



משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים



מתו"ה - אגף למחקר, תכנון והכשרה
מנהל שירותים אישיים וחברתיים

מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל
MYERS-JDC-BROOKDALE
مایرس - جوینت - بروکدیل



מרכז אנגלברג לילדים ולנוער

ייצוג הורים בתהליכי קבלת החלטות של גורמי רווחה בתחום הגנת הילד – סקירת ספרות על הנעשה בחמש מדינות אירופיות

רוית אלפנדרי

העבודה הוזמנה על ידי השירות לילד ונוער במנהל שירותים אישיים וחברתיים
והאגף למחקר תכנון והכשרה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

ייצוג הורים בתהליכי קבלת החלטות של גורמי רווחה בתחום הגנת הילד – סקירת ספרות על הנעשה בחמש מדינות אירופיות

רוית אלפנדרי

העבודה הוזמנה על ידי השירות לילד ונוער במנהל שירותים אישיים וחברתיים
והאגף למחקר תכנון והכשרה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

עריכת לשון : רויטל אביב מתוק
תרגום לאנגלית (תקציר) : נעמי הלסטד
הפקה והבאה לדפוס : ענת פרקו-טולדנו

מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל

מרכז אנגלברג לילדים ולנוער

ת"ד 3886

ירושלים 9103702

טלפון : 02-6557400

פקס : 02-5612391

כתובת האינטרנט : brookdaleheb.jdc.org.il

פרסומים נוספים של המכון בנושאים קשורים

סבו-לאל, ר'. 2017 . ילדים ונוער בסיכון בישראל. דמ-748-17.

שורק, י' ; סבו-לאל, ר'. 2017 . שירותים ודרכי התערבות לשימור התא המשפחתי ולאיחוד מחדש בין ילדים ששהו בסידורים חוץ-ביתיים לבין הוריהם: סקירת ספרות. דמ-730-17.

סבו-לאל, ר' ; בן סימון, ב' ; קונסטנטינוב, ו'. 2014. הילדים בגיל הרך במשפחות האומנה: מאפיינים ותהליכי התערבות. דמ-684-14.

בן-רבי, ד' ; סבו-לאל, ר'. 2012 . ניסוי "קהילה 2000: שדרוג "ועדות החלטה" ותכנון שירותים בקהילה – תמצית מחקר הערכה. תמ-48-12.

את הפרסומים אפשר להוריד ללא תשלום מאתר המכון : www.jdc.org.il/brookdale

תקציר

רקע

בקרב קובעי מדיניות, אנשי מקצוע וחוקרים בעולם ישנה הסכמה בנוגע לחשיבות העבודה בשותפות עם הורים בתחום הגנת הילד וליתרונותיה. שותפות משמעותית תורמת לאיכות ההחלטות המתקבלות בנוגע לעזרה שיש להגיש לילדים אשר סובלים מהתעללות ומהזנחה, או שיש סיכוי כי יסבלו מהן, ולמשפחותיהם, וכן תורמת לתוצאות טובות יותר עבורם. יחד עם זאת, ספרות המחקר ממשיכה לתאר קשיים ביישום השותפות בפרקטיקה היום-יומית. סקירה זאת עוסקת באחת הדרכים אשר הוצעו כדי לקדם שותפות עם הורים בתהליך קבלת ההחלטות בנוגע לילדיהם, והיא לאפשר להם ייצוג או ליווי בידי גורם בלתי תלוי מטעמם.

מטרה

מטרת הסקירה הייתה להעמיק את ההבנה בנוגע לאפשרות לייצוג ולתוצאותיה באמצעות ניתוח המדיניות והפרקטיקה שישנן במדינות אחרות בעולם, שבהן מודל קבלת החלטות הדומה לזה שב ישראל. הסקירה בחנה את מידת ההסדרה הפורמלית של האפשרות לייצוג; מיהו הגורם הרשאי לייצג את ההורים; כיצד מתבצע הייצוג הלכה למעשה; ומהן השלכותיו על כלל הגורמים המעורבים בתהליך קבלת ההחלטות. בהתאם לגישת המערכות אשר אומצה בתור מסגרת קונספטואלית, תופעת הייצוג נלמדה בכל מדינה ומדינה בתוך ההקשר של מערכת הגנת הילד שבה היא מיושמת.

שיטה

תהליך איסוף ספרות המחקר נערך במשך שלושה חודשים בשנת 2017. המידע נאסף שיטתית בארבעה שלבים: חיפוש ראשוני בספרות המחקר תוך שימוש במילות חיפוש ובמאגרי מידע רלוונטיים; סינון המידע בהתאם לקריטריון מפתח של התאמה למאפייני מודל קבלת ההחלטות בישראל; הרחבת הידע והעמקתו בנוגע למדינות שנמצאו מתאימות להשתתף בסקירה; סיום איסוף המידע עם ההגעה לרוויה. מקורות המידע שנעשה בהם שימוש כללו: מאמרים מכתבי עת שפיטים, ספרים, אתרי ממשלה רשמיים והתכתבויות אישיות.

ממצאים עיקריים

המדינות שנכללו בסקירת הספרות הן: נורבגיה, פינלנד, שבדיה, דנמרק ואנגליה.

אחד הממצאים הבולטים העולים מניתוח ספרות המחקר הוא השונות הרבה שישנה בין מדינות בתהליך קבלת ההחלטות בכלל, ובנוגע לייצוג ההורים בפרט. הבדלים בין מדינות נמצאו לדוגמה במאפייני גוף קבלת ההחלטות והרכבו, בטיב הקשר (אישי או מקצועי) בין ההורה לגורם המייצג, ובאופן מעורבותו¹תזמונו. עוד ממצא חשוב הוא מיעוט הידע האמפירי הקיים בנושא ייצוג הורים ובמיוחד בנוגע לאופן יישום הייצוג בעבודה היום-יומית ולהשלכותיו. מוצגים מספר הסברים אפשריים לתופעה.

מסקנות

מסקנות הסקירה בנוגע לגיבוש מדיניות בנושא ייצוג הורים בתהליכי קבלת החלטות של גורמי רווחה בתחום הגנת הילד, הן: (1) יש צורך בנוהלי עבודה מוגדרים בנוגע למעורבות גורם בלתי תלוי מטעם ההורה בתהליך קבלת ההחלטות אשר יהיו ברורים לכל מי שמשתתף בו. נהלים אלו צריכים להתאים למאפייני מערכת הגנת הילד המעצבים את היחסים בין ההורה, העובד הסוציאלי והסוכנות; (2) יש צורך במתן ידע והכשרה בתחום הגנת הילד לגורם אשר מייצג את ההורה; (3) יש לקחת בחשבון את אפשרויות הייצוג הניתנות לילדים עצמם ולבחון האם וכיצד הן משתלבות עם אלו הניתנות להוריהם. מחקר משמעותי בנוגע לסוגיות אלו הוא קריטי לצורך פיתוח מדיניות יעילה.

דברי תודה

אבקש להודות לאנשים אשר תרמו למחקר זה.

תודה לגורמים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, השירות לילד ונוער במנהל לשירותים אישיים וחברתיים והאגף למחקר תכנון והכשרה, אשר יזמו את ביצוע המחקר.

תודה לאנשי האגפים השונים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים על קריאת המסמך ועל השיתוף במחשבותיהם בעקבות כך. תודה לגב' איריס פלורנטין, מנהלת המנהל לשירותים חברתיים ואישיים; לגב' דליה לב שדה, מנהלת שירות ילד ונוער; לגב' איתנה ברמן, סגנית מנהלת שירות ילד ונוער; לגב' איילה מאיר, מנהלת שירות פרט ומשפחה; לגב' אורנה הירשפלד, מנהלת השירות למען הילד; לגב' ורד רוטפוגל, מפקחת ארצית קהילה; למר עמיר קשי, מפקח ארצי ועדות לתכנון טיפול והערכה; לגב' נורית וייסברג-נקש, מפקחת ארצית תחום משפחה; לגב' חוה לוי, עו"ס ראשית לחוק נוער; לגב' רחל איגר-לוי, מפקחת ארצית אומנה; ולעו"ד קשת-יונה פיינברג, יועצת משפטית.

תודה לעמיתותיי במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל אשר סייעו בשלבים השונים של המחקר. תודה לפסי פרגר על הסיוע באיסוף חומרי המחקר, למרים נבות ולרחל סבו-לאל על שעות של חשיבה משותפת, לרויטל אביב מתוק על העריכה המקצועית, לנעמי הלסטד על התרגום לאנגלית ולענת פרקו-טולדנו על הפקת הדוח.

תוכן עניינים

1	1. מבוא
3	עבודה בשותפות עם הורים בתחום הגנת הילד : רקע, יתרונות ואתגרים
5	גישת המערכות : מסגרת קונספטואלית
7	2. שיטה
8	3. ייצוג הורים בתהליכי קבלת החלטות : מבט משווה
8	נורבגיה
12	פינלנד
14	שבדיה
16	דנמרק
18	אנגליה
26	3. סיכום מסקנות
36	4. מקורות

רשימת לוחות ותרשימים

27	תרשים 1 : השלבים העיקריים בתהליכי קבלת החלטות של גורמי רווחה בתחום הגנת הילד במדינות השונות
29	לוח 1 : המאפיינים העיקריים של ייצוג ההורים בתהליכי קבלת החלטות של גורמי רווחה בתחום הגנת הילד במדינות השונות

1. מבוא

אמנת האו"ם לזכויות הילד מטילה על מדינות העולם¹ את האחריות לנקוט באמצעים החוקיים, האדמיניסטרטיביים, החברתיים והחינוכיים הנדרשים כדי להגיב על מקרים של פגיעה בילדים,² זאת כדי להפחית את התרחשותם ולמנוע את הישנותם (United Nations Convention on the Rights of the Child (UNCRC) 1989 Article 19). תהליך הגשת עזרה לילדים אשר סובלים מהתעללות או מהזנחה, או שיש סיכון כי יסבלו מהן, מתחיל מזיהוי הצורך ועד לסיפוק מענה יעיל. תהליך זה תלוי במידה רבה באיכות ההחלטות שמקבלים עובדים סוציאליים. יחד עם זאת, בתחום הגנת הילד עובדים סוציאליים נדרשים לקבל החלטות ולפעול תחת תנאים מורכבים במיוחד. עבודתם מאופיינת בצורך מתמיד לאזן בין מטרות סותרות (לדוגמה, שמירה על פרטיות המשפחה מול הגנה על שלומו של הילד), בעמימות ובחוסר ודאות (לדוגמה, לרוב המידע בנוגע למצב הילד והמשפחה חסר או חלקי), בלחץ רגשי רב ולעיתים גם בלחץ של זמן כאשר נשקפת סכנה מיידית לשלומו של הילד (Shlonsky and Wagner, 2005; Munro, 2011).

ממשלות רבות בעולם משקיעות מאמצים ומשאבים ניכרים בגיבוש חקיקה ומדיניות בתחום הגנת הילד, במטרה לשפר את איכות ההחלטות שאנשי המקצוע מקבלים כדי להבטיח את שלומם של ילדים ולשפר את איכות הטיפול בהם (Burns, Pösö and Skivenes, 2017). בהקשר זה, בעשורים האחרונים מושם דגש רב על יצירת התנאים אשר יקדמו עבודה בשותפות עם הורים (Petrie and Corby, 2002). יחד עם התגבשותה של הסכמה רחבה בקרב חוקרים וקובעי מדיניות בנוגע לחשיבות העבודה במשותף עם הורים בתהליך קבלת ההחלטות וליתרונותיה, מתגלים קשיים ביישום גישה חיובית זאת בפרקטיקה היום-יומית (Alfandari, 2017a). סקירה זאת עוסקת באחת הדרכים אשר הוצעו במטרה לקדם שותפות משמעותית עם הורים בתהליך קבלת ההחלטות בנוגע לילדיהם, והיא לאפשר להם ייצוג³ בידי גורם בלתי תלוי מטעמם. הסקירה נועדה להעמיק את ההבנה בנוגע לאפשרות לייצוג ולתוצאותיה באמצעות ניתוח המדיניות והפרקטיקה שבמדינות אחדות בעולם.

השאלות שמסמך זה ביקש לענות עליהן, הן :

1. עד כמה מוסדרת פורמלית האפשרות הניתנת להורים להיעזר בגורם מייצג מטעמם? (לדוגמה, האם זוהי זכותם החוקית? האם יש נוהלי עבודה מוגדרים לכך? מי מממן את הגורם המייצג?)
2. מיהו הגורם אשר רשאי לייצג את ההורה? (האם אדם שיש לו קשר מקצועי עם ההורה, כמו עורך דין, או אדם שיש לו קשר אישי עם ההורה, כמו חבר?)

1 פרט לארה"ב וסומליה אשר אינן חתומות על האמנה.

2 כדי להקל על הקורא נעשה לאורך המסמך שימוש במונח "ילד" כאשר הכוונה היא לקטין בטווח הגילים 0-18 וללא אבחנה בין זכר לנקבה.

3 כדי להקל על הקורא נעשה לאורך המסמך שימוש במונח "ייצוג" כאשר הכוונה היא לעורך דין או לכל גורם אחר מטעם ההורים.

3. כיצד מתבצע הייצוג הלכה למעשה, ובעיקר בשלב קבלת החלטות בנוגע לתוכנית ההתערבות? (לדוגמה, האם ניתנת לגורם המייצג זכות דיבור כאשר מתקיים דיון?)

4. מהן ההשלכות של ייצוג הורים עבור כלל הגורמים המעורבים? (לדוגמה, מהי השפעת הייצוג על ההחלטות שמתקבלות, על התוצאות עבור הילד ועל יחסי העבודה עם אנשי המקצוע?)

יש לציין במפורש כי סקירה זו אינה מתייחסת לתהליכי קבלת החלטות אשר מתקיימים מחוץ למערכת הגנת הילד (לדוגמה, במערכת החינוך או הבריאות), זאת בשל מאפייניה ואתגריה הייחודיים של העבודה בתחום זה. כמו כן, הסקירה אינה מתייחסת לקבלת החלטות במצבי חירום כאשר יש צורך בנקיטת פעולה מיידית להבטחת שלומו של הילד.

ככלל, המחקר בתחום ייצוג הורים בתהליכי קבלת החלטות במסגרת מערכת הגנת הילד הוא מצומצם מאוד (Featherstone et al., 2011; Lindley, Richards and Freeman, 2001; Douglas and Walsh, 2009). בסקירה זאת נבחנו מדינות שלתהליך קבלת החלטות בהן מאפיינים דומים למאפייני המודל של ועדות תכנון טיפול והערכה⁴ הקיים בישראל. המדינות הנחקרות נבחרו על פי הקריטריונים האלה:

1. מדינות שיש בהן מודל של קבלת החלטות בקבוצה במשותף עם ההורים ו/או עם נציגיהם. על אף שמודל קבלת החלטות 'Family group conference' (FGC)⁵ או הפיתוח שלו 'Family Team Meeting' עונים על קריטריון זה הם לא נכללו בסקירה בשל מאפייניה יוצאי הדופן של הגישה (Campbell 1997; Wilson and Bell 2001; Burford, Pennell; and Edwards, 2011).

2. הדיון הקבוצתי אינו מתקיים בבית משפט או במסגרת אחרת שבה מכריע שופט.

לפיכך, המדינות: ניו זילנד, אוסטרליה, ארה"ב, קנדה, גרמניה, אירלנד, בלגיה, שווייץ והולנד לא נכללו בסקירה, שכן הן לא עמדו לפחות באחד הקריטריונים.

לסיכום, המדינות אשר עמדו בשני הקריטריונים לבחירת הספרות קרי, מופעל בהן מגנון קבלת החלטות בקבוצה שמערב את ההורים ו/או את נציגיהם ואשר נקי ממעורבות של בית משפט או שופט, וכן יש בנוגע להן מידע בספרות המחקר, הן: נורבגיה, פינלנד, שבדיה, דנמרק ואנגליה.

4. הוועדות לתכנון טיפול והערכה הפועלות במחלקות לשירותים חברתיים ברחבי הארץ הן הסמכות העיקרית (פרט לבתי המשפט) לקבלת החלטות בנוגע לתוכניות התערבות עבור ילדים אשר סובלים מהתעללות או מהזנחה, או שיש סיכון כי יסבלו מהן. הוועדות מורכבות מצוות רב-מקצועי שבו נציגים משירותי הרווחה, החינוך והבריאות וכן בני משפחה. בראשן עומד יושב ראש – עובד סוציאלי בכיר – אשר הוסמך לתפקיד (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2014).

5. 'Family group conference' היא גישה אשר מאפשרת עבודה משותפת עם הורים בסביבה שוויונית יותר לעומת ועדות פורמליות קונבנציונליות. מודל קבלת החלטות מאופיין בשלושה מרכיבים: הוא כולל את המשפחה ואת הרשת החברתית הרחבה שלה; למשפחה ניתנת תמיד האפשרות לדון בפרטיות וללא התערבות אנשי המקצוע במה יש לעשות עבור הילד; המשפחה ואנשי המקצוע מצופים להגיע לקונסנזוס בנוגע לפתרון הטוב ביותר למצבו של הילד, כאשר לעובד הסוציאלי נשמרת זכות הוטו אם לא מושגת הסכמה (Campbell, 1997; Wilson and Bell, 2001). הגישה באה לידי ביטוי במודל קד"ם המיושם בישראל בשירות המבחן.

במסמך ארבעה פרקים. פרק זה הוא המבוא אשר מהווה רקע לסקירה. הפרק פותח בהצגת הידע המחקרי שישנו בנוגע לעבודה בשותפות עם הורים, ומסתיים בהצגת המסגרת הקונספטואלית אשר יושמה בסקירה זו, היא גישת המערכות. הפרק השני מתאר את שיטת איסוף ספרות המחקר. בפרק השלישי נידונות שאלות המחקר בנוגע לכל אחת מן המדינות באוכלוסייה הנחקרת. יש לציין כי בשל מגבלות גוף הידע הקיים, בנוגע למרבית המדינות אי-אפשר היה לענות על כל שאלות המחקר. הפרק הרביעי והמסכם כולל את הממצאים העיקריים מניתוח ספרות המחקר תוך התייחסות למגבלותיה ואת הדיון בהשלכותיה על עיצוב מדיניות ומחקר בעתיד.

עבודה בשותפות עם הורים בתחום הגנת הילד: רקע, יתרונות ואתגרים

אפשר לטעון כי עבודה בשותפות עם הורים היא עניין מובן מאליו וביטוי של פרקטיקה טובה וצודקת. שהרי, להורה אחריות הורית על ילדיו אשר ממשיכה להתקיים לאורך כל חיי ההורה, וזאת לצד מעורבות של גורמים מקצועיים בחיי המשפחה (פרט, לאימוץ חוקי). יחד עם זאת, נקודת מבט היסטורית חושפת עיסוק מתמשך בסוגיה, וכן תקופות המאופיינות במדיניות המתנגדת לשותפות ובתפיסת ההורים כבעלי השפעה הרסנית על ילדיהם (Petrie and Corby, 2002).

תמיכה כלל עולמית בקידום שותפות בעבודה עם הורים החלה להתגבש מסוף שנות ה-80. לדוגמה, בשנת 1989 עיגנה ממשלת ניו זילנד את עקרון השתתפות הורים בקבלת החלטות בחקיקה (Petrie and Corby, 2002; Healy and Darlington, 2009). בבריטניה, באמצע שנות ה-90, פרסום ממצאיהם של 20 פרויקטים מחקריים⁶, אשר נערכו ביוזמת הממשלה כדי לבחון את התנסותן של משפחות בתהליך ההתערבות, הוביל לחקיקה (Children Act, 1989) ולקביעת נוהלי עבודה (Working Together) אשר ביססו את עקרון ה"עבודה המשותפת" בתור עיקרון יסודי בפרקטיקה (Petrie and Corby, 2002; Broadhurst, Holt and Doherty, 2011; Dickens et al., 2015). נוסף לכך, חוק זכויות האדם האנגלי (Human Rights Act, 1998) מחייב כל רשות ציבורית לפעול בהתאם לאמנה האירופית לזכויות אדם (European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR)) אשר סעיפיה (בעיקר סעיף 6 בנוגע לזכות לשימוע הוגן וסעיף 8 בנוגע לזכות לפרטיות בחיי המשפחה) מבססים ציפייה להליך הוגן כלפי הורים והשתתפותם בקבלת החלטות (Lindley and Richards, 2002; Dickens et al., 2015).

נוסף לנימוקים הערכיים (value-based) והפוליטיים לתמיכה בעבודה בשותפות עם הורים ישנו גם השיקול הפרגמטי (outcome-based). מצופה כי עבודה בשותפות תאפשר גיבוש תוכנית התערבות אשר תהיה מותאמת יותר לצורכי המשפחה ולהעדפותיה, ולפיכך בעלת פוטנציאל רב יותר להוביל לשיפור ביטחון ושלומו של הילד (Muench, Diaz and Wright, 2017; Dickens et al., 2015). ואכן, מאמצע שנות ה-90 התחילו להצטבר עדויות מחקריות חשובות המציעות כי יחסים חיוביים בין עובדים סוציאליים להורים משחקים תפקיד בהבטחת שלומם ורווחתם של ילדים (Farmer and Owen 1995; Thoburn, 1995; Lewis and Shemmings 1995; Holland, 2000; Saint-Jacques et al., 2006). לדוגמה, נמצא כי שותפות

6 Child Protection: Message from Research (HMSO, 1995).

עם הורים מפחיתה את משך הזמן שבו הילד נמצא בהשמה חוץ ביתית ומקדמת את חזרתו למשפחתו (Saint-Jacques et al., 2006). נוסף לכך, עדויות מחקירות של מקרי מוות או פגיעה קשה בילדים שנגרמו מהתעללות ו/או מהזנחה מדגישות כיצד חוסר שיתוף של הורים בקבלת החלטות תרם לתוצאות טרגיות (Laming 2003; Crime and Misconduct Commission, 2004).

שותפות אינה מושג בעל משמעות מקובלת אחת או הגדרה אופרציונלית מוסכמת (Sheppard, 2001; Forrester et al., 2008). יחד עם זאת, מסקירת הספרות עולה כי יש קונסנזוס סביב מספר מרכיבים מרכזיים של שותפות אפקטיבית עם הורים בקבלת החלטות בתחום הגנת הילד, בכללם: מתן מידע מלא ומדויק בנוגע לתהליך קבלת ההחלטות ולמטרתו; מתן גישה למידע בהיר בנוגע לשירותים הקיימים; מתן אפשרות אמיתית לביטוי הבנת ההורים את הבעיה ואת הפתרונות הרצויים להם; ומתן אפשרות להשפיע על ההחלטות המתקבלות (Thoburn, Lewis and Shemmings, 1995; Campbell, 1997; Franklin and Sloper, 2005; Forrester et al., 2008; Vis and Thomas, 2009; Healy and Darlington, 2009; Gallagher et al., 2012; Smithson, 2014). נוסף לכך, מחקרים מדגישים את המיומנויות הבין-אישיות של אנשי המקצוע ואת יכולתם לבנות יחסים טובים עם ההורים כמסייעים בהשתתפות משמעותית (Turnell and Edwards, 1997; Woods and Hollis, 2000; Dale, 2004; Saint-Jacques et al., 2006; Forrester et al., 2008; Buckley, Carr and Whelan, 2011; Muench, Diaz and Wright, 2017). לדוגמה, תקשורת אמפתית, חום, חיבה והומור מצד עובדים סוציאליים נמצאו קשורים לפחות לחץ והתנגדות של ההורים וליותר חשיפה ופתיחות מצדם (Forrester et al., 2008; Buckley, Carr and Whelan, 2011).

עבודה בשותפות עם הורים בתחום הגנת הילד היא אתגר לא פשוט ולא בכדי היא מתוארת בחוק הילדים הסקוטי (Children Act, 1995) בתור "אחת המשימות הקשות והרגישות ביותר" של שירותי הרווחה (עמ' 1). מעצם טבעה העבודה בתחום מאופיינת בחלוקת כוח בלתי שוויונית בין המשפחות לעובדים הסוציאליים (Corby, Millar and Young, 1996; Turnell and Edwards, 1997; Petrie and Corby, 2002; Healy and Darlington, 2009). זכותם של ילדים להגנה מפני התעללות והזנחה, המעוגנת באמנת האו"ם לזכויות הילד (UNCRC, 1989), מטילה על עובדים סוציאליים את החובה להשתמש בסמכותם החוקית כנגד רצונם של בני המשפחה (D'Cruz, 2007; Healy and Meagher, 2007; Bell, 1999a; and Stagnitti, 2008). התפקידים המתחרים של מערכת הגנת הילד עצמה יוצרים מתח בין שתי דרישות שונות, המכוונות לעיתים "דאגה ושליטה" ('care and control'). העובדים הסוציאליים נדרשים לפעול הן בתור סוכנים של שליטה חברתית והן בתור ספקים של שירותי רווחה (Campbell, 1997; Bell, 1999a; Petrie and Corby, 2002; Winter, 2009). אנשי המקצוע יכולים לעיתים להתקשות ביישוב תפקידים סותרים אלו (Van Nijnatten, Hoogsteder and Suurmond, 2001; Forrester et al., 2008; Regehr et al., 2010; Alfandari, 2017a). מנקודת המבט של ההורים, הפחד שילדיהם יוצאו מן הבית יכול למנוע שיתוף כן במידע ובדאגות, ולהוביל אותם ל"שחק את המשחק" באמצעות שיתוף פעולה מלאכותי שנועד לענות על ציפיות אנשי המקצוע (Farmer and Owen, 1995; Corby, Millar and Young, 1996; Holland, 2000; Dumbrill, 2006; Alfandari, 2017a).

למרות הדגש הניתן במדיניות ובנוהלי העבודה הרשמיים על שותפות עם הורים, ספרות המחקר ממשיכה לדווח על פער בתרגום שאיפות אלו בעבודה היום-יומית בשטח. לדוגמה, מחקרים בבריטניה אשר בחנו את השתתפותם של הורים בוועדות שבהן מתקבלות החלטות בנוגע לתוכנית הגנה לילד (ב-child protection conference), מצאו כי נוכחות ההורים נועדה בעיקר כדי לאסוף מידע, להבהיר את דאגות אנשי המקצוע, להעריך את מידת נכונותם לשתף פעולה ולהציג החלטות אשר נקבעו מראש, ולא כדי לאפשר להם כוח ממשי להשפיע על ההחלטות (Farmer and Owen, 1995; Thoburn, Lewis and Shemmings 1995; Corby, Millar and Young, 1996; Bell, 1999b; Hall and Slembrouck, 2001). מחקרים אשר בחנו את התנסותם של הורים בדיוני ועדות זיהו מספר גורמים אשר היוו מכשול בפני השתתפותם, בכללם: דיונים אשר נמשכו זמן רב; תחושת פחד ואי-נוחות אל מול ריבוי אנשי המקצוע; חוסר ליווי של חבר או נציג מטעם; דאגה מפני חשיפת מידע אישי בפני אנשי מקצוע לא מוכרים; חוסר אסרטיביות והיעדר ניסיון בשיחה במעמד פורמלי; היעדר מידע מספק בנוגע לתוקף החוקי של הדיון, לאופן התנהלות הדיון ולאפשרויות העומדות בפניהם; הגבלתם לעמדה מתגוננת ופסיבית של מענה לדברי אנשי המקצוע; תחושת חוסר יכולת לתקן טעויות ולחלוק על פרשנות אנשי המקצוע בנוגע למידע המוצג; חוסר יכולת להעביר את עמדתם ואת דאגותיהם; ותחושה כי דוחקים בהם לקבל החלטות בעלות משמעות גורלית עבור ילדיהם (Cleaver and Freeman, 1995; Farmer and Owen, 1995; Corby, Millar and Young, 1996; Hall and Slembrouck, 2001; Dale, 2004; Buckley, Carr and Whelan, 2011; Appleton, Terlektsi and Coombes, 2013, 2015; Smithson, 2014; Dickens et al., 2015; Alfandari, 2017a; Muench, Diaz and Wright, 2017).

כאמור, אחד המנגנונים אשר הוצעו במספר מדינות בעולם במטרה לקדם השתתפות משמעותית של הורים בקבלת החלטות הוא לאפשר להם סגור ותמיכה באמצעות גורם בלתי תלוי לאורך התהליך בכללו ו/או בעת הדיון בקבלת ההחלטות על תוכנית ההתערבות.

גישת המערכות: מסגרת קונספטואלית

גישת המערכות התפתחה בתחום ההנדסה. הגישה מבוססת על ספרות ענפה אשר לא ניתן להציג במסגרת גבולות מסמך זה. כעיקרון, זוהי גישה הוליסטית הטוענת כי יש לבחון את התנהגותם היום-יומית של אנשי המקצוע בתוך ההקשר המערכתי-ארגוני שבה היא מתקיימת כדי להבינה (Reason, 2000; Dekker, 2002; Munro, 2005). חקר הפרקטיקה בתוך ההקשר שלה מאפשר לחשוף גורמים מערכתיים אשר השפעתם המצטברת משפיעה על תפקוד העובד (Dekker, 2003; Reason, 2000; Woods and Cook, 2002). גורמים מערכתיים אשר זוהו כבעלי השפעה על שותפות עם הורים בתהליכי קבלת ההחלטות בכלל, ועל ייצוג הורים בידי גורם בלתי תלוי בפרט, כוללים: חקיקה ומדיניות פורמלית, עומסי עבודה ותחלופת עובדים גבוהה אשר מקשים על בניית מערכת יחסים מתמשכת עם משפחות, מיומנות בלתי מספקת בתקשורת יעילה עם הורים, היעדר הדרכה מקצועית מספקת ותרבות ארגונית פטרנליסטית (Government of Western Australia, 2011; Munro, 2011; Broadhurst, Holt and Doherty, 2011; Alfandari, 2017a, b; Muench, Diaz and Wright, 2017).

נוסף לכך, מספר חוקרים טוענים כי העבודה עם הורים בפרקטיקה קשורה למיקומה של מערכת הגנת הילד על הרצף שבין מערכת הממוקדת בהגנת הילד (child protection) מצד אחד, כדוגמת ארה"ב, קנדה ואנגליה, ובין מערכת הממוקדת בתמיכה במשפחה (family support) מן הצד האחר, כדוגמת המדינות הסקנדינביות פינלנד ונורבגיה (Berrick et al., 2015; Berrick et al., 2016; Parton and Berridge, 2011). שכן מגוון הקטגוריות מבטאות אידאולוגיה, מדיניות ותפיסה שונה של תופעת ההתעללות וההזנחה אשר באות לידי ביטוי בשונות בפרקטיקה היום-יומית בשטח ובכללה בקשר עם ההורים (Gilbert, 2011; Skivenes and Søving, 2017).

במערכת השמה דגש על הגנת הילד, הסף להתערבות בחיי המשפחה הוא גבוה יחסית, מגוון השירותים למשפחה מצומצם וישנה אינטראקציה סדירה בין מערכת הגנת הילד לבית המשפט⁷ (Berrick et al., 2015; Berrick et al., 2016). במערכת כזו הילד ולא ההורה נתפס בתור הלקוח של אנשי המקצוע; העבודה מתמקדת בהערכת סיכון (risk-oriented system) והקשר עם ההורים מתבטא באיסוף מידע מהם (Berrick et al., 2015; Berrick et al., 2016). בהקשר כזה יכולים ההורים לתפוס את המערכת כמענישה ומוטה נגדם, כאשר לעומתה רק עורך הדין מטעמם נמצא "בצד שלהם" (Masson, 2012; Alpert, 2005). לעומת זאת, במערכת המכוונת כלפי תמיכה במשפחה, הסף להתערבות הוא נמוך יחסית ויש מגוון רב של שירותים עבור המשפחה בקהילה כך שמרבית הילדים מקבלים שירותים בתוך הבית וחיים עם הוריהם הביולוגיים; אין ממשק עם בתי המשפט לפני ההחלטה על הוצאת ילד מן הבית בכפייה; והפרקטיקה בעלת אופי טיפולי יותר בדגש על מתן מידע ושירותים להורים כדי לסייע להם לשנות את התנהגותם (service-oriented system). במערכת כזו, אנשי המקצוע מחויבים יותר ליצירת שותפות עם ההורים בתהליך קבלת ההחלטות וההתערבות לעומת מערכת המדגישה את הגנת הילד (Berrick et al., 2015; Berrick et al., 2016; Masson, 2012; Skivenes and Søving, 2017; Skivenes, 2011; Gilbert, Parton and Skivenes, 2011).

בהלימה עם גישת המערכות והעדויות האמפיריות בנוגע להשפעתם של גורמי מאקרו על העבודה עם הורים בפרקטיקה, תופעת ייצוג ההורים בקבלת ההחלטות מוצגת בתוך ההקשר המערכתי הייחודי לה בכל מדינה ומדינה. מתוך הסקירה מתגלה השונות הרבה הקיימת בין מערכות הגנת הילד השונות בהקשר לאידאולוגיה, למדיניות, לחקיקה, למעמד הגוף המקבל את ההחלטות והרכבו וכו'.

7 על פי חוק הילדים האנגלי לדוגמה, אפשר לפנות לבית המשפט כדי לחייב את ההורה לאפשר לעובד הסוציאלי לשוחח עם הילד במסגרת תהליך הערכת מצב המשפחה (Children Act 1989, s.43).

2. שיטה

איסוף ספרות המחקר לסקירה זו נערך שיטתית בחודשים מאי – יולי 2017, בתהליך של צעד אחר צעד, תוך שימוש במקורות מידע מסוגים אחדים. האיסוף כלל ארבעה שלבים:

שלב ראשון: חיפוש

חיפוש כללי של ספרות המחקר הבין-לאומית הקיימת נערך על פי כמה מילות חיפוש. בחירת מילות החיפוש נועדה לפסול כבר בשלב הראשוני תוצאות אשר אינן מתאימות לקריטריונים שהכתיבו השאלות שהסקירה נועדה לענות עליהן. לדוגמה, מלכתחילה לא נכלל המונח "Family Group Conference", שכן מדובר במודל קבלת החלטות שמקורו בניו-זילנד ואשר שונה משמעותית מן המודל של ועדות תכנון טיפול והערכה שבישראל.

נעשה שימוש במילות החיפוש האלה:

Child protection; decision-making; lawyers; solicitor; advocates; advocacy; parents' representation; parents' participation; case conference.

ובמאגרי המידע האלה:

Google scholar, Google, Wiley, HeinOnline, Taylor & Francis, Springer, Science Direct, Sage.

תוצאות החיפוש הללו הובילו לאיתורם של כ-50 מאמרים שפורסמו בכתבי עת בין-לאומיים.

שלב שני: סינון

השלב השני כלל קריאה ומיון של הפריטים הביבליוגרפיים. ראשית, נפסלו מחקרים אשר התייחסו רק לייצוג ילדים בתהליכי קבלת החלטות ולא התייחסו לייצוג הוריהם.

התנאי הבא היה שתהליך קבלת ההחלטות יהיה בעל מאפיינים דומים לזה הקיים בישראל, קרי:

- ◆ קבלת ההחלטות נעשית בפורום קבוצתי ולא על ידי עובד יחיד
 - ◆ קבלת ההחלטות הקבוצתית נעשית על פי המודל הקונבנציונלי ולא על פי מודלים ייחודיים כגון: 'Family Group Conference' או 'Family Team Meeting'
 - ◆ ההורים ו/או נציגיהם משתתפים בדיון שבו מתקבלות ההחלטות
 - ◆ הדיון שבו מתקבלות ההחלטות לא נערך בבית משפט ולא מוכרע על ידי שופט
- לפיכך, בסיום שלב זה נפסלו מחקרים אשר התייחסו לייצוג הורים בתהליכי קבלת החלטות במדינות: אוסטרליה, ארה"ב וקנדה. בשלב זה נפסלו סך הכול כ-20 פריטים.

שלב שלישי: העמקה והרחבה

בשלב זה החלה חקירה מעמיקה יותר של הידע הקיים בנוגע למדינות אשר זוהו מתאימות לסקירת הספרות: נורבגיה, פינלנד, דנמרק ואנגליה. מתוך הפריטים הביבליוגרפיים הקיימים זוהו מקורות מידע רלוונטיים נוספים. שני מקורות מידע חשובים שבהם נעשה שימוש בשלב זה הם ספריהם של Burns, Pösö (2011) Gilbert, Parton & Skivenes (2017) לשו (& Skivenes) אשר מתארים את מערכות הגנת הילד בכמה מדינות באירופה.

כמו כן, בנוגע לאנגליה נעשה שימוש גם במסמכי מדיניות רשמיים אשר הופיעו באתרי הממשלה (לדוגמה: Department of Health; Department of Education). בנוגע לדנמרק נעשה שימוש במידע ובמסמכים רשמיים אשר התקבלו במסגרת התכתבות אישית עם Dr. Andrey Lukyanov-Renteria, University of College Sjælland, Center of Social Work and Public Administration.

חשוב לציין כי מקורות המידע הנוספים אשר אותרו בשלב זה אפשרו גם להרחיב את הידע על מדינות נוספות. כך שבסיומו של שלב זה נכללה גם שבדיה בסקירת הספרות ואילו המדינות גרמניה, בלגיה, אירלנד, שווייץ והולנד נמצאו כלא עומדות בקריטריונים הנדרשים כדי להיכלל בסקירה.

שלב רביעי: סיום

מגוון מקורות המידע שנבחנו בשלב ההעמקה וההרחבה אישרו את הממצא אשר החל להתגלות בתהליך איסוף הספרות, והוא מיעוט המחקר האמפירי בנושא. כאשר פריטים נוספים אשר אותרו בשלב השלישי לא הוסיפו למידע שכבר הצטבר, הוחלט על סיום תהליך איסוף הספרות.

3. ייצוג הורים בתהליכי קבלת החלטות: מבט משווה

את הפרק הזה פותחות מדינות שמערכת הגנת הילד בהן מתמקדת במתן שירותים (service-oriented system): נורבגיה, פינלנד ושבדיה. בהמשך מוצגת דנמרק, אשר בעקבות מספר גלים של רפורמות מתרחקת משכנותיה הסקנדינביות ומאמצת אידאולוגיה המדגישה הערכת סיכון (risk oriented system). דנמרק ממוקמת בסקירה זו, כמו גם במציאות, על קו התפר במרכז הרצף. אחרונה מתוארת אנגליה אשר מייצגת מערכת הממוקדת בהערכת סיכון. הניתוח בנוגע לכל מדינה ומדינה יפתח בתיאור מאפייניה הייחודיים של מערכת הגנת הילד המקומית תוך התייחסות לחקיקה ומדיניות, למבנה מערכת הגנת הילד ולתיאור תהליך קבלת ההחלטות, וימשיך למענה על שאלות המחקר במגבלות הידע האמפירי הקיים.

נורבגיה

חקיקה ומדיניות

העבודה בתחום הגנת הילד בנורבגיה מושתתת על רגולציה ולגליזציה. חוק רווחת הילד משנת 1992 הוא הבסיס החוקי של מערכת הגנת הילד. מדובר בחקיקה מפורטת הקובעת בין היתר את הסף והקריטריונים להתערבות, את סמכויות אנשי המקצוע ואת נוהלי קבלת החלטות על פי לוחות זמנים (Skivenes,).

2011). למעשה, כל פעולה של אנשי המקצוע כלפי המשפחה חייבת להיות מעוגנת בחקיקה וכל התערבות משמעותית בחיי המשפחה, כמו הוצאת ילד מביתו מצריכה אישור פורמלי של גוף אדמיניסטרטיבי או משפטי. ארבעת עקרונות היסוד בחקיקה, בפרקטיקה היום-יומית ובקבלת ההחלטות הם: (1) עקרון טובת הילד, המדגיש כי יש חשיבות לאפשר לילד קשר יציב וטוב עם מבוגרים, המשכיות בטיפול שניתן לו וכן השתתפות בקבלת החלטות בנוגע לחייו; (2) עקרון היציבות, הנוגע לשמירה על מערכת יחסים יציבה בין הילד למבוגרים ולהמשכיות בתחומי חייו השונים, בכללם השמה בבית ספר וקשר עם חברים; (3) העקרון הביולוגי, הקובע את העדפת בני המשפחה הביולוגית (הורים ביולוגים,⁸ סבים/ות, אחים/ות וכו') בגידול הילד; (4) עקרון המידה לפיו ההתערבות צריכה להיות מותאמת למצב הילד ולא מופרזת או פולשנית מדי (Skivenes, 2011; Skivenes and Søving, 2017).

מערכת הגנת הילד

הגנת הילד היא חלק מן האחריות של מערכת הרווחה לילדים (child welfare system) אשר מתפקדה לספק שוויון הזדמנויות לכל הילדים בחברה, ומכאן שביכולתה לספק טווח רחב של שירותי רווחה (שהילד זכאי להם בתור חלק ממשפחתו ובתור אינדיבידואל). את המערכת מפעילה סוכנות לרווחת הילד ברשויות המקומיות (child welfare administration) באמצעות אנשי מקצוע בעלי הכשרה אקדמית (לפחות תואר ראשון) באחד התחומים: עבודה סוציאלית, רווחת הילד או הגנת הילד (Skivenes, 2011). עבודת הגנת הילד ממוקדת במתן שירותים הוליסטיים למשפחה (לדוגמה, תמיכה כלכלית ומעונות יום) ומאופיינת בגישה טיפולית⁹ כלפי ילדים ומשפחות. על פי החוק, הסף לקבלת שירות הוא נמוך ובשלב מוקדם בהתפתחות הבעיות, זאת במטרה למנוע פגיעה חמורה בילדים והליכים של הוצאה מן הבית (Skivenes, 2011; Berrick et al., 2015; Berrick et al., 2016). עוד יש לציין כי החוק מחייב כל איש ציבור לדווח למערכת רווחת הילד במקרה של חשד כי ילד סובל מהתעללות או מהזנחה (Skivenes, 2011).

תהליך קבלת ההחלטות

לאחר שמתקבל בסוכנות דיווח על חשד להתעללות בילד, או על חשד להזנחה, על אנשי המקצוע להחליט בתוך שבוע האם יש צורך בחקירת המקרה. הסוכנות מיידעת את ההורים בכתב על קבלת הדיווח ומזמינה אותם ואת הילד (בהתאם לגילו) לפגישה. כדי לקבל החלטה, לאיש המקצוע יש זכות חוקית לשוחח עם הילד בנפרד מהוריו. אם נמצא כי יש בסיס סביר לפנייה, עובר המקרה לשלב החקירה. שלב זה מוגבל בפרק זמן של שלושה חודשים (ועד שישה חודשים במקרים יוצאי דופן) ומעורבים בו שני עובדים אשר מתפקדים לאסוף מידע מאנשי מקצוע או מאנשים אחרים המעורבים בחיי המשפחה (Skivenes, 2011; Berrick et al., 2015). החקיקה אינה קובעת עם אלו אנשי מקצוע יש להתייעץ, אולם היא כן מעניקה

8 הכוונה היא לאב ולאם אם ההורים הביולוגים נשואים, גרים יחד או בעלי הסכם בנוגע לאחריות משותפת על הילד. אם זה לא המצב, האם הביולוגית בלבד היא בעלת אחריות הורית (Berrick et al., 2016).

9 לדוגמה, גישות המדגישות יצירת שינוי באמצעות שימוש בכוחות החיוביים של האדם או במערכות יחסים, כגון: (Skivenes and Søving, 2017) (Multi-System Therapy (MST), Parent Management Training (PMT).

לעובדים רשות לערוך ביקור בית, או להפנות את הילד לבדיקה או לאבחון בידי מומחה חיצוני (Berrick et al., 2016). על בסיס המידע שנאסף ושיחות עם ההורים והילד (בהתאם לגילו), נדרשים העובדים בהתייעצות עם ראש הצוות שלהם להמליץ על אחת משלוש דרכי פעולה אפשריות: (1) סגירת הפנייה; (2) מתן שירותים למשפחה בתוך הבית. שירותים אלו ניתנים על פי רוב על בסיס רצון ההורים (voluntary), אולם יש גם אפשרות של כפיית שירותים (involuntary), לדוגמה שילוב ילד במעון יום; (3) המלצה על הוצאה מן הבית. ההמלצה מועברת אל דרג הניהול של הסוכנות, הכולל את ראשי הצוותים והמנהלים, אשר נדרש לקבל החלטה כיצד להמשיך במקרה ולתעדכן בכתב (Skivenes, 2011; Berrick et al., 2015).

הוצאת ילד מן הבית אמורה להיעשות במסגרת צו השמה (care order)¹⁰ בלבד אשר הסמכות להחליט על אישורו נתונה בידי מועצה מחוזית לרווחת הילד (county social welfare board). סמכותה של הסוכנות אמורה לפיכך להיות מוגבלת להגשת בקשה למועצה ולהוצאה לפועל של החלטתה (Skivenes, 2011; Berrick et al., 2016; Berrick et al., 2015). לרוב, מקרה יופנה להחלטת המועצה לאחר שהמשפחה טופלה זמן מה בידי הסוכנות וקיבלה שירותים ועזרה בתוך הבית (Skivenes and Søving, 2017). הבקשה ששולח מנהל הסוכנות אל המועצה כוללת את שמות הצדדים, את תיאור המקרה והסיבות לדאגה למצב הילד, את רשימות העדויות והעדים ואת ההמלצה על ההחלטה (Skivenes and Søving, 2017).

המועצה המחוזית היא גוף אדמיניסטרטיבי שאינו נחשב למשפטי ולמעשה מתקיים באופן עצמאי מחוץ למערכת המשפט הרגילה. המועצה מורכבת מיושב ראש, איש ציבור שהוא עורך דין במקצועו, ומשני מקבלי החלטות נוספים שאחד מהם הוא גורם מומחה. המועצה נחשבת לגוף בעל מומחיות בתחום התפתחות ילדים ובנושאים חברתיים, ובשל כך היא מודל ייחודי בנוורגיה אשר בה מערכת משפט כוללת וללא בתי משפט לנושאים ייעודיים (Skivenes and Søving, 2017).

הסיבה העיקרית המעוגנת בחוק להוצאתו של ילד מן הבית קשורה לטיפול לקוי של ההורים, לפגיעה חמורה או לחוסר יכולת לספק את צרכיו (סיבה נוספת ופחות שכיחה היא התנהגות מסכנת של הילד) (Skivenes and Søving, 2017). החוק מפרט את המצבים שלהלן:

1. יש ליקויים חמורים בטיפול היום-יומי שהילד מקבל, או ליקויים חמורים בקשר האישי ובביטחון שהילד זקוק להם בגילו ובשלב ההתפתחותי שבו הוא נמצא.
2. ההורה לא הצליח להבטיח כי ילד חולה, נכה או עם צרכים מיוחדים נתמך באמצעות הטיפול או האימון הנדרשים לו.

10 למרות זאת, בפועל ישנם מקרים שבהם ילדים נמצאים בהשמה חוץ ביתית ללא צו השמה, בין אם ביוזמת ההורים או בין אם ביוזמת הסוכנות, כאשר הדבר בהסכמת ההורים. בעוד הליך זה נועד להיות מופעל במקרים יוצאי דופן ולפרק זמן קצר, נראה כי יש בו שימוש רב וההשמה נמשכת לעיתים אף מספר שנים. הביקורת בנוגע למצבים הללו היא כי זהו פתרון נוח שכן הוא מאפשר לשמר יחסים חיוביים עם ההורים ולהימנע משימוש בכוח, וכי זהו פתרון זול ומהיר יותר מן ההליך הפורמלי של בקשת צו השמה, אולם ייתכן שהתערבות זו אינה מבטאת את רצונם האמיתי של ההורים או אינה הולמת את צרכי הילד וטובתו. נוסף לכך, עד לתיקון לחוק בשנת 2009 לא היו מגבלות זמן ונוהלי פיקוח והערכה קבועים בנוגע למצבים אלו (Skivenes, 2011; Skivenes and Søving, 2017).

3. הילד חי בביתו תחת התעללות חמורה לסוגיה.

4. בריאותו והתפתחותו של הילד עלולים להיפגע פגיעה קשה כי ההורים אינם מסוגלים לקחת אחריות מספקת על גידולו (Skivenes, 2011; Skivenes and Søving, 2017).

עוד קובע החוק כי בקבלת ההחלטות יש לשקול האם שירותים בתוך המשפחה לא עזרו או לא יכולים לעזור, והאם זוהי ההתערבות הנדרשת לטובת הילד על סמך הערכת המצב הכוללת (Berrick et al., 2015; Skivenes and Søving, 2017). ההוצאה מן הבית יכולה להיקבע לתקופות שונות, מסידור זמני ועד אימוץ.¹¹ במקרה של ערעור על החלטת המועצה (תופעה המתרחשת בנוגע לפחות ממחצית המקרים), המקרה עובר אל מערכת בתי המשפט (בשלב הראשון לבית המשפט המחוזי¹²) ותהליך ההתדיינות מתחיל במלואו מחדש (Skivenes and Søving, 2017).

ייצוג הורים

ייצוג משפטי להורים בדיוני המועצה המחוזית לרווחת הילד הוא הנורמה בנורבגיה, ולעורכי דין תפקיד מרכזי בתהליך קבלת ההחלטות הנעשה במסגרת המועצה (Berrick et al., 2015; Berrick et al., 2016). להורים יש זכות חוקית¹³ לייצוג בידי עורך דין או גורם תומך מטעמם (Berrick et al., 2015). כבר בשלב שבו נשקלת האפשרות להגשת בקשה לצו השמה, על אנשי המקצוע לידע את ההורים ולסייע להם למצוא עורך דין. הייצוג והסיוע המשפטי ניתנים להורים בחינם ובמימון המדינה. כל חומר החקירה שאספה הסוכנות נגיש להורים ולעורך דינם. אם נעשה שימוש בחוות דעת של גורם מומחה חיצוני, אזי ועדה מיוחדת (expert commission on children) אחראית להערכתה (Skivenes and Søving, 2017; Berrick et al., 2016).

למועצה קשר ישיר רק עם עורכי הדין של שלושת הגורמים המעורבים, קרי: ההורים, הילד (אם הוא מעל גיל 15) והסוכנות. יו"ר המועצה אחראי על שורה של הליכי הכנה, בהם: בדיקה כי כל המידע הנדרש ישנו, קיום שיחות מקדימות עם עורכי הדין והזמנת גורמים מומחים. במהלך גישות ההתדיינות מציגים עורכי הדין, כל צד בנפרד, טענות ועדויות בפני חברי המועצה. הצדדים יכולים להביא עדים מטעמם אשר יחקרו על ידי עורכי הדין וחברי המועצה. בתום תהליך ההתדיינות, אשר יכול להימשך מספר ימים, נפגשים חברי המועצה בלבד לצורך קבלת ההחלטה. ההחלטות הסופיות צריכות להיות מתועדות בכתב על פי פורמט קבוע (אורכו של המסמך הוא בין שמונה לשניים עשר עמודים) לכל היותר שבועיים לאחר הפגישה המסכמת. במרבית המקרים המועצה נוטה לאשר את הבקשה לצו ההשמה (Skivenes and Søving, 2017; Berrick et al., 2016).

11 על פי חוק, התנאי המקדים לאימוץ הוא שההורים המיועדים היו לפני כן אומנים של הילד (Skivenes and Søving, 2017).

12 במדינות אירופה תהליכי הערער יכולים להגיע עד לבית המשפט האירופי לזכויות אדם בשטרסבורג (European Court of Human Rights) (Burns, Pösö and Skivenes, 2017).

13 מתוקף החוקים: Administration Act, Child Welfare Act, 1992.

יש לציין כי הליך זה יכול להיעשות בהסכמת ההורים או שלא בהסכמתם. הוא מוגדר כבכפייה (involuntary) בעיקר כדי לסמן את חומרת מצבו של הילד ואת כוחה של המדינה להתערב כדי לשפרו. אם מלכתחילה יש הסכמה בין הצדדים, רשאי היו"ר לקבל החלטה גם ללא הליך ההתדיינות (Skivenes, 2011; Skivenes and Søving, 2017). כמו כן, המועצה המחוזית רשאית לכפות על ההורים מתן טיפול רפואי או אחר לילד חולה או עם צרכים מיוחדים (Skivenes and Søving, 2017).

פינלנד

חקיקה ומדיניות

המסגרת החוקית של תהליך קבלת ההחלטות בתחום הגנת הילד היא חוק רווחת הילד 2007 בשילוב עם החוקה הפינית, עם חוקים רלוונטיים אחרים (כגון החוק המגדיר את זכויות לקוחות שירותי הרווחה), עם אמנת האו"ם לזכויות הילד 1989 (UNCRC) ועם האמנה האירופית לזכויות אדם (ECHR) (Pösö and Huhtanen, 2017; Pösö, 2011). חוק רווחת הילד 2007 חולל שינוי רב בעבודת הגנת הילד הן מבחינת עצם הרגולציה על הפרקטיקה, אשר באה לידי ביטוי בין היתר בדרישה לתייעוד, והן מבחינת חלוקת הסמכויות לקבלת החלטות בין הרשות המקומית לבתי המשפט (Pösö and Huhtanen, 2017; Pösö, 2011). יחד עם זאת, החקיקה הפינית עדיין כללית מאוד; יש מעט מאוד נוהלי עבודה מחייבים ושונות רבה בעבודה היום-יומית בין עובדים שונים ובין רשויות מקומיות שונות (Berrick et al., 2015; Berrick et al., 2016). בפינלנד קיימת חובת דיווח על פי חוק (Pösö, 2011).

מערכת הגנת הילד

מערכת הגנת הילד היא חלק ממערך שירותי הרווחה הכללי הניתן לילדים ולמשפחות ברשות המקומית (social welfare agency). על משימות בתחום הגנת הילד ברשות המקומית אחראיים עובדים סוציאליים מוסמכים בעלי תואר שני בעבודה סוציאלית¹⁴ (Pösö, 2011). מרבית השירותים ניתנים בהסכמה, בתוך המשפחה ובשלב מוקדם במטרה לתמוך בגידול הילד בסביבתו היום-יומית (Pösö and Huhtanen, 2017; Pösö, 2011). הדגש על מתן שירותים הוא עד כדי כך משמעותי בפינלנד שמושגים כגון "התעללות בילדים" או "הזנחת ילדים", הממוקדים בהגדרת הבעייתיות במצב הילד והמשפחה, כמעט שנעלמו לגמרי מאוצר המילים בחקיקה ובפרקטיקה. במקומם, מדובר על צורך או על זכאות לשירותי רווחה (Pösö, 2011). מעורבותם של הורים¹⁵ וילדים בקבלת ההחלטות היא רבה יותר בפינלנד לעומת בנורבגיה, וילדים מוזמנים בגיל צעיר יותר (מגיל 12) להיות שותפים שווים בתהליך (Berrick et al., 2015; Berrick et al., 2016).

תהליך קבלת ההחלטות

על פי החוק, כאשר מתקבל דיווח על ידי גורם חיצוני על חשש למצבו של ילד, או מתקבלת פנייה של ההורה לקבלת שירות ברשות המקומית, יש לבצע הערכה ראשונית של מצב המשפחה בתוך שבעה ימים.

14 חמש שנות הסמכה אוניברסיטאית (Pösö, 2011).

15 החוק עושה אבחנה בין הורים ביולוגים לבין אפוטרופוסים, שכן ההורים הביולוגים יכולים לאבד את מעמדם כאפוטרופוס על הילד ומכאן כי יהיו להם פחות זכויות חוקיות בתהליך קבלת ההחלטות (Berrick et al., 2016).

בעקבותיה יש לקבוע האם אין צורך להמשיך את הטיפול במקרה, או שיש לעבור לשלב הבא ובו חקירה יסודית יותר של צורכי הילד בשירותי רווחה. משך זמן החקירה מוגבל לשלושה חודשים כאשר בסופו על העובד הסוציאלי להחליט האם הילד זכאי לשירות. החוק אינו קובע כיצד צריכה להתנהל חקירה זו ואין מודל או כלי פורמלי אחיד לביצועה. העובד הסוציאלי כן נדרש לערב את כלל המבוגרים אשר קרובים לילד ומעורבים בטיפול בו, כמו: הורים ביולוגיים, הורים חורגים, סבים, סבתות, קרובי משפחה וכו' כדי לשמוע את דעתם, וכן לבקש "דעת מומחה" מאנשי המקצוע המעורבים בחיי הילד או בחיי הוריו, כמו: מורים, רופאים, מטפלים במסגרות גמילה או בריאות הנפש וכו' (Berrick et al., 2015; Pösö, 2011).

אם הוחלט על מתן שירות לילד במסגרת מערכת הגנת הילד, בשלב ההתערבות הראשון ימוצה מערך השירותים התוך ביתיים שהוא לב ליבה של מערכת הגנת הילד הפינית. תחת ההגדרה "תוך ביתי" (in-home services או open care measures) נכללים טווח רחב ומגוון של שירותים פסיכוסוציאליים, כלכליים או פרקטיים אשר מסופקים לבני המשפחה בתוך הקהילה של הילד. חשוב להדגיש כי גם השמה של הילד או של כלל המשפחה¹⁶ מחוץ לבית לפרק זמן קצר ובהסכמת האפוטרופוסים והילד (מעל גיל 12) נכנסת תחת ההגדרה של סוג שירותים זה. במקרה כזה האפוטרופוסים הם עדיין בעלי משמורת מלאה על הילד וההחלטה על הוצאה מן הבית נבחנת מחדש כל שלושה חודשים כדי לבחון את נחיצותה (Pösö and Huhtanen, 2017; Pösö, 2011).

המעבר לשירותים חוץ ביתיים ייעשה בתור מוצא אחרון, וזאת כאשר מתקיימים שלושת התנאים האלה: (1) יש סכנה ממשית לבריאותו או להתפתחותו של הילד בשל טיפול לקוי, בשל נסיבות הקשורות לאופן גידולו או בשל התנהגותו; (2) שירותים בתוך המשפחה נמצאו לא יעילים או שהם אינם רלוונטיים; (3) הדבר משרת את טובת הילד (Berrick et al., 2015). הוצאת הילד מביתו נעשית באמצעות צו השמה (care order) כאשר הסמכות להחלטה במקרה זה עוברת לבית המשפט¹⁷ וההליך מוגדר כבכפייה (involuntary) (Pösö and Huhtanen, 2017; Pösö, 2011). המשמעות החוקית של הצו היא כי לרשויות הרווחה ולהורים אפוטרופסות משותפת על הילד. צו ההשמה נועד להיות זמני ולפיכך אין כלל התייחסות לאפשרות של אימוץ בחוק הפיני (Pösö and Huhtanen, 2017). בזמן שהותו של הילד מחוץ לבית על העובד הסוציאלי לפעול לאיחוד המשפחה. למרות כל זאת, בפועל יש ילדים החיים במסגרת חוץ ביתית במשך שנים (Pösö, 2011; Pösö and Huhtanen, 2017).

ייצוג הורים

הכנת הפנייה לבית המשפט לבקשת צו השמה נעשית בידי שני עובדים סוציאליים וראש הצוות ועליה להיות מאושרת בידי מנהל הסוכנות (Berrick et al., 2015). במסגרת ההכנה מתקיים בסוכנות הליך פורמלי של שימוע בנוכחות בני המשפחה והעובדים הסוציאליים. במסגרת השימוע ניתנת לאפוטרופוסים

16 מכונה Family rehabilitation הילד ומשפחתו עוברים להתגורר במסגרת מוסדית או במשפחת אומנה (Pösö and Huhtanen, 2017).

17 הכוונה ל-regional administrative court (Pösö and Huhtanen, 2017).

החוקיים ולילד (מעל גיל 12) האפשרות להביע את דעתם. דעתו של הילד אמורה לקבל משקל שווה לדעת האפטרופוס בקבלת ההחלטות. על אף שזהו אינו הליך משפטי ועל אף שאין הנחיות פורמליות מחייבות בנושא, האפטרופוסים והילד יכולים לקבל ייצוג של עורך דין ועזרה משפטית לצורך השימוע. הסיוע המשפטי מסופק ללא עלות לבעלי קשיים כלכליים (Berrick et al., 2015; Berrick et al., 2016). ילדים יכולים להיות מיוצגים בידי דובר או גורם אחר אשר אינו עורך דין (Berrick et al., 2015). הליך השימוע יכול להתקיים במסגרת פגישה פנים מול פנים או באמצעות חלופת מסמכים (Pösö and Huhtanen, 2017). אם בני המשפחה מסכימים לצו ההשמה, מנהל הסוכנות או ראש הצוות מקבלים את ההחלטה (voluntary care order). אולם אם יש התנגדות, ההחלטה עוברת להכרעת בית המשפט (הצו במקרה זה יהיה involuntary care order). התוצאה החוקית של שני ההליכים היא זהה. בפועל מרבית צווי ההשמה (למעלה מ-75%) הם בהסכמה ועל פי החלטת עובדי הרשות המקומית (Pösö and Huhtanen, 2017).

שבדיה

חקיקה ומדיניות

החקיקה העיקרית בתחום הגנת הילד היא: (1) חוק השירותים הסוציאליים, 2001 הוא המסגרת החוקית למתן שירותים סוציאליים (כגון: סיוע כלכלי, מעון יום, שירותים לאוכלוסיית הזקנים, נכים וכו'); (2) חוק טיפול בצעירים, 1990 מופעל כאשר ההורים והילד מסרבים לעזרת העובדים הסוציאליים, והוא מסמן מעבר להתערבות בכפייה על ידי בית המשפט (Cocozza and Hort, 2011). חוק השירותים הסוציאליים, 2001 מדגיש עקרונות של מניעה ומתן עזרה בשלב מוקדם, עבודה בשותפות וחדירה מינימלית לתא המשפחתי בשאיפה לשימור הקשר בין הילד להוריו הביולוגים ושימוש בפתרון של הוצאה מן הבית בתור מוצא אחרון. גם בשבדיה יש חובת דיווח על חשד לילד הסובל מהתעללות או מהזנחה (Svensson and Höjer, 2017).

מערכת הגנת הילד

בשבדיה אין מנגנון הגנת ילד ארצי-ריכוזי אחד. בעוד החקיקה היא מעין מסגרת-על, לכל רשות מוניציפלית האחריות והחופש¹⁸ לייסד ולספק שירותי רווחה לתושביה (Cocozza and Hort, 2011). שירותי הרווחה המקומיים מחויבים לעבוד בשותפות עם משפחות כדי לתמוך בהתפתחותם האישית, הפסיכוסוציאלית והחברתית של ילדיהם, וכדי לפקח על ילדים המראים סימני התפתחות לקויה ולטפל בהם (Cocozza and Hort, 2011). בכל רשות יש מועצה לשירותי רווחה (social welfare board - SWB) אשר מטפלת במשימות שמחויבות בחוק, כגון מתן שירותי רווחה לילדים. המועצה מורכבת מנציגי המפלגות (עד 20 אנשים) אשר נבחרו בבחירות המקומיות והארציות. מתוך המועצה נגזר פורום קטן יותר של ועדה ייעודית (social welfare committee - SWC) האחראית על קבלת החלטות בנוגע למקרים פרטניים. הוועדה מורכבת מחמישה עד שמונה אנשים, מבוגרים ומשכילים יותר ביחס לאוכלוסייה הכללית, אך חסרי התמחות מקצועית או ידע

18 המדינה מפקחת על כל רשות מקומית באמצעות ה- national board of health and welfare (Cocozza and Hort, 2011).

במגוון תחומי הרווחה בנוגע למבוגרים או לילדים, כגון: עבודה סוציאלית, פסיכולוגיה, רפואה, הגנת הילד וכו'. מצופה כי קבלת ההחלטות בוועדות לא תושפע מאידאולוגיה פוליטית אלא תעשה בהלימה עם החקיקה ועם ראיית טובת הילד (Svensson and Höjer, 2017). הפרקטיקה היום-יומית נעשית בידי עובדים סוציאליים אשר אינם מחויבים חוקית בהסמכה או בתואר אקדמי בתחום¹⁹ (Svensson and Höjer, 2017).

תהליך קבלת ההחלטות

דיווח על ילד בסיכון או פנייה של הורה או ילד (מעל גיל 15) בבקשה לסיוע חברתי²⁰ (social assistance) מופנים אל מועצת שירותי הרווחה המקומית (SWB) ועוברים תהליך של הערכת צרכים. בהתאם לבדיקה זו מתקבלת החלטה על מתן שירותים או על אי-מתן שירותים (Cocozza and Hort, 2011). המועצה (SWB) מחויבת לבצע הערכה ראשונית של המקרה בתוך 14 ימים. אם נמצא כי יש סבירות שמדובר בהתעללות בילד או בהזנחתו נפתחת חקירה. את החקירה עורכים עובדים סוציאליים. מטרתה למצוא פתרון למצב אשר יהיה מקובל על כל הצדדים. אם הפתרון המוסכם הוא הוצאתו של הילד מן הבית, ההורים מגישים לוועדת הרווחה המקומית (SWC) בקשה רשמית לסיוע חברתי, זאת מאחר שעל פי החוק עובד סוציאלי יחיד לא מוסמך לקבל החלטה שכזו. במרבית המקרים הללו יאשרו חברי הוועדה את הבקשה תוך הסתמכות על מומחיותם המקצועית של העובדים הסוציאליים. אם הוועדה דוחה את הבקשה בניגוד לרצון ההורים יכולים האחרונים לפנות להכרעת בית המשפט.²¹ לאחר הוצאת הילד מן הבית ינתנו שירותים למשפחה כדי לאפשר את חזרתו.²² המועצה (SWB) תבחן לפחות אחת לחצי שנה האם עדיין יש צורך בהשמה חוץ ביתית (Svensson and Höjer, 2017).

במקרים שבהם נמצא כי יש צורך בהוצאה מן הבית, אולם אין הסכמה על כך בין כל הצדדים, המועצה (SWB) מעבירה פנייה לבית המשפט בבקשה להוצאה מן הבית בכפייה (care order). בבקשה יש גם תוכנית טיפול. למועצה (SWB) יש זכות לערער על החלטת בית המשפט אם מדובר בשיקול עקרוני (Svensson and Höjer, 2017). ילדים מגיל 15 ומעלה הם צד בקבלת ההחלטות: זכותם ליזום בקשה להשמה חוץ ביתית, או שלא להסכים להוצאה מן הבית ואז ההכרעה תועבר לבית המשפט. בנוגע לילדים צעירים יותר התנגדותם תילקח בחשבון במסגרת שיקול טובת הילד. במקרים של חוסר הסכמה, למועצה (SWB) יש

19 בפועל, מרבית העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות הם בעלי תואר אקדמי. יחד עם זאת, יש ביקורת כי הכשרה זו אינה מספקת את המומחיות הנדרשת לעבודה בתחום הגנת הילד (Svensson and Höjer, 2017; Cocozza and Hort, 2011).

20 מדובר במונח חוקי הנוגע לסיוע מרצון אשר יכול לכלול בין היתר עזרה כלכלית או הוצאת ילד מן הבית בהסכמה. קבלת הסיוע מותנית בהוכחת צורך בטיפול בילד אשר לא ניתן לענות עליו בדרכים אחרות (Svensson and Höjer, 2017).

21 הכוונה היא ל-county administrative court (Svensson and Höjer, 2017).

22 מעניין לציין כי על פי חקיקה משנת 2003, כדי לאפשר יציבות וקביעות בחיי הילד, לאחר שהילד שהה במשך שלוש שנים באותה משפחת אומנה, המועצה (SWB) תשקול האם להעביר את המשמורת על הילד למשפחת האומנה. ההחלטה על כך נתונה בידי בית המשפט (Svensson and Höjer, 2017).

זכות ליצור קשר עם כל אדם אשר יכול לתרום מידע על המצב במשפחה ולשוחח עם הילד בפרטיות, גם ללא הסכמת ההורים.

ייצוג הורים

בתור שלב מקדים לעתירת המועצה (SWB) לבית המשפט, על העובד הסוציאלי להציג את המקרה בפני הוועדה המקומית (SWC). להורים ולילד (מעל גיל 15) יש זכות להשתתף בפגישה זו ויש למנות להם פרקליט ציבורי. אם הילד קטן מגיל 15 הפרקליט הציבורי הוא הגורם החוקי המייצג אותו ולא הוריו. במרבית המקרים הוועדה (SWC) מקבלת את דעת העובד הסוציאלי ומאשרת את הפנייה לבית המשפט (Svensson and Höjer, 2017).

דנמרק

חקיקה ומדיניות

בעוד דנמרק מאופיינת במערכת רווחה אשר ביסודה מדגישה שותפות, התערבות מרצון ומחויבות למתן שירותים למשפחה (Pösö, Skivenes and Hestbæk, 2014), נראה כי בעקבות תהליכי רפורמה לאורך השנים, ובעיקר אלו שנערכו משנת 2001, מתעצבת מדיניות אשר ניתן לתארה מתאימה לאידיאולוגיה של הערכת סיכון. התערבות בכפייה בתא המשפחתי, דגש על אחריות ומחויבות הורית להבטיח התפתחות טובה לילדיהם, שימוש בסנקציות וענישה – כל אלה בולטים יותר ויותר בחקיקה ובנהלים החדשים (Hestbæk, 2011).

ביטוי לתמורות בחקיקה הרלוונטית לתחום הגנת הילד אפשר למצוא בחוק המאוחד לשירותי רווחה, 1998. החוק עוסק במתן שירותי רווחה²³ באופן כללי ללא אבחנה בין ילדים ומבוגרים (לדוגמה, שירותים לאוכלוסיית הנכים ולחסרי התעסוקה). עיקרון מרכזי בחקיקת הרווחה היא ההמשכיות בחיי הילד. אולם בעוד גרסה מוקדמת של החוק משנת 1993 מדגישה את ההמשכיות בקשר בין הילד להוריו הביולוגיים, הרי התיקון לחוק משנת 2001 מתמקד בשמירה על יציבותה של ההשמה החוץ ביתית. התיקון מאפשר לסרב להורה המבקש להחזיר הביתה ילד אשר הושם בהשמה חוץ ביתית בהסכמה, אם הילד שהה במסגרת זו זמן ממושך ופיתח יחסים קרובים עם המבוגרים בה (הכוונה בעיקר למשפחת אומנה) וזאת גם כאשר מצב המשפחה הוטב משמעותית (Hestbæk, 2011).

בתהליך השינוי בעשורים האחרונים בדנמרק עלה משמעותית מספר החוקים והנהלים שעוסקים במתן שירותים לילדים, עד כי כיום המגמה היא לבטל נהלים והליכים המכבידים על העבודה היום-יומית (Hestbæk, 2011).²⁴ דוגמה לחקיקה נוספת המבטאת את הלך הרוח של המדיניות הרשמית הוא חוק האחריות ההורית 2006, לפיו הרשות המקומית יכולה לחייב את ההורים לנקוט פעולות מסוימות בנוגע

23 בדומה לחוק השירותים הסוציאליים, 2001 בשבדיה.

24 עוד במסגרת הרפורמות, החל משנת 2006, מושקעים משאבים רבים בהכשרה ובהשכלה של עובדים סוציאליים (Hestbæk, 2011).

לילדיהם במטרה להגביר את התפתחותו החיובית של הילד (לדוגמה, רישום לגן ילדים). אי-שיתוף פעולה של ההורים יכול להוביל להתערבות בית משפט כדי לחייב תמיכה הורית אקטיבית (parental order) ואף להפסקת תשלום קצבאות (Hestbæk, 2011). כלומר, הסנקציה שהמדינה נוקטת איננה בעקבות פגיעה בילד אלא בשל אי-סיפוק התנאים להתפתחות טובה. בדנמרק יש חובת דיווח על פי חוק (Hestbæk, 2011).

מערכת הגנת הילד

שירותי הרווחה בדנמרק מבוזרים מאד. לכל אחת מ-98 הרשויות המקומיות במדינה יש אחריות לספק שירותי רווחה לתושביה על פי הנדרש בחוק, ויש אוטונומיה רבה לעשות זאת על פי דרכה (Pösö, Skivenes, 2014). במובן זה המודל הדני דומה לזה שבשבדיה. בעקבות התיקון לחוק המאוחד לשירותי הרווחה משנת 2001, מוקמים מנגנונים אדמיניסטרטיביים חדשים ברמה המקומית במטרה לספק התערבות איכותית ובשלב מוקדם. מנגנונים אלו הן ועדות אינטרדיסציפלינריות, הנקראות ועדות מקומיות לרווחת הילד, ובהן מומחים מתחומי הרפואה, הרווחה, החינוך והפסיכולוגיה.

תהליכי קבלת ההחלטות

כאשר מתקבל דיווח ברשות המקומית על חשד להתעללות בילד או להזנחתו יש לרשות, קרי, לעובד²⁵ פרק זמן של שישה ימי עבודה לבצע בדיקה ראשונית, ולהחליט האם לפתוח בחקירה בהתאם לסעיף 50 בחוק המאוחד לשירותי רווחה. בהחלטה על פתיחה בחקירה מעורבים העובד והוועדה המקומית בשיתוף ההורה²⁶ והילד, אם מלאו לו 15 שנים, ובהסכמתם (לרוב אך לא תמיד) (Andersen and Fallesen, 2015; Hestbæk, 2011). במהלך החקירה העובד נדרש להעריך את מצבו ואת צרכיו של הילד במספר תחומים, כולל: התפתחות, התנהגות, משפחה, בית ספר, בריאות, פעילות פנאי וחברים. איסוף המידע נעשה מכלל אנשי המקצוע המעורבים בחיי הילד על בסיס יום-יומי. עוד הוא רשאי לבקש, ואף לכפות על פי חוק, הערכה של פסיכולוג ילדים או רופא (Hestbæk, 2011; Andersen and Fallesen, 2015).

השלב הבא בתהליך קבלת ההחלטות, לאחר החקירה, הוא לקבוע האם יש צורך בהתערבות. התנאים להתערבות והגוף המחליט עליהם שונים אם יש הסכמה מצד ההורים והילד (מעל גיל 15) או אם אין הסכמה (Hestbæk, 2011). כאשר החקירה העלתה כי יש "חשיבות חומרית"²⁷ להתערבות וכאשר יש הסכמה של ההורים והילד (מעל גיל 15), באחריות הוועדה המקומית לרווחת הילד לקבוע שירותי תמיכה למשפחה אשר נעים בטווח שבין עזרה לימודית בבית ועד להוצאה מן הבית בהסכמה (Hestbæk, 2011). הוועדה גם אחראית להמליץ על סוג ההשמה (Andersen and Fallesen, 2015). כאשר החקירה מגלה שיש סיכון לפגיעה חמורה בבריאותו או בהתפתחותו של הילד, אם בשל טיפול לקוי, בשל אלימות של הורה או בשל התנהגותו של הילד עצמו, החוק מאפשר הוצאה של הילד מן הבית ללא הסכמה (Hestbæk, 2011).

25 המונח המדויק שנעשה בו שימוש בספרות הוא caseworker.

26 הכוונה להורה ביולוגי או לאדם אחר שיש לו משמורת על הילד (Hestbæk, 2011).

27 material importance (Hestbæk, 2011).

החלטה על הוצאה בכפייה נעשית על ידי ועדה לילד ונוער ברשות המקומית (Pösö, Skivenes and Hestbæk, 2014). הוועדה מורכבת משופט, מיועץ חינוכי או פסיכולוג ומשלושה חברי המועצה המקומית. אולם, כפי שצוין, למעשה מבחינה חוקית אפשר להשאיר ילד בסידור חוץ ביתי למשך כל ילדותו או התבגרותו מתוקף עקרון ההמשכיות (Hestbæk, 2011).

ייצוג הורים

על פי חוק, Public Administration Act, 1985 Article 8, הנוגע לכל המקרים שבהם החלטות מתקבלות על ידי רשות אדמיניסטרטיבית, בכל זמן לאורך התהליך כל אחד מן הצדדים רשאי להיעזר בגורם אחר או להיות מיוצג בידי גורם אחר. נוסף לכך, הרשות יכולה לדרוש כי הצד השני, קרי ההורים, יהיה נוכח בעצמו בעת קבלת ההחלטה. כלומר, להורים יש זכות לייצוג על ידי גורם תומך ובכלל זה גם עורך דין, החל מן המפגש הראשוני עם הרשות המקומית ועד לקבלת ההחלטה על התערבות (Lukyanov-Renteria, 2017²⁸). כאשר מדובר בהחלטת הוועדה לילד ונוער הנוגעת להוצאת ילד מן הבית בכפייה החוק מחייב את הרשות המקומית לספק להורה עורך דין (Lukyanov-Renteria, 2017).

אנגליה

חקיקה ומדיניות

המסגרת החוקית לעבודת הגנת הילד באנגליה הוא חוק הילדים (Children Act, 1989). נוסף לכך, יש נהלים רשמיים אשר מתעדכנים מעת לעת והמהווים את המסגרת הפרוצדוראלית לעבודה היום-יומית. לדוגמה, ה-Working Together to Safeguard Children אשר בהיעדר חוק חובת דיווח מסדיר בצורה מפורטת את תפקידיהם ואחריותם של אנשי מקצוע ממגוון שירותים בהבטחת שלומם ורווחתם של ילדים (Parton and Berridge, 2011). כמו כן, החל משנת 2006 כל רשות מקומית מחויבת להקים מועצה מקומית לשלום הילד (local safeguarding children's board) המורכבת בעיקר מאנשי מקצוע ממגוון שירותים (לדוגמה, רווחה, משטרה, בתי חולים ומסגרות חינוך). תפקידה של המועצה לפתח מדיניות, נהלים, הכשרה ופיקוח ברמה המקומית (Parton and Berridge, 2011). פרט לעיקרון העבודה המשותפת, אשר הוזכר בפרק המבוא, עיקרון מרכזי נוסף במדיניות הגנת הילד האנגלית מכונה "no order" ולפיו יש לתמוך עד כמה שאפשר בכך שהורים יגדלו את ילדיהם. במילה order הכוונה היא ל-care order, קרי צו בית משפט המעביר את האחריות לטיפול בילד לרשות המקומית, כאשר במרב המקרים הללו הילד מוצא מן הבית ומטיפול הוריו (Berrick et al., 2015; Broadhurst and Holt, 2010; Broadhurst, Holt and Doherty, 2011; Broadhurst, 2017). חוק הילדים (Children Act 1989) קובע כי: "בית המשפט לא יוציא צו אלא אם כן נמצא לנכון כי האפשרות לעשות כן עדיפה על פני האפשרות לא לעשות כן" (עמ' 1).

Based on personal correspondence on 9.5.17 with Dr. Andrey Lukyanov-Renteria, University College 28 SJælland, Center of Social Work and Public Administration.

מערכת הגנת הילד

מערכת הגנת הילד האנגלית היא חלק מן השירות לילדים (children's services) ברשויות המקומיות והיא אחראית לטיפול בילדים אשר סובלים מפגיעה משמעותית (significant harm²⁹) או סביר כי יסבלו מפגיעה משמעותית, ובמשפחותיהם. לפיכך, למן הפנייתה הראשונית של משפחה אל השירות נעשים כמה תהליכי הערכה של מצב הילד וצרכיו כדי לקבוע האם יש צורך בהתערבות סביב הגנת הילד (child protection), או שמא יש צורך במתן שירותים תומכים לילד (child in need plane) ולמשפחה אשר מסופקים במסגרת השירותים האוניברסליים או שירותים ייעודיים אחרים בקהילה (לדוגמה, שירותים לילדים בעלי מוגבלות) (Department of Education, 2015). מאפיין בולט נוסף של מערכת הגנת הילד האנגלית היא העבודה המשותפת עם אנשי מקצוע משירותים אחרים לאורך כל תהליך ההתערבות. קבלת החלטות בצמתים קריטיים בתהליך הטיפול בילד ובמשפחה נעשית במסגרת דיונים קבוצתיים עם אנשי מקצוע אחרים (לדוגמה, נציגי שירותי החינוך והבריאות) ועם בני המשפחה במספר ועדות שונות ועל פי לוחות זמנים מוגדרים (Department of Health, 1999; Munro, 2011; Berrick et al., 2015).

תהליכי רפורמה רבים לאורך השנים הובילו להתגבשותה של מערכת הגנת הילד האנגלית לכדי מנגנון ביורוקרטי מאוד אשר מנהל את העבודה היום-יומית ומפקח עליה באמצעות חוקים, נוהלי עבודה מפורטים³⁰, לוחות זמנים, כלים פורמליים, מערכות ממוחשבות, מדדי ביצוע ודרישה לתיעוד מפורט (Alfandari, 2017b; Munro, 2011). אחת הטענות המרכזיות כנגד יישום פתרונות טכניים-ביורוקרטיים שכאלה לשיפור איכות תהליכי קבלת ההחלטות של עובדים סוציאליים היא כי הם נעשים על חשבון הזמן הקיים לעבודה ישירה עם משפחות (Munro, 2011; Saltiel, 2015; Skivenes and Søving, 2017).

כדי להקל על הקורא, יתוארו תחילה תהליך קבלת ההחלטות וייצוג ההורים שבו עד לנקודה שבה נשקלת האפשרות לערב את בית המשפט בבקשה להוצאת הילד מן הבית בכפייה (care order). אחר כך, יתוארו תהליך קבלת ההחלטות והייצוג לאחר שהוחלט על דרך פעולה זו. זאת בשל השונות הרבה בנוהלי העבודה אשר באה לידי ביטוי גם בכל הקשור לייצוג ההורים.

29 המושג Harm מוגדר בחקיקה בתור טיפול לקוי (בכללו התעללות מינית וצורות אחרות של התעללות אשר אינן פיזיות) או בריאות (פיזית או מנטלית) לקויה או התפתחות (פיזית, אינטלקטואלית, רגשית, חברתית או התנהגותית) לקויה, כולל לקות אשר נגרמת משמיעת טיפול לקוי באחר או ראייתו (Children Act, 1989; Adoption and Children Act 2002). המושג Significant אינו מוגדר בחוק אולם בית המשפט ממליץ להשוות את בריאותו והתפתחותו של הילד למה שסביר לצפות מילד דומה בגילו (Berrick et al., 2015).

30 לדוגמה, הנחיות ה-Working Together הנוכחיות (Department of Education, 2015) הן מסמך הכולל 109 עמודים אשר בסופו נספח של שלושה עמודים ובו קישורים לנהלים רלוונטיים נוספים.

תהליך קבלת ההחלטות

כאמור קבלת ההחלטות נעשית בעיקרה במסגרת דיונים קבוצתיים. מקרה טיפוסי יטופל בשלושה סוגי ועדות בסדר הכרונולוגי שלהן:

1. *Child protection conference* – ועדת הגנת הילד

זוהי הוועדה הרב-מקצועית הראשונה בתהליך ההתערבות שבני המשפחה³¹ מוזמנים אליה. קדמו לוועדה התהליכים האלה: העובד הסוציאלי³² ערך הערכה ראשונית של צורכי הילד ומצבו, ושוחח עם הילד ובני המשפחה. אם הערכה זאת העלתה חשד שהילד סובל או עתיד לסבול מפגיעה משמעותית (significant harm), ערך העובד דיון אסטרטגי עם אנשי מקצוע משירותים אחרים ועם המשטרה, ללא נוכחות המשפחה ולעיתים אף ללא ידיעתה. בהחלטה משותפת הוחלט כי העובד הסוציאלי יפתח בהליך חקירה של מצב המשפחה כפי שנדרש בחוק (Children Act 1989, Section 47) וכי תכנס הוועדה. מטרת הדיון היא לקבל את ההחלטות האלה: (1) האם יש צורך לבנות תוכנית הגנה לילד? (2) מהי הדאגה המרכזית בנוגע לילד (התעללות פיזית, מינית, רגשית, הזנחה)? (3) מהן ההמלצות הכלליות בנוגע למה יש לעשות כדי להבטיח את שלומו של הילד (Family Rights Group (FRG), 2009). באחריות העובד הסוציאלי להסביר להורים מראש את מטרת הוועדה ולהציג את המשתתפים בה, ויו"ר הוועדה מחויב להיפגש עם ההורים מיד לפני הכניסה לדיון כדי לוודא כי הם אכן מבינים את מטרת הדיון (Department of Education, 2015).

מעניין לציין כי המשטרה היא שותף משמעותי בעבודת הגנת הילד. כך למשל, נציגי המשטרה משתתפים בדיוני הוועדות ומהווים גורם להתייעצות אילו דוחות כתובים יכולים אנשי המקצוע לחלוק עם ההורים ובאיזה תזמון (FRG, 2009; Department of Education, 2015). עוד עולה מתוך נוהלי העבודה כי בשלב שבו נערכת הוועדה לא נדרש או מצופה מן העובד הסוציאלי לבסס מערכת יחסים משמעותית עם בני המשפחה. על פי לוחות הזמנים המוגדרים לביצוע מגוון המשימות, הוועדה יכולה להתקיים בשלב מוקדם³³ של היכרות העובד הסוציאלי עם המשפחה (Department of Education, 2015).

31 באנגליה החוק מגדיר בתור הורים את ההורים הביולוגים או המאמצים של הילד. יחד עם זאת, יש התייחסות בחקיקה (The Children Act (1989) Sec 3(1)) גם למי שנושא ב"אחריות הורית", המוגדרת כ: "כלל הזכויות, החובות, הכוח, האחריות והסמכות הניתנים על פי חוק להורה בנוגע לילד ולרכושו". בהתאם לכך, ייתכן שהאב הביולוגי לא יהיה בעל אחריות הורית, או שגורמים אחרים יחלקו באחריות הורית עם ההורים הביולוגים. ההורים והגורמים בעלי האחריות ההורית יהיו מעורבים בעבודת הגנת הילד כולל בהליכים בבית משפט (Berrick at al., 2016).

32 מראשיתו, התפתח מקצוע העבודה הסוציאלית ככמה ענפים או מקצועות נפרדים אשר חלקם דרשו הכשרה אקדמית בעבודה סוציאלית בתור סף כניסה וחלקם לא. בשנים האחרונות מושם דגש רב על שיפור ההכשרה המקצועית ועל קביעת סף אחיד לכניסה למקצוע (Munro, 2011; Duffy and Collins, 2010).

33 יש להשלים את החקירה בתוך 45 ימי עבודה מן ההפניה הראשונית לרשות המקומית, ועל הוועדה להתכנס בתוך 15 ימי עבודה למן הדיון האסטרטגי (Department of Education, 2015).

2015). רק לאחר שהוועדה קבעה כי הילד יהיה נתון לתוכנית הגנה יתמנה לילד עובד סוציאלי אחראי אשר מתפקידו לגבש תוכנית הגנה מפורטת על פי ראשי הפרקים שנקבעו בדיון ולהוביל על פיה את העבודה הרב-מקצועית עם הילד והמשפחה (Department of Education, 2015; FRG, 2009).

2. Core group – קבוצת ליבה

בשלב זה נפגשים אנשי המקצוע הרלוונטיים עם בני המשפחה במטרה להמשיך ולפתח את תוכנית ההתערבות, לעקוב אחר יישומה ותוצאותיה ולערוך בה שינויים קלים אם יש צורך. המפגש הראשון של קבוצה זו יתקיים עד עשרה ימי עבודה למן הוועדה הראשונית ובסופו מקבלים ההורים העתק בכתב של תוכנית ההגנה (Department of Education, 2015; FRG, 2009).

3. Child protection review conference – ועדת מעקב להגנת הילד

ועדה זו מתכנסת לראשונה שלושה חודשים לאחר ועדת הגנת הילד הראשונית ואחר כך בתדירות של אחת לחצי שנה. מטרתה להעריך את מצב הילד ואת יישום תוכנית ההגנה ותוצאותיה, ולהחליט האם יש צורך בהמשך התוכנית או בשינויים בה. מוזמנים אל הוועדה כל אנשי המקצוע אשר השתתפו בוועדה הראשונית, ההורים וקרובי משפחה אשר היו מעורבים בתוכנית ההגנה, ומנהל אותה היו"ר אשר ניהל את הדיון הראשון. תוצאות אפשרויות של ועדה זו הן: עדכון תוכנית ההגנה; בניית תוכנית טיפול עבור הילד (child in need plane) אם הוא אינו בסכנה אולם עדיין זקוק לעזרה; או הפניית ההורים לשירותי תמיכה במשפחה בקהילה אם אלו ההורים ולא הילד אשר זקוקים לעזרה (Department of Education, 2015; FRG, 2009).

ייצוג הורים

להורה יש אפשרות להסתייע בנציג בלתי תלוי בתהליך שתואר עד כה. הזכות לייצוג אינה מעוגנת בחקיקה מפורשת כי אם משתמעת באופן עקיף מתוך נוהלי העבודה הפורמליים (Featherstone et al., 2011;); להכנות לוועדת הגנת הילד קובעות כי באחריות העובד הסוציאלי לספק למשפחה מידע על שירותי ייצוג ולהסביר לה כי היא יכולה להזמין מטעמה גורם מסנגר (advocate), חבר או תומך (supporter) (Department of Education, 2015 p.42). כלומר, ייצוג ההורים יכול להתבצע בידי גורם תומך בעל קשר אישי עם ההורה, כגון: חבר, עמית, קרוב משפחה, נציג קהילה דתית וכו', או בידי גורם סנגור פורמלי בעל קשר מקצועי עם ההורה, כגון: עורך דין, נציג עמותה ייעודית וכו'.

נוסף לנוהל זה, חקיקה בתחומים אחרים יכולה לשמש גם כן חיזוק לדרישה לייצוג. לדוגמה, חוק זכויות האדם 1998, אשר הוזכר קודם, לפיו על הליך קבלת ההחלטות להיות הוגן עבור ההורים, וחוק השוויון (Equality Act), 2010 הקובע כי על גופים ציבוריים לעשות את ההתאמות הנדרשות בשירות כדי שאנשים עם מוגבלות (כמו הפרעות למידה או חולי נפשי) לא ימצאו בנחיתות משמעותית (FRG, 2009). תמיכה נוספת לאפשרות הייצוג מגיעה מפסיקת בית המשפט משנת 2000 במקרה שבו עתר עורך דין נגד רשות מקומית אשר הגבילה את נוכחות עורכי הדין מטעם ההורים בדיוני הוועדות לכדי הקראת הצהרה מוכנה

מראש בלבד. השופט קבע כי מדיניות הרשות אינה חוקית והוסיף כי בעוד ייצוג משפטי בוועדות אינו מתאים, עם זאת, "באופן כללי, יש לאפשר לעורכי דין להיות נוכחים ולהשתתף אלא אם כן ועד שנוצרת"³⁴ התחושה כי הם פוגעים במטרת הוועדה בכך שהם מייצרים עימות בלתי נדרש" (Lindley et al.; FRG, 2009; al., 2001; Lindley and Richards, 2002). לפיכך, מלבד ועדת הגנת הילד הראשונה, יכול ההורה לבקש כי גורם מטעמו ישתתף גם בדיוני הוועדות האחרות (FRG, 2009).

בפועל, ייצוג משפטי של הורים בוועדות הגנת הילד הוא תופעה נדירה יחסית אשר אינה מיושמת בצורה אחידה וקוהרנטית ברמה הארצית (Dickens et al., 2015; Lindley et al., 2001). שתי הסיבות העיקריות לכך הן: (1) היעדר מנגנון או גוף אשר מספק שירותי ייצוג מקצועיים להורים בפריסה ארצית. יש מספר עמותות בהיקף ארצי המעניקות שירותי סגור אולם רק להורים המשתייכים לאוכלוסיות מסוימות, כגון בעלי ליקוי למידה או נשים שנפגעו מאלימות במשפחה; (2) היעדר אפשרויות מימון מספקות. במקרים יוצאי דופן בלבד ישתתף השירות לילד ברשות המקומית במימון עורך דין, ובנוסף הורים מעוטי יכולת יכולים להפנות בקשה למימון לוועדה לשירותים משפטיים (Legal Services Commission) (Lindley et al., 2001; Fraser and Featherstone, 2011; Featherstone et al., 2011).

צעדים חשובים אשר נעשו ונעשים לקידום ייצוג הורים הם: (1) ביוזמת הממשלה ובמימונה פיתח צוות חוקרים מאוניברסיטת קיימברידג' (Lindley and Richards, 2002) פרוטוקול נהלים מפורט הכולל הנחיות עבור עובדים סוציאליים וגורמי ייצוג מקצועיים בנוגע לפרקטיקה הטובה ביותר ליישום הייצוג.³⁵ הפרוטוקול נועד להנחות את הוועדות האזוריות להגנת הילד (area child protection committees) בפיתוח הנהלים המקומיים שלהן; (2) ארגון עם תרומה משמעותית בהקשר זה הוא Family Rights Group³⁶ אשר פועל בכמה מחוזות בלונדון ומעניק ומממן (בשיתוף עם הממשלה) שירותי ייצוג מקצועיים להורים. נוסף לכך, הארגון יוזם מגוון תוכניות ייצוג (כמו ייצוג ישיר, עקיף ועצמאי, ומתן מידע בכתב, בטלפון או ברשת), מעריך אותן באמצעות מחקרים ומפתח את המומחיות והסטנדרטים האתיים והמקצועיים בתחום.

בנוגע לאנגליה, הספרות מספקת מענה לשאלות המחקר בנוגע לאופן הייצוג בפועל ולהשלכותיו (שאלות מחקר מס' 3 ו-4). מספר מחקרים אשר בחנו את הנעשה בשטח מתוך התנסותם של כלל הגורמים המעורבים – הורים, אנשי סגור (עורכי דין ועובדי ארגוני סגור) ועובדים סוציאליים ברשויות המקומיות (כולל יושבי ראש הוועדות) – מספקים מידע בנוגע לתפקידם של עורכי הדין וגורמי הסגור המקצועיים לפני הדיון בוועדת הגנת הילד, במהלכו ואחריו.

♦ לפני הדיון בוועדה מעורבות גורם הסגור כוללת:

○ מתן מידע על תהליך קבלת ההחלטות וזכויות ההורה

34 הזכות להגדיר מהי התנהגות מתעמתת נתונה בידי הרשות המקומית. יושב ראש הוועדה יכול בעטייה להוציא את נציג ההורים מן הדיון (Lindley et al., 2001).

35 לפרטים נוספים: <http://www.frg.org.uk/images/PDFS/advocacy-protocol.pdf>

36 לפרטים נוספים על Family Right Group (FRG): www.frg.org.uk

- סיוע להורה בקבלת מידע ודוחות כתובים מן הרשות המקומית אשר לא היו זמינים לו
 - סיוע להורה להבין את דאגת הרשות המקומית בנוגע לילד ומה נדרש ממנו לעשות או לשנות בהתנהגותו
 - עידוד ההורה לשתף פעולה עם הרשות המקומית ולהשתתף בדיוני הוועדות
 - מתן מידע על דרכי הפעולה האפשריות והשירותים הקיימים, ובניית תוכנית הגנה על פי לוחות זמנים אשר ניתן להציגה בפני אנשי המקצוע בדיון
 - טכניקות פשוטות ויעילות שאנשי הסנגור השתמשו בהן היו לדוגמה סידור כלל המסמכים בקלסר כדי שהורה יוכל לשלוף אותם בקלות במהלך הדיון, וסיוע להורה להכין רישום של נקודות חשובות לדיון. אחד הארגונים אף פיתח קלטת אימון המכינה את ההורה לעתיד להתרחש בדיון.
 - ◆ במהלך הדיון בוועדה מעורבות גורם הסנגור כוללת:
 - תרגום של ז'רגון מקצועי לשפה פשוטה
 - סיוע להורה בשמירה על מיקוד בשיחה. כולל סיוע להורה לשלוט ברגשותיו באמצעות הרגעה או בקשה להפסקת הדיון
 - מתן תזכורת להורה בנוגע לדברים שרצה לומר ושכח
 - לקיחת תפקיד אקטיבי בשיחה: דיבור בשם ההורה והעברת עמדתו, הוספת מידע חסר על מצב המשפחה ותיקון מידע לא מדויק, ערעור על עמדת אנשי המקצוע ופעולותיהם באמצעות שאילת שאלות וניהול משא ומתן. על פי דיווחי ההורים נראה כי גם כאשר גורם הסנגור פסיבי במהלך השיחה עצם נוכחותו מספקת להם תמיכה מוראלית ורגשית וביטחון להשמיע את קולם
 - תיעוד השיחה
 - ◆ לאחר הדיון בוועדה מעורבות גורם הסנגור כוללת:
 - להזכיר להורה את הנאמר בדיון
 - לייעץ ולתת הסבר בנוגע לתוכנית ההגנה המלאה
 - לעזור להורה לתכנן את צעדיו הבאים (Lindley et al., 2001; Tarleton, 2007; Fraser and Featherstone, 2011; Featherstone et al., 2011; Featherstone and Fraser, 2012)
- על פי העדויות מן המחקר נראה כי עיקר התרומה של גורם הסנגור המקצועי מטעם ההורה אינה בעצם ההשפעה על ההחלטות המתקבלות בדיוני הוועדות אלא בבניית גשר ביחסים בין ההורים לרשות המקומית. גורם הסנגור מאפשר פתיחת ערוץ לתקשורת יעילה ולעבודה משותפת על בסיס יחסי אמון ומערך כוחות מאוזן יותר, במיוחד כאשר יש מתח או נתק בין שני הצדדים. גורם הסנגור יכול לסייע להורה לזהות ולהבין את דאגות אנשי המקצוע וכיצד עליו להתמודד איתן, להעניק לו ידע וביטחון להשמיע את קולו ועמדתו ובכך להעצים אותו ולקדם את מעורבותו האקטיבית בתהליך, אשר בתורה יכולה לקדם שיפור במצב הילד. מעורבותו של גורם הסנגור תהיה יעילה יותר כאשר הוא בעל הכשרה

וידע בנוגע לחקיקה, למדיניות ולנהלים בתחום הגנת הילד; כאשר הוא בלתי תלוי ברשות המקומית; וכאשר הוא מתערב במקרה בשלב מוקדם ומאמץ סגנון קואופרטיבי ולא מתעמת או אדברסרי (Lindley et al., 2001; Tarleton, 2007; Fraser and Featherstone, 2011; Featherstone et al., 2011; Featherstone and Fraser, 2012).

אם בעקבות ועדת המעקב להגנת הילד נמצא כי אין שיפור במצבו ושלומו של הילד, יכול העובד הסוציאלי בשיתוף עם מנהלו להחליט כי יש מקום לפנות להתערבות בית המשפט³⁷ לצורך הוצאת הילד מביתו אף ללא הסכמת המשפחה (Department of Education, 2015; FRG, 2009). בשנת 2008 נכנסו לתוקף נוהלי עבודה חדשים (The New Public Law Outline (PLO)) אשר מטרתם להסית את הפניות מבתי המשפט חזרה אל הרשות המקומית, או לפחות לזרז את הליך הדיון בבית המשפט. נוסף להתאמת הנהלים החדשים לעקרון ה-no order, הסיבות לגיבושם הן גם פרקטיות: (1) עומס וריבוי פניות אל בתי המשפט המייצר עיכוב ניכר בטיפול במקרי הגנת הילד; (2) ממצאי ועדה ממשלתית המציעים כי אי-מעורבות מספקת של הורים ומשפחות בתהליך הן לפני השימוע בבית המשפט והן לאחריו, עלולה לפגוע בילד וביעילות ההחלטות (Berrick et al., 2015; Broadhurst and Holt, 2010; Broadhurst, Holt and Doherty, 2011).

למעשה, הנוהל החדש (PLO) מייצר שלב נוסף בתהליך העבודה שמהווה עוד ניסיון ליצירת שותפות בין ההורים לבין עובדי הגנת הילד ברשות המקומית (Broadhurst and Holt, 2010). על פי פרוטוקול העבודה החדש (new pre-proceeding process) כאשר הרשות המקומית שוקלת פנייה לבית משפט יתקיימו התהליכים שלהלן:

1. Legal planning meeting – פגישה לתכנון צעדים משפטיים

פגישה בין העובד הסוציאלי לעורך הדין של הרשות המקומית. מטרת הפגישה להחליט על בסיס המידע הקיים איזו דרך פעולה תשרת את רווחת הילד³⁸: האם יש לאפשר להורים תקופה נוספת של תמיכה כדי לשפר את תפקודם או כדי למצוא בן משפחה אחר אשר יוכל לטפל בילד, או שיש צורך לפנות לבית המשפט לצורך הוצאת הילד מן הבית מיידית? לפגישה זו בני המשפחה אינם מוזמנים (FRG, 2009; Broadhurst, Holt and Doherty, 2011; Department for Children, Schools and Families, 2008).

2. Letter before proceedings – הודעה טרום הליכים

הרשות מודיעה להורים במכתב רשמי על חומרת הדאגות בנוגע למצב הילד, מה מצופה מהם לעשות על פי לוחות זמנים מוגדרים (בדרך כלל תוך שישה שבועות) ועל כוונתה לפנות לבית המשפט. המכתב מזמין את ההורים להגיע לפגישה ברשות המקומית כאשר על הפרק: "איך להימנע מלהגיע לבית משפט". מומלץ להורים להגיע בליווי עורך דין כאשר עם הצגת המכתב הם זכאים למימונו על ידי

family court 37

38 העיקרון המנחה של מערכת הגנת הילד האנגלית הוא עקרון רווחת הילד אשר שונה במעט מעקרון טובת הילד הקיים במדינות שתוארו עד כה (Berrick et al., 2015).

המדינה (Legal aid funding) (Department for, 2011; Broadhurst, Holt and Doherty, 2009; FRG, 2009; Children, Schools and Families, 2008).

3. *Pre-proceeding meeting* – פגישה טרום-הליכים

פגישה זו היא למעשה ההזדמנות האחרונה הניתנת להורים לשפר את תפקודם ולהימנע מפנייה לבית המשפט. בפגישה זו משתתפים פרט להורים ולאנשי המקצוע מן הרשות המקומית (מנהל ועובד סוציאלי) גם עורך הדין של הרשות המקומית ועורך הדין של ההורים. הפגישה מנוהלת על ידי העובדים הסוציאליים ואינה פורום ליישוב מחלוקות בנוגע לעובדות. אלא, מטרתה הגעה להסכמות מבלי שמי מן הצדדים ירגיש תחת לחץ לפעול בניגוד לרצונו (Dickens et al., 2015).

מעט מחקרי ההערכה אשר בחנו את יישום הנוהל בשטח מעלים שאלות בנוגע ליכולת ההורים להפיק תועלת מהתערבות וייצוג בשלב זה. הממצאים האמפיריים הקיימים מראים כי השיח בפגישות אלו הוא א-סימטרי במובן שהרשות מציבה שורה של דרישות להורים וכן עיקר המוקד הוא מצב הילד ופחות צורכי ההורים. עוד נמצא כי השיחה מתקיימת בעיקר בין העובדים הסוציאליים וההורים ומעורבותם של עורכי הדין מעטה מאוד. במחקר שבחן 66 מקרים שבהם יוצגו הורים בידי עורך דין בפגישה נמצא כי במעל למחצית מן המקרים (39) מעורבות עורך הדין של ההורה הסתכמה בנוכחות בלבד ובתיעוד של הדיון; בכשליש מן המקרים (23) מעורבות עורך הדין של ההורה הסתכמה בבקשה להבהרות (לדוגמה בקשת פרטים מדויקים בנוגע לתוכנית ההתערבות ולוחות זמנים); ואילו רק בארבעה מקרים השתתף עורך הדין באקטיביות בדיון (Holt et al., 2013; Dickens et al., 2015; Broadhurst, Holt and Doherty, 2011).

נראה כי חלק מן הסיבות למעורבותם הנמוכה של עורכי דין בפגישות טמון באיכות שירותי הייצוג ובנגישותם. במקביל לנוהל החדש (PLO), חלה רפורמה משמעותית באופן המימון של שירותי הייצוג המשפטיים להורים בידי המדינה. מספר חוקרים טוענים כי הרפורמה גרמה להפחתת מספר עורכי הדין המנוסים בתחום ופגעה באיכות השירות הניתן (Masson, 2012; Broadhurst and Holt, 2010). על פי השינוי משרדי עורכי הדין אינם מקבלים תשלום על פי שעות העבודה אלא סכום קבוע. כדי שייצוג ההורים יהיה רווחי עבור משרדי עורכי הדין עליהם לטפל בתיקים רבים. לכן לעורכי הדין יש רק זמן מועט להשקיע בלמידת החומר מראש ובמפגשים עם ההורים. מגמה נוספת בחלק מן המשרדים היא להעביר את המקרים לטיפולם של מתמחים (Holt et al., 2013; Dickens et al., 2015; Masson, 2012). כך, לעורכי דין רבים חסרים הידע והמיומנות הנדרשים כדי להתמודד עם מורכבות הפגישה אשר שונה באופייה מדיון בבית המשפט. קושי מרכזי אשר עלה מתוך דיווחי עורכי הדין היה הצורך לאזן בין זכויות הילד וזכויות ההורה (Holt et al., 2013; Dickens et al., 2015).

נוסף לכך, מספר חוקרים מבקרים את הנוהל על כך שהוא נעשה בשלב מאוחר מדי בתהליך העבודה עם המשפחה, שהוא מייצר לחץ ופחד ולמעשה מהווה דרך אלטרנטיבית מעודנת וזולה יותר לעומת ההליך המשפטי לשימוש בכוח ולהשגת הסכמות כפויות במקרים קשים (Dickens et al., 2015; Holt et al., 2013; Broadhurst, Holt and Doherty, 2011). ביקורת נוספת נוגעת לעצם ההכבדה על המערכת בנוהלי עבודה

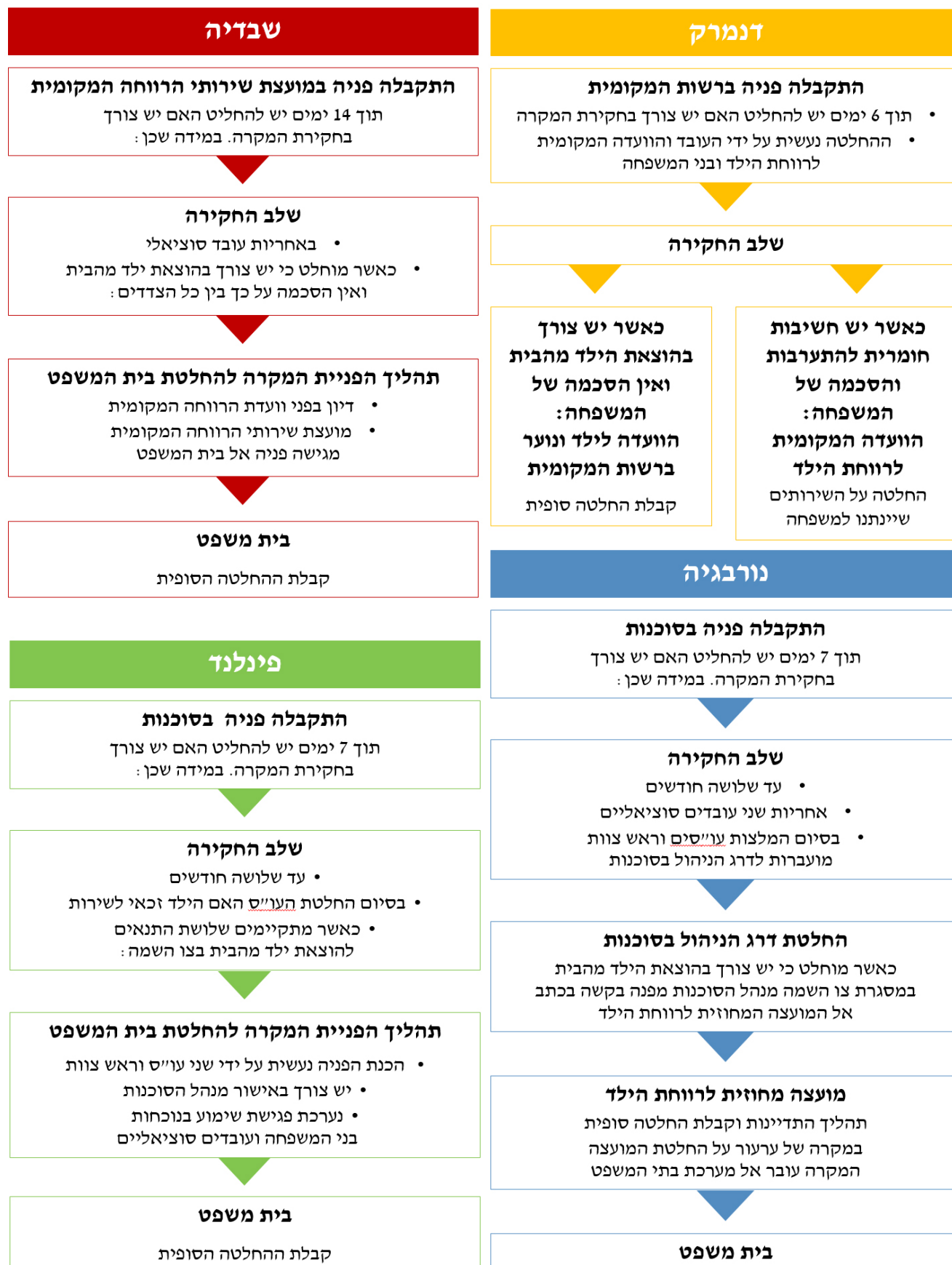
וביורוקרטיה נוספים אשר מפחיתים את הזמן שהעובד יכול להקדיש לבניית מערכת יחסים עם המשפחה (Broadhurst and Holt, 2010; Munro, 2011).

3. סיכום מסקנות

לב ליבו של האתגר בעבודת הגנת הילד הוא ביצירת שותפות עם הורים ובניית מערכת יחסים טובה איתם. סקירה זאת עוסקת באחד האמצעים לקידום שותפות משמעותית עם הורים והוא לאפשר להם להיעזר בנציג בלתי תלוי מטעמם, עורך דין או גורם אחר, בתהליך קבלת ההחלטות בנוגע לתוכנית ההתערבות. מטרת הסקירה היא להעמיק את ההבנה כיצד מיושם ייצוג ההורים בפרקטיקה בכמה מדינות בעולם ומהן תוצאותיו. המדינות שנחקרו בסקירה זו הן: נורבגיה, פינלנד, שבדיה, דנמרק ואנגליה. מדינות אלו נבחרו מאחר שבכולן מנגנוני קבלת החלטות בקבוצה בידי גוף אשר אינו בעל סמכות משפטית. בהתאם לגישת המערכות, אשר אומצה בתור המסגרת הקונספטואלית, נבחנה הפרקטיקה בכל מדינה בתוך ההקשר המערכתי הרחב שלה.

תרשים 1 ולוח 1 מסכמים את המאפיינים העיקריים של ייצוג ההורים בתהליך קבלת ההחלטות במדינות השונות.

תרשים 1: השלבים העיקריים בתהליכי קבלת החלטות של גורמי רווחה בתחום הגנת הילד במדינות השונות



אנגליה

התקבלה פניה בסוכנות

תוך 1 יום יש להחליט האם יש צורך
בהתערבות של הגנת הילד

דיון אסטרטגי

עם אנשי מקצוע משירותים אחרים ומשטרה

שלב החקירה

באחריות עובד סוציאלי

ועדת הגנת הילד

מתקבלות ההחלטות: האם יש צורך בתוכנית הגנה?
מהי הדאגה המרכזית? המלצות כלליות לגבי מה יש לעשות

קבוצת ליבה

- פיתוח תוכנית ההגנה ומעקב אחר יישומה ותוצאותיה
- 3 חודשים לאחר שהתכנסה ועדת הגנת הילד:

ועדת מעקב להגנת הילד

- מתכנסת כל 6 חודשים להערכת מצב הילד
- כאשר יש צורך בהוצאת ילד מהבית בצו השמה:

פגישה לתכנון צעדים משפטיים

- בהשתתפות העובד הסוציאלי ועורך הדין של הרשות המקומית
- ההורים מקבלים הודעה טרום הליכים

פגישה טרום הליכים

ניסיון אחרון לגייס את ההורים לשפר את תפקודם
ולהימנע מפניה לבית משפט

בית משפט

לוח 1: המאפיינים העיקריים של ייצוג ההורים בתהליכי קבלת החלטות של גורמי רווחה בתחום הגנת הילד במדינות השונות

מדינה	האם להורים זכות חוקית לייצוג?	האם הייצוג ממומן או ממונה על ידי המדינה?	שם פורום קבלת ההחלטות	באיזה שלב בתהליך ההתערבות יתכנס הפורום?	סוג הפורום	חברי הפורום	באיזה שלב בתהליך ההתערבות ההורה יכול להיות מיוצג?	טיב הקשר של הגורם המייצג עם ההורה (אישי/ מקצועי)	אופן הייצוג הלכה למעשה
נורבגיה	כן	כן, סיוע להורים במציאת עורך דין, מימון ע"י המדינה	מועצה מחוזית להגנת הילד	כאשר אנשי המקצוע בסוכנות ממליצים על הוצאת הילד מן הבית. לרוב, לאחר מתן שירותים ועזרה בתוך הבית	גוף אדמיניסטרטיבי אשר נחשב לבעל מומחיות בתחום	עו"ד בתפקיד יו"ר המועצה, גורם מומחה, חבר מועצה	כשנשקלת האפשרות של הוצאת הילד מן הבית על ידי אנשי המקצוע בסוכנות	אישי - גורם תומך או מקצועי - עורך דין	לחברי הפורום קשר רק עם עורכי הדין של כל הצדדים: הורים, ילד (מעל גיל 15) וסוכנות. בתהליך ההתדיינות עורכי הדין מציגים טענות, עדויות ועדים מטעמם
פינלנד	לא	מימון על ידי המדינה לבעלי קשיים כלכליים	פגישת התדיינות (שימוע) בסוכנות הרווחה המקומית	טרום פניית הסוכנות לבית המשפט לבקשת צו השמה להוצאת ילד מן הבית בכפייה. לרוב, לאחר מיצוי מגוון שירותים למשפחה אשר ניתנו בהסכמה	מקצועי, עו"ס בלבד	עו"ס הסוכנות, הורים, ילד (מעל גיל 12), נציג הילד (אפשרי)	בעת השימוע	מקצועי – עורך דין	הליך השימוע יכול להתקיים במסגרת פגישה פנים-מול-פנים או באמצעות חלופת מסמכים

מדינה	האם להורים זכות חוקית לייצוג?	האם הייצוג ממומן או ממונה על ידי המדינה?	שם פורום קבלת ההחלטות	באיזה שלב בתהליך ההתערבות יתכנס הפורום?	סוג הפורום	חברי הפורום	באיזה שלב בתהליך ההתערבות ההורה יכול להיות מיוצג?	טיב הקשר של הגורם המייצג עם ההורה (איש/ מקצועי)	אופן הייצוג הלכה למעשה
שבדיה	לא ידוע	מינוי על ידי המדינה	ועדת רווחה מקומית (SWC)	טרום עתירת מועצת שירותי הרווחה המקומית (SWB) לבית המשפט לבקשת הוצאת ילד מן הבית בכפייה	גוף אדמיניסטרטיבי	8-5 אנשים בעלי מינוי פוליטי, עו"ס, הורים, ילד (כאשר הוא מעל גיל 15), פרקליט הילד (כאשר הוא מתחת לגיל 15)	בעת הדיון	מקצועי - פרקליט ציבורי	לא ידוע
דנמרק	כן	לא	ועדה מקומית לרווחת הילד	כשיש "חשיבות חומרית" להתערבות ומתן שירותים למשפחה ויש הסכמה לכך מצד ההורים והילד (מעל גיל 15)	מקצועי, אינטר-דיסציפלינארי	מומחים מתחומי רפואה, רווחה, חינוך ופסיכולוגיה. הרשות המקומית יכולה לדרוש את נוכחות ההורים	למן האינטראקציה הראשונית עם הרשות המקומית	אין התייחסות בחוק	לא ידוע

מדינה	האם להורים זכות חוקית לייצוג?	האם הייצוג ממומן או ממונה על ידי המדינה?	שם פורום קבלת ההחלטות	באיזה שלב בתהליך ההתערבות יתכנס הפורום?	סוג הפורום	חברי הפורום	באיזה שלב בתהליך ההתערבות ההורה יכול להיות מיוצג?	טיב הקשר של הגורם המייצג עם ההורה (אישי/ מקצועי)	אופן הייצוג הלכה למעשה
אנגליה									
תהליך קבלת ההחלטות כאשר לא נשקלת פנייה לבית המשפט לצורך צו השמה	לא	מימון במקרים מסוימים בלבד	ועדת הגנת הילד. אפשרי גם בקבוצת הליבה ובוועדת מעקב להגנת הילד	לאחר חקירת מצב המשפחה. כאשר יש צורך להחליט האם יש מקום לקביעת תוכנית הגנה לילד	מקצועי, אינטר-דיסציפלינארי	עובדים סוציאליים מן הרשות המקומית, אנשי מקצוע ממגוון שירותים, משטרה, הורים	החל משלב ההכנה לדיון בוועדת הגנת הילד	אישי או מקצועי – עורך דין או נציג עמותה המעניקה שירותי סנגור	לגורם המייצג מגוון תפקידים לפני הדיון בוועדת הגנת הילד, במהלכו ואחריו.
תהליך קבלת ההחלטות כאשר נשקלת פניה לבית המשפט לצורך צו השמה	כן	כן מימון ע"י המדינה	פגישה טרום-הליכים	לפני פניית הרשות המקומית לבית המשפט בבקשה להוצאת ילד מן הבית בכפייה	מקצועי, עו"ס ועו"ד	עו"ס, מנהלו ועורך דין מטעם הסוכנות ברשות המקומית והורים	החל משלב קבלת ההודעה הרשמית על פגישה טרום-הליכים	מקצועי – עורך דין	הכנה לדיון והשתתפות בו

כפי שניתן לראות מן התרשים ומן הלוח, אחד הממצאים הבולטים העולים מן הסקירה הוא השונות הרבה שישנה בין המדינות שנבחנו בנוגע להסדרה הפורמלית של האפשרות לייצוג, למאפייני גוף קבלת ההחלטות והרכבו, לשלב בתהליך ההתערבות שבו מופנה המקרה לדיון בפורום, למי הוא הגורם המייצג, ולמתי וכיצד מעורבותו באה לידי ביטוי.

בחלק מן המדינות זכות הייצוג מעוגנת בחקיקה ובחלקן יש אפשרות למימון סיוע משפטי על ידי המדינה (שאלת המחקר מס' 1). בחלק מן המדינות יתכנס פורום קבלת ההחלטות כבר בשלב מוקדם בטיפול במקרה, ואילו באחרות אפשרות זו שמורה לשלבים מתקדמים יותר בתהליך ההתערבות, ובעיקר כאשר עולה הצורך, כמוצא אחרון, בפנייה לבית המשפט לצורך הוצאת הילד מן הבית בכפייה. נוסף לכך, יש הבדלים בתזמון שבו ניתנת להורים האפשרות לערב נציג מטעמם ובטיב הקשר (אישי או מקצועי) בין ההורה לגורם המייצג (שאלת מחקר מס' 2). על אף שמעט מאד ידוע על אופן הייצוג הלכה למעשה (שאלת המחקר מס' 3) גם בהקשר זה בולטת השונות בין המדינות ובעיקר בין נורבגיה לאנגליה. בעוד בנורבגיה משתתפים בהתדיינות עורכי דין בלבד אשר יכולים לנקוט בפרקטיקות המוכרות מבית המשפט, הרי נראה כי הגורם המייצג באנגליה לוקח על עצמו משימות אשר ניתן לטעון שהן במסגרת תפקידו של העובד הסוציאלי, כגון הכנת ההורה לדיון ועידוד שיתוף הפעולה שלו. מעט המחקר על השפעות הייצוג אשר מגיע מאנגליה (שאלת מחקר מס' 4) מציע כי בדיוק בפונקציות אלו טמונה תרומתו העיקרית של הייצוג. כאשר הגורם הבלתי תלוי מטעם ההורים מצליח לגייס אותם ולערב אותם בתהליך ההתערבות תהיה לכך השפעה חיובית על מצבו של הילד.

מעניין לגלות מתוך הסקירה כי בנוסף לאבחנה בין היות מנגנון קבלת ההחלטות טיפולי או משפטי, ישנן מדינות כמו נורבגיה ושבדיה שבהן ההחלטות מתקבלות בידי גוף אדמיניסטרטיבי מוניציפלי. ייחודו של המודל השבדי הוא בעיקר בשל העובדה שגופי קבלת ההחלטות מורכבים מבעלי מינויים פוליטיים ולא מאנשי מקצוע בעלי מומחיות בתחום. בעוד שניתן לפרש זאת בתור חיסרון, יש הטוענים מן הצד האחר שמודל זה תורם ללגיטימיות ההחלטות וההתערבות בחיי המשפחה ולמעשה מעביר את האחריות עליהן ועל תוצאותיהן לחברה כולה (Svensson and Höjer, 2017). ניתן לטעון כי אלו הן בדיוק האיכויות החסרות בעבודת הגנת הילד באנגליה. הביקורת הציבורית החריפה שהתלוותה לפרסום מסקנותיהן של חקירות מקרי מוות³⁹ או פגיעה חמורה בילדים בעקבות התעללות או הזנחה – מקרים אשר היו מוכרים לשירותי הרווחה – הייתה גורם מרכזי בעיצובה של המערכת (Munro, 2011; Duffy and Collins, 2010).

ממצא חשוב נוסף נוגע למיעוט הידע הקיים בנושא ייצוג ההורים בתהליכי קבלת החלטות של גורמי רווחה בתחום הגנת הילד. למעשה ניתן לומר כי ספרות המחקר מתעלמת מן העיסוק בנושא ובמיוחד מאופן יישום הייצוג בעבודה היום-יומית והשלכותיו על כלל הגורמים המעורבים בתהליך קבלת ההחלטות. זאת בניגוד לגוף הידע המחקרי המפותח למדי העוסק בייצוג הורים בבתי משפט או ב-Family group (FGC).

39 למותם של: Peter Connelly, 2008; Victoria Climbié, 2000; Maria Colwel, 1973 הייתה השפעה כבירה על מערכת הגנת הילד האנגלית.

conference או בייצוג ילדים ובני נוער במערכת הגנת הילד (Featherstone et al., 2011; Lindley et al., 2009; Douglas and Walsh, 2001). ניתן להציע לכך מספר הסברים, אולם אף אחד מהם בפני עצמו אינו מספיק בתור סיבה לתופעה.

ראשית, הייצוג ניתן להורים כאשר ההתערבות היא עדיין בהסכמה ומרצון (voluntary) ולפני הפניית המקרה להחלטת בית המשפט ולמעשה להתערבות בכפייה (involuntary). באופן כללי, חסר ידע בנוגע לתהליכי קבלת ההחלטות בשלב ההתערבות מרצון. מספר חוקרים אף מכנים תופעה זו "נקודת העיוורון" של הפרקטיקה אשר נובעת מהיעדר תיעוד ונתונים ובשל כך גם מהיעדר מחקר (Pösö, Skivenes and Hestbæk, 2014). נראה כי במדינות רבות התיעוד של העבודה היום-יומית וההחלטות המתקבלות בשלב זה חסר ולא מדויק. לדוגמה, בשבדיה, כאשר ההוצאה מן הבית נעשית מרצון לא מתועדת הסיבה, כך שלא ניתן להבחין בין מצבים של טיפול הורי לקוי לבין בעיות התנהגות של הילד (Cocozza and Hort, 2011). בדנמרק הנתונים על ילדים אשר הוצאו מן הבית כוללים גם מקרים שבהם הסיבה לכך היא רפואית (Hestbæk, 2011). אולם, גם כאשר המידע כן קיים ברשות המקומית לא תמיד הוא זמין. לדוגמה, בנורבגיה, בעוד כ-20% מכלל המקרים המובאים בפני המועצות המחוזיות להגנת הילד צריכים להיות זמינים לציבור (באופן אנונימי), בפועל המידע זמין רק בנוגע לבין 2%-5% מן המקרים (Skivenes and Søving, 2017).

שנית, הייצוג ניתן במסגרת דיונים קבוצתיים או שיחות קבוצתיות, ואילו עיקר המחקר על קבלת החלטות במערכת הגנת הילד מתמקד בבחינת הגורמים המשפיעים על שיקול הדעת של עובדים אינדיבידואליים ומעט מאד ידוע על קבלת החלטות בקבוצה (Alfandari, 2016).

שלישית, נראה שחסר עניין או רצון לעסוק בנושא מצד קובעי מדיניות ואנשי אקדמיה (FRG, 2009; Pösö and Huhtanen, 2017). לדוגמה, יש הטוענים כי יש מעט מאד אינטרס פוליטי לפתח את נושא הייצוג באנגליה ברמה הארצית מבחינת מתן זכויות ומשאבים להורים (Featherstone et al., 2011).

יש לציין כי המחקרים שעליהם התבססה סקירה זו מתייחסים להורים: אבות ואימהות ללא אבחנה. זאת כאשר ספרות משמעותית מבססת את הממצא לפיו העבודה בתחום הגנת הילד נעשית בעיקר עם אימהות, וכי ישנם קשיים ייחודיים בבניית מערכת יחסים עם אבות (נמצא לדוגמה: בקנדה, בפינלנד, בבריטניה, באוסטרליה ובארצות הברית) (Scourfield and Coffey, 2002; Featherstone, 2006; Davidson-Arad, Peled and Leichtentritt, 2008; Broadhurst et al., 2010; Munro, 2011).

מעבר לניתוח המצב הקיים במדינות השונות, תרומתה של סקירה זו היא בזיהוי סוגיות או שאלות אשר חשוב לתת עליהן את הדעת בהליכי גיבוש מדיניות ואשר יש לכוון אליהן מאמצי מחקר משמעותיים.

ראשית, יש להבין את מעורבותו של גורם בלתי תלוי מטעם ההורה כמשנה את הדינאמיקה של מערכת היחסים בין ההורה לבין העובד והסוכנות. הטענה היא שכאשר שוקלים כיצד יתבצע הייצוג בפועל, חשוב להבין כי הדבר יושפע ממדיניות הגנת הילד (קרי מתן שירותים מול הערכת סיכון), מגורמים מערכתיים ומתהליך ההתערבות בכללותו, אשר משפיעים על אופי (איכות וכמות) הקשר אשר מתפתח בין ההורה

לעובד הסוציאלי. לדוגמה, ועדת הגנת הילד האנגלית מתכנסת בשלב מוקדם בתהליך ההתערבות כאשר עדיין לא נבנה קשר משמעותי עם המשפחה. עובדה זו, נוסף לכך שגורמי המשטרה מעורבים מאוד בתהליך, יכולה להוביל לכך שההורים יחוו את הדיון בתור אירוע מאיים מאוד. מעורבותו של גורם בלתי תלוי בהקשר זה יכולה להועיל במיוחד בבניית יחסי אמון בין כל הגורמים. אם כן, נוהלי עבודה ברורים יוכלו לסייע לעבודה יעילה במשולש היחסים בין ההורה, הגורם המייצג מטעמו והסוכנות, ועליהם להיות הולמים את מאפייני מערכת הגנת הילד.

שנית, השאלה הנשאלת היא איזו מומחיות נדרשת מן הגורם אשר מייצג את ההורה? כפי שעולה מן המחקר באנגליה, גורם קריטי בייצוג בעל משמעות היא איכותו של הייצוג (Featherstone et al., 2011; Lindley and Richards, 2002). כפי שצוין בפרק המבוא, לעבודה בתחום הילד מאפיינים ואתגרים ייחודיים לה, בין היתר, הצורך לאזן בין מגוון תפקידים ומטרות. הטענה היא כי גם בנוגע לגורם המייצג ישנה חשיבות לידע, להכשרה ולניסיון שלו בתחום הגנת הילד. גם הוא נדרש למיומנות רבה כדי לאזן בין אינטרסים שונים, קרי הבאת רצון ההורה ושמירה על האינטרס שלו תוך התחשבות בשיקולים בנוגע לצורך בהגנה על שלומו ורווחתו של הילד. ייתכן כי יש צורך בעבודה משותפת עם הגורמים האחראים לכך במסגרות ההכשרה וההסמכה של עורכי הדין כדי לאפשר רכישת מיומנות בייצוג הורים במערכת הגנת הילד.

שלישית, כאשר דנים בסוגיית הייצוג להורים חשוב להתחשב באפשרויות הייצוג הניתנות לילדיהם. בעוד מדינות הרווחה הסקנדינביות: נורבגיה, פינלנד ושבדיה מגדירות את מדיניות הגנת הילד שלהן כממוקדת בשירותים למשפחה (family-service-oriented systems), בשנים האחרונות נוטות כולן לאמץ גישה המתרכזת בילד ובזכויותיו (child-centered approach) ומבקשות להבין את המצב והצורך מנקודת מבטו של הילד.⁴⁰ בהתאם לכך, ילדים (מגיל מסוים) לא רק שמשותפים בקבלת ההחלטות אלא נתפסים בתור שותפים מלאים ('party in the case') ובעלי כוח השפעה לפחות בדומה (אם לא יותר) לזה של המבוגרים (Pösö and Huhtanen, 2017; Pösö, 2011; Skivenes, 2011; Skivenes and Søving, 2017; Berrick et al., 2015; Berrick et al., 2016; Svensson and Höjer, 2017). כפי שמתואר בסקירה, במערכות אלו ניתנת לילדים (מגיל מסוים) האפשרות לייצוג משפטי בנפרד מהוריהם בפורומים פורמליים של קבלת החלטות. אם כן, מתן אפשרות לייצוג נפרד לילדים מגבירה את המורכבות של תהליך קבלת ההחלטות. לא מן הנמנע כי ההורים יידרשו לייצוג לא רק אל מול שירותי הרווחה אלא גם אל מול הילד שלהם או נציגו.

לסיכום, המדיניות הקיימת במערכות הגנת הילד בנורבגיה, בפינלנד, בדנמרק ובאנגליה מאפשרת להורים ייצוג או ליווי בידי גורם מטעמם בדיונים קבוצתיים או בשיחות קבוצתיות שבהם מתקבלות החלטות בנוגע לילדיהם. ההזדמנות להיעזר בייצוג ניתנת במדינות אלו להורים לפני שהמקרה מופנה להחלטת בית משפט או לסמכות אחרת שבראשה שופט. אולם מעבר למכנה המשותף, סקירה זאת מדגישה בעיקר את נקודות השוני הרבות שישנן בין המדינות בתרגום עקרון הייצוג לפרקטיקה. גישת המערכות אשר אומצה

40 כך לדוגמה עקרון היציבות נבחן מתוך האינטרס של הילד ולא של ההורה. ניתנת לילד האפשרות להישאר במשפחת האומנה אם נוצר קשר טוב עם ההורים האומנים (Skivenes and Søving, 2017).

במחקר זה בתור מסגרת קונספטואלית, מאפשרת להציע כי השונות נובעת ממאפייני מערכת הגנת הילד באופן כללי, מתהליכי קבלת ההחלטות ומאופן העבודה עם הורים בכל מדינה ומדינה. נוסף לכך, נראה כי מימוש הייצוג להורים תלוי במיומנות הגורם המייצג ובאפשרות הניתנת לילדיהם להיתמך גם כן על ידי נציג מטעמם. כך או כך, חשוב לזכור כי ייצוג מוצלח יהיה כזה אשר מקדם עבודה בשותפות עם הורים לצורך הבטחת שלומם ורווחתם של ילדיהם.

- משרד הרווחה והשירותים החברתיים. 2014. **דין וחשבון הוועדה לבחינת מדיניות המשרד בנושא הוצאה של ילדים למסגרות חוץ-ביתיות ונושא הסדרי ראייה**. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ירושלים.
- Alfandari, R. 2017a. "Partnership with Parents in Child Protection: A Systems Approach to Evaluate Reformatory Developments in Israel". **The British Journal of Social Work** 47(4):1061-1077.
- Alfandari, R. 2017b. "Systemic Barriers to Effective Utilization of Decision Making Tools in Child Protection Practice". **Child Abuse & Neglect** 67:207-215.
- Alfandari, R. 2016. **An Evaluation of Child Protection Reform in Israel**. Scholars' Press, Saarbrücken.
- Alpert, L.T. 2005. "Research Review: Parents' Service experience—A Missing Element in Research on Foster Care Case Outcomes". **Child & Family Social Work** 10(4):361-366.
- Andersen, S.H & Fallesen, P. 2015. "Family Matters? the Effect of Kinship Care on Foster Care Disruption Rates". **Child Abuse & Neglect** 48:68-79.
- Appleton, J.V., Terlektsi, E & Coombes, L. 2015. "Implementing the Strengthening Families Approach to Child Protection Conferences". **The British Journal of Social Work** 45(5):1395-1414.
- Appleton, J.V., Terlektsi, E & Coombes, L. 2013. "The use of Sociograms to Explore Collaboration in Child Protection Conferences". **Children and Youth Services Review** 35(12):2140-2146.
- Bell, M. 1999a. "Working in Partnership in Child Protection: The Conflicts". **The British Journal of Social Work** 29(3):437-455.
- Bell, M. 1999b. **Child Protection: Families and the Conference Process**. Ashgate Publishing Company, Aldershot.
- Berrick, J.D., Peckover, S., Pösö, T & Skivenes, M. 2015. "The Formalized Framework for Decision-Making in Child Protection Care Orders: A Cross-Country Analysis". **Journal of European Social Policy** 25(4):366-378.
- Berrick, J., Dickens, J., Pösö, T & Skivenes, M. 2016. "Parents' Involvement in Care Order Decisions: A cross-country Study of front-line Practice". **Child & Family Social Work** 22(2):626-637.

Broadhurst, K. 2017. "State Intervention in Family Life in England: Safeguarding Children through Care Proceedings and Adoption". In: **Child Welfare Removals by the State: A Cross-Country Analysis of Decision-Making Systems**. Burns, K., Pösö, T & Skivenes, M. (eds.), pp. 174-196, Oxford University Press, New York.

Broadhurst, K & Holt, K. 2010. "Partnership and the Limits of Procedure: Prospects for Relationships between Parents and Professionals under the New Public Law Outline". **Child & Family Social Work** 15(1):97-106.

Broadhurst, K., Holt, K & Doherty, P. 2011. "Accomplishing Parental Engagement in Child Protection Practice? A Qualitative Analysis of Parent-Professional Interaction in Pre-Proceedings Work Under the Public Law Outline". **Qualitative Social Work** 11(5):517-534.

Broadhurst, K., White, S., Fish, S., Munro, E., Fletcher, K & Lincoln, H. 2010. **Ten Pitfalls and How to Avoid Them**. NSPCC, London

Buckley, H., Carr, N & Whelan, S. 2011. "'Like Walking on Eggshells': Service User Views and Expectations of the Child Protection System". **Child & Family Social Work** 16(1):101-110.

Burford, G., Pennell, J & Edwards, M. 2011. "Family Team Meetings as Principled Advocacy". **Journal of Public Child Welfare** 5(2-3):318-344.

Burns, K., Pösö, T & Skivenes, M. 2017. **Child Welfare Removals by the State: A Cross-Country Analysis of Decision-Making Systems**. Oxford University Press, New York.

Campbell, L. 1997. "Family Involvement in Decision Making in Child Protection and Care: Four Types of Case Conference". **Child & Family Social Work** 2(1):1-11.

Cleaver, H & Freeman, P. 1995. **Parental Perspectives in Cases of Suspected Child Abuse**. HM Stationery Office, London.

Cocozza, M & Hort, S.E. 2011. "The Dark Side of the Universal Welfare State? Child Abuse and Protection in Sweden". In: **Child Protection Systems: International Trends and Orientations**. Gilbert, N., Parton, N & Skivenes, M. (eds.), pp. 89-111, Oxford University Press, New York.

Corby, B., Millar, M & Young, L. 1996. "Parental Participation in Child Protection Work: Rethinking the Rhetoric". **The British Journal of Social Work** 26(4):475-492.

- Crime and Misconduct Commission. 2004. **Protecting Children: An Inquiry into Abuse of Children in Foster Care**. Crime and Misconduct Commission, Brisbane.
- Dale, P. 2004. "'Like a Fish in a Bowl': Parents' Perceptions of Child Protection Services". **Child Abuse Review** 13(2):137-157.
- Davidson-Arad, B., Peled, E & Leichtentritt, R. 2008. "Representations of Fathers and Mothers in Court Petitions for Dependent Minor Status for Children at Risk". **Children and Youth Services Review** 30(8):893-902.
- D'cruz, H & Stagnitti, K. 2008. "Reconstructing Child Welfare through Participatory and child-centred Professional Practice: A Conceptual Approach". **Child & Family Social Work** 13(2):156-165.
- Dekker, S. 2003. "When Human Error Becomes a Crime". **Human Factors and Aerospace Safety** 3:83-92.
- Dekker, S.W. 2002. "Reconstructing Human Contributions to Accidents: The New View on Error and Performance". **Journal of Safety Research** 33(3):371-385.
- Department for Children, Schools and Families. 2008. **The Children Act 1989 Guidance and Regulations Volume 1: Court Orders**. HM Statutory Office, London.
- Department for Education. 2015. **Working Together to Safeguard Children: A Guide to Inter-Agency Working to Safeguard and Promote the Welfare of Children**. HM Statutory Office, London.
- Department of Health. 1999. **Working Together to Safeguard Children**. HM Stationery Office, London.
- Dickens, J., Masson, J., Young, J & Bader, K. 2015. "The Paradox of Parental Participation and Legal Representation in 'edge of care' meetings". **Child & Family Social Work** 20(3):267-276.
- Douglas, H & Walsh, T. 2009. "Mothers and the Child Protection System". **International Journal of Law, Policy and the Family** 23(2):211-229.
- Duffy, J & Collins, M.E. 2010. "Macro Impacts on Caseworker Decision-Making in Child Welfare: A Cross-National Comparison". **European Journal of Social Work** 13(1):35-54.

- Dumbrill, G.C. 2006. "Parental Experience of Child Protection Intervention: A Qualitative Study". **Child Abuse & Neglect** 30(1):27-37.
- Family Rights Group. 2009. **Child Protection Procedures and Advocacy for Families When Social Workers Make Plans for Their Children**. Reports no10 ,9 :'. Family Rights Group, London.
- Farmer, E & Owen, M. 1995. **Child Protection Practice: Private Risks and Public Remedies: A Study of Decision-Making, Intervention and Outcome in Child Protection Work**. HM Stationery Office, London.
- Featherstone, B. 2006. "Why Gender Matters in Child Welfare and Protection". **Critical Social Policy** 26(2):294-314.
- Featherstone, B & Fraser, C. 2012. "'I'm just a Mother. I'm Nothing Special, they're all Professionals': Parental Advocacy as an Aid to Parental Engagement". **Child & Family Social Work** 17(2):244-253.
- Featherstone, B., Fraser, C., Ashley, C & Ledward, P. 2011. "Advocacy for Parents and Carers Involved with Children's Services: Making a Difference to Working in Partnership?" **Child & Family Social Work** 16(3):266-275.
- Forrester, D., Kershaw, S., Moss, H & Hughes, L. 2008. "Communication Skills in Child Protection: How do Social Workers Talk to Parents?". **Child & Family Social Work** 13(1):41-51.
- Franklin, A & Sloper, P. 2005. "Listening and Responding? Children's Participation in Health Care within England". **International Journal of Children's Rights** 13: 11-29.
- Fraser, C & Featherstone, B. 2011. **Evaluation of Family Rights Group Parent/Carer Advocacy Service 2009-2010: Final Report–Executive Summary**. Family Rights Group, London.
- Gallagher, M., Smith, M., Hardy, M & Wilkinson, H. 2012. "Children and Families' Involvement in Social Work Decision Making". **Children & Society** 26(1):74-85.
- Gilbert, N., Parton, N & Skivenes, M. 2011. **Child Protection Systems: International Trends and Orientations**. Oxford University Press, New York.
- Government of Western Australia. 2011. **The Signs of Safety Child Protection Practice Framework**. www.childprotection.wa.gov.au. Viewed 28th January 2012
- Hall, C & Slembrouck, S. 2001. "Parent Participation in Social Work Meetings-the Case of Child Protection Conferences". **European Journal of Social Work** 4(2):143-160.

- Healy, K & Darlington, Y. 2009. "Service User Participation in Diverse Child Protection Contexts: Principles for Practice". **Child & Family Social Work** 14(4):420-430.
- Healy, K & Meagher, G. 2007. "Social Workers' Preparation for Child Protection: Revisiting the Question of Specialisation". **Australian Social Work** 60(3):321-335.
- Hestbæk, A. 2011. "Denmark: A Child Welfare System Under Reframing". In: **Child Protection Systems: International Trends and Orientations**. Gilbert, N., Parton, N & Skivenes, M. (eds.), pp. 131-153, Oxford University Press, New York.
- Holland, S. 2000. "The Assessment Relationship: Interactions between Social Workers and Parents in Child Protection Assessments". **British Journal of Social Work** 30(2):149-163.
- Holt, K., Broadhurst, K., Doherty, P & Kelly, N. 2013. "Access to Justice for Families? Legal Advocacy for Parents Where Children are on the 'edge of Care': An English Case Study". **Journal of Social Welfare and Family Law** 35(2):163-177.
- Laming, H. 2003. **The Victoria Climbié Inquiry**. HM Stationery Office, London.
- Lindley, B & Richards, M. 2002. **Protocol on Advice and Advocacy for Parents (Child Protection)**. Centre for Family Research, University of Cambridge, Cambridge.
- Lindley, B., Richards, M & Freeman, P. 2001. "Advice and Advocacy for Parents in Child Protection Cases -What is Happening in Current Practice". **Child & Family Law Quarterly** 13:167-195.
- Masson, J. 2012. "'I Think I do have Strategies': Lawyers' Approaches to Parent Engagement in Care Proceedings". **Child & Family Social Work** 17(2):202-211.
- Muench, K., Diaz, C & Wright, R. 2017. "Children and Parent Participation in Child Protection Conferences: A Study in One English Local Authority". **Child Care in Practice** 23(1):49-63.
- Munro, E. 2005. "Improving Practice: Child Protection as a Systems Problem". **Children and Youth Services Review** 27(4):375-391.
- Munro, E. 2011. **The Munro Review of Child Protection: A Child-Centred System**. HM Stationery Office, London.
- Parton, N & Berridge, D. 2011. "Child Protection in England". In: **Child Protection Systems: International Trends and Orientations**. Gilbert, N., Parton, N & Skivenes, M. (eds.), pp. 60-85, Oxford University Press, New York.

- Petrie, S & Corby, B. 2002. "Partnership with Parents". In: **The Child Protection Handbook**. Wilson, K & Adrian, J. (eds.), Bailliere Tindall, London.
- Pösö, T. 2011. "Combatting Child Abuse in Finland: From Family to Child-Centered Orientation". In: **Child Protection Systems: International Trends and Orientations**. Gilbert, N., Parton, N & Skivenes, M. (eds.), pp. 112-130, Oxford University Press, New York.
- Pösö, T., Skivenes, M & Hestbæk, A. 2014. "Child Protection Systems within the Danish, Finnish and Norwegian Welfare states—time for a Child Centric Approach?". **European Journal of Social Work** 17(4):475-490.
- Pösö, T & Huhtanen, R. 2017. "Removals of Children in Finland: A Mix of Voluntary and Involuntary Decisions ". In: **Child Welfare Removals by the State: A Cross-Country Analysis of Decision-Making Systems**. Burns, K., Pösö, T & Skivenes, M. (eds.), pp. 18-39, Oxford University Press, New York.
- Reason, J. 2000. "Human Error: Models and Management". **British Medical Journal** 320(7237):768-770.
- Regehr, C., Bogo, M., Shlonsky, A & LeBlanc, V. 2010. "Confidence and Professional Judgment in Assessing children's Risk of Abuse". **Research on Social Work Practice** 20(6):621-628.
- Saint-Jacques, M., Drapeau, S., Lessard, G & Beaudoin, A. 2006. "Parent Involvement Practices in Child Protection: A Matter of Know-how and Attitude". **Child and Adolescent Social Work Journal** 23(2):196-215.
- Saltiel, D. 2015. "Observing Front Line Decision Making in Child Protection". **British Journal of Social Work** 46(7):2104-2119.
- Scourfield, J & Coffey, A. 2002. "Understanding Gendered Practice in Child Protection". **Qualitative Social Work** 1(3):319-340.
- Sheppard, M. 2001. "The Design and Development of an Instrument for Assessing the Quality of Partnership between Mother and Social Worker in Child and Family Care". **Child & Family Social Work** 6(1):31-46.
- Shlonsky, A & Wagner, D. 2005. "The Next Step: Integrating Actuarial Risk Assessment and Clinical Judgment into an Evidence-Based Practice Framework in CPS Case Management". **Children and Youth Services Review** 27(4):409-427.

- Skivenes, M. 2011. "Norway: Toward a Child-Centric Perspective". In: **Child Protection Systems: International Trends and Orientations**. Gilbert, N., Parton, N & Skivenes, M. (eds.), pp. 154-182, Oxford University Press, New York.
- Skivenes, M.; Søving, K. 2017. "Norway: Child Welfare Decision-Making in Cases of Removals of Children". In: **Child Welfare Removals by the State: A Cross-Country Analysis of Decision-Making Systems**. Burns, K., Pösö, T & Skivenes, M. (eds.), pp. 40-64, Oxford University Press, New York.
- Smithson, R. 2014. **Child Protection Research: Parents' Experiences of the Child Protection Process and Staff Experiences of Working with Parents**. City Council Strategic Research Team, Birmingham.
- Svensson, G & Höjer, S. 2017. "Placing Children in State Care in Sweden: Decision-Making Bodies, Laypersons and Legal Framework". In: **Child Welfare Removals by the State: A Cross-Country Analysis of Decision-Making Systems**. Burns, K., Pösö, T & Skivenes, M. (eds.), pp. 65-88, Oxford University Press, New York.
- Tarleton, B. 2007. "Specialist Advocacy Services for Parents with Learning Disabilities Involved in Child Protection Proceedings". **British Journal of Learning Disabilities** 36(2):134-139.
- Thoburn, J., Lewis, A & Shemmings, D. 1995. **Paternalism or Partnership? Family Involvement in the Child Protection Process**. HM Statutory Office, London.
- Turnell, A & Edwards, S. 1997. "Aspiring to Partnership: The Signs of Safety Approach to Child Protection". **Child Abuse Review** 6:179-190.
- Van Nijnatten, C., Hoogsteder, M & Suurmond, J. 2001. "Communication in Care and Coercion: Institutional Interactions between Family Supervisors and Parents". **British Journal of Social Work** 31(5):705-720.
- Vis, S.A & Thomas, N. 2009. "Beyond Talking—Children's Participation in Norwegian Care and Protection Cases ". **European Journal of Social Work** 12(2):155-168.
- Wilson, K & Bell, M. 2001. **Evaluating Family Group Conferences: A Report on the Hull and Barnados 348 Family Group Conference Pilot Project**. University of York, Department of Social Policy and Social Work, York.

- Winter, K. 2009. "Relationships Matter: The Problems and Prospects for Social Workers' Relationships with Young Children in Care". **Child & Family Social Work** 14(4):450-460.
- .Woods, M.E & Hollis, F. 2000. **Casework: A Psychosocial Therapy**. New McGraw Hill, New York
- Woods, D.D & Cook, R.I. 2002. "Nine Steps to Move Forward from Error". **Cognition, Technology & Work** 4(2):137-144.