקובעות שטובתו של ילד לצאת מביתו ולגדול במקום אחר יספקו לאותו ילד את המקום האחר. המציאות כיום מוכיחה כי המובן מאליו אינו מתממש תמיד במציאות, ומכאן החשיבות שבעיגון חוקי לקביעה המופיעה בסעיף זה. בישראל חיים כיום מאות ילדים אשר לרשויות הרווחה מידע בדבר הצורך להוציאם מביתם, ופעמים רבות אף החלטה בעניין, אך אין בידן האמצעים לספק לאותם ילדים מסגרת חוץ ביתית ההולמת את טובתם. בכך, נותנות הרשויות יד להמשך הפגיעה בטובת אותם ילדים, פגיעה המשליכה לא רק על ילדותם בהווה, אלא אף על התפתחותם וחייהם בעתיד.

הסעיף מעגן את החובה לספק לכל ילד שלגביו נקבע על ידי גורם מוסמך כי יש להוציאו מביתו למסגרת של השמה חוץ ביתית, את המסגרת שנקבעה לו על-פי תוכנית הטיפול שלו.

בעניין זה הוגשה בשעתו הצעת חוק של חבר הכנסת רן כהן, אשר לא זכתה להשלים את הליכי החקיקה בטרם פיזור הכנסת ה־15<sup>30</sup>.

### סעיף 36 – בחירת מסגרת ההשמה

סעיף זה מעגן שורה של עקרונות המיועדים להבטיח מימוש אופטימלי של טובת הילד בעת בחירת מסגרת ההשמה עבורו. העקרונות אינם מוחלטים. כל אחד מן העקרונות כפוף בעצמו לטובת הילד ומתאזן עם יתר העקרונות ועם מכלול זכויות וצרכי הילד, אשר מכריעים יחדיו את ההחלטה בדבר המסגרת המסוימת הנבחרת עבורו. כך למשל, ברור שיישום העיקרון בדבר השמה בסמוך למשפחה, יהיה שונה לגבי ילד הנדרש למסגרת השמה חסויה מפאת סיכון שלו הוא חשוף מצד הוריו.

על אף שמדובר בעקרונות כלליים, כבר ברישא של הסעיף נקבעת החובה להתייחס בכל מקרה ומקרה לילד המסוים שעניינו מובא לדיון. זאת, על מנת שלא לחטוא לילד בהנחות כלליות מבלי לבדוק התיישמותן לגבי באופן אישי.

**ס"ק א'** קובע את **המדרג הרצוי להשמה** ולפיו יש לבחון לגבי כל ילד תחילה את האפשרות להשמתו בקרב קרובי משפחתו<sup>31</sup>. רק בהיעדר אפשרות להשמה זו תיבחן אפשרות למסגרת משפחתית אחרת. בהתאם לכך, החלופה המוסדית, שבמרכזה המסגרת הפנימייתית, תהיה החלופה האחרונה במדרג.

ויובהר, קביעת המדרג אין משמעה כי לגבי כל ילד לא ניתן לבחון כבר בשלב הראשון את כל החלופות במקביל, ואין משמעה כי כל ילד חייב לעבור את כל החלופות בזו אחר זו כדי להגיע לחלופה האחרונה. משמעות המדרג הינה כי קיימת הנחה בדבר העדפה של המדרג, אשר ביחס לכל ילד יש לבחון האם היא מתאימה לנסיבותיו המסוימות. היה ותוצאות הבדיקה לגבי ילד מסוים מצביעות כי דווקא החלופה הפנימייתית מתאימה עבורו, ניתן לקבוע חלופה זו עבורו עם הנמקה מתאימה המסבירה מדוע לגבי לא התקיימה ההנחה בדבר המדרג. ההנחות בדבר המדרג

<sup>30</sup> פ/3144 הצעת חוק הנוער (טיפול והשגחה) (תיקון – מסגרות חוץ ביתיות לנזקקים), התשס"ב – 2002, (10.12.2002). הצעה זו ביקשה לעגן חבות המדינה במסגרת חוק הנוער (טיפול והשגחה) הקיים. עיגון שכזה בצד חשיבותו היה מהנה אך ורק את אותם הילדים שהוכרו כ"נזקקים" על-פי חוק הנוער (טיפול והשגחה), ואשר הושמו מחוץ לביתם מכוח צו, ולא היה פותר את בעייתם של רוב ילדי ההשמה המושמים בהסכמת הוריהם במסגרות של השמה חוץ ביתית.

<sup>31</sup> הוראה דומה קיימת גם בחוק האנגלי, החוק בוויילס ובסקוטלנד. בעניין זה ר' *The Children Act 1989*, **לעיל** ה"ש 4, סעיף 23(6), וכן Children (Scotland) Act 1995 Ch. 36, Article 26.

בעניין זה ניתן לעיין גם בדוח שהגישה אנגליה לאו"ם על אודות ישום האמנה:

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland – (State Party Report) (28/03/94) CRC/C/11/Add.1. ch. 259

גם החוק האיטלקי (חוק מספר 183 משנת 1983) קובע העדפה להשמה במסגרת משפחתית. בעניין זה ר' מ' (פלד) בן-דינאל, **משפט השוואתי קונטיננטלי בנושא פנימיית ילדים**, (הוגש לוועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית, מאי 2002, פנימי), בעמ' 27.

משפיעות גם על התכנון ועל קביעת המדיניות, אשר נדרשים להביא ליישום של המדרג הלכה למעשה ביחס לרוב הילדים, שלגביהם קיימת הנחה כי המדרג יהיה נכון עבורם.

באשר לילדים בגיל הרך הולך המדרג אחר ההשקפות המקצועיות החלות בעניינם כיום בדבר העדפת סידור משפחתי עבורם<sup>32</sup>. הואיל והמדרג ממילא מעגן לגבי כלל הילדים את המדרג שחל כיום לגבי הגיל הרך, לא קובעת ההצעה התייחסות מיוחדת לגיל הרך, אך ברור כי לגבי קיימת יתר חשיבות ביישום המדרג.

קביעת המדרג מבוססת, בין היתר, על הוראת **סעיף 20(3) לאמנה** הקובעת:

**“טיפול כאמור** [הכוונה לטיפול חלופי לילד שנשללה ממנו סביבתו המשפחתית – ת.פ.א] **יכלול בין היתר, השמה באומנות, “קאפאלה” לפי דיני האיסלאם, אימוץ, או, לפי הצורך, השמה במוסדות מתאימים לטיפול בילדים. שעה שבוחנים פתרונות, ראוי לשים לב לרציות שברצף חינוכו של ילד, וכן לרקעו האתני, הדתי, התרבותי והלשוני.”**

בדברי ההסבר לסעיף זה שהובאו במדריך יוניצ'ף נקבע כי סעיף זה, כמו גם האמנה כולה וכמו גם ועדת האו"ם לזכויות הילד, מבטאים היררכיה ברורה של חלופות כקבוע בסעיף 36 להצעה<sup>33</sup>. עמדה זו מקבלת ביטוי גם בהוראת סעיף 4 להצעה בדבר עקרונות משפטיים ורווחתיים הנוגעים להגנה ולרווחה של הילד, עם התייחסות מיוחדת לאומנה ואימוץ ארצי ובינארצי<sup>34</sup>.

גם מן החובה להתייחס לרציפות הקבועה בסיפא לסעיף 20(3) לאמנה, כמו גם בסעיף 12 להצעת החוק, נובעת החובה לאפשר רציפות בקשרים שמשמעה בין היתר רציפות בקשרים עם משפחה, המושגת בעת הימצא הילד בקרב משפחתו.

הסעיף מבוסס גם על ההנחה היסודית שבבסיס ההצעה ולפיה למשפחה מקום משמעותי בהתפתחות הילד וביישום זכותו לזהות, כמו גם במימוש הצורך שלו להשתייכות ובהתחברותו לשורשיו הביולוגיים. בהיעדר יכולת לחיות עם ההורים, קרובי המשפחה הם החלופה הבאה שאותה יש לשקול כדי להגשים זכויות אלו של הילד<sup>35</sup>. המדובר כאן בקרובי משפחה ממעגל קרוב, מתוך ההנחה שלגבי אלו קיימת סבירות לקיומו של קשר פסיכולוגי משמעותי של הילד עימם. כמו כן, מבוססת תחית מעגל הקרובים על הרצון שלא להטיל על הרשויות נטל שבו לא יוכלו לעמוד.

תפיסת המשפחה כגורם מרכזי בחיי הילד הולכת גם אחר המציאות החברתית, הדתית והתרבותית בישראל, המתקיימת במגזרים שונים. במגזרים אלו מיוחסת חשיבות רבה לקשרי משפחה ולמקומה של המשפחה, בין היתר גם בסיוע לחבריה במצבי משבר. ביטוי לתפיסה זו ניתן לראות למשל בהוראות חוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), התשי"ט – 1959, הקובעות חובת מזונות גם לקרובי משפחה (סעיפים 54), וכן בהקשר אחר – באופן טיפול הרשויות במקרים שבהם נותרים בני משפחה קטינים יתומים בשל אירוע חבלני או אחר, ובהם מנסות הרשויות תחילה למצוא פתרון לקטינים אלו במסגרת המשפחה המורחבת.

כאמור, לאחר קרובי המשפחה הסעיף ממשיך וקובע כחלופה שנייה להשמה מסגרת השמה הדומה ככל שניתן למסגרת משפחתית. החלופה המרכזית לעניין זה היא חלופת האומנה. קביעה זו בהצעה מבטאת תפיסה ההולכת אחר הוראות האמנה כאמור מעלה, וכן אחר כתיבה ומחקר בארץ ובעולם ואחר עמדות של אנשי מקצוע, בדבר

<sup>32</sup> תע"ס הטיפול החוץ ביתי, **לעיל** ה"ש 6, בעמ' 16, קובע: "לילדים בגיל רך, במיוחד תינוקות, יש להעדיף משפחה אומנת".

<sup>33</sup> ר' ה"ש 20, בעמ' 259.

<sup>34</sup> 1986 Declaration on Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, with special reference to Foster Placement and Adoption Nationally and Internationally, Article 4:

**"When care by the Child's own parents is unavailable or inappropriate, care by relatives of the child's parents, family or, if necessary, by an appropriate institution should be—by another substitute — foster or adoptive considered."**

<sup>35</sup> קרובי משפחה מוגדרים בסעיף 112 להצעת החוק הן באומנת קרובים באופן הבא: "בגיר שהוא בן משפחה של ילד, והוא אחד מאלה: אח, אחות, סב, סבתא דוד או דודה".



חשיבות גדילתם של ילדים במסגרות הקרובות כלל שניתן למודל המשפחתי, להבטחת טובת הילדים והתפתחותם התקינה. חוויית הגדילה של הילד בתא משפחתי עשויה להיות בעלת השלכות גם על יכולתו ורצונו של הילד בעתיד להקים תא משפחתי משל עצמו.

מגמה זו שונה מן המגמה הקיימת כיום בפועל בארץ, ולפיה מושמים מרבית הילדים דווקא במסגרות פנימייתיות ולא במסגרות של אומנה. זאת, על אף הדגש הרב המושם בציבור ובקרב אנשי המקצוע על חשיבות המשפחה ומקומה בחיי הילד. בהתאם לכך, תידרש מערכת הרווחה להיערכות מחודשת לשם יישום חבות המדינה בעניין זה על-פי הצעת החוק. היערכות זו תידרש להתייחס לתחומים תקציביים וארגוניים כאחד וכן לתחום ההכשרה של הגורמים השונים המופקדים על קבלת ההחלטות במערך ההשמה.

לעניין זה התייחסה אף ועדת האו"ם לזכויות הילד בתגובתה לדוח ישראל על יישום האמנה, שם הביעה דאגתה מכך שעדיין מספר רב של ילדים בישראל מתגורר בפנימיות, והמליצה לישראל להמשיך ולחזק את מערך האומנה, בין היתר על ידי עידוד מספר האומנים באמצעים שונים לרבות באמצעות סיוע כספי<sup>36</sup>.

להרחבה בעניין זה ניתן לעיין בפרק 5.5 לדוח זה, הדן בזכות הילד לגדול עם הוריו ולקשר עימם ועם משפחתו.

**ס"ק ב'** מתייחס לצורך לשאוף לאי הפרדה בין אחים ואחיות במקום שנדרשת השמת כולם במסגרות חוץ ביתיות. קשר של ילד עם אחיו הינו חלק מזכותו לזהות המעוגנת באמנה ומהווה יסוד חשוב בהתפתחותו. בעניין זה קובעות הוראות התע"ס לגבי אומנה כי **"רצוי לסדר (במשפחת אומנה אחת) אחים ואחיות הזקוקים להוצאה מן הבית, כדי לא להפריד ביניהם"**<sup>37</sup>.

**ס"ק ג'** משלים נדבך נוסף בקשרי הילד עם אנשים משמעותיים לו בהתייחסו לקשריו עם "בני המשפחה" באופן כללי. בכך, מיישם הסעיף חלק נוסף בהוראות סעיף 8 לאמנה. כמו כן מתייחס הסעיף לחשיבות הקרבה הגיאוגרפית של מסגרת ההשמה לקרובי משפחתו של הילד, ובמרכזם הוריו ואחיו. הסעיף מבוסס על ההנחה כי המשתנה הגיאוגרפי משפיע על זמינות קשריו של הילד עם הקרובים לו. כמו כן, משפיעה הקרבה על היעדר הצורך של הילד לעבור לקהילה חדשה עם אנשים חדשים, ולמקום חדש ולא מוכר<sup>38</sup>.

**ס"ק ד'** עניינו במעגל הקהילה שאליו משתייך הילד. הקהילה יכולה להיות למשל: קהילה גיאוגרפית, קהילה חברתית, קהילה תרבותית או קהילה דתית. הסעיף מכוון לשתי מטרות: שייכות מסגרת ההשמה לקהילה כלשהי, זאת במובחן ממסגרות השמה שרווחו יותר בעבר (בעיקר פנימיות ובכלל זה כפרי ילדים), והיו ממוקמות מחוץ לקהילות כלשהן, באזורים מבודדים. על הערך שבקשר שבין מסגרות השמה לקהילה ניתן להרחיב קריאה בסעיף 7.1.3 לדוח זה. המטרה השנייה שאליה מכוון הסעיף היא בחירה במסגרת השמה שתאפשר שילובו של הילד בקהילתו, ככל שהדבר ניתן. זאת מתוך ראיית הערך שברציפות כמפורט מעלה ושל מקומה של הקהילה בעיצוב זהותו של הילד.

**ס"ק ה'** עניינו בפן החינוכי של השמת הילד, פן אשר בהגשמתו כיום מתגלים קשיים שונים. מטרת הסעיף להעלות למודעות את חשיבות הבטחת מיצוי זכותו של הילד לחינוך באופן האופטימלי האפשרי במסגרת ההשמה, בין באמצעות לימודים בתוך המסגרת ובין מחוצה לה. בעניין זה ניתן לעיין גם בדברי ההסבר לסעיף 17 להצעת החוק המעגן את הזכות לחינוך.

Committee on the Rights of the Child 31st Session, Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, *Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Israel* (4 October 2002), Ch. D4, Sec. 40: <sup>36</sup>

**"The Committee recommends the State Party to further strengthen the foster care system, among other things, conducting public programs to increase the number of foster families and by providing sufficient financial and other resources".**

תע"ס 8.2 **הטיפול במשפחות אומנה** (1.8.97) סעיף 4.1 בעמ' 5. הוראה דומה לזו הקיימת בהצעה קיימת גם באנגליה, ויילס וסקוטלנד, ר' דוח אנגליה לאו"ם, **לעיל** ה"ש 31, **לעיל** ה"ש 4, סעיף 23(7)(b) וכן בתקנה 5(4) ל-1996 Children (Scotland) Regulations. <sup>37</sup>

הוראה דומה קיימת באנגליה, ויילס וסקוטלנד. ר' דוח אנגליה לאו"ם, ה"ש 31, וכן ה"ש 4, סעיף 23(7)(a). <sup>38</sup>

**ס"ק ו'** עוסק בדתו של הילד ובאורח החיים הדתי שלו. העיסוק בדת הילד בהקשר של ההשמה מקובל ומקבל ביטוי גם בהוראות חוק הנוער טיפול והשגחה (סעיף 6)<sup>39</sup>. הסעיף מחדש בהתייחסו גם **לאורח חיי** הדתי של הילד ובכך מכוון למקום המרכזי שיש לאורח החיים בחייו של הילד, שכן לא הרי מסגרת השמה חילונית יהודית כהרי מסגרת השמה דתית או חרדית יהודית, על אף ששתיהן מיועדות לבני אותה דת. בעניין זה מכוון הסעיף גם להקמת מסגרות השמה מגוונות דיין העונות על צרכי הילדים בני הדתות השונות, והמשתייכים לאורח חיים דתי שונה, באופן שיאפשר לכל ילד ליהנות מיישום מלא של זכותו לחופש הדת והמצפון<sup>40</sup>, תוך התאמת המסגרת ליתר צרכיו וזכויותיו.

### סעיף 37 – תהליכי התאמת מסגרת ההשמה

סעיף זה עניינו בשלב שבו בוחנת ועדת ההחלטה אפשרויות שונות להשמת הילד. במסגרת שלב זה קובע הסעיף את זכותה וחובתה של מסגרת ההשמה הנבחנת לקבל מידע על אודות הילד אשר יאפשר לה לבחון התאמתה לצרכיו ולמאפייניו. מטרת הסעיף להבטיח התאמה טובה יותר של מסגרת ההשמה למאפייני הילד ולצרכיו. ויודגש, השלב שאליו מתייחס הסעיף הוא שלב שבו נשקלת המסגרת המסוימת שאליה נשלח החומר, כמסגרת עבור הילד. אין הכוונה כי חומר על אודות הילד יופץ למגוון רחב של מסגרות, על אף שיייתכנו מקרים שבהם יופץ החומר ליותר ממסגרת אחת. בעניין זה על ועדת ההחלטה לעשות את המרב כדי לצמצם למינימום את הפגיעה בזכותו של הילד ושל בני משפחתו לפרטיות בשל הפצת החומר שלא לצורך.

### סעיף 38 – דרכי השמה

סעיף זה בא להציג בצורה מסודרת וברורה את מגוון הדרכים המאפשרות השמה חוץ ביתית. מטרתו למנוע אי בהירויות בסוגיה חשובה זו, המשליכה בין היתר על תחולת הצעת החוק כולה, שכן "מסגרת השמה" ו"השמה חוץ ביתית" מוגדרות בין היתר על בסיס קבלת החלטה "**על ידי גורם מוסמך על-פי חוק זה**". סעיף דרכי ההשמה מונה את רשימת הגורמים המוסמכים לצורך זה, תוך שהוא מרחיב ופורט אף את סמכות פעולתם.

חמישה גורמים נמנים בסעיף והם: ועדת ההחלטה, בית המשפט לנוער, פקיד סעד, בית משפט כהגדרתו בחוק הסעד (טיפול במפגרים) וועדת האבחון הפועלת על-פי חוק זה. הסעיף מפנה לחוקים המתאימים ומוסיף על הקיים רק בכל הנוגע לוועדת ההחלטה. לגבי זו קובעת הצעת החוק לראשונה בחקיקה ראשית את סמכותה של ועדת ההחלטה לקבל החלטה בדבר השמת ילד מחוץ לביתו בהסכמת הוריו. הסעיף מחדש גם בקובעו כי הסכמת ההורים תינתן לא רק לעצם ההוצאה מן הבית, בהתאם להוראות התע"ס עד היום, אלא גם למסגרת ההשמה המסוימת שבה יושם הילד. להרחבה בעניין הסכמות ההורים ניתן לעיין בסעיף 57 להצעת החוק.

### סעיף 39 – מיצוי זכויות

סעיף זה תכליתו להבטיח מיצוי מקסימלי של מגוון זכויותיו של הילד על-פי דין. לילדים זכויות שונות, המוגדרות במגוון חוקים בתחומי החינוך, הבריאות, הביטחון הסוציאלי ועוד. מטרת הסעיף להבהיר כי הזכויות הנקובות בהצעת החוק אינן ממצות את כל זכויות הילדים. כמו כן, מטרתו להבהיר כי הגורם האחראי על מיצוי זכויות אלו של הילדים בעת הימצאם בנפרד מהוריהם הינו מנהל מסגרת ההשמה. כך למשל, אם זכאי ילד להטבות מכוח חוק החינוך המיוחד או מכוח חוק בריאות ממלכתי או מכוח כל חוק אחר, באחריות מנהל מסגרת ההשמה להיות מודע לקיומן של הטבות אלו, ולפעול להתקיימותן לגבי הילדים הזכאים להן. כמוכן, שבמילוי חובתו זו יכול מנהל מסגרת ההשמה להפעיל ולהסתייע בגורמים שונים, לפי העניין, כגון באחות מסגרת ההשמה, במורה או מדריך של הילד, וכן בהורי הילד או באחרים, אך האחריות הכללית לעניין מוטלת עליו.

<sup>39</sup> בעניין זה ר' גם תקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), תשכ"ו – 1965, תקנה 6(ה).

<sup>40</sup> הזכות לחופש הדת והמצפון מעוגנת בסעיף 14 לאמנה.

**סעיף 40 – שיוך לרשות מקומית**

מטרת הסעיף להבטיח כי מעבר הילד בין רשויות מקומיות שונות כתוצאה מהשמתו מחוץ לביתו לא יפגע בזכויותיו ולא ייצור הפליה בינו לבין יתר ילדי הרשות המקומית שבה הוא נמצא. הואיל וילדי ההשמה בחלקם נמצאים בזמני חופשות בבית הוריהם, קובע הסעיף אף את זכותם לשוויון מול ילדי הרשות המקומית במקום מגורי הוריהם, בעת שהייתם ברשות זו. כך, לא יישללו מהם הטבות הנוגעות למשל לחוגים או לקייטנות ולטיולים, החשובות במיוחד בזמני חופשות שבהן ישוהו בבית הוריהם.

סעיף זה בעל השלכה על מצב הדברים המתקיים כיום בכל הנוגע לחלוקת החבות והאחריות בין הרשויות המקומיות השונות, ועל כן יידרש המשרד בעקבותיו לעדכן ולהתאים את ההוראות השונות החלות בעניין להוראת הסעיף. במסגרת זו ייתכן ויידרשו גם שינויים בהוראות תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו – 1986.

**סעיף 41 – מסגרת השמה חסויה**

סעיף זה בא להסדיר את מגוון ההשלכות הנובעות מהטלת חיסיון על מסגרת השמה של ילדים מסוימים. הטלת חיסיון שכזה מיועדת על-פי רוב להבטיח את זכותו של הילד להגנה מפני פגיעה. המדובר בהגנה מפני פגיעה פיזית או נפשית, או בהגנה שתאפשר לילד קליטה טובה במסגרת ההשמה החדשה שאליו הוא מגיע במצבים שבהם ההורים עלולים להקשות על קליטה זו. על-פי רוב יוטל החיסיון מפני ההורים וייתחס לכתובת מסגרת ההשמה. הטלת חיסיון שכזה פוגעת פגיעה משמעותית ביכולתם של ההורים ליישם את אחריותם ההורית בהיעדר ידיעה על מקום הימצא ילדם וממילא בהיעדר יכולת לתקשר עימו באופן מלא או חלקי. על כן קובעת ההצעה כי הטלת חיסיון תתבצע על ידי בית משפט בלבד, ולא על ידי ועדת החלטה. בעניין זה יפעל בית המשפט בדרך כלל בהתאם להמלצות ועדת ההחלטה כאמור בס"ק ג'.

הסעיף מסדיר את הליכי קביעת החיסיון, את משמעותו ואת השלכותיו.

## פרק ו' – הכנה, ליווי ומעקב אחר ילד בהשמה

### סעיף 42 – אחראי על ילד בהשמה

כאמור בפרק 5.6.1 לדוח זה, אחד מן הגורמים המרכזיים שההצעה קובעת כדי לשפר את יכולת המעקב והבקרה אחר מצב ילדים בהשמה חוץ ביתית הוא האחראי על הילד בהשמה. המדובר בדמות קבועה, ככל שניתן, שתפקידה ללוות את הילד לאורך תקופת שהייתו במסגרת ההשמה החוץ ביתית, ולעקוב אחר מצבו ואחר יישום תוכנית הטיפול בעניינו. מטרת קביעת האחראי להבטיח כי יהיה גורם במערכת אשר יהיה בעל ראייה כוללת ושוטפת של מצב הילד, גורם אשר הילד יכיר ויראה בו כתובת טבעית ליעוץ ולהכוונה, לתלונה ולדאגה, לקשר ולתמיכה. ויודגש, האחראי על הילד בהשמה אינו מתבקש ואינו אמור להחליף את כל הדמויות בעלות התפקידים השונים בחייו של ילד בהשמה, וביניהן מטפלים שונים בילד, פקידי סעד, מדריכים, מורים וכיו"ב. יחד עם זאת, קיימת הנחה כי מתוקף הקשר הרציף שהאחראי יקיים עם הילד, מתוקף היכרותו המעמיקה יחסית עימו ומתוקף היות האחראי עובד סוציאלי במסגרת ההשמה שבה שוהה הילד (באומנה – עובד סוציאלי מטעם הרשות המקומית או מטעם הגורם המפעיל כהגדרתו בהצעה) – ייבנה בין השניים קשר משמעותי, דו סטרי. בהתאם לכך, חשוב כי במינוי האדם אשר ימונה לתפקיד עבור כל ילד וילד תושקע מחשבה על מנת להבטיח כי האדם שימונה לתפקיד יהיה ככל שניתן מי שיוכל להוות עבורו דמות משמעותית וקבועה.

הסעיף מתמודד עם פערי הזמן שעלולים להתקיים לעתים בין מועד ההחלטה בדבר יציאת ילד מביתו למועד מעברו בפועל למסגרת של השמה חוץ ביתית. בהתאם לכך קובע הסעיף **אחראי זמני על ילד בהשמה**, שתפקידו לקיים את תפקידי האחראי על הילד בהשמה עד להגעתו של הילד למסגרת ההשמה.

הסעיף מונה את התפקידים העיקריים של האחראי ביחס לילד וביחס לגורמים אחרים. תפקידים נוספים מופיעים במקומות שונים בהצעה, לפי העניין.

בין היתר קובע הסעיף כי לשם מילוי תפקידיו ובמסגרתם יקיים האחראי קשר רציף עם הילד שיכלול מפגשים אישיים, לפחות אחת לחודש, שיתועדו בתיקו האישי של הילד, וידווחו למפקח הממונה על מסגרת ההשמה. ככל שניתן מומלץ כי במפגשים אלו, לפחות בחלקם, יראה האחראי את הילד לבדו ובאופן שיאפשר להם פרטיות במפגש.

לאחראי תפקיד לקשר בין הילד לבין ועדת ההחלטה: ראשית, אחריותו לדאוג לקיומה של ביקורת תקופתית בעניינו של הילד. אחריותו זו מצטרפת לאחריות יו"ר ועדת ההחלטה האחראי על ביצועה בפועל. הדגשת תפקידו זה מבטאת את חשיבות הביקורת התקופתית לקידום טובתו של הילד והבטחתה. שנית, אחריותו להביא עניינו של הילד לדיון בוועדה במצבים שבהם קיימת לכאורה סיבה לסיים את השמתו של הילד במסגרת המסוימת, בין מחמת רצון הילד ובין מחמת סיכון לילד במסגרת, או במקרים של שינוי אחר בנסיבות. כמו כן, באחריותו לפעול להסרת סיכון לטובת הילד אם זה מתקיים.

להרחבה בנושא זה ניתן לעיין בפרק 5.6.1 לדוח זה.

### סעיף 43 – הערכה ראשונית

סעיף זה מעגן את חובת מסגרת השמה לקיים בתוך שלושה חודשים מעת הגיע ילד אליה הערכה ראשונית על אודותיו. מטרת ההערכה לאפשר למסגרת להעמיק היכרותה עם הילד ועם מאפייניו, לסיים את הכנת תוכנית הטיפול של הילד במועדה, ולתכנן באמצעותה כראוי את הטיפול בו.

### סעיף 44 – ביקורת תקופתית

**סעיף 25** לאמנה קובע את זכותו של הילד המושם על ידי רשויות מוסמכות לצורך סיעוד או טיפול בבריאותו הגופנית או הנפשית, לביקורת תקופתית של הטיפול הניתן לו ושל כל שאר הנסיבות הנוגעות להשמתו. בכך,

נקבעת הביקורת התקופתית כזכות מפורשת של הילד שכנגדה יוצרת האמנה חובה ברורה של המדינה לקיימה. במדריך יוניצ"ף מוגדרת הזכות לביקורת תקופתית כאחת מן הזכויות החשובות ביותר של ילדים. זכות זו מוגדרת שם כערובה מרכזית לילד מפני פגיעה על ידי המדינה<sup>41</sup>.

הואיל והביקורת התקופתית מאפשרת בחינה של כל רכיבי תוכנית הטיפול בעניינו של הילד, הרי שהיא מאפשרת בחינה רחבת היקף בדבר טובתו ובכללה בדבר יישום זכויותיו והעמדת מענה ראוי לצרכיו. מכאן מרכזיות השלכתה על חיי הילד.

עד היום היתה חובת הביקורת התקופתית מעוגנת רק בהוראות התע"ס<sup>42</sup>. כאמור בפרק 5.6.2 לדוח זה, לביקורת התקופתית חשיבות מרכזית במעקב ובבקרה אחר מצב הילד ואחר טובתו. בהתאם לכך נקבעה בהצעה, לראשונה בחקיקה ראשית, חובת עריכתה. יש לקוות כי קביעת הביקורת בחקיקה ראשית תביא ליתר אכיפה של קיומה. עד היום ילדים רבים לא זכו להתקיימותה לגביהם. בהיעדרה, לא קיימים בידי מערכת הרווחה נתונים עדכניים ומלאים על אודות מצב ילדים אלו, ובהתאם לכך אין בחינה ומעקב אחר התקדמות הטיפול בהם ומידת השגת מטרותיו. משמעות הדבר היא שכיום ישנם ילדים שייטכן והטיפול הניתן להם אינו הולם את מצבם ואת צורכיהם, ועל כן, פוגע בזכויותיהם. עניין זה חמור ודורש פתרון. אכיפת חובת קיום הביקורת התקופתית מהווה חלק מרכזי בפתרון מצב זה.

תכליתה של הביקורת כאמור בסעיף, לקיים בחינה תקופתית מחודשת של מצב הילד ושל מידת הצלחת תוכנית הטיפול שנקבעה לו והתאמתה לצרכיו. הסעיף פורט את רכיבי הביקורת שייבחנו וקובע את חובת ועדת ההחלטה בתום הביקורת לבחון ולקבוע ככל שנדרש שינויים בתוכנית הטיפול.

בנוסף, מאפשרת הביקורת התקופתית למערכת לבחון את עצמה ואת תפקודה, ולאסוף מידע אשר יסייע בשיפור המערכת בכללותה, על מדיניותה, תוכניותיה, אופן הקצאת משאביה, וכיו"ב היבטים.

ביקורת תקופתית על מצבו של ילד תתקיים אף לפני המועדים שנקבעו לה בסעיף, אם חל שינוי במצבו של הילד המצריך בחינה מוקדמת יותר של מצבו ושל תוכנית הטיפול בעניינו.

לוחות הזמנים לקיום הביקורת התקופתית הקבועים בסעיף מעגנים את הוראות התע"ס שנתקיימו בעניין בכל הנוגע להגברת תדירות הביקורת לגבי ילדים מתחת לגיל 6, לדיון חצי שנתי<sup>43</sup>. בעניין זה, לו ניתן הדבר, רצוי לבחון את האפשרות להרחיב מעגל הילדים הנהנים מביקורת חצי שנתית בגיל הרך, אף עד גיל 8, שכן גם לגבי ילדים בקבוצת הגיל שבין גילאי 6-8 קיימת חשיבות למעקב מוגבר, בהיות שנים אלו משמעותיות בהתפתחותם ובקליטת במערכת החינוך<sup>44</sup>.

בעניין אחד יוצרת ההצעה שינוי במצב הקיים בעגנה הוראה ביחס לביקורת תקופתית בשנה הראשונה להשמה. השנה הראשונה להשמה נתפסת כשנה ייחודית בשל תהליכי הקליטה המלווים את הילד במהלכה. חשיבות המעקב המוגבר בשנה זו נובעת מן הצורך לבחון התקיימותן או היעדר התקיימותן של הערכות שעל בסיסן הוכנה תוכנית הטיפול בעניינו של הילד. ככל שהערכות אלו אינן מתממשות, קיימת חשיבות בבחינה מוקדמת ככל שניתן של התוכנית על מנת לשנותה במועד אשר יצמצם ככל שניתן נזקים לילד. זאת הן בהיבט של היעדר התאמה בין צרכי הילד לבין המענים הניתנים להם במסגרת שבה הושם, והן בהיבט של חוויית הפרידה המחודשת שילד יידרש לחוות, ככל שהמסגרת שנקבעה עבורו אינה תואמת את טובתו. בהתאם לכך נקבעה ביקורת ראשונה כעבור שישה חודשים מעת ההשמה ולא כעבור שנה, כפי שיהיה בהמשך. במועד זה סביר שגם תיבחן תוכנית הטיפול המלאה של הילד כפי שתוכן על ידי מסגרת ההשמה (ר' בעניין זה סעיף 34(ח) להצעה).

**"The article is important because it provides safeguards against one of the most serious forms of child abuse — abuse by the state".** <sup>41</sup>

מדריך יוניצ"ף, **לעיל**, ה"ש 20, בעמ' 341.

<sup>42</sup> תע"ס ועדת החלטה, ה"ש 21, סעיף 7(ב).

<sup>43</sup> **ש.ם.**

<sup>44</sup> בעניין זה קיימים גורמים כיום וביניהם מכון ון ליר המגדירים ילדים צעירים כילדים עד גיל 8.

### סעיף 45 – הערכה תקופתית

בסעיף זה נקבעת חובתה של מסגרת ההשמה להכין הערכה תקופתית בדבר מצבו של ילד בהשמה, צרכיו ויכולותיו. מטרת הסעיף להבטיח כי בפני ועדת ההחלטה יעמוד מידע מלא ומעודכן בדבר מצבו של הילד כאמור, בבואה לקיים דיון תקופתי על אודותיו. כן מטרתה לחייב את מסגרת ההשמה לבדוק את מצב הילד ובאמצעותו את תפקודה ביחס אליו ואת מידת עמידתה בהוראות תוכנית הטיפול בעניינו. על אף שמטרתה הראשית של הביקורת התקופתית לקיים מעקב אחר מצב הילד, הרי שבעקיפין משמשת היא גם ככלי של המערכת למעקב אחר תפקוד מסגרות ההשמה ביחס לילדים הנמצאים באחריותן. ההערכה התקופתית מצטרפת בעניין זה לאמצעים נוספים המשרתים מטרות אלו.

**ס"ק ב'** קובע כי במסגרת ההערכה התקופתית יינתן ביטוי גם לדוח של האחראי על הילד בהשמה על אודות מצבו. סעיף זה מבטיח קבלת מידע מגורם שאמור להיות מרכזי בחיי הילד ובעל מידע עדכני ורחב היקף בדבר מצבו.

### סעיף 46 – הכנה להשמה ולמעבר בין מסגרות השמה

סעיף זה מעגן את החובה לקיים הכנה בטרם מעברו של ילד למסגרת של השמה חוץ ביתית לגורמים המעורבים בדבר. הכוונה הן להשמה ראשונה והן להשמה חוזרת. בין הגורמים הללו יש למנות ראשית את הילד עצמו וכן את הוריו, אחיו ואחיותיו ואת מסגרת ההשמה – במיוחד כשמדובר באומנה או במעונות משפחתיים, וכשמדובר בפנימייה – במידה מתאימה. הסעיף אינו קובע על מי מוטלת החובה, הואיל ומדובר במגוון גורמים בהתאם לגורם שלגביו נערכת ההכנה. כך נחלקת האחריות בין הגורם המפעיל לבין הרשות המקומית ומסגרת ההשמה – לפי העניין. על מנת למנוע בעניין זה אי בהירות שתפגע ביישומן, קובע הסעיף שוועדת ההחלטה תקבע ביחס לכל גורם בתוכנית הטיפול את דרכי ההכנה ואת האחראים לבצען. בין דרכי ההכנה ביחס לילד ולמשפחתו ניתן לכלול בין היתר ביקור, לפחות אחד, במסגרת ההשמה לפני ההשמה, ומתן מידע הולם ומלא לכל הגורמים המעורבים, לפי העניין ובהתאם להוראות הצעת החוק.

## פרק ז' – סיום השמה

פרק זה מסדיר את מגוון תהליכי הסיום האפשריים להשמתו של ילד במסגרת של השמה חוץ ביתית ואת התכנון המכוון ללוות תהליכים אלו על מנת שיגשימו בצורה הטובה ביותר את טובת הילד בנסיבות העניין.

סיום השמתו של ילד במסגרת חוץ ביתית יכול להיעשות במספר מצבים: עם חזרתו לביתו, עם הגעתו לבגרות, כתוצאה מצורך בהחלפת מסגרת ההשמה עבורו, בין באופן דחוף ובין במצב המאפשר היערכות ממושכת יותר ובעת מתן צו אימוץ לגביו. כל אחד ממצבים אלו מחייב הכנה מתאימה והתייחסות נפרדת באשר להשלכותיו. בהכנה ובהשלכות אלו עוסק פרק זה.

### סעיף 47 – תוכנית מעבר לחזרת הילד לבית הוריו

חזרתו של ילד לביתו אמורה להוות אירוע חיובי בחיי הילד, ככל שהיא נעשית על-פי החלטה המוכוונת על-פי טובתו. על מנת להבטיח כי תוצאות חזרה זו יהיו אכן חיוביות עבור הילד, קובע סעיף זה את החובה להכין עבור הילד תוכנית מעבר. תכליתה של התוכנית לתאם ולהכין באופן המיטיב את כל הגורמים המעורבים לשינוי, ולהעמיד ערובות מתאימות למעקב אחר הצלחת השינוי – הוא החזרה הביתה, מבחינת טובת הילד.

הסעיף פורט את רכיבי תוכנית המעבר המבוססים על העקרונות והמנגנונים הקבועים בהצעה וביניהם: לוחות זמנים, קביעת חלוקת אחריות ברורה, התייחסות לצורך לקבוע אחראי על הילד שיחליף את האחראי על הילד בהשמה וביקורת תקופתית.

הסעיף מתייחס לתקופה הקודמת למעבר הביתה ולתקופה שלאחריו, מתוך הנחה שהצלחת החזרה הביתה מותנית בפעולה מתוכננת, מכוונת ומבוקרת גם לאחריה. בהתאם לכך, נקבע לילד אחראי לאחר שובו, נקבעים מועדים לביקורת תקופתית ונקבעים שירותים ופעולות שיש להעניק ולבצע, וחובת פיקוח על כל האמור.

### סעיף 48 – תוכנית מעבר לשינוי במסגרת ההשמה

סעיף זה מתייחס למצב שבו נדרש ילד לעבור בין מסגרות השמה. ככלל, מניחה הצעת החוק כי מעבר שכזה אינו מיטיב עם ילדים כקבוע בסעיף 12(ב) לה. על אף האמור בהצעה מניחה כי יהיו מצבים שבהם עדיף לילד לעבור בין מסגרות על פני הישארות במסגרת שאינה עולה בקנה אחד עם טובתו. למצבים אלו מכוון סעיף זה.

גם בהקשר זה קובע הסעיף את החובה להכין תוכנית מעבר, ואת רכיבי התוכנית, המבוססים על עקרונות דומים לאלו שחלו לגבי תוכנית המעבר בעת חזרת ילד לביתו.

### סעיף 49 – סיום השמה בשל אי התאמה במסגרת השמה

סעיף זה מתייחס לשני מצבים מסוימים של מעבר בין מסגרות השמה הקשורים במסגרת ההשמה: במצב הראשון המדובר באי רצונם של אומנים להמשיך ולהיות אומנים לילד, ובמצב השני מדובר על מסגרת השמה שאין ביכולתה להביא ליישום תוכנית הטיפול של ילד ועל כן מעוניינת היא לסיים השמתו במסגרתה.

מצבים אלו נבחנים זה מזה הואיל ולגבי מסגרת פנימייתית אין לדבר על היעדר רצון מצידה, שכן מסגרות ההשמה מחויבות לקבל אליהן ילדים ובלבד שביכולתן לענות על צורכיהם ולקיים תוכנית הטיפול בעניינם. לעומת זאת, לגבי אומנים, הפועלים ככלל בהתנדבות, על אף אחריותם הקבועה בחוק זה ועל אף התקשרותם עם המדינה או מי מטעמה בקשרים מחייבים, לא ניתן לאכוף עליהם את ביצוע תפקידם כאומנים, במקום שבו קיימות נסיבות המביאות אותם לרצון לסיים ההשמה.

הסעיף מתייחס לשני המצבים ולאופן הבאת ענינו של הילד שבמרכזם לדיון בפני ועדת החלטה. כמובן שעל המצבים המתוארים יחולו הוראות סעיף 48, לאחר וככל שייקבע על ידי ועדת החלטה כי על הילד לעבור ממסגרת ההשמה שבה שהה.

## סעיף 50 – דיווח על תפקוד לקוי של מסגרת השמה

סעיף זה עוסק בהיבט פרטני של סיום השמה הקשור בתפקוד לקוי של מסגרת השמה שהביא לסיום השמה בה. הסעיף קובע את חובת ועדת ההחלטה לדווח לממונה על רישוי המסגרת על הליקויים, על מנת שיבחן את השלכת הליקויים על רישיונה. מטרת הסעיף למנוע המשך פגיעה בילדים נוספים, ככל שיש חשש לקיומה, בשל ליקויים שכבר זוהו במקום אחד במערכת. זאת, על ידי העברת המידע על אודות הליקויים לגורם מתאים בעל ראייה כוללת ואחריות על המסגרת הנדונה, הוא הממונה על הרישוי.

## סעיף 51 – סיום השמה בדחיפות

סעיף זה מטפל במצב ייחודי הנמצא בתווך בין שני מצבים אחרים: מן הצד האחד – הוצאה מהשמה בחירום, המתאפשרת בנסיבות הנקובות בסעיף 11 לחוק הנוער (טיפול והשגחה) ועל-פי הוראותיו; מן הצד השני – סיום השמה במצב שאין בו דחיפות המאפשר היערכות מתאימה. בתווך, מצוי מצב שבו קיימת דחיפות בהוצאת ילד ממסגרת השמה, שאינה עולה לכדי חירום על-פי הוראות חוק הנוער, מחמת שאינה מסכנת את חיי הילד ואינה מצריכה טיפול כלשהו בו שאינו סובל דיחוי. המדובר במצבים הנוגעים לכלל ילדי המסגרת או לילד מסוים בכללם. למשל מצב שבו התרחש אירוע חברתי משפיל, על רקע אי קליטה חברתית ממושכת של הילד במסגרת, שלאחריו הילד אינו מסוגל להישאר בה, ורצויה על-פי טובתו הוצאתו הדחופה ממנה, או במצב שבו התגלה ליקוי חמור במסגרת המחייב הוצאת כל הילדים ממנה בדחיפות, עוד בטרם ניתן להפעיל פעולות הקשורות ברישוי המסגרת מכוח סעיף 127 להצעה (ביטול רישיון פנימייה וסגירת פנימייה).

הסעיף קובע ערובות לטובת הילד במצב זה: קביעת אחריות ברורה של המפקח על מסגרת ההשמה שבה שוהה הילד על התהליך ועל מציאת מסגרת חלופית מתאימה לילד, קביעת חובת יידוע של המפקח וקבלת אישורו להוצאת הילד מן המסגרת, קביעת חובת הבאת עניינו של הילד בפני ועדת החלטה ללא דיחוי (חלה על האחראי על הילד בהשמה). מטרת הערובות לצמצם את פרקי הזמן של אי-הוודאות ושל הסיכורים הזמניים עבור הילד מחד, ולאפשר את הוצאתו ממקום שאינו טוב עבורו בהקדם האפשרי מאידך, ובלבד שנבדק כי אכן מתחייב צעד משמעותי זה.

## סעיפים 52-53 – מעבר ממסגרת השמה בבגירות

סעיפים אלו מטרתם להבטיח הכנה ראויה לילדים שנראה כי ישהו במסגרת השמה עד הגעתם לבגירות, לקראת עזיבת המסגרת עם הגיעם לבגירות. כמו כן, מטרתם לקדם את השתלבות הילדים בקהילה עם עזיבת מסגרת ההשמה ובכך לקדם את טובתם.

נושא התמיכה בבוגרי מסגרות ההשמה מהווה את אחד מן החידושים החשובים שבהצעת החוק. עיגון ההתייחסות אליו בהצעה נעשה בין היתר על רקע העלאת הנושא על ידי ילדים בפנימיות, החוששים משלב עזיבתם את הפנימייה עם הגיעם לבגירות, והעלאתו על ידי אנשי מקצוע שונים מן המטה ומן השטח.

סוגיה זו זכתה לעיגון מפורש ומסוים בחקיקה האנגלית בחוק Children (Leaving Care) Act 2000 אשר היווה תיקון לסעיף 24 לחוק הילדים האנגלי, ואשר בהשראתו נכתבו סעיפים אלו<sup>45</sup>.

הסעיפים מתייחסים לשלושה היבטים מרכזיים:

- **הכנת תוכנית מעבר:** בדומה למצבים אחרים של סיום השמה, גם כאן נקבעת חובת הכנה של תוכנית מעבר על רכיביה השונים. בין רכיביה מושם דגש על מתן כלים לילד לעצמאות שבמרכזם מידע על מגוון נושאים והכנה לכישורי חיים בסיסיים.

<sup>45</sup> Children (Leaving Care) Act 2000, Ch. 35. רצוי לעיין בחוק זה בעת קביעת המנגנונים המפורטים הנוגעים ליישום סעיפים 52-53 להצעה.



- **העמדת שירותי ייעוץ, הכוונה והדרכה לבוגרי מסגרות ההשמה:** מטרת סעיף 52(ז) להעמיד עבור בוגרי מסגרות ההשמה כתובת שאליה יוכלו לפנות לאחר עזיבת המסגרות לשם קבלת ייעוץ, הכוונה או הדרכה לפי הצורך והעניין. בעניין זה אין ההצעה קובעת את המנגנון שיספק שירות זה אלא רק את עצם החובה להעניקו. בהתאם לכך, יידרש השר באמצעות אנשי המקצוע במשרד להבנות מנגנון מתאים ליישום הסעיף. בין היתר תידרש הכרעה בעניין זה על חלוקת החבות בין מסגרות ההשמה לבין המשרד, בהיות מסגרות ההשמה כתובת טבעית של בוגריהן לפנייה מחד, ומאידך, לאור העלויות הכרוכות במתן שירות זה.
  - **סיוע במגוון תחומים:** סעיף 53 מעגן את חובת המשרד לסייע לבוגרי מסגרות ההשמה על מנת לקדם השתלבותם בקהילה. ההנחה בבסיס הסעיף הינה שנקודת הפתיחה של בוגרי מסגרות ההשמה בחברה אינה שווה לאנשים אחרים בגילם שגדלו בבתיהם. זאת מכיוון שעל פי רוב יהיו בוגרי מסגרות ההשמה נעדרי גב כלכלי ולעתים גם נעדרי תמיכה אחרת. כמו כן, היכרותם עם תחומים שונים בחברה, כגון תעסוקה, תהיה לעתים פחותה, במיוחד אם גדלו במסגרות שבהן לא היתה התערות רבה עם הקהילה. בעניין זה נדרשת המדינה להעמיד שירותי סיוע מגוונים לבוגרי מסגרות השמה בין הגילאים 18-21.
- ויודגש, ההצעה קובעת את חובת הענקת הסיוע תוך שהיא מסייגת אותו בכך שתנאיו והוראות לגביו ייקבעו בתקנות. בהתאם לכך, אין משמעות הסעיף בהכרח כי כל בוגר של מסגרת השמה יהיה זכאי לסיוע או לסיוע מסוים. ברור שיש לקבוע בתקנות תנאים ומבחנים שונים לקביעת הצורך והיכולת של כל בוגר מסגרת, ולאורם לקבוע את סל הסיוע שלו הוא יהיה זכאי.
- בין רכיבי הסיוע מאזכר הסעיף סיוע במדור, אשר יכול להינתן במסגרות ההשמה עצמן או במסגרות ייחודיות או באמצעות מתן כסף לסיוע במדור שאינו ייחודי לילדי ההשמה; סיוע בטיפול למי שנדרשים עדיין להמשך טיפול מכל סוג שהוא, וסיוע בתחום התעסוקה, בין בדרך של סיוע ברכישת מקצוע או בייעוץ והכוונה לאיתור תעסוקה ולסיוע לשם קיום, למי שאין בידם אפשרות ומקורות לפרנס את עצמם.
- סעיפים אלו כרוכים בתכנון ובהתוויית מדיניות וכן במשאבים, אך חשוב לזכור כי השקעת המשאבים בצומת זה של תחילת חייהם העצמאיים של בוגרי מסגרות ההשמה בקהילה תשפיע על המשך חייהם ואף על מידת תלותם בהמשך חייהם בחברה. העמדת תמיכה וסיוע מתאימים בתחילת דרכם עשויה להביא לשינוי משמעותי בעיצוב מהלך חייהם העצמאיים, וכן לחסוך לחברה בהמשך הוצאות מרובות.

### סעיף 54 – סיום טיפול על ידי ועדת החלטה

סעיף זה מטרתו להבטיח סיום מסודר של טיפול בעניינו של ילד על ידי ועדת החלטה. זאת, כדי למנוע מצבים של אי־בהירות הפוגעים בילד וכן ביכולתה של המערכת לקיים תכנון ראוי של משאביה וניצולם היעיל. הסעיף מבהיר בעקיפין כי אין לראות בסיומה של השמה את סיום הטיפול בילד, שכן טיפול בו יכול להימשך, ויימשך, עד להחלטה ברורה וכתובה של ועדת ההחלטה בדבר סיומו.

## פרק ח' – מעמד ההורים

פרק זה מבוסס ומבטא את התפיסות שעמדו בבסיס חוק זה ביחס לתפקידיהם ואחריותם של ההורים ביחס לילדיהם, בתהליך קבלת ההחלטות להוצאתם מביתם, ולאחר ההוצאה.

להרחבה בנושא זה ניתן לעיין בפרק 5.5 לדוח זה, העוסק בזכות הילד לגדול עם הוריו ובזכותו לקשר עימם ועם משפחתו.

### סעיף 55 – קשר ההורים עם ילדם

מטרת סעיף זה להצהיר על השינוי שהביאה עימה האמנה בתפיסת הקשר שבין הורים לילדם. עליפי השינוי יש להתייחס לקשר זה מזווית ראייתו של הילד. בהתאם לכך יש להכיר בזכותו של הילד לקשר עם הוריו מן הצד האחד (כקבוע בסעיף 11 להצעה) ומן הצד השני להכיר באחריות, בחבות ובזכות ההורים לקיים קשר זה, כקבוע בסעיף זה. בהתאם לכך אין ההורים יכולים להתנער מאחריותם ומחובתם לקשר עם ילדם אף אם הוא אינו נמצא בחזקתם והם אינם מעוניינים בקשר זה. כמובן שקיום הקשר כפוף לטובת הילד וצריך להתבצע בהתאם להוראות תוכנית הטיפול בעניין זה.

הסעיף מבקש להעמיד סיוע להורים שמצבם הכספי מונע מהם קשר עם ילדם, בקובעו חובה של המדינה להעניק סיוע שיאפשר קשר רציף כאמור. בכך מקנה הסעיף להורים זכות כלפי המדינה, הנגזרת מזכותו של ילדם כלפיהם. הסיוע משמעו מימוש של חבות המדינה כלפי הילד, באמצעות סיוע להוריו.

### סעיף 56 – השתתפות הורים וקבלת מידע

סעיף זה מבטא את התפיסה הרואה מקום מרכזי להורי הילד בחייו ובקידום טובתו. ליישום תפיסה זו קובעת ההצעה את ההכרה בשותפותם של הוריו בהחלטות המתקבלות לגביו. תפיסת שותפות ההורים היא נדבך מרכזי המיושם לכל אורך ההצעה באמצעות המקום המוקנה להורי הילד בה. ההצעה מבוססת על השאיפה לעבודה משותפת של הרשויות השונות עם הילד ועם ההורים, החל בשלב קבלת ההחלטה בדבר הוצאת הילד מביתו, דרך תקופת שהייתו מחוץ לביתו ועד שובו לביתו, ככל שמתרחש. שותפותם היא פועל יוצא של אחריותם, חובתם וזכותם של ההורים להבטיח את טובת ילדם.

הסעיף פורט מספר היבטים המיישמים את השותפות בכל שלבי ההשמה החוץ ביתית. ככלל, מעגן הסעיף נושאים ועמדות שנראה כי הינן מקובלות ביסודן על אנשי המקצוע הפועלים כיום בשטח. אלא, שלא כל אנשי המקצוע מיישמים את גישת השותפות הלכה למעשה, ועל כן מבקש הסעיף להגדיר את רכיביה בצורה מסודרת וברורה, אשר תחייב יישום מלא.

**ס"ק א'** עניינו בצורך לקבל את הסכמת הורי הילד לעצם הוצאתו מן הבית וכן למסגרת ההשמה המסוימת שאליה מיועד הילד להגיע. הסכמה זו מעוגנת כאן לראשונה בחקיקה ראשית. דרישת ההסכמה למסגרת ההשמה המסוימת לא עוגנה עד היום בהוראות התע"ס ומבטאת תפיסה של שותפות ומעורבות אמיתית של ההורים בחיי ילדיהם, שכן למסגרת ההשמה המסוימת השלכה משמעותית ביותר על חיי הילד וככל שסוברים שלהורים צריך להיות חלק בעיצוב חיי ילדיהם, הרי שחשוב שיהיה להם חלק גם בהכרעה משמעותית זו. יחד עם זאת נכתב הסעיף מתוך מודעות למצב הקיים, שבמסגרתו קיימים הורים שעומים לא ניתן להגיע לשיתוף פעולה או שלא ניתן כלל לקבל עמדתם ביחס לסוגיות אלו. בהתאם לכך אין הסעיף קובע דרישה מוחלטת לקבלת הסכמה אלא מנוסח בשפה של **"השמת הילד... תיעשה ככל שניתן מתוך חתירה לקבלת הסכמה..."**.

**ס"ק ב'** מעגן את זכותם של ההורים להשתתפות בתהליכי תכנון והחלטה לגבי ילדיהם. זכותם להשתתפות בעלת רכיבים דומים לאלו של זכות ההשתתפות המוקנית לילדיהם באותם הליכים, בשינויים המחויבים.

**ס"ק ג'** מבוסס על ההנחה ששותפות אמיתית מותנית בקבלת מידע מלא והולם. בהתאם לכך קובע הסעיף את

זכותם של ההורים למידע הנוגע להליכי התכנון וההחלטה בעניינו של ילדם, על הליכי ערר וכן מידע על מסגרת ההשמה שבה יושם הילד. בעניין זה ראוי לקבוע הנחיות מפורטות שיתייחסו בין היתר לטיב המידע שיימסר להורים על כל אחד מן הנושאים הנזכרים בסעיף, תוך התאמת פריטי המידע שנמסר לאופי מסגרת ההשמה המיועדת לילד. בהקשר של מידע, מתייחס **ס"ק ד'** גם לזכותם של ההורים למידע על הילד בעת שהייתו במסגרת ההשמה. הסעיף מבוסס על ההנחה כי בלא מידע הולם לא יוכלו ההורים ליישם את אחריותם וחובותיהם כלפי ילדם. יחד עם זאת, את זכותם למידע יש לאזן עם זכויותיו של ילדם ובראשן זכותו לפרטיות וזכותו לשלמות הגוף והנפש. בהתאם לכך, קובע הסעיף סייג למסירת המידע, המונע העברת מידע במקום שבו קיים חשש ממשי לפגיעה בשלומו או בנפשו של הילד אם יימסר המידע. כמו כן, כפופה מסירת המידע להורים להוראות כל דין, ובכלל זה להוראות הצעת החוק עצמה, המעגנת בין היתר את זכותו של הילד לפרטיות. בכפוף לסייג כאמור, בעניין מסירת המידע להורים יש ללכת באופן כללי אחר המצב "הסביר" המתקיים בין הורים לילדים החיים עימם, בכל הנוגע לטיב, לסוג ולהיקף המידע שיש בידי הורים על ילדיהם, מתוך ניסיון לאזן בין זכותם של הילדים לפרטיות לבין חובות ואחריות הוריהם כלפיהם.

תפיסת שותפות ההורים עמדה אף ביסוד חוקי הילדים האנגלי והסקוטי, שבהם הושם דגש על עידוד שותפות עם ההורים באמצעות תכנון משותף, עבודה על הסכמה וחיזוק של ההורים<sup>46</sup>.

### סעיף 57 – הסכמות והסכמים עם ההורים

מטרת סעיף זה לעגן בצורה ברורה בחוק את המסגרות ההסכמיות אשר יש ליצור בעת השמת ילד מחוץ לביתו. נושא זה לא הוסדר עד היום בחקיקה ראשית. הואיל ומדובר בהסכמות אשר בעת הוצאת ילד מן הבית בהסכמה וללא צו מהוות את הבסיס להוצאה, ואשר בלעדיהן לא תתאפשר ההוצאה, קיים ערך לעיגון בחקיקה ראשית.

על בסיס תפיסת חשיבות ההורים בחיי הילד וחשיבות השותפות עימם כמפורט מעלה, קיימת חשיבות להגעה להסכמה עם ההורים ולהסכם עימם, ככל שניתן, גם בעת שההשמה מתבצעת על-פי צו, וגם לאחר מתן הצו. ההנחה היא כי עצם העבודה על יצירת ההסכם כמו גם תכנון, מקרבים את הגורמים המעורבים בהסכם וכן מאפשרים תיאום ציפיות ברור יותר והסדרה של סוגיות שעתידות להקל על כל הצדדים המעורבים בהמשך, כמו גם על ניהול חיי היומיום של הילד במסגרת ההשמה.

הסעיף מתייחס לשני מסמכים:

**כתב הסכמה**, שתכנון קצרים ופשוטים יותר, הנוגע לעצם הסכמת ההורים להוצאת ילדם מביתם. כתב ההסכמה ייחתם בעת מתן ההסכמה על הוצאת הילד מביתו, לאחר שנקבע על ידי גורם מוסמך כי הוצאת הילד מביתו היא דרך הטיפול המתאימה לאותו ילד, ובכל מקרה לפני ההשמה עצמה (**ס"ק א'**). כתב ההסכמה, כמו גם ההסכם שיבוא בעקבותיו, ייחתמו עם המשרד או עם הרשות המקומית, בהתאם לנהלים שייקבעו בעניין. ההצעה בנושא זה מותירה שיקול דעת למשרד להכריע בסוגיה זו.

**הסכם**, שנחתם עם ההורים לאחר קביעת מסגרת ההשמה. מלבד האמור, מעגן סעיף זה מספר חידושים נוספים:

● **תכני ההסכם**: עד היום היו תכני ההסכם המכונה "הסכם 10" שנעשה מכוח הוראות התע"ס<sup>47</sup> תכנים מעטים ביותר, ברובם חד צדדיים – המטילים חובות על ההורים, הנוגעות בעיקר לנושא התשלומים. הצעת החוק

<sup>46</sup> בעניין זה ר':

M. Ryan *The Children Act 1989 – Putting it into practice* (Cambridge University Press, 1994), p. 4–5.

The Scottish Office (Social Work Services Group) 1997 *Scotland's Children: The Children (Scotland) Act 1995 Regulations and Guidance: Vol. 2: Children Looked After by Local Authorities*, regulation 5.

<sup>47</sup> תע"ס 8.17 **הטיפול החוץ ביתי, לעיל** ה"ש 21, נספח א' "הסכם לפי סעיף 10 לחוק שירותי הסעד – תשי"ח, (1958).

מבקשת לשנות מצב זה בקובעה את החובה להתייחס בהסכם לחובות ולזכויות שני הצדדים להסכם – המדינה או הרשות המקומית וההורים, הן בינם לבין עצמם והן ביחס למסגרת ההשמה – והכל מתוך מטרה להבטיח את טובת הילד ולהתייחס למגוון היבטי חייו במסגרת ההשמה. מטרת הסעיף לקדם הסכם שיוכן על בסיס של שיתוף פעולה, כאמור בס"ק ב', ואשר יתייחס בתכניו למגוון תחומי החיים וההיבטים העולים בהשמה, ולא רק להיבטים הכלכליים הכרוכים בה. הגדרת אחריות, חובות וזכויות הצדדים המעורבים תתבסס על הוראות הצעת החוק ככלל, וכן על ההוראות הנוגעות לחלוקת הסמכויות בין אומנים או פנימייה לבין ההורים, המופיעות בסעיפים 99-96 ו-131 להצעה.

בעניין זה ראוי לאזכר כי בעת שמדובר בהסכם עם הורים גרושים קיימת חשיבות לחתימת הסכם עם שני ההורים ולהבהרת כל הסוגיות שעלולות להתעורר בחיי היומיום במסגרת ההשמה, הטענות הבהרה לעניין חלוקת התפקידים והאחריות בין ההורים. דרישה זו מיישמת גם את הוראות סעיף 18(1) לאמנה.

ויודגש, על אף שהילד אינו צד פורמלי להסכם, עבודה לקראת ההסכם שתערב גם את הילד ותיתן ביטוי לרצונותיו ולצרכיו כפי שהם מבטאים על ידו, תקדם את שותפותו בתהליך ובכך גם את טובתו.

● **הגדרת תקופת ההסכם:** כדי למנוע מצב של אי סדר בהשמות כתוצאה ממצבים של השמות שבוצעו בהסכמה, אך שההסכמים לגביהן פקעו, קובע הסעיף קביעה כללית ולפיה תקופת ההסכם תהיה בהתאם לתוכנית הטיפול של הילד. בהתאם לכך שינויים בתוכנית שישנו את משך ההשמה, או שישנו רכיבים אחרים הקבועים בהסכם, יחייבו חידוש של ההסכם במועד, או תיקונו.

● **הגדרת חבות וגורם אחראי להביא לחידוש ההסכם בעת הצורך:** כדי לצמצם מצבים של אי חידוש הסכם במועדו, קובע הסעיף חבות ברורה בדבר חידוש ההסכם ואחראי לקיומה. נושא זה מוטל על העובד הסוציאלי המטפל בהורים, ומוטלת עליו אף החובה להביא עניינו של הילד לדיון בוועדת החלטה במקום שבו לא עלה בידו להביא לחידוש ההסכם בסמוך למועד פקיעתו.

## סעיף 58 – חזרה מהסכמה

מטרת סעיף זה להסדיר מצבים של חזרת הורים מהסכמתם בין לעצם הוצאת ילדם מביתם ובין לסוג מסגרת ההשמה או למסגרת מסוימת שבה הושם. מטרת הסעיף להבהיר כי על אף שלהורים היכולת לחזור בהם מהסכמתם, אין ילדם בבחינת חפץ שניתן "לשחק" בו, ועל כן גם חזרתם מהסכמה מחייבת הליך מסודר המאפשר הכנת הילד מראש לשינוי והיערכות לפתרון המצב שנוצר בעקבות חזרתם מהסכמה. בהתאם לכך קובע הסעיף את דרך החזרה מהסכמה (הודעה בכתב לעובד הסוציאלי המטפל בהם), את לוחות הזמנים הרלבנטיים (הודעה מוקדמת של שלושה חודשים) ואת הפעולה שיש לנקוט בעקבות ההודעה (הודעה לאחראי על הילד בהשמה והבאת עניינו של הילד לדיון בפני ועדת החלטה).

## סעיף 59 – אפוטרופסות

סעיף זה עוסק במגוון היבטים הנוגעים לנושא האפוטרופסות<sup>48</sup>.

**ס"ק א'** מטרתו להבטיח שלכל ילד בהשמה יהיה אפוטרופוס. מצב של היעדר אפוטרופוס – בכלל או בפועל – מחייב פתרון מידי הואיל ולאפוטרופוס של ילד נתונים תפקידים וסמכויות מרובים המשליכים על חיי היומיום של הילד, ואשר ברובם אינם ניתנים למילוי על ידי אחרים.

בעניין זה התלבטו מנסחי ההצעה בשאלה האם ראוי להגביל מינוי של אומנים כאפוטרופסים לילד כך שיוכלו

<sup>48</sup> ראוי לציין כי ככל שמודל האחריות ההורית כפי שגובש על ידי ועדת המשנה בנושא הילד ומשפחתו שפעלה בוועדה יעוגן בחקיקה, ייתכן ותהיה לדבר השלכה אף על תחום האפוטרופסות. במצב זה יהיה מקום לבחון הצורך לקיים תיקונים בחוק ההשמה החוץ ביתית, בהתאמה. **לעיל** ה"ש 3.

לשמש רק כאפטרופסיו לגוף אך לא לרכוש. נראה כי על פי רוב יש להימנע ממינוי אומנים כאפטרופסים לרכוש של הילד (ויפים הדברים גם לגבי אנשי צוות בפנימייה או במשפחתונים). זאת, כדי למנוע כל חשש להטיית האומנה או הטיפול בילד במסגרת ההשמה לכיוונים בלתי רצויים שאינם מוכוונים רק על-פי טובתו, וכן כדי למנוע מתיחויות וחילוקי דעות מיותרים בינם לבין הורי הילד, בני משפחתו או הילד עצמו. על אף האמור, החליטו מנסחי ההצעה שלא לקבוע מסמרות בעניין זה, ולהותיר ביחס אליו שיקול דעת פתוח לבית המשפט. זאת, כדי שיוכל לפעול לגבי כל ילד על-פי נסיבותיו המסוימות ומתוך אמון בבתי המשפט שינהגו במשנה זהירות בתחום זה. יתרה מכך, מנסחי ההצעה ביקשו שלא לחזק את המסר העולה לעתים בחברה ולפיו טיפול ברכוש חשוב או מורכב יותר מאשר טיפול בגוף. לא ברור שהחלטה בדבר טיפול רפואי מסוים או בחירת בית ספר פחותה בהשלכותיה על הילד מהחלטה על אודות תוכנית חיסכון שבידיו. בהתאם לכך לא מצאו לנכון לערוך הבחנה מקדמית וגורפת בעניין זה.

ככל שנדרש מינוי של אפטרופוס על רכוש הילד, יש מקום לשקול הסתייעות באנשי מקצוע כגון רואי חשבון, שיסכימו להיות מחויבים לנושא זה ולתרום לתפקיד מניסיונם המקצועי.

**ס"ק ב'** מבהיר כי הפרק העוסק במעמד ההורים יחול אף על מי שהינם אפטרופסים ואינם הוריו של הילד, ובלבד שהוריו של הילד אינם אפטרופסיו. הסעיף מניח כי במצב זה מהווה האפטרופוס גורם קרוב לילד שנכון להחיל לגביו את הוראות הפרק. על בסיס אותו רציונל, בא **ס"ק ה'** ומשלים סעיף זה בקובעו כי הורה שאינו אפטרופסו של ילד, לא יחולו עליו הוראות פרק זה, אלא אם קבעו ועדת החלטה או בית משפט אחרת. זאת מתוך ההנחה שבמצב זה סביר שההורה אינו קרוב לילד או שאינו מסוגל למלא עבור הילד את הדברים האמורים בפרק זה.

**ס"ק ג'** עוסק במצבים שבהם קיים רשמית אפטרופוס לילד, אך זה אינו מתפקד בפועל, ועל כן אינו ממלא הלכה למעשה סמכויות ותפקידים של אפטרופוס. הסעיף מסדיר חובת פעולה לתיקון מצב זה המוטלת על האחראי על הילד בהשמה.

**ס"ק ד'** בא לפתור את המצוקה הקיימת כיום לגבי ילדים במסגרות של השמה הנדרשים לאפטרופוס, אך שאין בנמצא לגביהם אנשים שיכולים למלא תפקיד זה. על אף פעולת ארגונים וולונטריים בתחום נראה כי על המדינה לקחת אחריות על תחום משמעותי זה, בשל השלכתו היסודית על חיי הילדים שבאחריותה, ולפעול להקמת מאגר של אנשים שיאותרו, ימוינו ויוכשרו על ידה לתפקיד, ואשר ישמשו בתפקיד זה. כמובן, שכלל שניתן, רצוי כי אנשים המוכרים לילד ומשמעותיים בחייו ישמשו כאפטרופסיו, אך הואיל ומצב זה לא תמיד אפשרי, יש לפעול מבעוד מועד להסדרתו כאמור.

## פרק ט' – פיקוח

כמפורט בפרק 5.6.3 לדוח זה, הפיקוח הינו אחד מן הכלים והערובות המרכזיים לקידום טובת הילד. זאת בין היתר בתחומים של איכות הטיפול, מעקב אחר מצבו של הילד ואחר הטיפול בו ומעקב אחר תנאי החיים שבהם הוא שוהה.

פרק הפיקוח מבקש, בין היתר, ליישם את הוראת סעיף 3(3) לאמנה, המעגן את עקרון טובת הילד. במסגרת זו מציין העיקרון בצורה מפורשת את חובת המדינות החברות באמנה להבטיח כי גורמים האחראים לטיפול בילד יעמדו בסטנדרטים שייקבעו על ידי הרשויות המוסמכות, בין היתר בתחום הפיקוח, והכל כחלק מהגשמת עיקרון טובת הילד.

הפיקוח נערך בשני מישורים – במישור הילד המסוים ובמישור המערך הארצי של ההשמה החוץ ביתית, הכולל את כל מסגרות ההשמה המגוונות בתוכו. בשני מישורים אלו מטפלת הצעת החוק לכל אורכה, ובמיוחד בפרק זה.

בשל החשיבות המיוחדת המיוחסת לנושא הפיקוח, מבקשת ההצעה לחזק תחום זה. למטרה זו עורכת ההצעה שינוי במצב הדברים כיום, בכך שהיא מפרידה בין שני תפקידים – תפקיד הפיקוח ותפקיד הובלת מערך ההשמה בהיבטים אחרים שלו. ההפרדה מתבצעת באמצעות מינוי בעל תפקיד חדש – האחראי הארצי על ההשמה (סעיף 81) – וקביעת אחריותו וסמכויותיו במכלול היבטי הובלת מערך ההשמה **למעט בתחום הפיקוח**. תחום הפיקוח על-פי ההצעה ייוחד למפקח הארצי על ההשמה, שיוכל עתה להקדיש את מרב זמנו לנושא זה, לפיתוחו ולקידומו.

עוד מבקשת ההצעה לקדם את תחום הפיקוח באמצעות הגדרה ברורה של תפקידי המפקח וסמכויותיו, ושל דרכי הפיקוח, וזאת ללא כניסה למערך הארגוני שבמסגרתו יתבצע הפיקוח<sup>49</sup>. בעניין זה מחליפה ההצעה את הוראות חוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה – 1965 ותקנותיו. להרחבה בנושא הפיקוח מומלץ לעיין גם בפרק 5.6.3 לדוח.

### סעיף 60 – מטרות הפיקוח ויעדיו

עד היום לא הוגדרו בחוק מטרות הפיקוח ויעדיו. הגדרתם בהצעה באה להבהיר ולהדגיש את תכלית הפיקוח שאליה נדרש להתכוון המפקח הארצי וכל הכפופים לו ואת הקשר ההדוק שבין הפיקוח לטובת הילד.

הסעיף פורט את התחומים העיקריים שלגביהם נדרש הפיקוח לחול והם: תהליכי הטיפול בילדי ההשמה, התנאים הפיזיים במסגרות ההשמה וכל כוח האדם הפועל במסגרת תהליכי ההשמה.

### סעיפים 61-62 – מינוי מפקח ארצי על ההשמה החוץ ביתית וכשירותו

סעיפים אלו מטרתם להסדיר את חובת מינויו של המפקח על ידי השר וכן את תנאי כשירותו. בין היתר מבטיחים הסעיפים כי המפקח יהיה עובד מדינה. מטרת קביעה זו ליישם את חבות המדינה ואחריותה, המוגשמת במידה רבה באמצעות המפקח הארצי על ההשמה. בעידן של הפרטה קיימת חשיבות בהבטחת היות המפקח נציג מטעם המדינה ולא מטעם גורם פרטי. זאת מכיוון שפעמים רבות במציאות של הפרטת שירותים זרוע הפיקוח היא הזרוע המרכזית של המדינה לשם ידוא קיום מחויבויותיה השונות באמצעות מי מטעמה. מכיוון שכך, חשוב שהמפקח יהיה בעצמו עובד מדינה, כפוף לכל הוראה החלה על עובדי המדינה, ומוכוון על ידי אינטרסים הנוגעים לילדים בלבד ולא על ידי אינטרסים נוספים כגון אינטרסים כלכליים.

<sup>49</sup> כך, בין היתר, כאמור בפרק 5.6.3.1 לדוח זה, לא ערכו מנסחי ההצעה הפרדה בין המפקח הארצי על הפנימיות למפקח הארצי על האמנה, והותירו למשרד שיקול דעת לקבוע את המערך הארגוני שבמסגרתו יתבצע הפיקוח.

הדרישה לשמונה שנות ניסיון מבוססת על הגדרת מומחיות לפי איגוד העובדים הסוציאליים, הקובעת כי זהו סך השנים המינימלי הנדרש לשם רכישת מומחיות בתחום העבודה הסוציאלית.

### סעיף 63 – תפקידי המפקח הארצי על ההשמה החוץ ביתית

בסעיף זה מגדירה ההצעה את תפקידי העיקריים של המפקח הארצי על ההשמה החוץ ביתית. פירוט תפקידי אלה וכן תפקידים נוספים שימלא, ככל שייקבעו, יוסדרו בתקנות שיקבע השר בעניין.

רשימת תפקידי המפקח מבקשת לעבות את תפקידי הפיקוח הקיימים כיום ולחזקם, בין היתר בהסתמך על ההפרדה בין תפקיד המפקח לתפקיד האחראי הארצי על ההשמה החוץ ביתית, אשר תאפשר התמחות בפעולות הפיקוח.

רשימת התפקידים הוכנה לאחר עיון בחוק הפיקוח על המעונות ובתקנותיו ובהגדרות תפקידי המפקח על-פי מסמכים פנימיים של המשרד שהוצגו בפני מנסחי ההצעה, וכן לאור מידע נוסף שעמד לרשותם.

ההצעה מבקשת להדגיש כי פיקוח שמגשים את מטרות הפיקוח על-פי ההצעה ומיישם את הוראותיה מחייב עשייה סדורה, עקבית, רחבה, מתועדת ומתוכננת, במגוון תחומים וכלפי מגוון גורמים, כמפורט בסעיף.

#### ס"ק א' קובע את רשימת תפקידי המפקח:

**ס"ק (1)** עניינו בחובה להבנות את מערך הפיקוח ובחובת הבחינה העצמית של המערכת בנוגע למידת עמידת הפיקוח בפועל, בהוראות החוק, ובהתאם לה, בחובה לפעול לשיפורו. נושא זה לא זכה להסדרה עד היום בחקיקה ואף לא בהוראות התע"ס. הסעיף מותיר מתחם רחב של שיקול דעת באשר למבנה מערך הפיקוח ולדרכי פעולתו, וזאת כחלק מן התפיסה שלפיה אין לקבוע בחקיקה ראשית מבנים ארגוניים על מנת להותיר גמישות לעשייה בתחומים אלו. כל זאת, ובלבד שיושגו המטרות והתוצאות הנקובות בהצעה.

**ס"ק (2)** עוסק בתחום ההנחיה, הייעוץ, ההכשרה וההדרכה. הסעיף מבחין בין כוח האדם המהווה חלק ממערך הפיקוח, שלגביו מחויב המפקח הארצי בכל הפעולות המפורטות, לבין יתר כוח האדם הפועל במערך ההשמה החוץ ביתית, שם חלות על המפקח חובות פיקוח בלבד אך לא חובות ישירות לקיום ההדרכה וההכשרה של כוח אדם זה. להשלמת התמונה בעניין זה רצוי לעיין גם בסעיף 82 להצעת החוק.

**ס"ק (3)** קובע את חובת המפקח לפקח על מגוון הגורמים הפועלים במסגרת מערך ההשמה, ומטרתו להבטיח במישורין את איכות כוח האדם ואת איכות הטיפול והשירות שיינתן על ידו לילדי ההשמה החוץ ביתית ולבני משפחותיהם. בעניין זה חל הפיקוח על כל ההיבטים הנוגעים לכוח האדם, לרבות היבטים הנוגעים לאיתורו, למיונו ולדרכי עבודתו.

**ס"ק (4)** קובע את חובת הפיקוח על קיומן של ועדות ההחלטה ועל פעולתן. מטרת הסעיף לקדם יישום של הוראות הצעת החוק בכל הנוגע לעבודת ועדות ההחלטה, ובמרכזה קביעת תוכנית טיפול לגבי כל ילד וביצוע ביקורת תקופתית במועדה. בעניין זה לפיקוח חשיבות מוגברת הואיל ובמצב כיום מוסדרת פעולת ועדות ההחלטה ברשויות המקומיות. מכאן החשיבות הרבה שגורם מטעם המדינה יפעל להבטחת תקינות פעולתן. שכן, האחריות לגורל הילדים מוטלת בראש ובראשונה על המדינה. על כן מחויבת היא להבטיח, שגם בעת שפועלים גורמים הממלאים היבטים מסוימים של תפקידיה, על בסיס הסכמה עימה או מכוח חוק, מיושמות בפועל במלואן מכלול החובות של המדינה כלפי הילדים שהוצאו מביתם על ידה. מנסחי ההצעה היו ערים לכך שיינתן מקום להסדרה מפורשת ומפורטת של חלוקת החבות בין המדינה לבין הרשויות המקומיות בכל הנוגע לפעולת ועדות ההחלטה. יחד עם זאת, מצאו לנכון שהסדרה שכזו לא תתבצע על ידם, ועל כן ראוי כי המשרד יפעל לביצוע ההסדרה ולעיונה כנדרש, לרבות בכל הנוגע לתקצוב פעולת ועדות ההחלטה.

**ס"ק (5)** מעגן ערובה נוספת בין הערובות שתכליתן להבטיח כי לכל ילד בהשמה תהיה תוכנית טיפול שתתבצע, וכי לגבי כל ילד תתבצע ביקורת תקופתית, במועדה, כנקוב בהצעה. בעניין זה מוטלת אחריות ישירה על האחראי על הילד בהשמה, על מגוון הגורמים שננקבו כאחראים לביצוע התוכנית בתוכנית עצמה, וכן על יו"ר ועדת ההחלטה.

הסעיף הנדון בא וקובע את חובת המפקח לפקח על פעולת גורמים אלו בעניין, ולהבטיח ביצועה המלא והראוי.

**ס"ק (6)** מעגן חבות שביסודה הוסדרה עד היום בחוק הפיקוח על המעונות.

**ס"ק (7)** מסדיר את נושא הפיקוח על גורמים המפעילים מסגרות של השמה (זאת בנוסף ובמובחן מן הפיקוח על מסגרות ההשמה המנוהלות על ידם). נושא זה לא הוסדר בעבר מפורשות בחוק, על אף שכבר בעבר נוהלו פנימיות על ידי גורמים מפעילים שונים (עמותות ותאגידים אחרים). לאחרונה, קיבל הנושא משנה חשיבות עם הפרטת מערך האומנה לידי עמותות.

**ס"ק (8)** קובע ערובה ליישום הוראות סעיף 19 ופרק י' להצעה, העוסקות בנושא התלונה.

**ס"ק (10)** קובע ערובה דומה בכל הנוגע ליישום של פרק י"א להצעה.

**ס"ק (11)** מתייחס להיבט הכלכלי של ניהול מסגרות ההשמה ומפעיליהן. נושא זה לא עוגן מפורשות בעבר בחקיקה. עיגונו בהצעה נעשה על רקע הכללתו בין תפקידי הפיקוח כיום כפי שהם מוגדרים על ידי המשרד, ומתוך ההכרה בהשלכות המרכזיות שיש לניהול הכלכלי של מסגרות אלו על קיום זכויות ילדי ההשמה החיים בהן ועל יציבות מסגרות אלו. מובן שנושא זה קשור גם בצורך לנהלן על-פי כללי מינהל תקין.

**ס"ק ב'** מסמיך את המפקח להסתייע באחרים לשם ביצוע תפקידי המנויים בס"ק א' ומותיר בעניין זה שיקול דעת מלא באשר להבניית מערך הפיקוח על אנשיו.

### סעיפים 64 ו'65 – דרכי פיקוח וסמכויות פיקוח

מטרת סעיפים אלו לעגן את הכלים אשר יאפשרו יישום תפקידי המפקח. **סעיף 64** מתמקד בדרכי הפיקוח ומפרטן. מטרת הפירוט להצהיר בין היתר על הדרכים אשר נתפסות כראויות וכהכרחיות לשם ביצוע הולם של תפקידי הפיקוח. בין אלו נמנים הביקורים במסגרות ההשמה במגוון מועדים וכן ללא תיאום, המפגשים הישירים עם ילדי ההשמה ועם הוריהם, וכן עם כוח האדם במסגרות ההשמה והעיון בתיעוד. בנושא התיעוד, תפקידו של המפקח לקדם את יישום חבויות הגורמים השונים בעניין זה, ובאמצעות כך לאפשר גם לו עצמו לעשות שימוש בתיעוד לשם מילוי תפקידיו האחרים.

**סעיף 65** מעגן הוראות הנוגעות לסמכויות הפיקוח. **ס"ק א'** מעניק סמכות המאפשרת יישום חובת המפקח לבקר במסגרות ההשמה. הסעיף מתייחס באופן ייחודי למסגרות האומנה מתוך כבוד לאופיין המשפחתי ולפרטיות האומנים בהן, בקובעו לגביהן חובת תיאום של הביקור למעט במקרים חריגים כנקוב שם. **ס"ק ב' ו'ג'** לקוחים מסעיף 7 לחוק הפיקוח על המעונות ובאים להחליפו. **ס"ק ד'** מעניק סמכות שתאפשר את ביצוע תפקיד המפקח בפן התקציבי הנקוב בסעיף 63(א)(11). גם כאן מתייחדת הוראה נפרדת לאומנים המצמצמת את החדירה לפרטיות ענייניהם הכלכליים למינימום המתחייב מתוקף תפקידם כאומנים.

### סעיף 66 – תחולת הפיקוח

מטרת סעיף זה להבהיר מפורשות כי כל מסגרת השמה הטעונה רישוי על-פי הצעת החוק כפופה לפיקוחו של המפקח הארצי על ההשמה. על-פי סעיף 123 להצעה כל פנימייה וכל מעון משפחתי המקבלים אליהם ילדים בהשמה חוץ ביתית, כהגדרתה בסעיף 6 להצעה, מחויבים ברישוי, ומכאן – שכפופים הם אף לפיקוח בהתאם להוראות ההצעה. בכך מבטא הסעיף את ההרחבה שמבצעת ההצעה בהיקף אחריותו של המשרד על מסגרות ההשמה השונות, המתבטאת בהרחבת אחריותו לילדים בכל גיל (ולא רק עד גיל 14 כפי שקבוע כיום בחוק הפיקוח על המעונות), ובכל מסגרת – יהא שיוכה המשרדי או מפעיליה אשר יהיו, ובלבד שהושמו בה ילדים בהשמה חוץ ביתית. לביצוע חובה זו יידרש המשרד לתיאום גם עם משרד החינוך.



## פרק י' – מנגנוני תלונה ובירור

פרק זה מסדיר סוגיה הבאה להשלים את הוראות ההצעה בעניין עיקרון ההשתתפות הקבוע בסעיף 12 לאמנה, ובסעיף 13 להצעה ובאשר לזכות להגיש תלונה הקבועה בסעיף 19 להצעה. אחת מן הזכויות הנלוות לזכותו של ילד להשתתפות בהחלטות הנוגעות לחייו היא זכותו לבטא עצמו באמצעות תלונה. מנגנוני התלונה מהווים ערוץ תקשורת חשוב של ילדים כלפי המבוגרים המופקדים על שלומם וטובתם. חשיבותם באפשרות שהם מקנים לילדים להתבטא, בדרכם, בעיתוי הנוח להם, ולגבי הדברים המטרידים אותם. כל זאת מתוך יוזמתם ותוך ביטוי עצמייתם. התלונה מהווה למעשה נדבך ביישום עצמיותו ועצמאותו של הילד. כל זאת, בדומה ליישום הזכות להשתתפות, בתנאי, שמועמדים לרשות הילדים אמצעים ראויים ליישום זכותם זו. העמדת תנאים ואמצעים שכאלו היא חלק מחבות הגורמים המופקדים על טובתם העומדת כנגד זכותם זו.

מטרת פרק זה להבטיח העמדת תנאים ואמצעים ראויים שיאפשרו יישום זכותם של ילדים להתלונן הלכה למעשה. אלו מועמדים באמצעות שני מנגנונים עיקריים: מנגנונים בתוך מסגרות ההשמה האמורים להיות נגישים ומיידיים יותר לילדים החיים בהן ולבני משפחותיהם, ומנגנון כללי, שלא על-פי שיוך למסגרת מסוימת, האמור לשרת את כלל ילדי ההשמה, משפחותיהם ואת האומנים. על אף ההבחנה בין המנגנונים, אין ההצעה מונעת הגשת תלונה של ילד, הורה או אומן לאף אחד מן המנגנונים ושני הערוצים פתוחים לגורמים אלו בכל עת.

### סעיף 67 – מנגנון תלונה חיצוני

סעיף זה מעגן את חובת השר להקים מנגנון תלונה חיצוני למסגרות ההשמה, שיהא כללי ויפעל בפרישה ארצית. מנגנון זה ישרת את עניינם של הילדים בהשמה, של הוריהם ושל האומנים. במנגנון יוכלו להתקבל גם תלונות שייכתבו על ידי אנשים אחרים ובלבד שיהיה עניינן קשור בעניינו של ילד בהשמה החוץ ביתית או בעניינו של אומן.

הסעיף במכוון אינו קובע את אופיו של מנגנון התלונה. בעניין זה על המשרד לקיים לימוד ודיון מעמיק שבמסגרתו ייבחנו מודלים שונים של תלונה הפועלים בארץ ובעולם. בין אלו ראוי לשקול מנגנון משולב שיפעל באמצעות קבלת תלונות בכתב ובטלפון, וכן מנגנונים הכוללים פעולה אקטיבית במסגרות ההשמה, כגון מנגנונים של אומבודסמן נייד המבקר בתדירות קבועה במסגרות ההשמה ומקבל בהן את תלונות הילדים ובני המשפחה המבקשים לבוא ולהתלונן בפניו (reaching out).

השר ימנה אדם שיעמוד בראש המנגנון ויקבע את סמכויותיו (**ס"ק ב'**).

הסעיף מתאר את רכיבו העקרוניים של המנגנון המיועדים להבטיח את מטרתו:

**נגישותו** – פיזית (כולל התאמות לאנשים עם צרכים מיוחדים) וגיאוגרפית (פרישת פעולתו או פרישת המידע על אודותיו בצורה כלל ארצית); (**ס"ק ג'**)

**דרכי קבלת התלונה** – צריכות להיות מגוונות ועדכניות ולהתאים בין היתר לכל גיל (בטלפון, בכתב, בציוור, בדואר אלקטרוני, בהקלטה וכיו"ב), וכן למגוון שפות ולבעלי צרכים מיוחדים (הקלטה, כתב ברייל וכיו"ב התאמות) (**ס"ק ג'**).

**דרכי בירור התלונה** – מיידיות מרבית של הבירור ומסירת תוצאות הבירור למתלונן, כדי שיחוש ראשית שהיה טעם בתלונתו, שנית שזכה ליחס המכבד אותו ואת דעתו ושלישית – כדי שיקבל מענה ענייני לתלונתו (**ס"ק ד'ה'**).

**תיעוד** – הסעיף קובע חובת ניהול רישום על אודות התלונות ותוצאות בירורן והטיפול בהן. מטרת תיעוד זה לאפשר למערכת לנהל מעקב על אודות הילד שבעניינו התלונה, וכן על אודות עצמה. בכך, יכולה המערכת להתייעל ולהסיק מסקנות מתוך ראייה שלמה של רכיבי מידע שונים העומדים לרשותה, ובין אלו, המידע העולה מן התלונות והטיפול בהן (**ס"ק ו'**).

יתר ההיבטים הנוגעים למנגנון זה יוסדרו על ידי השר בתקנות (**ס"ק ז'**).

## סעיף 68 – מנגנון תלונה פנימי

סעיף זה מתמקד במנגנוני התלונה שיוקמו במסגרות ההשמה הפנימיות ובגורמים המפעילים את מסגרות האומנה והמעונות המשפחתיים. גם כאן קובע הסעיף רק את יסודותיו העקרוניים של המנגנון ללא קביעה מפורשת של מנגנון מסוים. גם כאן נדרש כי תופעל בכל מסגרת מחשבה יצירתית בדבר המנגנונים התואמים את אופייה ואת אוכלוסייתה. כך למשל, יש לתת את הדעת על ייחודיות התלונה במסגרות האומנה, הנושאות אופי משפחתי ואינטימי אשר עלול להסב קושי לילדים השוהים בהן להתלונן על הנעשה במסגרתן.

סעיף זה מדגיש היבטים הנובעים מקיומו של המנגנון בתוך המסגרת. סמיכות זו מחייבת העמדת תנאים מיוחדים שימנעו רתיעה של הילדים מתלונה בשל חששם להינזק כתוצאה ממנה. על כן, קובע הסעיף חובה להעמיד מנגנון שיאפשר הגשת תלונה באופן מוצנע (דיסקרטי), בחופשיות (ללא חשש ואיום) ובאופן עצמאי (שיאפשר אכן ביטוי אישי לילד ללא התערבות ואף הטיה על ידי אחרים). מודגש כי בעת בירור התלונה יש לשמור על פרטיות הילד. הדגשה מיוחדת זו נובעת אף היא מעובדת היות המנגנון בתוך המסגרת אשר במידה רבה סביר שלגביה או לגבי גורם בה מופנית התלונה. בירור נכון שימנע פגיעה כלשהי בילד מחייב על כן את מרב ההגנה על פרטיותו. בעניין זה הובאו בפני מנסחי ההצעה התייחסויות של ילדים בפנימיות, שמחלקן עלה חששם הרב מפני תלונה מחד, ומאידך חוסר אמונתם בתועלת שבתלונתם. זאת בשל תגובות שליליות שקיבלו מאנשי צוות במסגרות שבהן חיו וכן בשל תחושתם כי תלונותיהם לא נשמעו ולא טופלו בצורה אמיתית וראויה (בעניין זה מומלץ לעיין בסעיף 14 לדוח המסכם של פרויקט ההשתתפות שקיימה הוועדה המצורף **כנספח ג'** לדוח זה<sup>50</sup>).

הסעיף קובע את חובת מנהל המסגרת או הגורם המפעיל ליידע את הילדים ואת הוריהם על המנגנון כדי שאכן תועמד לרשותם הזכות האמיתית לעשות בו שימוש.

הסעיף קובע גם את חובת המפקח לאשר את המנגנון ולפקח אחר פועלו (זאת בהשלמה לקובע בסעיף 63(א)).

## סעיפים 69-70 – מידע לילד, להורים ולאומנים בדבר דרכי תלונה

מתוך הכרה בחשיבות המידע על אודות דרכי התלונה כתנאי למימוש זכותו של ילד להתלונן, קובע סעיף זה בצורה מסודרת את הגורם האחראי על מסירת מידע זה לילד (האחראי על הילד בהשמה), את עיתוי מסירת המידע לילד (טרם ההשמה או סמוך אליה) ואת המידע שיש למסור לו בעניין.

במסגרת מידע זה לא מסתפקת ההצעה במידע על אודות המנגנון הפנימי והחיצוני, ומחייבת אף מסירת מידע על אודות הגורמים השונים שאליהם יוכל הילד לפנות בעת מצוקה – הן גורמים מתוך המערכת והן מחוצה לה. בעניין זה יש ליצור נהלים ברורים שיבטיחו העמדת מידע שימושי ומפורט לרבות שמות ומספרי טלפון רלבנטיים.

<sup>50</sup> ט' רפלד **פרויקט השתתפות ילדים בעבודת ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית – דוח מסכם** (יוני 2002), נספח ג' לדוח זה (להלן: "דוח פרויקט השתתפות"), בסעיף 41: כך בין היתר היו ילדים בפנימיות שחשו שהם יכולים להתלונן בפני המדריכים או כל אחד אחר, אך לא תמיד הנושא יטופל לשביעות רצונם. במקומות אחרים הילדים הציגו קושי לפנות למדריך ולהתלונן בפניו משום בושא או חשש. ילדים טענו כי המדריך כועס אם ילד מתלונן עליו בפניו וזה נתפס כחוצפה. חלק מן הילדים חוששים כי המדריכים יכעסו עליהם אם יפנו לגורם כלשהו, ובתמורה יתייחסו אליהם פחות טוב ועל כן הילדים נמנעים מלעשות זאת. ילדים שהעזו לגשת ולהתלונן על מדריך ציינו כי "כל מי שתפנה אליו יקשיב לך אך בסופו של דבר המסר יהיה שהמדריך תמיד צודק". עוד אמרו כי אם מדריך שומע שילד התלונן עליו בפני המנהל ייתן לילד עונש בתמורה.

באחת הפנימיות הבוגרים צריכים לעבור דרך המדריך כדי להגיע לשיחה עם המנהל. אותם בוגרים תיארו מצב שבו גורם אחד שולח אותם לגורם אחר והוא מחזיר לגורם הראשון. תחושתם היתה כי "מטרטרים" אותם ולא מנסים לטפל בתלונותיהם. כמו כן, ציינו כי לא על כל נושא ניתן להתלונן וחלק מן התלונות ייחשבו כחוצפה.

בפנימייה אחרת אמרו ילדים שגם אם יתלוננו בפני המנהל או העובדת הסוציאלית לא יאמינו להם. ילדים אמרו שבגלל המסרים הנ"ל הם נמנעים מלהתלונן ועל כן נשארים כועסים, ממורמרים ובלי יכולת לעשות עם זה מאום.

ככלל, תחושת הילדים בפנימיות כפי שתוארה על ידי מפעילת הפרויקט היא שאין מה לעשות עם תלונות. גם אם יקשיבו להם לא ישנו מאום ולעיתים קרובות לא יאמינו להם. חמור הדבר ביחסי חניך-מדריך. הילדים חשים שבמקרים של עימות עם מדריך אין להם למעשה תגובה. מחיר התלונה יכול להיות כבד או לחלופין הם יכולים להתלונן אך בסופו של דבר המסר יהיה "המדריך תמיד צודק".

זאת, במטרה למנוע מצב שבו ילד בהשמה נמצא בבעיה או במצוקה כלשהי ואין בידו מספר טלפון ושם של גורם שיכול לסייע בעדו. כן יש לשקול דרכים יצירתיות להעמדת מידע זה לרשות הילדים. כך למשל, יש לשקול הנפקת כרטיסים, עלונים, חוברות או אוגדנים לכל ילד בהשמה, שבהם מופיעות כל זכויותיהם וכן פרטי גורמים כאמור. ערכות ואמצעים ממין אלו מופקים למשל באנגליה, ומקדמים את גישותם של הילדים לגורמים אלו.

הסעיף קובע חובה להתאים המידע לכשריו המתפתחים של הילד וכן לצרכיו המיוחדים ככל שישנם. בנוסף, על המידע להימסר בכתב (כשרלבנטי לגיל הילד) ובעל פה, באופן התואם את הבנתו של הילד **המסוים** שלו נמסר המידע.

**סעיף 70** קובע חובה דומה על מסירת המידע לגבי ההורים והאומנים ותכליתו להבטיח בדומה כי גישות מנגנוני התלונה אף להם תהיה מרבית ואמיתית.

### סעיף 71 – השתתפות ילדים בקביעת המנגנון

כחלק מיישום זכותם של הילדים להשתתפות הקבועה בסעיף 12 לאמנה ובסעיף 13 להצעה ובשל הקשר האמיץ שבין הזכויות, קובעת ההצעה מפורשות את החובה לפעול ככל שניתן לשיתוף הילדים בקביעת מנגנוני התלונה. הואיל ומנגנונים אלו אמורים לשרתם, חשוב מאוד לשמוע ולהתחשב בדעותיהם וברעיונותיהם לגבי הדרכים הראויות להפעלת מנגנונים שכאלו ולצורתם.

### סעיף 72 – חובות פעולה

סעיף זה נועד להבטיח פעולה תקינה בתוך המשרד, בקרב גורמים מטעמו ובמסגרות ההשמה בכל הנוגע להעברת מידע על אודות תלונות שמתקבלות, במטרה להבטיח טיפול ראוי בהן. זאת על מנת למנוע "אובדן" של תלונות רק בשל שהגשתן היתה שלא לגורם המופקד על בירורן. הסעיף קובע את החובה הכללית של כל גורם במשרד או מטעמו או במסגרת השמה שקיבל הודעה או תלונה להעבירה לגורם המתאים במנגנון החיצוני או הפנימי, לפי העניין, ואת החובה לטפל בתלונה ולדווח למתלונן על תוצאות בירורה והטיפול בה. בעניין זה מעלה הסעיף לחקיקה ראשית הוראה דומה הקיימת בהוראות התע"ס לגבי הטיפול במשפחות אומנה, תוך יצירת התאמות והרחבות כנדרש<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> תע"ס 8.2 הטיפול במשפחות אומנה, לעיל ה"ש 37, סעיף 9 "תלונות".

## פרק י"א – הנמקה, תיעוד ומאגר מידע

התיעוד הינו כלי מרכזי לקידום הטיפול בילדי ההשמה ולשיפור התכנון והמעקב על אודות מצבם ועל אודות התקדמות הטיפול בהם. כמו כן מהווה התיעוד נדבך בזכותו של הילד ושל משפחתו להליך הוגן, והתקיימותו מאפשרת גם בקרה על פעולת המערכת ואפשרות לחלוק במקרים מסוימים על קביעותיה ופעולותיה.

יישום ראוי של חבויית התיעוד הקבועות בפרק זה מחייב הקצאת זמן הולם לגורמים המקצועיים במערכת אשר עליהם מוטלים היבטים שונים של חובות התיעוד (הכוונה הן לזמן לעצם ביצוע התיעוד והן לזמן המיועד להכשרה ולהדרכה באשר ליישום חובות התיעוד). בעניין זה על המשרד ועל הגורמים הפועלים מטעמו לקיים הערכה בדבר עתודות הזמן הנדרשות לנושא זה ולהקצותן. הפגיעה הנגרמת לילד המסוים ולילדי ההשמה כקבוצה בהיעדרו של תיעוד ראוי היא רבה, בלתי הפיכה במקרים רבים (בשל חוסר היכולת לשחזר תיעוד שלא בוצע בזמן אמת) ובעלת השלכות לטווח ארוך (שכן התיעוד בנוי נדבך על נדבך). בנוסף, חיסכון לכאורה של משאבים בטווח הקצר בנושא זה עלול להביא לצורך במשאבים רבים יותר בעתיד ועל כן אינו בגדר חיסכון אמיתי.

פרק זה מבקש לעגן ארבע חבויית בתחום זה המיועדות לקדם את טיב והיקף המידע שבידי מנהלי מערך ההשמה ומפעיליו על אודות כל אחד מילדי ההשמה באופן אישי ועל אודות ילדי ההשמה כקבוצה.

הפרק קובע את ההיבטים המעשיים של התיעוד, אשר פירוט על אודותם ועל אודות העומד בבסיסם מובא ביתר הרחבה בפרק 5.7 לדוח זה.

### סעיף 73 – תיק אישי

תיקו האישי של ילד בהשמה כמוהו כאלבום חייו. תיק זה מיועד לרכז את כל המידע החשוב והמרכזי על אודות הילד. פעמים רבות מידע זה, ללא שימורו בתיק האישי, לא ישתמר במקום אחר. זאת בשל המעברים שעתידי הילד לעבור ולו בין משפחתו לבין מסגרת ההשמה, ולעתים אף בין כמה מסגרות ההשמה. ריבוי הגורמים המטפלים בילד בהשמה מחזק את הצורך בקביעה ברורה באשר לטיב המידע שיישמר על אודותיו ולדרכי שמירתו (קביעה אשר על השר להתקין בתקנות). התיק האישי בצירוף נוהלי עריכתו ועדכונו מיועד ליישם תכלית זו.

ילד בהשמה שאין לגביו תיק אישי או שתיקו האישי חסר או אובד, נפגע במספר מישורים: תכנון הטיפול בו, המעקב אחר מצבו ואחר התקדמות הטיפול בו והתאמתו לצרכיו, יכולתו לבקר את פעולת המערכת בעניינו ולעתים אף לחלוק עליה, וכן במישור תיעוד מהלך חייו. חובת המדינה גם מהיבט זה לשמר עבור הילד מידע זה על אודות ילדותו ועל התפתחותו (גם בנושא סדרי העיון בתיק של הגורמים השונים לרבות הילד, וכן באשר למקום שמירת התיק, משך שמירתו ומקום ביצוע העיון, על השר להתקין תקנות).

**ס"ק א'** מטיל חובה לנהל את התיק האישי בשני מקומות בו זמנית: ראשית ותמיד – בלשכת הרווחה במקום מגורי הורי הילד ואחר כך, מתחילת ההשמה – גם במסגרת ההשמה. על השר להתקין תקנות באשר לטיב המידע שיש לשמר בכל אחד מן התיקים וכן באשר לנוהלי הטיפול בתיק אם וכאשר מתבצע מעבר בין מסגרות ההשמה ובעת סיום ההשמה במסגרת ההשמה. נושא זה קשור גם בסדרי גניזת התיק האישי ואבטחתו.

כיום קובעות הוראות התע"ס החלות על אומנה כי המידע על אודות הילד יתויק בתיק של משפחתו ובתיק האומנים, במהלך שהייתו אצלם<sup>52</sup>. בעניין זה מבקשת הצעת החוק להדגיש את חשיבות ניהולו של התיק האישי על תכנון הנזכרים. יחד עם זאת, אין לגזור מהוראותיה איסור על ניהולו במסגרת תיק המשפחה, ובלבד שיכלול את כל הדרוש שיכלול על-פי ההצעה והתקנות שיוקנו מכוחה, ושינוהל גם במסגרת ההשמה.

לגבי פנימיות, קובעות תקנות הפיקוח על המעונות (דרכי פיקוח), התשכ"ח – 1967 את החובה לנהל לכל "חוסה" כהגדרתו שם תיק אישי. הצעת החוק מרחיבה על האמור שם ומעדכנת אותו בהתאמה לתכניה.

### סעיף 74 – תיעוד והנמקה

סעיף זה קובע עיקרון בסיסי באשר לתיעוד שיופיע בתיקו האישי של הילד. הסעיף מחייב כי כל פעולה או החלטה בעניינו של ילד בהשמה המשליכה באופן משמעותי על תוכנית הטיפול שלו, תתועד, תנומק ותתויק בתיקו האישי. כך יבטח תיעוד מלא לגבי מהלך הטיפול בילד והנימוקים שבבסיסו. בין החלטות והפעולות המשליכות על תוכנית הטיפול של הילד יש לכלול כל פעולה או החלטה הקשורה בעיקרי תוכנית הטיפול כפי שנקבעו על ידי ועדת החלטה, בגורמים האחראים לביצוע אותן פעולות או החלטות, בשירותים הניתנים לילד במסגרת התוכנית ובלוחות הזמנים לביצוע אותן פעולות ומתן אותם שירותים.

נושא ההנמקה מעוגן בהצעה מפורשות משתי סיבות עיקריות: ראשית, כחלק מזכותו של הילד לניהול הליך תקין והוגן של הטיפול בו, המאפשר לו או למי מטעמו להתחקות אחר טעמיו, ובמידת הצורך אף מאפשר עיון מחודש בהם או לחלוק עליהם. שנית, כדי שהמערכת המופעלת על ידי מגוון גורמים תשמר את הבסיס לתהליכים שהיא מפעילה ויוצרת עבור הילד כדי לאפשר לה לבדוק את עצמה, לבדוק את התרחשותם בפועל של תרחישים שנצפו על ידה ולאפשר לכל גורם הפועל בה להבין אף את פעולות רעהו גם אם לא היה חלק מהן.

**ס"ק ב'** קובע את החובה לקיים מאגר מידע שיכלול מידע על אודות כל ילד וילד בהשמה, במטרה לשפר את המעקב אחריו ואת הטיפול בו. כאמור בהמשך, ייתכן ומאגר זה יתאחד עם מאגר המידע הקבוע בסעיף 76, וייתכן ולא. אם המאגרים לא יאוחדו, על מאגר זה להעמיד מידע מספק, נגיש וזמין לגורמים במערכת הנדרשים לו לשם הטיפול והמעקב אחר מצב הילד. גם כאן נראה כי נכון שמאגר זה יהיה ממוחשב, אם כי הסעיף מותיר גמישות באשר לדרכי ניהולו.

### סעיף 75 – דוחות

סעיף זה קובע את אחריות האחראי הארצי על ההשמה לערוך דוחות שנתיים על אודות מצב מערך ההשמה ולהגישם לשר. מטרת הסעיף ליישם את חבות המערכת לבחון את עצמה ואת תפקודה כדי להבטיח את טובת הילדים הנמצאים באחריותה ואת קידום הטיפול בהם. בחינתה העצמית של המערכת על-פי הסעיף תיעשה בשני אמצעים – עצם הכנת הדוחות המחייבת איסוף המידע, עיבודו והסקת מסקנות בעקבותיו, וכן באמצעות הדיון שיקיים השר בעניין הדוחות, כקבוע בסעיף.

על הדוחות להתייחס הן למסגרות ההשמה השונות והן לעבודת ועדות ההחלטה המהוות גורם מרכזי ביותר במערך זה. אזכור נושא התקציב בהקשר לדיון שיקיים השר נועד להצביע על הקשר שבין המידע שייאסף ויוצג בדוחות לבין יכולתה של המערכת לקבוע את חלוקת המשאבים שבידה באופן שיהלום את מצאי הצרכים הקיימים בה אל מול מצאי המענים שעליה לספק כנגדם. כמו כן, מטרתו לקדם העמדה של תקציב ראוי למשרד אשר יוכל לכסות את מכלול חבוייתו, וזאת באמצעות יצירת המנגנון אשר יאפשר למשרד להציג נתונים לתמוך בדרישותיו בנושא התקציב בתחום זה. על השר לקבוע בתקנות את פרטי הדוחות.

### סעיף 76 – מאגר מידע על ההשמה החוץ ביתית

סעיף זה מסדיר את חובת המשרד להעמיד מאגר מידע כללי על אודות ילדי ההשמה. אחד מליקוייו החמורים של מערך ההשמה כיום הוא בהיעדרו של בסיס נתונים מלא ועדכני. מטרת הסעיף לקדם תיקון של מצב זה.

המאגר מיועד לממש את חבות המדינה לקיים בידה בסיס נתונים מלא ועדכני, המתעדכן באופן שוטף וסדיר. בסיס נתונים זה הוא תנאי הכרחי על מנת שהמדינה תוכל לממש חבותה כלפי ילדי ההשמה בכל הנוגע לתכנון, לקביעת מדיניות, להקצאת משאבים, לזיהוי צרכים ולהעמדת מענים הולמים להם. כמו כן, ככל שבסיס הנתונים במאגר לא יהיה אנונימי (נושא שנדון בפרק 5.7 לדוח), לבסיס הנתונים תהיה השפעה גם במישור הילד המסוים, בהקנותו למערכת אפשרות בכל עת לדעת היכן הילד נמצא ונתונים עיקריים על אודות מצבו ועל אודות תהליכי הטיפול

בו. כן ניתן יהיה בעזרתו לזהות קבוצות של ילדים שלהם צרכים דומים או שיש עדויות על כך שהם בסיכון מיוחד (למשל, קבוצת הילדים בהשמה שעברו שינויים תכופים במסגרות ההשמה). בנוסף, מאגר עדכני בשילוב עם מאגרי רישוי האומנה והפנימיות המוסדרים בסעיפים אחרים בהצעה יוכלו לאפשר לוועדות ההחלטה לקבל החלטותיהן בדבר דרכי הטיפול ובחירת מסגרות ההשמה לילדים המסוימים על בסיס מידע מלא ונכון יותר.

הסעיף אינו קובע את דרך ניהול המאגר כדי להותיר בידי המשרד גמישות בעניין זה. יחד עם זאת, נראה כי בהתאם למצב הטכנולוגי כיום יהיה זה בבחינת הכרח כי המאגר המדובר יהיה מאגר ממוחשב.

ההצעה אינה מכריעה בשאלה האם מאגר המידע יהיה מאגר שְׁמִי או אנונימי. בעניין זה קיימות טענות לכאן ולכאן שבמרכזן טענות מתחום הזכות לפרטיות של ילדי ההשמה, משפחותיהם והאומנים ומאידך טענות הנוגעות ליכולת המשרד לשפר את איכות הטיפול הניתנת לילד המסוים והמעקב אחר מצבו ואחר התקדמות הטיפול בו. בעניין זה יידרש המשרד לקבל הכרעה לאחר דיון עם אנשי מקצוע מתאימים בדבר הקשר שיש ליצור בין סעיף 74(ב) להצעה שעניינו במאגר מידע שְׁמִי על אודות ילדי ההשמה לבין סעיף זה, ולהכריע האם יהיה מדובר במאגר אחד או במאגרים שונים.

להרחבה בעניין זה מומלץ לעיין גם בפרק 5.7 לדוח זה.

## פרק י"ב – השמה חוץ ביתית לילדים עם מוגבלויות

כפי שפורט ביתר הרחבה בפרק 5.9 לדוח, אין ההצעה כוללת דיון ממצה בסוגיית ההשמה החוץ ביתית של ילדים עם מוגבלויות. יחד עם זאת, נקבעו בהצעה עקרונות אשר יבטיחו את יישומה המותאם והמלא לגבי ילדים עם מוגבלויות אשר מצבם מחייב השמתם במסגרות של השמה חוץ ביתית או אשר כבר שוהים בהן.

פרק זה מטרתו לקבוע עקרונות אלו, וזאת בנוסף על זכויותיהם היסודיות של ילדים עם מוגבלויות בהשמה החוץ ביתית, הקבועות בסעיף 20 להצעה. בין אלו, זכותם הראשונית כי ייעשה המרב כדי שלא יושמו במסגרות של השמה אלא אם מצבם וטובתם מחייבים השמה כאמור. ככלל, על המערכת לפעול לשילובם של ילדים עם מוגבלויות בקהילה, וככל שניתן תוך מניעת ניתוקם מבית הוריהם. עיקרון זה הקבוע בהצעה לגבי כל ילד חל ביתר שאת ביחס לילדים עם מוגבלויות, לגביהם נראה כי קיימת שכיחות גבוהה יותר של הוצאתם מבתיהם. על הגורמים השונים הלוקחים חלק בטיפול בילדים אלו לקיים בחינה מעמיקה של האמצעים והפעולות שהמערכת נוקטת כדי למנוע הוצאת ילדים אלו מבתיהם ולעשות את המרב על מנת למונעה, בכפוף לטובתם. משהוצאו ילדים עם מוגבלויות מבתיהם, יש לפעול ככל שניתן להשמתם במסגרות חוץ ביתיות נורמטיביות ככל שניתן, אשר יישמו לגביהם את עיקרון שילובם בקהילה.

בעניין זה קובע **סעיף 77** את חובת המדינה להעמיד מגוון הולם של מסגרות אשר יתאם את מגוון הצרכים המיוחדים של ילדים אלו. הסעיף שם דגש מיוחד על מערך האומנה, אשר כאמור בהצעה צריך להיות בגדר חלופה מרכזית להשמה חוץ ביתית. לגבי ילדים עם מוגבלויות קיים קושי מיוחד לעתים בהשמתם בקרב אומנים בשל הנטל והקשיים שמוגבלויות מסוימות מטילות על האומנים. בעניין זה על המדינה לפעול ליצירת מרב ההתאמות, ההקלות והתמיכות הנדרשות לאומנים ולבתי מגוריהם כדי לאפשר גם לילדים עם מוגבלויות ליהנות מזכותם להשמה במסגרת משפחתית.

**סעיף 78** קובע את החובה הכללית ליצור את ההתאמות הנדרשות בעת ביצוע פעולות, החלטות או מתן שירותים בהתאם להצעת החוק, עליפי המתחייב מצרכיהם המיוחדים של הילדים הנזקקים לאלו. על ההתאמות להיקבע גם בהתבסס על העקרונות הקבועים בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות. חלק גדול מן ההתאמות שיידרשו כאמור יחייב התאמה של הוראות הצעת החוק עצמה לילדים אלו. מכאן קביעת חבות השר להתקין תקנות ליצירת התאמות אלו, המעוגנת ב**סעיף 79** להצעה. מלבד היוועצות השר בעניין זה עם הגורמים המקצועיים הפועלים במשרדו, מחייבת ההצעה את השר להתייעץ עם הגורמים המקצועיים המייצגים ציבור זה ובראשם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, ולצידה ארגונים ציבוריים העוסקים בקידום זכויות ילדים אלו. מובן, כי בהקשר זה יידרש השר אף לקיים התייעצויות עם השרים העומדים בראש המשרדים האחרים האמונים על הטיפול בילדים אלו ובהם משרד הבריאות ומשרד החינוך.

## פרק י"ג – בעלי תפקידים

### סעיף 80 – בעלי תפקידים

סעיף זה מעגן את החבות הכללית של השר לקבוע את בעלי התפקידים הנדרשים לשם יישום הוראות החוק. המדובר בבעלי תפקידים במסגרות ההשמה, בגורמים המפעילים, ברשויות המקומיות ובמטה המשרד אשר יפעיל וינהל את מערך ההשמה. שניים מבעלי התפקידים במטה מעוגנים מפורשות בהצעה והם האחראי הארצי על ההשמה והמפקח הארצי על ההשמה. מלבדם נדרש השר למנות בעלי תפקידים נוספים ככל שנדרש.

לגבי בעלי התפקידים במסגרות ההשמה, אלו מוגדרים כיום בתקנות הפיקוח על המעונות. בעניין זה יידרש השר לקיים בחינה מחדשת של התקנות לאור הצעת החוק ולאור המלצות ועדת המשנה בעניין, כפי שהן מובאות בפרק 7.1.1 להצעה. לאחר הקביעה המחודשת והמעודכנת של בעלי התפקידים יידרש השר להתקין תקנות מתאימות מכוח הצעת החוק שיסדירו סוגיה זו ולבטל בהתאמה את תקנות חוק הפיקוח על המעונות בעניין. הסעיף קובע את חובת השר לקבוע בתקנות לא רק את עצם מינוי בעלי התפקידים אלא גם את כשירותם, סמכויותיהם, הגדרת תפקידם ואחריותם, בדומה למודל הקיים כיום בהצעה לגבי בעלי תפקידים אחרים. בעניין זה יש לשים דגש על קביעה אחידה של כל הפרמטרים הללו לגבי כל בעלי התפקידים.

### סעיף 81 – מינוי אחראי ארצי על ההשמה החוץ ביתית

סעיף זה קובע את חובת השר למנות אחראי ארצי על ההשמה החוץ ביתית. המדובר בתפקיד חדש שאינו קיים כיום ונקבע בהצעה במטרה לשפר את יכולתה של המערכת לבצע את כל המשימות המוטלות עליה, ובמרכזן את משימת ניהול מערך ההשמה והפיקוח עליו. שיפור זה מבקשת ההצעה להשיג באמצעות ההפרדה בין שני תפקידים אלו והטלת כל אחד מהם על בעל תפקיד אחר (כיום מבוצעים שני התפקידים על ידי המפקח האחראי על כל תחום – המפקחת הארצית על האומנה והמפקחים הארציים על הפנימיות). האחראי הארצי על ההשמה, נשוא סעיף זה, תפקידו לנהל את מערך ההשמה על כל היבטיו. הסעיף קובע את תנאי הכשירות של האחראי ופורט בהרחבה את תפקידיו, תוך שהוא מותיר לשר שיקול דעת לקבוע בתקנות תפקידים נוספים.

### סעיף 82 – הכשרה והדרכה

כאמור בס"ק א' לסעיף זה עצמו, וביתר הרחבה בפרק 5.8 לדוח, הכשרה והדרכה ראויות ומתאימות מבטיחות את איכות הטיפול והשירות שיקבלו ילדי ההשמה מן הגורמים השונים הלוקחים חלק בטיפול בהם. ככאלו, חלקן בקידום טובת ילדי ההשמה מרכזי. לאור מרכזיותן, ונוכח המצב כיום, שבמסגרתו לא זוכה נושא זה ליישום מספק, החליטו מנסחי ההצעה לעגן חבות המשרד בהקשר זה בחקיקה ראשית. כך לשם הגברת המודעות, ההצהרה על החשיבות וקידום האכיפה של יישום החבות.

מטרת הסעיף לקבוע בצורה מסודרת ומפורשת את בעלי האחריות לקיומן של הכשרות והדרכות לאנשים הפועלים במערך ההשמה, ואת האחריות לפיקוח ולביצוע ראוי של הכשרות והדרכות אלו כנדרש. קביעת חבות המשרד בנושא זה מחייבת לשם ביצועה, בין היתר, העמדת משאבים מתאימים. על המשרד יהיה לערוך הערכות ותחשיבים אשר ישמשו בסיס להקצאת משאבים זו, ועל המדינה יהיה להכיר בחבותה לאפשר יישום של פן זה בהבטחת טובת ילדי ההשמה, באמצעות העמדת משאבים אלו.

האזכור של הכשרה והדרכה גם יחד אינו מקרי ומצביע גם על השוני ביניהן: ההכשרה תכליתה להעניק לבעל



המקצוע או התפקיד ידע ומיומנויות הנדרשים לו באופן יסודי כתנאי לביצוע תפקידו, בתחילת תפקידו, ובהמשך, עם היווצרות תכנים ותחומים חדשים שאותם עליו להכיר או ליישם. ההדרכה, תכליתה לספק לבעל התפקיד ייעוץ והכוונה שוטפים המתייחסים לאופן יישום תפקידו ולקשיים שהוא מעלה.

**ס"ק א'** מעגן את חבות המשרד להעמיד במישרין או באמצעות מי מטעמו הכשרות והדרכות למגוון הגורמים הפועלים במערך ההשמה, וביניהם גורמים במסגרות ההשמה, בגורמים המפעילים אותן ובוועדות ההחלטה וועדות הערר היושבות בעניינן. במסגרת ההכשרות ראוי להעניק אף הכשרות בתחום המשפטי לכל גורם, על-פי הגדרות תפקידו ומידת הצורך שהן מעלות לידע בתחום זה. כך למשל, חיוני הדבר לחברים בוועדות ערר ובוועדות החלטה.

**ס"ק ב'** מתמקד במסגרת הפנימייתית ו**ס"ק ג'** בגורם המפעיל וקובע אף את האחראי לפיקוח על יישום החבות, כמפורט שם.

**ס"ק ד'** קובע את אחריותו של המפקח הארצי על ההשמה לקיומן של ההכשרות וההדרכות לגבי כוח האדם הפועל במערך הפיקוח וכוח האדם הקשור בתהליכי ההשמה ברשות המקומית.



## חלק ו' – אומנה

חלקים I ו' להצעת החוק עניינם בעקרונות, בזכויות ובהסדרים המתייחסים למערך ההשמה החוץ ביתית בכללותו.

חלק זה בהצעה נועד להסדיר סוגיות המתייחדות למסגרת האומנה בלבד. חלק IV משלים חלק זה, בהתייחסותו לאומנות ייחודיות. בהתאם לאמור, התייחסות מלאה להסדרים החלים על מערך האומנה מחייבת על כן קריאה של חלקים ו' ו-IV להצעה, כמו גם של פרק VI לה.

נושא האומנה לא זכה עד היום לעיגון בחקיקה ראשית, ומכאן החידוש המשמעותי והחיוני בהסדרת נושא זה בהצעת החוק והבשורה החשובה שהיא מביאה עימה לכל הנוגעים בדבר. כך, מיישמת הצעת החוק את חבותה של המדינה על-פי האמנה, ועל-פי ההצהרה הבינלאומית בנושא האומנה משנת 1986<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> הסדרת תחום האומנה בחקיקה מגשימה מגוון מסעיפי האמנה וביניהם סעיף 3(2), 4, 18 ו-20. סעיף 10 להצהרה משנת 1986 קובע כי השמת ילדים באומנה צריכה להיות מוסדרת בחקיקה. **לעיל** ה"ש 34.

## פרק י"ד – פרשנות

### סעיף 83 – הגדרות

הגדרת האומנה בהצעה מתמקדת בייחודה של מסגרת האומנה ממסגרות השמה אחרות, שהוא היותה מסגרת משפחתית. מעבר לכך, נוקבת ההגדרה במספר הילדים המקסימלי שיכול לשהות באומנה (חמישה – בהתאם למצב כיום על-פי הוראות התע"ס<sup>54</sup>). יצוין, כי ביחס לילדים עם מוגבלויות ראוי לשקול האם קיים מקום להפחתת מספר הילדים באומנה.

הגדרת אומנה קושרת עצמה גם להגדרת האומן. אומן מוגדר בהצעה תוך התמקדות בהיבטים פרוצדורליים הנוגעים להיותו בעל רישיון אומנה, ולכך שקיבל לידיו כדין ילד על מנת לשמש עבורו אומן. יחד עם זאת, אין לטעות בהגדרה זו, שכן במלים הספורות הכלולות בה נכלל עולם מהותי שלם המקבל תוכן בהמשך הפרק, בהתייחסות לתנאי הרישוי לאומנה ולתכניה. ויודגש, מהגדרת המונחים כפי שהיא נגזר, כי לא ניתן להפנות ילד להשמה אצל אדם בטרם ניתן לאותו אדם רישיון לשמש אומן על כל הכרוך בכך. זאת, למעט במצבים שבהם עוסק סעיף 93 להצעה הדין באומנה בדיעבד.

<sup>54</sup> תע"ס הטיפול החוץ ביתי, לעיל ה"ש 6, סעיף 7, בעמ' 51. חוק הפיקוח על המעונות אינו מגדיר אומנה אך קובע חובת רישוי על מעון ששוהים בו למעלה משני חוסים (סעיף 2 לחוק), ובכך קובע לכאורה חובת רישוי אף על משפחות אומנה שבהן שוהים בין שלושה לחמישה ילדים. בפועל, לא יושמה עד היום חובת רישוי זו כלשונה.

פרק זה בעת שיישום עתיד לערוך שינוי משמעותי במערך האומנה הקיים כיום. לכאורה, אף כיום בהתאם להוראות סעיף 2 לחוק הפיקוח על המעונות והתקנות מכוחו<sup>55</sup>, חייבים אומנים ליותר משני ילדים ברישיון. אלא שחובה זו, מלבד העובדה שאינה חלה על מי שאומנים פחות משלושה ילדים, אף לא יושמה כנדרש לגבי אומנים של למעלה משני ילדים. בהתאם לכך, אכיפת סעיפי הרישוי בהצעת החוק עתידה להביא לשינוי יסודי. ראשית, בשל עצם אכיפת דרישת הרישוי, ושנית, בשל פירוט הסדרי הרישוי המופיע בה. עד היום לא פורטה בחקיקה כל התייחסות לגבי תנאי הרישוי לאומנה. תנאים אלו בעלי השלכה משמעותית ביותר על **איכות** האומנים ומידת **התאמתם** לשמש אומנים עבור ילדי ההשמה. יתרה מכך, פרק זה ישפיע על היצע האומנים שיועמד על ידי המשרד ועל התאמתו למאפייני כלל ילדי ההשמה וצורכיהם. במסגרת יישום ההצעה, וכעולה מסעיף 36 לה, יידרש המשרד אף להגדיל את מאגר האומנים העומדים לרשותו. זאת, כדי ליישם את סעיף 36 ולהגדיל את הגיוון במאפייניהם של האומנים באופן שיאפשר לילדים בעלי מאפיינים וצרכים שונים, שטובתם מחייבת הוצאתם מבתם, ליישם זכותם לחיות ככל שניתן במסגרת משפחתית.

### סעיף 84 – איתור אומנים והכשרתם

סעיף זה קובע את חבות המשרד לפעול לאיתור, לגיוס ולהכשרה<sup>56</sup> של אומנים, בין במישרין ובין באמצעות מי מטעמו. בעבר, בטרם הפרטת מערך האומנה, היווה נושא איתור האומנים אחד מן הנושאים הבעייתיים במשרד. באותה עת לא הצליח המשרד לגייס מספר הולם של אומנים שיענה על הצורך של הילדים בסיודור זה. בהתאם לכך, אחד מן המניעים להפרטה נבע מן הצורך לקיים גיוס יעיל יותר. כיום, כשנה ומחצה לאחר הפרטת מערך האומנה, נראה כי מוקדם עדיין לבחון אם חל שינוי משביע רצון בעניין זה. יחד עם זאת, הואיל והצעת החוק מחייבת את המשרד להשמה באומנה כחלופה מרכזית, יידרש המשרד ממילא – בין במישרין ובין באמצעות העמותות שלהן הופרט תחום האומנה – לפעול להרחבת מעגל האומנים. חשוב להדגיש כי חבות איתור האומנים, גיוסם והכשרתם כאמור, מוטלת על המשרד. על כן, אי מילוי חובתו זו או מילויה החלקי נתון אף הוא לאחריותו, גם אם ינבע כתוצאה מליקוי בפעולת עמותות אלו או מי מהן.

הסעיף מרחיב את החבות הקבועה בו ומחיל אותה אף על אומנות ייחודיות, כהגדרתן בחלק IV להצעה.

### סעיף 85 – בקשה לשמש כאומן

**ס"ק א' וב'** קובעים את ההליך המעשי והפורמלי להגשת בקשה לשמש כאומן.

**ס"ק ג'** מבקש להדגיש את חובת שני בני הזוג המבקשים לשמש אומנים לעמוד כל אחד לחוד במכלול ההוראות החלות על אומנים, ובצד זאת, קובע את חבותם המשותפת למלא הוראות אלו. כך למשל, יידרש כל אחד מבני הזוג לעמוד בתנאי הרישוי הקבועים בסעיף 87, וכן יידרשו שני בני הזוג יחדיו לחתום על ההסכמים הנוגעים לאומנה. למעט במצבים חריגים, בלא רישיון אומנה לאחד מבני הזוג, לא יוכל בן הזוג השני ככל שהוא מתגורר עם הראשון באותו בית, לשמש אומן.

### סעיף 86 – הקמת מאגר רישוי לאומנה

ההצעה כוללת את הקמתם של שלושה מאגרים: מאגר מידע כללי על ילדים בהשמה (סעיף 76), מאגר רישוי לאומנה ומאגר רישוי לפנימיות. שני המאגרים האחרונים יכולים מבחינה טכנית על-פי ההצעה להוות חלק מן המאגר הראשון, ובלבד שיתקיימו ויופעלו באורח סדיר. סעיף זה, להבדיל מסעיף 76, כן קובע את חובת מחשוב

<sup>55</sup> תקנות הפיקוח על מעונות (בקשה לרישיון), תשכ"ה – 1965.

<sup>56</sup> נושא הכשרת האומנים מוסדר ביתר פירוט אף בסעיף 82 להצעה, והיבט נוסף שלו מוסדר בסעיף 103 להצעה.

מאגר זה הואיל ועיקר ערכו בזמינותו. זמינות זו תאפשר לגורמים המתאימים ללמוד בכל עת נתונה על אודות מצאי האומנים העומדים לרשות המשרד ומאפייני רישיונם. כך, יש לקוות שתשתפר אף יכולת הבקרה והמעקב אחר רישוי האומנים וכן תשתפר היכולת למצוא לכל ילד הנדרש לסידור של אומנה – סידור ההולם את תוכנית הטיפול שלו. המאגר עתיד לכלול מידע בדבר רישיונות אומנה לרבות מידע בדבר: אנשים שרישיונם תקף, שרישיונם הותלה, שרישיונם נשלל או שמועמדים לרישיון, סוג הרישיון שבידי כל אומן (רגיל, חירום, מוגבלויות), טווח האומנה המומלץ לבעל אותו רישיון (קצר, טווח ארוך) וכו'.

בראש מאגר רישוי האומנה יעמוד אחראי שימונה לתפקידו זה על ידי השר. תפקידיו, סמכויותיו ותחומי אחריותו ייקבעו על ידי השר בתקנות.

ככלל, אמור האחראי על רישוי האומנה להבטיח פעולה סדירה ושוטפת של המאגר כמו גם לדון בסוגיות מסוימות המפורטות בהמשך ההצעה, כגון בקשות לרישיון חריג או הליכים לביטול רישיון.

## סעיף 87 – תנאים לקבלת רישיון

סעיף זה מטרתו לעגן נדבך נוסף בהבטחת טובתם של ילדים המושמים באומנה. הסעיף מעגן בצורה מפורטת ומסודרת את תנאי הכשירות הנדרשים על מנת לשמש אומן. מטרת הסעיף לקבוע תנאי סף או תנאי מינימום שבהם נדרש האומן לעמוד. זאת, כדי להבטיח סטנדרט אחיד ומינימלי של כשירות, אשר הינו תנאי הכרחי ליישום זכויות ילדים שישהו באומנה. מטרת הסעיפים להבטיח ראשית את שלומם של הילדים שיושמו באומנה, ולהבטיח כי לא ייחשפו לפגיעות אשר דומות באופיין לפגיעות שבשלהן הוצאו מבתייהם. שנית, מטרתם להבטיח כי כשירות האומנים תהיה כזו המאפשרת לילדים ליהנות מתנאי חיים הולמים אשר במסגרתם יוכלו לממש את מלוא זכויותיהם ושהם תובטח טובתם. תנאים אלו מיישמים במידה רבה רבות מהוראות האמנה, ובמרכזן הוראות בדבר עקרונות טובת הילד וההישרדות וההתפתחות וכן בדבר זכותם של ילדים לרמת חיים הולמת הקבועה בסעיף 27 לאמנה. כיום מוסדרים חלק מן ההיבטים הנכללים בסעיף בהוראות התע"ס. מנסחי ההצעה סברו כי בשל מרכזיות תנאי הכשירות כערובה להבטחת טובת הילדים באומנה ראוי לקובעם בדרגה של חקיקה ראשית.

תנאי הכשירות שנקבעו בסעיף נוסחו בקפידה, נכללו בהם רק תנאים הכרחיים לשם הבטחת טובת הילדים ונעשה מאמץ מיוחד שלא להכביר במסגרתם במגבלות שאינן מתחייבות לשם הבטחת טובת הילדים. זאת, מתוך מודעות לצורך בהרחבת מעגל האומנים, וכן בשל המודעות לכך שעיון התנאים בחקיקה ראשית מטבעו מצמצם גמישות ושינויים. כך למשל, לא נכללו בסעיף מגבלות בדבר גיל האומנים, הפער הגילאי בין האומנים לילד, הסטטוס המשפחתי של האומנים, מספר הילדים שיש לאומנים, תנאי השכלה מקדמיים ועוד<sup>57</sup>. במקביל, נכללו בסעיף ערובות שמטרתן למנוע כל פגיעה בילדים השוהים באומנה.

**ס"ק א'** קובע כי על האומן להיות תושב ישראל. הסעיף מניח כי כדי שלרשויות המדינה תהיה מרות כלשהי על האומן, כך שיוכלו לאכוף ביחס אליו את המתחייב מתוקף היותו אומן, חשוב שיהיה תושב המדינה. יחד עם זאת, ככל שייגבר יישום הוראות חוק זה והוראות חוקים אחרים בקרב אוכלוסיות של מי שאינם תושבי ישראל, כגון בקרב עובדים זרים, יהיה מקום לבחון קביעה זו וייתכן שיהיה מקום ליצור לה חריג במצבים שבהם הילד נשוא הדיון בעצמו אינו תושב המדינה. בינתיים וככל שיידרשו חריגים בהקשר זה, ניתן יהיה לפותרם באמצעות סעיף 92 להצעה.

**ס"ק ב'** קובע בגירות כתנאי לאומנה. ההנחה ככלל הינה שעל מנת לשמש בתפקיד של אומן נדרש לכל הפחות שהאומן יהיה בן 18, ועל-פי רוב – אף יותר מכך.

**ס"ק ג"ה'** מבקשים לקבוע מגבלות לאומנה הקשורות במאפיינים שונים של האדם המבקש לשמש אומן ושל המתגוררים עימו, אשר עלולים להסב נזק לילד שישהו אצלו באומנה. **ס"ק ג'** מבקש למנוע מצב שבו אומן או כל אדם המתגורר עימו יהיו בעלי עבר פלילי ביחס לעבירות מן העבירות המנויות בתוספת הראשונה לחוק, שבמרכזן

<sup>57</sup> חלק ממגבלות אלו מופיעות כיום בתע"ס ונשקלו על ידי מנסחי ההצעה, אך נפסלו על ידם לעיון בחקיקה ראשית. מובן שעדיין ניתן להכלילן שלא במסגרתה ובלבד שלא יסתרו את הוראות החוק.

עבירות כלפי קטינים ועבירות מסוג של תקיפה ועבירות מין. **ס"ק ד'** מרחיב ההגבלה בתחום זה אף על מצבים של תלונה או טענה בטרם התבררו בהליך פלילי. מבלי לגרוע מחזקת חפותו של כל אדם עד להרשעתו, הרי אין זה ראוי שהמדינה תהיה אחראית להשמת ילדים שהוצאו מרשות הוריהם בקרב אנשים שיש לגביהם אינדיקציה לכאורה לאפשרות שפגעו בילדים אחרים. הואיל ובמוקד האיזון כאן צריכה לעמוד טובת הילד, מבקש הסעיף למנוע כל אפשרות לפגיעה נוספת בילדים אלו, שממילא סבלו כבר פגיעות שונות במהלך חייהם. **ס"ק ה'** מוסיף הגנה על ילדים מפני פגיעות שהינן תוצאה של מגבלה, מחלה או הפרעה נפשית שיש בהן כדי לסכן את הסביבה ובכלל זה גם את הילד המושם באומנה. סעיפים אלו מכוונים כל כולם על-פי טובת הילד והרצון למנוע תוצאה אפשרית של פגיעה. אין להסיק מן הסעיפים כל הנחה גורפת הנוגעת לאוכלוסייה שאליה הם מכוונים, לחפותה או להשלכות מאפייניה. על אף מחיר החשש שהסעיפים יקדמו סטיגמטיזציה מסוימת, הוחלט להכלילם בתנאי הרישוי בניסוח שיבהיר ככל שניתן את תכליתם ואת כוונתם.

**ס"ק ז'** מבקש ליישם באופן ישיר את זכותו של הילד להתפתחות ובכלל זה את זכותו לחיות בסביבה בטוחה שאינה מסכנת אותו וכן את זכותו לתנאי חיים הולמים. בעניין היכולת הכלכלית של המבקש, מכוון הסעיף להערכה בדבר יכולת זו לאורך זמן כדי למנוע מן הילד העברות בין מסגרות השמה שלא לצורך. ויודגש, הסעיף אינו מבקש לבטל הצורך בתשלומים של המשרד לאומנים, אלא מבקש הוא להניח בסיס יסודי מספק למגורי ילד בקרב המבקש לשמש אומן. בעניין זה חשוב כי ההערכה בדבר קיום רכיב זה תיעשה מתוך רגישות להקשר התרבותי והחברתי הרלבנטי לאומן וילדים אשר הוא עתיד באופן פוטנציאלי לשמש עבורם אומן. זאת, במגבלות חבותה של המדינה להעמיד עבור הילד תנאי חיים הולמים וראויים.

**ס"ק ח'**, המתייחס להכרזת נזקקות לגבי ילדי המבקש, מעגן אינדיקציה נוספת באשר להתאמת המבקש לשמש אומן, הנוגעת לאופן שבו גידל את ילדיו וליחסיו עימם.

**ס"ק ט'** קובע את הכלל החשוב ולפיו לא יוכל אדם לשמש אומן, אלא אם נקבע כי הוא כשיר לדבר בהתאם להערכת כשירות שבוצעה לגביו. כלל זה מהווה מחסום מפני אומנה שלא עברה תהליכי סינון ראויים, שבלעדיהם עלולה היא לפגוע בילדים שלהם היא מיועדת.

**ס"ק י'** קובע את הכשרת האומנים כתנאי לרישיונם, ומבטא בכך את הערך המרכזי של ההכשרה בקידום איכות האומנים ואומנתם. הסעיף אינו קובע הכשרה מסוימת מתוך שימת דגש על חשיבות התאמת ההכשרה לאומנים המסוימים, ולאומנה שלהם הם מיועדים, כמו גם מתוך מודעות לשינויים שחלים כל העת בנושא זה.

**ס"ק י"א** מיישם את הוראות סעיף 100 להצעה בדבר שיתוף בין אומנים בתוך תנאי האומנה.

## סעיף 88 – הערכת כשירות לשמש כאומן

סעיף זה מסדיר את הליך ביצוע ההערכה בדבר כשירותו של אדם לשמש אומן. הסעיף קובע כי הערכה זו תבוצע על ידי עובד סוציאלי, אך מותרת שיקול דעת לממונה על רישוי האומנה לעניין שיוך אותו עובד סוציאלי (כך, יוכלו להיות עובדים סוציאליים שייחודו למשימה זו ויתמחו בה, או שהמשימה תוטל על עובדים סוציאליים המשמשים גם בתפקידים אחרים, ובלבד שיוקצו לדבר עתודות זמן והכשרה ראויות). הערכת הכשירות תתבצע בין היתר בשים לב לתנאי האומנה המוגדרים בסעיף 87. כמו כן מוצע כי ייקבעו בתקנות או במקום אחר פרמטרים אחרים שייבחנו במסגרת ההערכה כגון: ניסיונו של המבקש בטיפול בילדים וההבנה והידע שלו בנושא, יכולתו לקיים יחסים בינאישיים חיוביים עם בן/בת זוגו ועם ילדיו אם ישנם, יכולתו המוערכת לקיים יחסים בינאישיים טובים עם הילד ועם הורי הילד, יכולתו המוערכת לקיים קשר רציף עם כל הגורמים הלוקחים חלק בטיפול בילד, נכונותו לקבל הכשרה והדרכה ויכולתו לארגן את אורח חייו באופן שיאפשר לו לקבל ילד אליו לאומנה ולהבטיח את טובתו. חלק מהיבטים אלו מעוגנים כיום בהוראות התע"ס<sup>58</sup>.

ההערכה תכלול התייחסות מיוחדת לסוג האומנה ולמאפייני הילדים המתאימים לשהות באומנה אצל האדם נשוא ההערכה (משך האומנה, אומנות ייחודיות). הזנת נתונים אלו למאגר הרישוי תקל על ביצוע התאמות בין צרכים למענים בבחירת האומן עבור כל ילד מסוים.

### סעיף 89 – הודעה על שינוי

סעיף זה מעגן מענה למציאות שבמסגרתה אנשים עוברים שינויים הקשורים בהם ובנסיבות חייהם. בהתאם לכך, ככל שאנשים אלו אושרו לשמש אומנים או משמשים אומנים בפועל, מטיל עליהם הסעיף את החובה לעדכן את הממונה על רישוי האומנה על שינויים אלו, כדי שיוכל לבחון השלכתם על הרישיון ולעדכן בהתאמה. השינויים שלגביהם יכול לחול הסעיף הינם שינויים הנוגעים למצב המשפחתי של האומן (כגון: גירושין, פירוד, פטירת בן זוג), למקום מגוריו, למצבו הכלכלי, למצבו הבריאותי וכיו"ב. סעיף 8 לכתב ההתחייבות של משפחות אומנה, המעוגן כיום בתע"ס<sup>59</sup>, קובע בעניין זה הוראה חלקית בלבד שעניינה רק בשינויים הנוגעים למצב המשפחתי של האומנים. ההוראה המופיעה בהצעת החוק רחבה יותר ומבקשת לכסות את מלוא היבטי הרישוי.

### סעיף 90 – ביטול רישיון

סעיף זה מסדיר את הליכי ביטול הרישיון בקובעו חובה של הממונה על הרישוי לבחון הצורך בביטול רישיון כל אימת שקיבל מידע המשליך על הרישיון. מידע שכזה יכול להתייחס לאומן עצמו (התמכרויות, מחלה, עבירות וכיו"ב) או לתנאי חייו (שינוי במקום המגורים, בטיב מסגרת המגורים, במעמד המשפחתי ועוד). הסעיף טעון השלמה באמצעות כללים נוספים שיונתקנו מכוחו על ידי הממונה על רישוי האומנה.

### סעיפים 91-92 – חריגים באומנה ורישיון אומנה חריג

שני סעיפים אלו מכוונים להותיר למערכת פתח לחריגה מבוקרת ומוגבלת בהוראות החוק ביחס לתנאי הכשירות לאומנים ולאומנה. מטרת הסעיפים לאפשר למערכת להעמיד פתרון ראוי לכל ילד, גם באותם מצבים ייחודיים או קיצוניים שמחייבים את המערכת לפתרון יצירתי ופחות שגרת, כדי להבטיח טובתם של ילדים. הסעיפים משלימים זה את זה.

**סעיף 91** עוסק במצבים שבהם בידי אומן המועמד לשמש אומן עבור ילד רישיון תקף ותקין, אלא שמתקיימות נסיבות היוצרות אומנה שאינה עומדת בהוראה מהוראות החוק. כך למשל ייתכן מצב שבו בשל אי הרצון להפריד אחים יקום צורך לאפשר אומנה של יותר מחמישה ילדים. זאת, על אף האמור בסעיף 7 להצעה. כך גם במצבים שבהם יחזיק האומן ברישיון מסוים, אך יתקיים מצב שבמסגרתו יהיה נכון להשאיר עימו ילד באומנה מסוג שונה, לדוגמה אומנים שלא מחזיקים ברישיון לאומנת חירום, המתבקשים לקבל אליהם ילד לאומנה בחירום. הסעיף מסדיר ההליך שיש לעבור על מנת לבחון, ובמידת הצורך אף לאשר אומנה במצב זה.

**סעיף 92** דן באותם מצבים שבהם קיים לכאורה מקום לחרוג מתנאי מתנאי האומנה. כך למשל, במקום שבו מעוניינים להעניק לאומנים רישיון אומנה עוד בטרם עברו הכשרה מוקדמת לתפקיד, בין מחמת שיש להם הכשרה רלבנטית מספקת או מחמת דחיפות שבהשמה המשתלבת עם ידע רחב שלהם בנושא או בשל שילוב נסיבות המאפשר דרך אחרת למלא חסר זה עבורם.

וידוגש, שני הסעיפים מכוונים לכלל ולא לחריג ואין לעשות בהם שימוש תדיר, אלא לשומרם לאותם מצבים ייחודיים המחייבים חריגה כאמור.

### סעיף 93 – אומנה בדיעבד

סעיף זה מכוון למנוע מצבים שבהם ילדים חיים מחוץ לבית הוריהם, בבית אדם אחר, לתקופות ארוכות, ללא כל



בקרה של המערכת על מצבם. הסעיף הולך אחר הרציונל שהנחה את המחוקק בעת ניסוח הוראת סעיף 8 לחוק הפיקוח על המעונות. שם נקבעת חובת מי שמקבל ילד מידי הוריו לתקופה העולה על שלושה חודשים להודיע לפקיד סעד על קבלת הילד ועל שינויים נוספים בהחזקתו או במצבו, אם יחולו לאחריה (לגבי ילדים עם מוגבלויות חלה חובת ההודעה בתוך 7 ימים מעת קבלת הילד). מטרת הסעיף, בדומה למטרת הצעת החוק, להבטיח כי ילדים החיים מחוץ לבית הוריהם יחיו במקום המבטיח את טובתם. ביתר פירוט: מטרתו למנוע השמות פרטיות של ילדים על ידי הוריהם אצל אנשים אחרים, ללא פיקוח והשגחה ראויים מצד המדינה.

בבסיס הסעיף מספר הנחות: ראשית, נקודת המוצא היא כי להורים האחריות הראשונית והיסודית לגדל את ילדיהם. במסגרת אחריותם וחבותם כלפי ילדיהם נהנים הילדים וכן הוריהם מזכות לפרטיות, הכוללת אף את זכותם למניעת התערבות המדינה בפרטיותם. זכות זו נדחית, במקום שבידי המדינה אינדיקציות המורות על אפשרות כי ההורים אינם ממלאים כראוי את חבותם כלפי ילדיהם (אינדיקציות אלו הן למעשה עילות ההתערבות של המדינה בתא המשפחתי ובפרטיות הילד בתוכו, שהגדרתן כיום נעשית בסעיף 2 לחוק הנוער (טיפול והשגחה)). הימצאותו של ילד בבית מי שאינם הוריו יש בה כדי להעלות אפשרות כי הוריו אינם ממלאים בפועל ו/או אינם מסוגלים למלא כלפיו את חבותם. במצב זה מונחת ההנחה שלפיה המדינה מחויבת לבחון, שהמקום שבו שוהה הילד מבטיח את טובתו כראוי. זאת, כנגזרת של חבותה כלפי הילד על-יפי האמנה העומדת ביסוד משולש היחסים שבין הילד, הוריו והמדינה<sup>60</sup>. שהרי, במקום שבו הוריו של הילד אינם ממלאים חבותם כלפיו, על המדינה לסייע להורים במילוי חבותם, ובהיעדר הצלחה או אפשרות לעשות כן, להיכנס בנעליהם ולהבטיח כי טובתו של הילד לא תיפגע.

הסעיף מטיל על פקיד הסעד לבחון את טיב המקום והאנשים שעמם שוהה הילד ולפעול בהתאם לתוצאות הבחינה שקיים. כך, אם נראה לכאורה שטובת הילד להמשיך ולשהות בקרב האנשים שעמם הוא נמצא, על פקיד הסעד להביא עניינו של הילד לדיון בפני ועדת החלטה. מכאן, ממשיך הסעיף וקובע הוראה המתבססת אף היא על מספר הנחות: הסעיף קובע כי אם רצוי המשך שהייתו של הילד עם אותם אנשים, הרי שיש מקום לפתוח בהליכי רישוי לגביהם על מנת שיוכרו כאומנים לכל דבר ועניין. בבסיס קביעה זו ההנחה כי במסגרת חבות המדינה, עליה להבטיח שלא יתקיימו השמות פרטיות של ילדים בסיפורים שלגביהם למדינה אין בקרה או יכולת לוודא כי הן מגשימות את חבותה להבטיח את טובת הילד. כך, כל אדם המבקש שילד שאינו ילדו יגור עימו למשך זמן, חייב להצטייד ברישיון אומן. רק קביעתו כאומן, על הליכי הרישוי שבצידה, מאפשרת למדינה להבטיח כי אותו אדם מסוגל וכשיר לגדל את הילד, וכן לעקוב אחר מצב הילד אצלו לאורך זמן.

סעיף 93 קובע כי כל האמור לעיל יחול אף במצבים שבהם הילד נמצא בקרב קרובי משפחתו. בכך, שונה הסעיף מהוראת סעיף 8 לחוק הפיקוח, הפוטרת מחובת ההודעה על קבלת ילד, את מי שהינו קרוב משפחתו, כמוגדר שם.

החלת סעיף 93 והסדריו על קרובי משפחה משלימה את תפיסת הצעת החוק לגבי גדילת ילדים בקרב קרובי משפחתם, העולה מהוראות סעיף 36 ומפרק י"ח להצעה. ההסבר להחלה זו מובא במסגרת דברי ההסבר לפרק י"ח.

### **באשר ליחס בין סעיף 93 לסעיף 8 לחוק הפיקוח על המעונות ולסעיף 365 לחוק העונשין, התשל"ז – 1977 יובהר:**

סעיף 8 הנזכר קובע חובה החלה על **המקבל את הילד** וקובע כי הפרתה הינה בגדר עבירה.

סעיף 365 לחוק העונשין קובע איסור החל על **ההורים המוסרים את ילדם** למי שאינו הורה או אפטרופסו, בתנאים כמוגדר שם. כאן מכוונת העבירה כלפי ההורים המוסרים.

לכאורה, ניתן היה לטעון כי קביעת האפשרות לאומנה בדיעבד כמוה כהכשרת הפעולה שאותה מבקשים למנוע – היא פעולת מסירת הילד מאת הוריו לידי אדם אחר, פעולה המוגדרת כאמור כעבירה. אלא, שהוראת סעיף 93 אין בה כדי "להכשיר" את המעשים שהביאו למצב שבו נמצא הילד. הוראת סעיף זה עניינה בילד ובמצבו ולא באנשים שהביאוהו למצב זה. משכך, עדיין ניתן לכאורה להעמיד לדין אנשים בצד הגדרתם כאומנים ולהעמיד לדין הורים בצד קביעת תוכנית טיפול של ילדם. בעניין זה יהיה על רשויות התביעה, שלהן מסור שיקול הדעת על העמדה לדין, לשקול אם מתקיימות נסיבות המצדיקות העמדה לדין.

נראה כי סעיף 93 בפועל קובע רתיעה מסוימת מביצוע עבירות אלו בשל ההסדרה של הנסיבות שהן יוצרות באופן שמבטיח את טובת הילד. שכן הסעיף יוצר מצב שבו מי שידווח ייחשף אמנם להתערבות המדינה, אך בצידה יזכה גם בסיועה ובפועל אף בהבטחה טובה יותר של טובת הילד שבו מדובר. מנגד, נכון יהיה לטעון כי במצבים מסוימים יירתעו אנשים מדיווח בשל חשש שלא יוכרו כאומנים ושכתוצאה מכך יוצא הילד נשוא העניין מרשותם. נראה כי המדובר במחיר בלתי נמנע שייתכן ומשולם כיום ממילא, שכן נראה כי כבר כיום לא מתקיימת אכיפה אינטנסיבית של הוראות סעיף 8 וסעיף 365 הנזכרות.

ויובה, בעת ניסוח הסעיף היו מנסחיו ערים לכך כי מתקיימים כיום מצבים שבהם ילד חי מחוץ לבית הוריו לתקופה מסוימת העולה על שלושה חודשים, ואשר במסגרתם נשמרת טובתו. כך למשל במצבים שבהם באופן קצוב וזמני נמנע מן ההורים לטפל בילדם והילד מושם בקרב קרובי משפחה או חברים קרובים המטפלים בו כראוי ושומרים על טובתו, בצד שהוא מקיים קשרים חיוביים ומשמעותיים עם הוריו (תקופת שבתון של ההורים בחו"ל, תקופות שבהם ההורים או אחד מהם עסוקים בטיפול רפואי המונע מהם לשהות בביתם וכיו"ב). יחד עם זאת, חשו מנסחיו ההצעה כי מצבים אלו מהווים מיעוט בקרב יתר המצבים שבהם במסירת הילד על ידי הוריו לאחרים יש כדי לפגוע בטובתו. בשל הנחתם זו העדיפו את הפגיעה המתחייבת אך התחומה בפרטיותם של אנשים שפעלו כראוי בכל הנוגע לטובת ילדיהם, כדי להבטיח את טובתם של מי שנראה כי הינם קבוצה רחבה יותר של ילדים ואת ההגנה עליהם, שנתפסה כגוברת בהקשר זה על זכות הפרטיות של האחרים.

**סוגיה נוספת הדורשת התייחסות בהקשר זה עניינה בהסדר הראוי עבור אותם ילדים החיים מחוץ לבתיהם, במסגרות (במובחן מבקרב אנשים פרטיים).** מנסחי ההצעה התלבטו רבות בשאלת הצורך להחיל את הוראת סעיף 93, כמו גם את הוראת סעיפים 8 לחוק הפיקוח ו-365 לחוק העונשין, על מצבים שבהם ילדים חיים בפנימיות או במסגרות אחרות. לאחר דיון מפורט בנושא קיבלו החלטה שלא להרחיב החלת הסדרים אלו כאמור.

בעניין זה לכאורה ראוי היה מזווית של טובת הילד והסתכלות על הדברים מנקודת מבטו, לקבוע כי גם בעת שהורים מעבירים ילדם לפנימייה או למסגרת אחרת, על דעתם, יש לחייב המסגרת בדיווח ולראות בעשייתם כהתנערות מחבויותיהם כלשון העבירה שבסעיף 365. כמו כן, ראוי היה לקבוע כי מצב זה מחייב בחינה של הרשויות בדבר טובת הילד החי בפנימייה בפועל.

אלא, ששיקולים אחרים הכריעו לאי החלת ההסדרים על אף האמור:

מבחינת טובת הילד – פרק כ"ה להצעה קובע חובת כל מסגרת לפעול לאיתור ילדים בסיכון החיים בקרבה ולפעול לתוכנית טיפול עבורם ולמענה לצורכיהם. בכך, מתייטר למעשה הצורך בדיווח של כל מסגרת מוסדית על ילדים שהגיעו אליה וולונטרית, שכן הילדים שטובתם היא זו שבסיכון לכאורה, יאותרו ויטופלו במסגרת פרק כ"ה להצעה.

היבט נוסף נוגע לטיב פעולת ההורים בעת שליחת ילדיהם לפנימיות וולונטרית: נכון הוא כי יש הורים שנוהגים כך מתוך התנערות מחובותיהם. יחד עם זאת, לא ניתן להתעלם מן ההקשר הישראלי שבמסגרתו שליחת ילדים לפנימיות נתפסה ונתפסת לאורך שנים כדבר חיובי: הן במפעל הציוני והן בקרב המגזר הדתי והחרדי. המדובר בפעולה שכיחה ומקובלת זה שנים. זאת במובחן מגידול ילדים על ידי אנשים פרטיים שאינם הוריהם, פעולה שאינה נתפסת כמקובלת, ושעל-פי רוב תיתפס כמבטאת מצוקה או קושי המצריכים בחינה של היבטיה השונים. היבט זה משליך אף על ההצדקה לפגיעה בזכותם של הילד ושל משפחתו לפרטיות. ככל שאין במעשה של ההורים כדי

להוות אינדיקציה להפרת חבותם כלפי ילדם, אין הצדקה להתערבות של המדינה בתא המשפחתי. מכאן, שאם שליחת ילדים להתחנך במסגרות מחוץ לבית מקובלת ונחשבת בישראל כנורמטיבית, נראה שלא די בה כשלעצמה כדי להוות הצדקה להתערבות בתא המשפחתי.

כמו כן, להבדיל ממסירת הילדים לאנשים פרטיים, שליחת ילדים לפנימיות נעשית לעתים משיקולים לימודיים/חינוכיים ואידיאולוגיים ועל כן מאפייניה כתופעה שונים.

יתרה מכך, השלכות הטלת חובת הודעה על המסגרות הן משמעותיות, שכן מדובר בהיקף רחב של ילדים שלגביהם תידרש המערכת לפעולות שעד היום לא ננקטו על ידה ביחס אליהם.

**לאור האמור, לא כוללת ההצעה המלצה בדבר הרחבת תחולת הסעיפים העונשיים אף על השמת ילדים על ידי הוריהם במסגרות. יחד עם זאת, קיימת חשיבות בהבטחת טובת הילדים אשר הוריהם פועלים כך, ועל כן נקבעו הוראות פרק כ"ה להצעה.**

### **סעיפים 94 ו-95 – תקופת רישיון וחידוש רישיון**

מטרת סעיפים אלו למנוע מצב של שהייה של ילדים בקרב אומנים שאינם בעלי רישיון אומנה תקף כדון, ובאופן מהותי – להבטיח מעקב של המשרד אחר התאמת אנשים אלו לשמש אומנים לאורך זמן. בהתאם לכך, מעגן סעיף 94 את הקביעה שהופיעה עד כה בתקנה 5 לתקנות הפיקוח על מעונות (בקשה לרישיון), תשכ"ה – 1965, ולפיה רישיון אומנה יהא תקף לשנתיים. מלבד קביעה זו מסדיר סעיף זה את הדרך לחידוש רישיון האומנה ואת הסטטוס של אומנים שרישיונם טרם חודש, אך אשר לגביהם נקבע על ידי עובד סוציאלי המטפל בהם שיש מקום לחדשו והרישיון נמצא כבר בתהליכי חידוש. בסופו קובע הסעיף את הצורך לעדכן את מאגר הרישוי בהתאם לתוצאות הליכי חידוש הרישיון. קביעה זו הינה נדבך בהבטחת עדכניותו השוטפת של המאגר, המהווה חלק גדול מערכו.

סעיף 95 קובע את התנאים לחידוש הרישיון וביניהם את הצורך בהערכה של עובד סוציאלי שתשמש בסיס לחידוש הרישיון. קביעה זו היא הכלי המרכזי שמשרת את המעקב המהותי של המשרד אחר התאמת האנשים המבקשים את הארכת הרישיון לשמש אומנים.

## פרק ט"ז – מעמד האומן

פרק זה מעגן לראשונה בישראל בחקיקה ראשית הוראות בדבר מעמדם של אומנים. כאמור, נושא האומנה בכללותו, ופן זה בתוכו, לא הוסדרו עד היום בחקיקה ראשית. מצב זה השליך על יכולתם של האומנים למלא בפועל את מחויבויותיהם ולהחזיק מעמד במשימה הקשה שהוטלה עליהם. בהתאם לכך, מטרת הפרק להסדיר את מעמדם של האומנים מול הגורמים השונים שעמם הם באים במגע בפועלם: הילד, הוריו ורשויות המדינה.

בבסיס עריכת פרק זה עמד הרצון להבטיח מחד את יכולתם של האומנים לנהל חיי יומיום שוטפים וטבעיים ככל שניתן בכל הנוגע לילד אשר שווה אצלם באומנה, ומאידך, הרצון שלא לגרוע מאחריות ומסמכויות ההורים הביולוגיים מעבר למתחייב מנסיבות העניין. היבט זה מוסדר בעיקרו בסעיף 96 להצעה, הן בחלוקת האחריות והסמכויות לגבי הילד בין האומנים להוריו.

כמו כן, עוסק פרק זה בהיבטים נוספים של תפקיד האומנים ומעמדם, במטרה לקדם את איכות הטיפול שניתן לילד על ידם ואת איכות המעקב של המדינה אחר פועלם.

### סעיף 96 – אחריות, חובות וזכויות האומן

סעיף זה תכליתו לקבוע בצורה ברורה ומפורטת את חלוקת האחריות והסמכויות בין האומנים לבין הורי הילד המושם אצלם באומנה. זאת במטרה לאפשר לילד ליהנות מחיים רגילים עד כמה שניתן בעת שהייתו באומנה ולאפשר לאומנים למלא מחויבויותיהם כלפי הילד באופן שוטף ויומיומי, ובדרך שבה יוכלו לעמוד במשימה המורכבת המוטלת על כתפיהם.

בעת ניסוח הסעיף עמדו בפני מנסחיו אפשרויות שונות לביצוע החלוקה, שנבדלו זו מזו בהשלכותיהן על מעמדם, אחריותם וסמכויותיהם של ההורים הביולוגיים. הקושי שניצב לפתחי מנסחי הסעיף נבע מן המתח הקיים בין קשיי התפקוד של ההורים המתקיימים במקביל לרצון לקדם את הקשר בינם לבין ילדם ולשקמם, ככל שהדבר ניתן וטוב עבורו כדי שיוכל ילדם לשוב ולחיות עימם. זאת, אל מול הרצון להעניק לילד בעת שהותו באומנה חלופת בית מלאה המקנה לו חיים יציבים ומלאים, על כל היבטי החיים היומיומיים שמהם נהנה כל ילד בישראל. ההצעה מבקשת להימנע משני תסריטים. האחד, שבמסגרתו ניתנת לאומנים מידה גדולה מאוד של סמכויות המעקרת את תפקיד ההורים ופוגמת במרקם יחסיהם עם ילדם עד כדי פגיעה בסיכויי לשוב לחיק משפחתו. השני, שבמסגרתו נשמרות בידי ההורים כל הסמכויות היומיומיות המאפשרות להם להטיל "וטו" על פעולות והחלטות האומנים, כך שהאומנים אינם יכולים לתפקד בחיי היום יום בכל הנוגע לילד. נוכח האמור, בחרו מנסחי הסעיף שלא לפגוע במעמדם המשפטי של ההורים כאפוטרופסי הילד באופן מקדמי והשאירו סוגיה זו לדיון נפרד, אם וככל שהדבר נדרש בכל הקשר והקשר, כמקובל כיום על-פי הוראות חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות<sup>61</sup>. בהמשך לכך, אף לא מצאו לנכון לקבוע כי יש מקום למנות את האומנים כאפוטרופסים לילד, בין באופן כללי ובין לעניין מסוים. תחת זאת, בחרו בהסדר המעביר חלקים מסוימים וברורים מתפקידי ומסמכויות ההורים לידי האומנים, המתחייבים לשם הבטחת טובת הילד כמפורט מעלה. בנוסף, יצרו הגבלות מפורשות על פעולות שהאומנים אינם מוסמכים לבצע, כדי למנוע ספקות באשר למי היא המשפחה הטבעית של הילד ולמנוע פגיעה בהורים, שאינה מתחייבת מן המצב. יתר על כן, כולל הסעיף מנגנון לפתרון מחלוקות בין האומנים לבין ההורים, ככל שאלו מתהוות.

**ס"ק א' ו'ב' – ס"ק א'** קובע בצורה ברורה את מעמדו של האומן ביחס לילד. קביעה זו משליכה אף על מעמדו ביחס למדינה, המחויבת לפעול ליישום מעמדו של האומן כפי שהוגדר הלכה למעשה ובצורה ראויה ותקינה. הסעיף הולך אחר הנוסח הקבוע בסעיף 1(ב) להצעה לגבי הורי הילדים, בהקנתו לאומן את האחריות, החובה והזכות לטפל בילד שהושם אצלו באומנה. כך, מעביר הסעיף את המסר בדבר תכלית תפקידם של האומנים והיקפו.

<sup>61</sup> בעניין זה ממשכות לחול הוראות חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות ללא כל שינוי, בין היתר בכל הנוגע לשלילת אפוטרופסות, להגבלתה או למינוי אפוטרופוס בנוסף על ההורה.

בהמשך, ולהשלמת התמונה, מעגן הסעיף את קנה המידה הקבוע כיום ביחס להורים בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות<sup>62</sup> בקובעו את חובת האומנים לנהוג כלפי הילד בדרך שהורה מסור היה נוהג בנסיבות העניין ולנהוג בכל עניין לטובת הילד (**ס"ק ב'**). לבסוף, מפנה הסעיף בעניין זה אף להוראות ההסכם שייחתם בין האומן לבין המשרד או מי מטעמו כאמור בסעיף 102 להצעה. בהסכם זה יובאו ביתר פירוט חובות וזכויות האומנים. מכלול חלקי הסעיף מצביע על הרצון שהאומן יעמיד לילד תחליף בית הולם, הקרוב ככל שניתן לבית שבו פועלים הורים מסורים.

**ס"ק ג' – ס"ק (1)** קובע את הכלל, ולפיו, בכפוף לאמור בס"ק (2) בדבר זמן שהיית הילד עם הוריו, לאומן תהיה סמכות לאשר פעולה של הילד שאצלו באומנה ולייצגו בכל עניין, ובלבד שמדובר בעניין מענייני היומיום. כך למשל יוכל האומן לאשר עבור הילד יציאה לטיולים, קבלת תעודה או לבצע פעולה כגון יציאה לביולוי. הדגש הוא על פעולות הנעשות כדבר שבשגרה ושאותן צריך האומן לבצע כדי לאפשר לילד חיים רגילים, שאינם מוגבלים ומותנים בקבלת אישור הוריו. כדי להבטיח בהירות לגבי עניינים מסוימים ולצמצם מחלוקות לגביהם, נקבעה בהצעה רשימה של פעולות שלגביהן מובהר כי האומנים מוסמכים לייצג את הילד או לאשר פעולתו בעניין (התוספת השנייה).

כדי לאפשר לאומנים פעולה יומיומית תקינה וליד יציבות בחייו, הסמכויות המוקנות לאומנים בסעיף זה הינן **בלעדיות**. בעצם הגדרתן כבלעדיות יש כדי לקבוע הסדר חוקי חדש ולפיו בעניינים המפורטים לא נתונה להורים סמכות מקבילה. מצבי מחלוקת בין ההורים לאומנים בנושאים שעליהם חל ס"ק ג' מוסדרים בס"ק ה'.

ס"ק ג' קובע גם את הסייג לכלל – הגבלה על סמכות האומן לעניין מסוים, מכוח צו שיפוטי או מכוח ההסכם עימו, מסייגת את סמכותו הכללית הקבועה בתחילת הסעיף.

ביחס לפעולות המופיעות **בתוספת השנייה** לחוק; התוספת נערכה לאחר בחינה מדוקדקת של שורת פעולות יומיומיות שלגביהן נדרש אחראי על ילד לפעול. מתוך אותה רשימה נבחרו פעולות אשר אופיינו במספר מאפיינים: יומיומיותן, חיוניותן לצורך ניהול אורח חיים שוטף של משפחה רגילה או של ילד באומנה, גבולות השלכתן על חיי הילד באומנה וחשש לאי בהירות באשר לסמכות לבצען.

להשלמת התמונה בעניין זה נקבעה גם התוספת השלישית לחוק, המונה פעולות שלגביהן **לא** מוסמך האומן לאשר פעולה של הילד או לייצגו (תוספת זו נוצרה על-פי ס"ק ו' להלן). רשימה זו כוללת בחלקה נושאים שאזכרו כבר בתוספת השנייה, אך בממד רחב יותר של השלכתם על חיי הילד. כך למשל, כלולה בתוספת השנייה אפשרותם של האומנים להאריך תוקפו של דרכון של ילד השווה אצלם באומנה, אך בתוספת השלישית נאסר עליהם ליתן הסכמה להוצאתו של דרכון. הבחנה זו מבטאת את הרגישות להשלכות אפשריות של הוצאת ילד מהארץ על קשריו עם הוריו ועל עיצוב מהלך חייו, ועל כן הסמכות הראשונית לאישור פעולה זו נתונה להורים בלבד. יחד עם זאת, בצד האמור כלולה ההכרה בכך שאורח החיים של משפחות רבות כיום כולל יציאה מן הארץ למטרות נופש וביולוי, וכי קיים רצון שלא להפלות ולא לעודד הפליית ילד באומנה בנושא זה על פני ילדי האומנים, בעת שהאומנים יצאו כחלק מחייהם השגרתיים מן הארץ כאמור.

בנושא היציאה מן הארץ כשלעצמה נערכה הקבלה דומה בין הסעיפים כך שהותר לאומנים לאשר יציאה לתקופה של עד חודש ימים, שנמצאה כפעילות נופש מקובלת, ונאסר עליהם לאשר יציאה לתקופה העולה על פרק זמן זה (ס"ק (3) לתוספת השנייה וס"ק (4) לתוספת השלישית).

דוגמה נוספת לאמור מתייחסת לאפשרותם של אומנים לאשר טיפול רפואי לילד שאצלם באומנה: כל עוד מדובר בטיפול ובבדיקה שגרתיים – מוסמכים האומנים ליתן הסכמה לעריכתם. אולם כשמדובר בטיפול רפואי בעל אופי מורכב וחמור יותר, קובע ס"ק (9) לתוספת השלישית איסור על האומנים ליתן הסכמה לטיפול זה. במצבי חירום שבהם לא תהיה שהות להשיג את הסכמת ההורים לטיפול, יחולו הוראות סעיפים 13-15 לחוק זכויות החולה, התשנ"ו – 1996 והתוספת לחוק זה הקבועה בצידם.

בנוסף, נקבעו בתוך התוספת השלישית בקורות נוספות המיועדות להבטיח בקרה על פעולות המאשרות על ידי האומנים אשר יש בהן רגישות מיוחדת. כך, לגבי הסכמה לטיפול פסיכולוגי בילד שבאומנה: נושא שכיח יחסית בקרב אוכלוסייה זו וחיוני ביותר לשם הבטחת טובתה. על כן, על אף שעשויות להיות לטיפול שכזה השלכות משמעותיות על חיי הילד, הוחלט לאפשר בעניינו לאומנים ליתן לו הסכמה. זאת, גם מתוך מודעות למצבים שבהם הורים שוללים אפשרות זו מילדם שלא על בסיס טיעונים הנוגעים לטובתו. יחד עם זאת, בשל השלכות טיפול שכזה נקבע בסעיף כי הסכמת האומנים תהא מותנית בכך שהאחראי על הילד בהשמה אישר את הטיפול.

**ס"ק (2)** מתייחס לזמנים שבהם שוהה הילד עם הוריו, החלים בעיקר במועדי חופשות ובביקורים בסופי שבוע. בזמנים אלו מבקשת ההצעה להבטיח את יכולתם של ההורים לפעול לטובת הילד באופן סביר ויומיומי, וזאת בלא שנפגעות היציבות והקביעות המוקנות לילד באומנה. למטרה זו קובע הסעיף חריג לכלל הקבוע בס"ק (1) כך שבעת שהיית הילד עם הוריו כן יהיו הם מוסמכים לאשר פעולות שיבוצעו על ידו ולייצגו, אך זאת רק בכל הנוגע לעניינים הכרוכים בטיפול היומיומי בו, הנדרש במהלך שהותו עימם.

**ס"ק ד'** – בצד הסמכת האומן לאשר פעולות מסוימות עבור הילד קובע סעיף זה את חובתו ליידע הורי הילד מראש על כוונתו לנקוט פעולות אלו לגבי ילדם. זאת, כחלק מן המגמה המתבטאת בהצעה בדבר שמירה או יצירה של מעורבות הורי הילד בחייו, והשתתפותם בהם, וכאזון נוסף במתח שהוצג לעיל.

הנושאים שלגביהם קיימת חובת יידוע כאמור נתפסו כנושאים בעלי פוטנציאל לרגישות מיוחדת עבור ההורים או כנושאים מרכזיים בחיי הילד, ומכאן חובת היידוע. הסעיף מותיר גם שיקול דעת לקבוע בהסכם עם האומנים נושאים נוספים שיידרשו יידוע של ההורים, מתוקף נסיבות ייחודיות של האומנים, ההורים או של ילדם.

**ס"ק ה'** – סעיף זה קובע מנגנון ליישוב מחלוקות בין אומנים לבין הורים לגבי הפעלה של סמכות האומן לייצג או לאשר פעולה של ילד על-פי ס"ק ג'. הואיל וס"ק ג' לא דרש אישור של ההורים להפעלת סמכות האומנים, וס"ק ד' דרש את יידועם בהקשרים מסוימים, הונחה אפשרות שבהקשרים אלו, ובהקשרים אחרים שלגביהם יהיו ההורים מיודעים או מעורבים, תתעורר מחלוקת בין שני הצדדים. במצב זה על אף ההסמכה החוקית הקיימת לאומנים לפעול, ראו מנסחי ההצעה חשיבות בהעמדת מנגנון אופרטיבי ליישוב המחלוקת. זאת, על בסיס ההנחה בדבר חשיבות קיומם של קשרים טובים ככל שניתן בין האומנים וההורים, ועל מנת לאפשר לאומנים למלא תפקידם כראוי ולהבטיח את טובת הילד.

המנגנון הקבוע בסעיף מדורג, ונותן ראשית מעמד לאחראי על הילד בהשמה לנסות וליישב את המחלוקת, ובהיעדר הצלחה אף להכריע בה. האחראי על הילד בהשמה נתפס כדמות שאמורה להיות קרובה לילד ומרכזית מבין הדמויות במערך הרווחה בחייו, ואשר עיקר מעייניה בילד ולא באינטרסים צדדיים לאלו שלו, ומכאן חשיבות מתן ההכרעה דווקא לו. יחד עם זאת, במצב שבו ההורים או האומנים מעוניינים לחלוק על הכרעתו, קובע הסעיף אפשרות לדיון נוסף בעניין על ידי גורם שאינו מעורב בעניין באופן ישיר כמו האחראי על הילד בהשמה, הוא המפקח הארצי על ההשמה או מי מטעמו. בעניין זה מצופה שרוב רובן של המחלוקות יפתרו בסיועו של האחראי על הילד בהשמה, וכי רק מקרים חריגים יובאו לעיונו של המפקח, ולא ייעשה שימוש באפשרות זו כדבר שבשגרה, באופן שיטיל עומס שהמערכת לא תוכל לעמוד בו. ויודגש, אמת המידה להכרעה בכל מחלוקת ממין אלו שבנדון צריכה להיות טובתו של הילד והיא בלבד. בהתאם לכך, הבאת המחלוקת לדיון בפני המפקח הארצי תידרש להתבסס על טענות המצביעות על כך שההחלטה של האחראי על הילד בהשמה אינה מתיישבת עם טובת הילד. רק אם קיים מגוון החלטות אפשריות המקדמות כולן את טובת הילד באותה המידה, יוכלו ההורים או האומנים לטעון טענות בהתבסס על האינטרסים שלהם עצמם. מלבד זאת, יוכלו להעלות טענות הנוגעות להליך קבלת ההחלטות.

בהקשר זה ראוי להזכיר את החשיבות ליישם את עיקרון ההשתתפות בהליך יישוב המחלוקת, על מנת שרצון הילד בעניין הנדון יקבל ביטוי, והכל בדרך ובאופן התואמים את טובתו.

**ס"ק ו'** – סעיף זה קובע את רשימת הנושאים שלגביהם לא יהיה האומן מוסמך לייצג את הילד או לאשר פעולות שערך בעניינם (אלו מפורטות בתוספת השלישית). המדובר ברשימה של פעולות אשר על-פי החוק כיום נתונה בעניין סמכות להורים בלבד, ומנסחי ההצעה לא מצאו לנכון לגרוע מסמכותם זו. כמו כן, קובע הסעיף את

סמכותה של ועדת החלטה להוסיף על הרשימה פעולות נוספות שאותן לא יוכלו האומנים לבצע כאמור, על אף האמור בס"ק ג'.

**ס"ק ז' –** סעיף זה בא להבהיר, למען הסר ספק, כי אין בהסדרים הקבועים בסעיף 96 בכללותו כדי לגרוע מאחריותו, מסמכויותיו, מחובותיו ומזכויותיו של אומן שנתמנה כאפוטרופוס לילד.

### סעיף 97 – אמצעי משמעת

סעיף זה מבקש להפנות זרקור מיוחד לאחד מן ההיבטים הנוגעים לאחריות האומנים ובהקבלה, לאחת מן המגבלות המוטלות על סמכותם. הסיבה להפניית זרקור מיוחד זה טמונה בחשיבות העלאת המודעות לאיסור הקיים בכל הנוגע לענישה גופנית, נפשית ומשפילה של ילדים, נוכח המציאות הקיימת שבמסגרתה עדיין מתקיימת תופעה זו. כמו כן, הפניית הזרקור נעשית על רקע ההשלכה המשמעותית שיש לענישה גופנית על ילדים והרצון למנוע את הנזקים הנובעים ממנה.

מטרת סעיף זה להבטיח כי לא יינקטו כלפי ילדים באומנה עונשים גופניים, עונשים נפשיים או עונשים משפילים אחרים. בעניין זה מפנה הסעיף להוראות סעיף 141 להצעה הקובעת בצורה מפורטת יותר איסור זה. הסעיף מיישם את הוראת סעיף 9 להצעה, הקובעת את זכותו של ילד להגנה לרבות מפני ענישה כאמור, ולהשלמת התמונה מומלץ לעיין גם בדברי ההסבר לסעיף שם.

בעניין זה נמצאות מסגרות האומנה בתווך, בין המסגרת המשפחתית לבין מסגרות החינוך, בהיותן מסגרות בעלות דפוס משפחתי מחד, ומאידך, בהיות האומנים פועלים בהן, מטעם ומכוח הסמכה של המדינה לפעולתם. ככאלו, כפופים האומנים לסטנדרטים שהציבה המדינה בתחום זה, בשני ההקשרים הנזכרים.

### סעיף 98 – מעמד אומנים בדיונים ובהליכים

סעיף זה מביא עימו שינוי משמעותי ביחס למצב כיום. כיום, לאומנים על-פי רוב אין מעמד רשמי בדיונים ובהליכים בענייניו של הילד. מצב זה נתפס כבלתי טבעי ואף כלא רצוי, בהתחשב ביחסים הייחודיים הקרובים שבין האומנים לילד, יחסים שאותם מבקשת המדינה לעודד. הסעיף מבטא את ההכרה בהיות האומנים דמויות משמעותיות בחייו של ילד השווה אצלם באומנה. לכן, עליהם לקחת חלק בדיונים ובהליכים הנוגעים לילד ומשליכים על עיצוב חייו. לעתים קרובות האומנים הינם הדמויות המרכזיות בחייו של הילד, הנמצאות עימו ביחסי קרבה, אהבה ודאגה הדוקים. משכך, טובתו של הילד שיינתן להם מקום בהליכים ובדיונים בעניינו.

הסעיף מסייג מעורבותם זו של האומנים במינימום של זמן שהייה של הילד עימם (שנה ומעלה) או במשך השהייה המתוכנן מלכתחילה (אומנה ארוכת טווח), וכן באותם סייגים המוטלים בהצעה על השתתפותם של הורים בדיונים בענייניו של ילדם, שבמרכזם ניצבת טובת הילד (הסייגים הקבועים בסעיף 27(ג)(2)).

תחולת הסעיף רחבה הואיל והוא אינו מגביל עצמו להליכים במסגרת מערכת הרווחה, וחל על כל דיון מינהלי או שיפוטי בענייניו של הילד. כך למשל יהיה האומן רשאי להשתתף בדיון בעניינו של הילד בוועדת השמה מכוח חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח – 1988.

וידוגש, אין סעיף זה בא לגרוע מזכותם של ההורים על-פי כל דין להשתתף בדיונים בעניינו של ילדם, ככל שזכות זו נתונה להם.

### סעיף 99 – הגבלת סמכויות של האומן

סעיף זה מבקש לרכז בצורה מסודרת וברורה את כל הדרכים להגבלת סמכויותיו של האומן על-פי ההצעה, כמפורט בו. הסעיף מעניק מעמד לכל אדם (הילד עצמו, קרוב משפחה של הילד, הוריו, איש מקצוע המכיר את הילד, את הוריו או את האומנים, ואחרים) ליזום הליך להגבלת סמכות של אומן לעניין מסוים, באמצעות פנייה לממונה על הרישוי, שיחליט בעניין. הסעיף מונה בין היתר את האפשרות להגבלת סמכויות האומן מכוח צו שיפוטי שניתן לגביו בעניין זה. מצב זה ייתכן למשל בעת מתן צו לאומנה ארוכת טווח וכן בעת קיום הליכים לפי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות לגבי הקניית אפוטרופסות לאומנים.

## סעיף 100 – שיתוף בין אומנים

הואיל והתא המשפחתי באומנה מורכב על-פי רוב משני בני זוג, והואיל ואלו נדרשים לפעול בכל הנוגע לילד שאצלם באומנה במידה רבה בדומה לפעולת הורים כלפי ילדם, מצאו לנכון מנסחי ההצעה לעגן הוראה הדומה להוראת סעיף 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות החלה על הורים. הסעיף מנוסח בהתבסס על הוראה זו, בשינויים המחויבים, ונועד להעמיד עבור ילד באומנה מערכת יחסים בין האומנים לבין עצמם, ביחס אליו, הדומה באופייה לזו שמעמידים הורים לילדם.

## סעיף 101 – תשלומים לאומנים

התשלומים לאומנים הינם תנאי הכרחי להבטחת טובת הילדים השוהים באומנה. שכן, חלק חשוב מזכויות הילדים ומן המענים לצורכיהם כרוך בעלות כספית. מכאן, שהעמדת תשלומים בשיעור ובעיתוי הולמים הינה תנאי להבטחת זכויותיו של הילד להתפתחות, לתנאי חיים הולמים ועוד.

על אף ההסדרה המפורטת הקיימת לנושא זה בהוראות התע"ס, נושא התשלומים לאומנים הינו נושא מורכב וכאוב, בשל העול שהוא מטיל על מי שאנו מבקשים שיהא נתון כל כולו לטיפול בילד<sup>63</sup>. מורכבות נושא זה נעוצה במספר היבטים: שיעור התשלומים, סדרי העברתם לאומנים ומנגנון קביעתם. כך למשל, אומנים מעלים לא פעם טענות על עיכובים בהעברת כספים אליהם. כמו כן, קיימת מורכבות בקביעת מנגנון קביעת החזרי התשלומים ומנגנון ביצועם הלכה למעשה.

על אף האמור, לא נראה היה למנסחי הצעת החוק שנכון לפתור בעיות אלו במסגרת חקיקה ראשית. נכון יותר היה לדעתם לקיים דיונים מקצועיים בעניין עם הגורמים המתאימים ולהסדירו בתקנות או לעדכן בעניינו את ההנחיות הפנימיות הקיימות כיום בנושא.

יחד עם זאת, ביקשו מנסחי ההצעה להבטיח כי המשרד יפעל לכך שהיקף התשלומים ועיתוי תשלומם יהיה בהתאמה לצרכים העולים מן הטיפול בילד אשר באומנה, וימנעו צורך של האומנים לשאת בעצמם בהוצאות הכרוכות בטיפול בילד. שכן, האומנים אינם נדרשים במסגרת תפקידם או כתנאי לו להעמיד מקורות כלכליים עצמאיים למימון הוצאות האומנה, ועל כן אין להטיל עליהם, גם לא בדיעבד, לשאת בהוצאות אלו. בהקשר זה ראוי גם להזכיר כי האומנים אינם עובדי המשרד ואינם משתכרים בגין תפקידם כאומנים. במצב זה ראוי ביתר שאת שלא להכביד עליהם הוצאות.

בהתאם לאמור, נקבע סעיף 101 שתכליתו לעגן את חובתו הכללית והיסודית של המשרד להעמיד עבור האומנים תשלומים אשר יאפשרו להם לספק את צרכי הילד אשר אצלם באומנה ולהבטיח את טובתו. למטרה זו על המשרד לבחון את היקף התשלומים אל מול הצרכים, את עיתויים וכן את השימוש במקדמות המצמצם תקופות שבהן נאלצים האומנים לספוג על חשבונם הוצאות בגין הילד שאצלם באומנה. הסעיף מבקש לחייב את המשרד לקבוע בצורה ברורה הוראות אשר יישמו הלכה למעשה את האמור בו: שהתשלומים שיינתנו לאומנים בגין הוצאות שהוציאו עבור ילד שאצלם באומנה יהיו כאלו המכסים את **כל** ההוצאות המתחייבות במסגרת הבטחת טובתו, וינתנו בעיתוי שיאפשר לאומנים לעמוד בתפקידם בהתאם להוראות החוק. בהתאם לכך, עיכוב בהעברת התשלומים או העברת חלקים מהם בלבד יהווה הפרה של המדינה את הוראות החוק. בעניין זה מוטלת על המשרד חובה מכוח סעיף 27 לאמנה לסייע לאומנים לממש את זכותו של הילד לרמת חיים ההולמת את התפתחותו. חובת המדינה בהקשר זה יכולה להיגזר גם מחובת הסיוע לילד שנשללה סביבתו המשפחתית, המוטלת עליה בסעיף 20 לאמנה.

<sup>63</sup> תע"ס הטיפול במשפחות אומנה, לעיל ה"ש 37, סעיפים 12-13, בעמ' 22-16.



### סעיף 102 – הסכם עם האומן

הוראות התע"ס<sup>64</sup> מעגנות כיום את חובת האומנים לחתום על כתב התחייבות בנוגע לאומנת הילד שקיבלו מאת המשרד לשמש עבורו כאומנים. סעיף 102 מבקש לשנות מציאות זו בכמה היבטים: ראשית, קובע הסעיף כי עם האומנים יחתם הסכם ולא כתב התחייבות. משמעות הדבר הינה, כי יחתם עימם מסמך דו צדדי, המעגן את חבוייתיהם כמו גם את זכויותיהם אל מול המשרד או מי מטעמו, ומנגד את חובות המשרד כלפיהם (תשלומים, הכשרה והדרכה וכיו"ב) וככל שיהיה עניין בכך, אף את סמכויותיו כגון בתחום הפיקוח. בעניין זה קיימת חשיבות בעיגון היחסים הדו סטריים שבין המשרד לאומנים, שכן קיימת חשיבות שהמשרד יקיים חבוייתו כלפי האומנים וכן קיימת חשיבות לעצם ההצהרה בדבר הדו סטריות של מערכת היחסים לשם קידומה. הסעיף מותיר מקום לכך שההסכם יחתם עם גורם מטעם המשרד כהגדרתו בהצעה – בין אם הרשות המקומית ובין אם העמותות המשמשות כגורם מפעיל של מרבית האומנים כיום.

שנית, הסכם זה הינו מסמך בעל חשיבות בהכוננת האומנים בפועלם ובהבהרת נתונים שונים הנוגעים לכל הצדדים המעורבים ולמאפייני הילד, לצרכיו ולזכויותיו. בהתאם לכך מומלץ כי ההסכם שנוסחו יעוגן בתקנות יכלול התייחסות מפורטת יותר להיבטים אלו, בהתאם להוראות הצעת החוק. כך מומלץ כי יפורטו בהסכם חובות האומנים לגבי תחומי החיים השונים של הילד, וכן כלפי המשרד כגון חובות בתחום התייעוד, הדיווח וכיו"ב. בנוסף, מומלץ כי יכלול בהסכם מקום להתייחסות שתוסף בו באשר למאפייני הילד, לצרכיו הייחודיים, ולפרטים נוספים המעוגנים בתוכנית הטיפול של הילד. כן מומלץ לשקול לצרף להסכם את תוכנית הטיפול של הילד או חלקים ממנה שייסיעו לאומנים במילוי תפקידם.

על מנת להבטיח שאומנים המקבלים לידם ילד יהיו מודעים למכלול אחריותם וחובותם כלפיו, כמו גם להיבטים נוספים הכרוכים בטיפול בו, ויסכימו להם מתוך מודעות זו, קובע הסעיף את החובה לחתום עימם על ההסכם **בטרם יושם הילד עימם (ס"ק ג')**.

באשר לתקופת ההסכם, מבקשת ההצעה למנוע מצבים של השמה שאין בצידה הסכם תקף. מכאן הקביעה **בס"ק ד'** ולפיה תקופת תוקפו של ההסכם תהיה על-פי משך ההשמה המתוכנן לילד בהתאם לתוכנית הטיפול שלו, ותשונה במידת הצורך על-פי שינויים שיערכו, אם ייערכו, בתוכנית הטיפול. נושא זה בעל חשיבות מיוחדת גם בשל הרצון למנוע מצב שבו אומנים אינם מודעים לתקופת ההשמה או מבקשים להתעלם ממנה, ופועלים ליצירת התקשרות עם הילד שאינה תואמת את משך ההשמה המתוכנן עבורו אצלם.

בהוראות ההסכם שייחתם עם האומנים מומלץ לעגן התייחסות לחבותם של האומנים לדווח על שינוי נסיבות שיש בו כדי להשליך על אומנתם לילד הנמצא אצלם באומנה. הכוונה לשינוי נסיבות שאין בו בהכרח כדי להשליך על עצם רישיונם לשמש כאומנים (עניין אשר בו עוסק סעיף 89 להצעה) אלא רק על אומנתם לילד המסוים.

### סעיף 103 – הכשרה והדרכה

ההכשרה וההדרכה מהוות כלי מרכזי לקידום איכות הטיפול של האומנים בילד השוהה אצלם באומנה ומכאן חשיבותן. כיום נראה כי תחום זה עדיין אינו מפותח דיו וכי קיים מקום להגביר את פיתוחו ואת השימוש בו. בעניין זה מחויב המשרד אף להשקיע ביצירת הכשרות והדרכות השמות דגש על משתנים הנוגעים לאומנות ייחודיות.

סעיף זה מטרתו להבטיח קיומן בפועל של הכשרות והדרכות לאומנים בשני מישורים: באמצעות חיוב האומנים לקחת חלק בהכשרות ובהדרכות שיועמדו לרשותם ובאמצעות חיובה המשתמע של המדינה להעמיד הכשרות והדרכות אלו. כאשר מדובר באומנים כוללת הכשרתם והדרכתם בין היתר את הכנתם לתפקידם, את ליוויים לאורך ביצועו, וכן העמדת ייעוץ שוטף עבורם במהלכו. תחום זה של הליווי השוטף בוצע עד היום על ידי מנחי האומנה, אך ההצעה מותירה שיקול דעת לגבי הגורם אשר יעסוק בו ואינה מכריעה בעניין. חבות המשרד לביצוע הכשרות

<sup>64</sup> שם, נספח ד' – "כתב התחייבות של משפחות אומנה".

והדרכות מעוגנת מפורשות גם בסעיף 82(א)(3) להצעה. להשלמת חבות זו של האומנים קובעים סעיפים 87(י) ו-95(ב) את ההכשרה וההדרכה כתנאי לקבלת רישיון אומנה וכתנאי לחידושו.

### סעיף 104 – ערר

בסעיף זה מבקשת הצעת החוק לקבוע את זכותם של אומנים או של מועמדים לאומנה לערור על החלטות בעניינם. זאת במסגרת הגשמת זכותם להליך הוגן ובמסגרת אמצעים סבירים שהמערכת נוקטת כדי לקיים בקרה על פעולתה, באמצעות בחינת החלטותיה בדרג נוסף.

הסעיף אינו נכנס לגדרי מבנה הערר והליכיו ומוותר שיקול דעת לשר לקבוע מהו הפורום הנכון לדון בערר זה. כיום קובעות תקנות 10<sup>8</sup> לתקנות הפיקוח על המעונות (בקשה לרשיון) את זכותו של מבקש רישיון להגיש בקשה לעיון מחודש בהודעה על החלטה בבקשתו לשר העבודה והרווחה, שהסמיך בעניין זה ועדה המוגדרת שם. כן קובע סעיף 6א' לחוק הפיקוח על המעונות את זכותו של מנהל מעון, שהשר הודיע לו על ביטול רישיונו וסגירת מעונו, לערור על החלטת השר בפני בית משפט השלום. מומלץ ליצור בעניין זה הסדר מסודר שיתייחס למגוון סוגי העררים תוך תיאום ביניהם. בעניין זה ראוי לבחון גם את ההתאמה לערר שייקבע בנוגע לרישיון לפנימייה, על-פי סעיף 128 להצעה.

### סעיף 105 – מידע וסודיות לאומנים ולבני משפחתם

סעיף זה מטרתו לעגן שני היבטים העוסקים במידע הנמסר לאומנים:

ראשית, את חובת המדינה להעמיד לרשות האומנים מידע מלא ומספק שיאפשר להם למלא בצורה ראויה את תפקידם באופן התואם את טובת הילד.

שנית, את ההבטחה המקסימלית של פרטיות הילד ובני משפחתו, במסגרת מימוש חובת המדינה להעביר מידע לאומנים כאמור.

בין שני היבטים מתקיים מתח בהיותם מנוגדים: כל העברה של מידע לאומנים מלווה בהפרה של זכות הפרטיות של הילד או של הוריו ויתר בני משפחתו. מנגד, ללא המידע, לא יוכלו האומנים להגשים את מכלול זכויות הילד, צרכיו והאינטרסים שלו. כך, שמלאכת מסירת המידע מחייבת איזון בין הזכויות והאינטרסים השונים של הילד ושל הוריו ובני משפחתו.

**באשר להיבט הראשון הנוגע למידע שיימסר לאומנים:** כיום, נושא המידע אשר נמסר לאומנים מוסדר במשפט קצר בהוראות התע"ס הקובע: **"יידוע המשפחה האומנת לגבי מצב הילד ומשפחתו הביולוגית והתוכנית הטיפולית שנקבעה בוועדת החלטה"**<sup>65</sup>. כמו כן קיימת חוברת "מידע להורים אומנים" אשר הופקה על ידי המשרד ואשר מיועדת ליישום החובה הקבועה בתע"ס בעניין. ככל שחוברת זו אכן מגיעה בפועל לכל אומן ואומן, הרי שהיא מקדמת יישום חבות זו.

הצעת החוק מבקשת להסדיר בצורה מפורשת ומפורטת יותר את העקרונות הנדרשים להנחות את הטיפול בסוגיה זו.

בעניין זה קובע סעיף 105 את אחריותו של העובד הסוציאלי המטפל באומנים להעמיד לרשותם מידע זה. כמובן, שעל מנת שמידע זה יהיה בידו עליו להיות בקשר עם גורמים נוספים, וביניהם האחראי על הילד בהשמה, וכן עליו להיות מעודכן במידע רלבנטי שעלה בדיוני ועדת ההחלטה או המצוי בתוכנית הטיפול של הילד.

את המידע יש להעמיד לרשות האומנים **בטרם** השמת ילד שנקבע לגביו כי יושם אצלם באומנה, וככל שניתן אף בטרם חתימתם על ההסכם עם המשרד. זאת, כדי להבטיח את טובתו וכן כדי להבטיח שחתימתם על ההסכם תיעשה מתוך מודעות אמיתית למצופה להם ומהם, ואת הסכמתם האמיתית לכך.

<sup>65</sup> תע"ס הטיפול במשפחות אומנה, לעיל ה"ש 37, סעיף 7.11, בעמ' 12.

**באשר להיבט השני הנוגע לפגיעה בזכות הפרטיות של הורו הילד ובני משפחתו:** הקביעה בהצעה באשר לרכיבי המידע שיש למסור לאומנים התבססה על העיקרון של יצירת ההפרה המינימלית הנדרשת של פרטיות הורו הילד ובני משפחתו, במסגרת ההבטחה המקסימלית של טובת הילד וההגנה על האומנים. כלומר: המידע אשר יימסר לאומנים יהיה **כל** המידע החיוני לשם הבטחת טובת הילד אצל האומנים ולשם הגנתם, **ורק** מידע זה. זהו למעשה האיזון בין שני ההיבטים שתוארו מעלה.

רכיבי המידע שאותם יש למסור לאומנים מתייחסים לכל מידע הדרוש לשם הטיפול בילד ושמירת טובתו, לרבות מידע על אודות הוריו ובני משפחתו אשר חיוני לשם התוויית מערכת היחסים עימם או לשם הבנת מצב ילדם והתוויית הטיפול בו. כמו כן מתייחס הסעיף למידע על אודות משפחתו, הנדרש לשם הגנת האומנים ובני משפחתם. כאן תכלית המידע להגן על האומנים ולפיכך מדובר במידע אחר, כגון מידע על אודות עבר פלילי בעבר או בהווה שעשוי לסכנם, מידע על מחלות מדבקות וכו'.

**באשר לפגיעה בפרטיותו של הילד:** סוגיית העברת המידע לאומנים מחייבת מיסודה פגיעה בזכותו של הילד לפרטיות. על אף שפגיעה זו בזכותו בלתי נמנעת, חשובה מודעותם של הגורמים המעורבים במסירת המידע לקיומה, ורגישותם לצמצום הפגיעה ככל שניתן. כך למשל, מתן הסבר לילד על הסיבות למסירת המידע או על טיב המידע שמועבר, ולעתים אף יצירת מעורבותו הפעילה בהכנת המידע (למשל, במסגרת מילוי הפרטים בחוברת שהופקה על ידי המשרד הכוללת מידע אישי רב עליו), יכולה לצמצם את הפרת פרטיותו, בהקשרים מסוימים להקנות לו תחושה טובה יותר ביחס להעברת המידע ותחושה של כבוד כלפיו כתוצאה מעצם ראיית הצורך להסביר לו על אודות העניין ולאפשר את השתתפותו בגיבוש היקף וטיב המידע שיימסר.

הסעיף קובע גם את חובת האומנים לשמור בסוד כל מידע על אודות הילד ובני משפחתו המצוי בידם, למעט כאשר חשיפתו נדרשת לשם מילוי חבותם כלפי הילד. כך, ניתנת הגנה נוספת לזכות הפרטיות של הילד, של הוריו ושל יתר בני משפחתו. בעניין זה מורחבת ההגבלה אף על בני המשפחה של האומנים. נושא הסודיות מעוגן כיום בהוראות התע"ס במסגרת הוראה 15 לכתב ההתחייבות שעליו אמורים האומנים לחתום<sup>66</sup>. בעניין זה מרחיבה ההצעה על האמור שם ומעלה את האיסור, לאור חשיבותו, לדרגה של חקיקה ראשית.



## חלק IV – אומנות ייחודיות

בחלק זה מתייחסת ההצעה לשלושה סוגים ייחודיים של אומנה. מטרת החלק להאיר היבטים ייחודיים הנוגעים לאומנות אלו.

**פרק י"ז** עניינו בסוג חדש של אומנה הוא האומנה ארוכת הטווח. בעניין זה מביאה עימה ההצעה בשורה חדשה, המבטאת יישום חדש לעיקרון היציבות בחיי הילדים, בצד הסדרה של מצבים המתרחשים כיום במציאות, שלא בהכרח מתוך כוונה ותכנון.

**פרק י"ח** מסדיר את נושא אומנת הקרובים. גם כאן, המדובר במצב המתקיים כיום בפועל, אלא שההצעה מבקשת להסדירו. במסגרת הסדרתו מיישמת ההצעה עקרונות ומגמות המעוגנים לכל אורך ההצעה.

**פרק י"ט** מסדיר את סוגיית אומנת החירום.

### סעיף 106 – תחולת החוק על אומנות ייחודיות

למען הסר ספק מבקש סעיף זה להבהיר כי מלבד ההסדרים הייחודיים הקבועים בפרק זה, יתר הוראות החוק המתייחסות לאומנה חלות על אומנות אלו במלואן.

## פרק י"ז – אומנה ארוכת טווח

בפרק זה מעגנת ההצעה הסדר חדש של אומנה. תכליתו של ההסדר לאפשר לילדים שלגביהם נראה כי לא קיימת סבירות גבוהה של שובם לבתיהם, ואשר נקבעה לגביהם החלטה בדבר הצורך להוציאם מבתיהם ולקבוע את השמתם במסגרת של השמה חוץ ביתית, השמה במסגרת אשר תקנה להם יציבות ורציפות במסגרת תא משפחתי. זאת, בין היתר, כביטוי למגמת ההצעה לעודד השמה במסגרות משפחתיות כאמור בסעיף 36 להצעה ולקדם יציבות ורציפות בחיי הילד כאמור בסעיף 12 לה. כלומר, נקודת המוצא להתבוננות בהסדר זה הינה כי אנו דנים במציאת חלופת בית עבור ילדים אשר כבר נתקבלה לגביהם החלטה שלא יוכלו לשוב או להישאר בבתיהם בעתיד הנראה לעין ושדרושה להם על כן מסגרת של השמה חוץ ביתית. הווה אומר כי מסיבות אלו ואחרות נשללה לגביהם חלופה של אימוץ, שכן אימוץ אינו בבחינת "השמה חוץ ביתית". בנוסף, משמעות הדבר היא כי נבחרה עבורם האומנה כמסגרת השמה הרצויה עבורם, ובמתחם מסגרות האומנה האפשריות עבורם הוחלט על השמתם באומנה ארוכת טווח.

העמדתה בחוק של חלופת אומנה חדשה שכזו נועדה ליתן מענה לצורך בשטח שאותו זיהו מנסחי ההצעה. המדובר בצורך של אותם ילדים אשר שהו באומנה משך שנים רבות, בלא ששהייתם הארוכה באומנה תוכננה מלכתחילה או שזכתה לבקרה הולמת, ובלא בהירות לגבי השמתם בה או קביעות לגביה. לגבי חלק מן הילדים מצב זה יכול אולי להימנע, אך לגבי חלקם האחר המדובר במצב שניתן לצפייה מלכתחילה, וראוי לקדם את ניסיונה של המערכת לצפותו כאמור ולפעול תוך התאמה להערכות באשר למשך ההשמה הצפוי. בקרב ילדים אלו יש הנזקקים מלכתחילה לחלופת בית ארוכת טווח, ואשר ממגוון סיבות שיפורטו בהמשך, אין באפשרותם או שאין זה מטובתם להיות מאומצים. עבור אלו מיועדת האומנה ארוכת הטווח.

ייחודה של האומנה ארוכת הטווח הוא במשכה הארוך, הנקבע בה מלכתחילה או במהלך תקופת השמה של ילד. לקביעת משכה מלבד השלכתו הפורמלית השלכה מהותית רבה. הידיעה של משפחת הילד, של משפחת האומנים ושל הילד עצמו שמשפחת האומנה תהיה ביתו עד הגיעו לבגרות משליכה על תחושת הקביעות והרציפות, על תחושת השייכות ועל מקומו של הילד במערכת המשפחתית של האומנה.

אחת מהשלכותיה המרכזיות של מסגרת השמה זו היא בהתווייתה את יחסה של המערכת לנושא שיקום ההורים והעבודה עימם לקראת חזרת ילדם לביתם. בחירה בסידור של אומנה ארוכת טווח מניחה ביסודה כי לא נראה שיש סיכוי לשובו של הילד לבית הוריו ועל כן כי מאמצי המערכת בעת קביעתה יופנו לשניים: לתא המשפחתי של האומנים שבו נמצא הילד ולשמירת קשריו של הילד עם הוריו ככל שהדבר אפשרי ותואם את טובתו. זוהי אחת מנקודות השוני המרכזיות שבין מסגרת השמה זו לכל המסגרות האחרות שלגביהן תתקיים עליפי רוב מחויבות המערכת לעבודה עם ההורים לקראת שובו של ילדם לביתם, בעוד שבאומנה ארוכת טווח העבודה עם ההורים תתמקד במטרות אחרות הנובעות מן הקביעות הצפויה בהשמה.

לאור המשמעות החשובה שיש לקביעה שילד מיועד לשהות עד לבגרותו שלא בבית משפחתו, מצאו מנסחי ההצעה לנכון לחייב החלטה של בית משפט לצורך אישור השמה זו, אף אם היא מבוצעת בהסכמת הוריו. החלטה זו מדגישה את המשמעות של יציבות ההשמה בכך שהיא הופכת שינוי של החלטה למהלך מורכב בהרבה מזה הנדרש לשם שינוי של השמה חוץ ביתית אחרת.

**אומנה ארוכת טווח אמורה להישקל כחלופה להשמה כל אימת שוועדת החלטה קבעה לגבי ילד שיש להוציאו מביתו, וכי חלופת השמה של אומנה מתאימה עבורו.** כלומר, אין המדובר בחלופה שיורית שיש לבחנה רק לאחר שנשללו כל החלופות האחרות, אלא כחלופה העומדת בשורה אחת עם יתר חלופות ההשמה. ככזו, ניתן לשקול חלופה זו בעת הוצאתו הראשונית של ילד מביתו, או במסגרת דיונים תקופתיים לגביו ובשל שינוי נסיבות המצדיק שינוי באופי מסגרת ההשמה שבה הוא שוהה.

בחירה בחלופה זו תיתכן במגוון מצבים שהמשותף להם הוא הסבירות כי הילד לא יוכל לשוב לביתו בעתיד הנראה לעין. בין אלו ניתן למנות מגוון מצבים כגון:

**מצבים הקשורים במאפייני הילד:** הילד אינו יכול לשוב לחיק משפחתו ומאפייניו הם כאלו המונעים את אימוצו ולילד דרוש סידור ארוך טווח (מחמת: גיל מבוגר יחסית, דתו של הילד מונעת את אימוצו, מוגבלות, מום או מטען גנטי בעייתי, אימוץ שכשל).

**מצבים הקשורים במאפייני ההורים:** מצבים שבהם טובת הילד מחייבת המשך קשריו עם הוריו על אף חוסר יכולתם לגדלו עימם (מחלה חשוכת מרפא או מגבלה של ההורים השוללת יכולתם זו);

מצבים שבהם הוריו מתנגדים לסידור של אימוץ אך מוכנים להסכים לסידור ארוך טווח שכזה, וטובת הילד שלא לנתק קשריו עימם;

**שינוי נסיבות:** מצבים שבהם הילד שהה באומנה תקופה מסוימת והתקיים שינוי נסיבות המצדיק הפיכתה מאומנה רגילה לאומנה ארוכת טווח. למשל, שינוי בהערכה בדבר סיכויי הוריו להשתקם או היעדר הסכמה של האומנים לשמש עבורו כמאמצים תוך נכונותם להמשיך ולגדלו על בסיס מחויבות ארוכת טווח, או מצבים שבהם ילד הוכרז כבר אימוץ, הושם בקרב משפחה למטרות אימוץ ובסופו של דבר ממגוון סיבות אינו יכול להיות מאומץ על ידה; מצבים שבהם הוריו של הילד נפטרו וקרובי משפחתו מגדלים אותו או מעוניינים לגדלו, ונראה כי נכון לעגן מצב זה בסידור פורמלי ארוך טווח ללא הכרזה רשמית על אימוצו של הילד (בשל רגישות הנושא עבור הילד למשל).

במסגרת הדיון על אודות מסגרת השמה זו נבחן לגבי כל אחד מן המשתנים המתקיימים באומנה רגילה, האם נדרשים לגבי שינוי או התאמה כלשהם בחוק, בהתייחס לאומנה ארוכת טווח. משתנים אשר הצריכו שינוי מקבילים ביטוי בפרק זה. משתנים שהוחלט שאין מקום לשנותם במסגרת החוק יוסיפו לחול ככל שהם מעוגנים במקומות אחרים בהצעה. זאת, תוך יצירת ההתאמות המתחייבות מטיב ההסדר, ככל שאלו מתחייבות, על ידי האחראים לביצועם ובהתאם למרווח שיקול הדעת וחובת העשייה הכללית המעוגנת ממילא בסעיפים אלו. כך למשל, החליטו מנסחי ההצעה שאין מקום להאריך את האומנה ארוכת הטווח אל מעבר לגיל 18 באופן מקדמי. כן הוחלט שלא להגביל את גיל הילדים שלגביהם יוכל לחול הסדר זה על אף משכו, כדי להותיר לאנשי המקצוע מרווח שיקול דעת מרבי במטרה לאפשר לכל ילד ליהנות מן הסידור המיטבי עבורו. בנוסף, הוחלט שלא להתנות תנאים ייחודיים לגבי מאפייני אומנים באומנה זו. תחת זאת, יהיה על מי שיבצע את ההערכה בדבר התאמתם לשמש כאומנים לטווח ארוך להתאים את פרטי ההערכה לנדרש. כך למשל, יהיה עליו לבחון את רצון האומנים ומידת נכונותם להתחייב לטווח ארוך, את מידת ההתאמה בין גילם ומצבם הבריאותי למשך ההשמה המתוכנן, את נכונות יתר בני המשפחה לקבל על עצמם התחייבות זו ואת עמדות האומנים הפוטנציאליים לגבי הקשרים שהם עתידים לקיים עם הורי הילד.

נושא ההסכם עם האומנים ועם ההורים הביולוגיים יחייב אף הוא התאמות בדבר טיב המידע שיימסר והיקפו, ככל שנובע ממשך האומנה הצפוי. כך, מומלץ לכלול בהסכם עם הצדדים התייחסות גם לדרך ביטול אומנה ארוכת טווח באופן המדגיש את תפיסת ביטולה כפעולה חריגה שתוכל להינקט רק בשל שינויים משמעותיים שיצדיקו את נקיטתה.

לגבי נושא הסיוע והתמיכה לילדים בהשמה לאחר גיל 18 ששהו באומנה ארוכת טווח, מומלץ יהיה לשקול את מצבם הייחודי של ילדים אלו ואת הצורך להעניק להם הטבות ייחודיות הנובעות מן הסיכוי הקטן עוד יותר מילדי השמה אחרים שיזכו לתמיכות מצד הוריהם.

לגבי נושא הפיקוח התקיים דיון בשאלת הצורך לשנות את טיב הפיקוח ואת תדירותו נוכח משך ההשמה הצפוי. בסופו של דבר הוחלט לאחר לבטים שאין מקום להפחית מפיקוחה של המערכת על סידור זה על אף יציבותו הלכאורית. זאת, הן בשל מחויבותה המתמשכת של המדינה כלפי הילדים במסגרת זו, החלה בכל עת ועל כן מחייבת את המדינה בכל עת למעקב אחר מצבם, והן בשל העובדה שגם באומנה ארוכת טווח, כמו בכל מסגרת השמה חוץ ביתית אחרת, ייתכנו שינויים לאורך הזמן, העשויים להשפיע אף על התאמתה לילד אשר בה, ובמרכזם שינויים הכרוכים בהתפתחות הילד ובהתבגרותו. בהתאם לכך, גם לגבי ילד הנמצא במסגרת זו על המערכת להמשיך ולקיים ביקורת תקופתית שנתית וכן מעקב בהתאם לסטנדרט הכללי שיחול בפיקוח על ילדים באומנה. דברים אלו נכונים אף בכל הנוגע לחשיבות ולצורך לקיים ליווי מקצועי שוטף לאומנים באומנה ארוכת טווח.

נושאים נוספים שנידונו ושהוחלט שלא ליצור בעניינם הסדרים מיוחדים היו הזכות ליזום השמה במסגרת של השמה ארוכת טווח (סעיף 24 להצעה דן בנושא ייזום דיון בוועדת החלטה ומכסה סוגיה זו), ומידע שיימסר לצדדים המעורבים.

לגבי חלוקת האחריות, החובות והזכויות בין ההורים הביולוגיים לאומנים הוחלט לאחר דיון ממושך שלא ליצור הסדר ייחודי להקשר זה. יחד עם זאת, הוחלט לכלול הוראה לבית המשפט לדון בנושא האפוסטרופוסות על הילד כל אימת שהוא דן בצו לאומנה ארוכת טווח, ולבחון האם קיים מקום לשלילת אפוסטרופוסות ההורים או להגבלתה, או למינוי האומנים כאפוסטרופוס נוסף על הילד, בין באופן כללי ובין לעניין מסוים.

### סעיף 107 – אומנה ארוכת טווח

**ס"ק א'** מבקש להבטיח שקילה של חלופת השמה זו בכל עת שבה נדונות חלופות השמה שונות עבור ילדים.

**ס"ק ב'** מגדיר את תכלית האומנה ארוכת הטווח ואת קהל היעד שאליו היא מיועדת, כמפורט בסעיף ובמבוא לפרק זה.

**ס"ק ג'** קובע את משכה של אומנה ארוכת טווח: ככלל, מיועדת האומנה להימשך עד גיל 18 או עד סיום י"ב כיתות של הילד הנמצא באומנה. אלא שמתוך הכרה באפשרות שלא תמיד יוכל הסדר זה להימשך כמוצאה, הוחלט לנקוב בהצעה בטווח מינימלי של שנים שממנו לא אמורה האומנה לפחות. טווח זה נקבע לחמש שנים, משך זמן שנראה היה ארוך דיו כדי להבהיר שמדובר בהסדר המובחן מסידור לטווח קצר, ושנראה היה כי אנשים יחוו כי הם מסוגלים להתחייב לו (מצד האומנים) או לחלופין להסכים לו (מן הצד של ההורים). ויודגש, אין בקביעת טווח מינימלי זה כדי לכוון לכך שהאומנה ארוכת הטווח תהפוך ככלל לאומנה לחמש שנים. נהפוך הוא – הטווח המינימלי הינו החריג כאשר הכלל צריך להיות אומנה עד גיל 18 כאמור בפתיח.

**ס"ק ד'** מתייחס לדרכים לקביעת אומנה ארוכת טווח שהן שלוש: קביעתה כמסגרת השמה ראשונית לילד שנקבע כי יש להוציאו מביתו, קביעתה כמסגרת השמה לילד אשר כבר שהה מחוץ לביתו קודם להחלטה על הוצאתו – בין במסגרת השמה אחרת ובין במצבים אחרים, כגון מצבים שבהם מדובר בילד שהיה קודם לכן דר רחוב – או קביעתה לאחר שכבר שהה ילד באומנה ונמצא כי יש מקום להופכה לאומנה ארוכת טווח.

**ס"ק ה'** מסמיק את בית המשפט כגורם המוסמך לאשר אומנה ארוכת טווח. למטרה זו יתוקן חוק הנוער (טיפול והשגחה) ותוסף בו במסגרת סעיף 3, הדין בדרכי טיפול והשגחה, סמכותו של בית המשפט לקבוע כדרך טיפול את השמתו של ילד באומנה ארוכת טווח. בעניין זה היו מנסחי ההצעה ערים לחריגות שהם יוצרים בקביעתם, שכן על-פי רוב לא ייכנס בית המשפט לדיון כה מפורט בדבר מסגרת השמה מסוימת. אלא שבשל השלכות הסדר זה נוכח משכו הצפוי, והרעיון שבבסיסו המשליך אף על מעמדם של ההורים הביולוגיים, ראו לנכון מנסחי ההצעה לקבוע כי קביעתו תיעשה באמצעות בית משפט ולא באמצעות ועדת החלטה. זאת, בין אם ניתנה להסדר הסכמת ההורים ובין אם לאו. בנוסף, חריג הסדר זה בשל הצו הניתן במסגרתו לתקופה שמשכה חמש שנים, ולא צו לתקופה של עד שלוש שנים בדומה ליתר הצווים שמוסמך לתת בית המשפט על-פי סעיף 13 לחוק הנוער.

### סעיף 108 – אומן באומנה ארוכת טווח

סעיף זה קובע את חובת רישיון אומן באומנה ארוכת טווח לציין כי הוא אושר לשמש ככזה. מטרת הקביעה להבטיח כי המערכת תיערך כיאות לכל ההשלכות הנובעות מהגדרתו כאומן לטווח ארוך: היבטים שייבדקו במסגרת הערכת הכשירות שתבוצע לו, הכשרות והדרכות מותאמות, עדכון מאגר הרישוי כך שיצביע על מצאי משפחות האומנה הייחודיות שעומדות בכל עת למשרד, ועוד.

### סעיף 109 – תנאים להשמת ילד באומנה ארוכת טווח

סעיף זה מונה רשימה של תנאים החייבים להתקיים **במצטבר** כל אימת שמעוניינים ליצור אומנה ארוכת טווח או להפוך אומנה רגילה לארוכת טווח.



**ס"ק א'** קובע את דרך הכניסה להשמה זו כמפורט מעלה – עלפי החלטה בדבר הוצאה מהבית, לאחר מכן בדבר השמה באומנה ולבסוף – בדבר היות האומנה ארוכת הטווח ההשמה המועדפת עבור הילד. הסעיף קובע כי על ועדת החלטה לקבל רצף החלטות זה, ומכאן, שבטרם הפנייה לבית המשפט יתקיים תמיד דיון בוועדת החלטה.

**ס"ק ב'** מתייחס לקשר שבין אומנה ארוכת טווח לסיכוי של הילד לשוב לביתו. בעניין זה מבקש הסעיף להבטיח כי חלופה זו תיקבע רק במצבים שבהם נראה כי אין בעתיד הנראה לעין סיכויים שהילד ישוב לביתו. הואיל וכך, קובע הסעיף את חובת המדינה לקיים ראשית מאמצים לאפשר את גדילת הילד בביתו עם הוריו. פרק הזמן לקיומם של המאמצים מוגדר כ"סביר". ההצעה אינה קובעת תכנים מוגדרים ל"מאמצים" ואף לא לזמנים מדויקים בהקשר זה, כדי לאפשר בכל נסיבות והקשר אומדן שיתאים למצב הילד ולטובתו. זאת בשל החשש שקביעת מועד קצוב תהפוך מועד זה לברירת המחדל באופן שעלול לפעול בניגוד לטובת הילד במצבים שבהם נכון לגביו לנקוט במשך זמן ארוך או קצר יותר. כך גם לגבי הגדרת המאמצים שבאופן טבעי יהיו שונים מהורה להורה ויצריכו קביעת תוכנית התערבות אישית בכל הקשר.

אחת מן הקביעות המרכזיות הקבועות בסעיף זה היא כי "נראה שהדבר לא ישתנה בעתיד הנראה לעין" – כלומר, הערכת הגורמים המטפלים כי בעתיד הנראה לעין אין סיכוי כי הילד ישוב לביתו.

**ס"ק ג'** קובע חריג לס"ק ב' שתכליתו להסדיר את המצב שבו מלכתחילה ניתן להעריך כי הילד לא יוכל לשוב לביתו בעתיד הנראה לעין. במצבים אלו ראוי לחסוך לילד את פרק הזמן הנדרש להשקעת המאמצים וכן לחסוך במשאבי המדינה לבל יבוזבזו שלא לצורך, ולאפשר לילד מלכתחילה השמה התואמת את מצבו ואת צרכיו ואשר תקנה לו את היציבות הרבה ביותר בהקדם האפשרי. בשל ההשלכות המשמעותיות של ההכרעה שלא לנקוט מאמצים בא הסעיף וקובע מפורשות חובת הנמקה בכתב בעניין זה.

מצבים שבהם יכול סעיף זה לחול הינם מצבים שבהם ההורים או אחד מהם נפטרו או מצבים של מחלה קשה או התמכרות ממושכת וכיו"ב.

**ס"ק ד'** מעגן את חובת הרשויות לקבל את הסכמת הילד לאומנה ארוכת הטווח, ככל שהדבר ניתן מבחינת גילו ומידת בגרותו. בעניין זה סברו מנכחי ההצעה כי בשל ההשלכות מרחיקות הלכת של השמה זו על סיכויי הילד לשוב לביתו, ומכאן על יחסיו עם הוריו ויתר בני משפחתו, ומנגד השלכתו על יחסיו עם האומנים – ראוי בעניין זה לקבל את הסכמת הילד להשמה זו. דרישת ההסכמה מהווה יישום ספציפי של עיקרון ההשתתפות, שבמסגרתו מונחה הגורם המחליט ליתן לעמדת הילד, במובחן במצבים אחרים, משקל מכריע. הואיל ומדובר ביישום של עיקרון ההשתתפות, יש להחיל בעניין את הוראות סעיף 13 להצעה. כך בין היתר, יש להבטיח כי בידי הילד יהיה מידע מלא והולם שיאפשר לו ליתן הסכמה מודעת להשמתו זו, כמוגדר בס"ק ד' עצמו.

על אף האמור, מתוך מודעות לכך שבמצבים מסוימים קבלת הסכמת הילד עלולה להסב לו פגיעה, כגון מחמת הנטל הרגשי שהיא מטילה עליו וההערכה כי נטל זה יזיק לילד המסוים בנסיבות העניין, קובע הסעיף חריג לאמור בו, ולפיו יוכל הגורם המחליט לוותר על קבלת הסכמת הילד מנימוקים מיוחדים שירשמו. זאת, אם שוכנע כי הפגיעה שתיגרם לילד ממימוש זכותו למתן ההסכמה תעלה על הפגיעה שתיגרם לו משלילתה. ויודגש, בעניין זה יש ליישם את הגישות החדשות שהאמנה מציגה המעוגנות בין היתר בעיקרון טובת הילד בהצעה, ולפיהן החלטות מעין אלו לא יתקבלו רק על בסיס שיקולים הגנתיים, פטרנליסטיים כי אם על בסיס התייחסות למכלול זכויותיו של הילד, צרכיו והאינטרסים שלו.

**ס"ק ה'** מטרתו להדגיש את חשיבות ההגעה להבנה עם ההורים וככל שניתן להסכמתם להשמת ילדם כמוצע, גם במסגרת השמה לטווח ארוך. זאת על אף שאומנה ארוכת טווח ניתנת בצו, בין אם מתקיימת הסכמת ההורים ובין אם לאו.

**ס"ק ו'** משלים את מעגל ההסכמות הנדרשות להשמה זו בקובעו את החובה המתבקשת לקבל את הסכמת האומנים לשמש אומנים באומנה ארוכת טווח. בכך נשלם יישום התפיסה שלפיה בשל טיבה של ההשמה ארוכת הטווח קיים משנה חשיבות לכך שתבוסס על הסכמת כל הגורמים המעורבים לקיומה.

## סעיף 110 – תשלומים ומקדמות

סעיף זה מטרתו להבטיח התייחסות ייחודית לאומנים באומנה ארוכת טווח בנושא התשלומים. זאת, בשל משכה של ההשמה, המחייב לדעת מנסחי ההצעה קביעת סדרי תשלומים אשר יבטאו משמעות משכה מבחינת האמון שניתן באומנים במסגרתה, מבחינת יציבותה וקביעותה ומבחינת הנטל שהאומנים בה לוקחים על עצמם. כמו כן, ביקשו כי הסדרי התשלומים יצמצמו ככל שניתן את הדרישות המינהליות מן האומנים אל מול שירותי הרווחה בהקשר זה, על מנת שיוכלו להעמיד מסגרת חיים הקרובה יותר לזו המתקיימת במשפחה רגילה. כך למשל, ייתכן ונכון בהשמה זו לאפשר שימוש משמעותי יותר בכלי של מקדמות. ההצעה מותירה שיקול דעת לקביעת פרטי ההסדרים לשר, אך קובעת את החובה לקבוע הסדרים ייחודיים לאומנה זו.

## סעיף 111 – צו לאומנה ארוכת טווח

סעיף זה מסדיר את פרטי הצו שיינתן לגבי אומנה ארוכת טווח. כאמור, משך הצו יעמוד על חמש שנים והוא יינתן על ידי בית המשפט (**"ס"ק א'**). במסגרת הצו יהיה על בית המשפט לבחון את הצורך לערוך שינויים בסדרי האפטרופסות על הילד נשוא הצו (**"ס"ק ב'**). זאת בשל ההנחה כי במקרים רבים לא יוכלו הוריו במצב זה להמשיך ולשמש כאפטרופסיו, בין ככלל ובין לעניינים מסוימים. זאת גם בהינתן שיייתכן ופעמים רבות יהיה זה נכון למנות את האומנים כאפטרופסי הילד נוכח משך ההשמה המתוכנן וחלקם בחייו של הילד. בהתאם לכך, מכון הסעיף את בית המשפט לבחון היבט זה בעת מתן הצו ולהתייחס אליו כנדרש. יחד עם זאת, הסעיף אינו קובע קביעה חד משמעית בדבר הצורך לשלול או להגביל אפטרופסות ההורים מחד או למנות האומנים כאפטרופסים מאידך, בשל המחשבה כי גם כאן נכון יותר להתאים לכל מערכת נסיבות מסוימת את הפתרון הייחודי לה<sup>67</sup>.

**"ס"ק ג'** מתייחס לאפשרות להאריך, לשנות או לבטל צו לאומנה ארוכת טווח, ומפנה בעניין להוראות סעיף 14 לחוק הנוער (טיפול והשגחה) הדנות בשינוי החלטות על ידי בית משפט<sup>68</sup>. זאת מכיוון שההחלטה בדבר השמה זו ניתנה בצו, ועל כן כל שינוי בה מחייב את אישור בית המשפט. סעיף 14 לחוק הנוער (טיפול והשגחה) מקנה מעמד לייזום בקשה בעניין לילד, להוריו, לאומנים ולאחרים, אך מגביל את הפנייה לבית המשפט לתדירות שלא תעלה על אחת לשלושה חודשים. כמובן שהציפייה היא שלא ייעשה שימוש באפשרות זו כדבר שבשגרה. סעיף זה יופעל למשל במצבים שבהם הילד או האומנים חוזרים בהם מהסכמתם.

הואיל וצו לאומנה ארוכת טווח נועד במרכזו לקדם יציבות ורציפות בחיי הילד, מבקשת ההצעה שלא לאפשר את שינויו על נקלה. בהתאם לכך קובע **"ס"ק ד'** כי ביטולו של צו לאומנה ארוכת טווח יוכל להיעשות רק אם תנוח דעתו של בית המשפט כי טובת הילד מחייבת את ביטול הצו בשל שינויים **משמעותיים** שהתהוו אשר מצדיקים את ביטולו. ברור כי לא ניתן יהיה לכפות על אומנים שלא יוכלו או לא יהיו מעוניינים להמשיך ולשמש כאומנים באומנה זו, אך חשוב להעביר לאומנים אלו את המסר כי המדובר בסידור ייחודי שבו מחויבותם חזקה במיוחד, וכי עליהם לעשות ככל יכולתם כדי להימנע מהפרתו. במקביל, במצבים של הודעת אומנים על חזרתם מהסכמתם לסידור זה, על המשרד לפעול ככל שניתן וככל שטובת הילד מצריכה, למניעת סיום האומנה על ידם. בהקשר זה התלבטו מנסחי ההצעה אם לקבוע גם סנקציה על ביטול התחייבות מצד אומנים במצב זה, והחליטו

<sup>67</sup> בעניין זה ראוי לבדוק האם יש מקום לשינוי בחוק הנוער (טיפול והשגחה) באופן שיוסמך בית המשפט לנוער לבצע את השינויים באפטרופסות ככל שיידרשו. בהיעדר שינוי בחוק הנוער, יוכל בית המשפט לעשות שימוש בהוראות סעיף 3 לחוק זה כדי להגביל סמכויות הורי הילד או לחלופין להפנות את הדיון בסוגיה זו לבית המשפט לענייני משפחה אשר הינו הערכאה המוסמכת כיום לערוך שינויים באפטרופסות לילד.

<sup>68</sup> הסעיף קובע: **"רשאי בית המשפט, לפי בקשת הקטין, האחראי עליו, ידי, פקיד־סעד 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 חודשים"**.

כי מלבד הוראות הקבועות בדין הכללי לגבי נטישת ילדים והזנחתם (ככל שאלו יהיו רלבנטיות בנסיבות העניין)<sup>69</sup>, לא ראוי לקבוע הוראות ייחודיות לעניין. יחד עם זאת, ראוי שבהסכם עם אומנים באומנה ארוכת טווח יינתן ביטוי למחויבותם הייחודית ואולי אף אזכור של הוראות הדין הכללי בעניין. כמו כן, לאחר ביטולה של אומנה ארוכת טווח יש לקיים דיון ברישיון האומנים ולבחון האם יש מקום להותירו על כנו, להתלותו, לבטלו או לשנות את סוגו לעניין משך האומנה.

כמובן, שעם ביטולה הצפוי של אומנה ארוכת טווח ולאחר קביעת תוכנית טיפול חדשה עבור הילד יש לקיים לילד הכנה מתאימה למעבר, המביאה בחשבון את משך ההשמה הארוך שבו שהה והשלכותיו, ואת האכזבה מאי-התממשות ההסדר המקווה ואובדן היציבות שהבטיח, ככל שאכן התקיימו.

<sup>69</sup> סימן ו' לפרק י' לחוק העונשין עוסק בעבירות כלפי קטינים ונכים וקובע בין הוראותיו הוראות לגבי נטישה, הזנחה ומסירה של קטינים שמהווה עבירה פלילית (סעיפים 361-365).

## פרק י"ח – אומנת קרובים

בפרק זה מבקשת הצעת החוק ליישם את העיקרון שנקבע בסעיף 36 להצעה ולפיו, בעת בחירת מסגרת השמה עבור ילד יש לבחון תחילה את האפשרות למצוא עבורו מסגרת השמה בקרב קרובי משפחתו. בבסיס עדיפות זו ניצבות שתי הנחות שונות שיוסברו להלן:

ראשית, כי קיימת עדיפות לכך שילדים שנדרש להוציאם מבתיים יגדלו בקרב קרובי משפחתם.

שנית, כי אם הילדים גדלים בקרב קרובי משפחתם, לאחר שהושמו אצלם על ידי רשויות הרווחה, יש להכיר בקרובי המשפחה כאומנים ובמסגרת החיים של הילד עימם כאומנה.

### תחילה תוסבר ההנחה הראשונה:

**עדיפות לחיי ילדים בקרב קרובי משפחתם:** העדפת קרובי המשפחה על פני מסגרות השמה אחרות נגזרת מסעיף 20 לאמנה הקובע את מדרג ההשמות הרצוי על-פי מנסחי האמנה<sup>70</sup>. בבסיס קביעת עדיפות זו ניצבת ההנחה הניתנת לסתירה כי החיים בקרב קרובי המשפחה מגשימים בצורה טובה יותר את טובת הילד ובכלל זה את זכויותיו.

הנחה זו מבוססת על שני יסודות מרכזיים הקשורים זה בזה: קרבת הדם והקשר שקיים הילד בפועל עם קרובי המשפחה בטרם השמתו עימם. ההנחה היא כי קרבת הדם תשליך בדרך כלל על כך שילד יהיו קשרים משמעותיים קודמים עם קרובי המשפחה. קיומם של קשרים אלו יקל על הילד במעבר מבית הוריו למגורים עם קרובי ויקל עבורו את חוויית הקליטה במסגרת החיים החדשה.

כמו כן, קיימת הנחה כי קרובי משפחה על-פי רוב יפעלו לטובת ילד שהוא קרוב משפחתם, באופן טבעי ובמידה רבה יותר מאשר אדם הזר לילד, וזאת מתוך הערבות, המעורבות והמחויבות המתקיימת פעמים רבות בין קרובי משפחה. ערבות זו באה לידי ביטוי בין היתר בהוראת החוק לתיקון דיני משפחה (מזונות), התשי"ט – 1959, המרחיבה את חובת המזונות אף מעבר לתא המשפחתי הגרעיני, אל קרובים במשפחה המורחבת (סבים וסבתות, נכדים ועוד).

ההכרה בייחודו של התא המשפחתי המורחב אל מול אנשים זרים מתבטאת כיום גם בשתי הוראות חוק נוספות המעניקות מעמד שונה לקרובי המשפחה בהקשר של גידול הילדים:

האחת, הוראת סעיף 8 לחוק הפיקוח על המעונות, הדנה בחובת המקבל ילד מהוריו לידי לפרק זמן העולה על שלושה חודשים לדווח על קבלתו לרשויות. חובת דיווח זו **לא** חלה על קרובי משפחה הנקובים שם, ומכאן הכרת המחוקק בכך שמסירת הילד לידיהם אינה כמסירתו לזר, ועולה בקנה אחד עם טובתו של הילד, שאם לא כן, היתה מחייבת דיווח ופעולה של הרשויות בעקבותיו.

השנייה, הוראת סעיף 365 לחוק העונשין הקובעת כעבירה של ההורים אם מסרו את ילדם לאחרים מתוך התנערות מחובותיהם ומזכויותיהם כלפיו. במסגרת זו נקבעות הגנות שונות מפני העבירה וביניהן מסירת הילד לקרובי משפחה המוגדרים באופן דומה לזה הקיים בסעיף 8 לחוק הפיקוח. בכך יוצרת הוראה זו השלמה לקודמתה בספקה הגנה במקרה זה להורים. כלומר, המחוקק מכיר בכך שמסירת הילד על ידי הוריו לקרובי משפחתו כאמור, אינה נושאת עימה יסוד שלילי המצדיק ראייתה כעבירה פלילית.

נוסף על האמור, משליכה גדילתו של הילד בקרב קרובי משפחתו על קשריו עם הוריו: ההנחה היא כי ההיכרות המוקדמת של הילד עם קרובי משפחתו ושלהם עם הוריו תאפשר קשרים טבעיים וזמינים יותר של הילד עם הוריו.

<sup>70</sup> ר' ה"ש 20, עמוד 259. מדרג ההשמות קבוע גם מפורשות בסעיף 4 להצהרה בדבר עקרונות סוציאליים וחוקיים הנוגעים לרווחת הילד ולהגנתו עם תשומת לב מיוחדת לאימוץ ולאומנה. ר' ה"ש 34.

כמו כן, היות האנשים המגדלים את הילד קרובי משפחה משליך על יחסיו עם יתר בני משפחתו, ובכלל זה גם עם אחיו ועם קרובים מדרגות קרבה רחוקות יותר, אשר יוכלו להימשך באופן טבעי, ומצמצמת את הצורך להבטיח קשרים אלו בדרכים יזומות. כן מצטמצם מעגל הקשרים החדשים שהילד צריך לקשור.

ההיבטים המנויים מעלה, בשילוב עם קרבת הדם עצמה, משליכים על יכולתו של הילד לעצב את זהותו, וההנחה היא כי מקלים הם עליו בעיצוב זהות מלאה ושלמה יותר, ובכך, מגשימים הם בצורה טובה יותר אף את זכותו לזהות. סעיף 8 לאמנה הודן בנושא הזהות קובע כחלק מן הזכות לזהות את זכותו של הילד לשמור על זהותו, לרבות על קשרי משפחה כמוכר בחוק, ועל כן מיישמת הקביעה בעניין העדפת הקרובים אף את הוראות סעיף זה. כחלק מזכותו לזהות ניתן להעלות אף את הטיעון בדבר חשיבות קיומם של שורשים משפחתיים לילד, המעניקים לו גם תחושת שייכות.

נוסף על האמור, קיימת הנחה שלפיה המגורים עם קרובי המשפחה ישפיעו אף על זכותו של הילד לרציפות הקבועה בסעיף 20 לאמנה ובסעיף 12 להצעת החוק. ראשית, על זכותו לרציפות בקשרים משמעותיים שיש לו עם בני המשפחה השונים לרבות אחיו והוריו, זכות המהווה חלק חשוב בטובתו, כאמור בסעיף 3(ב)(7) להצעה; שנית, מכיוון שעל-פי רוב קרובי המשפחה יהיו בני אותה דת, תרבות, שפה ולעיתים אף משתנים נוספים, שהינם מנת חלקו של הילד מעת שחי עם הוריו.

בשל השלכת מגורי הילד עם קרובי משפחתו על זכותו לזהות כמו גם על קשריו עם הוריו ועם יתר בני משפחתו, קיימת הנחה כי מגוריו כאמור ישפיעו לטובה אף על זכותו להתפתחות, הקבועה בסעיף 6 לאמנה ובסעיף 8 להצעה. זאת, לכל הפחות בתחומים הנוגעים להתפתחות הרגשית, הנפשית, הרוחנית והחברתית.

**לאור כל האמור, מצאו לנכון מנכ"ח ההצעה ללכת אחר הוראות האמנה ופרשנותן ולקבוע העדפה להשמת הילד בקרב קרובי משפחה.**

**ע"ה, תוסבר ההנחה השנייה:**

**הגדרת קרובי המשפחה כאומנים:** הוראות התע"ס קובעות כיום בצורה מפורשת כי "קרובי משפחה בדרגה ראשונה לא יישמשו משפחות אומנה במסגרת זו"<sup>71</sup>. לכאורה כיום קרובי משפחה שאינם מדרגה ראשונה יכולים לשמש כאומנים עבור ילדים ממשפחתם. אלא, שבפועל לעניין תשלומים לאומנים, רק קרובי משפחה שהינם דוידים יכולים להיחשב כאומנים בעוד סבים וסבתות למשל המגדלים את נכדם, לא יוכרו כאומנים<sup>72</sup>. כך, שבפועל, לא משמשים על-פי רוב קרובי משפחה כאומנים. בעניין זה מבקשת הצעת החוק לערוך שינוי.

מנכ"ח ההצעה לא הסתפקו בקביעה בדבר העדפת השמת הילד בקרב קרובי משפחתו, והוסיפו עליה קביעה משמעותית ומשלימה שיש לראותה כחלק בלתי נפרד מן הראשונה, ולפיה השמה בקרב קרובי משפחה מחייבת את קרובי המשפחה לקבל רישיון כאומנים ורואה בתא המשפחתי שלהם כאומנה עבור הילד – קרוב משפחתם.

מאחורי קביעה זו ניצבת הנחה מרכזית אחת: על אף כל האמור בדבר הערך החיובי שקיים לכאורה בהשמה בקרב קרובי משפחה, הרי **שההנחות שבבסיס קביעת העדיפות לקרובי המשפחה הינן כולן הנחות המחייבות בדיקה בכל הקשר והקשר**, על מנת לוודא כי אכן נכונות הן עבור הילד המסוים ולגבי הקרובים המסוימים שמגוריו עימם נשקלת. כלומר, מדובר בהנחות ניתנות לסתירה.

כך יש לבחון את הקשרים שהיו לילד עם הקרובים בטרם השמתו עימם, ולוודא כי אכן היו קשרים וכי המדובר בקשרים משמעותיים או חיוביים. יש לבחון את יחס הקרובים להורים ולהעריך את הקשרים שיאפשרו לילד לקיים

<sup>71</sup> תע"ס הטיפול במשפחות אומנה, לעיל ה"ש 37, סעיף 6.22, בעמ' 9.

<sup>72</sup> אלו יזכו בסיוע מסוים מן המדינה בכך שיקבלו גמלת ילד נטוש.

עם הוריו בעת שישהה עימם, יש לבחון את יכולתם של האומנים לספק עבור הילד מסגרת חיים ההולמת את צרכיו ואת יכולתם לגדלו באופן שיהלום את טובתו ויעניק מענה ראוי לצרכיו, ועוד כהנה וכהנה בדיקות שיש לקיים כדי להבטיח כי סידור הילד בקרב קרובי משפחתו הינו אכן סידור ההולם את טובתו ותואם את תוכנית הטיפול בענייניו. בעניין זה יש כמובן גם לבחון את החלופות השונות של קרובי המשפחה המעוניינים ויכולים לגדל את הילד, ולבחון מי מביניהן תגשים בצורה הטובה ביותר את טובת הילד.

בעניין זה יוצרת ההצעה שינוי מן הגישה שנהגה עד כה ושהתבטאה בין היתר בהוראות החוק שהובאו מעלה. הנחת ההצעה הינה כי קרבת הדם כלשעצמה אינה ערובה מספקת כדי לממש את חובת המדינה כלפי ילד שהוצא או יצא מן התא המשפחתי של הוריו.

במרכז חובת המדינה כלפי הילד ניצבת חבותה להבטיח את טובתו. הבטחת טובתו של ילד שאינו כבר בתוך התא המשפחתי האורגני מחייבת את המדינה ראשית לבחון את המסגרת שבה עומד הילד לגור ושנית – לעקוב אחר התפתחות הילד במסגרת זו ואחר המידה שבה היא מבטיחה את טובתו. בעניין זה, מזווית ההסתכלות של הילד ושל חבות המדינה כלפיו, לא מתקיים שוני בין התא המשפחתי לכל מסגרת אחרת. **כלומר, בצד ההעדפה המקדמית של התא המשפחתי, מעגנת ההצעה חובה לבחון את התאמתו בפועל לילד המסוים המיועד לחיות בו.** הדרך הטובה ביותר להבטיח את ההתאמה המקדמית של התא המשפחתי עבור הילד ואת המעקב אחר מצב הילד בתוכו הינה בהכרה בתא זה כאומנה, ובאמצעות כך, בהחלה מלאה של כל היבטי חבות המדינה כלפי הילד על תא זה, ובהתאמה, בהטלת כל חביות האומנים על קרובי המשפחה.

אחד מן ההיבטים של הפיכת קרובי המשפחה לאומנים הינו גם בהכרה בזכויותיהם כאומנים הכוללות בין היתר אף את התשלומים שאותם זכאים אומנים לקבל. בעניין התשלומים, לא יוצרת ההצעה כל הבחנה בין אומנים שהם קרובי משפחה לאומנים אחרים. יחד עם זאת, הוראות החוק לתיקון דיני משפחה (מזונות) מאפשרות לחייב קרובי משפחה שאינם הורי הילד במזונותיו, בהתאם ליכולתם הכלכלית. מצב חוקי זה שבו מחד ייתכן ותחול חובת מזונות כלפי הילד על קרובים המשמשים כאומנים, ומאידך – יהיו האומנים זכאים לקבל מאת המדינה כספים בגין גידול הילד על ידם, מחייב הסדרה.

כמו כן קיימת אפשרות כי קרובי משפחה ישתייכו למעמדות סוציאקונומיים שונים מאלו שאליהם משתייכים על-פי רוב האומנים, והמאפשרים להם לגדל הילד אף ללא סיוע כלכלי. לאור האמור, מוצע כי המשרד יקיים דיון בדבר האפשרות ליצור הסדר ייחודי לנושא התשלומים לאומנים שהינם קרובי משפחה ואשר יאפשר למדינה ליצור קיזוז בין חובת המזונות שבה הם חבים לבין התשלום שלו הם זכאים, או לחלופין לקבוע מבחני יכולת כבסיס למתן התשלומים. כך או כך, חשוב שהסדר התשלומים שיוחל יבטיח כי ילד הגדל בקרב קרובי משפחתו ייהנה בפועל מאותו סטנדרט כספי המהווה תשתית להבטחת זכויותיו, כפי שתקבע המדינה לגבי כל ילד באומנה (בין במישרין בשל תשלומים שהמדינה תעביר ובין באמצעות קרובי משפחתו על-פי בדיקת יכולת או קיזוז כאמור או כיו"ב הסדרים שתקבע המדינה לאחר בחינת מצב קרובי משפחתו לאשורו).

סוגיה נוספת הדורשת התייחסות בהקשר זה נוגעת לצורך להחיל על קרובי משפחה את החובה הקבועה בסעיף 8 לחוק הפיקוח על המעונות ועל ההורים את האיסור הקבוע בסעיף 365 לחוק העונשין, בכל הנוגע למסירת ילדם לקרובי משפחה:

**סעיף 8 לחוק הפיקוח על המעונות:** בעניין זה כזכור פוטר הסעיף מדיווח קרובי משפחה שקיבלו ילד מן המשפחה אליהם. לכאורה קיים מקום לאור האמור מעלה לגבי אומנת קרובים להחיל הסעיף אף על מסירת הילד לקרובי משפחה, כך שאלו יחויבו בדיווח לרשויות כאשר יקבלו אליהם ילד מהוריו – קרובי משפחתם, לתקופה שלמעלה משלושה חודשים. דיווח כזה יאפשר לרשויות הרווחה לבחון בכל מקרה ומקרה את התקיימותם של השיקולים שהוצגו לעיל ביחס לאומנת הקרובים, דהיינו: האם יש מקום להשאיר את הילד בקרב קרובי משפחתו או שמא, למרות העדיפות הניתנת לכלל קרובי המשפחה, טובת הילד במקרה הספציפי היא בהשמתו במקום אחר. הדיווח יאפשר גם להסדיר את מתן הכלים הכספיים והאחרים לקרובי המשפחה כאומנים, כמפורט לעיל.

מנסחי ההצעה רואים בחיוב שינוי ברוח זו. יחד עם זאת, לא מצאו לנכון לקבוע שינוי זה באופן חד משמעי בשל

שלא היו בידם הזמן והמשאבים להעמיק דיון במספר היבטים הנוגעים לו ובמרכזם ההיבט הרב תרבותי: מנסחי ההצעה היו ערים לכך כי בישראל קיימים מגזרים שבהם המשפחה המורחבת חיה יחד כיחידה אחת, ואשר רק עם התפתחות החיים המודרניים, העירוניים, החלה להתפתח בהם המשפחה הגרעינית כיחידה נפרדת ומובחנת. משכך, בקרב מגזרים אלו תופעת גידול ילדים אצל קרוביהם עשויה להיתפס באור חיובי. לאור מצב זה, ובעידן של רב תרבותיות ורגישות לאוטונומיה של קהילות בתחומים מסוימים, סברו כי בטרם שינוי הסעיף בעניין הנדון ראוי לקיים דיון שבמסגרתו ישותפו נציגי אותם מגזרים ואנשי מקצוע מתאימים, ואשר בו תוכרע השאלה האם ראוי להטיל חובת דיווח על קבלת ילד על ידי קרובי משפחתו.

לעניין **סעיף 365 לחוק העונשין**, סברו מנסחי ההצעה כי שינויו ברוח דומה, באופן שימנע את ההגנה הנתונה להורים מפני אישום בעבירה של מסירה אסורה של ילדם לרשות אחרים, כאשר הם מוסרים אותו לקרובי משפחתם, מורכב אף הוא. מעבר להיבט הרב תרבותי שנזכר מעלה, הרי שהדין הפלילי מעלה שיקולים נוספים הנוגעים לתחום הפלילי ומאפייניו. בהתאם לכך ממליצים מנסחי ההצעה כי הגורמים האמונים על תחום זה במשרד המשפטים ביחד עם הגורמים המתאימים במשרד העבודה והרווחה ואנשי מקצוע מתאימים יקיימו דיון בשאלת הצורך לערוך תיקון בסעיף זה.

### סעיף 112 – הגדרות

סעיף זה מגדיר קרוב משפחה ובכך מגדיר את מעגל האנשים שייכנסו לגדרי ההסדר של אומנת קרובים על כל השלכותיו. קרוב משפחה מוגדר ראשית כבגיר, מתוך ההנחה שנשיאה במכלול האחריות, החובות והזכויות הנתון בשגרה להורים מחייבת לכל הפחות בגירות, ובדרך כלל אף למעלה מכך.

ההגדרה דומה בהגדרת מעגל הקרובים הקבוע בה להגדרתו בסעיף 8 לחוק הפיקוח על המעונות, ומתייחסת רק לקרובי משפחה בעלי קרבת דם לילד ואינה מתייחסת לקרובי משפחה מנישואים, כגון בן זוגו של הורה או גיס. בעניין זה ראוי להבהיר כי ייתכן מצב שטובתו של ילד תהיה לגדול אצל בן זוגו של הורה, אך מנסחי ההצעה לא ראו לנכון להגדיר מצב זה כאומנה. בנוסף, ראוי להבהיר כי ההגדרה מתייחסת למי שמכוחו תיהפך האומנה לאומנת קרובים, אך כמובן שמניחה היא כי ככל שאותו קרוב משפחה נשוי – יהיה אף בן זוגו של קרוב המשפחה אומן ויחולו עליו הוראות חוק זה על פרק ייחודי זה. כך למשל אחות נשואה אשר תשמש כאומנת לאחיה יידרש אף בעלה, הוא גיסו של הילד, לרישיון אומנה. אך, אם אותו גיס כבר התגרש מאחותו של הילד ויהיה נכון לקבוע את השמת הילד עימו, לא תשמש אומנתו לילד כאומנת קרובים.

מעגל הקרובים המוגדר בסעיף כולל קרובים מדרגה ראשונה ושנייה. ההצעה אינה מרחיקה לכת בעניין זה למעגלים נוספים הן משיקולים הנוגעים להסתברות לקשר משמעותי של הילד עם אותם קרובים, העומדת בבסיס התפיסה של אומנת קרובים, והן משיקולים הנוגעים לנטל שהדבר מטיל על הרשויות נוכח קביעת מדרג ההשמות שתחילתו בהשמה בקרב קרובי משפחה.

### סעיף 113 – עדיפות בבחירת השמה בתוך המשפחה

סעיף זה קובע את החובה האופרטיבית של המשרד לאתר קרובי משפחה אשר לכאורה יכולים לשמש עבור הילד כאומניו. מטרת הסעיף להבהיר כי בעניין זה לא יצא המשרד ידי חובתו רק בכך שימתין לפנייות מצד בני משפחה ויטפל בהן, וכי עליו לקיים צעדים אקטיביים סבירים לאיתור בני משפחה כאמור. כפי שפורט מעלה, בעת הגדרת קרוב משפחה נלקחה בחשבון חובה זו ועל כן לא הורחב מעגל הקרובים אל מעבר לדרגת קרבה שנייה.

### סעיף 114 – קרוב משפחה כאומן

סעיף זה מגדיר קרוב משפחה כאומן, ובהתאמה מחיל עליו את כל הוראות החוק החלות על אומנה, לרבות אלו המתייחסות לכשירות, לרישוי ולהליכי קבלת ההחלטות לגבי ההשמה באומנה.

## פרק י"ט – אומנת חירום

פרק זה מבקש להסדיר היבטים ייחודיים הנוגעים לאומנת חירום, שאינם מוסדרים כיום בחקיקה. הוראות הפרק באות להוסיף ולא לגרוע מכל הוראה הנוגעת לסמכויות החירום הנתונות לפקידי הסעד. מטרת ההסדרה בעיקרה להבטיח כי ילד באומנת חירום יזכה למענה הולם לצרכיו ולהבטחת טובתו במסגרתה, וכן להבטיח כי ילדים לא יושארו באומנות חירום בצורה בלתי מבוקרת ומפוקחת לפרקי זמן העולים על הצורך המידי שהתעורר בעניינם. הפרק מאפשר השארתם באומנת חירום רק בהתקיים הליך מסודר בעניינם, שבדק ובחן את רציות השארתם במסגרת זו, ואת התאמתה לצורכיהם.

### סעיף 115 – אומנת חירום

סעיף זה מגדיר את אומנת החירום באמצעות מספר משתנים הנדרשים להתקיים במלואם ובמצטבר. עיקר ייחודה של אומנת החירום בהיותה חלופת השמה הנדרשת עבור ילד בהתראה קצרה או ללא כל התראה מראש, באופן מידי, ובשל כך – בהיותה חלופת השמה זמנית. זמניותה נגזרת משתי סיבות: לחץ הזמנים שאינו מאפשר על-פי רוב בחינה מדוקדקת של צרכי הילד, והגדרת הרישיון שתהיה לאומנים בחירום: אומנים בחירום יחזיקו ברישיון המצוין כי אושרו לשמש ככאלה. לא תמיד יהיו אומנים בחירום מעוניינים או מתאימים לשמש כאומנים לפרקי זמן ארוכים יותר.

### סעיף 116 – השמה באומנת חירום

סעיף זה מבקש להסדיר בחוק את דרך ההשמה באומנה בחירום. זאת כדי להשלים הסדרת מכלול דרכי ההשמה האפשריות בגוף חקיקה מסודר אחד, הוא הצעת החוק. הסעיף מעגן את סמכות הפעולה הנתונה לפקיד הסעד בחירום, בהתאם להוראות חוק הנוער (טיפול והשגחה) הקיימות בעניין. ההשמה יכול שתהא לאחר הוצאת הילד מביתו או ממקום אחר שבו שהה. הסעיף מדגיש את זמניות ההשמה באומנת חירום בקובעו כי תתקיים "עד לקבלת החלטה בדבר מקום ההשמה המתאים לו ותכנון תוכנית טיפול עבורו".

הסעיף מטיל את האחריות למעקב אחר מצב הילד באומנת החירום על פקיד הסעד, וקובע את תדירות ביקורי פקיד הסעד את הילד בעת שהייתו בה. מועדי הביקור התכופים נקבעו בסעיף בשל ההשלכות המשמעותיות שיש לעצם הוצאתו של ילד מן הבית בחירום, והסיבות שהביאו לה. כמו כן נקבעו נוכח זמניותה של ההשמה, וחוסר היכולת לבחון מלכתחילה את התאמתה לפרטיה, לילד ולמצבו, בדומה לבחינה הנעשית בעת קביעת תוכנית טיפול.

### סעיף 117 – אחריות, חובות וזכויות האומן בחירום

סעיף זה מבוסס על הוראות סעיף 96 הקובעות את אחריות, חובות וזכויות האומן. סעיף 117 מבקש להבהיר כי על אף זמניותה של אומנת החירום, ועל אף תפקידה המוגבל, קיימת לאומנים בה אחריות וחובות כלפי הילדים השוהים במסגרתה, בשינויים המתחייבים ממשכה ומטיבה. אחד מן השינויים הנובעים מאופייה של אומנת החירום הוא היעדר ההסמכה של האומנים בה לאשר פעולות של הילד ולייצגו. הנחת היסוד היא כי בפרק הזמן הקצר שבו אמור הילד לשהות עימם לא יהיה זה נכון ואף לא חיוני ליתן לאומנים סמכות שיכולה לאפשר להם לערוך פעולות החורגות מתחום הנדרש במצב זה. אם יתעורר צורך מיוחד לאישור פעולה או לייצוג הילד בעת שהייתו באומנת החירום, ובהיעדר אפשרות להשיג את הסכמת הורי הילד יהיה זה בסמכותו של פקיד הסעד לפעול בעניין במסגרת מגבלות הדין הקיים.

בנושא ההסכם עם האומנים קובע ס"ק ג' את חובת האומנים בחירום לחתום אף הם על הסכם ככל אומן, אלא שהואיל ואומנים בחירום נמצאים למעשה תקופות ארוכות במצב של כוננות, ההסכם עימם יהיה כללי. על מנת ליתן ביטוי לצרכי ולמאפייני ילד מסוים שישהה אצלם בפועל בחירום, יחתמו על כתב הסכמה לקבלת הילד המסוים, אשר בו ייתן להם פקיד הסעד את המידע הנדרש להם לשם טיפול ראוי בו, ואשר בו יתנו הם הסכמתם המודעת לקבלת אותו ילד, בעת קבלתו.



**סעיף 118 – דיון בעניינו של ילד שהושם באומנת חירום**

סעיף זה קובע את לוחות הזמנים לפעולה ולקבלת החלטות בעניינו של ילד שהושם באומנת חירום. מטרת הסעיף לעגן את חובת המדינה לקיים דיון מהיר בעניינו של ילד שהושם באומנת חירום כדי להבטיח את קידום טובתו לטווח הארוך.

בהתאם לכך מחייב הסעיף את ועדת החלטה להתכנס בתוך שבוע ימים מעת השמת הילד באומנת החירום ולקבוע עבורו תוכנית טיפול הולמת. השארת הילד באומנת החירום לפרק זמן העולה על שבעה ימים מחייבת החלטה של בית משפט או של ועדת החלטה, המגובה בהסכמת ההורים (**ס"ק ב'**). מטרת קביעה זו לשמש כערובה מפני הותרת ילדים באומנת חירום ללא בקרה ושלא מתוך החלטה המכוונת כל כולה להבטחת טובתם.

**ס"ק ג'** מוסיף ערובה נוספת על זו הקבועה בס"ק ב', בקובעו איסור על הותרת ילד באומנת חירום לפרק זמן העולה על חודש, למעט במצב שבו הוחלט על ידי ועדת החלטה שקיים מקום להפוך את אומנת החירום לאומנה רגילה. מצב זה אפשרי רק אם מצאה ועדת החלטה כי האומנים כשירים לשמש כאומנים רגילים, בפועל או לפחות לכאורה, ונפתחו ההליכים הכרוכים במתן רישיון הולם להם ככאלו, ככל שאינו בידם.



בחלק זה מעגנת ההצעה את כל אותן הוראות הבאות להסדיר היבטים ייחודיים הנוגעים להשמת ילדים בפנימיות. אמנם קיימים כיום חוקים המסדירים היבטים מסוימים הנוגעים לתחום הפנימיות, ובמרכזם חוק הפיקוח על המעונות. אלא שחוקים אלו ישנים, מעטים וחלקיים. משכך, נדרשו בחינה והסדרה מחודשות של תחום זה. אלו נעשו בהצעה כולה, ובפרק זה בפרט. לפיכך, הוראות ההצעה ופרק זה בכללן באות להחליף את הוראות חוק הפיקוח על המעונות ותקנותיו ככל שהן נוגעות לפנימיות.

הואיל ובדומה לאמור לגבי אומנה, הוראות הפרקים ו'ו ו'ז חלות על כל מסגרות ההשמה, המבקש ללמוד על הסדרת תחום הפנימיות במלואו, מתבקש לקרוא הוראות פרקים אלו כולם, לרבות הוראות פרק זה.

## פרק כ' – פרשנות ותחולה

### סעיף 119 – הגדרות

סעיף זה מגדיר את המונחים המרכזיים הנוגעים לפנימיות המופיעים בהצעה, ואת היקפה של תחולת ההצעה בכל הנוגע לפנימיות.

**פנימייה** – הגדרת הפנימייה מצביעה על ייחודה אל מול מסגרות ההשמה האחרות. ראשית, אין דרישה מן הפנימייה למבנה מסוים ומשכך תוכל לקיים מבנים שונים ומגוונים (משפחתיים, קבוצתיים וכיו"ב). שנית, מספר הילדים בפנימייה הינו הרב ביותר ביחס למסגרות ההשמה האחרות, ועומד על שנים עשר ילדים ומעלה. שלישית, על מנת שפנימייה תהווה פנימייה לצרכי חוק זה, נדרש שיושמו בה גם ילדים לפי חוק זה. כלומר, ההגדרה מכירה במציאות הקיימת כיום שבה מושמים ילדים על ידי רשויות הרווחה, בפנימיות המשמשות אף לילדים שהגיעו אליהן בדרכים אחרות. וכך, מבטאת ההגדרה את **קביעת תחולת החוק: הצעת החוק חלה על כל מסגרת פנימייתית בעלת יתר המאפיינים המאוזכרים, הקולטת ילדים שהושמו בה על-פי הצעת החוק, גם אם אינם הרוב בתוכה.**

ההגדרה אינה מתייחסת לסוגי הפנימיות המקובלים כיום, הנחלקים על-פי סוג האוכלוסייה אשר בהן (חינוכית, שיקומית וטיפולית). זאת מכיוון שמנסחיה לא מצאו לנכון להגביל את המערכת בחלוקה זו שעשויה להשתנות לאורך השנים. כך למשל, הוסף בשנים האחרונות סוג נוסף של פנימייה פוסט-אשפוזית. ויודגש, אין באי הגדרת הפנימייה על-פי סוגיה האפשריים כדי לפגוע בצורך ובחובה להתייחס אל סוג הפנימיות בעת קביעת סדרי הפיקוח, התשלומים וכל חבות אחרת של המשרד כלפי הפנימיות, אשר צריכה להיות מיושמת על-פי מאפייניהן. כמובן שאין בה גם כדי לגרוע מן החובה להתאים עבור כל ילד שנקבעה השמתו בפנימייה, פנימייה ההולמת את תוכנית הטיפול שנקבעה לו. למען הסר ספק יובהר כי מרכזי חירום הקיימים כיום נכנסים לגדרי הגדרת פנימייה ולפיכך אף הם אינם זוכים להגדרה נפרדת.

כמו כן, למען הסר ספק, קובעת ההגדרה כי מעון משפחתי אינו בבחינת פנימייה, כעולה מהגדרתו המופיעה בהמשך.

**צוות פנימייה** – הגדרת צוות הפנימייה בעלת השלכות חוקיות בהגדירה את האנשים אשר עליהם יחולו הוראות החוק המתייחסות לצוות זה. כמו כן, להגדרה משמעות הצהרתית בבטאה את התפיסה, שלפיה כל אדם הלוקח חלק כלשהו בטיפול בילד בפנימייה נמנה עם צוותה, ועל כן גם על הגורמים אשר לגביהם יש לקיים בקרה, הכשרה ועוד פעולות ממין אלו להבטחת טובת הילדים. כך, נמנים עם צוות הפנימייה גם אנשי האחזקה בפנימייה וכן מתנדבים הפועלים בה.

**קהילת הפנימייה** – להגדרה זו בעיקר משמעות הצהרתית הבאה לבטא את התפיסה שבבסיס החוק בדבר החשיבות שבשיתוף ההורים והילדים בעיצוב מהלך חיי הילדים בפנימייה. משמעות אופרטיבית להצהרה זו ניתנת לאורך החוק בהקשרים שונים ובפרט בסעיפים 137-138 להלן.

**מעון משפחתי** – מעון משפחתי הוא מסגרת השמה שייחודה במודל שבו היא פועלת הוא המודל המשפחתי, ובמספר הילדים השוהים בה, המוגבל לשנים עשר. במובחן מאומנה המעון המשפחתי אינו מחויב להיות תא משפחתי ביולוגי טבעי ולעתים יעמדו בראשו אנשים שאינם בני זוג.

מספר הילדים המופיע בהגדרות הפנימייה והמעון המשפחתי תואם את הגדרתם הקיימת כיום בתע"ס<sup>73</sup>.

**סעיף 120 – תחולה**

מטרת סעיף זה להבהיר באופן מפורש את תחולת הצעת החוק על פנימיות שבהן שוהים גם ילדים שאינם ילדים בהשמה חוץ ביתית, כך שההצעה תחול בהן רק לגבי ילדי ההשמה עצמם. הסעיף קובע את חובת פנימיות אלו להעניק לילדים בהשמה חוץ ביתית הנמצאים בהן את כל הזכויות והשירותים שלהם הם זכאים מכוח הצעת החוק. כלומר, גם אם בפנימייה מסוימת רק ילדים מעטים הם ילדים בהשמה חוץ ביתית, מחויבת אותה פנימייה לפעול כלפי ילדים אלו בהתאם להצעת החוק **במלואה**. משמעות תחולה זו הינה הן במישורי עשייה כלפי הילד המסוים והן במישורי עשייה הנוגעים לכלל הפנימייה. כך למשל, על הפנימייה לעמוד בתנאי הרישוי שייקבעו מכוח הצעת החוק. תנאי הרישוי כוללים גם היבטים כלליים כגון בתחום הבטיחות והאבטחה. כך, שבפועל תביא ההצעה לכך שאף ילדים שאינם בהשמה חוץ ביתית ייחננו בעקיפין מיישום של חלק מהוראותיה. כמו כן, משמעות התחולה היא כי ייתכן מצב שבו פנימייה תידרש לרישוי כפול – הן מצד משרד החינוך והן מצד משרד העבודה והרווחה, אלא אם יסדירו משרדים אלו ביניהם הסדרה אחרת.

בנוסף, הואיל והצעת החוק מתייחסת לכל הילדים עד גיל 18, והואיל ופנימיות מעורבות רבות מיועדות לילדים מעל גיל 14, **משמעות קביעת התחולה שבסעיף זה כי פנימיות שבעבר לא היו כפופות לפיקוח ולהוראות חוק הפיקוח, יהיו עתה מחויבות להוראות הצעת החוק ולרישיון, בכל הנוגע לילדי ההשמה החוץ ביתית שבהן.**

קביעה זו מיישמת את תפיסת חבות המדינה ואת התפיסה השמה במוקד את הילד ואת טובתו, ולא את המערכת על צרכיה, ועל היבטיה המבניים והפורמליים. מזווית הילד, הרי שבאשר הוא הולך, מחויבת המדינה לטובתו, ומכאן – שמחויבת המסגרת שבה הוא נמצא להצעה שייעודה להבטיח טובתו זו.

**סעיף 121 – תחולה על מעונות משפחתיים**

סעיף זה מחיל את הוראות חלק V להצעה על מעונות משפחתיים. המעון המשפחתי הינו מסגרת השמה הדומה לכאורה למסגרת האומנה, בשל המאפיין המשפחתי שבה. אלא, שבאומנה מדובר בתא משפחתי טבעי לחלוטין בעוד שבמעונות המשפחתיים בדרך כלל יהיו סממנים מלאכותיים כגון בכך שדירת המעון לא תהיה דירת בני הזוג, לעתים יופעל המעון על ידי שני אנשים שאינם בני זוג, ומערכת התמיכה, המעקב וההדרכה תדמה יותר לזו של פנימייה. מכאן ההחלטה להחיל על המעונות המשפחתיים את הוראות חלק זה. יחד עם זאת, הוחלט שלא להגדירם כפנימייה ממש, בשל היות המעונות המשפחתיים מסגרת קטנה ומשפחתית והיות נתון זה מרכזי במהותם ובתפקודם.

**ס"ק ב'** מבהיר את סוגיית רישוי המעונות המשפחתיים הואיל ומרביתם מנוהלים בפועל על ידי גורמים מפעילים כגון עמותות. במצב זה הרישיון הנדרש יהיה לגורם המפעיל ולא לכל דירת מעון המופעלת על ידו, ובכך דמיון מסוים לפנימייה. על מנת להבטיח שכל מעון יעמוד בפני עצמו בהוראות החוק נקבע כי תנאי לקבלת רישיון על ידי הגורם המפעיל יהיה שכל מעון יקיים את הוראות החוק כאמור, אך האחריות כלפי המשרד בכל הנוגע לרישוי תחול על הגוף המפעיל אותו.

## פרק כ"א – רישוי

נושא הרישוי מוסדר כיום בחוק הפיקוח על המעונות ובתקנותיו. הצעת החוק מבקשת לכלול את הסדרת הרישוי בתוכה ולהביא בתכניה שינויים היוצרים התאמה בין הרישוי לבין תכני הוראותיה. שכן, רישיון הוא שיקוף לתפיסות מהותיות באשר לאופן שבו מתבקש הגורם שלו ניתן הרישיון להבטיח את טובת הילד שבו הוא מטפל. כך, בכל הנוגע לטיב השירות שניתן על ידו, לאיכות הטיפול, ליעדיו ועוד.

הואיל ובתקנות הפיקוח על המעונות כלולות הוראות מרכזיות הקשורות לסוגיית הרישוי, מומלץ לעיין בפרק 7.1.1 לדוח זה, הפורט את המלצות מנסחי ההצעה ביחס לתקנות אלו.

### סעיף 122 – בקשה לרישיון פנימייה

סעיף זה מסדיר את ההיבט הפורמלי של בקשת הרישיון ומתייחס בין היתר לפרטים שתכלול ושיוגדרו בתקנות. זאת, באופן דומה להסדרה שהתקיימה בסעיף 5 לחוק הפיקוח על המעונות. הסעיף קובע כי הבקשה תוגש לממונה על הרישוי אשר אמור עליפי ההצעה להכריע בבקשות אלו עליפי מינוי השר. הסעיף מתייחס ל"כוח האדם" הפועל בפנימייה ולא רק ל"תקן עובדיו" כפי שהיה מנוסח בחוק הפיקוח, כדי לאפשר הרחבה בהתייחסות נוסף על התקנים, גם להיבטים אחרים הנוגעים לכוח האדם. כמו כן, מוסיף הסעיף על האמור בחוק התייחסות לסוג האוכלוסייה שלה מיועדת הפנימייה, וכן במקום התייחסות לתנאים תברואתיים מובאת התייחסות לתנאים פיזיים – המאפשרת דרישות נוספות על התברואה, כגון מצב המבנים, הסדרי בטיחות וביטחון וכיו"ב היבטים.

### סעיף 123 – רישיון לפנימייה

סעיף זה קובע איסור שבצידו סנקציה פלילית על ניהולה של פנימייה ללא רישיון. זאת, בהתבסס על הוראת סעיף 2 לחוק הפיקוח על המעונות. הסעיף מיישם את תפיסת האחריות בהטילו אחריות על גורם ברור – מנהל הפנימייה לעניין זה – אחריות המקימה חובה שכאמור סנקציה בצידה.

באופן מצער עד היום לא היתה האכיפה בתחום הרישוי על הפנימיות מספקת. בעניין זה חוזרת ההצעה על ההוראות הקבועות בחוק הפיקוח על המעונות ומבקשת להדגיש את חשיבות אכיפתן המלאה כתנאי יסודי ובסיסי לקיום מחויבות המדינה כלפי הילדים השוהים במסגרות אלו. כך, יש לפעול הן לאכיפת חובת הרישוי היסודית והן לאכיפת חובת בחינת התקופתית של הרישיון ואכיפת קיומם של תנאים המופיעים ברישיון הפנימייה הנוגעים לשיפורים ולתיקונים בפעולתה או במבניה.

### סעיף 124 – הקמת מאגר רישוי לפנימיות

סעיף זה קובע חובה מקבילה לזו הקיימת בסעיף 86 להצעה לגבי אומנה, בדבר מינוי אדם אשר יהיה ממונה על רישוי הפנימיות. כן קובע הסעיף את החובה בדבר הקמת מאגר ממוחשב שיכלול פרטים בדבר רישיון של פנימיות, שינוהל על ידו. מאפייני המאגר, כמו גם תכליתו, דומים לאלו המתקיימים לגבי מאגר רישוי האומנים, כמפורט בדברי ההסבר לסעיף 86.

### סעיף 125 – פנימייה מעורבת

סעיף זה נועד להשלים את הוראות סעיף 120 להצעה ולהבהיר כי בכל הנוגע לתנאי הרישיון של פנימייה, חבות הפנימייה ביישומם היא רק כלפי הילדים בהשמה חוץ ביתית השוהים בה, על אף שכאמור בדברי ההסבר לסעיף 120, לעתים ישפיע יישומם בפועל גם על יתר הילדים בפנימייה.

הסעיף מסמיך את השר לקבוע הוראה אחרת בעניין, ובעניין זה, כאמור בפרק 5.4 לדוח זה, מומלץ כי השר יקיים בחינה בדבר הצורך להחיל את הוראות ההצעה, כולן או חלקן, על ילדי הפנימיות כולם, וזאת תוך שיתוף פעולה והיוועצות עם הגורמים השונים האחראים על פנימיות בישראל. שיקול הדעת שנקבע בסעיף מאפשר לשר לקבוע

הוראות תחולה, בהתאם לתוצאות הבחינה שיקיים.

מנסחי ההצעה היו ערים לכך שקביעתם בדבר תחולת הוראות ההצעה והרישיון רק על ילדי ההשמה מעלה חשש ליצירת הפליה של הילדים האחרים בפנימיות, ולו באופן זמני (עד להסדרת התחולה כאמור מעלה). יחד עם זאת, לא היה זה במנדט שלהם ואף לא במגבלות משאביהם לבחון את הצורך להחיל הוראות ההצעה גם על יתר ילדי הפנימיות, אם כי לכאורה, כפי שנכתב בפרק 5.4 לדוח, נראה שחלקים גדולים מן ההצעה ראוי שיחולו אף על ילדים אלו. על אף החשש מפני הפליה כאמור, סברו מנסחי ההצעה כי לא יהיה זה נכון לקפח את ילדי ההשמה החוץ ביתית ולגרוע ממימוש חבות המדינה כלפיהם רק בשל חוסר היכולת הזמני של המדינה ליהנות אף אחרים מקביעות שיוחסו להם. במוקד ההצעה מצויים ילדי ההשמה החוץ ביתית והם זכאים למימוש מלא של זכויותיהם ולמענה מלא לצורכיהם, וכל גריעה מכך אינה הולמת את מחויבות המדינה כלפיהם. להסדרת החשש הנזכר, על המדינה לפעול במהירות המרבית לבחינת ההסדרה החוקית לגבי כלל ילדי הפנימיות ובכך לממש מחויבותה גם כלפי ילדים אלו.

### סעיף 126 – הודעה על שינוי

בדומה לסעיף 89 להצעה החל על אומנים קובע סעיף זה חובה החלה על מנהלי פנימיות להודיע לממונה על הרישוי על כל שינוי או דבר שיש בו כדי להשליך על רישיון הפנימייה שניתן לו או על בקשתו לרישיון. מטרת הסעיף להבטיח עדכניות של תוקף הרישיון ביחס למידע שהיווה בסיס לנתינתו, כדי להבטיח כי בכל זמן נתון יבטיח בפועל את טובת הילדים שלגביהם הוא חל או עתיד לחול.

### סעיף 127 – ביטול רישיון פנימייה וסגירת פנימייה

סעיף זה מבוסס על הוראת סעיף 6 לחוק הפיקוח על המעונות. הסעיף קובע את סמכות השר להורות למנהל פנימייה למלא תנאים שנקבעו בחוק או בתקנות, בפרק זמן שיקצה לדבר. כן קובע הסעיף את סמכות השר להורות על סגירת פנימייה אם לא עמד מנהל הפנימייה בדרישות כאמור או אם מצא שהדבר דרוש לטובת הילדים השוהים בה או כשהפנימייה פועלת ללא רישיון (לעניין פעולת פנימייה ללא רישיון יש להשלים בהצעה בהתייעצות עם הגורמים המקצועיים הרלוונטיים את מניין הימים לפעולתה של פנימייה ללא רישיון שבתומו מוסמך השר להורות על סגירתה).

**ס"ק ב'** מבוסס על סעיף 6(ב) לחוק הפיקוח על המעונות, אך יוצר בו התאמות שתכליתן להבטיח כי בעת סגירה יזומה של פנימייה יופנו הילדים אשר בה למסגרות התואמות את צורכיהם. בהתאם לכך קובע הסעיף את חובת התכנסותה של ועדת החלטה לגבי כל אחד מן הילדים במטרה לקבוע את השינויים הנדרשים בתוכנית הטיפול שלו על-פי השינוי בנסיבות.

**ס"ק ג'** קובע את חובת השר לקבוע לוחות זמנים לפעולות שעליהן יורה, בהתאם לטובת הילדים, ולפקח על ביצוען. בכך נקבעות ערובות המיועדות למנוע עיכובים מיותרים שייזיקו לילדים בביצוע הנדרש.

**ס"ק ד'** מעגן את האמור בסעיף 6(ג) לחוק הפיקוח על המעונות בשינויים המחויבים.

### סעיף 128 – ערר

סעיף זה מעגן את הוראות סעיף 6א לחוק הפיקוח על המעונות, בשינויים המחויבים. יחד עם זאת מודגש כי בידי מנסחי ההצעה לא עמדה האפשרות לבדוק את מידת הרלבנטיות הקיימת כיום בהפניה לבית המשפט השלום בהקשר זה. על כן מומלץ כי הגורמים המקצועיים המתאימים יקיימו בחינה של הדרך הראויה להבטיח את יישום זכות הערר של מנהל הפנימייה בהקשר זה. מוצע כי בחינת הסדר הערר כאן תיעשה תוך תיאום עם הוראות סעיף 104 להצעה הודן בערר על החלטות בנוגע לרישיון אומנה.

### סעיף 129 – צו שיפוטי לביטול רישיון פנימייה

סעיף זה בא להוסיף על האמור בסעיף 9א לחוק הפיקוח על המעונות בקובעו את החובה להעמיד עבור כל

ילד בפנימייה, שלגביה ניתן צו לפי סעיף זה, סידור חלופי ההולם את טובתו. מטרת קביעה זו למנוע או לצמצם למינימום האפשרי התהוות נזקים משניים לנזקים שממילא ייגרמו לילדים בשל השינוי הבלתי נמנע שיווצר במסגרת חייהם.

### **סעיף 130 – ביצוע**

סעיף זה מעגן את הוראת סעיף 99 לחוק הפיקוח על המעונות בשינויים המחויבים.

### **סעיף 131 – ביצוע ותקנות**

מסגרת ההשמה הפנימיית ומסגרת המעון המשפחתי מחייבות התאמות ויישומים ייחודיים לשם ביצוע הוראות הצעת החוק הלכה למעשה. מנסחי ההצעה סברו שאין מקומן של כל ההתאמות הנדרשות להיערך במסגרת חקיקה ראשית. בהתאם לכך נקבעה בפרק זה חובתו המפורטת של השר להתקין תקנות בנוגע למגוון סוגיות המנויות בסעיף זה, הנוגעות למסגרות השמה אלו. בעיקרן נדרשות תקנות אלו להחליף את התקנות הקיימות כיום לחוק הפיקוח על המעונות, אשר בדומה לחוק הפיקוח עצמו, הינן מיושנות וחלקיות. רשימת התקנות מבוססת על רשימת התקנות המופיעה בסעיף 12 לחוק הפיקוח על המעונות. בעניין זה מומלץ לעיין גם בהמלצות מנסחי ההצעה לעניין תקנות הפיקוח על המעונות המופיעות בפרק 7.1.1 לדוח זה.

רשימת התקנות הנדרשות מופיעה במובחן מרשימת התקנות הקבועה בסוף הצעת החוק בשל היקפה ובשל הקשר ההדוק שבינה לבין הוראות פרק זה בו היא מופיעה.

**ס"ק ב'** מעגן את הוראת סעיף 12(ב) לחוק הפיקוח על המעונות, אך על הגורמים המוסמכים לדבר לבדוק לגביו את מידת ההצדקה והרלבנטיות שלו כיום.



## פרק כ"ב – אחריות הפנימייה

פרק זה תכליתו לעגן בצורה ברורה את אחריותה הכללית של המסגרת הפנימייתית כלפי הילדים השוהים בה בהשמה חוץ ביתית, וכן הוראות הנוגעות להיבטים ייחודיים של מימוש אחריות זו בהקשר הפנימייתי.

### סעיף 132 – אחריות וחובות הפנימייה

סעיף זה מבקש לעגן באופן הדומה להוראת סעיף 96 לגבי אומנים, את מסגרת האחריות והחבות של הפנימייה כלפי ילדי ההשמה החוץ ביתית אשר בה.

**ס"ק א'** דומה להוראת סעיף 96(א), למעט העובדה שלא נקבע בו קנה המידה של "הורה מסור". זאת, הואיל והסעיף מתייחס לקבוצה של אנשים – צוות הפנימייה – ולא לאדם אחד, ונראה היה שלא ניתן להטיל חבות זו המוטלת על הורה ועל אומן, בהשאלה, על קבוצה של אנשים כאמור. כמו כן, לא יוחסו בסעיף לפנימייה "זכויות" בדומה לייחוסן לגבי אומנים, הואיל ואומנים יוצרים עם הילדים קשר הקרוב יותר לקשר משפחתי, בעוד שבפנימייה מערכות היחסים בין הילד לצוותה הן אחרות.

הסעיף מדגיש בסופו כי אין בו כדי לגרוע מאחריות המנהל על-פי כל דין. מטרת משפט זה להבהיר כי בצד הטלת האחריות הכללית לקידום טובת הילד על כל צוות הפנימייה, למנהל עדיין נותרת אחריות מוגברת מכוח הוראות הדין, ואין בסעיף זה כדי לצמצמה.

**ס"ק ב'** דומה במהותו לסעיף 96(ב), וקובע את אמת המידה הראויה לפועלם של אנשי צוות הפנימייה לגבי הילד.

**ס"ק (ג) (1)** מבקש להטיל על אדם אחד מצוות הפנימייה את האחריות לניהול ענייניו היומיומיים של הילד בעת שהותו בפנימייה. זאת כדי למנוע אי בהירות בהקשר לפעולות הכרוכות בדבר, וכדי להבטיח דאגה וביצוע הולמים של פעולות אלו. לתפקיד זה נבחר האחראי על הילד בהשמה בהיותו האדם אשר אחראי ממילא למעקב שוטף אחר מצב הילד, ולכן אדם הקרוב אליו ומכירו, ואשר יש לקוות, שלילד אמון בו. יובהר כי אין משמעות קביעה זו כי כל פעולה יומיומית תיעשה על ידי האחראי, אך על פעולות שיבוצעו על ידי אחרים, עליו להיות מיועד, וככל שמדובר בפעולות הטעונות אישור – אף לאשרן.

התוספת הרביעית מבוססת על התוספת השנייה (המתייחסת לאומנה), אך מצומצמת ממנה. פעולות שהוסרו מתחום הסמכות של האחראי לאשרן או לייצג בהן את הקטין הינן: הארכת תוקפו של דרכון, הוצאת הקטין מן הארץ, בחירת בית הספר שבו ילמד ולימוד נהיגה. בהקשר הפנימייתי נראה היה למנסחי ההצעה שנכון להותר עניינים אלו בסמכותם הבלעדית של ההורים, בעיקר בשל השלכות אפשריות של פעולות אלו, שהינן ברובן ארוכות טווח.

**ס"ק (ג) (2)** מתייחס לזמנים שבהם שוהה הילד עם הוריו, החלים בעיקר במועדי חופשות ובייקורים בסופי שבוע. סעיף זה קובע הוראות המקבילות להוראת סעיף 96(ג) (2) המתייחס לפעולת הורים לילדים באומנה.

**ס"ק ד'** בדומה להסדר לגבי אומנים קובע לגבי בדיקות וטיפול פסיכולוגי ופסיכיאטרי את חבות האחראי על הילד בהשמה לידע את הורי הילד על כוונתו לאשר פעולות אלו. הסעיף גם מותיר אפשרות לקבוע בהסכם שייחתם בין ההורים לפנימייה אפשרות יידוע שכזו לגבי פעולות נוספות.

**ס"ק ה'** קובע מנגנון ליישוב מחלוקות בין ההורים לפנימייה, בדומה למנגנון הקבוע בסעיף 96(ה). אלא שכאן בעל הסמכות לפעול להשגת הבנה ולהכריע בהיעדרה הוא המפקח האחראי על הפנימייה. הגורם שאליו ניתן לפנות בבקשה לדיון נוסף הוא המפקח הארצי על ההשמה החוץ ביתית או מי שימונה לדבר מטעמו.

**ס"ק ו'** מחיל על הפנימייה את האיסור לאשר או לפעול בעניינים המנויים בתוספת השלישית לגבי ילד הנמצא בה בהשמה, בדומה למצב שנקבע ביחס לאומנים בסעיף 96(ו). הבדל יחיד מן המצב בהקשר זה באומנה, נקבע כאן, והוא האיסור המוחלט של פנימייה לאשר יציאתו של ילד מן הארץ. זאת להבדיל מן ההיתר שניתן לאומנים להוציא ילד עד לתקופה של חודש ימים מן הארץ, אף ללא אישור הורים. מקור השוני בהתייחסות הוא בכך, שבאומנה

מתפתחת על-פי רוב מערכת יחסים הדומה בצורה רבה יותר לזו המשפחתית בעוד בפנימייה לא תמיד תיווצר הקבלה שכזו, ובהיעדרה לא נראה היה למנסחי ההצעה כי נכון להסמיך את מי מאנשי צוות הפנימייה בנושא זה.

### סעיף 133 – תשלומים לפנימייה

מטרת סעיף זה להבטיח כי המדינה תקיים חבותה כלפי מסגרות ההשמה הפנימייתיות ותעביר להן תשלומים, בהתאם להוראות כל דין והסכם עימן, בשיעור ובעיתוי בהתאם להוראות אלו, ובאופן שיאפשר למסגרות ההשמה למלא הוראות חוק זה ולהבטיח את טובת הילדים אשר בהן. בעניין זה מומלץ לקיים בעת זו, ובאופן שוטף מעת לעת, בחינה של שיעור התשלומים המועבר לפנימיית ושל סוגיהם. זאת, כדי לבדוק כי אלו עומדים בהתפתחויות השונות שחלות ומאפשרים למסגרות ההשמה למלא מחויבותן ומחויבות המדינה כלפי הילדים אשר בהן.

נושא התשלומים אף קשור בקשר אמיץ לנושא התקנים, אשר לגביו נדרשת ביתר שאת בחינה דחופה, לגבי היקף התקנים וסוגיהם, על-פי סוגי הפנימיית השונות ובהתאמה של התשלומים המועברים בגינם. להערכת מנסחי ההצעה נושא זה מצוי כיום בתת תיקון. יישום הצעת החוק יחייב אף הוא שינויים והתאמות בתחום התיקון ויפה היערכות לקראתו כבר במסגרת השינויים שיש לקיים כיום.

### סעיף 134 – נוכחות ילדים בפנימייה וזמינות הפנימייה

מטרת סעיף זה למנוע מצב שבו בתקופות בשנה שבהן הפנימייה סגורה יהיו ילדים שייאלצו לחיות במסגרות שאינן הולמות את טובתם. כך למשל, לגבי ילדים שאין להם בית או שבית הוריהם אינו בטוח עבורם ואין להם מסגרת חלופית לו. כדי למנוע מצב זה, המתקיים כיום לפרקים לגבי חלק מן הילדים, קובע הסעיף את חובת הפנימייה לפתוח את שעריה בפני הילדים השוהים בה בהשמה חוץ ביתית משך כל ימות השנה.

מתוך הכרה בכך שלעתים אין לפנימייה אפשרות שכזו מטיל הסעיף על הפנימייה חובה ברורה המתנה את אפשרותה לסגור שעריה, והיא החובה למצוא עבור הילדים הנזכרים מסגרת חלופית ההולמת את טובתם, לתקופות שבהן תהיה סגורה.

היבט נוסף שבו עוסק הסעיף הוא חובת מנהל הפנימייה לדעת בכל עת היכן נמצא כל אחד מן הילדים השוהים בפנימייתו בהשמה חוץ ביתית. מטרת סעיף זה למנוע מצבים של אי ודאות באשר למקום הימצאותו של ילד, בין בשגרה ובין בתקופות חופשות מן הפנימייה. זאת, כדי להבטיח כי בכל עת נתונה יימצא הילד במקום ההולם את טובתו ואת תוכנית הטיפול בעניינו. אחריות הפנימייה לידיעה בעניין זה חלה גם כאשר ילדים השוהים בה בהשמה חוץ ביתית נמצאים מחוץ לשעריה.

### סעיף 135 – מיון כוח אדם

מטרת סעיף זה להבטיח כי כוח האדם העובד עם ילדים במסגרות ההשמה יהיה כוח אדם מיומן, מוכשר ובעל כישורים הולמים לתפקיד שלו הוא מיועד, וכן כוח אדם שאין בהעסקתו משום סיכון לילדים בהשמה חוץ ביתית. בנושא אחרון זה קובע הסעיף חובה מפורשת המוחלת על כל כוח האדם במסגרת ההשמה ובני משפחתו, באשר לצורך לבדוק את עברו הפלילי ולהבטיח כי לא הורשע בעבירות שיש בהן סיכון לציבור ולילדים בפרט, כפי שהן מנויות בתוספת הראשונה לחוק. חובה זו תחול אף על מתנדבים כמו בנות השירות הלאומי (הנמנות עם צוות הפנימייה) וכן על משפחות מארחות שבהן שוהים ילדים בזמני חופשות מן הפנימייה. החובה לגבי בדיקת עברם הפלילי של אנשי הצוות אינה חד פעמית כי אם נמשכת, שכן היכולת לבצע עבירה קיימת בכל עת. בהתאם לכך קובע הסעיף את חובת השר לקבוע בתקנות את המועד התקופתי שבו תבצע כל מסגרת לגבי אנשי צוותה ויתר האנשים המנויים בסעיף בדיקות באשר לעברם הפלילי. נושא זה אינו מוסדר כיום בחוק באופן ייחודי למסגרות ההשמה והמציאות מלמדת כי קיימת חשיבות רבה בהסדרתו<sup>74</sup>, בפרט כשמדובר באוכלוסייה שכבר סבלה פגיעות אלו ואחרות, ושממצאת במסגרת שתכליתה הראשונית להגן עליה מפני הישנות של פגיעות כלפיה.

<sup>74</sup> לאחרונה נחקק חוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירותים לקטינים, התשס"א – 2001. חוק חשוב זה חל גם על מסגרות ההשמה החוץ ביתית אלא שתחולתו נוגעת רק לעבירות מין ולפיכך אין בה כדי להחליף את היקף החבות הקבועה בהצעת החוק, אם כי חשוב ליישמו בכל עת ובפרט עד להפיכת הצעת החוק הנדונה לחוק.

בנוסף, במסגרת התקנות שיותקנו בנושא זה יש לעגן הוראות הנוגעות לתנאים הרפואיים להעסקת עובדים בפנימייה. הוראות בנושא זה קיימות כיום בתקנה 22 לתקנות הפיקוח על המעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), התשכ"ו – 1965. התקנות הקיימות דורשות בחינה מחודשת והתאמתן להצעת החוק. בין היתר יש להבטיח החלתן על כל אנשי הצוות בפנימייה לרבות מי שאינם עובדי הפנימייה אך ששירותיהם נשכרו על ידה בדרך אחרת (קבלנים עצמאיים הבאים במגע עם הילדים וכיו"ב), וכן על האנשים המנויים בסעיף 135(ב). כמו כן, יש לעדכן את רשימת המחלות המדבקות שלגביהן נדרשת בדיקה ולהבטיח כי הבדיקות לגבי כל המחלות ייערכו על בסיס שוטף. בעת התקנתן המחודשת של התקנות מומלץ לעיין בתנאים לקבלת רישיון אומן הקבועים בסעיף 87 להצעה ולבחון הצורך לעגן הוראות דומות ביחס לחלקם גם לגבי אנשי צוות בפנימייה.

### סעיף 136 – משפחה מארחת

נושא המשפחות המארחות אינו מוסדר כיום בחקיקה. פנימיית נעזרות במשפחות מארחות בעיקר במועדים שבהם הפנימייה סגורה או במועדים שבהם נוסעים ילדי הפנימייה לבית הוריהם, עבור אותם ילדים שאפשרות זו אינה פתוחה בפניהם. הואיל ומרבית ילדי הפנימייה על-פי רוב נוסעים לבתיהם במועדי חופשות ובסופי שבוע בהתאם לנהוג בפנימייה, ראו מנסחי ההצעה חשיבות רבה לאפשר גם לילדים שלא יכולים לנסוע לבתיהם, הזדמנות לחוות בתקופות אלו חוויה משפחתית, חמה ובונה. זאת, תחת הישארות במסגרת הפנימייתית, שעל אף היותה מוכרת וזמינה, בחלק מתקופות אלו ריקה היא, ועל כן מנוכרת יותר, וכן כדי לצמצם את תחושת השוני ואולי האכזבה של אותם ילדים מנסיבות חייהם השונות שאינן מאפשרות להם לנסוע לבתיהם. בהתאם לכך קובע סעיף זה את חובת הפנימייה לפעול למציאת משפחות מארחות עבור ילדים אלו. כמו כן, משקפת קביעה זו את המשך המגמה הרואה חשיבות בהעמדת חוויה של תא משפחתי לילדים אלו, כעולה בעיקר מסעיף 36 להצעה.

**ס"ק ב'** מבקש להבטיח כי המשפחות אשר ייבחרו יהיו בעלות מאפיינים ויכולות ההולמים את מטרת האירוח שיעניקו ואת מאפייני הילדים אשר יגיעו אליהן. בהתאם לכך נקבעת בסעיף זה חובת מיון והכשרתן וכן החובה המתמשכת לפקח על פועלן. השלמה לחובת המעקב אחריהן מובאת בסעיף הקודם, הדורש אף לגבי משפחות אלו בדיקה שוטפת בנוגע לעברן הפלילי. לגביהן ייתכן וקיים משנה חשיבות לבדיקות אלו, מפאת ריחוקן הפיזי מן הפנימייה שמקטין אפשרות הפנימייה למעקב אחר פעולת בני המשפחה.

ויוודגש, קיימת חשיבות רבה בפעולה יסודית ביחס למשפחות אלו, גם אם שהיית הילדים עימן נעשית לפרקים ולזמן קצר. שכן, חובת המדינה לצמצם כל אפשרות לפגיעה בילדים השוהים עימן, שכידוע אינה תלויה בהכרח במשכי הזמן של שהייה, וכן כחלק מן התפיסה שלפיה אחראית המדינה והמשרד לספק לילדים **בכל עת** מסגרות ההולמות את טובתם.

## פרק כ"ג – התנהלות שוטפת של הפנימייה ואמצעי משמעת

### סעיפים 137-138 – תקנון

סעיפים אלו מעגנים לראשונה בחקיקה את חובת הפנימייה ליצור כלי בדמות תקנון (ויכולה להיות זאת אמנה, הסכם או כל מסמך מעין אלו), אשר ינחה את כל חברי קהילת הפנימייה באשר לזכויותיהם ולחובותיהם ובאשר לדרכי התנהלות הפנימייה. מטרת התקנון להגביר את מעורבות כל הגורמים החברים בקהילה ואת מעורבות הילדים והוריהם בפרט, באורח החיים בפנימייה, וכן לצמצם חיכוכים ולהגביר מודעות לכללים הנוהגים בפנימייה. עצם תהליך יצירת התקנון יש בו ערך של קירוב הגורמים המעורבים ושל הגברת מודעותם האחד לצרכי השני ולנקודת מבטו. בכך ניתן יישום גם לזכותם של הילדים להשתתפות כאמור בסעיף 13 להצעה, וכן לתפיסת שותפות ההורים השזורה בהצעת החוק.

בהתאם לאמור קובע **סעיף 137** את חובת קביעת התקנון על ידי הפנימייה. הסעיף מאפיין את עיקרי התקנון ומכפיפו להוראות כל דין ונוהל. הכפפה זו אין להקל בה שכן ידוע כיום שקיימות פנימיות שבהן אין אכיפה מלאה של כל נוהלי המשרד ואף לא של הוראות הדין הקיים. בעניין זה ישמש התקנון ככלי נוסף לקידום מודעות הצדדים לחבויותיהם כמו גם לזכויותיהם, ובכך ככלי לקידום אכיפתו.

**סעיף 138** קובע את דרכי כתיבת התקנון ואת חובת הפצתו, שהינה אמצעי מרכזי ליישומו. הואיל והחיים בפנימייה דינמיים, הואיל וקיימים לקחים הנלמדים עם הזמן והואיל וגם הנהלים והוראות החוק משתנים, קובע סעיף זה את החובה לבחון את התקנון מדי שנה ולשנותו ככל שידרש.

### סעיף 139 – השתתפות בפנימייה

סעיף זה קובע יישום פרטני לזכות ההשתתפות במסגרת הפנימייתית. להבדיל ממסגרת האומנה, המסגרת הפנימייתית בהיותה מסגרת חיים מלאכותית, הכוללת ילדים ואנשי צוות רבים (ובמובן זה דומה אולי יותר למסגרת הבית ספרית), מחייבת יישום רחב יותר של עיקרון ההשתתפות – במגוון רחב של תחומי החיים בה. בהתאם לכך קובע הסעיף את החובה ליישם את זכות הילדים להשתתפות, הן ביחס להיבטים הנוגעים לחיי הילדים החיים בפנימייה באופן אישי והן באופן כוללני. כך, ברמה האישית, ניתן להגביר השתתפות הילדים בכל הנוגע להיבטים של יישום תוכנית הטיפול בעניינם בין בתחום החינוך (בחירת בית ספר, מגמה, הקבצה וכיו"ב), בתחום הקשר עם ההורים (דרכי שמירת הקשר, תדירותו, אופן שמירתו וכיו"ב), בחירת חוגים ופעילויות העשרה ועוד.

ברמה הכוללנית מבהיר **ס"ק ב'** מספר היבטים של יישום הזכות וביניהם: קביעת סדר היום בפנימייה, מדיניות הפנימייה בתחומים שונים כגון: תרבות, פנאי, חברה, מזון, ענישה ועוד.

ליישום זכות ההשתתפות בפנימייה משמעות ייחודית בשל אופיים הייחודי של החיים בפנימייה: להבדיל מהחיים בתא משפחתי רגיל, פעילויות יומיומיות רבות בפנימייה מוכוונות מלמעלה ומתחם הבחירה של הילדים בהן קטן יותר. כך בתחומים כגון: מזון, ביגוד, בילוי, עיצוב החדר ועוד. מרבית תחומי החיים בפנימייה, אם לא כולם, מוסדרים ומכוונים על-פי כללים נוקשים. זאת כחלק מן הצורך לאפשר ניהול חייהם של ילדים כה רבים ושונים במסגרת אחת, שמכוונת להבטחת טובת כולם בתוכה.

משכך, קיימת חשיבות מיוחדת לשמור על זכותו של הילד לבטא את קולו הייחודי, השונה, העצמאי – זה המעניק לו את ייחודו אל מול יתר הפרטים במסגרת. בנוסף, קיימת חשיבות לאפשר לילדים החיים בפנימייה, ככל והיכן שניתן, מתחם של בחירה. היכולת לבחור היא אחד מן הסממנים של היותנו בני אדם, עצמאים, אוטונומיים בעלי אישיות ייחודית ומהווה לכן אף חלק מכבודנו. בעניין זה קשורה זכות ההשתתפות קשר הדוק ליכולת לבחור. משמעות ההשתתפות הינה היכולת להביע את דעתך ולהשפיע על החלטות הנוגעות גם לך – בין אם השפעה מלאה, אזי דעתך מתקבלת ומתבצעת פעולה על-פי בחירתך – ובין אם השפעה מסוימת המובאת בחשבון ומשוקללת בין מגוון דעות ושיקולים. כך או כך, הגברת יישומה של זכות ההשתתפות של ילדים בפנימייה מקדמת

את תחושת הכבוד, הערך העצמי והמעורבות שלהם בעיצוב מהלך חייהם.

להבטחת יישום מלא של זכות ההשתתפות של ילדים בפנימייה קובע **ס"ק ב'** אף את חובת הפנימייה להקים גופים ומנגנונים ליישום זכותם של ילדים להשתתפות בכל גיל. כאן הכוונה לגופים כגון מועצות חניכים ודומיהם. ויודגש, הזכות להשתתף, כמו גם היכולת להשתתף, נתונה לכל ילד בכל גיל. השוני בין ילדים בגילים שונים מתבטא בתכני ההשתתפות ובדרכי הבעת דעתם, רצונם ורגשותיהם על ידם. בעניין זה על הפנימייה לפעול ליצירת ההתאמות הנדרשות אשר יאפשרו לילדים בכל גיל להשתתף בהיקף רחב ככל שניתן בעיצוב חייהם בפנימייה. להרחבה בעניין זה ניתן לעיין גם בפרק 5.1 לדוח בחלק הדין בעיקרון ההשתתפות.

### סעיף 140 – ליווי ילד אל הפנימייה וממנה

הדרך אל ביתם של הילדים וחזרה ממנה אל הפנימייה, כמו גם הדרך לכל מקום אחר הנמצא מחוץ לפנימייה (מרפאה, בילוי, בית ספר, חוג), צופנת בחובה סכנות שונות לילדים. החל בסכנות בטיחותיות וביטחוניות וכלה בסכנות מצד אנשים המוכרים להם או מצד אנשים זרים המעוניינים לנצלם או לפגוע בשלומם. כדי למנוע פגיעה בילדים החיים בפנימיות בעת יציאתם משטח הפנימייה, מטיל סעיף זה חובה על מנהל הפנימייה להבטיח סידורי יציאה וחזרה הולמים לפנימייה, וזאת בהתאמה לגיל הילדים ולכשריהם המתפתחים. כך, יידרשו סידורים שונים לילדים בני 6 וילידים בני 17. כמו כן, יידרשו סידורים שונים לילדים בעלי צרכים מיוחדים, על-פי ייחודם. המצב הביטחוני השורר כיום במדינה והעלויה בשיעורי האלימות לסוגיה מחייבים היערכות קפדנית ומחודשת של הפנימיות בהקשר זה ועמידה מתמדת וערנית על המשמר. סעיף זה בא להחליף את תקנה 7 (א) לתקנות הפיקוח על המעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), הכוללת הסדר חלקי בלבד של נושא זה.

### סעיף 141 – הגבלה על אמצעי משמעת

אחת מן התופעות המטרידות המתקיימות עדיין בפנימיות היא השימוש באמצעי משמעת שאינם הולמים ולעתים אף אינם עולים בקנה אחד עם הוראות החוק הקיים. כך בכל הנוגע לאמצעי משמעת משפילים ולאמצעי משמעת הפוגעים בזכותם של ילדים להתפתחות, לרבות לשלמות הגוף והנפש. אחד מן האמצעים הפסולים הננקטים בפנימיות מסוימות בארץ הינו הענישה הגופנית<sup>75</sup>. בעניין זה נדרשות עדיין פעולות רבות להעלאת המודעות לפסול שבאמצעי זה, בצד העמדת מידע על התחליפים העומדים לרשות אנשי הצוות הנדרשים לו. על המשרד לא להסתפק בחקיקת הסעיף הנדון ולפעול בתחום ההכשרה וההדרכה לביעור השימוש באמצעי זה, כמו גם בכל אמצעי פסול או אסור אחר שבו נעשה שימוש כיום, ולפעול להקניית דרכי התמודדות עם המצבים שבהם נעשה בו שימוש, כאמור.

כדי להבטיח מודעותם של אנשי הפנימיות למותר ולאסור בתחום זה, ובמטרה למנוע הפרה של זכותם של ילדים להגנה מפני פגיעה כאמור בסעיף 9 להצעה, קובע הסעיף במקום אחד, בצורה מסודרת, כללים בדבר אמצעי המשמעת שפנימיות רשאיות ואסורות לנקוט.

כיום, קובעת תקנה 7 (ג) לתקנות הפיקוח על המעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל) הוראה בדבר אמצעי משמעת ולפיה יהיו אמצעי המשמעת בפנימייה חינוכיים בלבד וכן קובעת איסור על ענישה גופנית, על שלילת מזון או כליאה כאמצעי משמעת וכן על ענישה שעלולה לפגוע בשלומם הגופני או הנפשי של ילד. סעיף 141 מעגן קביעות אלו ומוסיף עליהן.

**ס"ק א'** מבקש להבטיח כי אמצעי משמעת לא יפגעו בכבודו של הילד. זאת כחלק מן ההגנה על זכותו לשלמות נפשו, ובהתאם למעמד שניתן לזכותו של ילד לכבוד באמנה, ולאור חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הבחירה בפתיחת הסעיף בעיגון זכות הכבוד בהקשר זה נעשתה על רקע ההכרה בכך שפעמים רבות הפגיעה העיקרית

<sup>75</sup> בנושא זה ניתן לעיין בדוח פרויקט השתתפות, **לעיל** ה"ש 50, נספח ג' לדוח זה, בפרקים 131, 129.

שאותה חווה הילד במסגרת הליכי משמעת וענישה היא פגיעה בכבודו. פגיעה שכזו חומרתה רבה בשל חדירתה למתחם נפשו של אדם ומכאן חשיבות מניעתה.

**ס"ק ב'** מוסיף על הקביעה בתקנות כי אמצעי המשמעת יהיו חינוכיים או **טיפוליים**. תוספת זו עוגנה על בסיס התייחסות לנושא שהובעה על ידי אנשי טיפול הפועלים בפנימיות.

**ס"ק ג'** קובע איסור כללי על הטלת אמצעי משמעת העלולים לפגוע בגופו ובנפשו של ילד. בין אלו נכללים גם אמצעים המבקשים להשפיל את הילד. הוראה דומה נכללת בתקנה 7(ג) הנזכרת מעלה.

**ס"ק ד'** מבקש לעגן את הליך הטלת אמצעי הענישה על הילד, ולהבטיח במסגרתו מימוש של זכותו של הילד להליך הוגן. יישום הוראה זו יידרש להתאים עצמו בכל הקשר והקשר לפרק הזמן העומד לנושא זה וכן לטיב אמצעי המשמעת המבקשים להטיל על הילד ומידת השלכתו עליו.

**ס"ק ה'** מעניק יישום לסעיף 2(ב) לאמנה הקובע את חובת המדינות לנקוט בכל האמצעים המתאימים להבטיח כי הילד יהיה מוגן מפני כל צורה של הפליה או ענישה על יסוד מעמד, פעולותיהם, השקפותיהם או אמונותיהם של הוריו. בהתאם לכך קובע הסעיף איסור על נקיטת אמצעי משמעת כנגד ילד בשל מעשה או מחדל של הורה.

**ס"ק ו'** קובע מספר מגבלות כלליות על אמצעי המשמעת שמטרתן להבטיח הוגנות, מידתיות והלימה בהטלתם.

**ס"ק ז'** מבקש להבהיר ולמנוע בצורה חד משמעית כל פגיעה בקשריו של הילד עם הוריו ועם בני משפחתו כאמצעי משמעת. בעניין זה נחשפו מנסחי ההצעה לקיומן של תופעות כאלו האסורות בסעיף, וראו זאת בחומרה רבה, הן במישור הפרט זכויותיו הבסיסיות של הילד בהקשר זה והן במישור הטיפולי.

**ס"ק ח'** מעגן קביעה שהופיעה בתקנה 7(ג) הנזכרת מעלה. יובהר כי הגדרת מזון בהקשר זה כוללת גם שתייה.

### סעיף 142 – אמצעי טיפול והגנה מיוחדים

תקנה 7(ג) לתקנות הפיקוח שהוזכרה מעלה כללה איסור על כליאה של ילדים כאמצעי משמעת. **ס"ק א'** קובע את האיסור בדבר החזקת ילד בחדר סגור כאמצעי משמעת, ומחליף את האיסור שבתקנה. הסעיף עושה שימוש במונח "החזקה" שנראה היה ראוי יותר למנסחי ההצעה בהקשר זה מאשר המונח "כליאה".

**ס"ק ב'** ממשיך ומוסיף התייחסות לשימוש בהחזקת ילד בחדר סגור למטרות הגנה וטיפול. מנסחי ההצעה היו מודעים למצוקה הגוברת כיום בפנימיות באשר לדרכי הטיפול בהפרות משמעת, נוכח התחושה כי קיימת חמרה בטיב הפרות המשמעת ובתדירותן. בעניין זה נחשפו מנסחי ההצעה לצורך לבחון התרת שימוש בפנימיות באמצעי המכונה "חדר בידוד" ובשמות דומים, והמתאר חדר שבו נסגר ילד בפנימייה שסיכן בהתנהגותו את עצמו או את הזולת, ונמצא במצב הדורש הרגעתו לפרק זמן מסוים. סגירה של ילדים בחדר מעין זה עשויה להוות הפרה של האיסור הקבוע כבר כיום בתקנות ככל שאינה מותרת מכוח הוראה מפורשת. מנגד, נוכחו מנסחי ההצעה כי קיימת כיום שאלה קשה ואמיתית באשר לצורך להתיר לפנימיות לנקוט באמצעי זה. בהיעדר משאבים לבחינה מעמיקה של סוגיה זו, קובעת ההצעה את החובה לקבוע נהלים ברורים שיסדירו אותה. זאת, על מנת להבטיח כי כל פגיעה בזכותם של הילדים בפנימיות להגנה מפני החזקתם בחדר סגור כאמור (שמשמעה פגיעה בזכותם לחירות ולחופש התנועה) תיעשה בצורה מסודרת המבטיחה את מינימום הפגיעה המתחייב מן ההקשר.

בעת קביעת הכללים יש לתת הדעת ראשית על עצם הצורך בהתרת פגיעה זו – בעניין זה מומלץ לקיים דיון עם כל אנשי המקצוע הנוגעים בדבר. לאור חומרת הפגיעה שבה מדובר יש לוודא כי אכן חיונית התרת שימוש באמצעי זה. אם ייקבע כי אין מנוס מהסדרת פגיעה שכזו, יש לקבוע כללים באשר ל: משכה, סוג החדר ומאפייניו, הגורמים המורשים להתיר פגיעה זו, דרכי תיעוד השימוש באמצעי זה ועוד סוגיות ממין אלו שמטרתן להבטיח שימוש מינימלי באמצעי, והגנה מרבית במסגרת השימוש בו על טובת הילד שלגביו יופעל. יש להבהיר, כי מטרות החזקת הילד בחדר סגור בהקשר זה אינן לשם ענישתו, אלא לשם טיפול במצבו ובו, וכדי להגן עליו ועל סובביו.

בעת הסדרת השימוש באמצעי זה מומלץ לעיין גם בתקנות הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול)(תנאי החזקת

קטינים במעון), התשל"ז – 1976 הקובעות בתקנה 16 הוראה בדבר "בידוד חוסה מטעמים חינוכיים לשם הרגעתו", תוך שניתנת תשומת הלב להקשר שבו מדובר שם, הדין בילדים חשודים, נאשמים או מורשעים במסגרת הליך פלילי בעניינם.

### **עד להסדרת ההיתר לעשיית שימוש באמצעי זה על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר להבטיח אכיפה ראויה של האיסור הקבוע כיום בתקנות.**

**ס"ק ג'** עוסק באמצעי הגנה אחר שזכה בשנים האחרונות לדיון ציבורי במסגרות שונות. המדובר באמצעי של "אחיזה מרסנת" (Holding) שנועד בעיקרו למנוע הישנות של פגיעה של ילד באחרים באמצעות אחיזתו בכוח, במידה הדרושה לשם מניעת פגיעתו בסובביו או בעצמו. בקרב הגורמים העושים שימוש כיום באמצעי זה יש המייחסים לו אף ערך טיפולי כאמצעי להרגעת הילד שלגביו הוא מופעל. אלו מצביעים על חשיבות קיומה של הכשרה לאנשי הצוות המיועדים לעשות שימוש באמצעי זה, ראשית כדי לצמצם כל סיכון לפגיעה בילד שלגביו יופעל, ושנית כדי להגביר את הערך הטיפולי של השימוש בו.

בינתיים, בהיעדר הסדרה חוקית כיום לשימוש באמצעי זה, עלול לסכן השימוש בו את מי שנוקט בו באישום בעבירות מסוג של תקיפה וכד'. גם לגבי אמצעי זה לא חשו עצמם מנסחי ההצעה מתאימים לקבוע האם הגיעה השעה לעיגון השימוש בו בחקיקה ואף לא היתה בידם שהות לבוחנו לעומקו על מכלול היבטיו. יחד עם זאת חשו כי ככל שיוחלט בקרב גורמים מקצועיים מתאימים, שקיים מקום להתירו – מחויבת התרתו להיעשות בחקיקה, במסגרת כללים ברורים ונוקשים, שייאכפו על ידי הרשויות האחראיות לדבר. בהתאם לכך קובע הסעיף את האיסור על החזקה באחיזה מרסנת, אלא אם תוסדר על ידי השר בתקנות, ולמטרה של הגנה בלבד.

גם כאן יש לקבוע כללים באשר למשך הריסון והאמצעים שיופעלו במסגרתו, מאפייני ההדרכה וההרשאה הנדרשים מכל מי שיפעיל אמצעי זה, תיעוד השימוש בו, ועוד סוגיות ממין אלו שמטרתן להבטיח שימוש מינימלי באמצעי והגנה מרבית במסגרת השימוש בו על טובת הילד לגביו יופעל. בעת הסדרת כללים אלו מומלץ לעיין גם בתקנה 15 לתקנות הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) שהוזכרו לעיל.

## פרק כ"ד – השמה בפנימייה בחירום

פרק י"ט להצעת החוק עסק בנושא אומנת החירום. בעתות חירום מושמים ילדים לעתים בקרב משפחות אומנה ולעתים בפנימיות – בין בפנימיות רגילות ובין בפנימיות המיועדות לקלוט ילדים בחירום הידועות כ"מרכזי חירום". מבלי להיכנס לשאלה הרחבה יותר של פועלם של מרכזי החירום, המקיף כיום פעולות מעבר לתחום החירום (שהאבחון במרכזן), ביקשו מנסחי ההצעה להבטיח לילדים המושמים במסגרת פנימייתית בחירום, את אותן הגנות הנתונות לילדים הנמצאים באומנת חירום, בשינויים המתחייבים. פרק זה מטרתו לעגן הוראות בדבר הגנות אלו.

### סעיף 143 – פנימיית חירום

סעיף זה מגדיר מהי פנימיית חירום. ההגדרה אינה מבקשת להיכנס למבנים הארגוניים של הפנימיות ועל כן אינה נכנסת לשאלה אם פנימייה יכולה לשמש במקביל לתפקידה בחירום גם כפנימייה רגילה או בתפקידים אחרים כגון אבחון. מטרת הסעיף רק לקבוע באילו נסיבות תיחשב פנימייה כפנימיית חירום. בדומה לאומנה קובע הסעיף כי פנימייה שתשמש כפנימייה בחירום תחזיק ברישיון ההולם תפקידה זה. הסעיף מניח כי השר יקבע בהתאם לייעודה זה תנאים ברישיון המתייחסים לייעוד ולדרכי הגשמתו.

### סעיף 144 – אחריות וחובות הפנימייה בחירום

סעיף זה מטיל על פנימייה הפועלת בחירום ועל אנשי צוותה הגבלות הדומות באופיין לאלו המוטלות על אומן בחירום. מטרת ההגבלות להבטיח כי פנימייה בחירום לא תנקוט בפעולה החורגת מגדרי המוטל עליה בחירום.

### סעיף 145 – השמה בפנימיית חירום

סעיף זה קובע הוראה לגבי השמתו של ילד בפנימיית חירום. הוראה דומה קיימת בסעיף 116 העוסק בהשמת ילד באומנת חירום.

### סעיף 146 – דיון בעניינו של ילד שהושם בפנימיית חירום

סעיף זה הולך אחר הוראת סעיף 118 הדנה באומנת חירום וקובע הוראות דומות לגבי פנימייה בחירום. **ס"ק ג'**, הדין בהותרת ילד בפנימיית חירום כהשמה קבועה עבורו, משמעו למעשה כי לא תותר השארתם של ילדים במרכזי חירום לתקופה שתעלה על חודש ימים. זאת בשונה מן המצב הנוהג כיום על-פי הוראות התע"ס<sup>76</sup> והלכה למעשה. לפי סעיף זה יישאר ילד במרכז חירום, רק אם למרכז החירום יהיה גם רישיון לשמש כפנימייה רגילה (ולא כפנימיית חירום בלבד), ואם ועדת החלטה החליטה שתוכנית הטיפול של הילד תוגשם בצורה הטובה ביותר על ידי הפנימייה שבמרכז החירום. למטרה זו יידרשו מרכזי החירום להחזיק גם ברישיון לשמש כפנימייה רגילה, שאם לא כן לא יוכלו להמשיך ולהחזיק בילדים למטרות הגנתם בחירום במצב זה.

**וידגש, הותרתם במרכזי החירום למטרות אחרות כגון אבחון מחייבת הסדרה נפרדת שלא נבחנה במסגרת הצעת החוק, ושמומלץ לקיימה בהקדם האפשרי להשלמת הסדרתו של נושא זה.**

<sup>76</sup> תע"ס 8.40 **מרכז חירום לטיפול בילדים והוריהם** (1.11.93), פרק 13, בעמ' 117. תע"ס זה קובע כי השמה במקלט חירום תוגבל לשבוע ימים, אך השמה ביחידת האבחון וההתערבות קצרת המועד והאינטרנית מוגבלת לפרק זמן של עד שלושה חודשים. יחידה זו מצויה במבנה אחד עם יחידת המקלט, ונראה כי בעקבות ההצעה יידרשו שינויים מסוימים בהוראות התע"ס בעניין זה.



## פרק כ"ה – מעקב ובקרה אחר ילדים בפנימיות

פרק זה הוא פרק ייחודי בהצעת החוק בהיותו הפרק היחיד בה שהוראותיו מכוונות לילדים **שאינם** בגדר ילדים בהשמה חוץ ביתית. תחולת הפרק על ילדים השוהים בפנימיות, שלא על בסיס הליך של השמה חוץ ביתית, אלא על בסיס וולונטרי שלהם ו/או של הוריהם. בהתאם לכך, חל הפרק על כל המסגרות הפנימייתיות לילדים עד גיל **18** ומכון גם לפנימיות שאינן קולטות ילדים בהשמה חוץ ביתית לרבות ישיבות ואולפנות.

בפרק 5.4 לדוח זה הובא בהרחבה תיאור הדיון שקדם לניסוח ההצעה בסוגיית תחולתה. כאמור שם, ההצעה בעיקרה מכוונת לילדים בהשמה חוץ ביתית. יחד עם זאת, ביקשו מנסחי ההצעה לקבוע בה את המינימום שהתחייב לדעתם, לשם הבטחת טובת כלל ילדי הפנימיות. זאת, עד לבחינה יסודית ומעמיקה שיקיימו הגורמים הנוגעים בדבר באשר לזכויות ילדי הפנימיות שאינם ילדים בהשמה חוץ ביתית. פרק זה מעגן קביעת מינימום זה, שבמרכזו פעולות לאיתור, למעקב ולטיפול אחר ילדים אשר נראה כי מאפייניהם דומים לאלו של ילדי ההשמה החוץ ביתית.

בעת קביעת פרק זה היו מנסחיו ערים למגוון השלכותיו ולהיקפן, נוכח תחולתו על כלל ילדי הפנימיות המונים כיום כ־61,000 ילדים<sup>77</sup>. בין השלכותיו נשקלה השפעת הפרק על הנעשה בפנימיות החינוכיות, שם נדרש פיקוח על-ידי חוק הפיקוח על המעונות רק בכל הנוגע לילדים עד גיל 14. בכל הנוגע לילדים המופנים לפנימיות אלו על ידי השירות לילד ולנוער במשרד העבודה והרווחה, גם פיקוח זה אינו תמיד מספק. כמו כן, נשקלו השלכות הפרק על פנימיות המשתייכות למגזר החרדי ובחלקן אף למגזר הדתי (ישיבות ואולפנות), אשר לגביהן כיום מתקיים פיקוח שונה, וככל שמדובר בילדים מעל גיל 14, לא נדרש גם לגביהן על-ידי החוק כל פיקוח. חלק משיבות אלו משתייכות למחלקת מוסדות הציבור במשרד העבודה והרווחה. רק חלקן כפוף לבקרת השירות לילד ולנוער במשרד העבודה והרווחה האחראי על תחום ההשמה החוץ ביתית.

המצב הקיים המתואר מעלה נתפס על ידי מנסחי הצעת החוק כמעורר חשש כבד בדבר היעדר בקרה מספקת על הבטחת טובת הילדים השוהים במסגרות אלו, כמו גם כבלתי ראוי בהיבטים של חבות המדינה כלפיהם. מנסחי הצעת החוק הכירו בכך שיצירת שינויים במסגרות אלו באופן שיובטח לילדים השוהים בהן ליהנות ממכלול הזכויות הנתונות לילדים השוהים בכל פנימייה אחרת, כרוכה בתהליך מורכב וממושך. זאת בין היתר בשל מאפייניהן הייחודיים בתחום הדתי, החברתי והתרבותי, המייחדים אותן ממסגרות אחרות. יחד עם זאת, מזווית ההסתכלות של הילדים הנמצאים בהן, חשו מנסחי ההצעה מחויבים להעניק לאותם ילדים את ההגנות והזכויות שלהן זכאי כל ילד אחר בפנימייה. משכך, מצאו לנכון להחיל לכל הפחות הוראות פרק זה אף על מסגרות אלו. מובן כי יישום הוראות פרק זה באותן מסגרות יחייב תהליכי התאמה שונים וביניהם כאלו המכוונים להכשרות, להדרכות, ליצירת שירותים חדשים ושימוש במשאבים קיימים בתוך המסגרות לשם יישומו. בעניין זה מומלץ כי המשרד יפעל ליצירת תהליכי עבודה אשר ילוו את יישום ההצעה במסגרות אלו<sup>78</sup>.

לאור כל האמור, נוסחו ההגדרות המובאות בפתיח לפרק.

### סעיף 147 – הערכה ראשונית

כאמור מעלה, פרק זה מבקש להבטיח כי לגבי כל ילד בכל מסגרת פנימייתית יתקיים תהליך של הערכה ומעקב, ובמידת הצורך טיפול הולם לאורם. מטרת תהליך זה להבטיח, בין היתר, כי ילדים שהגיעו לפנימייה והינם בעלי

<sup>77</sup> המועצה הלאומית לשלום הילד, המרכז למחקר ופיתוח **ילדים בישראל – שנתון סטטיסטי** (2002), פרק 4, בעמ' 39. הנתונים מתייחסים למספר הילדים בפנימיות נכון לשנת 1989/99.

<sup>78</sup> בעניין זה הובא לידיעת מנסחי ההצעה כי במשרד החל תהליך של בדיקת התאמת חוק הפיקוח על המעונות למוסדות הכפופים למחלקת מוסדות הציבור. יש לקוות כי תהליך זה ישולב עם האמור מעלה ויחול על כלל ילדי הפנימיות בישראל ובכללם אף על כל ילדי הפנימיות החינוכיות הכפופות למשרד החינוך, ובפרט על אלו הקולטות ילדים מעל גיל 14.

צרכים ומאפיינים הדומים לכאורה לאלו של ילדים שלגביהם קבעה ועדת החלטה את השמתם מחוץ לביתם, יאותרו, וכי יבטח להם טיפול ההולם את צורכיהם. תחילת תהליך זה בהערכה הראשונית שתבוצע על-פי הסעיף לכל ילד המגיע לפנימייה, ככל שניתן לפני הגיעו אליה ואם לא – סמוך למועד הגעתו. בעניין זה יש להתייחס אל הפנימייה כאל גורם מאתר בדומה לגורמים אחרים בקהילה כגון: יועצת בית הספר, אחות או גננת.

יודגש כי על-פי הגדרות פרק זה יחול האמור בכל סעיפי פרק זה על כל ילד בכל פנימייה, לרבות על ילדים מעל גיל 14 ולרבות על פנימיות שאינן קולטות ילדים בהשמה חוץ ביתית.

### סעיף 148 – הערכת מצבו של הילד וצרכיו

**ס"ק א'** מבקש להבטיח כי הערכה בדומה להערכה הראשונית תבוצע לגבי כל ילד בפנימייה אחת לשנה. זאת, כדי להבטיח מעקב אחר שינויים במצבו ואחר התפתחותו, במטרה לוודא כי שהייתו בפנימייה הולמת את טובתו וכי הוא זוכה למענה הולם לצרכיו במסגרתה.

**ס"ק ב'** קובע את חובתו של מנהל פנימייה לדווח למפקח על הפנימייה האחראי על הפן הטיפולי בה, ואם אין בנמצא כזה, למפקח הארצי על ההשמה החוץ ביתית, על הימצאותו של ילד בפנימייה אשר נראה לכאורה כי מתקיימות לגביו נסיבות שהיו מצדיקות הפנייתו לוועדת החלטה. מטרת ההפניה למפקח להבטיח כי יבחן האם קיים מקום להפנות הילד לוועדת החלטה, ואם לא כן, לקבוע עבורו מענה הולם לצרכיו בדרך אחרת. בעניין זה הובאו בחשבון על ידי מנכ"ס ההצעה שיקולים שונים הנמנים בפרק 5.4 לדוח. במרכזם, הרצון להבטיח את טובת כל ילד וילד, ומנגד ההכרה בהשלכות שעשויות להיות להפניית כל הילדים בעלי מאפיינים כאמור, המוערכים במספר לא מבוטל, לוועדת החלטה.

לגבי המפקח המאוזכר בסעיף: מנכ"ס ההצעה יישמו גם כאן את העיקרון ולפיו לא התערבו במבנים ארגוניים ככל שהדבר לא התחייב מבחינתם. בהתאם לכך, היו ערים לעובדה כי הפיקוח על הפנימיות שלגביהן יחול סעיף זה נעשה בחלקו על ידי משרד החינוך ובחלקו על ידי משרד העבודה והרווחה, וייתכן שבעתיד אף יעשה על ידי גורם אחר. בהיעדר קביעה בדבר חלוקת הפיקוח שתחול לאחר ההצעה בין המשרדים, ובאשר לדרכי הפיקוח, קבעו מנכ"ס ההצעה את התחום שעליו צריך להיות מופקד המפקח הנוגע בדבר אך לא את שיוכו. מתוך הכרה בכך שלגבי חלק מן הפנימיות אולי לא ימונה בשלב ראשון מפקח על הפן הטיפולי, נקבעה גם החלופה של פנייה ישירה למפקח הארצי על ההשמה החוץ ביתית.

### סעיף 149 – מתן מענה ראוי לצרכים

מטרת סעיף זה להבטיח כי ילדים אשר מצבם ונסיבותיהם עונים לעילות התכנסותה של ועדת החלטה, כהגדרתן בסעיף 23 להצעה, יופנו לוועדת החלטה. כן מטרתו להבטיח כי ילדים אשר לגביהם הוחלט שאין עילה לכינוס ועדת החלטה בעניינם אך שצורכיהם מחייבים התייחסות מיוחדת – יזכו למענה מלא והולם לצורכיהם. למטרה זו קובע הסעיף את אחריות מנהל הפנימייה להכין עבורם תוכנית מתאימה. בהמשך לכך קובע הסעיף אף את חובת המפקח (זה שמלכתחילה היה מעורב בנושא על-פי סעיף 148) לעקוב אחר יישום תוכנית זו, וככל שלא תשביע רצון – לשוב ולשקול הצורך להפנות עניינו של הילד לוועדת החלטה. ויודגש, יישום הוראות סעיף זה כמו גם יתר הוראות הפרק נדרש שיוכון על-פי עיקרון טובת הילד ולא על-פי שיקולים אחרים.

**חלק VI – שונות****פרק כ"ז – שונות****סעיף 150 – סודיות**

סעיף זה קובע חובת סודיות כללית החלה על כל אדם אשר במסגרת תפקידו קיבל מידע על אודות ילד בהשמה חוץ ביתית. מכוח הסעיף אדם שכזה מחויב לשמור המידע בסוד ולגלותו רק לשם ביצוע תפקידו, ובהתאם להוראות כל דין. ההוראה חלה בין היתר על גורמים מתוך מערכת הרווחה, על גורמים המפעילים מסגרות השמה וכן על גורמים כגון: מורים, יועצים, אנשי רפואה ואחרים הלוקחים חלק בטיפול בילד.

**סעיף 151 – מחקר**

סעיף זה קובע את חובתו של המשרד לבצע או להזמין מחקרים לגבי סוגיות הנוגעות לתחום ההשמה החוץ ביתית. מטרת הסעיף לחייב המשרד להגביר את השימוש בכלי המחקרי ככלי לשיפור ולייעול הטיפול הניתן על ידו על כל היבטיו. במסגרת חובה זו על המשרד להשקיע במגוון סוגי מחקר וביניהם מחקר כמותי, מחקר איכותי ובמחקרי הערכה. בין היתר, מומלץ כי לאחר תקופה למן כניסת החוק לתוקף, יקיים המשרד מחקר על אודות יישום החוק עצמו, על מנת לבחון האם יישומו עונה על יעדיו והאם נדרשים בו תיקונים נוכח לקחים שיילמדו מיישומו.

**סעיף 152 – ביטוח**

מטרת סעיף זה להבטיח כי כל ילד בהשמה חוץ ביתית יהיה מכוסה בכל עת ובכל מקום בביטוחים הולמים למגוון הנזקים אשר הוא עלול לסבול.

כמו כן מטרתו להבטיח כי מגוון הגורמים הלוקחים חלק בטיפול בילד במשרד ומטעמו יהיו מכוסים בביטוח הולם. בין היתר, מטרתו כי יהיו מכוסים בביטוח אשר יגן עליהם במקרים של תביעה של הילד בגין מעשה או מחדל שנעשה לו בעת היותו באחריות המשרד או באחריות מי מטעמו. מטרת הוראה זו להבטיח גם כי אם יתהווה מקרה שכזה והילד יצליח להוכיח נזקיו בערכאות מתאימות, יעמדו לילד סכומים הולמים לשיפוי ולפיצוי בגין נזקיו.

מנסחי ההצעה התלבטו באשר לסוגיה נוספת אשר לא הוסדרה במסגרת ההצעה, הנוגעת לכיסוי הוצאות משפטם של אומנים בגין תביעות שבהן ייתבעו ביחס לתפקידם כאומנים. עניין מורכב זה המערב שיקולים מגוונים לא הוסדר לבסוף בהצעת החוק מפאת חוסר יכולתם של מנסחי ההצעה לבחון על מכלול היבטיו לעומקו. יחד עם זאת, מומלץ כי המשרד יקיים לגביו דיונים במטרה להביא להסדרה ברורה באשר לזכויות האומנים ולחבות המשרד בכל הנוגע להליכי תביעה שכאלו ולייצוגם המשפטי של האומנים בהם. כמו כן, ייתכן שקיים מקום לשקול להרחיב דיון זה אף על אנשי צוות בפנימיות ובגורמים מפעילים.

**סעיף 153 – גורם מפעיל**

סעיף זה מחיל על גורמים מפעילים את הוראת סעיף 135 במטרה להבטיח כי הליכי המיון, ובכללם דרישת בדיקת העבר הפלילי של אנשי הצוות, יחולו על כל אנשי הצוות הפועלים בגורמים המפעילים. זאת כדי להבטיח כי כל אנשי המקצוע הבאים במגע עם ילדי ההשמה יהיו תחת בקרה ומעקב באשר לנתונים הנכללים בסעיף זה.

## פרק כ"ז – פרשנות

### סעיף 154 – הגדרות

מבין ההגדרות השונות הנקובות בסעיף ראוי להתייחס למספר הגדרות:

**"גורם מפעיל של מסגרת השמה"** או **"גורם מפעיל"**: הגדרה זו מעניקה ביטוי למצב הקיים כיום ולפיו בתחום האומנה לא בכל האזורים בארץ נערכה הפרטה. לפיכך, כוללת ההגדרה בכללה את הלשכה לשירותים חברתיים האחראית על האומנים במקום שבו לא בוצעה הפרטה. זאת מתוך הנחה כי בכל המקומות שבהם נזכר הגורם המפעיל בהצעה תשמש הלשכה במקום שבו לא בוצעה ההפרטה בתפקיד זה.

**"המשרד או מי מטעמו"**; **"המדינה או מי מטעמה"** – ההגדרה מתייחסת לכך שתיבת מלים זו כוללת אף רשויות מקומיות. זאת, מתוך מודעות לכך שכיום מבוצעים חלק מתפקידי המשרד או המדינה על ידי הרשויות המקומיות. יחד עם זאת, לא היו מנסחי ההצעה מעוניינים לכבול את המשרד או את המדינה לתמונת המצב הקיים כמשהו מחייב. על כן הותירו להם את שיקול הדעת בכל הקשר לקבוע אם ייעזרו ברשות המקומית בביצוע תפקידיהם או לא. זאת, באמצעות הגדרה זו.

**"ילד"** או **"ילד בהשמה"** – הגדרה זו מבטאת את ההכרה בכך שיש ילדים שמסיימים את בית הספר לאחר שבגרו, וכי חיוני להעניק להם את ההזדמנות לסיים את חוק לימודיהם מבלי שיידרשו במהלך תקופה זו לעבור מסגרת חיים.

**"ילד עם מוגבלות"** – בהקשר להגדרה זו ממליצים מנסחי ההצעה כי הגורמים המוסמכים לדבר במשרד ישקלו את החלת החוק על ילדים עם מוגבלויות עד גיל 21 ולא עד גיל 18 כנקוב בהצעה. זאת, בהתאם למקובל לגבי ילדים אלו, כפי שמעוגן בין היתר בחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח – 1988. בידי מנסחי ההצעה לא היתה שהות לבחון מכלול השלכות קביעה זו והצדקותיה, ועל כן דבקו בהגדרה המקבילה להגדרת "ילד" בהצעה. אך, בהתאם למומלץ, אין להסיק מקביעתם זו לגבי עמדתם המהותית בסוגיה.

## פרק כ"ח – ביצוע ותקנות

### סעיף 155 – חבות המדינה

סעיף זה מהווה נדבך מרכזי בעיגון חבותה של המדינה על-פי הצעת החוק, להבטיח את טובת הילדים בהשמה חוץ ביתית. הסעיף מעגן הוראות אופרטיביות שתכליתן להבטיח יישום של הוראות הכלולות במקומות אחרים בהצעה, ולהוסיף עליהן.

ס"ק (א)(7) לסעיף זה הוא הסעיף היחיד הקובע הוראה המופיעה בו לראשונה בהצעה. הסעיף דן בחובת השר ליזום, לפתח ולהעמיד מנגנונים ונהלים אשר יבטיחו את שיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה השונים ובין היחידות בתוך המשרדים, האמונות כל אחת על טיפול בהיבט אחר בחיי ילדי ההשמה החוץ ביתית. נהלים ומנגנונים אלו חיוניים ובעלי חשיבות רבה, שכן פעמים רבות נפגעות זכויות של ילדים רק מחמת היעדר תיאום בין הגורמים השונים הלוקחים חלק בטיפולם, ("נפילה בין הכיסאות"). בהקשר זה למשל, חשוב התיאום והמעקב המתמיד לגבי חלוקת האחריות בין אגף השיקום, האגף לטיפול באדם המפגר והשירות לילד ולנוער, האחראים כל אחד לגבי חלק מאוכלוסיית ילדי ההשמה. תיאום ומעקב דומים חשוב שיתקיימו גם לגבי חלוקת האחריות בין משרד העבודה והרווחה לבין משרד החינוך ומשרד הבריאות.

### סעיף 156 – ביצוע ותקנות

**ס"ק א'** קובע את אחריותו של שר העבודה והרווחה לביצוע חוק זה. אחריות זו חלה הן על דברים שעליהם מופקד השר במישרין והן במקומות שבהם נדרש השר להביא לשיתוף פעולה עם גורמים נוספים, כגון משרדי ממשלה אחרים או רשויות מקומיות, המופקדים אף הם על היבטים מסוימים הנכללים בהצעת החוק. במובן אחרון זה אחריותו של השר היא כוללת ומשמעותה שעליו לפעול ליצירת שיתוף פעולה עימם ולתמרצם לפעול.

בעת התקנת התקנות יש לתת את הדעת על התקנות הקיימות כיום לחוק הפיקוח על המעונות אשר דורשות עדכון ושינוי בהתאם להוראות הצעת החוק. בעניין זה יש לעיין בפרק 7.1.1 לדוח זה, הכולל את המלצות מנסחי ההצעה לגבי תקנות אלו.

ההוראות הנכללות בסעיף זה אינן באות לגרוע מהוראות המופיעות במספר מקומות אחרים בהצעה באשר לתקנות שעל השר להתקין.

הואיל וגוף התקנות המתחייב מהצעה זו רחב ומורכב ומערב תחומים מקצועיים מגוונים, מומלץ כי השר יקים צוות אשר יכלול מגוון נדרש של אנשי מקצוע, ממגוון מסגרות, אשר ישקדו על הכנת התקנות הנדרשות.

### סעיף 157 – שמירת דינים

סעיף זה בא להבהיר שאין בכל דבר בחוק זה כדי לגרוע מזכות הנתונה לילד בהשמה חוץ ביתית מכוח כל חוק או הוראה אחרים, שכן החוק בא אך ורק להוסיף על זכויות אלו.

כמו כן, מבקש הסעיף להבהיר כי אין בו כדי לגרוע מהוראות חוק לתיקון דיני משפחה (מזונות). הוראה זו חשובה להקשר של גביית דמי השתתפות מן ההורים ומאומנים שהם קרובי משפחה.

### סעיף 158 – עונשין

סעיף זה מטרתו לקדם את יישומן הלכה למעשה של הוראות הצעת החוק. כפי שמובא בהרחבה בפרק 5.3 לדוח זה, ראו מנסחי ההצעה חשיבות בהפעלת מגוון כלים ואמצעים להבטחת יישום הוראות החוק. אחד מן ההיבטים הנוגעים ליישומם נוגע לפעולת אנשי המקצוע השונים החבים בחביות שונות מכוחו. מילוי תפקידם כרוך בגורמים חיצוניים להם כגון: העמדת תקציב ראוי לפועלם, תכנון הולם של מדיניות ושל דרכי יישום החוק וכיו"ב, וכן בפעולתם הם עצמם. הבטחת פעולתם חשוב שתקודם ראשית באמצעות תהליכי מיון ראויים ולאחריהם הכשרות והדרכות ופיקוח הולם.

נוסף על אלו מצאו לנכון מנסחי ההצעה להדגיש גם את קיומו של הדין המשמעותי החל על כל עובדי המדינה ואשר החלתו אף על צוות העובדים בגורמים המפעילים מומלצת בדוח זה.

כמו כן סברו כי בדומה לחוקים אחרים ולהוראות שנהגו בחוק הפיקוח על המעונות, ראוי לקבוע את חלק מהוראות הצעת החוק כעבירות שבצד הפרתן סנקציה פלילית. המדובר בהוראות המטילות על העובד חבות אישית, שלמילוייה אין הוא תלוי בגורמים חיצוניים. כמו כן, מתאפיינת הפרת הוראות אלו בחומרתה.

סעיף זה כרוך בהשלמה שראוי שתיערך על ידי אנשי המקצוע הרלבנטיים במשרד המשפטים ובמשרד העבודה והרווחה בדבר פרטי הסנקציה שתופעל כנגד המפירים הוראותיו (השלמת "אלה דינם \_\_\_\_"; "דינו \_\_\_\_").

### סעיף 159 – תיקונים עקיפים

סעיף זה מבקש ליצור התאמה בין הצעת החוק לבין חוקים קיימים, שלגביהם מבקשת ההצעה לערוך שינוי. החוק המרכזי שבעניינו עורכת ההצעה שינוי הוא חוק הפיקוח על המעונות, אשר לאחר הפיכת ההצעה לחוק יפסיקו הוא ותקנותיו לחול לגבי ילדים בהשמה חוץ ביתית.

מלבד חוק זה, יוצרת ההצעה אף מספר שינויים בחוקים נוספים וביניהם:

1. **חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך – 1960** – מטרת התיקון בחוק זה להסמיך את בית המשפט לנוער ליתן צו לאומנה ארוכת טווח בהתאם לסעיף 107 להצעת החוק, למשך הזמן כנקוב בהצעה, ולכל הפעולות הקשורות בכך כאמור בהצעה. בעניין זה תידרש בין היתר בחינה האם לשם יישום הוראות סעיף 111(ב) להצעה הדנות בשינויים באפוטרופסות יידרש תיקון בחוק זה או בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות. מלבד התיקונים הנכללים בהצעה, יש לבחון הצורך בתיקון נוסף לחוק, הגדרת "ילד" בהצעת החוק חלה גם על מי שטרם סיים י"ב כיתות. חוק הנוער (טיפול והשגחה) חל על ילדים עד גיל 18. בהתאם לשונות בהגדרות ובתחולה, יש לבחון הצורך לשנות את הגדרת "קטין" בחוק הנוער (טיפול והשגחה) בין בכלל, ובין באופן מסוים לעניין ילדים בהשמה חוץ ביתית.
2. **חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט – 1969** – יש להשלים הדיון בנושא השלכות תחולת הצעת החוק על אוכלוסיית הילדים המפגרים וההתאמות הנובעות מהן, ולערוך תיקונים בחוק זה בהתאמה.
3. **חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א – 1981** – יש לתקן חוק זה כדי שהממונים על רישוי האומנה והפנימיות יוסמכו לקבל מידע הנדרש להם מן המרשם הפלילי לצורך קביעת כשירות של אומנים ואנשי צוות בפנימיות ובגורמים המפעילים.
4. **חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב – 1962** – לגבי חוק זה קיים מקום לבחון האם הקניית הסמכויות לאומנים בהצעת החוק משליכה על חוק הכשרות באופן המצריך תיקונים עקיפים בו.

### סעיף 160 – תחילה ותחולה

בעת העברת הצעת החוק בכנסת יש לתת את הדעת על אותם הסדרים אשר יצריכו יישום הדרגתי מכיוון שיחייבו הכשרה מיוחדת או העמדה של מנגנונים חדשים. מודגש כי אין לעכב את החלת הצעת החוק **כולה** בשל מנגנונים או פעולות שכאלו, אלא להחילו תוך קביעת לוחות זמנים ברורים לפעולות שיש לנקוט הנוגעות להוראות מסוימות בהצעה, ולוחות זמנים לגבי כניסת אותן הוראות לתוקף, והכל עלפי סדר עדיפויות ברור שיוגדר לעניין זה.

# דעת מיעוט





## דעת מיעוט להמלצות ועדת המשנה / השופט (בדימוס) אהרן מלמד

הנני מברך את הוועדה על עבודתה היסודית והמעמיקה, שהקיפה את הנושא הקשה של הוצאת קטינים מבית הוריהם מכל היבטיו ודקדוקיו ופתרה בעיות רבות שהעסיקו את בתי המשפט והעובדים הסוציאליים במשך שנים רבות.

כל הכבוד לחברי הוועדה.

עם זאת חוששני שהצעה לחוקק 158 סעיפים (כ־50 עמודים) בנושא ספציפי עלולה להרתיע את המחוקק מחקיקת חוק חשוב זה.

לדעתי יש לוותר על פרטים רבים ולהסתפק בסעיפים העקרוניים והחשובים. לגופם של הסעיפים המוצעים הנני מציע כדלקמן:

### סעיף 3(א)

מאחר שלעתים ישנה התנגשות בין טובת הילד בפנימייה לבין טובת ילדים אחרים החוסים בה וגם טובת ילדים אלה חייבת להעסיקנו, הנני מציע להוסיף: "תהא טובת הילד או הילדים שיקול מכריע".

### סעיף 3(ב)

רצון הילד, רגשותיו וכיו"ב חשובים מאוד, אך לדעתי יש חשיבות מרבית לתוצאות ההוצאה מן הבית על מצבו ועתידו ועל כן הנני מציע להעלות את סעיף 6 (העוסק בהשפעה בהווה ובעתיד לראש השיקולים ולסמנו ב־1). זאת מאחר שבנושא הוצאה ממשמורת יש חשיבות מיוחדת ומכריעה לעתידו של הילד, לעתים מעל ומעבר להבנתו ורצונו.

### סעיף 7

להוסיף סעיף (4) "מרכז חירום" – מסגרת חוץ ביתית שנועדה לתת הגנה זמנית לילדים נפגעי התעללות, לאבחנם ולהציע תוכנית טיפולית להשמתם ושיקומם.

מרכז חירום אינו בגדר פנימייה רגילה וחשוב מאוד להעניק לו מעמד מיוחד. לא ניתן להסתפק בפירוט מעמדו בדברי ההסבר, מאחר שאינם חלק מהחוק ואינם מחייבים.

### סעיף 12(ב)

כידוע ישנן מסגרות פנימייתיות מגוונות ושונות לכל גיל וגיל וכתוצאה מכך באופן טבעי קיימת העברה ממסגרת השמה אחת לאחרת, ועל כן נראה לי שיש לשנות את נוסח הסעיף ולציין זאת במפורש.

מחקרים רבים קובעים שסיכויי השיקום במעונות קטנים הרבה יותר גדולים מאשר בפנימיות גדולות, וישראל מצטיינת בנושא זה. בארצות הברית נתקלתי בקנאה לנעשה בארצנו בכיוון זה.

הרחבת הפנימיות לילדים רבים, בגילים שונים, תגרום נזק לנוער.

### סעיף 16(ב) ו־(ג)

כידוע שונים הילדים זה מזה והבעיות המתעוררות לגבי כל ילד שונות ומשונות ודורשות התייחסות נאותה.

לא ניתן לחזות ולפרט מראש את כל המצבים האפשריים ולהתקין תקנות הולמות להם.

אי לזאת הנני מציע למחוק את המלים: "אלא בתנאים ובדרך שיקבע השר בתקנות" ולציין במקומן: "אלא לצורך חינוכי או טיפולי המחייב זאת".

## סעיף 21

ועדת ההחלטה דנה בילדים בסיכון ובהצעת תוכנית לשיקומם במסגרת הבית או מחוצה לו ועל כן הנני מציע למחוק את המלים: "בילד שנשקלת לגביו הוצאתו מהבית ובילד שכבר הוצא מביתו" ולציין במקומן: "בעניינים של ילדים בסיכון ולגבש תוכנית טיפולית לגביהם בקהילה או מחוצה לה".

זהו המקום היחיד שבו מוזכרות ועדת ההחלטה וחשוב על כן להדגיש שהוועדה עוסקת בילדים בסיכון ולא רק בהוצאה ממשמורת, על מנת להדגיש את הטיפול המונע הוצאה מיותרת של ילדים מן הבית בעתיד.

לא ניתן לסמוך על חוק חדש ייחודי לנושא זה, שטרם נחקק.

## סעיף 23

לשנות סדר סעיפי המשנה ולפתוח בסעיף: "(1) כאשר מתעוררות בעיות קשות בהתנהגותו של הילד בקהילה, וזאת מהסיבות הנ"ל".

## סעיף 26(ה)

להוסיף: "ובדיון בילדים מעל לגיל 12 – מומחה מאגף הנוער וצעירים ושירותי התקון".

יש חשיבות מיוחדת לנוכחותו של נציג זה לגבי ילדים מעל לגיל 12.

## סעיף 42(ד)

קיום מפגשים עם האחראי על הילד לפחות אחת לחודש אינו ניתן לביצוע במציאות כוח האדם הקיים והצפוי בעתיד ועל כן הנני מציע לציין "לעיתים תכופות ככל האפשר, ולפחות אחת לשלושה חודשים בפנימייה, ואחת לחודשיים במשפחה אומנת".

מניסיון עבודתי בבית המשפט לנוער וכיו"ר אגודת הידידים למשפחות האומנות במחוז הצפוני, למדתי שבפנימייה שבה יש נושאי תפקידים רבים ומגוונים די בקיום מפגשים עם האחראי על הילד אחת לשלושה חודשים ואילו במשפחות האומנות, לאחר ההפרטה ובמצב הנוכחי, יש לקיים מפגשים לפחות אחת לחודשיים.

ישנן גם משפחות אומנות של קרובי משפחה, סבים, דודה וכד', וסידור האומנה הרשמי במשפחות אלה נעשה על מנת לסייע בתשלום ההוצאות. במשפחות אלה בוודאי שאין צורך במפגשים תכופים עם האחראי.

## סעיף 59

להוסיף סעיף: "(1) משפחה אומנת תמונה אפוטרופסית לגוף בלבד".

נושא כה מרכזי חייב למצוא את מקומו בחוק ולא בדברי ההסבר.

## פרק י'

פרק זה, בניסוחו המפורט, עלול לעודד הורים מתוסכלים, בני זוג עוינים, ילדים מוסתים וכיו"ב להגשת תלונות סרק חדשות לבקרים במטרה לסכל את הסידור החוץ ביתי.

בתקופה שמאז הגשת התלונות ועד לדיון בהן מבהיר ההורה לילד שיש סיכוי סביר שיוצא מהמסגרת ולכן אינו חייב לשתף פעולה עם מדריכיו ומטפלו.

מצב זה מוכר לי גם במצב הנוכחי ממקום שהופיעו בפני. בחלק מהמקרים הצליחו הורים לפגוע בסידור במוסד או במשפחה האומנת ולגרור נזקים בלתי הפיכים לילדיהם.

הניסוח המפורט המוצע עלול להחמיר מצב זה בצורה ניכרת ולפגוע בטובת הילדים. אי לזאת הנני מצביע להשאיר בהצעה את סעיף 67 בלבד.

### **סעיף 83**

להוסיף: "מנחה אומנה" – עובד סוציאלי המנחה, מכוון ומייעץ למשפחות האומנה וילדים המושמים בהן".  
העמותות עושות שימוש במנחה אומנה והתיקון בא להדגיש שאין להשתמש לצורך זה בפסיכולוג או מחנך, אלא בעובד סוציאלי כאמור.

### **סעיף 118(ג)**

הגבלת ההשארה הזמנית ל"פרק זמן שלא יעלה על חודש ימים" אינה מעשית. מקרים רבים מזקיקים תקופה ממושכת יותר וכל שכן הנני מציע לכתוב במקום "חודש ימים" "שלושה חודשים".

### **פרק כ"ז**

לא ברור היכן משתבץ כאן "מרכז החירום".

### **תוספת שנייה**

להוסיף סעיפים:

(11) מתן תרופות על-פי הוראת רופא.

(12) מתן הסכמה לטיולים ופעולות אחרות.

(13) מתן הסכמה לטיולים לחו"ל ביחד עם ההורה הביולוגי.

מומחים לאומנה אישרו לי שיש חשיבות מעשית רבה להוספת סעיפים אלה.



## נספחים

- **נספח א'** – רשימת הגורמים החיצוניים המקצועיים שעימם נפגשה והתכתבה ועדת המשנה;
- **נספח ב'** – נוסח מודעות לציבור ולילדים שפורסמו בעיתונות;
- **נספח ג'** – ט' רפלד, פרויקט השתתפות ילדים בעבודת ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית – דוח מסכם (יוני 2002).



## רשימת הגורמים החיצוניים המקצועיים שערים נפגשה והתכתבה ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית

1. גב' כרמלה איגל, ממונה על ועדות השמה וערר, המינהל הפדגוגי, אגף חינוך מיוחד, משרד החינוך
2. גב' נצחיה אלדר, מנהלת פנימיית אמי"ת גילה ירושלים, וכן חברי צוות הפנימייה: סגן מנהלת הפנימייה, אם הבית ועובדת סוציאלית בפנימייה
3. ד"ר שלמה אלישר, מנהל אגף השיקום (בפועל), משרד העבודה והרווחה
4. מר יואב אפלבוים, מנהל כפר הילדים והנוער "אהבה"
5. עו"ד בתיה ארטמן, סגן בכיר ליועץ המשפטי (ממונה על הרווחה), משרד העבודה והרווחה
6. גב' גינה בוארון-לוי, ממונה על ההשמה, האגף לטיפול באדם המפגר, משרד העבודה והרווחה
7. גב' דליה בן רבי, חוקרת בכירה, המרכז לילדים ולנוער, ג'וינט – מכון ברוקדייל
8. מר בנצי בראנץ, מפקח ארצי על הפנימיות, שירות ילד ונוער, משרד העבודה והרווחה
9. מר אברהם בראשי, מנכ"ל המפעל להכשרת ילדי ישראל וצוות המפעל להכשרת ילדי ישראל: המפקח הראשי, סגן המפקח הראשי, האחראית על ההשמה והקליטה והאחראית על האומנה המשפחתית במחוז הדרום
10. גב' בתיה ברשאי, אחראית על ההשמות, אגף השיקום, משרד העבודה והרווחה
11. גב' ענת גור, M.S.W, עו"ס פסיכותרפיסטית, מנהלת ההוסטל לאסירות משוחררות, הרשות לשיקום האסיר, מרצה בבית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב
12. עו"ד טלי גל, מנהלת מרכז הילד והמשפט (לשעבר), המועצה הלאומית לשלום הילד
13. ד"ר עמנואל גרופר, מנהל האגף לחינוך והדרכה בפנימיות, המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער, משרד החינוך
14. עו"ד נטע דגן, היועצת המשפטית, "בזכות", המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות
15. מר חיים דויטש, מנהל מכון סאמיט, עמותה לשיקום פסיכוסוציאלי למתבגרים ומבוגרים צעירים
16. גב' טלל דולב, מנהלת המרכז לילדים ולנוער, ג'וינט – מכון ברוקדייל
17. גב' נילי דניאל, מרכזת אומנה, אגף השיקום, משרד העבודה והרווחה
18. מר צביקה הויזליך, מפקח ארצי על הפנימיות, שירות ילד ונוער, משרד העבודה והרווחה
19. מר מוטי וינטר, מנהל השירות לילד ולנוער, משרד העבודה והרווחה
20. גב' טלי חלף, מנחת אומנה מאזור המרכז
21. מר דודיק טוקר, מנהל המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער ויו"ר מטה הפנימיות המורחב, משרד החינוך
22. גב' אורנה יוגב, ממונה על המעונות, אגף השיקום, משרד העבודה והרווחה
23. גב' מרים כהן, האגף לטיפול באדם המפגר, משרד העבודה והרווחה
24. גב' אסתר לובוחינסקי, יו"ר ועדת השדולה, המועצה לילד החוסה

25. גב' אהובה לוי – עו"ס, מנהלת האגף לטיפול באדם המפגר, משרד העבודה והרווחה
26. גב' פאולה לוי – עו"ס, מרכזת ועדת ההחלטה ילד ונוער, אגף הרווחה, עיריית אשדוד
27. גב' ליאת לוי, רכזת פנימיית ליקויי שמיעה בכפר הנוער "אונים", כפר סבא
28. גב' שלומית לוסטיג, מנהלת תכנית גיל"ת – שוחרי גילת
29. מר דני לופז, סגן מנהל אגף הקליטה וההשמה, אחראי על מחוז ירושלים, המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער, משרד החינוך
30. גב' שלמה ליבוביץ', המפקחת הארצית על האומנה, שירות ילד ונוער, משרד העבודה והרווחה
31. ד"ר יצחק לנדר, המחלקה לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בן גוריון בנגב
32. ד"ר מילי מאסס, בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית, ירושלים
33. מר יהודה מרמלשטיין, מנכ"ל עלה – רשת מעונות ומפעלי שיקום בישראל לילדים פגועי מח
34. צוות פנימיית עלה ירושלים: רופאת הפנימייה, אחות הפנימייה, מנהלת בית הספר בפנימייה והעובדת הסוציאלית של הפנימייה
35. גב' מרים פבר, פקידת סעד ראשית לחוק נוער, שירות ילד ונוער, משרד העבודה והרווחה
36. מר חיים פוזנר, מנהל אגף בכיר, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, משרד העבודה והרווחה
37. מר ג'רארד פולבר, פסיכולוג קליני בכיר, מנכ"ל מוסדות בני ברית, מוסד בני ברית – טיפול פנימייתי בילדים ובבני נוער והעובדת הסוציאלית הראשית של המוסד
38. גב' פרדה פייגלסון, מנהלת מרכז שוסטרמן, מרכז חירום לילדים בסיכון
39. ד"ר רות פליסהואר, שרותי יעוץ לילד למשפחה ולקהילה, היחידה למחקר וללמידה ע"ש ברנט זנר
40. פרופ' מייקל פרימן, יוניברסיטי קולג', לונדון, אנגליה
41. מר גבי קונפינו, מנהל בית אפל
42. גב' עדינה רביבי, אשלים, עמותה לתכנון ולפיתוח שירותים לילדים ובני נוער בסיכון ומשפחותיהם
43. ד"ר יאיר רונן, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בראילן
44. נעמי רז, יו"ר ועד הורים ארצי למעונות פנימיה – אקים ישראל – אגודה לאומית לקימום מפגרים בישראל
45. גב' דורי ריבקינ, המרכז לילדים ולנוער, ג'וינט – מכון ברוקדייל
46. תהל רן, ילדת מוסדות, שחקנית יוצרת, כלת פרס מגן הילד לשנת 2000
47. גב' רות שטייניץ, חברת הנהלה, המועצה לילד החוסה
48. מר יחיאל שילה, סגן מנהל המינהל ומנהל אגף הקליטה וההשמה, המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער, משרד החינוך
49. מר גדעון שלום, מנהל השירות למעונות פנימייה, האגף לטיפול באדם המפגר, משרד העבודה והרווחה
50. פרופ' שמעון שפירו, יו"ר המועצה לילד החוסה
51. כפר הילדים והנוער "אשלים" מוסד חינוכי טיפולי – מיסודה של עמותת תיארי סלמה





מדינת ישראל  
משרד המשפטים

הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום  
הילד והמשפט ויישומם בחקיקה

# רצינו לדעת מה אתם חושבים... בנוגע לחקיקה בנושא הטמת ילדים מחוץ לביתם

ביום 27.6.1997 מינה שר המשפטים ועדה ציבורית בראשותי, לבחינת עקרונות יסוד בתחום  
הילד והמשפט ויישומם בחקיקה.

הוועדה בוחנת את החוקים הנוגעים לילדים, לילדות ולבני נוער במדינת ישראל לאור עקרונות  
האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד.

בין היתר, בוחנת הוועדה הסדרים וחוקים הנוגעים לכל תחומי החיים של  
ילדים וילדות המוצאים מביתם והשוהים במסגרות כגון:  
**משפחות אומנה, פנימיות ומשפחתונים.**

לפיכך

## הוועדה מזמינה אתכם ילדים, ילדות ובני נוער,

שהוצאו מביתם ושוהים כיום במסגרות אלו או בוגרים ששהו בהן בעבר,  
הורים, משפחות אומנה, אנשי צוות בפנימיות וכל מי שמעוניין,  
להציג את עמדתכם בפניה.

פניות בכתב, בהיקף של עד 5 עמודים, יש להפנות למזכירת הוועדה,  
הגב' סיגלית אורגד-דורון במשרד המשפטים,  
רחוב צאלח א-דין 29 ת.ד. 1087 ירושלים 91010, עד ליום 15.11.00.

סבינה רוטלוי, שופטת  
בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו  
יו"ר הוועדה



**מדינת ישראל**  
**משרד המשפטים**

הועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישוםם בחקיקה

**הזמנה להציג עמדות לגבי  
חקיקה בנושא השמת  
ילדים מחוץ לביתם**

ביום 27.6.1997 מינה שר המשפטים ועדה ציבורית בראשותי, לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישוםם בחקיקה.

הוועדה בוחנת את החוקים הנוגעים לילדים, לילדות ולבני נוער במדינת ישראל לאור עקרונות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד. בין היתר, בוחנת הוועדה הסדרים וחוקים הנוגעים לכל תחומי החיים של ילדים וילדות המוצאים מביתם והשוהים במסגרות כגון: **משפחות, אומנה, פנימיות ומשפחתונים.**

הוועדה מזמינה ילדים, ילדות ובני נוער שהוצאו מביתם ושוהים כיום במסגרות אלו או בוגרים ששהו בהן בעבר, הורים, משפחות אומנה, מדריכים ואנשי צוות בפנימיות, אנשי מקצוע, גופים מקצועיים, ארגוניים וכל מי שמעוניין להציג עמדה בנושא, להביא עמדתו בפניה.

**פניות בכתב, בהיקף של עד 5 עמודים, יש להפנות למזכירת הוועדה, הגב' סיגלית אורגד-דורון במשרד המשפטים, רחוב צאלח א-דין 29 ת.ד. 1087 ירושלים 91010, עד ליום 15.11.00.**

סביונה רוטלוי, שופטת  
בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו  
יו"ר הוועדה

## פרויקט השתתפות ילדים בעבודת ועדת המשנה

### דוח מסכם

מוגש לוועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית

**נכתב על ידי עו"ס טלי רפלד, מפעילת הפרויקט**

נערך על ידי עו"ד תמר פלדאמיר

## פרויקט השתתפות ילדים בעבודת ועדת המשנה – דוח מסכם

### תוכן עניינים

330	.....	<b>א. הקדמה</b>
330	.....	<b>ב. תיאור תהליך העבודה</b>
331	.....	<b>ג. תיאור המפגש</b>
332	.....	<b>ד. סוגיות</b>
332	.....	1. התנאים הפיזיים
333	.....	2. בילוי שעות הפנאי
334	.....	3. בית הספר
334	.....	4. סדר היום
335	.....	5. דמי כיס
335	.....	6. תורנויות
335	.....	7. קשר עם המשפחה
335	.....	8. ביקורים
335	.....	9. טלפונים
336	.....	10. תחושת פרטיות
337	.....	11. תחושת ביטחון
337	.....	12. קשר עם המדריכים/הורי הבית
338	.....	13. עונשים
339	.....	14. טיפול בילד חולה
339	.....	15. מנגנוני תלונה וכתובות לשיחה
340	.....	16. יכולת הבחירה
341	.....	17. תהליך הקבלה לפנימייה/משפחתון
341	.....	18. תהליך עזיבת הפנימייה/משפחתון
342	.....	19. שינויים שנתבקשו על ידי הילדים
344	.....	<b>ה. התייחסות אישית של מחברת הדוח לסוגיות</b>
344	.....	1. בתחום הפיזי
344	.....	2. גניבות
344	.....	3. אוכל
344	.....	4. טלפונים ניידים
345	.....	5. סדר היום
345	.....	6. בית הספר
345	.....	7. יציאה מגבולות הפנימייה
346	.....	8. קשר עם המשפחה
346	.....	9. תחושת פרטיות
346	.....	10. קשר עם המדריכים/הורי הבית
346	.....	11. התנהגות המדריכים
347	.....	12. עונשים
347	.....	13. טיפול בילד חולה
347	.....	14. לילה בפנימייה

15.	מנגנוני תלונה.....	347.....
16.	החופש לבחור.....	348.....
17.	שיתוף ושותפות הילדים.....	348.....
18.	תהליך היציאה לפנימייה.....	348.....
19.	תהליך עזיבת הפנימייה.....	348.....
20.	המשפחתונים.....	348.....
21.	הפנימיות הדתיות.....	349.....
22.	פער בין הבוגרים (י"י"ב) לצעירים (א"ט).....	349.....

## ו. על הממצאים..... 350.....

האמור בדוח זה נכתב על ידי הכותבת ועל דעתה בלבד. אין באמור בדוח זה כדי לבטא עמדות ודעות של ועדת המשנה.

האמור בדוח זה אינו משקף ואינו מתיימר לשקף מדגם מייצג מסוג כלשהו (מבחינת כמות, סוג, פרישה גיאוגרפית או כל היבט או מאפיין אחר הנוגע לאוכלוסיית ילדי ההשמה) ביחס למצבם של ילדים בהשמה חוץ ביתית בישראל ולזכויותיהם.

מטרת המפגשים שעליהם נכתב דוח זה היתה לשמוע את דעתם של ילדים באשר לסוגיות שעמדו על סדר יומה של ועדת המשנה ולהביא לוועדה את התייחסותם של ילדים לסוגיות אשר ביקשו הם להעלות בפניה.

על אף האמור, מהווה האמור בדוח זה עדות חשובה, אותנטית וייחודית באשר למצבם של הילדים החיים בפנימיות בישראל ולזכויותיהם **מנקודת מבטם.**

## א. הקדמה

בחודש אפריל 2002 יצא לדרך "פרויקט השתתפות ילדים" במסגרת ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית הפועלת בוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה.

תפקידי היה להגיע למקומות השמה שבהם ילדים שוהים מחוץ לביתם, לשוחח עם הילדים על היבטים שונים בחייהם בפנימייה מנקודת מבטם, ולהביא את דבריהם לחברי הוועדה.

### בחודשים אפריל-יוני 2002 הגעתי לשבעה מקומות השמה שכללו:

מסגרות חילוניות, דתיות וחרדיות, משפחתונים ופנימיית, מסגרות חינוכיות, שיקומיות וטיפוליות.

### בסך הכל שוחחתי עם 113 ילדים בגילאים 6-18 מתוכם:

51 בנות ו־62 בנים

50 ילדים דתיים (94 מתוכם שוהים בפנימיית דתיות) ו־63 חילוניים

### מתוך סך כל הילדים:

18 מהם היו בכיתות י"ב

9 בגילאי ג'ב'

רוב הילדים, 86 במספר, היו בגילאי 9-15.

בדוח זה יובאו סך כל דברי הילדים על נושאים שונים בצירוף הערותי האישיות על התהליך ועל התכנים מנקודת מבטי כעובדת סוציאלית וכאדם.

## ב. תיאור תהליך העבודה

פנייה ראשונית נעשתה על ידי למנהלי המוסדות או אל המפקחים. המנהלים והמפקחים, שנחשפו לוועדה לפני כן, קיבלו בברכה את פנייתי, המליצו לי לאילו פנימייות לפנות ומכאן עד פנייה ישירה ותיאום ראשוני, הדרך היתה קצרה.

מנהלי מוסדות ומפקחים שלא הכירו את הוועדה התעניינו וקיבלו ממני מידע על אודות הוועדה, על אודות ועדת המשנה ועל הפרויקט, הן בשיחות טלפון והן באמצעות מסמך קצר בכתב.

אמצעים אלו הספיקו כדי להיכנס לפנימייה חילונית ולפנימייה חרדית אחת. פנימייה חרדית אחרת, שאליה פניתי באותם אמצעים, דחתה אותי בעדינות בטענה שהם מאוד עסוקים עקב אירועי סוף השנה.

ככלל, פנייתי לעוד מספר מקומות, אולם מפאת קוצר הזמן שהוקצב לפרויקט לא יכולתי להגיע אליהם. הקושי המרכזי היה להיכנס לפנימייות החרדיות. אני מניחה שנדרש זמן הכנה רב יותר, שיכלול מפגש מקדים, כדי להיכנס ולדבר עם הילדים.

ממד הזמן היה בהחלט משמעותי בכל הקשור להשגת נכונות המנהלים לפתוח את דלתם בפני. אם היתה אפשרות בידי הייתי מנסה להגיע לפנימייות מוכרות פחות, ולמגוון רחב יותר של פנימייות מבחינת סוג הפנימייה וכן מבחינת אופי ההשמה (משפחתון, פנימייה). מתהליך הפנייה הראשונית ברור לי כי נדרש זמן רב יותר להכין את מנהלי המוסדות לפרויקט זה. יש צורך להוסיף לתהליך אפשרות לפגישה ראשונית לדיון על הפרויקט ולא להסתפק בשיחת טלפון ובמשלוח מסמך.

אחרי קבלת הסכמה ראשונית מהמנהל, תיאמתי עימו או עם אדם אחר מטעמו מפגשים עם הילדים.

ביקשתי לארגן עבור המפגש קבוצות ילדים המחולקים לפי גיל, ובשלב ראשון ביקשתי שבכל קבוצה ישתתפו 10 ילדים, בנות ובנים, ושמגוון הילדים יהיה מקסימלי (ישראלים ותיקים, עולים חדשים, בעלי שנות ותק שונות בפנימייה וכו'). עם כל קבוצה ישבתי שעה תמימה.

בתחילה החלוקה הגילאית היתה כדלקמן:

גיל גן־כיתה ב'      כיתות ג"ה'      כיתות ו"ח'

בכל קבוצה השתתפו כ־10 ילדים.

אחרי ניסיון ראשון במתכונת זו שיניתי את מבנה הקבוצות. מעתה והלאה הקבוצות היו:

גילאי ג"ו'      גילאי ז"ט'      גילאי י"ב'

בכל קבוצה השתתפו 7 ילדים. עם כל קבוצה ישבתי שעה תמימה.

## ג. תיאור המפגש

השיחות עם הילדים התנהלו בשתי צורות. האחת – באמצעות כרטיסי שאלות ומשימות שהוכנו על ידי מראש. כל ילד בתורו היה צריך לפתוח כרטיס, להקריא את הכתוב ולענות. אחר כך ביקשתי התייחסויות לאותה שאלה מילדים נוספים.

השאלות בכרטיסיות סבבו סביב נושאים שונים הקשורים לחיים בפנימייה, לדוגמה: התנאים הפיזיים, החדר, הבגדים, האוכל ועוד; בילויי שעות הפנאי – חוגים, בית הספר; יחס המדריכים – עונשים; תחושה כללית בפנימייה – תחושת ביטחון, פרטיות; תהליך הקבלה לפנימייה; תהליך העזיבה ועוד.

למעשה כרטיסי השאלה והמשימה היו בנויים על משחק "סולמות וחבלים" עם חיילים וקוביות, אולם מהר מאוד גיליתי כי הגירוי באמצעות כרטיסי השאלה מספיק, ועל כן ויתרתי על המשחק (שגזל זמן רב).

הדרך השנייה היתה באמצעות שיחה חופשית. הילדים העלו נושא שעליו רצו לדבר ואני ניווטתי בשאלות כדי להגיע לנושאים נוספים.

עם כל קבוצת גיל תכננתי להיפגש שלוש פעמים במרחק של שבוע ממפגש למפגש. לכן תכננתי להגיע שלוש פעמים לכל פנימייה. בפועל, היו מקומות שבהם ויתרתי על המפגש השלישי, בדרך כלל מאחר שחשתי ששני המפגשים מיצו את עצמם ופעמים מכיוון שיכולת הביטוי ויכולת הריכוז של הילדים לא אפשרה העמקה בשיחה. במקום אחד קיימתי פגישות אישיות עם הילדים בשל מאפייניו הייחודיים.

**לסיכום** – מתוך שבעת המקומות שאליהם הגעתי, בשלושה מהם פגשתי פעמיים כל קבוצה לשיחה של שעה, בשני מקומות נפגשתי שלוש פעמים עם כל קבוצה. במקום אחד פגשתי פעם אחת כל קבוצה ובמקום אחד ישבתי פעם אחת עם כל ילד.

בארבעה מקומות ניהלתי לבדי את השיחה ותיעדתי אותה בעצמי תוך כדי השיחה, דבר שהקשה על הזרימה החופשית של השיחה. לשלושה מקומות הצטרפה אליה רשמת, כך שאני הייתי עסוקה בשיחה ובניהולה והרשמת תיעדה את כל הנאמר, דבר שהקל עלי מאוד ופינה אותי באופן מלא למתרחש ולנאמר בחדר.

את כל המפגשים בכל פנימייה ניהלתי בחדר קבוע שהוקצב לכך מראש. בתחילת כל מפגש הצגתי את עצמי ואת תפקידי וכן את הרשמת ואת תפקידה. ציינתי כי כל הדברים הנאמרים נרשמים, אך אף אדם בפנימייה לא יראה זאת ולא ידווח על ידי. הוספתי גם כי אם אשמע משהו שיחייב אותי לדווח עליו, אצטרך לעשות זאת ועל כן יכולים הם לבחור מה לספר לי.

בסוף המפגש הראשון כל ילד קיבל ממני סימנייה ובה רשימה של זכויות הילד. בסוף המפגש האחרון נתתי לכל ילד מכתב תודה החתום על ידי השופטת סביונה רוטלוי. בכל פנימייה השארתי פלקט המזמין את הילדים לכתוב לחברי הוועדה, וכן פלקט המזמין את צוות המקום לכתוב לחברי הוועדה. בסוף התהליך שלחתי מכתב תודה לכל אחד ממנהלי המוסדות.

מספר משתנים תרמו לכך שהמפגשים התנהלו לעתים בצורה של אישקט: לעתים נוצרה התנגדות מצד חלק מהילדים, לעתים היה רעש וקשה היה להקשיב, או שהיה עלי לעסוק בהרגעת הילדים ובהשגת שקט. בין המשתנים הללו ניתן לציין את העובדה שמדובר בילדים בגילים שונים, שחלקם בעלי קשיי קשב וריכוז ולחלקם קשיי ביטוי, ובנוסף – את העובדה שהשיחה מתנהלת עם אדם זר ולא מוכר והדברים הנאמרים אף נרשמים.

משתנים רבים השפיעו על המפגשים כך שרק חלקם התנהלו בצורה מסודרת וחלקה, כפי ששיחה מצופה להיות. יחד עם זאת ולמרות כל זאת, הצלחתי לקבל תגובות רבות מילדים על נושאים שונים שאותן אביא בהמשך. במחשבה לאחור, אולי ניתן היה להשיג התייחסות עניינית יותר אם היה זמן להתאים לכל גיל את הדרך לעניין אותו ולהגיע אליו, ואם התהליך היה ארוך יותר, כך שעם הזמן חלק מן ההתנגדות והחשש היו מתפוגגים.

## ד. סוגיות

### 1. התנאים הפיזיים

קיים פער משמעותי בתנאי המחיה בין המשפחותונים הבודדים לפנימיות.

**החדר** – במשפחותונים הבודדים בכל חדר גרים שני ילדים, לכל אחד מיטה, שולחן, ארון, ספרייה, מנורת לילה. לילדים יכולת לקשט את החדר כרצונם (מלבד תליית תמונות עירום) והם מרוצים מן התנאים הבסיסיים.

**ילדים אלו מבקשים ציוד אחר לחדר והוא: טלביזיה, מערכת סטריאו, מחשב, מערכת DVD, חיבור לאינטרנט.**

**בפנימיות** – בכל חדר גרים בין שניים לחמישה ילדים. היכן שגרים ארבעה ילדים בחדר קיימת צפיפות והילדים מתלוננים על כך. לכל ילד יש מיטה, ארון בגדים, מדפים אישיים. בחלק מן החדרים בפנימיות יש שולחן אישי לכל ילד, באחרות יש בחדר שולחן אחד בלבד. בחלק מן הפנימיות יש לילדים מנעול לארון, בחלק לא.

**כל ילדי הפנימיות ומשפחתון אחד התלוננו על גניבות ועל אי-יכולת להשאיר חפצים יקרים בחדרים.**

בפנימיות – הזכירו מזגן ומאוורר בחדר, אולם לילדים אין שליטה על הפעלתם, כך שלפעמים הם סובלים מקור בחורף ומחום בקיץ.

באחת הפנימיות הילדים יכולים להביא לחדר ציוד מן הבית כגון: טלביזיה, טייפ, מערכת סטריאו. בפנימייה זו דלת החדר ננעלת במפתח עבור ילדים בכיתה י' והלאה. בשאר הפנימיות אין מפתח לדלת הכניסה לחדר.

גם בפנימיות הילדים יכולים לקשט את החדר כרצונם (מלבד תמונות עירום).

ברוב המקומות הילדים לא יכולים לבחור את צבע קירות החדר.

**מקלחת ושירותים** – במשפחותונים קיימת מקלחת ושירותים לכל שני חדרים (ארבעה ילדים). על אף שזה מספיק לילדים, הם **מבקשים מקלחת ושירותים לכל חדר.**

בפנימיות קיימת מקלחת בנות ומקלחת בנים, לעתים שני חדרי מקלחות לבנות. בחדר מקלחת יש שניים-שלושה תאים אך לא תמיד יש הפרדה בין התאים והילדים **ביקשו וילון חוצץ ואף יכולת לסגור כל מקלחון במנעול.**

**ילדי הפנימיות התלוננו על צפיפות במקלחת, על הזנחה, על זרם חזק מדי, על חוסר במקום. הם ביקשו שתהא אמבטיה. כמו כן, דיברו על צפיפות במקלחת עד כדי התקלחות משותפת בגלל חוסר זמן.**

**בגדים** – ברוב המקומות ההלבשה מוטלת על הורי הילדים. בשתי פנימיות מקבלים הילדים בגדים, בדרך כלל משומשים, לעתים חדשים.

**הילדים ביקשו אפשרות לקבל בגדים חדשים מן המסגרת.**

על-פי רוב קיימת בפנימיות מכבסה, ותורני הכביסה לוקחים את הכביסה ומחזירים אותה לקבוצה. בשתי פנימיות ילדים התלוננו על כביסה שנעלמה ולא חזרה, או על בגדים שנהרסו בכביסה ועל כן מעדיפים לא לשלוח לכביסה. במקום אחד הבנות מטפלות בעצמן בכביסה שלהן – הן אלה שמכבסות, תולות ומחזירות למקום, והן מרוצות מסידור זה.

הילדים הם אלה שבחרים מה ילבשו יום-יום.

בפנימייה שבה קיימים חוקי לבוש, חלק מן הבנות התקוממו נגד חוקים אלו.



**אוכל** – קיים פער משמעותי בנושא זה בין המשפחתונים לפנימיות.

במשפחתונים שבהם ביקרתי ובהם לא אוכלים בשר או עוף, התלוננו הילדים על כך וביקשו להכניס לתפריט בשר. יחד עם זאת, האוכל בסך הכל טעים, לפעמים יותר ולפעמים פחות, משעמם למדי וחוזר על עצמו. קיים מספיק אוכל והדבר היחיד החסר הם ממתקים. הילדים ביקשו יותר מממתק אחד לשבוע. כמו כן, בשניים משלושת המשפחתונים קיימת תחושה אצל הילדים שהם יכולים לבקש מאכל מסוים והם יקבלוהו (במסגרת המגבלות הקיימות).

בפנימיות המצב שונה. שם יש מטבח גדול והטבח הוא זה שבוחר את התפריט בלי לשאול את הילדים. האוכל נע בהגדרתו בין "ככה־ככה" לבין "מגעיל", "לא מבושל", "לא מגוון" ועוד.

בשתי פנימיות הילדים טענו כי מצאו חרקים שונים באוכל – נמלים, ג'וקים, זחלים וכד'.

באחת מהפנימיות ילדים הודו כי הם קונים בכספם הפרטי אוכל, העיקר לא לאכול בחדר האוכל.

עוד נאמר בפנימיות כי אין תוספת מספיקה כאשר יש מאכל אהוב. יש הגבלה על כמות הפירות ליום, אין תוספת מעדנים. אין שתייה קלה בפנימיות כמו קוקה קולה, קינלי, ספרייט ובאחת מהן – רק פעם בשבוע יש מיץ פטל, כל שאר השבוע שותים מים.

צ'ופרים כמו שוקו ולחמנייה מקבלים פעם בשבוע באחת הפנימיות ורק פעם בחודש בפנימייה אחרת.

הילדים כולם (בפנימיות) הביעו רצון להיות שותפים לבחירת התפריט, ולקבוע מה יאכלו.

רק באחת הפנימיות סיפרו ילדים על ניסיון לארגון תפריט שבועי שנקבע על ידי הילדים. כל הילדים זכרו ניסיון זה לטובה, אולם בפנימייה לא חזרו על ניסיון זה והילדים ביקשו לעשות זאת.

**נושא האוכל היה נושא מרכזי במספר שיחות והילדים הביעו תחושות רבות ושונות סביבו.**

**ככלל, כל הילדים כולם ביקשו שינוי בתפריט, ביקשו יכולת להשפיע על התפריט, ובפנימיות ביקשו לשים לב לניקיון האוכל ולאיכותו.**

בהתייחס לכל התנאים הפיזיים, ניתן להבחין בפער משמעותי בין התנאים במשפחתונים הבודדים לבין אלו שבפנימיות.

המשפחתונים מרווחים יותר, מוחזקים ומטופחים. האוכל נקי וטעים בדרך כלל. כמו כן, יש תחושה שילד יכול להשפיע על התפריט. לעומת זאת בפנימיות תנאי המחיה אחרים. קיימת צפיפות גדולה יותר, בעיה במקלחות מבחינת כמותן וניקיון. עיקר הבעיה באה לידי ביטוי באוכל – בטעמו, באיכותו, בניקיונו ובאי היכולת של הילד להשפיע עליו ולו במעט.

בנוסף, בעיה מרכזית המופיעה ברוב המקומות היא הגניבות. ילדים התלוננו שוב ושוב על חוסר היכולת לשמור על חפציהם ועל גניבות מרובות.

## 2. בילוי שעות הפנאי

כמעט בכל המשפחתונים והפנימיות יש מחשב, טלביזיה, משחקים שונים.

בפנימיות יש מגרש כדורסל וכדורגל שבו ניתן לשחק וכן מתקיימות פעילויות מאורגנות בתוך המסגרות. ברוב המסגרות הילדים משתתפים בחוגים. מגוון החוגים משתנה ממקום למקום. כך גם כמותם. מבחר החוגים הינו תלוי תקציב, ותלוי במספר הילדים המעוניינים בחוג המסוים. לחוגים מיוחדים, כגון רכיבה על סוסים, סוגי ריקוד מיוחדים, לא ניתן לילדים להגיע.

**הילדים בכל המסגרות מבקשים יותר פעילויות חוץ כגון: יציאה לטיולים, יציאה לסרטים וכדומה.**

עוד ביקשו מינוי לקאנטרי קלאב ומינוי לבריכה.

**הנושא של יציאה מן הפנימייה החוצה בשעות הפנאי עלה בפנימיות כנושא משמעותי ומאוד מטריד. הילדים אינם יכולים לצאת מגבולות הפנימייה ללא אישור מדריך ובגילים מסוימים יכולים לצאת רק בליווי מדריך. הילדים בכל הפנימיות התלוננו על כך וביקשו להיות חופשיים ולצאת מחוץ לפנימייה בשעות הפנאי ולזמן רב (שלוש-ארבע שעות).**

המצב שונה אצל הבוגרים החופשיים יותר לצאת וכן במשפחתונים שבהם יש גמישות רבה יותר ליציאה, שם נושא זה לא עלה כעניין מטריד במיוחד.

בכל המקומות קיימת עזרה רבה בהכנת שיעורי הבית.

נדמה כי ברוב המקומות יש לילדים תעסוקה הולמת בשעות הפנאי, אם כי ניתן להניח כי לעתים הם מתלוננים על שעמום משום הקושי שלהם להעסיק את עצמם ולא משום שאין דרך לעשות זאת. יחד עם זאת, מרכזיותה של הטלביזיה מעלה שאלה אמיתית באשר לאופן הביולוגי בשעות הפנאי. יש לציין כי זו שאלה הנכונה לכל הילדים כיום, בכל מקום שהוא.

שאלה נוספת עלתה מתוך הגבלת החוגים והיא: כיצד מטפחים ומפתחים כישרון או נטייה מיוחדת של ילד. לדוגמה בפנימייה מסוימת הומלץ לילד על ידי מורתו להשתתף בחוג ציור. הילד בחר להשתתף בחוג כדורגל ובכך נסתמה האפשרות שיתפתח בתחום הציור שבו הוא מוכשר. כך גם בפנימייה אחרת – לבת בוגרת יש כישרון לריקוד ולדבריה לא התאפשר לשלוח אותה לבית ספר מיוחד לריקוד וכך נעצרה אפשרותה להתפתח בתחום.

### 3. בית הספר

רוב הילדים מקבלים את בית הספר כמוכתב מראש ולא כמשהו שהם יכולים להיות שותפים בבחירתו, או אף להביע את עמדתם לגביו.

הבוגרים (גילאי 14-18) ערים יותר לבחירת בית הספר ואצל חלק מהם עלה תסכול מבחירת בית ספר שלא על דעתם. התסכול הכולט עלה אצל נערים/ות שנזקקו למסגרות מיוחדות. יחד עם זאת הבוגרים הם אלו שמבינים כי בית הספר נבחר עליהם יכולותיו של התלמיד וציוניו, ובמידה מסוימת על-פי רצונו.

### 4. סדר היום

בכל המסגרות שבהן ביקרתי סדר היום הינו קבוע ואינו ניתן לשינוי. קביעת הזמנים נעשית על ידי הורי הבית במשפחתונים ועל ידי מנהל המוסד בפנימיות.

סדר היום כולל את שעת הקימה בבוקר, ארוחת הבוקר, שעת ארוחת הצהריים, זמן הכנת שיעורי הבית, מסגרת הזמן החופשי, שעת ארוחת הערב ושעת השינה.

**בפנימיות ביטאו הילדים תחושה של נוקשות רבה הקשורה לזמנים ואת אי יכולתם לשנות או אף להתדיין על כך.**

**הנושא המטריד ביותר בתחום זה הוא שעת השינה. כל הילדים בכל המסגרות כועסים על שעת השינה הנעה בין 20:00 ל 21:00 לילדים בגילאי א'ט', ורוצים לשנותה לשעה מאוחרת יותר.**

במשפחתונים הבודדים ניתן להבחין בהתאמת שעת השינה לגיל הילד, אולם בפנימיות כמעט ואין התאמה שכזו. כך יוצא שילד בכיתה ב' הולך לישון ב-20:00 וילד בכיתה ח' ב-20:30. אין באפשרותם לשנות זאת.

**נושא נוסף המכעיס ילדים הוא שעת הכנת שיעורי הבית והאיסורים הנוגעים לשעה זו.**

**ברוב המקומות מדובר על שעותיים תמימות שבהן הילדים חייבים להישאר בחדרם ולא לצאת החוצה, גם אם סיימו את שיעורי הבית שלהם. הילדים כולם, הן במשפחתונים והן בפנימיות, מבקשים לקצר זמן זה לשעה אחת בלבד, וכן הם מבקשים לאפשר להם לצאת ולעסוק בדברים נוספים.**

**5. דמי כיס**

מלבד פנימייה אחת שבה רק הילדים הבאים מבתי מצוקה מקבלים דמי כיס (לדברי הילדים), בכל שאר המסגרות הילדים מקבלים דמי כיס. גובה דמי הכיס משתנה ממקום למקום והוא נע בדרך כלל בין 10 ל-25 ש"ח לחודש. הצעירים מקבלים 10 ש"ח והמבוגרים יותר בין 15 ש"ח ל-25 ש"ח.

**כל הילדים התלוננו על כך שהסכום קטן ולא מספיק לשום דבר ועל כן הם מבקשים להגדילו.**

**בחלק מן הפנימיות הועלתה תופעה שחלק מן הכסף של כל ילד (כ-5 ש"ח) מוקדש לקניית מצרך לקבוצה.** לדוגמה: מתוך 20 ש"ח לילד – הוא יקבל 15 ש"ח ו-5 ש"ח יילקחו לקופה הציבורית של הילדים ובו ישתמשו לקניית שתייה קלה לשבת וכו'. **הילדים במקומות הללו הביעו כעס רב על כך ובנוסף הביעו חוסר אמון במדריכים, בטענה שהם משתמשים בכספם של הילדים לצורכיהם האישיים.**

**6. תורנויות**

נושא זה עלה בעיקר אצל ילדי הפנימיות. שם ציינו את התורנויות השונות, ביניהן: שטיפת כלים בבוקר, בצהריים ובערב. עריכה ופינוי של השולחן, סידור וחלוקת כביסה, הבאת קונטיינרים של אוכל מן המטבח לקבוצה והחזרתם באחת הפנימיות.

במשפחתונים הבודדים נושא זה עלה כחלק מן החיים במקום ולא הובעו סביבו רגשות כלשהם. **בפנימיות הילדים הביעו כעס רב על התורנויות. חלקם הביעו רצון שגם המדריכים ימלאו תורנויות. חלקם טענו שהם אלה הרוצים לבחור את התורנות שיבצעו במקום המדריך. מספר ילדים אמרו שהם חשים כעבדים, הם מנוצלים ושהם לא רוצים למלא תורנות.**

**7. קשר עם המשפחה**

ברוב המקומות הילדים יוצאים לביתם בכל שבת שנייה.

בחלק מן המסגרות בולטים הגמישות והעידוד של הקשר עם הבית. במקומות אלו ילד יכול לצאת לביתו אם הוא גר בקרבת מקום למספר שעות באמצע השבוע על-פי בקשתו ובתיאום עם הוריו ומדריכיו. כמו כן ישנם ילדים היוצאים כל שבת הביתה על-פי החלטה מיוחדת. במסגרות אחרות אין הדבר כך. אינני יודעת אם זו מדיניות או שמא הדבר קשור לבעיות טכניות מסוימות.

**רוב הילדים ובעיקר הצעירים שבהם הביעו רצון לצאת הביתה בכל שבת וביקשו לשנות את הסדרי היציאה.**

\* ילד ללא משפחה יצא בחופשותיו למשפחה מארחת שהעובדת הסוציאלית מטעם הפנימייה אחראית על מציאתה ועל הקשר ביניהם (בין הילד למשפחה).

**8. ביקורים**

הורים יכולים לבקר בכל אחד מן המוסדות שבהם ביקרתי. בחלק מן המקומות (פנימיות) יש יום קבוע לביקור ההורים ובאחרים לא. בכל מקרה הורה צריך לתאם את יום ביקורו עם המדריכים והוא איננו יכול לקפוץ לפנימייה "סתם כך".

**9. טלפונים**

במשפחתונים קיים טלפון שממנו ילדים יכולים להתקשר ואליו יכולות להגיע שיחות. בכל משפחתון יש הגבלות שונות לגבי השימוש בטלפון. באחד מהם ילד יכול להתקשר שלוש פעמים בשבוע, באחר כל ילד יכול להתקשר פעמיים ביום ואם רוצה ביותר צריך לקבל אישור, בשלישי אפשר להתקשר פעם ביום עם הגבלות זמן לטלפון ולטלפון נייד. בכל אחד מן המשפחתונים מקבלים שיחה נוספת לשיחה עם הבית. כן ניתן לבקש שיחות נוספות מהורי הבית.

בפנימיות ישנו טלפון בקבוצה לשיחות נכנסות שממנו הילדים אינם יכולים להתקשר. במתחם הפנימייה ישנו טלפון ציבורי אחד או יותר לשיחות יוצאות. הילדים צריכים לדאוג לכרטיסי טלכארט הנקנים בכספם. בפנימיות מסוימות ניתן להתקשר גם מטלפון המדריך אחת לשבוע לפי סדר קבוע מראש (יום ושעה).

**רוב הילדים ביקשו להחזיק טלפון נייד פרטי לשימושם, וכן ביקשו שיהיה בחדרם טלפון לפחות לשיחות נכנסות. זאת משום תחושת הפרטיות, שעליה אפרט בהמשך, כמו גם משום תחושת הנוחות והחופשיות להתקשר מתי שרוצים וכמה שרוצים. נושא הטלפון היה מאוד טעון ברוב המקומות. הילדים הביעו כעס רב על כך שאינם יכולים להחזיק טלפון נייד בפנימייה. בפנימייה אחת ילדים בכל הגילים יכולים להחזיק טלפון נייד, בפנימייה אחרת רק הבוגרים יכולים להחזיק בו. בשאר המקומות החזקת טלפון נייד אסורה.**

## 10. תחושת פרטיות

תחושת הפרטיות מתחלקת בין התחום הפיזי ובין התחום האישי-מילולי.

בתחום הפיזי, בשניים מתוך שלושה משפחתונים הילדים חשים שבחדרם הפרטי יש להם מקום משלהם שבו הם יכולים להניח את חפציהם האישיים ואף אחד לא ייגע, לא ייקח, לא יחטט. במשפחתונים אלה לא הוזכרו גניבות.

**במשפחתון אחד ובכל הפנימיות חשים הילדים כי אין להם מקום פרטי שבו אף אחד לא ייגע ולא יחטט. במקומות אלה הזכירו הילדים שוב ושוב תופעה של גניבות מן החדרים, מן הארונות ועוד. על אף שבאחת הפנימיות יש לילד ארון ננעל אין זה מגן מפני גניבות. הארון נפרץ שוב ושוב.**

בשאר הפנימיות אין לילד מקום הנעול במנעול ובמקומות אלו הילדים מבקשים לכל הפחות ארון עם מנעול לחפציהם האישיים היקרים. תחושת הילדים היא שילדים ומדריכים כאחד מחטטים בחפציהם. ככלל, בכל הפנימיות מדריכים יכולים לערוך חיפוש בארון של ילד. בשלושה מקומות טענו כי המדריכים עושים זאת אף ללא נוכחותם.

היבט אחר של נושא זה הוא הכניסה לחדרים ולמקלחות. בכל הפנימיות ציינו הילדים כי אין ביכולתם לסגור את דלת חדרם ובכך למנוע כניסה של מישהו מבחוץ. לילדים עד כיתה ט' אין מנעול לדלת החדר, לבוגרים באחת הפנימיות יש נעילה לדלת החדר.

**זאת ועוד, מדריכים בפנימיות לא תמיד טורחים לדפוק על דלת החדר לפני שנכנסים, וכך נוצר מצב שבו לעתים נכנס מדריך/ה לחדר בזמן שילד/ה מתלבש/ת. כל הילדים התלוננו על כך. כך קורה גם במקלחות בשתי פנימיות. חדרי המקלחת בנויים ממספר תאים, לחלקם יש וילון ולחלקם לא. בכל מקרה אי אפשר לנעול תא מקלחת ומדריכים יכולים להיכנס למקלחות כרצונם. בפנימיות אלו ילדים ביקשו וילונות למקלחות ואפשרות לנעול תא במקלחת.**

בתחום האישי-מילולי – בכל המשפחתונים ובאחת הפנימיות ציינו ילדים כי אם יספרו משהו אישי להורי הבית זה יישאר ביניהם ולא ייוודע לילדים אחרים. באחת הפנימיות ציינו ילדים כי גם אם יספרו משהו אישי למדריך, זה עלול להיוודע לילדים אחרים משום ש"ישנם ילדים היוודעים תמיד הכול". באחד המשפחתונים התלוננו ילדים על חוסר פרטיות בשיחות הטלפון, שכן יש טלפון אחד במשפחתון שממנו מנהלים שיחות והוא נמצא במרכז המשפחתון, כך שאין דרך למעשה לנהל שיחת טלפון פרטית. ילדים אלו ביקשו לאפשר להם להחזיק טלפון נייד משום הצורך בפרטיות, או לחלופין ביקשו שיהיה בכל חדר טלפון לשיחות נכנסות.

ילד הלוקח "ריטליון" – בחלק מן הפנימיות זה ייוודע לכל הילדים דרך המדריכים, באחת הפנימיות ילדים ציינו כי מידע זה יישמר בינו לבין מדריכו.

ילד מרטיב יתקשה לשמור זאת לעצמו. הילדים בחדרו יידעו ומהם זה יעבור לשאר ילדי הקבוצה. באחת הפנימיות ציינו הילדים כי המדריכים מתייחסים להרטבה בקול רם ובכך מביישים את הילד המרטיב, בנוסף לפגיעה בפרטיות.

הבוגרים בשלוש פנימיות התלוננו על אי יכולתם לשבת עם עצמם בשקט באיזו פינה בפנימייה, שכן תמיד יש אנשים ורעש סביב.

**ככלל, קיימת תחושה עמוקה של חוסר פרטיות בפנימיות. בחלקן ציינו ילדים שהם "תחת זכוכית מגדלת ומעקב של המדריכים". במשפחתונים קיימת תחושת פרטיות בתחומים רבים ותחושה של חוסר פרטיות בעיקר סביב הטלפון.**

### **11. תחושת ביטחון**

במשפחתונים קיימת תחושת ביטחון לילדים. הם סומכים על הורי הבית השומרים עליהם וזאת למרות שאין שמירה מחוץ למשפחתון.

בפנימיות כולן יש גדר המקיפה את הפנימייה וכן יש שער כניסה ובו שומר 24 שעות ביממה. רוב הילדים העבירו תחושה של ביטחון, תחושה שהם מוגנים ושומרים עליהם.

ילדי הפנימייה, המורכבת מקבוצות ומדריכים, העבירו תחושה לא ברורה לגבי מה שקורה בלילות בשעות המאוחרות. לא לכולם היה ברור כי המדריכים נמצאים ושומרים עליהם כל הלילה. יחד עם זאת לא עלתה חרדה מיוחדת.

**הילדים בכל המקומות שבהם ביקרתי דיברו על החשש ממחבל, או קטיושה, מתוך הבנה כי יש דברים הקורים ואינם בשליטת המדריכים.**

ככלל, מצאתי הלימה בין האופן שבו תופסים הילדים את מדריכיהם ותחושתם הכללית בפנימייה לבין תחושת הביטחון הפנימית.

במשפחתונים, שבהם יש תחושה שהורי הבית דואגים להם, אכפתיים ועוד, הילדים חשים בטוחים. בפנימיות – היכן שהילדים תופסים את המדריכים כחיוביים – הם חשים ביטחון, אולם במקומות שבהם המדריכים נתפסים כלא דואגים, לא אכפתיים, מרוחקים ועוד, שם הילדים אינם חשים בטוחים.

### **12. קשר עם המדריכים/הורי הבית**

נושא זה הוא אחד הנושאים המרכזיים המשפיעים על תחושתו של הילד במקום שבו הוא נמצא.

במשפחתונים הילדים חשים באופן כללי, כי הורי הבית דואגים להם, אכפתיים כלפיהם ומהווים כתובת לשיחה ולהתייעצות. כמו כן הילדים חשים כי הורי הבית אוהבים אותם ומעבירים אליהם תחושת חום. כן, המדריכים משרים אווירת ביטחון. יחד עם זאת מספר ילדים הביעו אכזבה מהורי הבית על כך שלא עשו שינויים למרות תלונות הילדים ובקשותיהם. כך למשל ביחס לטענות על הפליות בין ילדים שונים במשפחתון ביחס הורי הבית אליהם.

בפנימיות התמונה היתה מורכבת יותר, וניתן היה למצוא מגוון רחב של דעות ביחס למדריכים. לעתים השוני היה בין מסגרות, ולעתים קבוצות גיל שונות או ילדים באותה הקבוצה בפנימייה ביטאו יחס שונה למדריכים. הדעות השונות על המדריכים נעו על פני קשת רחבה שתחילתה בתחושות טובות לגבי המדריכים ויחסם אל הילדים וסופה בתחושות קשות ביותר לגבי המדריכים ויחסם אל הילדים. דברי הילדים לא התייחסו רק לתחושות כי אם גם למעשים, כאשר בנקודת הקצה בהתייחסות למעשים, הועלו ביותר מפנימייה אחת התייחסויות לשימוש בכוח ובענישה גופנית.

את ההתבטאויות החיוביות כלפי המדריכים ניתן להדגים בהתבטאויות של הילדים בדבר יחס טוב של המדריכים אליהם, תחושה של דאגה, התעניינות, אכפתיות, "כמו אבא ואמא". המדריכים מהווים כתובת להתייעצות, אוזן קשבת. הם מאמינים לילדים ולא בודקים אחריהם, נותנים יחס אישי ויש תחושת משפחה. אחרים סיפרו על מדריכים שמכבדים ילדים, לא מזלזלים ו"נותנים להם את הנשמה".

בין ההתבטאויות השליליות שעלו כלפי המדריכים הובאו תלונות לגבי הפליה הננקטת על ידי מדריכים בין גדולים לקטנים, בין ילדיהם לילדי הפנימייה (שני סוגי הפליות אלו הועלו על ידי ילדים במספר פנימיות) ובין אשכנזים לספרדים. ילדים רבים התלוננו על צעקות המדריכים עליהם. חלקם ציינו שזה פוגע ומשפיל אותם, מה גם שעושים זאת לפני כל הילדים. הילדים ציינו כי היחס אליהם אינו תואם את מצבם הנפשי.

ילדים אחרים התלוננו כי לעתים לא מתחשבים בהם (מעשנים לידם, מדברים בקול בלילה). חלק הביעו כעס על כך שיש חובות המוטלות על הילדים ולא על המדריכים והם מנצלים אותם. לדוגמה: לא מרימים לכלוך, אוכלים בדירתם אך את הכלים מביאים לשטיפה אל התורנים, צועקים על ילד שהסתובב בלי חולצה בעוד המדריך עשה את אותו הדבר ועוד.

במקום אחר דובר רבות על כך שהמדריכים הם אלה הקובעים הכל בחייהם של הילדים. הם אינם קשובים לילדים, אינם הולכים לקראתם, הם קשוחים מאוד ונותנים עונשים חזקים מדי. המדריכים מתערבים בכל דבר בחיי הילדים וצועקים הרבה על ילדים לדבריהם, וחלק מן הילדים ציין שאין לו תחושה שהם חשובים למדריכים ושהמדריכים דואגים להם באמת. לדוגמה: כאשר משהו נגב מהמדריכים הם פונים להנהלה, אולם כאשר גונבים לילדים הם לא עושים כלום, לדברי אחד הילדים. המדריכים לא מכבדים את הילדים, מתנהגים לא יפה, "נותנים תחושה שהם למעלה ואנחנו למטה".

במקום אחר אמרו הילדים שהמדריכים עוקבים אחריהם, רואים מה הם עושים, משפילים אותם בפני חבריהם ומענישים אותם בעונשים קשים.

ביותר ממקום אחד הועלה נושא של שימוש בכוח על ידי המדריכים (סטירות, משיכת יד, מכות, זריקה מן המיטה ודחיפות)!

במקום אחד תיארו הילדים, שכאשר ההורים באים לבקר, המדריכים לפתע נעשים נחמדים ועדינים והדגישו רבות את הפער ביחס למדריכים כאשר ההורים נמצאים מול יחסים לילדים כשאלה לא נמצאים. אחד הילדים מקבוצה זו אמר: "בפנימייה זו אתה צריך לדאוג לעצמך, אחרת אף אחד לא ידאג לך".

מתוך סך כל הדברים שנאמרו לי על המדריכים ניתן להבחין בין המשפחתונים הבודדים לפנימיות וכן בין קבוצות הגיל השונות שהבולטת ביניהן היא קבוצת הגיל ז"ט:

א. במשפחתונים קיימת תחושה נוחה ביחס למדריכים – תחושות אהבה, חום, דאגה ואכפתיות מועברות אל הילדים. בפנימיות תחושה זו אינה מובהקת. לא בכל הפנימיות לילדים יש תחושה שהם חשובים למדריכים וכן לא בכל הפנימיות דאגה ואכפתיות מועברת לילדים (בתחושתם).

ב. מבין שלוש קבוצות הגיל (ג'ו', ז"ט, י"י"ב) הקבוצה הנמצאת בעימות עם המדריכים ומתקשה לראות בהם משהו חיובי היא קבוצת המתבגרים הצעירה (ז"ט). קבוצה זו רגישה במיוחד לנושא הסמכות, לנושא הפרטיות ולמקומם במערכת. סמכות המדריכים ויכולתם לקבוע עבור הילדים נתפסת אצל הילדים כמשהו שלילי שיש להילחם בו. קבוצת גיל זו עסוקה מעצם שלב ההתפתחות שבו היא נמצאת בכל הקשור לסמכות, למי קובע מה, כשרצונם הפנימי הוא להיות עצמאיים ולהחליט לבד לגבי עצמם. על כן הדברים שאמרו חברי קבוצה זו בכל הפנימיות היו שליליים במיוחד ביחס למדריכים.

בקבוצות הגיל האחרות ניתן היה למצוא דברים מאוזנים יותר כלפי המדריכים. יש יכולת לראות את ה"טוב" וה"רע" בקבוצות הגיל האחרות.

### 13. עונשים

נושא העונשים הוזכר רבות בפנימיות. במשפחתונים נושא זה תפס הרבה פחות מקום בשיחות עם הילדים.

#### להלן דוגמאות לעונשים הניתנים לילדים במסגרות השונות:

ללכת לישון מוקדם.

לא לצאת מהחדר (יום, שבת שלמה, שבוע שלם).

לעשות תורנות שבוע שלם.

לא להשתתף בפעילות מאורגנת.

הפחתת שיחות טלפון (במשפחתונים).

אי-קבלת טלפונים.

איסור לשחק במשחק מסוים, איסור לשחק במחשב.

איסור לצפות בטלביזיה.

ביטול יציאה החוצה לבוגרים.

מניעת קבלת ממתק, שוקו ולחמנייה המחולקים אחת לחודש.

לעמוד מחוץ לקבוצה זמן רב.

לרשום על דף 600 פעם או 1,000 פעם.

איסור אכילת ארוחה עם הקבוצה בחדר האוכל.

השכמה מוקדמת בבוקר.

מניעת יציאה לעבודה מנוער היוצא לעבוד בחוץ (באחת הפנימיות יש אפשרות כזו).

הפחתת דמי כיס.

בפנימיות הזכירו עוד כי המדריכים צועקים עליהם רבות, לעתים מזמינים הורים לשיחה וכן לעתים מאיימים בסילוק מן הפנימייה.

הבוגרים באחת הפנימיות אמרו כי מתאימים עונש לאדם בהתאם לנטייתו ותחביביו.

בחמש מתוך שבע המסגרות שבהן ביקרתי הזכירו הילדים כי אין אלימות כלפיהן מצד המדריכים. בשתי פנימיות דיברו על אלימות ועל שימוש בכוח כלפיהם.

#### 14. טיפול בילד חולה

זהו אחד הנושאים שנשארו עמומים בתהליך שעברתי עם ילדי הפנימיות.

במשפחתונים – אם הבית תטפל בילד חולה הנשאר בבית.

בפנימיות – לא היה ברור מי מטפל בילד חולה. מספר ילדים אמרו שילד חולה יישלח לביתו, במיוחד אם מחלתו מדבקת. אחרים אמרו כי החולה יישאר בחדרו אך אף אחד לא ייגש לבדוק מה שלומו בשעות הבוקר והוא לא יקבל טיפול. אחרים אמרו שזה תלוי במדריך. יש מדריכים שייגשו לבדוק מה מצבו של ילד חולה. באחת הפנימיות שבה יש אחות טענו הילדים כי היא לא מאמינה לתלונות על מחלה ובפנימייה אחרת המדריכים מאיימים על ילד אם הוא מתלונן על חולי ומתגלה כי אינו חולה. באחת הפנימיות סיפרו כי אחד הילדים היה צריך להגיע לבית חולים והוא נשלח לשם באוטובוס וללא ליווי. ילד אחד חזר לפנימייה מאשפוז ללא ליווי.

אינני יודעת מה נכון בתיאורי הילדים. יחד עם זאת התארגנות המערכת הפנימייתית לטיפול בילד חולה אינה ברורה לי, ואיננה ברורה לילדים עצמם.

#### 15. מנגנוני תלונה וכתובות לשיחה

הילדים בכל המסגרות יכולים לפנות בתלונה או לשיחה אל מספר גורמים: המדריכים (הורי הבית), העובד הסוציאלי, הפסיכולוג, המורים, בת השירות הלאומי, מנהל המקום או סגנו, רכזי השכבה.

כאשר רוצים להתלונן על משהו שילד עושה או משהו אחר במסגרת, ניתן לפנות למדריכים והתחושה היא שיקשיבו להם. יחד עם זאת לא תמיד המדריכים יפעלו ויעשו משהו אקטיבי לשינוי.

הורי הבית במשפחתונים מהווים מקום שבו ניתן לדבר, לשתף ואף להתלונן, יחד עם זאת הם לא נתפסים על ידי רוב הילדים כאנשים שיעשו שינוי בעקבות תלונה של אחד הילדים.

בפנימיות חשים ילדים שהם יכולים להתלונן בפני המדריכים או כל אחד אחר, אך לא תמיד הנושא יטופל לשביעות רצונם.

שונה התחושה כאשר מדובר בתלונה על מדריך.

ילדים בפנימיות מתקשים לפנות למדריך ולהתלונן בפניו משום בושה או חשש. ילדים טענו כי המדריך כועס אם ילד מתלונן עליו בפניו וזה נתפס כחוצפה. קיימת אפשרות להתלונן על מדריך אצל גורם אחר במערכת, כמו רכז שכבה או מנהל. חלק מן הילדים חוששים כי המדריכים יכעסו עליהם אם יפנו לגורם כלשהו ובתמורה יתייחסו אליהם פחות טוב ועל כן הילדים נמנעים מלעשות זאת. ילדים המעזים לגשת ולהתלונן על מדריך מציינים כי "כל מי שתפנה אליו יקשיב לך, אך בסופו של דבר המסר יהיה שהמדריך תמיד צודק". עוד אמרו כי אם מדריך שומע שילד התלונן עליו בפני המנהל ייתן לילד עונש בתמורה.

באחת הפנימיות הבוגרים צריכים לעבור דרך המדריך כדי להגיע לשיחה עם המנהל. אותם בוגרים תיארו מצב שבו גורם אחד שולח אותם לגורם אחר והוא מחזיר לגורם הראשון. תחושתם שמטרטרים אותם ולא מנסים לטפל בתלונותיהם. כמו כן, לא על כל נושא ניתן להתלונן וחלק מן התלונות ייחשבו כחוצפה.

בפנימייה אחרת אמרו ילדים שגם אם יתלוננו בפני ההנהלה או העובדת הסוציאלית לא יאמינו להם. ילדים אמרו שבגלל המסרים הנ"ל הם נמנעים מלהתלונן ועל כן נשארים כועסים וממורמרים בלי יכולת לעשות עם זה מאום.

כתובת אחרת לתלונה היא ההורים. בשלוש פנימיות מהווים ההורים כתובת לתלונה. ילדים אמרו כי אם הם רוצים שינוי הם יפנו להורים. ההורים פונים לפנימייה ואז ב"אורח פלא" יש תגובה ומתרחש שינוי. הילדים חשים שיש להם גב ושביכולתם לשנות משהו באמצעות ההורים.

בשני מקומות הזכירו אפשרות לפנות בתלונה למשטרה, לעובדת הסוציאלית מן הרווחה ולפקידת סעד.

### **ככלל, תחושת הילדים בפנימיות היא שאין מה לעשות עם תלונות. גם אם יקשיבו להם, לא ישנו מאום ולעתים קרובות לא יאמינו להם.**

חמור הדבר ביחסי חניך-מדריך. הילדים חשים שבמקרים של עימות עם מדריך אין להם למעשה כתובת. מחיר התלונה יכול להיות כבד או לחלופין הם יכולים להתלונן, אך בסופו של דבר המסר יהיה "המדריך תמיד צודק".

## **16. יכולת הבחירה**

תחומי הבחירה של ילדים במסגרות השונות מצומצמים מאוד והם:

1. אופן קישוט החדר (רק בפנימייה אחת ניתן לבחור גם את צבע הקירות).
2. בחירת החוג שבו ישתתפו (מבין חוגים אפשריים הנקבעים על ידי מנהלי המקום).
3. בחירת הבגדים במקומות שבהם ניתנים בגדים, ובכל מקרה בוחרים "איזה בגד ללבוש".
4. בחירת הפעילות בזמן הפנוי בתחומי הפנימייה. רק במשפחתונים ילד יכול להחליט לא להשתתף בפעילות המתנהלת בתחום המשפחתון. בפנימיות ילד מחויב להשתתף בפעילות מאורגנת.

בכל שאר התחומים אין לילד יכולת בחירה ואין בידו לשנות.

סדר היום, על השעות הקבועות בו, סוג האוכל, האסור והמוותר, זמני היציאות הביתה, אפשרות לצאת מתחומי הפנימייה ועוד – כל אלה נקבעים על ידי המדריכים והורי הבית ו/או מנהלי המקום. ילד המעוניין במשהו חריג צריך לקבל אישור ממדריך, אישור שלעתים יינתן ולעתים לא.

כל הילדים הצעירים – תלמידי כיתות א'–ט' – מתוסכלים מאוד מן המצב הנ"ל ומחוסר היכולת לעשות יותר כרצונם. רמת התסכול על כך משתנה ממקום למקום. במקומות שבהם הילדים סומכים על המדריכים התסכול פחות עמוק, אולם במקומות שבהם התחושה כלפי המדריכים איננה חד־משמעית או שהיא שלילית, אזי תחושות



התסכול והכעס גבוהות מאוד. הילדים חשים ככלי משחק בידי מדריכיהם. בפנימיות קיימים חוקים ואיסורים רבים שלילדים אין השפעה עליהם ועל כן הם מרגישים סגורים וחנוקים.

### **כל הילדים הביעו רצון להיות יותר חופשיים, לעשות כרצונם ולקבוע כיצד ייראה יומם.**

אצל הבוגרים (י"י"ב) התחושה מעט שונה. חלק מן הבוגרים חשים שהם בחרו את בית הספר. חלקם גם חשים שיש ביכולתם לשנות דברים בפנימייה. לבוגרים יש יותר חופש פעולה בפנימיות, סומכים עליהם יותר ועל כן הם חשים פחות חנוקים.

באחת הפנימיות ובאחד המשפחתונים הבוגרים משתתפים בדיונים על עצמם, אך אין זה כך בשאר המקומות. מעט מן הילדים חשים שבחרו לבוא לפנימייה. רוב הילדים חשים שהחלטה זו נכפתה עליהם.

בחלק מן הפנימיות והמשפחתונים קיימת מועצת חניכים. אולם הילדים אמרו כי אין ביכולת מועצה זו לשנות או להשפיע על החוקים בפנימייה.

ככלל, הילדים במוסדות השונים מתוסכלים מאוד מאי יכולתם להשפיע על חייהם ולבחור דברים כרצונם. תחושתם הכללית היא שהמדריכים הם הקובעים עבורם כל דבר ודבר וכי אין ביכולתם להשפיע ולשנות.

### **כולם הביעו רצון להיות שותפים יותר בקביעת החוקים השונים, בעלי יכולת להחליט כיצד ייראו חייהם. כולם רוצים להיות מונעים במידה מסוימת על ידי החלטותיהם שלהם ולא על ידי החלטות המדריכים.**

מן הצד, תחושה זו של הילדים היתה קשה ובחלק מן הפנימיות קשה מאוד. לא די הוא שבעל כורחם הוצאו מבתם, עתה יש מישהו אחר (זר בתחילה) הקובע ומחליט על כל צעד בחייהם.

## **17. תהליך הקבלה לפנימייה/ משפחתון**

**בעיני רוב הילדים ההחלטה על יציאה מן הבית היתה של העובד הסוציאלי מן הרווחה.** הילדים לא השתתפו בהחלטה, לא נשאלו לעמדתם ולרצונם וכן לא השתתפו בוועדת ההחלטה בעניינם. **רק מתבגרת אחת מבין 113 הילדים שעימם דיברתי אמרה שהשתתפה בוועדת ההחלטה.**

הבוגרים בפנימיות הביעו רצון להשתתף בוועדת ההחלטה אך סייגו זאת בגיל הילד.

רק בפנימייה אחת העבירו הילדים מסר כאילו הם אלה שבחרו להיות בפנימייה והסיבה היא הרמה הלימודית בפנימייה. ילדי פנימייה זו הגיעו לפנימייה בתהליך דומה לכל שאר ילדי הפנימיות ובכל זאת תחושתם היא כי הם אלה שבחרו בזאת.

את ההחלטה על יציאה לפנימייה סיפר לילד עובד סוציאלי מן הרווחה ו/או בן משפחה.

כל הילדים היו בביקור אחד או בשני ביקורים בפנימייה לפני הגיעם אליה. אחד הילדים באחת הפנימיות תיאר את התהליך כך: "לא דיברו איתי, באו, לקחו, והשאירו אותי".

**הילדים לא הביעו רצון לשינוי מהותי בתהליך, מלבד הרצון להשתתף בוועדת ההחלטה. יחד עם זאת מרבית הילדים כועסים על ההחלטה להוציאם מהבית, ורבים מהם רוצים לחזור ולגדול בבית הוריהם ולא בפנימייה.**

## **18. תהליך עזיבת הפנימייה/משפחתון**

לכל הנערים או הנערות ברור כי הם אלה המחליטים לגבי המשך דרכם בחיים. יחד עם זאת אמרו כי יתייעצו ויתלבטו עם מדריכיהם. בשתיים מן הפנימיות סיפרו נערים כי מתקיימת עבורם הכנה לחיים העתידיים במסגרת הפנימייה, כגון שיחות מאורגנות עם חיילים על צבא, שיחה עם עו"ד על שכר דירה ועוד.

הרבה מן הבוגרים הביעו חשש למקום מגוריהם העתידי.

במסגרת שיחותי דיברתי עם נערים/ות שרוב חייהם עברו עליהם בפנימייה ולמעשה אין להם לאן לחזור, על כן הביעו חשש עמוק מן העתיד.

אחד הנערים הציע כי בפנימיות יהיה חדר מגורים לבוגר, שבו הוא יוכל להמשיך לגור ולנהל את חייו עד אשר יסתדר בחיים בחוץ. באחד המשפחתונים אמרו הבנות כי קיימת דירת מעבר לבוגרים לפני גיוס. עוד אמרו כי קיימת אפשרות להישאר במשפחתון עוד כשנתיים.

**מכל מקום, הנושא המטריד את בוגרי הפנימיות הוא מקום מגוריהם בתום שהותם בפנימייה. נושא זה מעלה חרדה ודאגה כאחד.**

### 19. שינויים שנתבקשו על ידי הילדים

לשאלה **מה הייתם משנים** אמרו הילדים דברים רבים, להלן אוסף אמירותיהם.

#### **בתחום החומרי־פיזי:**

הכנסת כבלים היכן שאין.

אמבטיה במקום מקלחת.

משחקי מחשב דיגיטליים.

טלביזיה בכל חדר + מחשב.

טלפון בכל חדר לשיחות נכנסות.

אישור החזקת טלפונים ניידים בידי הילדים בכל הגילים.

בריכה בפנימייה, מגרש כדורגל נוסף בפנימייה גדולה.

בחדרים 2 ילדים ולא יותר. אפשרות לבחור עם מי להיות בחדר.

מזגן בחדרים, לכל הפחות מאווררים.

ארון תרופות בכל קומת מגורים בפנימייה.

לכל ילד ארון/שידה עם מנעול וכן אפשרות לנעול את דלת החדר.

בפנימייה המשתרעת על פני בניין אחד בלבד – הוספת גן דשא והפרדת הקבוצות לביתנים שונים.

קבלת בגדים ונעליים בפנימייה.

הגדלת דמי הכיס לכל הגילים.

#### **בתחום האוכל:**

במקום שאין בשר להכניס בשר לתפריט.

לתת אפשרות לילדים לבחור תפריט אוכל, לשתף את הילדים.

לדאוג לניקיון האוכל ולטעמו בפנימיות.

בלילה – לאפשר ארוחת לילה או שיהיה חדר פתוח בלילה שבו הרעבים יוכלו להכין לעצמם אוכל.

#### **בתחום סדר היום:**

לקום מאוחר יותר.

ללכת לישון מאוחר יותר.

לקצר את שעת שיעורי הבית, לאפשר לצאת מן החדר בזמן זה.

#### **בתחום הזמן החופשי:**

להגדיל את מספר השעות החופשיות.

לאפשר יציאה משטח הפנימייה בזמן זה.

לארגן יותר טיולים ופעילויות שונות, כגון יציאה לסרטים, לונה גל, מסעדות, ערבי דיסקו. אפשרות ליום חופשי בשבוע.

### **בתחום הקשרים עם המשפחה:**

לצאת כל שבת הביתה ולחזור ביום א' (יש פנימייה שבה הילדים חוזרים אליה מחופשה במוצאי שבת). בפנימייה שבה יוצאים כל שבת שלישית – לצאת כל שבת שנייה. לאפשר יותר ביקורים להורים ובאופן גמיש (לפי נוחות ההורים).

### **בתחום הכללים בפנימייה:**

לאפשר לבנים להיכנס לחדרי בנות ולהפך. לאפשר לצאת בלילה מהחדר אם לא נרדמים. לאפשר לבנים לצבוע את שיערם (כיום זה אסור). לאפשר לשחק פוקר (כיום זה אסור). במקום שבו ילדים יכולים להביא ציוד מן הבית, לאפשר להם להביא מקרר לחדר. לאפשר לעשן בחדר או להקצות מקום שבו ילדים יוכלו לעשן. לילדים שלא לומדים ביום שישי, לאפשר לנסוע הביתה. לאפשר לצאת מהפנימייה עד שעות מאוחרות יותר בלילה (24:00-01:00).

### **בתחום יחסי מדריך-חניך:**

הפעלת עונש רק אחרי שלוש אזהרות. פחות עונשים ושלא יענישו על כל דבר. להסתפק בשיחה ולא בענישה. לא לתת עונש קולקטיבי לקבוצה שלמה בזמן שרק מעטים עשו בעיות. שתהיה מערכת איסורים למדריכים, כגון: לא לעשן ליד ילדים. להביא מדריכים שאוהבים את עבודתם.

### **הצעות נוספות לשינוי:**

להכניס בית ספר לתוך הפנימייה (באחת הפנימיות ביקשו זאת). לאפשר לילדים להשתתף בישיבות צוות ובדיונים על ילדים. לאפשר לילד/נער להשתתף בוועדת החלטה. שתהיה יכולת חופשית להתלונן על מדריך, בלי "לחטוף" אחר כך מן המדריך. תיבת תלונות שאליהן יתייחסו בפנימייה. הקמת מועצת תלמידים שתהיה שותפה להחלטות בפנימייה, תייצג את רצונות הילדים וכן תוכל לארגן פעילויות שונות כגון: משחקים שונים, סרטים ועוד. חופש רב יותר לילדים לבחור. כאשר משהו נגב – הפנימייה תשתתף בקניית הדבר אם הוא לא נמצא. להיות שותפים בנושאים שונים בפנימייה. כל הנ"ל בצירוף דברים שנאמרו ונכתבו בתוך תתי הפרקים משקפים את רצונות הילדים לשינוי. ניתן גם ללמוד מן הנ"ל מה קורה ומה מתאפשר בפנימיות של ימינו.

## ה. התייחסות אישית של מחברת הדוח לסוגיות

### 1. בתחום הפיזי

אין ספק שבמשפחתונים התנאים נוחים ומרווחים יותר מאלה שבחלק מן הפנימיות. כמובן ששינוי בתחום זה הוא תלוי תקציב. יחד עם זאת חשובה תחילה המודעות. מספר הילדים בחדר, גודל החדר והציוד בו משפיע על כל ילד. כמו כן ניקיון המקלחות והשירותים והיכולת לפרטיות בהם. הילדים חשים כשדבר מה לא נוח להם, אף יותר מזה – הם חשים כשדבר מה דוחה אותם. על כן יש לשים לב ולהתייחס לכל ההיבטים שהועלו על ידי הילדים.

### 2. גניבות

תופעת הגניבות היא תופעה כוללנית הנכונה לכל הפנימיות. אי היכולת של ילד לחוש בטוח בהניחו חפץ מסוים בחדרו (וחדרם של ילדים רבים בפנימייה הוא ביתם) הינה בעלת משמעות רבה לתחושתו של ילד במקום שבו הוא חי. כל הילדים כולם הביעו תסכול וכעס על הימצאות תופעת הגניבות ועל התחושה שלא מטפלים בכך כלל. זאת ועוד, בחלק מן המקומות אין לילד שום יכולת לנעול במנעול אישי את חפציו. כדאי לחשוב על פתרונות אופרטיביים לתופעה זו ולדרך הטיפול בבעיה, כך שלא תפגע בילדים מצד אחד, אך תיתן להם תחושה שמנסים לטפל בבעייתם ומנסים להגן על חפציהם במקום.

### 3. אוכל

נושא האוכל הוא נושא מרכזי ולו משמעות רבה בתחושת הילד. התלונות הקשות ביותר עלו בפנימיות. תלונות ברמה המציאותית ותלונות ברמה התחושתית. הדבר הקשה ביותר שהועבר אלי היא תחושת הילדים שלאף אחד לא אכפת ושתלונותיהם לא גורמות לטיפול בבעיה. כמו כן כדאי לשים לב לסוג התלונות: סוג האוכל, כמויות, ניקיון האוכל – הימצאות חרקים ועוד. על טעם ועל ריח אמנם אין להתווכח. יחד עם זאת ניתן לשלב חשיבה תזונתית מתאימה עם חשיבה על מה הילדים אוהבים. הניסיון לבחירת תפריט הוצג כפתרון מצוין לילדים. יחד עם זאת, גם אם פתרון כזה אולי איננו אפשרי, ודאי יש דרך לשתף את הילדים ברמה כלשהי בבחירת מה שהם מכניסים לפיהם כל השנה. יש לזכור כי יש ילדים המבלים את רוב שנותיהם בפנימייה (עד 12 שנים) וקיימת חשיבות ליצור מנגנון שיאפשר להם להיות שותפים בבחירת האוכל שהם אוכלים.

### 4. טלפונים ניידים

הצורך של כל הילדים בכל המקומות להחזיק טלפון נייד פרטי שבאמצעותו ישלטו בכמות השיחות זמני השיחות וכמובן פרטיותן, עלה כנושא מאוד חזק ומשמעותי. כמובן ניתן להבין זאת בהקשר הנוכחי של פרטיות השיחות שאינה מתאפשרת אם אין לך טלפון נייד וכן הזמינות לשיחות. אך נדמה לי שבקשה גורפת זו של הילדים מעידה על דבר נוסף. כל הילדים בפנימיות וחלק מן הילדים במשפחתונים תיארו חיים שבהם אין להם שליטה כמעט על אף חלק בחייהם. יותר מזה: אין להם יכולת לבחור ולבטא את האינדיבידואליות והצרכים האישיים שלהם בתוך המסגרת שבה הם חיים. זאת לאו דווקא משום שאין מי שיקשיב לבקשותיהם, אלא משום שהמסגרות הפנימייתיות בעיקר אינן ערוכות כלל לענות על צרכים אינדיבידואליים בתוך סדר היום הקבוצתי. על כן הילדים חשים סגורים, חנוקים וחסרי יכולת להשפיע ולשנות. בהקשר זה אני מבינה את הבקשה החזקה כל כך לטלפון נייד פרטי. מכשיר זה, אם יוחזק על ידי הילדים, יאפשר בנוסף לשאר יתרונותיו, את היכולת לשליטה אישית על דבר כלשהו בחייהם.

אם כך הדבר יש לשקול אמנם בקשה זו באופן נקודתי (האם כדאי לילדים להחזיק מכשיר זה ומה השפעותיו), אך יש לקיים חשיבה כוללת לגבי התחושות הכל כך בסיסיות של ילדים בפנימיות, ועל האפשרות לענות על הצורך בשליטה ובבחירה רחבה יותר בתוך המסגרת הפנימייתית. הווה אומר, אם לילדים יש צורך לבחור ולהיות בעלי שליטה על חייהם, יש לחשוב כיצד ניתן לאפשר להם זאת בתוך המסגרת הפנימייתית.

## 5. סדר היום

הנוקשות וחוסר הגמישות בסדר היום בלטו מאוד בפנימיות. השעות המוגדרות והחוקים הברורים יצרו תחושה של נוקשות גדולה. אין ספק שיש הכרח ליצור סדר יום קבוע כדי לענות על צרכי הילדים. יחד עם זאת יש נושאים המתפספים בתוך הקביעות המוחלטת הזו.

לדוגמה: במשפחתון שבו ילדים מגילים שונים, אִי־ט', שעת השינה נראה שנקבעה לפי הילדים הצעירים. כמעט באף מקום לא מצאתי התאמה של שעת השינה לילד לפי גילו. נושא זה הגיע לאבסורדים כאשר ילד בכיתה ז' אמר לי שהוא צריך ללכת לישון ב־20:30 והוא לא היה היחיד. היכן בבית פרטי נשמע כדבר הזה? כך גם לגבי השעות המיועדות להכנת שיעורי הבית והאיסורים הנוגעים לשעות אלו. ברוב המקומות מדובר על שעתיים תמימות שבהן הילדים חייבים להישאר בחדרם ולא לצאת החוצה, גם אם סיימו את שיעורי הבית שלהם. אני מניחה כי שעתיים אלו מיועדות אמנם להכנת שיעורי הבית, אך הן מיועדות גם למנוחה ולהימצאות הילד עם עצמו. השאלה הנשאלת היא האם כמות זמן זו אכן מתאימה לכל הילדים בכל הגילים, או שמא גם כאן ניתן לעשות הבחנה בין גילים שונים או בין ילדים בעלי יכולות שונות.

אני מניחה שפיצול בנושא זה כמו בנושאים נוספים מקשה על המערכת. אכן, קשה להתאים לכל ילד מענה לצרכיו האישיים. כמו כן, אני מניחה שעבודת המדריכים כה מעייפת שהם זקוקים למנוחה ולשקט בשעות הערב (במשפחתונים למיניהם). יחד עם זאת, נושא זה יוצר כל כך הרבה כעס ומרמור אצל הילדים וחבל, מה גם שאכן אין התאמה לילד, עד כדי אבסורד. הייתי מציעה לקיים חשיבה מחודשת בנושא זה. אולי המסקנה תהא ליצור קבוצות ילדים אחידות בגילן, גם במשפחתונים, כך שצורכיהם יהיו דומים. זה יכול לחסוך את המתח בין הצרכים השונים בגילים השונים לבין המערכת. אינני יודעת אם זה הפתרון האופטימלי. יחד עם זאת חייבת לטעמי להיות התאמה רחבה יותר לגיל הילד בנושאים מסוימים כמו שעת השינה.

## 6. בית הספר

בתחום זה כמעט ולא עלו תלונות מן הילדים. אך לנושא אחד יש לשים לב. כאשר בתוך קבוצה אחת של ילדים החיים אחד עם השני 24 שעות ביממה ישנם ילדים הנמצאים במסגרות רגילות וילדים במסגרות מיוחדות (כיתות טיפוליות, חינוך מיוחד). חשוב מאוד להיות ערים למתח שיווצר מאליו בין הילדים סביב נושא זה, ולהתייחס אליו הן ברמה הפרטנית והן ברמה הקבוצתית. הנושא נעשה משמעותי יותר בגיל ההתבגרות שממילא מייצר קשיים נוספים. על כן חשוב להתייחס לנושא זה ולהיות ערים לו.

באשר לבחירת בית הספר: אני יודעת אם טוב הדבר שילדים מקבלים את בחירת בית הספר כמשהו הנכפה עליהם ולא כמשהו שהם שותפים בבחירתו. אולי שיתוף הילדים בבחירת בית הספר ישפיע עליהם באופן חיובי, כך שייקחו יותר אחריות על מה שקורה עימם במקום זה.

דבר נוסף בקשר לבית הספר: ילדים הציעו כי ילדי הכיתה והמורים יבואו לבקר בפנימייה ולהכיר את חייהם שם. כדאי להביא בקשה זו למודעות מנהלי המוסדות. כמו כן, הילדים הללו ביקשו שהמורים יתייחסו אליהם כאל ילדים רגילים ובאופן שווה לשאר ילדי הכיתה. גם זאת כדאי להעלות בפנימיות ובבתי הספר.

## 7. יציאה מגבולות הפנימייה

הילדים בכל הפנימיות הביעו צורך עז לצאת מגבולות הפנימייה החוצה לעיר, לרחוב ולשאר מקומות. צורך זה של הילדים עלה בתיאום עם תחושת המחנק הכללית, הסגורות, הגבולות הנוקשים בפנימייה, חוסר היכולת לבחור ועוד.

תמיהה אנוכי אם היתה לילדים אפשרות רבה יותר לבחירה, האם היו חשים בצורך לצאת מגבולות הפנימייה באותה עוצמה. אצל ילדי המשפחתונים זה לא עלה כצורך כה עז. אולי משום ששם הגבולות גמישים יותר וההתייחסות הכללית מותאמת יותר לכל ילד וילד. האם לתת לילדים יותר חופש לצאת מן הפנימייה? אינני יודעת. אך יודעת אני כן, כי יש צורך להתייחס בפנימיות לתחושות קשות אלו של הילדים ולאפשר להם תחושת חופש רבה יותר בתוך המסגרת, כך שלא יחושו שהדבר שהם רוצים בו הכי הרבה אלו הן שעות מחוץ לפנימייה.

## 8. קשר עם המשפחה

כל ילד רוצה וצריך לחיות עם הוריו במסגרת משפחתו הטבעית. על כך אין ויכוח. על כן לא נופתע מכך שכל הילדים הנמצאים במסגרת מחוץ לביתם רוצים להיות יותר בבית ומבקשים זאת בפה מלא. במיוחד הצעירים שבהם (א'יה). אני מניחה כי בכל מקום שבו יש צוות טיפולי (פסיכולוגים, עובדים סוציאליים) יש התייחסות לנושא זה. יחד עם זאת הייתי רוצה להאמין כי קיימת עבודה מודעת של הצוות הטיפולי על חיזוק הקשר עם ההורים ועם הבית, ושנעשות פעולות משמעותיות לחיזוק קשר זה. העובדה כי ילד הוצא מביתו אין משמעותה ניתוק מוחלט מן הבית, אלא התאפשרות של חיים טובים ובריאים יותר מאלו המוצעים לו בבית. על כן, במקרים שבהם יש סיכוי להתקדמות מסוג זה הייתי ממליצה לראותה כחשובה עד מאוד ולהשקיע בה כל שניתן. אין לי ספק שהשקעה בתחום זה אך תועיל לכל ילד וילד.

## 9. תחושת פרטיות

תחושה חזקה של חוסר פרטיות עלתה בעיקר בפנימיות. אכן, כאשר יש 12 ילדים בקבוצה אחת ו 4-3 בחדר, קשה לשמור על פרטיות. יחד עם זאת יש פעולות מסוימות שניתן לעשות על מנת לשמור על מינימום פרטיות של ילדים כמו:

לנקוש בדלת החדר לפני כניסה אליו; לא להיכנס למקלחת כשילד נמצא בתוכה; לבצע חיפוש בארוננו של ילד (אם יש צורך בכך) רק בנוכחותו; לא לצעוק בקול לפני כל הילדים "אתה הרטבת במיטה" או לשאול על כדור הריטלין. עם מעט רגישות ניתן לעשות עוד דברים רבים על מנת להשתדל ולשמור על מעט הפרטיות של הילד. מתוך דברי הילדים אני לומדת כי אין זה כך, וכי רגישות זו נעלמת בתוך אינספור המשימות המוטלות על המדריכים. ובכל זאת, כל ילד זכאי למעט פרטיות, אין צורך להוסיף עונש על עונש (בחוייתו) ולהפכו לאחד מתוך 12. כדאי לחשוב על דרכים אופרטיביות לשמירה על מינימום של פרטיות. אני משוכנעת שזה אפשרי.

## 10. קשר עם המדריכים/הורי הבית

יש פער מובהק בין תחושת הילדים כלפי מדריכיהם במשפחתונים לבין אלו בפנימיות.

אין לי אלא לקבוע כי "הגודל כן קובע". במקום קטן ואינטימי של זוג +12 ילדים קיימים יחסים קרובים ברמות שונות, קיימת התייחסות אישית יותר וניסיון להתאמה בין המסגרת לצרכי הילד. שם ילדים יכולים לחוש את הדברים החיוביים גם אם יש תלונות על נושאים רבים. היכולת לתחושה מאוזנת של ה"טוב" וה"לא טוב" רבה יותר אצל הילדים והם העבירו לי את התחושה המאוזנת הזו.

בפנימיות, גם אם הן מורכבות מאוסף משפחתונים, התחושה שונה. החוקים הם של הפנימייה, והמותר והאסור נקבע מלמעלה לאוסף הילדים בתוך המסגרת. הילד הופך בעל כורחו לאחד מיני רבים ועל כן יש קושי במערכת להתייחס לצרכיו באופן יותר אינדיבידואלי. זה משפיע על היכולת לחוש בעוצמה את התחושות החיוביות כלפי מדריכיו. במקומות אלו מצאתי ילדים רבים השמים דגש רב יותר על מה שאין או על מה ש"לא טוב", יותר מהדברים ה"טובים". במקומות אלו התקשו הילדים לחוש את הדאגה והאכפתיות של מדריכיהם. במקומות אלו שמעתי אמירות קשות במיוחד על המדריכים.

מה אומר? – אם ניתן היה לשים את הילדים במשפחתונים בלבד, הייתי ממליצה על כך. אם קיימת אפשרות בחירה, אזי עדיפים המשפחתונים על פני הפנימיות. ההבדלים בין המסגרות היו כה חדים בתחושות הילדים שאין דרך להתעלם מכך. אם עלינו להוציא ילד מן הבית, מוטב להוציאו למשפחתון בודד ולא לפנימייה.

## 11. התנהגות המדריכים

ילדים רבים סיפרו על התנהגות לא הולמת של מדריכים. לדוגמה: מסתובבים בלבוש האסור על הילדים; מעשנים ליד ילדים בזמן שילדים אסורים בעישון; מעשנים בחדר האוכל ובמקומות ציבוריים, ועוד. בטוחה אני שקיימות הנחיות התנהגות למדריכים. יש להיות ערים לרגישות המיוחדת של ילדים בבחנם את התנהגות מדריכיהם בהשוואה לזו המותרת להם.

**12. עונשים**

לא אכנס לדיון על כל עונש ועונש, רק אתייחס לשני עניינים עיקריים.

**1. האם קיימת אלימות של מדריכים כלפי חניכים במסגרות השונות?**

מתוך סך כל המסגרות שבהן ביקרתי לגבי חלקן אין לי ספק כי לא קיימת אלימות בהן. לגבי חלקן לא ברור לי עד עתה האם יש בהן אלימות פיזית. אם זה כך, זה ודאי חמור מאוד, ומחייב בדיקה מעמיקה ותגובה הולמת. יחד עם זאת לקביעות הנ"ל יש להתייחס בזהירות. הפנימיות שאליהן הגעתי בזמן הקצר שהוקצב לכך הן אלו שפתחו לי את דלתן. אלה פנימיות שלא חששו מבואי, מתוך תחושה שאין להן מה להסתיר וכי הילדים אינם עתידיים להוציא להן שם רע. היו אלה "פנימיות דגל" בעיני, פנימיות שאליהן באים רבים לבקר. אינני יודעת מה הייתי מגלה אם היה לי זמן להגיע לפנימיות פחות מוכרות, רחוקות מעט מן המודעות. אינני יודעת. הייתי שמחה לדעת שיהיה ניסיון אמיתי להיכנס לפנימיות נוספות ולברר, בין שאר הנושאים, את הנושא הזה.

**2. השימוש בעונש קולקטיבי. ילדים רבים בפנימיות התלוננו על כך.**

ילד הנמצא בפנימייה הוא ממילא אחד מיני רבים. לכל הפחות, בתחום הענישה כדאי להימנע מלהענישו ללא סיבה.

**13. טיפול בילד חולה**

זהו אחד התחומים שנשארו עמומים בתוך שיחותי, ודי בעובדה זו על מנת להדאיג. מן הראוי שכל מסגרת ומסגרת תטפל בילדיה החולים, ושיהיה נוהל מסודר לגבי מצבים אלו. אין זו תופעה נדירה שילד חולה, ועל כן עליו לחוש מוגן ומטופל גם כשהוא חולה ואיננו מתפקד.

**14. לילה בפנימייה**

ברוב המקומות העבירו הילדים תחושת ביטחון לישון בלילה בפנימייה/משפחתון.

רק בפנימיות המורכבות מקבוצות/מדריכים הועברה אלי תחושה לא בטוחה בלילות. לילדים לא היה ברור אם המדריכים שומרים עליהם כל הלילה. לא ברור אם אפשר להזעיק מדריך בלילה ואל מי לפנות אם יש בעיה כלשהי באמצע הלילה. תחושות חרדה קלות הועברו אלי בעיקר מהילדים הצעירים. טוב היה אם הילדים היו יודעים ששומרים עליהם גם בלילה ושניתן לפנות למדריך תורן או למישהו בדומה לזה במקרה של בעיה כלשהי.

דבר נוסף שעלה הוא האפשרות לאכול בלילה. ארוחת הערב בפנימייה היא ב־18:30 ברוב המקומות. יש ילדים שנרדמים רק ב־22:00 או יותר מאוחר ומוצאים עצמם רעבים. כיום אין להם לאן לפנות על מנת להשקיט את רעבונם. ההצעה להשאיר חדר פתוח בלילה ובו אוכל בסיסי להשקיט את הרעב נשמעת לי הגיונית. כדאי לבחון אפשרות פתרון בעיה זו.

**15. מנגנוני תלונה**

תחושתו של ילד בכל מסגרת שהיא, כי גם אם יתלונן, ויש לו היכן, זה לא ישנה מאום, היא תחושה קשה מאוד. ניתן להבין ילדים שמפסיקים להתלונן משום כך. בעיני עובדה זו קשה מאוד. אין זה נכון לקבוע באופן גורף כי "המדריך תמיד צודק", או כי "המסגרת תמיד צודקת". מסר כזה המועבר לילדים מעלה מאליו תחושות כעס, מרמור וחוסר אונים. אם לא מתייחסים ברצינות לתלונותיו יחוש הילד חוסר אונים, ומה הפלא שישנם ילדים החשים בפנימייה כבתוך בית כלא?

חמור הדבר ביחסי מדריך-חניך. כעובדת סוציאלית שעבדה בפנימייה יודעת אנוכי כי לא תמיד המדריך צודק. ולעתים תלונות הילדים משקפות אמת. מבינה אני את הצורך של המערכת לגבות את עובדיה. יחד עם זאת, הילד הוא תמיד החלש במסגרת שבה הוא נמצא. הוא לא המחליט, הוא לא הקובע. לא יעלה על הדעת להופכו גם לקורבן, ויש להיזהר מכך מאוד. על כן חובה ליצור בכל מסגרת מנגנון תלונה הוגן ולהתייחס במלוא הרצינות לתלונות

הילדים, במיוחד לתלונות העולות מילדים רבים. ילד צריך לחוש שמקשיבים לו, אך לא פחות מכך, עליו להרגיש שעושים למענו ובשבילו.

## 16. החופש לבחור

שתי מלים אלו ביחד ובנפרד כמעט ואינן נמצאות בידי ילדי הפנימיות. כפי שעולה מן הסקירה שערכתי קיימים מעט מאוד תחומים שבהם ילדים יכולים לבחור. אין לי אלא לשאול אם עובדה זו מחויבת המציאות בפנימיות? האם אין דרך לפתוח תחומים שבהם ילדים יוכלו להיות שותפים לבחור? כן, זה דורש עבודה רבה בפנימיות וחשיבה עמוקה, אך ברור לי שהן שוות. אני בטוחה כי ילד שירגיש חפשי יותר לבחור יחוש בעל שליטה גדולה יותר על חייו, ייקח אחריות גדולה יותר וזה ישפיע באופן חיובי על תחושתו עם עצמו ובתוך המסגרת שבה הוא חי. הייתי ממליצה לפתח ולהוסיף תחומי בחירה לילדים. הרבה דברים טובים יכולים לצאת מזה.

מעניין יהיה לבדוק נושא זה אצל ילדים החיים עם הוריהם בביתם ולראות אם ועד כמה יש פער בתחושות.

## 17. שיתוף ושותפות הילדים

גם נושא זה כמעט ולא קיים, במיוחד אצל הילדים הצעירים (א'ט') בפנימיות. הייתי ממליצה לעשות הערכה באשר ליכולת הילדים בגילים השונים להיות שותפים להחלטות שונות הקשורות לחייהם בפנימייה. יכולת הילדים להשפיע ולהיות שותפים תיתן להם תחושה טובה יותר בפנימייה, תעזור לפתח תחושת אחריות ושליטה עצמית, ואני מניחה שהתוצאות יהיו חיוביות. כמובן ששיתוף ילדים דורש היערכות מחודשת במסגרות השונות, בדיקה של הנושאים שבהם ניתן לשתף ילדים ועוד. רוב מוחלט של הילדים לא הגיע לפנימייה או למשפחתון מרצונו. אני מניחה שהיותו שותף תקל עליו במעט את ההתמודדות עם הימצאותו בפנימייה.

## 18. תהליך היציאה לפנימייה

נערים/ות בגיל ההתבגרות העלו רצון להיות שותפים להחלטה על יציאה מן הבית או לכל הפחות מבקשים שישאלו אותם ויקשיבו לרצונותיהם לפני שמחליטים עבורם. אני מניחה שאי אפשר לשאול כל ילד בכל גיל ולשתפו בהחלטה, יחד עם זאת אולי ניתן לשתף ילדים בהחלטה זו מגיל מסוים. היה כדאי לדון על כך. איני יודעת לומר מה עדיף לילד, שיקשיבו לו אך יחליטו אחרת, או שלא יקשיבו כלל וינחיתו עליו את ההחלטה. איני יודעת. אך כדאי לדון על כך במיוחד לאור בקשתם של הנערים/ות הבוגרים.

## 19. תהליך עזיבת הפנימייה

ישנם ילדים רבים שהפנימייה עבורם היא הבית. פגשתי נערים ש־10'12 שנים חיו בפנימייה, מרבית חייהם. החרדה שהעלו נערים/ות אלו היא אמיתית ומעלה שאלה קשה: היכן יגורו אלו שמרבית חייהם גדלו בפנימייה? הרי אין להם בית שאליו הם יכולים לחזור. מה יעשו בחודשים עד הגיוס? מה יעשה מי שאינו מתגייס אך עדיין צעיר מכדי לקיים חיים עצמאיים?

נושא זה דורש תשובה מערכתית בערכאות הגבוהות. הייתי ממליצה לפתוח אופציות למגורים לנערים/ות האלו ובכך למנוע הידרדרות אפשרית במצבם. עניין זה דורש חשיבה והקצאת כספים, אך נראה לי הכרחי.

## 20. המשפחתונים

בעיה אחת שהועלתה על ידי ילדים ואפינה משפחתונים רבים היא:

יחס הורי הבית לילדיהם האישיים, הצעירים בדרך כלל, מול יחסם לילדי המשפחתון.

אני מניחה שבמודל זה יהיה תמיד פער מסוים ביחס הורי הבית. מה גם שאיסורים רבים האסורים על ילדי המשפחתון אינם חלים על ילדיהם הפרטיים של ההורים. איני יודעת מה ניתן להציע לבעיה זו. יחד עם זאת מעניין



וחשוב לבדוק עד כמה השוני ביחס לילדי המשפחתון מול הילדים האישיים מעלה תחושות תסכול, קנאה, כעס ועוד. וכיצד זה משפיע על יחסם להורי הבית ולילדיהם האישיים.

## 21. הפנימיות הדתיות

חוויה קשה ושונה עברתי בשתי הפנימיות הדתיות שאליהן הגעתי. אלימות פיזית שהופנתה אל הציוד שהבאתי, אלימות מילולית, תוקפנות רבה, דיבור בצעקות, גילויי חשדנות וחוסר אמון שהופנו כלפי וכלפי הרשמת וכן כלפי הפנימייה – כל אלו אפיינו את המפגשים שלי עם הילדים שם.

מאחר שהייתי אך בשתי פנימיות דתיות (האחת חרדית והשנייה דתית-לאומית) אינני יודעת אם ההתנהגות הנ"ל מאפיינת את הילדים בכלל הפנימיות הדתיות. יחד עם זאת זה מעלה שאלה גדולה לגבי המתרחש בפנימיות אלו. שאלה וגם דאגה.

באחת מן הפנימיות נמסר לי שאין פנימיות טיפוליות בעולם הדתי. אם עובדה זו אכן נכונה, הרי שעולה תמיהה גדולה. האומנם ילדים דתיים הזקוקים למסגרת טיפולית לא יגיעו לכזו? אם כן, היכן נמצאים הם? האם בפנימיות שבהן ביקרתי היו ילדים הזקוקים למסגרת טיפולית, שאינה מתאפשרת להם, ועל רקע זה ניתן להסביר את התנהגותם? אין ספק בעיני, כי ילד דתי הזקוק למסגרת טיפולית צריך לקבל זאת, כמו ילד חילוני. הטיפול שמקבל ילד בפנימייה חינוכית-שיקומית שונה בהחלט מזו שיקבל במסגרת טיפולית, וקיימת חובה מוסרית לשים ילד במסגרת המתאימה לצרכיו.

יש לבדוק נושא זה לעומקו ולעשות בהתאם. מכל מקום יש לערוך בדיקה מקיפה יותר במוסדות הדתיים.

הפנימייה החרדית התגלתה כקשה ביותר מבחינות רבות – הן מבחינת תנאי המחייה הפיזיים, הן מבחינת האווירה, הן מבחינת אופן בילוי שעות הפנאי של הילדים ועוד. סופר לי כי ישנם ילדים שאינם באים מבתי חרדיים ובכל זאת על-פי בקשת הוריהם הוכנסו למסגרת חרדית. התרשמתי שילדים אלה מאוד סובלים ולא רוצים להיות בפנימייה ה"דוסית" כל כך (לדבריהם). עובדה זו מעלה שאלה רצינית באשר לבחירת המסגרת החינוכית לילד. האם ילד הינו כלי משחק בידי הוריו, המחליטים על מסגרת עבורו בלי שזו תהא תואמת את אורח החיים שממנו הוא בא? האם ילד יכול לבחור את המסגרת הדתית-חינוכית שבמסגרתה יגדל? ואם כן, מאיזה גיל יוכל לעשות זאת? אלו שאלות שכדאי לחשוב ולדון בהן מתוך מחשבה על טובת הילד.

## 22. פער בין הבוגרים (י"י"ב) לצעירים (א"ט')

ילדי כל הפנימיות העבירו לי את התחושה כי "שווה להיות בוגר". כבוגר מתייחסים אליך בכבוד רב יותר, מאפשרים לך חופש רב יותר, סומכים עליך, פחות "עומדים לך על הראש". תחושת מרבית הבוגרים היתה נינוחה יותר עם המתרחש בפנימייה (בזו המורכבת מקבוצות ומדריכים פחות). לעומתם הצעירים (א"ט'), ובמיוחד המתבגרים הצעירים (ז"ט'), הביעו תסכול רב מהשוני בהתייחסות לקבוצות הגיל השונות. תחושות קנאה וכעס עלו בעוצמה רבה מקבוצת גיל זו במיוחד. על כך אפרט בהמשך.

תמיהה אנוכי, האם הפער בהתייחסויות אכן צריך להיות בין ילדי א"ט' ל"י"י"ב? מניחה אני כי במחשבה ספציפית על כל קבוצת גיל ניתן היה לבחון האם המסגרת שלה זקוקים ילדי א"ג' היא אותה מסגרת המתאימה לילדי ז"ט'? האם אין אפשרות להרחיב את היכולות והאפשרויות לילדים הגדולים יותר באופן התואם את גילם ואת יכולותיהם? ברור לי כי מה שאפשר לעשות עם ילדי י"י"ב שונה בהחלט מן הקבוצות הצעירות. יחד עם זאת כדאי לערוך חשיבה מסודרת על היכולות של כל גיל וגיל ובהתאם לכך לאפשר דברים המתאימים לכל גיל בהתאם ליכולותיו.

מתוך העולה בהמשך על הקשיים והצרכים המיוחדים המאפיינים כל קבוצת גיל ניתן לחשוב על משפחתונים ו/או קבוצות של גילים מקבילים באופן שיאפשר לענות על צרכי הגיל כמו על יכולותיו. קשה לעשות זאת במסגרות רב גילאיות כשבכל משפחתון/קבוצה יש ילדים מגילים שונים שמתפרשים על הרצף א"ט'. התאמה מסוג זה אולי תרגיע ותשקוט כעסים רבים הקיימים אצל ילדים בפנימיות.

## 1. על הממצאים

1. כפי שכתבתי בתחילה, נפגשתי עם ילדים בשבע מסגרות מתוכן שלושה משפחתונים בודדים וארבע פנימיות. מדגם זה, שנעשה באופן אקראי בגלל קוצר הזמן, איננו יכול לייצג באמת את המתרחש בכלל הפנימיות והמשפחתונים בארץ. זאת ועוד, אלו המקומות שלא חשו מאוימים מהכניסה שלי אליהם ועל כן חשה אנוכי כי מדובר ב"פנימיות דגל", פנימיות הפתוחות לראווה כל הזמן. יכול להיות שאם היה זמן בידי להשקיע בכניסה למקומות פחות מוכרים ומחוץ לאור הזרקורים, הייתי מוצאת דברים נוספים, אולי קשים יותר.
2. תוכן הדברים – מלבד במקום אחד חשה אני כי קיימת מהימנות רבה לדברי הילדים. הילדים חזרו על התייחסותם לאותם נושאים ביותר ממפגש אחד ובצורה תואמת. כאשר פגשתי אותם ליותר ממפגש אחד (במיוחד במקומות שבהם ביקרתי שלוש פעמים) נוצרו יחסי אמון וחיבה ביני לבין הילדים והתחושה במפגש היתה נעימה יותר בכל מפגש נוסף. הילדים הבינו אחרי המפגש הראשון מה אני מצפה מהם, ועם הזמן ההיכרות עימדי פוגגה את החשש וחוסר האמון. יש לקחת בחשבון כי לא היתה לי שליטה על אופן בחירת הילדים למפגשים, וזהו משתנה שוודאי השפיע. מן הסיבות הנ"ל אני חשה כי הדברים שנאמרו במקומות שבהם ביקרתי אכן משקפים את סך כל תחושות הילדים באותם מקומות.
3. בתחילת כל מפגש עם הילדים הזכרתי כי אם אשמע משהו שתהא עלי "חובת דיווח", אצטרך לדווח ופירטתי מעט במה מדובר. אמירה זו היתה הכרחית מכורח היותי אדם ועובדת סוציאלית שומרת חוק, וכן לצורך יחסי האמון ביני לבין הילדים ולצורך הגנה עליהם. ייתכן בהחלט שילדים, לפחות בחלק מן המקומות, נמנעו מלספר לי הכל. חשה אני זאת בעיקר בתחום של המתרחש בלילות בפנימיות וכן בתחום של מגע פיזי בין ילדים ואולי בין מבוגרים לילדים בפנימייה. אין בהסתייגות זו כדי להניח כי דברים אסורים קורים ומתרחשים בפנימיות. עם זאת יש לזכור זאת היטב ולדעת שעל התחומים הללו לא קיבלתי מספיק מידע.
4. קבוצת הגיל הכי צעירה (א"ב) כמעט ולא באה לידי ביטוי במסמך זה. זאת משום הקושי שלהם (מניסיון שעשיתי) לשתף עימי פעולה, וזאת בשל גילם הצעיר, יכולת הביטוי המוגבלת שלהם ושאר קשיים האישיים שמנעו את היכולת לשוחח עימי על הנושאים הנ"ל. בולט מאוד היה הצורך להתאים את הכלי לקבוצת גיל זו. מאחר שלא היה בידי הזמן הדרוש לבנות כלי מתאים עבורם, ויתרתי על מפגשים עימם. אם נרצה לשמוע גם את ילדי קבוצת גיל זו, יש להיות מוכנים לכך. המסמך מבוסס בעיקרו על דברים שנאמרו על ידי ילדים בגילאי ג'ו"ב.
5. מתוך כל השיחות שניהלתי מצאתי מאפיינים מקבילים לקבוצות הגיל השונות.

### מאפייני קבוצת ג'ו"ב

זו קבוצה העסוקה בעצם היותה בפנימייה ובמאבק הפנימי שלה להיות בבית. הפנימייה נתפסת כמקום הכרח, שבו המדריכים מכריחים אותם לעשות דברים ומנהלים את חייהם. זה מעורר תסכול רב, כעס ותחושת אין אונים. הם אינם חשים שהחיים נראים כפי שהיו רוצים שייראו. הילדים בגיל זה עסוקים מאוד בזכויותיהם, הם רואים סביבם את הבוגרים יותר, שלהם זכויות אחרות, והם מבקשים זכויות אלו לעצמם (יציאה החוצה ועוד). אחד הילדים אף אמר "אם זה בית, שיתנו לי את הזכויות שלי". על אף התלונות הרבות והביקורת, ילדי גיל זה ידעו לומר עם מי הם יכולים לדבר בפנימייה, למי לפנות ולבקש וקיימת תחושה שיעזרו להם. בקבוצה זו דיברו על תחושת האכפתיות והדאגה של המדריכים. הילדים העבירו לי תחושה של אמון. הם לא חששו לדבר באופן חופשי ולהתלונן.

זו קבוצה המתקשה לקבל את חוקי הפנימייה ואלה נתפסו כחונקים, משום רצונם הפנימי להיות בבית. למרות שילדי קבוצה זו שידרו מצוקה באשר לנושאים שונים הם ידעו לומר גם דברים טובים על הפנימייה/משפחתון וידעו לציין את מה שהם מקבלים בה.

### מאפייני קבוצת ז'ט'

האווירה בקבוצה זו היתה של כעס, מרמור והתנגדות למסגרת ולסמכותם של המדריכים. ניכר היה על כל

הילדים כי הם עסוקים בכל הקשור לסמכות, ל"מי קובע מה", כשרצונם הפנימי הוא להיות עצמאיים ולהחליט לבד לגבי עצמם. סמכות המדריכים להענישם ולקבוע עבורם מתסכלת אותם מאוד, מכעיסה אותם עד מאוד ותחושה זו צובעת את ראייתם את החיים בפנימייה. הם היו רוצים להחליט עבור עצמם בלי שאף אחד יחליט עבורם ויכריח אותם, ועל כן מרגישים סגורים וחנוקים כשחופש הבחירה איננו בידם.

הם רגישים מאוד לפער בין האסור להם ומותר למדריכים והם דורשים שיהיו דרישות דומות מהם ומהמדריכים. כמו כן זו קבוצה הערה לשוני הדרישות בין הבוגרים לבינם, ומבקשת שיתייחסו גם אליה כבוגרת וייתנו לה יותר חופש ויכולת בחירה.

### מאפייני קבוצת י"י"ב

נערים/ות אלו העבירו תחושה של ראייה יותר מפוקחת לגבי החיים בפנימייה. הם ידעו לומר מה אפשר לעשות ומה אי אפשר מתוך הבנת המותר והאסור ומתוך הבנת כוחם במסגרת הפנימייתית. הנערים/ות היו ערים לחופש הבחירה הרחב יחסית שיש בידם לעומת זה שהיה בידם עד כיתה י'. הם בהחלט ידעו לעשות השוואה בין היחס אליהם כצעירים ליחס אליהם כבוגרים, והעבירו מסר ברור שהרבה יותר נעים וטוב להיות בוגר בפנימייה. בירידה לפרטים אמרו במפורש כי כשאתה צעיר בפנימייה אתה מוגבל כל הזמן, מכריחים אותך, חושדים בך, לא סומכים עליך ואינך יכול לשנות מאומה. לעומת זאת, כבוגר יש לך יותר חופש, יותר אחריות על חיך, מדברים אליך "בגובה העיניים", וסומכים עליך הרבה יותר.

קבוצה זו ידעה לומר מה היא רוצה לשנות בפנימייה, יחד עם זאת ידעה לומר מה מקבלת מהפנימייה ומה טוב בה.

6. התפוקה – בתחילה דובר על מפגש שלי, לבד עם 10 ילדים בקבוצה ושלושה מפגשים לכל קבוצה. בשטח הנתונים השתנו. היה קושי רב לנהל שיחה עם 10 ילדי פנימיות במשך שעה תמימה. יש לזכור שילדים אלה הוצאו מביתם בשל הקשיים בבית שנתנו את אותותיהם בילדים עצמם. היכולת לקשב וריכוז אינה קלה לכולם וכן יכולת הביטוי לעתים פגועה. כל זאת בנוסף לקשיים האישיים, מנעו ממני לנהל שיחה עם 10 ילדים ועל כן הורדתי את המספר לשבעה. בנוסף, הילדים הוכרחו, למעשה, על ידי מנהלי המסגרות לשבת עימי. ילדים שמאוד התנגדו ולא רצו להשתתף, לא הוכרחו על ידי לעשות זאת (גם לא היה בידי אף כלי להכריח). אמנם הפעלתי לחץ עדין על ילדים שהתכוונו לצאת, אולם לא הכרתי אף אחד להשתתף. על כן הקבוצות לא תמיד היו מלאות. בנוסף, במספר מקומות ויתרתי על מפגש שלישי משום התחושה שהמפגשים מיצו את עצמם. זה נכון באופן חלקי, שכן אם היה בידי יותר זמן, הייתי משקיעה במפגש שלישי. אולם בשיקול של תפוקה לא ברורה במפגש נוסף מול הגעה לפנימייה נוספת, החלטתי על מתן הזדמנות לילדים במקום נוסף לומר את דבריהם.

**לסיום:**

"פרויקט השתתפות ילדים" הינו יחיד ומיוחד במינו, ובעיני חשוב מאוד.

אלפי ילדים בישראל נמצאים מחוץ לביתם וגדלים במוסדות, ועד היום לא בדק איש בצורה מסודרת ומאורגנת (עד כמה שאני יודעת) כיצד הם חשים שם וכיצד נראים חייהם במוסדות מנקודת מבטם. היתה זו הזדמנות עבורי ועבור 113 ילדים בשבעה מקומות לומר את דבריהם. קוצר הזמן שהוקדש והוקצב לפרויקט זה מנע ממני להגיע לפנימיות מרוחקות, לפנימיות דתיות וחרדיות, לפנימיות ערביות-ישראליות וכן למשפחתונים נוספים ושונים. כמו כן דוחק הזמן לא איפשר לי לשוחח עם הילדים הצעירים ביותר משום אי היכולת ליצור עבורם כלי מתאים.

על מנת שתהא תמונה מהימנה על כלל הפנימיות והמשפחתונים בארץ מנקודת מבטם של הילדים יש צורך להקציב זמן ואמצעים נוספים להשלמת הפרויקט. עם זאת, הדברים שנאמרו הינם משמעותיים וחשובים מאוד גם אם אינם שלמים, והייתי שמחה מאוד אם דברים אלו, על ההבחנות השונות שבהם, יקבלו התייחסות ראויה ומשמעותית. במקומות שבהם הבעתי דאגה אמיתית לילדים, הייתי שמחה אם תיעשה בדיקה מקיפה יותר.

מתוך סך כל החומר העולה במסמך זה (ובסיכומים נוספים שכתבתי) יכולה אני לציין מספר נקודות.

האחת – אין ספק כי גודל המקום מאוד משפיע על תחושת הילד בו, וכן על יכולת המערכת לענות על צרכיהם האינדיבידואליים של הילדים בו. על כן רואה אני יתרון רב למשפחתונים הבודדים על פני הפנימיות הגדולות (גם אלו המורכבות ממספר משפחתונים).

השנייה – הבוגרים בפנימיות מקבלים יחס שונה מבחינות רבות על פני הילדים הצעירים. חשוב לשים לב למשמעות הדבר בעיני הילדים. כמו כן, יש לזכור כי קבוצת המתבגרים הצעירים (ז'י"ט) היא הקבוצה בעלת תחושות התסכול והכעס הגבוהות ביותר.

השלישית – קיים פער גדול בין תחושת הילדים בפנימיות הדתיות שבהן ביקרתי לבין אלו החילוניות. מנקודת מבטי ולאור ראיית החוויה שעברתי, מצבם ותחושותיהם של הילדים במוסדות הדתיים קשים לאין ערוך מאלה הנמצאים במוסדות החילוניים שבהם ביקרתי.

הרביעית – כדי שהתמונה שיוצר דוח זה על תחושות הילדים בפנימיות תהיה מהימנה, יש צורך ליצור קבוצת ביקורת של ילדים החיים בבתיים ולשאל אותם שאלות דומות. רק בהשוואה לקבוצה כזו ניתן יהיה לחוש ולהבין באמת את עוצמת תחושותיהם וחוויותיהם של הילדים הגדלים מחוץ לביתם.

ולסיום, משוכנעת אני כי כל אדם המוציא ילדים מבתיים, וכל אדם העובד עם ילדים השוהים מחוץ לבית רוצה להאמין כי נעשה המקסימום על מנת שהם יקבלו מענה לכל צרכיהם הפיזיים, הרגשיים, הנפשיים והרוחניים. לאור זאת אני רואה במסמך זה כלי נוסף בידי האחראים על כך לעשות עבור הילדים.

תם ולא נשלם.

טלי רפלד – עו"ס



רשומות

# כתבי אמנה

1038

---

## אמנה בדבר זכויות הילד

נעשתה ביום 20 בנובמבר, 1989

ישראל חתמה ביום 3 ביולי, 1990

ישראל אישרה ביום 4 באוגוסט, 1991

נכנסה לתוקף לגבי ישראל ביום 2 בנובמבר, 1991

---

CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD



**Convention on the Rights of the Child**  
**PREAMBLE**

**The States Parties to the present Convention,**

**Considering** that, in accordance with the principles proclaimed in the Charter of the United Nations, recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world,

**Bearing in mind** that the peoples of the United Nations have, in the Charter, reaffirmed their faith in fundamental human rights and in the dignity and worth of the human person, and have determined to promote social progress and better standards of life in larger freedom,

**Recognizing** that the United Nations has, in the Universal Declaration of Human Rights and in the International Covenants on Human Rights, proclaimed and agreed that everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth therein, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status,

**Recalling** that, in the Universal Declaration of Human Rights, the United Nations has proclaimed that childhood is entitled to special care and assistance,

**Convinced** that the family, as the fundamental group of society and the natural environment for the growth and well-being of all its members and particularly children, should be afforded the necessary protection and assistance so that it can fully assume its responsibilities within the community,

**Recognizing** that the child, for the full and harmonious development of his or her personality, should grow up in a family environment, in an atmosphere of happiness, love and understanding,

**Considering** that the child should be fully prepared to live an individual life in society,

אמנה בדבר זכויות הילד

מבוא

המדינות החברות באמנה זו:

בסוכרן כי בהתאם לעקרונות המוצהרים במגילת האמות המאוחדות, הכרה בכבודם ובזכויותיהם השוות והבלתי-יניתנות-לעירעור של כל בני משפחת אנוש הנה היסוד לחופש, לצדק ולשלום בעולם,

בשימון אל לבן כי עמי האומות המאוחדות אישרו במגילת הארגון מחדש את אמונתם בזכויות אנוש הבסיסיות ובכבוד האדם וערכו, והחליטו לפעול למען קידמה סוציאלית ושיפור רמת החיים תוך חופש גדול יותר,

בהכירן כי האומות המאוחדות, בהצהרה האוניברסלית בדבר זכויות האדם ובאמנות בינלאומיות על זכויות האדם הצהירו והסכימו שכל אחד זכאי לכל הזכויות המובטחות בהן, ללא הבדל מכל סוג שהוא, כגון גזע, צבע, מין, שפה, דת השקפה פוליטית או אחרת, מוצא לאומי או חברתי, רכוש, לידה, או מעמד.

בהזכירן כי בהצהרה האוניברסלית בדבר זכויות האדם הצהירו האומות המאוחדות כי הילדות זכאית לתשומת-לב ולסיוע מיוחדים,

בהיותן משוכנעות כי המשפחה, כקבוצת יסוד לחברה וכסביבה טבעית להתפתחותם ורווחתם של כל בנה, ובפרט הילדים, מן ההכרח כי יובטחו לה הבטחה וסיוע, ככל הנדרש, באופן שתוכל לשאת במלוא אחריותה בתוך הקהילה,

בהכירן כי הילד, לשם פיתוח אישיותו המלא וההרמוני, מן הראוי כי יגדל בסביבה משפחתית, באווירה של אושר, הבנה ואהבה,

בסוכרן כי הילד ראוי להכנה מלאה לקראת חיים עצמאיים בחברה, ולחינוך ברוח האידיאלים המובעים



and brought up in the spirit of the ideals proclaimed in the Charter of the United Nations, and in particular in the spirit of peace, dignity, tolerance, freedom, equality and solidarity,

**Bearing in mind** that the need to extend particular care to the child has been stated in the Geneva Declaration of the Rights of the Child of 1924 and in the Declaration of the Rights of the Child adopted by the General Assembly on 20 November 1959 and recognized in the Universal Declaration of Human Rights, in the International Covenant on Civil and Political Rights (in particular in articles 23 and 24), in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (in particular in article 10) and in the statutes and relevant instruments of specialized agencies and international organizations concerned with the welfare of children,

**Bearing in mind** that, as indicated in the Declaration of the Rights of the Child, "the child, by reason of his physical and mental immaturity, needs special safeguards and care, including appropriate legal protection, before as well as after birth",

**Recalling** the provisions of the Declaration on Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, with Special Reference to Foster Placement and Adoption Nationally and Internationally, the United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules); and the Declaration on the Protection of Women and Children in Emergency and Armed Conflict,

**Recognizing** that, in all countries in the world, there are children living in exceptionally difficult conditions, and that such children need special consideration,

**Taking due account** of the importance of the traditions and cultural values of each people for the protection and harmonious development of the child,

**Recognizing** the importance of international co-operation for improving the living conditions of children in every country, in particular in the developing countries,

במגילת האו"ם ובמיוחד ברוח השלום, הכבוד, הסוב-  
לנות, החופש, השוויון והסולידריות,

בהטעמן כי הצורך להקדיש לילד תשומת לב מיוחדת הובע בהצהרת ג'נבה בדבר זכויות הילד משנת 1924, ובהצהרה בדבר זכויות הילד שאומצה על-ידי העצרת הכללית ב־20 בנובמבר 1959, והוכר בהצהרה האוניברסלית בדבר זכויות האדם, באמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (במיוחד בסעיפים 23, 24), באמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, סוציאליות ותרבותיות (במיוחד בסעיף 10), וכן בחוקי־יסוד של סוכנויות מיוחדות וארגונים בינלאומיים העוסקים ברווחת הילד, ובמסמכיהם הנוגעים בדבר,

בהזכירן כי "בשל אי־בגרותו הפיזית והנפשית, זקוק הילד לביטחונות והשגחה מיוחדים, לרבות הגנה משפטית נאותה בטרם לידה ולאחריה", כפי שצוין בהצהרה בדבר זכויות הילד,

בהזכירן את הוראות ההצהרה בדבר עקרונות חברתיים ומשפטיים בנוגע להגנה על ילדים ורווחתם, תוך התייחסות מיוחדת לסידור באומנה ואימוץ במישור הלאומי והבינלאומי, כללי האו"ם הבסיסיים לניהול בתי המשפט לנוער (כללי בייג'ינג), וההצהרה בדבר הגנה על נשים וילדים בשעת משבר ומאבק מזוין,

בהכירן כי בכל מדינות העולם ישנם ילדים החיים בתנאים קשים במיוחד, וכי ילדים כאלה זקוקים ליחס מיוחד,

בשימן אל לכן את חשיבות המסורות וערכי התרבות של כל עם באשר להגנת הילד והתפתחותו ההרמונית,

בהכירן את חשיבותו של שיתוף־פעולה בינלאומי לשיפור תנאי החיים של ילדים בכל ארץ ובארצות מתפתחות בפרט,



Have agreed as follows:

**PART I**  
**Article 1**

For the purposes of the present Convention, a child means every human being below the age of eighteen years unless, under the law applicable to the child, majority is attained earlier.

**Article 2**

1. States Parties shall respect and ensure the rights set forth in the present Convention to each child within their jurisdiction without discrimination of any kind, irrespective of the child's or his or her parent's or legal guardian race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status.

2. States Parties shall take all appropriate measures to ensure that the child is protected against all forms of discrimination or punishment on the basis of the status, activities, expressed opinions, or beliefs of the child's parents, legal guardians, or family members.

**Article 3**

1. In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.

2. States Parties undertake to ensure the child such protection and care as is necessary for his or her well-being, taking into account the rights and duties of his or her parents, legal guardians, or other individuals legally responsible for him or her, and, to this end, shall take all appropriate legislative and administrative measures.

3. States Parties shall ensure that the institutions, services and facilities responsible for the care or protection of children shall conform with the standards established by competent authorities, particularly in the areas of safety, health, in the number and suitability of their staff, as well as competent supervision.

הסכימו להלן:

**חלק I**

**סעיף 1**

לצרכי אמנה זו, ילד פירושו כל יציר אנוש מתחת לגיל שמונה-עשרה, בלתי אם נקבע גיל הבגרות קודם לכן על פי הדין החל על הילד.

**סעיף 2**

1. המדינות החברות יכבדו ויבטיחו את הזכויות המפורטות באמנה זו לכל ילד שבתחום שיפוטם, ללא הפליה משום סוג שהוא, ללא קשר עם גזע, צבע, מין, שפה, דת, השקפה פוליטית או אחרת, מוצא לאומי, אתני, או חברתי, רכוש, נכות, לידה או מעמד אחר, בין אם של הילד, ובין אם של הוריו או אפוטרופסו החוקי.

2. המדינות החברות ינקטו בכל האמצעים המתאימים להבטיח כי הילד מוגן מפני כל צורה של הפליה או ענישה על-יסוד מעמדם, פעילויותיהם, השקפותיהם, או אמונותיהם של הורי הילד, אפוטרופסיו החוקיים, או בני משפחתו.

**סעיף 3**

1. בכל הפעולות הנוגעות לילדים, בין אם ננקטות בידי מוסדות רווחה סוציאלית ציבוריים או פרטיים ובין בידי בתי משפט, רשויות מינהל או גופים תחיקתיים, תהא טובת הילד שיקול ראשון במעלה.

2. המדינות החברות מקבלות על עצמן להבטיח לילד הגנה וטיפול ככל שיידרש לטובתו, תוך התייחסות לזכויות וחובות הוריו, אפוטרופסים חוקיים או אישים אחרים האחראיים משפטית לו או לה, ולשם כך ינקטו צעדים מתאימים, תחיקתיים 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.

**Article 4**

States Parties shall undertake all appropriate legislative, administrative, and other measures for the implementation of the rights recognized in the present Convention. With regard to economic, social and cultural rights, States Parties shall undertake such measures to the maximum of their available resources and, where needed, within the framework of international co-operation.

**Article 5**

States Parties shall respect the responsibilities, rights and duties of parents or, where applicable, the members of the extended family or community as provided for by local custom, legal guardians or other persons legally responsible for the child, to provide, in a manner consistent with the evolving capacities of the child, appropriate direction and guidance in the exercise by the child of the rights recognized in the present Convention.

**Article 6**

1. States Parties recognize that every child has the inherent right to life.
2. States Parties shall ensure to the maximum extent possible the survival and development of the child.

**Article 7**

1. The child shall be registered immediately after birth and shall have the right from birth to a name, the right to acquire a nationality and, as far as possible, the right to know and be cared for by his or her parents.
2. States Parties shall ensure the implementation of these rights in accordance with their national law and their obligations under the relevant international instruments in this field, in particular where the child would otherwise be stateless.

**Article 8**

1. States Parties undertake to respect the right of the child to preserve his or her

**סעיף 4**

המדינות החברות ינקטו צעדים נאותים, תחיקתיים, מינהליים או אחרים, למימוש הזכויות המוכרות באמנה זו. באשר לזכויות כלכליות, סוציאליות ותרבותיות, ינקטו המדינות החברות אמצעים כאמור, עד מירב המידה הניתנת על-פי המשאבים שברשותם, ומקום שדרוש, במסגרת שיתוף הפעולה הבינלאומי.

**סעיף 5**

המדינות החברות יכבדו את אחריותם, זכויותיהם וחובותיהם של הורים, או, מקום שניתן ליישום, של בני המשפחה המורחבת או הקהילה, כנהוג על-פי המסורת המקומית, של אפוטרופסים חוקיים או של אישים אחרים האחראיים משפטית לילד, על-מנת לספק, באופן המתאים לצרכי הילד המתפתח, הכוונה והדרכה נאותות בהפעלת הזכויות המוכרות באמנה זו.

**סעיף 6**

1. המדינות החברות מכירות בזכותו הטבעית של כל ילד לחיים.
2. המדינות החברות יבטיחו עד מירב המידה האפשרית את הישרדות הילד והתפתחותו.

**סעיף 7**

1. הילד יירשם תיכף לאחר לידתו, ותהיה לו מלידתו הזכות להיקרא בשם, הזכות לקבל אזרחות, וככל האפשר הזכות להכיר את הוריו ולהיות מטופל על-ידם.
2. המדינות החברות יבטיחו את מימוש זכויות אלה, בהתאם לדיניהם הלאומיים והתחייבויותיהן על-פי המסמכים הבינלאומיים הנוגעים בדבר בתחום זה, ובמיוחד כאשר בהעדרן יהיה הילד חסר אזרחות.

**סעיף 8**

1. המדינות החברות מקבלות על עצמן לכבד את זכותו של הילד לשמור על זהותו, לרבות אזרחות, שם

identity, including nationality, name and family relations as recognized by law without unlawful interference.

2. Where a child is illegally deprived of some or all of the elements of his or her identity, States Parties shall provide appropriate assistance and protection, with a view to speedily re-establishing his or her identity.

### Article 9

1. States Parties shall ensure that a child shall not be separated from his or her parents against their will, except when competent authorities subject to judicial review determine, in accordance with applicable law and procedures, that such separation is necessary for the best interests of the child. Such determination may be necessary in a particular case such as one involving abuse or neglect of the child by the parents, or as to the child's place of residence.

2. In any proceedings pursuant to paragraph 1 of the present article, all interested parties shall be given an opportunity to participate in the proceedings and make their views known.

3. States Parties shall respect the right of the child who is separated from one or both parents to maintain personal relations and direct contact with both parents on a regular basis, except if it is contrary to the child's best interests.

4. Where such separation results from any action initiated by a State Party, such as the detention, imprisonment, exile, deportation or death (including death arising from any cause while the person is in the custody of the State) of one or both parents or of the child, that State Party shall, upon request, provide the parents, the child or, if appropriate, another member of the family with the essential information concerning the whereabouts of the absent member(s) of the family unless the provision of the information would be detrimental to the well-being of the child. States Parties shall further ensure that the submission of such a request shall of itself entail no adverse consequences for the person(s) concerned.

וקשרי משפחה כמוכר בחוק, וזאת ללא התערבות שלא כדין.

2. מקום שנשללו מילד כמה ממרכיבי זהותו או כולם, יספקו המדינות החברות סיוע והגנה נאותים, במטרה לכונן מחדש את זהותו בהקדם.

### סעיף 9

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 כאשר למקום מגורי הילד.

2. בהליכים שעל-פי ס"ק 1 לסעיף זה, תנתן 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 ההורים 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, לכן 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 הבקשה כאמור לא תגרור תוצאות שליליות לאדם או לאנשים הנוגעים בדבר.



## Article 10

1. In accordance with the obligation of States Parties under article 9, paragraph 1, applications by a child or his or her parents to enter or leave a State Party for the purpose of family reunification shall be dealt with by States Parties in a positive, humane and expeditious manner. States Parties shall further ensure that the submission of such a request shall entail no adverse consequences for the applicants and for the members of their family.

2. A child whose parents reside in different States shall have the right to maintain on a regular basis, save in exceptional circumstances personal relations and direct contacts with both parents. Towards that end and in accordance with the obligation of States Parties under article 9, paragraph 7, States Parties shall respect the right of the child and his or her parents to leave any country, including their own, and to enter their own country. The right to leave any country shall be subject only to such restrictions as are prescribed by law and which are necessary to protect the national security, public order (**order public**), public health or morals or the rights and freedoms of others and are consistent with the other rights recognized in the present Convention.

## Article 11

1. States Parties shall take measures to combat the illicit transfer and non-return of children abroad.

2. To this end, States Parties shall promote the conclusion of bilateral or multilateral agreements or accession to existing agreements.

## Article 12

1. States Parties shall assure to the child who is capable of forming his or her own views the right to express those views freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child.

2. For this purpose, the child shall in particular be provided the opportunity to be

## סעיף 10

1. בהתאם למחויבותן של מדינות חברות על-פי סעיף 9, ס"ק 1, תטופל בקשתו של ילד או של הוריו להכנס למדינה חברה או לצאת ממנה לשם איחוד משפחה בידי מדינות חברות בצורה חיובית, אנושית ומוזרות. נוסף על כך יבטיחו המדינות החברות כי הגשת בקשה כאמור לא תהיה כרוכה בתוצאות שליליות עבור המבקשים ובני משפחתם.

2. ילד אשר הוריו מתגוררים במדינות שונות תהא לו הזכות לקיים על בסיס סדיר, בלתי אם בנסיבות יוצאות מהכלל, קשרים אישיים ומגעים ישירים עם שני הוריו גם יחד. למטרה זו ובהתאם למחויבותן של המדינות החברות לפי סעיף 9, ס"ק 2, יכבדו המדינות החברות את זכותו של הילד ושל הוריו לצאת מכל ארץ שהיא, לרבות הארץ שלהם. ולהיכנס לארץ שלהם. הזכות לצאת מארץ כלשהי תהיה כפופה רק למגבלות הנקבעות בחוק והנחוצות לשמירה על בטחון לאומי, סדר ציבורי (תקנת הציבור), בריאות או מוסר ציבוריים, או זכויות וחירויות הזולת, והעולות בקנה אחד עם זכויות אחרות המוכרות באמנה זו.

## סעיף 11

1. המדינות החברות ינקטו צעדים כנגד העברה בלתי-חוקית של ילדים מחו"ל, או אי-החזרתם לשם.

2. למטרה זו יקדמו המדינות החברות כריתת הסכמים דו-צדדיים או רב-צדדיים, או הצטרפות להסכמים קיימים.

## סעיף 12

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

2. למטרה זו תינתן לילד הזדמנות להישמע בכל הליך שיפוטי או מינהלי הנוגע לו במישרין או בעקיפין,

heard in any judicial and administrative proceedings affecting the child, either directly, or through a representative or an appropriate body, in a manner consistent with the procedural rules of national law.

### Article 13

1. The child shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of the child's choice.

2. The exercise of this right may be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary:

(a) For respect of the rights or reputations of others; or

(b) for the protection of national security or of public order (**order public**), or of public health or morals.

### Article 14

1. States Parties shall respect the right of the child to freedom of thought, conscience and religion.

2. States Parties shall respect the rights and duties of the parents and, when applicable, legal guardians, to provide direction to the child in the exercise of his or her right in a manner consistent with the evolving capacities of the child.

3. Freedom to manifest one's religion or beliefs may be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary to protect public safety, order, health or morals, or the fundamental rights and freedoms of others.

### Article 15

1. States Parties recognize the rights of the child to freedom of association and to freedom of peaceful assembly.

2. No restrictions may be placed on the exercise of these rights other than those imposed in conformity with the law and which are

באמצעות נציג או גוף מתאים, בצורה המתאימה לסדר הדין שבדין הלאומי.

### סעיף 13

1. לילד תהא הזכות לחופש ביטוי; זכות זו תכלול את החופש לבקש, לקבל ולמסור מידע ורעיונות מכל סוג שהוא ללא התחשבות בגבולות, בעל-פה, בכתב או בדפוס, בצורת אמנות או באמצעי אחר, לפי בחירת הילד.

2. הפעלת זכות זו יכול שתהיה כפופה למגבלות מסויימות, ובלבד שהן יהיו כאלה הנקבעות בחוק, והדרושות:

א. כדי לשמור על זכויות של אחרים או על שמם הטוב; או

ב. כדי לשמור על בטחון לאומי, סדר ציבורי (תקנת הציבור), בריאות הציבור או המוסר.

### סעיף 14

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 המתיישב עם התפתחותו הטבעית.

3. החופש לתת ביטוי לדת או לאמונה יהיה כפוף רק למגבלות הנקבעות בחוק והדרושות לשמירה על בטיחות, סדר, בריאות הציבור או המוסר, או על זכויות היסוד והחירויות של הזולת.

### סעיף 15

1. המדינות החברות מכירות בזכויות הילד לחופש התאגדות ולחופש התקהלות שלווה.

2. לא יוטלו מגבלות על מימוש על זכויות כאמור, זולת אלה המוטלות על פי חוק והנחוצות בחברה דמוקרטית למען בטחון לאומי או סדר ציבורי (תקנת

necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (order public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.

#### Article 16

1. No child shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his or her privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his or her honour and reputation.
2. The child has the right to the protection of the law against such interference or attacks.

#### Article 17

States Parties recognize the important function performed by the mass media and shall ensure that the child has access to information and material from a diversity of national and international sources, especially those aimed at the promotion of his or her social, spiritual and moral well-being and physical and mental health. To this end, States Parties shall:

- (a) Encourage the mass media to disseminate information and material of social and cultural benefit to the child and in accordance with the spirit of article 29;
- (b) Encourage international cooperation in the production, exchange and dissemination of such information and material from a diversity of cultural, national and international sources;
- (c) Encourage the production and dissemination of children's books;
- (d) Encourage the mass media to have particular regard to the linguistic needs of the child who belongs to a minority group or who is indigenous;
- (e) Encourage the development of appropriate guide lines for the protection of the child from information and material injurious to his or her well-being, bearing in mind the provisions of articles 13 and 18.

הציבור), שמירה על בריאות הציבור או על המוסר, או שמירה על זכויות וחירויות הזולת.

#### סעיף 16

1. ילד לא יהא נתון להתערבות שרירותית או בלתי חוקית בפרטיותו, משפחתו, ביתו או תכתובתו, ואף לא לפגיעות שלא כחוק בכבודו ובשמו הטוב.
2. לילד זכות להגנת החוק כנגד התערבות או פגיעות כאמור.

#### סעיף 17

המדינות החברות מכירות בחשיבות תפקידם של אמצעי התקשורת ההמוניים ויבטיחו כי לילד תהיה גישה למידע ולחומר ממגוון מקורות לאומיים ובינלאומיים, במיוחד אלה הנועדים לקידומו החברתי, הרוחני והמוסרי, ולבריאותו הגופנית והנפשית. לצורך זה, יהא על המדינות החברות:

- א. לעודד את אמצעי התקשורת ההמוניים להפיץ מידע וחומר המועילים לילד מבחינה חברתית ותרבותית, ברוח סעיף 29;
- ב. לעודד שיתוף פעולה בינלאומי בהפקת מידע וחומר כאמור, חילופו והפצתו, מתוך מיגוון מקורות תרבותיים, לאומיים ובינלאומיים;
- ג. לעודד הפקת ספרי ילדים והפצתם;
- ד. לעודד את אמצעי התקשורת ההמוניים להקדיש תשומת-לב מיוחדת לצרכיו הלשוניים של ילד שהוא שייך לקבוצת מיעוט או שהוא מילדי המקום המקוריים;
- ה. לעודד פיתוח קווי-הנחיה מתאימים להגנת הילד מפני מידע וחומר העלולים להזיק לו, בשם לב להוראות סעיפים 13 ו-18.

### Article 18

1. States Parties shall use their best efforts to ensure recognition of the principle that both parents have common responsibilities for the upbringing and development of the child. Parents or, as the case may be, legal guardians, have the primary responsibility for the upbringing and development of the child. The best interests of the child will be their basic concern.

2. For the purpose of guaranteeing and promoting the rights set forth in the present Convention, States Parties shall render appropriate assistance to parents and legal guardians in the performance of their child-rearing responsibilities and shall ensure the development of institutions, facilities and services for the care of children.

3. States Parties shall take all appropriate measures to ensure that children of working parents have the right to benefit from child-care services and facilities for which they are eligible.

### Article 19

1. States Parties shall take all appropriate legislative, administrative, social and educational measures to protect the child from all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation, including sexual abuse, while in the care of parent(s), legal guardian(s) or any other person who has the care of the child.

2. Such protective measures should, as appropriate, include effective procedures for the establishment of social programmes to provide necessary support for the child and for those who have the care of the child, as well as for other forms of prevention and for identification, reporting, referral, investigation, treatment and follow-up of instances of child maltreatment described heretofore, and, as appropriate, for judicial involvement.

### Article 20

1. A child temporarily or permanently deprived of his or her family environment, or in

### סעיף 18

1. המדינות החברות יעשו כמיטב מאמציהן להבטיח הכרה בעיקרון כי לשני ההורים אחריות משותפת לגידול הילד והתפתחותו. להורים, או, לפני העניין, לאפוטרופסים החוקיים, אחריות בסיסית לגידול הילד והתפתחותו. בראש מעייניהן תעמוד טובתו של הילד.

2. על-מנת להבטיח ולקדם את הזכויות המפורטות באמנה זאת, יתנו מדינות חברות סיוע נאות להורים ולאפוטרופסים חוקיים בביצוע מטלותיהם החינוכיות, ויבטיחו את פיתוחם של מוסדות, שירותים ומיתקנים לטיפול בילד.

3. המדינות החברות ינקטו צעדים מתאימים להבטיח כי לילדי הורים עובדים תהא הזכות ליהנות משירותי טיפול בילד ומיתקנים המגיעים להם.

### סעיף 19

1. המדינות החברות ינקטו אמצעים תחיקתיים, מינהליים, חברתיים וחינוכיים מתאימים, על-מנת להגן על הילד מפני אלימות גופנית או נפשית לסוגיהן, ומפני חבלה, פציעה או שימוש לרעה, הזנחה או טיפול רשלני, ניצול או התעללות, ניצול, לרבות מיני, שעה שהוא נתון בטיפול הורים, אפוטרופסים חוקיים או אדם אחר המופקד על הטיפול בו.

2. אמצעי הגנה כאמור ראוי כי יכללו, מקום שמתאים, נהלים יעילים ליצירת תוכניות חברתיות הנועדות לספק תמיכה הדרושה לילד ולמופקדים על הטיפול בו, וכן לצורות אחרות של מניעה, ולזיהוי, דיווח, העברה, חקירה, טיפול ומעקב של מקרי התעללות בילד כמתואר לעיל, ולפי העניין, למעורבות שיפוטית.

### סעיף 20

1. ילד אשר באורח זמני או קבוע נשללה ממנו סביבתו המשפחתית, או אשר מירב טובתו מחייב כי לא



whose own best interests cannot be allowed to remain in that environment, shall be entitled to special protection and assistance provided by the State.

2. States Parties shall in accordance with their national laws ensure alternative care for such a child.

3. Such care could include, *inter alia*, foster placement, *kafalah* of Islamic law, adoption or if necessary placement in suitable institutions for the care of children. When considering solutions, due regard shall be paid to the desirability of continuity in a child's upbringing and to the child's ethnic, religious, cultural and linguistic background.

#### Article 21

States Parties that recognize an/or permit the system of adoption shall ensure that the best interests of the child shall be the paramount consideration and they shall:

(a) Ensure that the adoption of a child is authorized only by competent authorities who determine, in accordance with applicable law and procedures and on the basis of all pertinent and reliable information, that the adoption is permissible in view of the child's status concerning parents, relatives and legal guardians and that, if required, the persons concerned have given their informed consent to the adoption on the basis of such counselling as may be necessary;

(b) Recognize that inter-country adoption may be considered as an alternative means of child's care, if the child cannot be placed in a foster or an adoptive family or cannot in any suitable manner be cared for in the child's country of origin;

(c) Ensure that the child concerned by inter-country adoption enjoys safeguards and standards equivalent to those existing in the case of national adoption;

(d) Take all appropriate measures to ensure that, in inter-country adoption, the placement does not result in improper financial gain for those involved in it;

יושאר בסביבה זו, יהיה זכאי להגנה מיוחדת ולסיוע מצד המדינה.

2. המדינות החברות יבטיחו בהתאם לדיניהם הלאומיים טיפול חלופי לילד כאמור.

3. טיפול כאמור יכול לכלול, בין היתר, השמה באומנות, "קאפאלה" לפי דיני האיסלם, אימוץ, או, לפי הצורך, השמה במוסדות מתאימים לטיפול בילדים. שעה שבוחנים פתרונות, ראוי לשים לב לרציות שברצף חינוכו של ילד, וכן לרקעו האתני, הדתי, התרבותי והלשוני.

#### סעיף 21

מדינות חברות המכירות בשיטת האימוץ ו/או מתירים אותה יבטיחו כי טובת הילד תהיה השיקול המכריע, וכן:

(א) יבטיחו כי אימוץ הילד יאושר רק ע"י רשויות מוסמכות הקובעות, בהתאם לחוק ולנהלים ישימים, ועל יסוד מידע שייך ואמין, כי ניתן לאשר את האימוץ בשים לב למעמד הילד כלפי הוריו, קרוביו ואפוטרופסיו החוקיים, וכי האנשים הנוגעים בדבר הסכימו מתוך ידיעה מלאה לאימוץ, על יסוד התייעצות במידה שתידרש.

(ב) יכירו כי אימוץ בין-ארצי יישקל כאמצעי חילופי לטיפול בילד, מקום שלא ניתן לשים את הילד במשפחה אומנת או מאמצת, או להסדיר לו טיפול נאות במדינת מוצאו.

(ג) יבטיחו כי ילד המועמד לאימוץ בין-ארצי יהנה מבטחונות ותנאים ברמה זהה לאלה הקיימים באימוץ פנימי.

(ד) ינקטו בכל האמצעים הנאותים כדי להבטיח כי סידור הילד באימוץ בין-ארצי לא יביא לרווח כספי בלתי הוגן עבור המעורבים בכך.



(e) Promote, where appropriate, the objectives of the present article by concluding bilateral or multilateral arrangements or agreements, and endeavour, within this framework, to ensure that the placement of the child in another country is carried out by competent authorities or organs.

### Article 22

1. States Parties shall take appropriate measures to ensure that a child who is seeking refugee status or who is considered a refugee in accordance with applicable international or domestic law and procedures shall, whether accompanied or accompanied by his or her parents or by any other person, receive appropriate protection and humanitarian assistance in the enjoyment of applicable rights set forth in the present Convention and in other international human rights or humanitarian instruments to which the said States are Parties.

2. For this purpose, States Parties shall provide, as they consider appropriate, cooperation in any efforts by the United Nations and other competent intergovernmental organizations or non-governmental organizations co-operating with the United Nations to protect and assist such a child and to trace the parents or other members of the family of any refugee child in order to obtain information necessary for reunification with his or her family. In cases where no parents or other members of the family can be found, the child shall be accorded the same protection as any other child permanently or temporarily deprived of his or her family environment for any reason, as set forth in the present Convention.

### Article 23

1. States Parties recognize that a mentally or physically disabled child should enjoy a full and decent life, in conditions which ensure dignity, promote self-reliance and facilitate the child's active participation in the community.

2. States Parties recognize the right of the disabled child to special care and shall encourage and ensure the extension, subject to avail-

(ה) יפעלו, מקום שמתאים, לקידום היעדים המפורטים בסעיף זה ע"י קביעת הסדרים או הסכמים דו-צדדיים או רב-צדדיים וישתדלו במסגרת זו להבטיח כי השמת הילד בארץ אחרת תבוצע ע"י רשויות או מוסדות מוסמכים.

### סעיף 22

1. מדינות חברות ינקטו אמצעים מתאימים להבטיח כי ילד המבקש מעמד של פליט או הנחשב כפליט בהתאם לחוקים ולנהלים בינלאומיים או מקומיים יוכל, בין אם הוא מלווה ע"י הוריו או ע"י אדם אחר, בין אם לאו, לקבל הגנה מתאימה וסיוע הומניטרי, תוך מיצוי זכויות מתאימות המפורטות באמנה זו ובמסמכים בינלאומיים אחרים הנוגעים לזכות האדם או במסמכים הומניטריים שהמדינות האמורות הן צד להם.

2. למטרה זו יתרמו המדינות החברות את חלקן כראוי בעיניהן למאמצי האומות המאוחדות וארגונים בין-ממשלתיים או לא-ממשלתיים מוסמכים אחרים המשתפים פעולה באומות המאוחדות כדי להגן על ילד כאמור, ולסייע לו, ולהתחקות אחרי הוריו או בני משפחה אחרים של ילד פליט על-מנת לקבל מידע הדרוש לאיחודו מחדש עם משפחתו. במקרים שלא נמצאו הורים או בני משפחה אחרים, תינתן לילד הגנה כלכל ילד אחר אשר סביבתו המשפחתית נשללה ממנו מכל סיבה שהיא, זמנית או לצמיתות, כמפורט באמנה זו.

### סעיף 23

1. המדינות החברות מכירות בזכותו של ילד שכושרו הנפשי או הגופני לקוי ליהנות מחיים מלאים והוגנים בתנאים המבטיחים כבוד, מקדמים עצמאות ומקילים על השתתפותו הפעילה של הילד בחיי הקהילה.

2. המדינות החברות מכירות בזכותו של ילד הלוכה ככושרו לטיפול מיוחד וידאגו, במסגרת המשאבים הזמינים, להעניק לילד ולאחראים לטיפול בו, את הסיוע

able resources, to the eligible child and those responsible for his or her care, of assistance for which application is made and which is appropriate to the child's condition and to the circumstances of the parents or others caring for the child.

3. Recognizing the special needs of disabled child, assistance extended in accordance with paragraph 2 of the present article shall be provided free of charge, whenever possible, taking into account the financial resources of the parents or others caring for the child, and shall be designed to ensure that the disabled child has effective access to and receives education, training, health care services, rehabilitation services, preparation for employment and recreation opportunities in a manner conducive to the child's achieving the fullest possible social integration and individual development, including his or her cultural and spiritual development.

4. States Parties shall promote, in the spirit of international co-operation, the exchange of appropriate information in the field of preventive health care and of medical, psychological and functional treatment of disabled children, including dissemination of and access to information concerning methods of rehabilitation, education and vocational services, with the aim of enabling States Parties to improve their capabilities and skills and to widen their experience in these areas. In this regard, particular account shall be taken of the needs of developing countries.

#### Article 24

1. States Parties recognize the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health and to facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health. States Parties shall strive to ensure that no child is deprived of his or her right of access to such health care services.

2. States Parties shall pursue full implementation of this right and, in particular, shall take appropriate measures:

המבוקש המתאים למצב הילד ולתנאי קיומם של ההורים או של אנשים אחרים המטפלים בילד.

3. מתוך הכרה בדרישות מיוחדות של ילד הלוקה בכושרו יינתן הסיוע המוענק בהתאם לס"ק 2 חינם כל אימת שאפשר, תוך התחשבות במשאביהם הפיננסיים של ההורים או של אחרים המטפלים בילד. סיוע כאמור יתוכנן באופן שיבטיח לילד הלוקה בכושרו קבלת חינוך, וגישה אפקטיבית לשירותי בריאות, שיקום, הכשרה לתעסוקה והזדמנויות בילוי, בדרך העשויה להוביל להשתלבות הילד בחברה ולהתפתחותו האישית המלאה, לרבות תרבותית ורוחנית, במידה המירבית.

4. המדינות החברות יקדמו, ברוח שיתוף הפעולה הבינלאומי, חילופי מידע מתאים הרפואה המונעת והטיפול הרפואי, הפסיכולוגי והפונקציונלי בילדים הלוקים בכושרם, לרבות הפצת מידע בדבר שיטות שיקום, חינוך ושירותי הוראה והכוונה מקצועית, וגישה למידע זה, במטרה לאפשר למדינות חברות לשפר את יכולתן ומיומנותן ולהרחיב את ניסיונן בתחומים אלה. תשומת-לב מיוחדת תינתן בהקשר זה לצרכיהן של ארצות מתפתחות.

#### סעיף 24

1. המדינות החברות מכירות בזכותו של ילד ליהנות מבריאות ברמה הגבוהה ביותר הניתנת להשגה ולאמצעים לטיפול במחלות ושיקום הבריאות. המדינות החברות ישתדלו להבטיח כי משום ילד לא תישלל הגישה לשירותי טיפול ובריאות.

2. המדינות החברות יפעלו למימושה המלא של זכות כאמור, ובמיוחד ינקטו אמצעים על-מנת:

- (a) To diminish infant and child mortality;
- (b) To ensure the provision of necessary medical assistance and health care to all children with emphasis on the development of primary health care;
- (c) To combat disease and malnutrition, including within the framework of primary health care, through, *inter alia*, the application of readily available technology and through the provision of adequate nutritious foods and clean drinking-water, taking into consideration the dangers and risks of environmental pollution;
- (d) To ensure appropriate pre-natal and post-natal care for mothers;
- (e) To ensure that all segments of society, in particular parents and children, are informed, have access to education and are supported in the use of basic knowledge of child health and nutrition, the advantages of breast-feeding, hygiene and environmental sanitation and the prevention of accidents;
- (f) To develop preventive health care, guidance for parents and family planning education and services.

3. States Parties shall take all effective and appropriate measures with a view to abolishing traditional practices prejudicial to the health of children.

4. States Parties undertake to promote and encourage international co-operation with a view to achieving progressively the full realization of the right recognized in the present article. In this regard, particular account shall be taken of the needs developing countries.

#### Article 25

States Parties recognize the right of a child who has been placed by the competent authorities for the purposes of care, protection or treatment of his or her physical or mental health, to a periodic review of the treatment to the child and all other circumstances relevant to his or her placement.

(א) להקטין תמותת תינוקות וילדים;

(ב) להבטיח אספקת סיוע רפואי חיוני וטיפול בריאותי לכל ילד תוך דגש על פיתוח טיפול רפואי ראשוני;

(ג) להאבק במחלות ובתת-תזונה, לרבות במסגרת טיפול רפואי ראשוני, בין היתר, באמצעות יישום טכנולוגיה זמינה והספקת מזון מתאים ומזין ומי שתיה נקיים, תוך התחשבות בסכנות ובסיכונים הכרוכים בזיהום סביבתי;

(ד) להבטיח שירותי בריאות נאותים לאמהות, לפני הלידה ואחריה;

(ה) להבטיח כי כל מגזרי החברה, במיוחד הורים וילדים, זוכים למידע, לחינוך ולסיוע ביישום מידע בסיסי על בריאות הילד והזנתו, היתרונות שבהנקה, בהיגיינה וסניטציה סביבתית, ובמניעת תאונות;

(ו) לפתח שירותי רפואה מונעת, הדרכה להורים וכן חינוך לתכנון המשפחה ושירותים לתכנון זה.

3. המדינות החברות ינקטו אמצעים יעילים ונאותים לביטול נוהגים מסורתיים המזיקים לבריאותם של ילדים.

4. המדינות החברות מתחייבות לקדם ולעודד שיתוף-פעולה בינלאומי במטרה להשיג בהדרגה מימוש מלא לזכות המוכרת בסעיף זה. בהקשר זה תינתן תשומת-לב מיוחדת לצרכיהן של ארצות מתפתחות.

#### סעיף 25

המדינות החברות מכירות בזכות הילד המושם על ידי רשויות מוסמכות לצורך סיעוד או טיפול בבריאותו הגופנית או הנפשית, לביקורת תקופתית של הטיפול הניתן לו ושל שאר הנסיבות הנוגעות להשמתו כאמור.

### Article 26

1. States Parties shall recognize for every child the right to benefit from social security, including social insurance, and shall take the necessary measures to achieve the full realization of this right in accordance with their national law.

2. The benefits should, where appropriate, be granted, taking into account the resources and the circumstances of the child and persons having responsibility for the maintenance of the child, as well as any other consideration relevant to an application for benefits made by or on behalf of the child.

### Article 27

1. States Parties recognize the right of every child to a standard of living adequate for the child's physical, mental, spiritual, moral and social development.

2. The parent(s) or others responsible for the child have the primary responsibility to secure, within their abilities and financial capacities, the conditions of living necessary for the child's development.

3. States Parties, in accordance with national conditions and within their means, shall take appropriate measures to assist parents and others responsible for the child to implement this right and shall in case of need provide material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and housing.

4. States Parties shall take all appropriate measures to secure the recovery of maintenance for the child from the parents or other persons having financial responsibility for the child, both within the State Party and from abroad. In particular, where the person having financial responsibility for the child lives in a State different from that of the child, States Parties shall promote the accession to international agreements or the conclusion of such agreements, as well as the making of other appropriate arrangements.

### סעיף 26

1. המדינות החברות יכירו בזכותו של ילד ליהנות מבטחון סוציאלי, לרבות ביטוח סוציאלי, וינקטו אמצעים להשיג את מימושה המלא של זכות זו בהתאם לדיניהן הלאומיים.

2. יש להעניק הטבות כאמור, מקום שראוי, תוך התחשבות במשאבי הילד, במצבו ובמצב האנשים האחראיים למחייתו וכן בשיקולים אחרים הנוגעים לבקשת הטבות המוגשת ע"י הילד או מטעמו.

### סעיף 27

1. המדינות החברות המכירות בזכותו של כל ילד לרמת חיים ההולמת את התפתחותו הגופנית, הנפשית, הרוחנית, המוסרית והחברתית.

2. להורי הילד או לאחרים האחראים לו האחריות הראשונית להבטיח, ככל המאפשרים יכולתם ואמצעיהם הכספיים, את תנאי המחיה הנדרשים להתפתחות הילד.

3. המדינות החברות, בהתאם לתנאיהן הלאומיים ואמצעיהן, ינקטו צעדים נאותים לסייע להורים ולאחרים האחראים לילד לממש זכות זו, ויספקו במקרה הצורך עזרה חומרית ותוכניות סיוע, במיוחד באשר לתזונה, ביגוד ודיור.

4. המדינות החברות ינקטו צעדים נאותים להבטיח גביית מזונות עבור הילד מאת הוריו או מאת אנשים אחרים הנושאים באחריות כספית לגביו, הן בתחום המדינה והחברה, והן מחוצה לה. מקום שאדם הנושא באחריות כספית לילד מתגורר במדינה אחרת מזו של הילד, יקדמו המדינות החברות הצטרפות להסכמים בינלאומיים או התקשרות בהסכמים כאלה וכן קביעת הסדרים נאותים אחרים.



## Article 28

1. States Parties recognize the right of the child to education, and with a view to achieving this right progressively and on the basis of equal opportunity, they shall, in particular:

- (a) Make primary education compulsory and available free to all;
- (b) Encourage the development of different forms of secondary education, including general and vocational education, make them available and accessible to every child, and take appropriate measures such as the introduction of free education and offering financial assistance in case of need;
- (c) Make higher education accessible to all on the basis of capacity by every appropriate means;
- (d) Make educational and vocational information and guidance available and accessible to all children;
- (e) Take measures to encourage regular attendance at schools and the reduction of drop-out rates.

2. States Parties shall take all appropriate measures to ensure that school discipline is administered in a manner consistent with the child's human dignity and in conformity with the present Convention.

3. States Parties shall promote and encourage international co-operation in matters relating to education, in particular with a view to contributing to the elimination of ignorance and illiteracy throughout the world and facilitating access to scientific and technical knowledge and modern teaching methods. In this regard, particular account shall be taken of the needs of developing countries.

## Article 29

1. States Parties agree that the education of the child shall be directed to:

- (a) The development of the child's personality, talents and mental and physical abilities to their fullest potential;

## סעיף 28

1. המדינות החברות מכירות בזכותו של הילד לחינוך ומתוך כוונה להשיג זכות זו בהדרגה, על בסיס הזדמנות שווה:

- (א) ידאגו כי יהיה חינוך יסודי חובה חינם פתוח לכל;
- (ב) יעודדו את פיתוחן של צורות שונות של חינוך תיכון, לרבות חינוך כללי ומקצועי, יעשו אותן זמינות ונגישות עבור כל ילד, וינקטו צעדים מתאימים כגון הנהגת חינוך חינם והגשת סיוע כספי במקרה הצורך;
- (ג) ידאגו לכך בכל האמצעים המתאימים כי השכלה גבוהה תהיה נגישה לכל על בסיס של כשירות;
- (ד) ידאגו לכך כי מידע והדרכה חינוכיים ומקצועיים יהיו זמינים ונגישים לכל ילד;
- (ה) ינקטו אמצעים לעידוד ביקור סדיר בבתי ספר ולהקטנת שיעור הנשירה.

2. המדינות החברות ינקטו אמצעים נאותים להבטיח כי המשמעת בבתי הספר תונהג באופן ההולם את כבוד הילד, ובהתאם לאמנה זו.

3. המדינות החברות יקדמו ויעודדו שיתוף-פעולה בינלאומי בעניינים הנוגעים לחינוך, במיוחד כדי לתרום לביעור הבערות והאנאלפביתיות בעולם כולו, ולהקל על הגישה לידע מדעי טכני ולשיטות הוראה מודרניות. בהקשר זה תינתן תשומת לב מיוחדת לצרכיהן של ארצות מתפתחות.

## סעיף 29

1. המדינות החברות מסכימות כי חינוך הילד יכוון:

- א. לפיתוח אישיות הילד, כשרונותיו ויכולתו הגופנית עד למיצויים המלא;

(b) The development of respect for human rights and fundamental freedoms, and for the principles enshrined in the Charter of the United Nations;

(c) The development of respect for the child's parents, his or her own cultural identity, language and values, for the national values of the country in which the child is living, the country from which he or she may originate, and for civilizations different from his or her own;

(d) The preparation of the child for responsible life in a free society, in the spirit of understanding, peace, tolerance, equality of sexes, and friendship among all peoples, ethnic, national and religious groups and persons of indigenous origin;

(e) The development of respect for the natural environment.

2. No part of the present article or article 28 shall be construed so as to interfere with the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions, subject always to the observance of the principles set forth in paragraph 1 of the present article and to the requirements that the education given in such institutions shall conform to such minimum standards as may be laid down by the State.

### Article 30

In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities or persons of indigenous origin exist, a child belonging to such a minority or who is indigenous shall not be denied the right, in community with other members of his or her group, to enjoy his or her own culture, to profess and practise his or her own religion, or to use his or her own language.

### Article 31

1. States Parties recognize the right of the child to rest and leisure, to engage in play and recreational activities appropriate to the age of the child and to participate freely in cultural life and the arts.

2. States Parties shall respect and promote the right of the child to participate fully in

ב. לפיתוח יחס כבוד לזכויות האדם ולחירויות היסוד, ולעקרונות הגלומים במגילת האומות המאוחדות;

(ג) לפיתוח יחס כבוד להורי הילד, לזהותו התרבותית, ללשונו וכן לערכיה הלאומיים של הארץ בה מתגורר הילד, לארץ מוצאו ולתרבויות שונות מתרבותו הוא;

(ד) להכנת הילד לחיי אחריות בחברה חופשית ברוח הבנה, שלום, סובלנות, שוויון המינים וידידות בין כל העמים, קבוצות אתניות, לאומיות ודתיות, ואנשים שהם מילידי המקום המקוריים.

(ה) לפתח יחס כבוד לסביבה הטבעית.

2. שום חלק מסעיף זה או מסעיף 28 לא יפורש כעילה לפגוע בחופש יחידים וגופים לכוון ולהנחות מוסדות חינוכיים, בכפוף לעקרונות המפורטים בס"ק 1 לסעיף זה ולדרישות כי החינוך הניתן במוסדות אלה יעמוד באמות מידה מינימליות, כפי שתיקבענה ע"י המדינה.

### סעיף 30

במדינות שבהן קיימים מיעוטים אתניים, דתיים, או לשוניים או אנשים שהם מילידי המקום המקוריים, אין לשלול מילד השייך למיעוט כאמור או שהוא מילידי המקום את הזכות ליהנות מתרבותו, להצהיר על דתו ולקיים את מצוותיה, או להשתמש בשפתו הוא.

### סעיף 31

1. המדינות החברות מכירות בזכותו של ילד למנוח, לשעות פנאי, לעסוק בפעילויות משחק ונופש המתאימות לגילו, ולהשתתף באותן נפשו בחיי התרבות ובאמנויות.

2. מדינות חברות יכבדו ויקדמו את זכותו של הילד להשתתף ללא סייג בחיי תרבות ואמנות וידאגו ליצירת

cultural and artistic life and shall encourage the provision of appropriate and equal opportunities for cultural, artistic, recreational and leisure activity.

### Article 32

1. States Parties recognize the right of the child to be protected from economic exploitation and from performing any work that is likely to be hazardous or to interfere with the child's education, or to be harmful to the child's health or physical, mental, spiritual, moral or social development.

2. States Parties shall take legislative, administrative, social and educational measures to ensure the implementation of the present article. To this end, and having regard to the relevant provisions of other international instruments, States Parties shall in particular:

- (a) Provide for a minimum age or minimum ages for admission to employment;
- (b) Provide for appropriate regulation of the hours and conditions of employment;
- (c) Provide for appropriate penalties or other sanctions to ensure the effective enforcement of the present article.

### Article 33

States Parties shall take all appropriate measures, including legislative, administrative, social and educational measures, to protect children from the illicit use of narcotic drugs and psychotropic substances as defined in the relevant international treaties, and to prevent the use of children in the illicit production and trafficking of such substances.

### Article 34

States Parties undertake to protect the child from all forms of sexual exploitation and sexual abuse. For these purposes, States Parties shall in particular take all appropriate national, bilateral and multilateral measures to prevent:

- (a) The inducement or coercion of a child to engage in any unlawful sexual activity;

הזדמנויות מתאימות ושוות לפעילות תרבותית, אמנותית מנפשת ומבדרת.

### סעיף 32

1. המדינות החברות מכירות בזכות של הילד להיות מוגן מפני ניצול כלכלי ומפני ביצוע עבודה העלולה להיות הרת סכנות או לפגוע בחינוך הילד או להזיק לבריאותו או להתפתחותו הגופנית, הנפשית, הרוחנית, המוסרית או החברתית.

2. המדינות החברות ינקטו צעדים תחיקתיים, מינהליים, חברתיים וחינוכיים להבטחת הגשמתו של סעיף זה. למטרה זו ומתוך התייחסות להוראות מסמכים בינלאומיים אחרים, הנוגעים בדבר, ידאגו המדינות החברות במיוחד:

- א. לקבוע גיל מינימלי או גילים מינימליים להעסקה בעבודה;
- ב. לקבוע תקנות מתאימות בעניין שעות ותנאי העסקה;
- ג. לקבוע עונשים מתאימים או סנקציות אחרות כדי להבטיח אכיפה יעילה של סעיף זה.

### סעיף 33

מדינות חברות ינקטו צעדים מתאימים, לרבות אמצעים תחיקתיים, מינהליים, חברתיים וחינוכיים כדי להגן על ילדים מפני שימוש בלתי חוקי בסמים נרקוטיים וחומרים פסיכותרופיים כמפורט באמנות בינלאומיות הנוגעות לעניין, ולמנוע ניצול ילדים בייצור ובסחר בלתי חוקיים של חומרים כאמור.

### סעיף 34

המדינות החברות מקבלות על עצמן להגן על הילד מפני ניצול מיני ותקיפה מינית לצורותיהם. לצורך זה ינקטו המדינות החברות במיוחד אמצעים מתאימים במישור הלאומי, הדו-צדדי והרב-צדדי על-מנת למנוע:

- א. הדחת ילד או כפייתו לעסוק בפעילות מינית בלתי-חוקית כלשהי;

(b) The exploitative use of children in prostitution or other unlawful sexual practices;

(c) The exploitative use of children in pornographic performances and materials.

### Article 35

States Parties shall take all appropriate national, bilateral and multilateral measures to prevent the abduction of, the sale of or traffic in children for any purpose or in any form.

### Article 36

States Parties shall protect the child against all other forms of exploitation prejudicial to any aspects of the child's welfare.

### Article 37

States Parties shall ensure that:

(a) No child shall be subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Neither capital punishment nor life imprisonment without possibility of release shall be imposed for offences committed by persons below eighteen years of age;

(b) No child shall be deprived of his or her liberty unlawfully or arbitrarily. The arrest, detention or imprisonment of a child shall be in conformity with the law and shall be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time;

(c) Every child deprived of liberty shall be treated with humanity and respect for the inherent dignity of the human person, and in a manner which takes into account the needs of persons of his or her age. In particular, every child deprived of liberty shall be separated from adults unless it is considered in the child's best interest not to do so and shall have the right to maintain contact with his or her family through correspondence and visits, save in exceptional circumstances;

(d) Every child deprived of his or her liberty shall have the right to prompt access to legal and other appropriate assistance, as well as the right to challenge the legality of the

ב. שימוש בילדים לשם ניצול בזנות או בעי-סוק מיני בלתי-חוקי אחר;

ג. שימוש בילדים לשם ניצול בהצגות פורנוגרפיות או בחומר פורנוגרפי.

### סעיף 35

המדינות החברות ינקטו אמצעים מתאימים במישור הלאומי, הדו-צדדי והרב-צדדי, על-מנת למנוע חטיפה, מכירה או סחר של ילדים לכל מטרה או בכל צורה שהיא.

### סעיף 36

המדינות החברות יגנו על הילד מפני כל צורה אחרת של ניצול המהווה פגיעה בתחום מתחומי רווחת הילד.

### סעיף 37

המדינות החברות יבטיחו כי:

א. ילד לא יועמד בפני עינויים או בפני טיפול או עונש אחרים אכזריים, בלתי-אנושיים או משפילים. לא יוטל עונש מוות, אף לא מאסר עולם בלא אפשרות שחרור, עבור עבירות שנעכרו על ידי אנשים שטרם מלאו להם שמונה-עשרה שנים;

ב. לא ישלל החופש מילד שלא כדין או באופן שרירותי. מעצרו, חבישתו או מאסרו של ילד יהיו בהתאם לחוק וישמשו רק כאמצעי אחרון ולפרק זמן מתאים הקצר ביותר;

ג. ילד שהחופש נשלל ממנו ינהגו בו כאנוש-יות ותוך כיבוד אישיותו כבן אדם ובאופן המתחשב בצרכיהם של בני גילו. במיוחד, ילד שהחופש נשלל ממנו יופרד מן המבוגרים, אלא אם כן מצריכה טובת הילד שלא לעשות כן, ותינתן לו הזכות לשמור על קשר עם משפחתו על ידי התכתבות וביקורים, למעט בנסיבות חריגות;

ד. ילד שהחופש נשלל ממנו תהיה הזכות לגישה/מהירה לעזרה משפטית או לעזרה מתאימה אחרת. כן תעמוד לו הזכות לערער על חוקיות שלילת חופשו בפני בית משפט או רשות מוסמכת אחרת,



deprivation of his or her liberty before a court or other competent, independent and impartial authority, and to a prompt decision on any such action.

### Article 38

1. States Parties undertake to respect and to ensure respect for rules of international humanitarian law applicable to them in armed conflicts which are relevant to the child.

2. States Parties shall take all feasible measures to ensure that persons who have not attained the age of fifteen years do not take a direct part in hostilities.

3. States Parties shall refrain from recruiting any person who has not attained the age of fifteen years into their armed forces. In recruiting among those persons who have attained the age of fifteen years but who have not attained the age of eighteen, States Parties shall endeavour to give priority to those who are oldest.

4. In accordance with their obligations under international humanitarian law to protect the civilian population in armed conflicts, States Parties shall take all feasible measures to ensure protection and care of children who are affected by an armed conflict.

### Article 39

States Parties shall take all appropriate measures to promote physical and psychological recovery and social reintegration of a child victim of: any form of neglect, exploitation, or abuse; torture or any other form of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; or armed conflicts. Such recovery and reintegration shall take place in an environment which fosters the health, self-respect and dignity of the child.

### Article 40

1. States Parties recognize the right of every child alleged as, accused of, or recognized as having infringed the penal law to be treated in a manner consistent with the promotion of the child's sense of dignity and worth,

עצמאית וחסרת משוא-פנים, ולקבלת החלטה מהירה בהליך כאמור.

### סעיף 38

1. המדינות החברות מקבלות על עצמן לכבד ולהבטיח כי יכובדו כללים של חוק הומניטרי בינלאומי החלים עליהן במצבים של מאבק מזוין, והנוגעים לילד.

2. המדינות החברות ינקטו בכל צעד אפשרי כדי להבטיח כי אנשים שטרם מלאו להם חמש-עשרה שנים לא יטלו חלק ישיר במעשי איבה.

3. מדינות חברות ימנעו מלגייס אדם שטרם מלאו לו חמש-עשרה שנים לכוחותיהם המזוינים. כבואן לגייס אנשים שמלאו להם חמש-עשרה שנים אך טרם מלאו להם שמונה-עשרה שנים, ישתדלו המדינות החברות לתת קדימות למבוגרים יותר.

4. בהתאם למחויבותן על-פי החוק ההומניטרי הבינלאומי להגן על אוכלוסיה אזרחית במהלך מאבקים מזוינים, ינקטו המדינות החברות כל צעד אפשרי כדי להבטיח הגנה וטיפול לילדים הנפגעים על ידי מאבק מזוין.

### סעיף 39

מדינות חברות ינקטו בכל האמצעים הנאותים כדי להבטיח שיקום גופני ופסיכולוגי ושילוב מחדש בחברה לילד שרוי במצוקה, בשל כל צורה של הזנחה, ניצול, או התעללות, עינויים או צורות אחרות של יחס או ענישה אכזריים, בלתי-אנושיים, או משפילים, או מאבקים מזוינים. שיקום ושילוב מחדש כאמור ייעשו בסביבה המטפחת את בריאות הילד וכבודו העצמי.

### סעיף 40

1. המדינות החברות מכירות בזכותו של ילד אשר נטען כי הפר את דיני העונשין, או הואשם בהפרתם או נקבע כי הפר אותם, להיות מטופל באופן המתיישב עם תחושת כבודו של הילד וערכו העצמי, המחזק את הכבוד שהוא רוכש לזכויות האדם ולחירויות הבסיסיות של

which reinforces the child's respect for the human rights and fundamental freedoms of others and which takes into account the child's age and the desirability of promoting the child's reintegration and the child's assuming a constructive role in society.

2. To this end, and having regard to the relevant provisions of international instruments, States Parties shall, in particular, ensure that:

(a) No child shall be alleged as, be accused of, or recognized as having infringed the penal law by reason of acts or omissions that were not prohibited by national or international law at the time they were committed;

(b) Every child alleged as or accused of having infringed the penal law has at least the following guarantees:

- (i) To be presumed innocent until proven guilty according to law;
- (ii) To be informed promptly and directly of the charges against him or her, and, if appropriate, through his or her parents or legal guardians, and to have legal or other appropriate assistance in the preparation and presentation of his or her defence;
- (iii) To have the matter determined without delay by a competent, independent and impartial authority or judicial body in a fair hearing according to law, in the presence of legal or other appropriate assistance and, unless it is considered not to be in the best interest of the child, in particular, taking into account his or her age or situation, his or her parents or legal guardians;
- (iv) Not to be compelled to give testimony or to confess guilt; to examine or have examined adverse witnesses and to obtain the participation and examination of witnesses on his or her behalf under conditions of equality;
- (v) If considered to have infringed the penal law, to have this decision and

אחרים, תוך התחשבות בגיל הילד ובחיוניות שילובו בחברה ומילוי תפקיד יצירתי בה.

2. למטרה זו, ותוך התחשבות בהוראות המסמכים הבינלאומיים הנוגעים בדבר, יבטיחו המדינות החברות במיוחד כי:

א. לא תועלה טענה או אשמה כנגד ילד, או קביעה כי הפר את דיני העונשין בעת מעשה או מחדל שלא היו אסורים ע"י חוק לאומי או בינלאומי בעת עשייתם.

ב. ילד אשר נטען כי הפר את דיני העונשין או הואשם בהפרתם, יהיו לו לפחות הערבויות הבאות:

I. להיות בחזקת זכאי, כל עוד לא הוכחה אשמתו על-פי דין;

II. לקבל ללא דיחוי ובמישרין מידע על האשמות נגדו, ומקום שמתאים, באמצעות הוריו או אפוטרופסיו החוקיים, ולקבל סיוע משפטי או אחר, לפי הצורך, בהכנת הגנתו והצגתה;

III. שהעניין יוכרע ללא דיחוי ע"י רשות מוסמכת, או גוף שיפוטי, בלתי-תלויים וחסרי משוא פנים, בשימוע הוגן על-פי דין, בסיוע מתאים, משפטי או אחר, ובמיוחד תוך התחשבות בגילו ובמצבו, בנוכחות הוריו או אפוטרופסיו החוקיים, אלא אם כן ייחשב הדבר שלא לטובתו של הילד;

IV. שלא להיאלץ לתת עדות או להודות באשמה; לחקור, או לדרוש כי יחקרו, עדים עוינים, ולהשיג את השתתפותם וחקירתם של עדים מטעמו בתנאי שוויון;

V. הסתבר כי הפר את דיני העונשין, להביא לעיון מחדש בהחלטה זו ובאמצעים הנקוטים

any measures imposed in consequence thereof reviewed by a higher competent, independent and impartial authority or judicial body according to law;

- (vi) To have the free assistance of an interpreter if the child cannot understand or speak the language used;
- (vii) To have his or her privacy fully respected at all stages of the proceedings.

3. States Parties shall seek to promote the establishment of laws, procedures, authorities and institutions specifically applicable to children alleged as, accused of, or recognized as having infringed the penal law, and, in particular:

(a) The establishment of a minimum age below which children shall be presumed not to have the capacity to infringe the penal law;

(b) Whenever appropriate and desirable, measures for dealing with such children without resorting to judicial proceedings, providing that human rights and legal safeguards are fully respected.

4. A variety of dispositions, such as care, guidance and supervision orders; counselling; probation; foster care; education and vocational training programmes and other alternatives to institutional care shall be available to ensure that children are dealt with in a manner appropriate to their well-being and proportionate both their circumstances and the offence.

#### Article 41

Nothing in the present Convention shall affect any provisions which are more conducive to the realization of the rights of the child and which may be contained in:

- (a) The law of a State Party; or
- (b) International law in force for that State.

בעקבותיה ע"י רשות מוסמכת או גוף שיפוטי בלתי תלויים וחסרי משוא-פנים, על-פי דין;

VI. מקום שאין ביכולתו של הילד להבין או לדבר בשפה בה משתמשים, להסתייע במתורגמן חינם אין כסף;

VII. בכל שלבי ההליכים, תכובד פרטיות הילד במלואה.

3. המדינות החברות ישאפו לקדם קביעת חוקים, נהלים, רשויות ומוסדות הנועדים במיוחד לילדים אשר נטען כי הפרו את דיני העונשין, או הואשמו בהפרתם, או נקבע כי הפרו אותם, ובפרט:

א. קביעת גיל מזערי שמתחתיו יוחזקו ילדים כחסרי יכולת להפר את דיני העונשין;

ב. מקום שרצוי ומתאים, אמצעים לטיפול בילדים כאמור מבלי להיזקק להליכים שיפוטיים, ובלבד שזכויות האדם ואמצעי הגנה משפטיים יכובדו במלואם.

4. מגוון סידורים, כגון טיפול, צוי הכוונה והשגחה, ייעוץ, מבחן, טיפול אומן, חינוך ותוכניות הכשרה מקצועיות וחלופות אחרות לטיפול מוסדי יהיו זמינים על-מנת להבטיח כי ילדים יטופלו באופן העולה בקנה אחד עם רוחחתם ושהוא יחסי הן למצבם והן לעבירה שנעברה.

#### סעיף 41

אין באמנה זו כדי לפגוע בהוראות העשויות להיות יותר יעילות למימוש זכויות הילד, ואשר יכולות להיכלל:

- א. בחוק מחוקי מדינה חברה; או
- ב. במשפט הבינלאומי כפי שהוא בתוקף באר-תה מדינה.

PART II  
Article 42

States Parties undertake to make the principles and provisions of the Convention widely known, by appropriate and active means, to adults and children alike.

Article 43

1. For the purpose of examining the progress made by States Parties in achieving the realization of the obligations undertaken in the present Convention, there shall be established a Committee on the Rights of the Child, which shall carry out the functions hereinafter provided.

2. The Committee shall consist of ten experts of high moral standing and recognized competence in the field covered by this Convention. The members of the Committee shall be elected by States Parties from among their nationals and shall serve in their personal capacity, consideration being given to equitable geographical distribution, as well as to the principal legal systems.

3. The members of the Committee shall be elected by secret ballot from a list of persons nominated by States Parties. Each State Party may nominate one person from among its own nationals.

4. The initial election to the Committee shall be held no later than six months after the date of the entry into force of the present Convention and thereafter every second year. At least four months before the date of each election, the Secretary-General of the United Nations shall address a letter to States Parties inviting them to submit their nominations within two months. The Secretary-General shall subsequently prepare a list in alphabetical order of all persons thus nominated, indicating States Parties which have nominated them, and shall submit it to the States Parties to the present Convention.

5. The elections shall be held at meetings of States Parties convened by the Secretary-General at United Nations Headquarters. At those meetings, for which two thirds of States

חלק II  
סעיף 42

מדינות חברות מקבלות על עצמן להביא את עקרונות אמנה זו והוראותיה לידיעת הציבור הרחב, באמצעים מתאימים ויעילים, למבוגרים וילדים כאחד.

סעיף 43

1. על-מנת לבחון את התקדמות המדינות החברות במילוי ההתחייבויות המפורטות באמנה זו תוקם ועדה לזכויות הילד שתמלא את התפקידים המפורטים להלן.

2. הוועדה תורכב מעשרה מומחים בעלי מעמד מוסרי גבוה ומיומנות מוכרת בתחום המכוסה ע"י אמנה זו. חברי הוועדה ייבחרו ע"י המדינות החברות מקרב אזרחיהן וישותפו על בסיס כישוריהם האישיים, תוך התחשבות בהתפלגות גיאוגרפית הוגנת, ובשיטות המשפטיות העיקריות.

3. חברי הוועדה ייבחרו בהצבעה חשאית, מתוך רשימת מועמדים מוצעים ע"י המדינות החברות. כל מדינה תוכל להציע מועמד אחד מקרב אזרחיה.

4. הבחירות הראשונות לוועדה יתקיימו לא יאוחר מששה חודשים אחרי כניסת אמנה זו לתוקף ולאחר מכן אחת לשנתיים. לפחות ארבעה חודשים לפני מועד הבחירות, ישלח המזכיר הכללי של האו"ם למדינות החברות מכתב המזמין אותן להגיש את מועמדיהן בתוך חודשיים. לאחר מכן יערוך המזכיר הכללי רשימה אלפביתית של המועמדים, תוך ציון המדינות המציעות אותם, ויגיש אותה למדינות שהן חברות באמנה זו.

5. הבחירות יתקיימו בכינוסי המדינות החברות המזומנות ע"י המזכיר הכללי של האומות המאוחדות. בכינוסים אלה, בהם שני שלישים מהמדינות החברות יהיו מניין חוקי, האנשים שייבחרו לוועדה יהיו אלה



Parties shall constitute a quorum, the persons elected to the Committee shall be those who obtain the largest number of votes and an absolute majority of the votes of the representatives of States Parties present and voting.

6. The members of the Committee shall be elected for a term of four years. They shall be eligible for re-election if renominated. The term of five of the members elected at the first election shall expire at the end of two years; immediately after the first election, the names of these five members shall be chosen by lot by the Chairman of the meeting.

7. If a member of the Committee dies or resigns or declares that for any other cause he or she can no longer perform the duties of the Committee, the State Party which nominated the member shall appoint another expert from among its nationals to serve for the remainder of the term, subject to the approval of the Committee.

8. The Committee shall establish its own rules of procedure.

9. The Committee shall elect its officers for a period of two years.

10. The meetings of the Committee shall normally be held at United Nations Headquarters or at any other convenient place as determined by the Committee. The Committee shall normally meet annually. The duration of the meetings of the Committee shall be determined, and reviewed, if necessary, by a meeting of the State Parties to the present Convention, subject to the approval of the General Assembly.

11. The Secretary-General of the United Nations shall provide the necessary staff and facilities for the effective performance of the functions of the Committee under the present Convention.

12. With the approval of the General Assembly, the members of the Committee established under the present Convention shall receive emoluments from United Nations resources on such terms and conditions as the Assembly may decide.

המקבלים את מספר הקולות הגדול ביותר ורוב מוחלט של קולות נציגי המדינות החברות הנוכחים והמצביעים.

6. חברי הוועדה ייבחרו לתקופה של ארבע שנים. הם יוכלו לשוב ולהיבחר אם תוגש מועמדותם שנית. כהונת חמישה מבין חברי הוועדה שנבחרו בבחירות הראשונות תסתיים בתום שנתיים. שמותיהם של חמישה חברים אלה ייבחרו על-פי גורל מיד לאחר הבחירות הראשונות ע"י יושב ראש הכינוס.

7. נפטר חבר הוועדה או מתפטר, או מצהיר כי מסיבה כלשהי אין הוא יכול כבר למלא את תפקידי הוועדה, תמנה המדינה החברה שהציעה אותו מומחה אחר מבין אזרחיה לשרת במשך יתרת תקופת הכהונה, בכפוף לאישור הוועדה.

8. הוועדה תקבע לעצמה כללי נוהל.

9. הוועדה תבחר את עובדיה לתקופה של שנתיים.

10. ישיבות הוועדה יתקיימו כרגיל במרכז האומות המאוחדות או במקום מתאים אחר כפי שתקבע הוועדה. הוועדה תיתכנס כרגיל אחת לשנה. משך ישיבות הוועדה ייקבע וייבחן מחדש, אם צריך, בכינוס המדינות החברות באמנה זו, בכפוף לאישור העצרת הכללית.

11. המזכיר הכללי של האומות המאוחדות ידאג לספק את הסגל ואת המתקנים הדרושים לביצוען היעיל של משימות הוועדה במסגרת אמנה זו.

12. באישור העצרת הכללית יקבלו חברי הוועדה המוקמת, במסגרת אמנה זו, גמול ממקורות האומות המאוחדות, לפי תנאים שתקבע העצרת הכללית.

## Article 44

1. States Parties undertake to submit to the Committee, through the Secretary-General of the United Nations, reports on the measures they have adopted which give to the rights recognized herein and on the progress made on the enjoyment of those rights:

(a) Within two years of the entry into force of the Convention for the State Party concerned;

(b) Thereafter every five years.

2. Report made under the present article shall indicate factors and difficulties, if any, affecting the degree of fulfilment of the obligations under the present Convention. Reports shall also contain sufficient information to provide the Committee with a comprehensive understanding of the implementation of the Convention in the country concerned.

3. A State Party which has submitted a comprehensive initial report to the Committee need not, in its subsequent reports submitted in accordance with paragraph 1(b) of the present article, repeat basic information previously provided.

4. The Committee may request from States Parties further information relevant to the implementation of the Convention.

5. The Committee shall submit to the General Assembly, through the Economic and Social Council, every two years, reports on its activities.

6. States Parties shall make their reports widely available to the public in their own countries.

## Article 45

In order to foster the effective implementation of the Convention and to encourage international co-operation in the field covered by the Convention:

(a) The specialized agencies, the United Nations Children's Fund, and other United Nations organs shall be entitled to be represented at the consideration of the implementa-

## סעיף 44

1. המדינות החברות מקבלות על עצמן להגיש לוועדה, באמצעות המזכיר הכללי של האומות המאוחדות, דו"חות על האמצעים שנקטו כדי לתת תוקף לזכויות המוכרות בזה ועל ההתקדמות שהושגה במימוש זכויות אלה:

א. בתוך שנתיים ממועד כניסת האמנה לתוקף עבור המדינה החברה הנוגעת לענין;

ב. לאחר מכן אחת לחמש שנים.

2. דוחות המוגשות על-פי סעיף זה יציינו, מקום שיש, גורמים וקשיים, המשפיעים על מידת יישום ההתחייבויות על פי אמנה זו. כמו-כן יכילו הדו"חות מידע מספיק כדי לאפשר לוועדה הבנה מקיפה בדבר יישום האמנה בארץ הנוגעת לענין.

3. מדינה חברה שהגישה דו"ח ראשוני מפורט לוועדה, אינה מחוייבת לחזור על מידע בסיסי שכבר סופק בדו"חותיהם הבאים, המוגשים בהתאם לס"ק 1(ב).

4. הוועדה רשאית לבקש ממדינות חברות מידע נוסף בנוגע ליישום האמנה.

5. הוועדה תגיש אחת לשנתיים לעצרת הכללית באמצעות המועצה הכלכלית והחברתית, דוחות על פעולותיה.

6. המדינות החברות ידאגו להפיץ את דו"חותיהן בקרב הציבור הרחב בארצותיהן.

## סעיף 45

על-מנת לקדם את יישומה המלא של אמנה זו לעודד שיתוף-פעולה בינלאומי בתחומים המכוסים על-ידיה:

א. הסוכנויות המיוחדות, קרן האומות המאוחדות למען הילד, וגופים אחרים של האומות המאוחדות זכאים להיות מיוצגים בדיונים על ביצוע אותן הוראות של אמנה זו הנוגעות לתחומים שעליהם מופקדים גופים

tion of such provisions of the present Convention as fall within the scope of their mandate. The Committee may invite the specialized agencies, the United Nations Children's Fund and other competent bodies as it may consider appropriate to provide expert advice on the implementation of the Convention in areas falling within the scope of their respective mandates. The Committee may invite the specialized agencies, the United Nations Children's Fund, and other United Nations organs to submit reports on the implementation of the Convention in areas falling within the scope of their activities;

(b) The Committee shall transmit, as it may consider appropriate, to the specialized agencies, the United Nations Children's Fund and other competent bodies, any reports from States Parties that contain a request, or indicate a need, for technical advice or assistance, along with the Committee's observations and suggestions, if any, on these requests or indications;

(c) The Committee may recommend to the General Assembly to request the Secretary-General to undertake on its behalf studies on specific issues relating to the rights of the child;

(d) The Committee may make suggestions and general recommendations based on information received pursuant to articles 44 and 45 of the present Convention. Such suggestions and general recommendations shall be transmitted to any State Party concerned and reported to the General Assembly, together with comments, if any, from States Parties.

**PART III**  
**Article 46**

The present Convention shall be open for signature by all States.

**Article 47**

The present Convention is subject to ratification. Instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

וסוכנויות כאמור. הוועדה רשאית להזמין את הסוכנויות המיוחדות, את קרן האומות המאוחדות למען הילד וגופים מוסמכים אחרים כראות עיניה על-מנת לספק חוות-דעת מקצועית בדבר יישום האמנה בתחומים שבטיפולם הספציפי. הוועדה רשאית להזמין את הסוכנויות המיוחדות, את קרן האומות המאוחדות למען הילד וגופי או"מ אחרים להגיש דו"חות על יישומה של האמנה בתחומים החלים בתחום פעילותם.

ב. הוועדה תעביר לסוכנויות המיוחדות, לקרן האומות המאוחדות למען הילד לגופים מוסמכים אחרים, על-פי שיקוליה, דו"חות ממדינות חברות המכילים בקשה ליעוץ טכני או סיוע, או הבעת צורך בשכאלה, בצרוף הערות הוועדה והצעותיה, מקום שיש, על-אודות פניות כאמור;

ג. הוועדה רשאית להמליץ בפני העצרת הכללית לבקש מהמזכיר הכללי לערוך מטעמה מחקרים בנושאים ספציפיים הקשורים בזכויות הילד;

ד. הוועדה רשאית להציע הצעות ולהמליץ המלצות כלליות מבוססות על מידע שנתקבל בעקבות סעיפים 44 ו-45 לאמנה זו. הצעות והמלצות כאמור יועברו למדינות חברות הנוגעות בדבר, וידווח עליהם לעצרת הכללית, בצרוף הערות, אם ישנן כאלה, ממדינות חברות.

**חלק III**  
**סעיף 46**

אמנה זו פתוחה לחתימה בפני כל המדינות.

**סעיף 47**

אמנה זו כפופה לאשרור. מסמכי האשרור יופקדו בידי המזכיר הכללי של האומות המאוחדות.

**Article 48**

The present Convention shall remain open for accession by any State. The instruments of accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

**Article 49**

1. The present Convention shall enter into force on the thirtieth day following the date of deposit with the Secretary-General of the United Nations of the twentieth instrument of ratification of accession.

2. For each State ratifying or acceding to the Convention after the deposit of the twentieth instrument of ratification or accession, the Convention shall enter into force on the thirtieth day after the deposit by such State of its instrument of ratification or accession.

**Article 50**

1. Any State Party may propose an amendment and file it with the Secretary-General shall thereupon communicate the proposed amendment to States Parties, with a request that they indicate whether they favour a conference of States Parties for the purpose of considering and voting upon the proposals. In the event that, within four months from the date of such communication, at least one third of the States Parties favour such a conference, the Secretary-General shall convene the conference under the auspices of the United Nations. Any amendment adopted by a majority of States Parties present and voting at the conference shall be submitted to the General Assembly for approval.

2. An amendment adopted in accordance with paragraph 1 of the present article shall enter into force when it has been approved by the General Assembly of the United Nations and accepted by a two-thirds majority of States Parties.

3. When an amendment enters into force, it shall be binding on those States Parties which have accepted it, other States Parties still being bound by the provisions of the present Convention and any earlier amendments which they have accepted.

**סעיף 48**

אמנה זו תישאר פתוחה להצטרפות ע"י כל מדינה. מסמכי ההצטרפות יופקדו בידי המזכיר הכללי של האומות המאוחדות.

**סעיף 49**

1. אמנה זו תיכנס לתוקף ביום השלושים לאחר תאריך הפקדתו בידי המזכיר הכללי של האומות המאוחדות של מסמך האשרור או ההצטרפות העשרים.

2. לגבי מדינה המאשררת את האמנה או המצטרפת אליה לאחר הפקדת מסמך האשרור או ההצטרפות העשרים, תיכנס האמנה לתוקף ביום השלושים לאחר הפקדת מסמך האשרור ההצטרפות ע"י המדינה האמורה.

**סעיף 50**

1. מדינה חברה רשאית להציע תיקון ולהגישו למזכיר הכללי של האומות המאוחדות. המזכיר הכללי יעביר את התיקון המוצע למדינות החברות בצירוף בקשה לציין אם הן בעד ועידת המדינות החברות לשם דיון בהצעות והצבעה עליהן. למקרה שבתוך ארבעה חודשים ממועד ההודעה הנ"ל יתמכו לפחות שליש מן המדינות החברות בוועידה כאמור, יזמן המזכיר הכללי את הוועידה בחסות האו"ם. תיקון שאומץ על-ידי שליש מן המדינות החברות הנוכחות ומצביעות בוועידה יוגש לאישור העצרת הכללית.

2. תיקון שאומץ על-פי ס"ק 1 לסעיף זה ייכנס לתוקף עם אישורו ע"י העצרת הכללית של האומות המאוחדות וקבלתו ע"י רוב של שני שלישים מן המדינות החברות.

3. תיקון שנכנס לתוקף יחייב את אותן המדינות החברות שקיבלו אותו, כשמדינות חברות אחרות ישארו מחוייבות למלא אחרי הוראות אמנה זו וכן כל תיקון אחר שקיבלו בעבר.



**Article 51**

1. The Secretary-General of the United Nations shall receive and circulate to all State the text of reservations made by States at the time of ratification or accession.

2. A reservation incompatible with the object and purpose of the present Convention shall not be permitted.

3. Reservations may be withdrawn at any time by notification to that effect addressed to the Secretary-General of the United Nations, who shall then inform all States. Such notification shall take effect on the date on which it is received by the Secretary-General.

**Article 52**

A State Party may denounce the present Convention by written notification to the Secretary-General of the United Nations. Denunciation becomes effective one year after the date of receipt of the notification by the Secretary-General.

**Article 53**

The Secretary-General of the United Nations is designated as the depositary of the present Convention.

**Article 54**

The original of the present Convention, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

**In witness thereof** the undersigned plenipotentiaries, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed the present Convention.

**סעיף 51**

1. המזכיר הכללי של האומות המאוחדות יקבל ויפיץ בכל המדינות את נוסח ההסתייגויות שנעשו ע"י מדינות בעת האשרור או ההצטרפות.

2. לא תותר הסתייגות הנוגדת את יעדה ומטרתה של אמנה זו.

3. ניתן לבטל הסתייגויות בכל עת ע"י הודעה על כך למזכיר הכללי של האומות המאוחדות אשר יודיע על כך לכל המדינות. הודעה כאמור תיכנס לתוקף בתאריך קבלתה ע"י המזכיר הכללי.

**סעיף 52**

מדינה חברה רשאית להסתלק מאמנה זו ע"י הודעה בכתב למזכיר הכללי של האומות המאוחדות. הסתלקות כאמור תיכנס לתוקף שנה אחת לאחר תאריך קבלתה על-ידי המזכיר הכללי של האומות המאוחדות.

**סעיף 53**

המזכיר הכללי של האומות המאוחדות נקבע להיות הנפקד של אמנה זו.

**סעיף 54**

המקור של אמנה זו אשר נוסחיו הערבי, הסיני, האנגלי, הצרפתי, הרוסי והספרדי מהימנים במידה שווה יופקד בידי המזכיר הכללי של האומות המאוחדות.

ולראיה חתמו החתומים מטה, שהוסמכו כדין על-ידי ממשלותיהם, על אמנה זו.

وإذ تشير إلى أن الأمم المتحدة قد أعلنت في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أن لطفولة الحق في رعاية ومساعدة خاصتين،

واقضائها فضلاً عن الأسرة، باعتبارها الوحدة الأساسية للمجتمع والبيئة الطبيعية لنمو ورفاهية جميع أفرادها وبخاصة الأطفال، ينبغي أن تولي الحماية والمساعدة اللازمين لتمكين من الاضطلاع الكامل بمسؤولياتها داخل المجتمع،

وإذ تقر بأن الطفل، كي تتعرض شخصيته تزعزعاً كاملاً ومتناسخاً، ينبغي أن ينشأ في بيئة عائلية في جو من السعادة والمحبة والتفاهم،

وإذ ترى أنه ينبغي إعداد الطفل إعداداً كاملاً ليحيا حياة فردية في المجتمع وترتيبه بروح العدل العليا المعلنة في ميثاق الأمم المتحدة، وخصوصاً بروح السلم والكرامة والتسامح والحرية والمساواة والإخاء،

وإذ تضع في اعتبارها أن الحاجة إلى توفير رعاية خاصة للطفل قد ذكرت في إعلان جنيف لحقوق الطفل لعام ١٩٢٤ وفي إعلان حقوق الطفل الذي اعتمده الجمعية العامة في ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٥٩ والمعترف به في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ولا سيما في المادتين ٢٢ و ٢٤) وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (ولا سيما في المادة ١٠) وفي النظم الأساسية والصكوك ذات الصلة للوكالات المتخصصة والمنظمات الدولية المعنية بخير الطفل،

وإذ تضع في اعتبارها أن الطفل، بسبب عدم نضجه البدني والعقلي، يحتاج إلى إجراءات وقاية ورعاية خاصة، بما في ذلك حماية

## المرقات

### المرفق الأول

#### اتفاقية حقوق الطفل<sup>(١)</sup>

##### الدباجة

إن الدول الأطراف في الاتفاقية،

إذ ترى أنه وفقاً للمبادئ المعلنة في ميثاق الأمم المتحدة، يشكل الاعتراف بالكرامة المتأصلة لجميع أعضاء الأسرة البشرية وبحقوقهم المتساوية وغير القابلة للتصرف، أساس الحرية والعدالة والسلم في العالم،

وإذ تضع في اعتبارها أن شعوب الأمم المتحدة قد أكدت من جديد في الميثاق إيمانها بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره، وعتدت العزم على أن تدفع بالرقي الاجتماعي قدماً وترفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح،

وإذ تعرب أن الأمم المتحدة قد أعلنت، في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان، أن لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات الواردة في تلك الصكوك، دون أي نوع من أنواع التمييز كالتمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو المولد أو أي وضع آخر، واتفقت على ذلك،

(١) اعتمدها الجمعية العامة بقرارها ٢٥/٤٤ المؤرخ ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩، وبدأ نفاذها في ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠ بموجب المادة ٤٩.

المادة ٢

١- تحترم الدول الأطراف الحقوق الموضحة في هذه الاتفاقية وتضمنها لكل طفل يخضع لولايتها دون أي نوع من أنواع التمييز. بغض النظر عن عنصر الطفل أو والديه أو الوصي القانوني عليه أو لوثهم أو جنسهم أو لغتهم أو دينهم أو رأيهم السياسي أو غيره أو أصلهم القومي أو الإثني أو الاجتماعي، أو ثروتهم، أو عجزهم، أو مولدهم، أو أي وضع آخر.

٢- تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة لتكفل للطفل الحماية من جميع أشكال التمييز أو العقاب القائمة على أساس مركز والدي الطفل أو الأوصياء القانونيين عليه أو أعضاء الأسرة، أو إنشبتهم أو آرائهم المعبر عنها أو معتقداتهم.

المادة ٣

١- في جميع الإجراءات التي تتعلق بالأطفال، سواء قامت بها مؤسسات الرعاية الاجتماعية العامة أو الخاصة، أو المحاكم أو السلطات الإدارية أو الهيئات التشريعية، يولى الاعتبار الأول لمصالح الطفل النضلي.

٢- تتعهد الدول الأطراف بأن تضمن للطفل الحماية والرعاية اللازمين لرفاهه، مراعية حقوق وواجبات والديه أو أوصيائه أو غيرهم من الأفراد المسؤولين قانوناً عنه، وتتخذ، تحقياً لهذا الغرض، جميع التدابير التشريعية والإدارية الملائمة.

٣- تكفل الدول الأطراف أن تتخذ المؤسسات والإدارات والمرافق المسؤولة عن رعاية أو حماية الأطفال بالمعايير التي وضعتها

قانونية مناسبة، قبل الولادة وبعدها"، وذلك كما جاء في إعلان حقوق الطفل.

وإذ تشير إلى أحكام الإعلان المتعلق بالبيدات الاجتماعية والتانونية المتعلقة بحماية الأطفال ورعايتهم، مع الاهتمام الخاص بالحضانة والتبني على الصعيدين الوطني والدولي؛ وإلى قواعد الأمم المتحدة الدنيا النموذجية لإدارة شؤون قضاء الأحداث (قواعد بكين)؛ والإعلان بشأن حماية النساء والأطفال أثناء الطوارئ والمنازعات المسلحة.

وإذ تصم بأن ثمة، في جميع بلدان العالم، أطفالاً يعيشون في ظروف صعبة للغاية، وبأن هؤلاء الأطفال يحتاجون إلى مراعاة خاصة، وإذ تأخذ في الاعتبار الواجب أمية تتزايد كل شعب وقيمه التنافية لحماية الطفل وترعرعه ترعراً متناسلاً.

وإذ تدرك أمية التعاون الدولي لتحسين ظروف معيشة الأطفال في كل بلد، ولا سيما في البلدان النامية،  
وقد اتفقت على ما يلي:

الجزء الأول

المادة ١

لأغراض هذه الاتفاقية، يعني الطفل كل إنسان لم يتجاوز الثامنة عشرة، ما لم يبلغ سن الرشد قبل ذلك بموجب القانون المنطبق عليه.

## المادة ٧

١- يسجل الطفل بعد لادته فوراً ويكون له الحق منذ ولادته في اسم والحق في اكتساب جنسية، ويكون له قدر الإمكان، الحق في معرفة والديه وتلقي رعايتهما.

٢- تكفل الدول الأطراف أعمال هذه الحقوق وفقاً لتدابيرها الوطني والتزاماتها بموجب الصكوك الدولية المتصلة بهذا الميدان، ولا سيما حيثما يعتبر الطفل عديم الجنسية في حال عدم القيام بذلك.

## المادة ٨

١- تتعهد الدول الأطراف باحترام حق الطفل في الحفاظ على هويته بما في ذلك جنسيته، واسمه، وصلاته العائلية، على النحو الذي يقره القانون، وذلك دون تدخل غير شرعي.

٢- إذا حرم أي طفل بطريقة غير شرعية من بعض أو كل عناصر هويته، تقدم الدول الأطراف المساعدة والحماية المناسبتين من أجل الإسراع بإعادة إثبات هويته.

## المادة ٩

١- تضمن الدول الأطراف عدم فصل الطفل عن والديه على كره منهما، إلا عندما تقرر السلطات المختصة، رهناً بإجراء إعادة نظر قضائية، ووفقاً للقوانين والإجراءات المعمول بها. أن هذا الفصل ضروري لصون مصالح الطفل الفضلى. وقد يلزم مثل هذا القرار في حالة معينة مثل حالة إساءة الوالدين معاملة الطفل أو إهمالهما له، أو عندما يعيش الوالدان منفصلين ويتعين اتخاذ قرار بشأن محل إقامة الطفل.

٢١

21

السلطات المختصة، ولا سيما في مجالي السلامة والصحة وفي عدد موظفيها وصلاحياتهم للعمل، وكذلك من ناحية كفاءة الإشراف.

## المادة ٤

تتخذ الدول الأطراف كل التدابير التشريعية والإدارية وغيرها من التدابير اللازمة لإعمال الحقوق المعترف بها في هذه الاتفاقية. وفيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تتخذ الدول الأطراف هذه التدابير إلى أقصى حدود مواردها المتاحة، وحيثما يلزم، في إطار التعاون الدولي.

## المادة ٥

تحتزم الدول الأطراف مسؤوليات وحقوق وواجبات الوالدين أو، عند الاقتضاء، أعضاء الأسرة الموسعة أو الجماعة حسبما ينص عليه العرف المحلي، أو الأوصياء أو غيرهم من الأشخاص المسؤولين قانوناً عن الطفل، في أن يوفروا بطريقة تتفق مع قدرات الطفل المتطورة، التوجيه والإرشاد الملائمين عند ممارسة الطفل الحقوق المعترف بها في هذه الاتفاقية.

## المادة ٦

١- تعترف الدول الأطراف بأن لكل طفل حقاً أصيلاً في الحياة.

٢- تكفل الدول الأطراف إلى أقصى حد ممكن بناء الطفل

ونموه.

20

٢٠

2- للطفل الذي يقيم والداه في دولتين مختلفتين الحق في الاحتفاظ بصورة منتظمة بعلاقات شخصية واتصالات مباشرة بكل والديه، إلا في ظروف استثنائية. وتحقيقاً لهذه الغاية ووفقاً للاتزام الدول الأطراف بموجب العترة 1 من المادة 9، تحترم الدول الأطراف حق الطفل ووالديه في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلدهم هم، وفي دخول بلدهم، ولا يخضع الحق في مغادرة أي بلد إلا للتقيود التي ينص عليها القانون والتي تكون ضرورية لحماية الأمن الوطني، أو النظام العام، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحرياتهم وتكون متفقة مع الحقوق الأخرى المعترف بها في هذه الاتفاقية.

#### المادة 11

1- تتخذ الدول الأطراف تدابير لمكافحة نقل الاطفال الى الخارج وعدم عودتهم بصورة غير مشروعة.

2- وتحقيقاً لهذا الغرض، تشجع الدول الأطراف عقد اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف أو الانضمام الى اتفاقات قائمة.

#### المادة 12

1- تكفل الدول الأطراف في هذه الاتفاقية للطفل الفادر على تكوين آرائه الخاصة حق التعبير عن تلك الآراء بحرية في جميع المسائل التي تمس الطفل، وتولي آراء الطفل الاعتبار الواجب وفقاً لسن الطفل ونضجه.

2- ولهذا الغرض، تتاح للطفل، بوجه خاص، فرصة الاستماع إليه في أي إجراءات قضائية وإدارية تمس الطفل، إما مباشرة، أو من خلال ممثل أو هيئة ملائمة، بطريقة تتفق مع القواعد الإجرائية للقانون الوطني.

3- في أية دعاوى تنام عملاً بالعترة 1 من هذه المادة، نتاح لجميع الأطراف المعنية الفرصة للاشتراك في الدعوى والإفصاح عن وجهات نظرها.

3- تحترم الدول الأطراف حق الطفل المنفصل عن والديه أو عن أحدهما في الاحتفاظ بصورة منتظمة بعلاقات شخصية واتصالات مباشرة بكل والديه، إلا إذا تعارض ذلك مع مصالح الطفل المفضل.

4- في الحالات التي ينشأ فيها هذا الفصل عن أي إجراء اتخذته دولة من الدول الأطراف، مثل تعريض أحد الوالدين أو كليهما أو الطفل للاحتجاز أو الحبس أو الترحيل أو الوفاة (بما في ذلك الوفاة التي تحدث لأي سبب أثناء احتجاز الدولة للشخص)، تقدم تلك الدولة الطرف عند الطلب، للوالدين أو الطفل، أو عند الاقتضاء، لعضو آخر من الأسرة، المعلومات الأساسية الخاصة بمحل وجود عضو الأسرة الغائب (أو أعضاء الأسرة الغائبين) إلا إذا كان تقدم هذه المعلومات ليس لمصالح الطفل. وتضمن الدول الأطراف كذلك أن لا تترتب على تقديم مثل هذا الطلب، في حد ذاته، أي نتائج ضارة للشخص المعني (أو الأشخاص المعنيين).

#### المادة 10

1- وفقاً للاتزام الواقع على الدول الأطراف بموجب العترة 1 من المادة 9، تنظر الدول الأطراف في الطلبات التي يقدمها الطفل أو والداه لدخول دولة طرف أو مغادرتها بقصد جمع شمل الأسرة، بطريقة إيجابية وإنسانية وسريعة. وتكفل الدول الأطراف كذلك ألا تترتب على تقديم طلب من هذا القبيل نتائج ضارة على مقدمي الطلب وعلى أفراد أسرهم.

## المادة ١٥

١- تعترف الدول الأطراف بحقوق الطفل في حرية تكوين الجمعيات وفي حرية الاجتماع السلمي.

٢- لا يجوز تقييد ممارسة هذه الحقوق بأية قيود غير القيود المفروضة طبيعياً للتعاون والتي تقتضيها الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام، أو لحماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو لحماية حقوق الغير وحررياتهم.

## المادة ١٦

١- لا يجوز أن يجري أي تعرض تعسفي أو غير قانوني للطفل في حياته الخاصة أو أسرته أو منزله أو مراسلاته، ولا أي مساس غير قانوني بشرفه أو سمعته.

٢- للطفل حق في أن يحميه القانون من مثل هذا التعرض أو المساس.

## المادة ١٧

تعترف الدول الأطراف بالوظيفة الهامة التي تؤديها وسائل الإعلام وتضمن إمكانية حصول الطفل على المعلومات والمواد من شتى المصادر الوطنية والدولية، وبخاصة تلك التي تستهدف تعزيز رفاهيته الاجتماعية والروحية والمعنوية وصحته الجسدية والعقلية. وتحققاً لهذه الغاية، تقوم الدول الأطراف بما يلي:

(أ) تشجيع وسائل الإعلام على نشر المعلومات والمواد ذات المنفعة الاجتماعية والثقافية للطفل وفقاً لروح المادة ٢٩؛

## المادة ١٢

١- يكون للطفل الحق في حرية التعبير؛ ويشمل هذا الحق حرية طلب جميع أنواع المعلومات والأفكار وتلقيها وإذاعتها، دون أي اعتبار للحدود، سواء بالتقول، أو الكتابة أو الطباعة، أو الفن، أو بأية وسيلة أخرى يختارها الطفل.

٢- يجوز إخضاع ممارسة هذا الحق لبعض القيود، بشرط أن ينص القانون عليها وأن تكون لازمة لتأمين ما يلي:

(أ) احترام حقوق الغير أو سمعتهم؛ أو

(ب) حماية الأمن الوطني أو النظام العام، أو الصحة العامة أو الآداب العامة.

## المادة ١٤

١- تحترم الدول الأطراف حق الطفل في حرية الفكر والوجدان والدين.

٢- تحترم الدول الأطراف حقوق وإيجابيات الوالدين وكذلك، تبعاً للحالة، الأوصياء القانونيين عليه، في توجيه الطفل في ممارسة حقه بطريقة تتسجم مع قدرات الطفل المتطورة.

٣- لا يجوز أن يخضع الإجهار بالدين أو المعتقدات إلا للقيود التي ينص عليها القانون واللازمة لحماية السلامة العامة أو النظام أو الصحة أو الآداب العامة أو الحقوق والحرريات الأساسية للأخرين.



المادة ١٩

١- تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير التشريعية والإدارية والاجتماعية والتعليمية الملائمة لحماية الطفل من كافة أشكال العنف أو الضرر أو الإساءة البدنية أو العقلية والإهمال أو المعاملة المتطوية على إهمال، وإساءة المعاملة أو الاستغلال، بما في ذلك الإساءة الجنسية، وهو في رعاية الوالد (الوالدين) أو الوصي القانوني (الأوصياء القانونيين) عليه، أو أي شخص آخر يتمهد الطفل برعايته.

٢- ينبغي أن تشمل هذه التدابير الوقائية، حسب الاقتضاء، إجراءات فعالة لوضع برامج اجتماعية لتوفير الدعم اللازم للطفل ولأولئك الذين يعتمدون الطفل برعايتهم، وكذلك للأشكال الأخرى من الوقاية، ولتحديد حالات إساءة معاملة الطفل المذكورة حتى الآن والإبلاغ عنها والإحالة بشأنها والتحقيق فيها ومعالجتها ومتابعتها وكذلك لتدخل القضاء حسب الاقتضاء.

المادة ٢٠

١- للطفل المحروم بصنفة مؤقتة أو دائمة من بيئته العائلية أو الذي لا يسمح له، حفاظاً على مصالحه المضل، بالبقاء في تلك البيئة، الحق في حماية ومساعدة خاصتين توفرهما الدولة.

٢- تضمن الدول الأطراف، وفقاً لتواقيتها الوطنية، رعاية بدنية لمثل هذا الطفل.

٣- يمكن أن تشمل هذه الرعاية، في جملة أمور، الحضانه، أو الكفالة الواردة في القانون الإسلامي، أو التبني، أو، عند الضرورة، الإقامة في مؤسسات مناسبة لرعاية الأطفال. وعند النظر في الحلول،

(ب) تشجيع التعاون الدولي في إنتاج وتبادل ونشر هذه المعلومات والمواد من شتى المصادر الثنائية والوطنية والدولية؛

(ج) تشجيع إنتاج كتب الأطفال ونشرها؛

(د) تشجيع وسائط الإعلام على إيلاء عناية خاصة للاحتياجات اللغوية للطفل الذي ينتمي الى مجموعة من مجموعات الأقليات أو الى السكان الأصليين؛

(هـ) تشجيع وضع مبادئ توجيهية ملائمة لوقاية الطفل من المعلومات والمواد التي تضر بصالحه، مع وضع أحكام المادتين ١٢ و١٨ في الاعتبار.

المادة ١٨

١- تدخل الدول الأطراف قصارى جهدها لضمان الاعتراف بالمبدأ التالي إن كلا الوالدين يحتفلان مسؤوليات مشتركة عن تربية الطفل ونموه. وتقع على عاتق الوالدين أو الأوصياء القانونيين، حسب الحالة، المسؤولية الأولى عن تربية الطفل ونموه. وتكون مصالح الطفل الفضلى موضع اهتمامهم الأساسي.

٢- في سبيل ضمان وتعزيز الحقوق المبينة في هذه الاتفاقية، على الدول الأطراف في هذه الاتفاقية أن تقدم المساعدة الملائمة للوالدين والأوصياء القانونيين في الاضطلاع بمسؤوليات تربية الطفل وعليها أن تكفل تطوير مؤسسات ومرافق وخدمات رعاية الأطفال.

٣- تتخذ الدول الأطراف كل التدابير الملائمة لتضمن لأطفال الوالدين العاملين حق الانتفاع بخدمات ومرافق رعاية الطفل التي هم مؤهلون لها.

ضمان أن يكون تبني الطفل في بلد آخر من خلال السلطات أو الهيئات المختصة.

#### المادة ٢٢

١- تتخذ الدول الأطراف في هذه الاتفاقية التدابير الملائمة لتكفل للطفل الذي يسعى للحصول على مركز لاجئ، أو الذي يعتبر لاجئاً وفقاً للقوانين والإجراءات الدولية أو المحلية المعمول بها سواء صحبه أو لم يصحبه والداه أو أي شخص آخر، تلقي الحماية والمساعدة الإنسانية المناسبة في التمتع بالحقوق المنطوية الموضحة في هذه الاتفاقية وفي غيرها من الصكوك الدولية الإنسانية أو المتعلقة بحقوق الإنسان التي تكون الدول المذكورة أطرافاً فيها.

٢- ولهذا الغرض، توفر الدول الأطراف، حسب ما تراه مناسباً، التعاون في أي جهود تبذلها الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الحكومية الدولية المختصة أو المنظمات غير الحكومية المتعاونة مع الأمم المتحدة، لحماية طفل كهذا ومساعدته، وللبحث عن والدي طفل لاجئ لا يصحبه أحد أو عن أي أفراد آخرين من أسرته، وفي من أجل الحصول على المعلومات اللازمة لجمع شمل أسرته. وفي الحالات التي يتعذر فيها العثور على الوالدين أو الأفراد الآخرين لأسرته، يمنع الطفل ذات الحماية الممنوحة لأي طفل آخر محروم بصفة دائمة أو مؤقتة من بيئته العائلية لأي سبب، كما هو موضح في هذه الاتفاقية.

#### المادة ٢٣

١- تعترف الدول الأطراف بوجود تمتع الطفل العموق عقلياً أو جسدياً بحياة كاملة وكريمة، في ظروف تكفل له كرامته وتعزز اعتماده على النفس وتيسر مشاركته الفعلية في المجتمع.

٢٩

29

ينبغي إيلاء الاعتبار الواجب لاستصواب الاستمرارية في تربية الطفل ولحظنية الطفل الإثنية والدينية والثقافية واللغوية.

#### المادة ٢١

تضمن الدول التي تقر و/أو تجيز نظام التبني إيلاء مصالح الطفل النخلى الاعتبار الأول والقيام بما يلي:

(أ) تضمن ألا تصرح بتبني الطفل إلا السلطات المختصة التي تحدد، وفقاً للقوانين والإجراءات المعمول بها وعلى أساس كل المعلومات ذات الصلة الموثوق بها، أن التبني جائز نظراً لحالة الطفل فيما يتعلق بالوالدين والأقارب والأوصياء القانونيين وأن الأشخاص المعنيين، عند الاقتضاء، قد أعطوا عن علم موافقتهم على التبني على أساس حصولهم على ما قد يلزم من المشورة؛

(ب) تعترف بأن التبني في بلد آخر يمكن اعتباره وسيلة بديلة لرعاية الطفل، إذا تعذرت إقامة الطفل لدى أسرة حاضنة أو متبينة أو إذا تعذرت العناية به بأي طريقة ملائمة في وطنه؛

(ج) تضمن، بالنسبة للتبني في بلد آخر، أن يستفيد الطفل من ضمانات ومعايير تعادل تلك القائمة فيما يتعلق بالتبني الوطني؛

(د) تتخذ جميع التدابير المناسبة كي تضمن، بالنسبة للتبني في بلد آخر، أن عملية التبني لا تعود على أولئك المشاركين فيها بكسب مالي غير مشروع؛

(هـ) تبرز، عند الاقتضاء، أهداف هذه المادة بعقد ترتيبات أو اتصالات ثنائية أو متعددة الأطراف، وتسمى" في هذا الإطار، التي

28

٢٨



٢- تتابع الدول الأطراف أعمال هذا الحق كاملاً وتتخذ، بوجه خاص، التدابير المناسبة من أجل:

(أ) خفض وفيات الرضع والأطفال؛

(ب) كفاءة توفير المساعدة الطبية والرعاية الصحية اللازمين لجميع الأطفال مع التشديد على تطوير الرعاية الصحية الأولية؛

(ج) مكافحة الأمراض وسوء التغذية حتى في إطار الرعاية الصحية الأولية، عن طريق أمور منها تطبيق التكنولوجيا المتاحة بسهولة وعن طريق توفير الأغذية الكافية ومياه الشرب النقية، آخذة في اعتبارها أخطار تلوث البيئة ومخاطره؛

(د) كفاءة الرعاية الصحية المناسبة للأمهات قبل الولادة وبعدها؛

(هـ) كفاءة تزويد جميع قطاعات المجتمع، ولا سيما الوالدين والطفل، بالمعلومات الأساسية المتعلقة بصحة الطفل وتغذيته، ومزايا الرضاغة الطبيعية، ومبادئ حفظ الصحة والإصحاح البيئي، والوقاية من الحوادث، وحصول هذه القطاعات على تعليم في هذه المجالات ومساعدتها في الاستفادة من هذه المعلومات؛

(و) تطوير الرعاية الصحية الوقائية والإرشاد المتقدم للوالدين، والتعليم والخدمات المتعلقة بتنظيم الأسرة.

٣- تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير الفعالة والملائمة بغية إنهاء الممارسات التقليدية التي تضر بصحة الأطفال.

٣١

31

٢- تعترف الدول الأطراف بحق الطفل المعوق في التمتع برعاية خاصة وتشجع وتكفل للطفل الموهل لذلك وللمسؤولين عن رعايته، رهناً بتوفر الموارد، تقديم المساعدة التي يقدم عنها طلب، والتي تتلاءم مع حالة الطفل وظروف والديه أو غيرهما ممن يربونه.

٣- إدراكاً للاحتياجات الخاصة للطفل المعوق، توفر المساعدة المقدمة وفقاً للفقرة ٢ من هذه المادة مجاناً كلما أمكن ذلك، مع مراعاة الموارد المالية للوالدين أو غيرهما ممن يقومون برعاية الطفل. وينبغي أن تهدف إلى ضمان إمكانية حصول الطفل المعوق فعلاً على التعليم والتدريب، وخدمات الرعاية الصحية، وخدمات إعادة التأهيل، والإعداد لممارسة عمل، والنزوح الترفيحية وتلقيه ذلك بصورة تؤدي إلى تحقيق الاندماج الاجتماعي للطفل ونموه الفردي، بما في ذلك نموه الثقافي والروحي، على أكمل وجه ممكن.

٤- على الدول الأطراف أن تشجع، بروح التعاون الدولي، تبادل المعلومات المناسبة في ميدان الرعاية الصحية الوقائية والعلاج الطبي والنفسي والوظيفي للأطفال المعوقين، بما في ذلك نشر المعلومات المتعلقة بمناهج إعادة التأهيل والخدمات المهنية وإمكانية الوصول إليها، وذلك بغية تمكين الدول الأطراف من تحسين قدراتها ومهاراتها وتوسيع خبرتها في هذه المجالات، وتراعى بصفتها خاصة، في هذا الصدد، احتياجات البلدان النامية.

#### المادة ٢٤

١- تعترف الدول الأطراف بحق الطفل في التمتع بأعلى مستوى صحي يمكن بلوغه وبحقه في مرافق علاج الأمراض وإعادة التأهيل الصحي. وتبذل الدول الأطراف قصارى جهدها لتضمن ألا يحرم أي طفل من حقه في الحصول على خدمات الرعاية الصحية هذه.

30

٣٠

٢- يحتمل الوالدان أو أحدهما أو الأشخاص الآخرون المسؤولون عن الطفل، المسؤولية الأساسية عن القيام، في حدود إمكانياتهم المالية وقدراتهم، بتأمين ظروف المعيشة اللازمة لنمو الطفل.

٣- تتخذ الدول الأطراف، وفقاً لظروفها الوطنية وفي حدود إمكانياتها، التدابير الملائمة من أجل مساعدة الوالدين وغيرهما من الأشخاص المسؤولين عن الطفل، على إعمال هذا الحق وتقديم عند الضرورة المساعدة المادية وبرامج الدعم، ولا سيما فيما يتعلق بالتنفيذ والكساء والإسكان.

٤- تتخذ الدول الأطراف كل التدابير المناسبة لكفالة تحصيل منفعة الطفل من الوالدين أو من الأشخاص الآخرين المسؤولين مالياً عن الطفل، سواء داخل الدولة الطرف أو في الخارج. وبوجه خاص، عندما يعيش الشخص المسؤول مالياً عن الطفل في دولة أخرى غير الدولة التي يعيش فيها الطفل، تشجع الدول الأطراف الانضمام إلى اتفاقات دولية أو إبرام اتفاقات من هذا القبيل، وكذلك اتخاذ ترتيبات أخرى مناسبة.

#### المادة ٢٨

١- تعترف الدول الأطراف بحق الطفل في التعليم، وتحققاً للإعمال الكامل لهذا الحق تدريجياً وعلى أساس تكافؤ الفرص، تقوم بوجه خاص بما يلي:

(أ) جعل التعليم الابتدائي إلزامياً ومتاحاً مجاناً للجميع؛

(ب) تشجيع تطوير شتى أشكال التعليم الثانوي، سواء العام

أو المهني، وتوفيرها وإتاحتها لجميع الأطفال، واتخاذ التدابير المناسبة مثل إرجاع مجانية التعليم وتقديم المساعدة المالية عند الحاجة إليها؛

٣٣

33

٤- تعتمد الدول الأطراف بتعزيز وتشجيع التعاون الدولي من أجل التوصل بشكل تدريجي إلى الإعمال الكامل للحق المعترف به في هذه المادة. وتراعى بصمة خاصة احتياجات البلدان النامية في هذا الصدد.

#### المادة ٢٥

تعترف الدول الأطراف بحق الطفل الذي تودعه السلطات المختصة لأغراض الرعاية أو الحماية أو علاج صحته البدنية أو العقلية في مراجعة دورية للعلاج المعدم للطفل ولجميع الظروف الأخرى ذات الصلة بإيداعه.

#### المادة ٢٦

١- تعترف الدول الأطراف لكل طفل بالحق في الانتفاع من الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمين الاجتماعي، وتتخذ التدابير اللازمة لتحقيق الإعمال الكامل لهذا الحق وفقاً لتأنيها الوطني.

٢- ينبغي منح الإعانات، عند الاقتضاء، مع مراعاة موارد وظروف الطفل والأشخاص المسؤولين عن إعالة الطفل، فضلاً عن أي اعتبار آخر ذي صلة بطلب يقدم من جانب الطفل أو نيابة عنه للحصول على إعانات.

#### المادة ٢٧

١- تعترف الدول الأطراف بحق كل طفل في مستوى معيشي ملائم لنموه البدني والعقلي والروحي والمعنوي والاجتماعي.

32

٣٣

(ג) تنمية احترام ذوي الطلل وهويته الثقافية ولفته وقيمته الخاصة، والقيم الوطنية للبلد الذي يعيش فيه الطلل والبلد الذي نشأ فيه في الأصل، والحضارات المختلفة عن حضارته؛

(د) إعداد الطلل لحياة تستشعر المسؤولية في مجتمع حر، يروح من التفاهم والسلم والتسامح والمساواة بين الحسنيين والصدقاته بين جميع الشعوب والأصعاعات الإثنية والوطنية والدينية والأشخاص الذين ينتمون الى السكان الأصليين؛

(هـ) تنمية احترام البيئة الطبيعية.

٢- ليس في نص هذه المادة أو المادة ٢٨ ما يفسر على أنه تدخل في حرية الأفراد والهيات في إنشاء المؤسسات التعليمية وإدارتها، رهناً على الدوام بمراعاة المبادئ المنصوص عليها في الفقرة ١ من هذه المادة وباشتراط مطابقة التعليم الذي توفره هذه المؤسسات للمعايير الدنيا التي قد تضعها الدولة.

المادة ٢٠

في الدول التي توجد فيها أقليات إثنية أو دينية أو لغوية أو أشخاص من السكان الأصليين، لا يجوز حرمان الطلل المنتمي لتلك الأقليات أو لورثك السكان من الحق في أن يتمتع، مع بقية أفراد المجموعة، بثقافته، أو الإجهار بدينه وممارسة شعائره، أو استعمال لفته.

المادة ٢١

١- تعترف الدول الأطراف بحق الطلل في الراحة ووقت الفراغ، ومزاولة الألعاب وأنشطة الاستجمام المناسبة لسنة والمشاركة بحرية في الحياة الثقافية وفي العنون.

٢٥

35

(ج) جعل التعليم العالي، بشتى الوسائل المناسبة، متاحاً للجميع على أساس العدرات؛

(د) جعل المعلومات والبيادى الإرشادية التربوية والمهنية متوفرة لجميع الأطلال وفي متناولهم؛

(هـ) اتخاذ تدابير لتشجيع الحضور المنتظم في المدارس والتثليل من معدلات ترك الدراسة.

٢- تتخذ الدول الأطراف كافة التدابير المناسبة لضمان إدارة النظام في المدارس على نحو يتمشى مع كرامة الطلل الإنسانية ويتوافق مع هذه الاتفاقية.

٣- تقوم الدول الأطراف في هذه الاتفاقية بتعزيز وتشجيع التعاون الدولي في الأمور المتعلقة بالتعليم، وبخاصة بهدف الإسهام في القضاء على الجهل والامية في جميع أنحاء العالم وتيسير الوصول الى المعرفة العلمية والتقنية والى وسائل التعليم الحديثة. وتراعى بصفتها خاصة احتياجات البلدان النامية في هذا الصدد.

المادة ٢٩

١- توافق الدول الأطراف على أن يكون تعليم الطلل موجهاً نحو:

(أ) تنمية شخصية الطلل وموالمه وقدراته العقلية والبدنية الى أقصى إمكاناتها؛

(ب) تنمية احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية والبيادى المكرسة في ميثاق الأمم المتحدة؛

34

٣٤

حسبما تحددت في المعاهدات الدولية ذات الصلة، ولبيع استخدام الأطفال في إنتاج مثل هذه المواد بطريقة غير مشروعة والاتجار بها.

#### المادة ٢٤

تتعهد الدول الأطراف بحماية الطفل من جميع أشكال الاستغلال الجنسي والانتهاك الجنسي، ولهذه الأغراض تتخذ الدول الأطراف، بوجه خاص، جميع التدابير الملائمة الوطنية والثنائية والمتعددة الأطراف لبيع: (أ) حمل أو إكراه الطفل عن تعاطي أن نشاط جنسي غير مشروع؛

(ب) الاستخدام الاستغلالي للأطفال في الدعارة أو غيرها من الممارسات الجنسية غير المشروعة؛

(ج) الاستخدام الاستغلالي للأطفال في العروض والمواد الداعرة.

#### المادة ٢٥

تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير الملائمة الوطنية والثنائية والمتعددة الأطراف لبيع اختطاف الأطفال أو بيعهم أو الاتجار بهم لأي غرض من الأغراض أو بأي شكل من الأشكال

#### المادة ٢٦

تحمي الدول الأطراف الطفل من سائر أشكال الاستغلال الضارة بأي جانب من جوانب رفاه الطفل.

٣٧

37

٧- تحترم الدول الأطراف وتبرز حق الطفل في المشاركة الكاملة في الحياة الثقافية والفنية وتشجع على توفير فرص ملائمة ومتساوية للنشاط الثقافي والفني والاستجمامي وأنشطة أوقات الفراغ.

#### المادة ٢٢

١- تعترف الدول الأطراف بحق الطفل في حمايته من الاستغلال الاقتصادي ومن أداء أي عمل يرجح أن يكون خطيراً أو أن يمثل إعاقة لتعليم الطفل، أو أن يكون ضاراً بصحة الطفل أو بنموه البدني، أو العقلي، أو الروحي، أو المعنوي، أو الاجتماعي.

٢- تتخذ الدول الأطراف التدابير التشريعية والإدارية والاجتماعية والتربوية التي تكفل تنفيذ هذه المادة. ولهذا الغرض، ومع مراعاة أحكام المكونك الدولية الأخرى ذات الصلة، تقوم الدول الأطراف بوجه خاص بما يلي:

(أ) تحديد عمر أدنى أو أعمال دنيا للاتحاق بعمل؛

(ب) وضع نظام مناسب لساعات العمل وظروفه؛

(ج) فرض عقوبات أو جزاءات أخرى مناسبة لضمان إنفاذ هذه المادة بفعالية.

#### المادة ٢٣

تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة، بما في ذلك التدابير التشريعية والإدارية والاجتماعية والتربوية، لوقاية الأطفال من الاستخدام غير المشروع للمواد المخدرة والمواد المؤثرة على العقل.

36

٣٦

المادة ٢٨

١- تتمتع الدول الأطراف بأن تحترم قواعد القانون الإنساني الدولي المنطبقة عليها في النزاعات المسلحة وذات الصلة بالطول وأن تضمن احترام هذه القواعد.

٢- تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير الممكنة عملياً لكي تضمن ألا يشترك الأشخاص الذين لم تبلغ سنهم خمس عشرة سنة اشتراكاً مباشراً في الحرب.

٣- تمتنع الدول الأطراف عن تجنيد أي شخص لم تبلغ سنه خمس عشرة سنة في قواتها المسلحة. وعند التجنيد من بين الأشخاص الذين بلغت سنهم خمس عشرة سنة ولكنها لم تبلغ ثمانى عشرة سنة، يجب على الدول الأطراف أن تسعى لإعطاء الأولوية لمن هم أكبر سناً.

٤- تتخذ الدول الأطراف، وفقاً لالتزاماتها بمقتضى القانون الإنساني الدولي بحماية السكان المدنيين في النزاعات المسلحة، جميع التدابير الممكنة عملياً لكي تضمن حماية ورعاية الأطفال المتأثرين بنزاع مسلح.

المادة ٢٩

تتخذ الدول الأطراف كل التدابير المناسبة لتشجيع التأهيل البدني والنفسي وإعادة الاندماج الاجتماعي للطفل الذي يقع ضحية أي شكل من أشكال الإهمال أو الاستغلال أو الإساءة، أو التعذيب أو أي شكل آخر من أشكال المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، أو النزاعات المسلحة. ويجري هذا التأهيل وإعادة الاندماج هذه في بيئة تعزز صحة الطفل، واحترامه لذاته، وكرامته.

المادة ٢٧

تكتل الدول الأطراف:

(أ) ألا يعرض أي طفل للتعذيب أو لغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. ولا تفرض عقوبة الإعدام أو السجن مدى الحياة بسبب جرائم يرتكبها أشخاص تقل أعمارهم عن ثمانى عشرة سنة دون وجود إمكانية للإفراج عنهم؛

(ب) أن لا يحرم أي طفل من حريته بصورة غير قانونية أو تعسفية. ويجب أن يجري اعتقال الطفل أو احتجازه أو سجنه وفقاً للقانون ولا يجوز ممارسته إلا كلياً أخيراً ولأقصر فترة زمنية مناسبة؛

(ج) يعامل كل طفل محروم من حريته بإنسانية واحترام للكرامة المتأصلة في الإنسان، وبطريقة تراعى احتياجات الأشخاص الذين بلغوا سنهم، وبوجه خاص، يفصل كل طفل محروم من حريته عن البالغين، ما لم يعتبر أن مصلحة الطفل المنطقي تقتضي خلاف ذلك، ويكون له الحق في البقاء على اتصال مع أسرته عن طريق المراسلات والزيارات، إلا في الظروف الاستثنائية؛

(د) يكون لكل طفل محروم من حريته الحق في الحصول بسرعة على مساعدة قانونية وغيرها من المساعدة المناسبة، فضلاً عن الحق في الطعن في شرعية حرمانه من الحرية أمام محكمة أو سلطة مختصة مستقلة ومحايدة أخرى، وفي أن يجري البت بسرعة في أي إجراء من هذا القبيل.

أخرى وبحضور والديه أو الأوصياء القانونيين عليه، ما لم يُعتبر أن ذلك في غير مصلحة الطفل النضلي، ولا سيما إذا أخذ في الحسبان سنه أو حالته؛

٤٠ عدم إكراهه على الإدلاء بشهادة أو الاعتراف بالذنب؛ واستجواب أو تأمين استجواب الشهود المتأخرين وكفالة اشتراك واستجواب الشهود لصالحه في ظل ظروف من المساواة؛

٥٠ إذا اعتبر أنه انتهك قانون العقوبات، تأمين قيام سلطة مختصة أو هيئة قضائية مستقلة ولائية أعلى وفقاً للقانون بإعادة النظر في هذا القرار وفي أية تدابير مفروضة تبعاً لذلك؛

٦٠ الحصول على مساعدة مترجم شفوي مجاناً إذا تعذر على الطفل فهم اللغة المستعملة أو النطق بها؛

٧٠ تأمين احترام حياته الخاصة تماماً أثناء جميع مراحل الدعوى.

٢- تسعى الدول الأطراف لتعزيز إقامة قوانين وإجراءات وسلطات ومؤسسات ومنظمة خصيصاً على الأبطال الذين يدعى أنهم انتهكوا قانون العقوبات أو يتهمون بذلك أو يثبت عليهم ذلك، وخاصة القيام بما يلي:

(أ) تحديد سن دنيا يفترض دونها أن الأبطال ليس لديهم الأهلية لانتهاك قانون العقوبات؛

#### المادة ٤٠

١- تعترف الدول الأطراف بحق كل طفل يدعى أنه انتهك قانون العقوبات أو يتهم بذلك أو يثبت عليه ذلك في أن يعامل بطريقة تتفق مع رفق درجة إحساس الطفل بكرامته وقدره، وتعزز احترام الطفل لها للآخرين من حقوق الإنسان والحريات الأساسية وتراعى سن الطفل واستجاب تشجيع إعادة اندماج الطفل وقيامه بدور بناءه في المجتمع.

٢- وتحققاً لذلك، ومع مراعاة أحكام الصكوك الدولية ذات الصلة، تكفل الدول الأطراف، بوجه خاص، ما يلي:

(أ) عدم ادعاء انتهاك الطفل لقانون العقوبات أو اتهامه بذلك أو إثبات ذلك عليه بسبب أفعال أو أوجه قصور لم تكن محظورة بموجب القانون الوطني أو الدولي عند ارتكابها؛

(ب) يكون لكل طفل يدعى بأنه انتهك قانون العقوبات أو يتهم بذلك الضمانات التالية على الأقل:

١٠ افتراض براءته إلى أن تثبت إدانته وفقاً للقانون؛

٢٠ إخطاره فوراً ومباشرة بالتهمة الموجهة إليه، عن طريق والديه أو الأوصياء القانونيين عليه عند الاقتضاء، والحصول على مساعدة قانونية أو غيرها من المساعدة الملائمة لإعداد وتقديم دفاعه؛

٣٠ قيام سلطة أو هيئة قضائية مختصة ومستقلة وبتزبئة بالفصل في دعواه دون تأخير في محاكمة عادلة وفقاً للقانون، بحضور مستشار قانوني أو بمساعدة مناسبة



הגדה 42

1- תנשא לפרש דרסה ללעמד الذي أحرزته الدول الأطراف في استيلاء تنفيذ الالتزامات التي تعهدت بها في هذه الاتفاقية لجنة معنية بحقوق الطفل تسيطر بالوظائف المخصوص عليها فيما يلي.

2- تتألف اللجنة من عشرة خبراء من ذوي المكاثة الخلفية الرفيعة والكفاءة المعترف بها في الميدان الذي تغطيه هذه الاتفاقية. وتنتخب الدول الأطراف أعضاء اللجنة من بين رعاياها ويعمل هؤلاء الأعضاء بمسئولتهم الشخصية، ويولى الاعتبار للتوزيع الجغرافي العادل وكذلك للنظم التائونية الرئسية.

3- ينتخب أعضاء اللجنة بالاقتراع السري من قائمة أشخاص ترشحهم الدول الأطراف، ولكل دولة طرف أن ترشح شخصاً واحداً من بين رعاياها.

4- يجري الانتخاب الأول لعضوية اللجنة بعد ستة أشهر على الأكثر من تاريخ بدء نفاذ الاتفاقية وبعد ذلك مرة كل سنتين، ويوجه الأمين العام للأمم المتحدة قبل أربعة أشهر على الأقل من تاريخ كل انتخاب رسالة الى الدول الأطراف يدعوها فيها الى تقديم ترشيحاتها في غضون شهرين. ثم يعد الأمين العام قائمة مرتبة ترتيباً ألفبائياً بجميع الأشخاص المرشحين على هذا النحو مبيناً الدول الأطراف التي رشحتهم، ويبلغها الى الدول الأطراف في هذه الاتفاقية.

5- تجري الانتخابات في اجتماعات الدول الأطراف يدعو الأمين العام الى عقدها في مقر الأمم المتحدة. وفي هذه الاجتماعات، التي يشكل حضور ثلثي الدول الأطراف فيها نصائباً قانونياً لها، يكون الأشخاص المنتخبون لعضوية اللجنة هم الذين يحصلون على أكبر عدد

(ب) استصواب اتخاذ تدابير عند الاقتضاء لمعاملة هؤلاء الأطفال دون اللجوء الى إجراءات قضائية، شريطة أن تحترم حقوق الإنسان والضمانات التائونية احتراماً كاملاً.

4- تتاح ترتيبات مختلفة، مثل أوامر الرعاية والإرشاد والإشراف؛ والمشورة؛ والاختيار؛ والحضانة؛ وبرامج التعليم والتدريب المهني وغيرها من بدائل الرعاية المؤسسية، لضمان معاملة الأطفال بطريقة تتلائم رفاههم وتناسب مع ظروفهم وجرمهم على السواء.

הגדה 41

ليس في هذه الاتفاقية ما يمس أي أحكام تكون أسرع إنفاذه الى إعمال حقوق الطفل والتي قد ترد في:

- (أ) قانون دولة طرف؛ أو
- (ب) القانون الدولي الساري على تلك الدولة.

الجزء الثاني

הגדה 42

تتعهد الدول الأطراف بأن تنشر مبادئ الاتفاقية وأحكامها على نطاق واسع بالوسائل الملائمة والفعالة، بين الكبار والأطفال على السواء.

## المادة ٤٤

- ١- تتعهد الدول الأطراف بأن تتقدم الى اللجنة، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، تقارير عن التعابير التي اعتمدها لإنفاذ الحقوق المعترف بها في هذه الاتفاقية وعن التقدم المحرز في التمتع بتلك الحقوق:
- (أ) في غضون سنتين من بدء نفاذ هذه الاتفاقية بالنسبة للدولة الطرف المعنية؛
- (ب) وبعد ذلك مرة كل خمس سنوات.
- ٢- توضح التقارير المعدة بموجب هذه المادة العوامل والصعاب التي تؤثر على درجة الوفاء بالالتزامات المتعهد بها بموجب هذه الاتفاقية إن وجدت مثل هذه العوامل والصعاب. ويجب أن تشمل التقارير أيضاً على معلومات كافية توفر للجنة فهماً شاملاً لتنفيذ الاتفاقية في البلد المعني.
- ٣- لا حاجة بدولة طرف قدمت تقريراً أولاً شاملاً الى اللجنة أن تكرر، في ما تقدمه من تقارير لاحقة وفقاً للمفترزة (ب) من هذه المادة، المعلومات الأساسية التي سبق لها تقديمها.
- ٤- يجوز للجنة أن تطلب من الدول الأطراف معلومات إضافية ذات صلة بتنفيذ الاتفاقية.
- ٥- تقدم اللجنة الى الجمعية العامة كل سنتين، عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تقارير عن أنشطتها.
- ٦- تتبع الدول الأطراف تقاريرها على نطاق واسع للجمهور في بلدانها.

٤٥

45

من الأصوات وعلى الأغلبية المطلقة لأصوات ممثلي الدول الأطراف الحاضرين المصوتين.

- ١- ينتخب أعضاء اللجنة لمدة أربع سنوات. ويجوز إعادة انتخابهم إذا جرى ترشيحهم من جديد. غير أن مدة ولاية خمسة من الأعضاء المنتخبين في الانتخاب الأول تنقضي بانتضاء سنتين؛ وبعد الانتخاب الأول مباشرة يقوم رئيس الاجتماع باختيار أسماء هؤلاء الأعضاء الخمسة بالترعة.
- ٢- إذا توفي أحد أعضاء اللجنة أو استقال أو أعلن لأي سبب آخر أنه غير قادر على تادية مهام اللجنة، تعين الدولة الطرف التي قامت بترشيح العضو خبيراً آخر من بين رعاياها ليكمل المدة المتبقية من الولاية، رهناً بموافقة اللجنة.
- ٣- تضع اللجنة نظامها الداخلي.
- ٤- تنتخب اللجنة أعضاء مكتبها لفترة سنتين.
- ٥- تعقد اجتهات اللجنة عادة في مقر الأمم المتحدة أو في أي مكان مناسب آخر حدده اللجنة. وتجتمع اللجنة عادة مرة في السنة. وتحدد مدة اجتماعات اللجنة، ويعد النظر فيها، إذا اقتضى الأمر، في اجتماع للدول الأطراف في هذه الاتفاقية، رهناً بموافقة الجمعية العامة.
- ٦- يوفّر الأمين العام للأمم المتحدة ما يلزم من موظفين ومرافق لاضطلاع اللجنة بصورة فعالة بوظائفها بموجب هذه الاتفاقية.
- ٧- يحصل أعضاء اللجنة المنشأة بموجب هذه الاتفاقية، بموافقة الجمعية العامة، على مكافآت من موارد الأمم المتحدة، وفقاً لما قد تقرره الجمعية العامة من شروط وأحكام.

44

٤٤



الجزء الثالث

المادة ٤٦

يفتح باب التوقيع على الاتفاقية لجميع الدول.

المادة ٤٧

تخضع هذه الاتفاقية للتصديق. وتودع صكوك التصديق لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

المادة ٤٨

يظل باب الانضمام الى هذه الاتفاقية مفتوحاً لجميع الدول. وتودع صكوك الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

المادة ٤٩

١- يبدأ نفاذ هذه الاتفاقية في اليوم الثلاثين الذي يلي إيداع صك التصديق أو الانضمام العشرين لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

٢- الدول التي تصدق هذه الاتفاقية أو تنضم اليها بعد

إيداع صك التصديق أو الانضمام العشرين، يبدأ نفاذ الاتفاقية إزاءها في اليوم الثلاثين الذي يلي تاريخ إيداع هذه الدولة صك تصديقها أو انضمامها.

المادة ٥٠

١- يجوز لأي دولة طرف أن تفتح إدخال تعديل وأن تقدمه الى الأمين العام للأمم المتحدة. ويكون الأمين العام عندئذ بإبلاغ

المادة ٥٥

لعدم تنفيذ الاتفاقية على نحو حال وتشجيع التعاون الدولي في الميدان الذي تغطيه الاتفاقية:

(أ) يكون من حق الوكالات المتخصصة ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وغيرها من أجهزة الأمم المتحدة أن تكون ممثلة لدى النظر في تنفيذ ما يدخل في نطاق ولايتها من أحكام هذه الاتفاقية. وللجنة أن تدعو الوكالات المتخصصة ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة والهيئات المختصة الأخرى، حسبما تراه ملائماً، لتقديم مشورة خبيراتها بشأن تنفيذ الاتفاقية في المجالات التي تدخل في نطاق ولايتها كل منها. وللجنة أن تدعو الوكالات المتخصصة ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وغيرها من أجهزة الأمم المتحدة لتقديم تقارير عن تنفيذ الاتفاقية في المجالات التي تدخل في نطاق أنشطتها؛

(ب) تحيل اللجنة، حسبما تراه ملائماً، الى الوكالات المتخصصة ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة والهيئات المختصة الأخرى أية تقارير من الدول الأطراف تتضمن طلباً للمشورة أو المساعدة التقنية، أو تشير الى حاجتها لمثل هذه المشورة أو المساعدة، مصحوبة بملاحظات اللجنة واقتراحاتها بصدد هذه الطلبات أو الإشارات، إن وجدت مثل هذه الملاحظات والاقتراحات؛

(ج) يجوز للجنة أن توصي بأن تطلب الجمعية العامة الى الأمين العام إجراء دراسات بالنيابة عنها عن قضايا محددة تتعلق بحقوق الطفل؛

(د) يجوز للجنة أن تقدم اقتراحات وتوصيات عامة تستند الى معلومات تلقتها بالملايين ٤٤ و٤٥ من هذه الاتفاقية. وتحال مثل هذه الاقتراحات والتوصيات العامة الى أية دولة طرف معينة، وتبلغ للجمعية العامة مصحوبة بتعليقات الدول الأطراف، إن وجدت.

## المادة ٥٢

يجوز لأي دولة طرف أن تنسحب من هذه الاتفاقية بإشعار خطي ترسله إلى الأمين العام للأمم المتحدة. ويصبح الانسحاب نافذاً بعد مرور سنة على تاريخ تسلم الأمين العام لهذا الإشعار.

## المادة ٥٣

يعتق الأمين العام للأمم المتحدة وديماً لهذا الاتفاقية.

## المادة ٥٤

يودع أصل هذه الاتفاقية، التي تتساوى في الحجية خصوصاً بالاسبانية والانكليزية والروسية والصينية والعربية والفرنسية، لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

وشهادة على ذلك، قام المعوضون الموقعون أدناه، المخولون حسب الأصول من جانب حكوماتهم، بالتوقيع على هذه الاتفاقية.

الدول الأطراف بالتعديل المقترح مع طلب بإخطاره بما إذا كانت هذه الدول تحبّ عقد مؤتمر للدول الأطراف للنظر في الاقتراحات والتصويت عليها. وفي حالة تأيد ثلث الدول الأطراف على الأقل، في غضون أربعة أشهر من تاريخ هذا التبليغ، عقد هذا المؤتمر، يدعو الأمين العام إلى عقده تحت رعاية الأمم المتحدة. ويقدم أي تعديل تعتده أغلبية من الدول الأطراف الحاضرة والمصوّتة في المؤتمر إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة لإقراره.

٢- يبدأ نفاذ أي تعديل يتم اعتماده وقتاً للفترة ١ من هذه المادة عندما تفره الجمعية العامة للأمم المتحدة تقبله الدول الأطراف في هذه الاتفاقية بأغلبية الثلثين.

٣- تكون التعديلات، عند بدء نفاذها، ملزمة للدول الأطراف التي قبلتها وتبقى الدول الأطراف الأخرى ملزمة بأحكام هذه الاتفاقية وبأية تعديلات سابقة تكون قد قبلتها.

## المادة ٥١

١- يتلقى الأمين العام للأمم المتحدة نص التحفظات التي تبديها الدول وقت التصديق أو الانضمام، ويقوم بتعميمها على جميع الدول.

٢- لا يجوز إبداء أي تحفظ يكون منافياً لهدف هذه الاتفاقية وغرضها.

٣- يجوز سحب التحفظات في أي وقت بتوجيه إشعار بهذا المعنى إلى الأمين العام للأمم المتحدة، الذي يقوم عندئذ بإبلاغ جميع الدول به. ويصبح هذا الإشعار نافذ المفعول اعتباراً من تاريخ تلقىه من قبل الأمين العام.