

חובת הדיווח: מדיניות ללא היגיון*

מאת

גארי ב' מלטון**

* הערת מערכת: חיבור זה עוסק בחובת הדיווח בהתאם לנורמות המשפטיות הקיימות בארצות-הברית (עם השוני הקיים שם בין המדינות השונות). קיימים כמה הבדלים בין חובת הדיווח בארצות-הברית לבין זו הנהוגה בישראל, וחלק מהבדלים אלה משפיע על התפישה שנוקטת כתב המאמר. כך, למשל, בישראל, הדיווח יכול שיעשה באופן אנונימי למשטרה או לפקיד סעד. חובת הדיווח חלה בעיקר על מקרים שבהם העבירות התבצעו על ידי הורה או אחראי על הקטין או חסר הישע או על ידי בן משפחה בגיר אחר. החובה חלה גם על כלל האזרחים (אם כי זוהי חובה מופחתת בהשוואה לחובה המוטלת על בעלי מקצוע או על אחראים על הילד). לעומת זאת, בחלק ממדינות ארצות-הברית, חלה החובה רק על בעלי מקצוע (אם כי, בחלק מהמדינות, רשימת בעלי המקצוע רחבה מאשר בישראל ובאופן ניכר), אך חלה גם על עבירות המבוצעות בקטין על ידי אנשים אחרים ולא רק על ידי הוריו או על ידי אחראים אחרים עליו. בחלק מהמדינות, החובה המוטלת על המדווח היא רחבה הרבה יותר. כמו כן, לאחר הדיווח בעל פה, על המדווח להכין גם דיווח בכתב אודות המעשה מושא הדיווח. לבסוף, בחלק מהמדינות, ממלאים פקדי הסעד תפקיד חקירתי מוגבר בהשוואה לישראל, וזאת נקודה מהותית מאוד לביקורת שתהווה מרכז המאמר. עם זאת, גם בישראל דומה שחלק מהבעיות לפחות הוא רלוונטי.

** המאמר פורסם בגרסה מוקדמת: Gary B. Melton, *Mandated Reporting: A Policy Without Reason*, 29 CHILD ABUSE & NEGLECT 9 (2005). המאמר הוכן על ידי המחבר כמסמך הכנה לדיון בנושאים וירטואליים עבור האגודה הבינלאומית למניעת התעללות והזנחה בילדים, בסתיו 2003 (The International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect, www.ispcan.org). למרות דעות סותרות שבוטאו על ידי פרשנים רבים בפורום האמור, התרשם המחבר מההתחשבות ומאדיבות הדיון. בעבר הלא רחוק, התייחסו רבים במקצוע לביקורת נוקבת על המדיניות המתייחסת לאבני היסוד של הפרקטיקה של הגנת הילד כאל דבר בלתי נסבל. העובדה שהדיון היה כה פתוח ומושכל מראה, לדעתו, על התבגרות מרשימה בתחום ובתקווה שזו תתפתח לפעולה קונקרטית ליישום מדיניות חדשה, אשר תותאם טוב יותר להבטחת שלומם של הילדים. מחבר המאמר היה המחבר עיקרי בדו"ח המועצה המייעצת של ארצות-הברית להתעללות ולהזנחה בילדים בשנת 1993 (U.S. ADVISORY BOARD ON CHILD ABUSE AND NEGLECT, NEIGHBORS HELPING NEIGHBORS: FOUNDATIONS FOR A NEW NATIONAL STRATEGY, (1993) U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE, WASHINGTON D.C.), ועורך ראשי של שני כרכים קשורים (GARY B. MELTON & FRANK D. BARRY, PROTECTING CHILDREN FROM ABUSE AND NEGLECT: FOUNDATIONS FOR A NEW NATIONAL STRATEGY (1994); GARY .B. MELTON, ROSS A. THOMPSON & MARK A. SMALL, TOWARD A CHILD-CENTERED, NEIGHBORHOOD-BASED CHILD PROTECTION SYSTEM: A REPORT OF THE CONSORTIUM ON CHILDREN, FAMILIES, AND THE LAW (2002)). הרעיונות המובאים במאמר אינם בהכרח אלה שבהן תמכה המועצה ככלל.

מאז אימצו מדינות ארצות-הברית את חוק חובת הדיווח חלפו עשרות שנות מחקר וניסיון קליני אשר הראו כי הגישה אשר הובילה לפרקטיקת הדיווח לקתה בחוסר הערכה של ממדי התופעה של ההתעללות וההזנחה בילדים. המחבר טוען כי תומכי אותה גישה טעו בהבנת מורכבות הבעיה בחושבם כי ניתן יהיה, דרך הטלת חובה לדווח, למצוא ולאפיין את המשפחות שבהן מתרחשת התעללות בתסמונות התנהגותיות מובהקות ונפוצות פחות. כתוצאה מכך, אי זיהוי מקרי התעללות רבים אשר אינם נופלים להגדרות חמורות הביאו להחטאת מטרתו של החוק. לעומת זאת, הגישה הנכונה יותר, הרואה במוקד הבעיה את עצם ההתעללות בילד – ובהתגלמות הקיצונית שלה דווקא – רואה כטעות תפישה שלפיה דיווח אודות הבעיה וטיפול קיצוני בה בדרך של העברת הילד למקום בטוח, הרחק ממקום ההתעללות, תוציא את החברה ידי חובתה ותסיים את הטיפול בבעיה. המחבר מבקר את התפתחותה של "תרבות דיווח" אשר יש בה כדי להסיח את דעתם של נותני השירותים החברתיים מטיפול בבעיה לטובת הליכים משפטיים. עם זאת, מנסה המחבר להתמודד עם השאלה כיצד ניתן יהיה להגיע גם למקרים הנפוצים יותר ואיזו פרקטיקה ראוי יותר לנקוט ביישום מדיניות הסעד לילדים החווים התעללות והזנחה. הוא מציע, בין היתר, ליצור סביבה קהילתית תומכת שאינה תלויה בדיווח ספציפי המביא לפגיעה בפרטיות הנפגע וליצירת מתח קהילתי מיותר.

א. מבוא

- ב. הסיבות לכישלונה של מדיניות השמירה על שלום הילד
- ג. תוצאותיה של מדיניות חסרת היגיון: ההתמקדות בדיווח אודות הבעיה ולא בבעיה עצמה
- ד. ממדיניות של דיווח לאחריית ציבורית

א. מבוא

בתחילת שנות השישים של המאה העשרים, "גילו" הנרי קמפה, רופא ילדים מדנבר, ועמיתו¹ את תסמונת הילד המוכה (The Battered Child Syndrome). אמנם לא זכיתי להכיר את קמפה, אך חבריי, שהכירו אותו, סיפרו לי כי הוא היה אדם מתחשב, דואג וכריזמטי. כמייסדם העיקרי של The International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect, "מרכז קמפה לילדים" וכתב העת "CHILD ABUSE & NEGLECT", הותיר אחריו קמפה מורשת מכובדת – תנועה עולמית של אנשי מקצוע הדואגים לשלומם של ילדים.

1 Henry C. Kempe, Frederic N. Silverman, Brandt F. Steele, William Droegemueller & Henry K. Silver, *The Battered Child Syndrome*, 181(1) JAMA 4 (1962).

אולם, כנראה, השפעתו הגדולה ביותר של קמפה הייתה בתחום המדיניות הציבורית. הוא ועמיתיו הסיקו שהתעללות בילדים בארצות-הברית הייתה בעיה שנגעה מדי שנה למאות ילדים. לפיכך, הגיע קמפה למסקנה שהמדיניות הטובה ביותר תהיה לחייב את העוסקים במקצועות הבריאות לדווח לרשויות אודות אותם מקרים קשים. בפעולה, שלא הייתה כדוגמתה בהיסטוריה של המדיניות כלפי ילדים ומשפחה בארצות-הברית, אימצה כל אחת מחמישים המדינות של ארצות-הברית את חוק חובת הדיווח, בתוך שלוש שנים מפרסום אותו מאמר על תסמונת הילד המוכה.² מעניין שאחידות התגובה הייתה תוצר של פעולה ציבורית עממית ולא של תמריצים פדרליים. הממשל הפדרלי לא עסק בתחום הגנת הילד עד לעשור מאוחר יותר, עם חקיקת The Child Abuse Prevention and Treatment Act of 1974.³ באופן אירוני ואולי טרגי, הדרישה העיקרית שמציין החוק לקבלת הכספים על פיו הייתה הקמת מערכת של חובת דיווח וחקירת חשודים בהתעללות בילדים ובהזנחה – צעד שכל המדינות כבר נקטו אותו.

ב. הסיבות לכישלונה של מדיניות השמירה על שלום הילד

איש אינו יכול להטיל ספק בכך שחלוצי המערכת המתקדמת למען הילד פעלו בכוונה טובה ובאומץ. אך למרות כוונות אלה, ברור שרבות מהבעיות הקשות בעבודה הנוכחית להגנת הילד בארצות-הברית הן תוצר ישיר של תכנון המערכת. בעיות דומות הופיעו במדינות אחרות שבהן קיימת חובת דיווח.⁴ בהמשך המאמר ארחיב בנקודה זו. לעת עתה, חשוב להכיר בכך שהניסיון מלמד כי ההנחות שעמדו בבסיס חקיקת חוקי חובת הדיווח היו שגויות ברובן. ודוק: כוונתי בהפניית תשומת הלב לטעויות אלה אינה לבקר את קמפה או את החלוצים האחרים בנושא הגנת הילד, המוערכים, בצדק,

2 להיסטוריה של חקיקת החוקים המוקדמים להגנת הילד בארצות-הברית, ראו: BARBARA J. NELSON, MAKING AN ISSUE OF CHILD ABUSE: POLITICAL AGENDA SETTING FOR SOCIAL PROBLEMS (1984).

3 42 U.S.C. Chapter 67.

4 למשל, רוב מדינות יבשת אוסטרליה; וראו: Frank Ainsworth, *Mandatory Reporting of Child Abuse and Neglect: Does it Really Make a Difference?* 7 (1) CHILD & FAM. SOC. WORK 57 (2002); Maria Harries & Mike Clare, *Mandatory Reporting of Child Abuse: Evidence and Options*, Report for the Western Australian Child Protection Council (2002), available at www.cvcf.arts.uwa.edu.au/publications?f=275634; Dorothy Scott, *Child Protection: A Public Health Model*, Paper presented at Grand Rounds of the Royal Children's Hospital (2002).

בשל כך שהפנו את תשומת ליבו של הציבור לבעיה חברתית חשובה. אין זה סביר לצפות שהתומכים הראשונים בילדים שעברו התעללות יידעו מה שאנשי מקצוע למדו בעשרות שנים של מחקר וניסיון קליני. היום, לעומת זאת, על האחראים לשלום הילד לדעת יותר. עם זאת, בארצות-הברית ובמדינות רבות אחרות, אשר אימצו את המודל האמריקני, מקיימים קובעי המדיניות מערכת שברור שהיא חסרת ביסוס אמפירי תקף וגורמת להשפעות נוראיות, גם אם בלתי מכוונות.

הטעות המהותית ביותר של מתכנני המערכת המתקדמת למען הילד הייתה הערכה שגויה לגבי ממדי התופעה של ההתעללות בילדים והזנחתם. בהתאם לסטטיסטיקה של סקרים אנונימיים מייצגים, שנעשו בקרב הורים,⁵ מספר הדיווחים אודות חשד להתעללות בילדים משקף רק חלק מכמות המקרים הריאלית בארצות-הברית מדי שנה.⁶ אין זה משנה מה עוד ניתן לומר על המדיניות האמריקנית להגנה על ילדים, ברור שהבעיה העיקרית כבר אינה איתור מקרים.

הטעות העצומה בהערכתה של תופעת ההתעללות בילדים ותפישתה כבעיה חברתית נסתר, הובילו לבעיות מינהליות קשות שהקשו על הטיפול בבעיה. בעקבות ההנחה שמספר הילדים שעוברים התעללות הוא קטן, האמינו קובעי המדיניות שניתן ליישם מדיניות יעילה לטיפול במצב באמצעות המשאבים הקיימים. כתוצאה מכך, רק מדינה בודדת בארצות-הברית החליטה מראש על הקצאת משאבים לליווי חוק חובת הדיווח!⁷

קמפה ועמיתיו טעו טעות יסודית נוספת. למרות שהטילו, בצדק, את האחריות המוסרית לביטחון הילדים על החברה, הם טעו קשות בהערכת מורכבותה של הבעיה. ההנחה הייתה שניתן לצמצם את הבעיה לרמה של תסמונת נדירה הקיימת אצל "אותם אנשים" השונים מאיתנו מבחינה מהותית.

אף על פי שמקרים של התעללות אכן מתרחשים, הם נדירים יחסית. רוב המקרים קשורים להזנחה.⁸ בשיחותיי עם כמה רופאים בכירים, אשר עבדו זמן רב בצוותים להגנת הילד במרכזים רפואיים מרכזיים באזורים שונים בארצות-הברית, אמרו כולם שלעתים נדירות בלבד הם נתקלו בהכאות חמורות של ילדים, כגון אלה שתיארו קמפה ועמיתיו.

5 למשל: G.H. GALLUP JR., D.W. MOORE & R. SCHUSSEL, DISCIPLINING CHILDREN IN AMERICA: A GALLUP POLL REPORT (1995).

6 Administration on Children and Families, Child Maltreatment, 2001, US Government Printing Office, Washington, DC (2003).

7 Nelson, לעיל ה"ש 2.

8 לעיל ה"ש 6.

יתרה מכך, חיפושים אחר תסמונות התנהגותיות מובהקות העלו חרס.⁹ גורמים שהופיעו בעקביות, קשורים באופן ישיר ליכולת להתמודד עם עוני.¹⁰ הכלל הוא שבמשפחות שבהן מתרחשת התעללות, קיימות בעיות רבות וקשות, ברמות האישיות, החברתיות והכלכליות.¹¹ אכן, כפי שהראו אלה שכתבו על הווי השכונות,¹² הקהילות

- David A. Wolfe, *The Role of Intervention and Treatment Services in the Prevention of Child Abuse and Neglect*, in PROTECTING CHILDREN FROM ABUSE AND NEGLECT: FOUNDATIONS FOR A NEW NATIONAL STRATEGY 224 (Gary B. Melton & Frank D. Barry eds., 1994) 9
- Leroy H. Pelton, *The Role of Material Factors in Child Abuse and Neglect*, in PROTECTING CHILDREN FROM ABUSE AND NEGLECT: FOUNDATIONS FOR A NEW NATIONAL STRATEGY 224 (Gary B. Melton & Frank D. Barry eds., 1994) 10
- U.S. ADVISORY BOARD ON CHILD ABUSE AND NEGLECT, NEIGHBORS HELPING NEIGHBORS: FOUNDATIONS FOR A NEW NATIONAL STRATEGY, U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE, WASHINGTON D.C. (1993) (להלן: ABCAN) 11
- Claudia J. Coulton, Jill E. Korbin & Marilyn Su, *Neighborhoods and Child Maltreatment: a Multi-Level Study*, 23(11) CHILD ABUSE & NEGLECT 1019 (1999) 12
- Brett Drake & Shanta Pandey, *Understanding the Relationship Between Neighborhood Poverty and Specific Types of Child Maltreatment*, 20(11) CHILD ABUSE & NEGLECT 1003 (1996)
- James Garbarino & Ann Crouter, *Defining the Community Context of Parent-Child Relations*, 49 CHILD DEVELOPMENT 604 (1978)
- James Garbarino & Kathleen Kostelny, *Neighborhood-based programs*, in PROTECTING CHILDREN FROM ABUSE AND NEGLECT: FOUNDATIONS FOR A NEW NATIONAL STRATEGY 304 (Gary B. Melton & Frank D. Barry eds., 1994)
- James Garbarino & Kathleen Kostelny, *Child Maltreatment as a Community Problem*, 16(4) CHILD ABUSE & NEGLECT 455 (1992)
- James Garbarino & Deborah Sherman, *High-Risk Neighborhoods and High-Risk Families: The Human Ecology of Child Maltreatment*, 51(1) CHILD DEVELOPMENT 188 (1980)
- Enrique Gracia & Gonzalo Musitu, *Social Isolation from Communities and Child Maltreatment: A Cross-Cultural Comparison*, 27(2) CHILD ABUSE & NEGLECT 153 (2003)
- Jill E. Korbin, *Neighborhood and Community Connectedness in Child Maltreatment Research*, 27(2) CHILD ABUSE & NEGLECT 137 (2003)
- James L. Spearly & Michael Lauderdale, *Community Characteristics and Ethnicity in the Prediction of Child Maltreatment Rates*, 7(1) CHILD ABUSE & NEGLECT 91 (1983)
- Joan I. Vondra, *The Community Context of Child Abuse and Neglect*, 15(1/2) MARRIAGE & FAM. REV. 19 (1990)
- Gay Young & Tamra Gately, *Neighborhood Impoverishment and Child Maltreatment: An Analysis from the Ecological Perspective*, 9(2) J. FAM. ISSUES 240 (1988)
- J. Zuravin, *The Ecology of Child Abuse and Neglect: Review of the Literature and Presentation of Data*, 4(2) VIOLENCE & VICTIMS 101 (1989)

שבהן חיים ילדים שסובלים מהתעללות, נמצאות, לעתים קרובות, ברמת סיכון גבוהה ובמצוקה קשה.¹³

כפי שסיכמה ABCAN:

אפילו ההשפעות הפסיכולוגיות על ילדים שעברו התעללות, כגון – דיכאון, הערכה עצמית נמוכה, תחושת חוסר אונים, חוסר התאמה כללי, אימפולסיביות, התמכרות לסמים ואלכוהול – קשורות באופן ישיר ליכולת להתמודד עם העוני. כך גם הגורמים הדמוגרפיים הרלבנטיים, דוגמת גודל המשפחה ומאפייני הילד המסוים, כגון נכות, המכבידים על התקציב הנמוך גם כך. ... שיעור הדיווח על התעללות בילדים משתנה בהתאם לאיכות השכונה גם כאשר רמות ההכנסה וההרכב התרבותי דומים. בשכונות בהן הילדים מוגנים, קיימת ידידות בין השכנים, עירנות כלפי המשפחות הסמוכות, בטיחות פיזית בסביבה, ידע משותף של משאבי הקהילה, מנהיגות ברורה, ואולי החשוב מכל, תחושה של 'שייכות' ואחריות קולקטיבית. לעומת זאת, שכונות מסוימות שכל-כך חסרות תכונות אלה, הן הרסניות עבור הילדים והמשפחות....¹⁴

במידה מסוימת, כמובן, הכישלון לכאורה להכיר במורכבות הבעיה הוא תוצר של פיתוח מוטעה שחל במושג "התעללות בילדים". מקרים של הכאה חמורה הם טרגיים ללא ספק. עם זאת, בדרך כלל, לא קשה לקבוע מהי הפעולה ההכרחית במקרים כאלה; הילד חייב לעבור למקום בטוח. אולם, כאשר החברה מקבלת על עצמה להגן על ילדים מפני פגיעות רציניות בשלמותם הגופנית, היא תהיה חייבת, בסופו של דבר, להכיר בחובה הנוספת להגן על ילדים גם מפני סכנות חמורות פחות, למען ביטחונם האישי. הנזק הנובע ממצבים כאלה עשוי להיות ברור, אך לא תמיד קיימת תשובה ברורה לשאלה מהם הצעדים שיש לנקוט כדי להגן על ילדים במצבים אלה.

יתרה מכך, התפישה המוטעית של אופי ההתעללות בילדים ושכיחותה – שלפיה רק מקרים חמורים הם בגדר "התעללות" – ייתכן שהייתה שלב מוקדם ובלתי נמנע בהתפתחות המערכות להגנת הילד. בביקוריי בדמוקרטיה חדשות במזרח אירופה ובדרום אפריקה נדהמתי מאופיים של הדיונים בנושא מדיניות המשפחה והילד. כאשר

13 כן ראו: Robert J. Sampson, Stephen W. Raudenbush & Felton Earls, *Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy*, 277 SCIENCE 918 (1997).

14 ABCAN, לעיל ה"ש 11, בעמ' 8-9.

המציאות של אלימות במשפחה ובעיות חברתיות אחרות הופכות לעניין שניתן לדבר עליו בפתיחות, נוטות המערכות, בראש ובראשונה, בדרך כלל, להתמקד בחשיפת ההתעללות החמורה באמת ולשים דגש מיוחד בדיווח ובחקירה. דומה כי כך נעשה אפילו באוכלוסיות שבהן הילדים ברובם הם חסרי תזונה ומקלט הולמים.

ג. תוצאותיה של מדיניות חסרת היגיון: ההתמקדות בדיווח אודות הבעיה ולא בבעיה עצמה

בלי קשר לשאלה על מה התבסס השיפוט המוטעה לגבי אופי ההתעללות בילדים ותכיפותה, והזנחתם מלכתחילה, התוצאה הייתה מערכת רווחה פורמלית מדי למען הילד, הסובלת מחוסר התאמה הולך וגובר לצרכי הילדים והמשפחות הנזקקות לשירותיה. ניתן להדגים את הנקודה על ידי מקרה דמיוני אך טיפוסי בשירות למען הילד. גב' ג'ונס מתקשרת לשירות להגנת הילד ומדווחת כדלהלן:

אני מתקשרת כי אני דואגת לילדים של משפחת ויליאמס, בני 8 ו-5 שגרים בדירה לידי. אמא שלהם רווקה, והיא עובדת זוטרה בקו ייצור במפעל. כשגב' ויליאמס הולכת לעבודה בערך ב-6 בכל בוקר, היא משאירה את הילדים לבדם עד שהם צריכים ללכת לבית הספר. לפעמים הם מופיעים אצלי בדלת. מהדרך שהם אוכלים חטיפים שאני נותנת להם, אני חושדת שהם לא מקבלים מספיק אוכל. גם כאשר קר, הבגדים העליונים שהם לובשים הם למעשה רק סוודרים דקים ומרופטים. אני לא חושבת שגב' ויליאמס מרוויחה יותר מ-7 או 8 דולר לשעה. היא הסתובבה לאחרונה במשך שבועות בלי שום עבודה, כי המפעל הוציא לחופשה את רוב העובדים בגלל מכירת סחורות נמוכה. אני לא מכירה את גב' ויליאמס טוב במיוחד, אך נראה שיש לה בעיות בריאות כרוניות, והיא גם נראית מדוכאת לעתים קרובות. אני לא חושבת שיש לה קרובי משפחה בקרבת מקום.

הסיבה לפנייתה של גב' ג'ונס לשירות למען הילד היא ברורה: היא מבקשת עזרה למען משפחת ויליאמס. ללא ספק, היא סבורה שהעובדת הסוציאלית שמקבלת את השיחה תוכל לארגן במהירות שירותים בסיסיים: מעון יום לילדים לכמה שעות ביום, מעט מזון, אולי תמיכה כספית למקרי חירום ואוון קשבת לגב' ויליאמס. אבל מה באמת קורה? השיחה מטופלת כהאשמה בעשיית רע, ולא כקריאה לעזרה משכנה מודאגת. חובתה המשפטית העיקרית של העובדת הסוציאלית היא לאסוף ראיות כדי לקבוע אם הייתה הזנחת ילדים. אם מתקבלת החלטה שלא הייתה הזנחה, התיק ייסגר. גם אם מצליחים לבסס הזנחה, קיים סיכוי סביר שלא יוצע כל "שירות"

נוסף. ואם כן, תהיה זו, לעתים קרובות, דרישה להשתתף בשיעורי חינוך הורים, אשר ייתפשו גם הם כהזדמנות לאסוף הוכחות – בדיקה אם גב' ויליאמס מגיעה לשיעורים – ואשר לא יהיה להם כמעט כל קשר לסכנה המסוימת לשלומם של ילדיה.

בינתיים, גב' ג'ונס אינה נוקטת כל פעולה אחרת כדי לעזור למשפחה – היא אפילו אינה בודקת אם הילדים מסתדרים – מכיוון שהיא שבעת רצון מכך שמילאה את חובתה המשפטית והמוסרית בעצם הדיווח. יתרה מכך, היא מאמינה שהעובדת הסוציאלית היא מומחית בתחומה והיא תבטיח כי השירותים הנדרשים יינתנו לאותה משפחה. אכן, גב' ג'ונס נוטה לחשוב שכל פעולה נוספת מצידה עלולה להפריע לעזרה שתגיע, כך היא מבינה, מטעם השירות להגנת הילד.

אך אין שום קשר הגיוני בין הבעיות המוצגות לבין התגובה שנוקטה. בארצות-הברית ובחברות אחרות שאימצו את העקרונות העיקריים של המדיניות להגנה על ילדים בארצות-הברית, המערכת היא למעשה הרת אסון. אין לה כל ביסוס מדעי ריאליסטי או חיבור כלשהו לבסיס נורמטיבי. מצד אחד, מיליוני אנשים בארצות-הברית מחייגים בכל שנה כדי להודיע לרשויות הציבוריות על דבר חששותיהם לגבי משפחות וילדים מסוימים. כל מדיניות שמביאה למעורבות אורחית רבה כל כך תיתפש, בדרך כלל, כהצלחה גדולה. מצד שני, קיימים כישלונות רבים מאוד במערכת ההגנה למען הילד – עד כדי כך שהמועצה המייעצת של ארצות-הברית להתעללות והזנחה בילדים¹⁵ הכריזה, לפני למעלה משני עשורים, על מצב חירום לאומי בהתבססה על המשבר שזיהתה במסגרת המערכת למען הילד, באופן כוללני. למרבה הצער, המצב כיום השתפר רק במעט.¹⁶

פרשנים אחדים של גרסה מוקדמת יותר למאמר זה הציעו, מן הסתם נכונה, שהתרחיש שתואר לעיל, במקרה המורכב של ויליאמס, אינו נפוץ במדינות מתפתחות שבהן המקרים הנכנסים למערכות הפורמליות למען הילד עדיין קשורים ברובם להתעללות גופנית או מינית חמורה. אולם תרחיש זה אפיין גם את ההיסטוריה המוקדמת של המערכות המתקדמות למען הילד בצפון אמריקה ובמערב אירופה. למרבה הצער, הגיוני לשער שחובת דיווח במדינות מתפתחות ובמדינות מעבר תביא בעתיד להצפה דומה או גרועה יותר של מקרים, ולהקצאה מוטעית של משאבים, כפי שהתרחש במערב. בחברות שבהן רוב הילדים אינם מקבלים את צרכיהם החומריים, דרישה לדווח ולחקור את המשפחות שבהן ההורים עלולים להיות מזניחים, תוביל, כמעט בטוחה, בסופו של דבר, להצפת המערכת למען הילד ותסיח את דעתם של קובעי המדיניות מהבעיה העיקרית.

U.S. ADVISORY BOARD ON CHILD ABUSE AND NEGLECT, CHILD ABUSE AND NEGLECT: 15
CRITICAL FIRST STEPS IN RESPONSE TO A NATIONAL EMERGENCY, U.S. GOVERNMENT
PRINTING OFFICE, WASHINGTON D.C. (1990)

Gary B. Melton, *Chronic Neglect of Family Violence: More than a Decade of* 16
Reports to Guide US Policy, 26(6-7) CHILD ABUSE & NEGLECT 569 (2002)

באבחון "כישלון רב-מערכתי קריטי וכרוני" בתוך המערכת להגנת הילד, הבהירה ABCAN¹⁷ כי המקור העיקרי לבעיה אינו חוסר רצון (על אף שהיא קראה לנטילת אחריות קולקטיבית ואישית גדולה יותר בטיפול במשבר) ואף לא מחסור במשאבים (על אף שהמועצה ציינה כי תחומים מסוימים, בעיקר תחום המחקר, אכן סובלים ממימון בלתי הולם). הוועדה קבעה כי המשבר במערכת למען הילד הינו תוצר של שגיאה בתכנון – ובעיקר, בהצבת חובת הדיווח והחקירה במרכז המערכת:

החיסרון הגדול ביותר של המערכת הלאומית להתערבות למען ילדים הוא היותה תלויה בתהליך דיווח ותגובה, בעל קונוטציות עונשיות, המחייב הפניית משאבים מאסיביים לחקירת ההאשמות. תכניות סעד מדינתיות ומחוזיות לילדים לא תוכננו כדי להשיג עזרה מיידית למשפחות בהתבסס על קריאות וולונטריות לעזרה. כתוצאה מכך, קל יותר כיום להרים טלפון ולדווח על הילד של השכן כסובל מהתעללות, מאשר לשכן עצמו לטלפן ולקבל עזרה לפני שהתעללות מתרחשת.¹⁸

תוצאת התכנון הנוכחי של המערכת להגנת הילד היא שהחקירה מתרחשת, לעתים קרובות, למען החקירה עצמה, ללא תקווה ממשית לטיפול מהותי שימנע את הישנותה של ההתעללות או שיקהה את השפעותיה, גם אם הדיווח על החשד להתעללות אכן אומת.¹⁹

לאחר עשורים של חובה לדווח לשירות למען הילד אודות מקרים של חשד להתעללות בילדים, גם כלל הציבור וגם אנשי המקצוע הרלוונטיים מזיהים את הגנת הילד עם דיווח וחקירה. לפיכך נתפשת הגנת הילד בעיקר כאחריותו של השירות למען הילד. למרבה האירוניה והטרגיות, תפישה זו מקטינה את ביטחון הילדים, עקב: (א) ריבוי הבעיות (ולפיכך, הצורך במגוון מקורות סיוע) אשר קיימות, בדרך כלל, במקרים של התעללות בילד (בעיקר בהזנחה); (ב) חוסר האפשרות של השירות למען הילד לעקוב באופן קבוע אחר המשפחות; וכן (ג) הסיכויים הפחותים שכלל הציבור וכן אנשי מקצוע אחרים, נוסף לשירות למען הילד, יתערבו למען הפחתת הסיכון לילד. הגנת הילד נתפשת כיום על ידי רוב המבוגרים כמעשה דרמתי כפוי, ולא כחלק מחיי היומיום.

השירות למען הילד עצמו מוסת מהמטרה של טיפול בילדים. במקום זאת, הוא עסוק בעיקר, כעניין של התחייבות משפטית, באיסוף ראיות ובהכנה לבית המשפט של תיקים קיימים או פוטנציאליים. תשומת הלב לבטיחותם ולשלומם של הילדים עצמם הולכת ופוחתת, ככל שהעובדים מבלים את רוב זמנם במילוי רובריקות המתייחסות

17 לעיל ה"ש 15, בעמ' 2.

18 שם, בעמ' 80.

19 ABCAN, לעיל ה"ש 11, בעמ' 10-11.

להתנהגות ההורית. על פי דרישת החוק, מתמקד העובד הסוציאלי, ראשית לכל, בשאלה "מה קרה?" ולא בשאלה "כיצד אפשר לעזור?".²⁰

משאבים אנושיים וכספיים נרחבים אשר ניתן היה להקצותם למניעה או לטיפול, מבזבזים במקום זאת על חקירות אשר גורמות, בדרך כלל, להפרעה ניכרת לחיי המשפחה כשליצידן תועלת מזערית, אם בכלל. כשמינית מהדיווחים לרשויות למען הילד בארצות-הברית מסוננות מהמערכת ללא חקירה.²⁰

כשני שלישים מהדיווחים על חשד להתעללות בילדים, אשר הובילו לפתיחה בחקירה, מעולם לא אומתו.²¹ מסקרים של רשויות שירותי הרווחה עולה כי חלק נכבד מהמשפחות, שבהן הדיווחים נחקרו ואומתו, לא קיבל כל "שירות" מלבד החקירה עצמה.²² ממצאים דומים התקבלו באוסטרליה, שם חובת הדיווח הגדילה באופן ניכר את מספר ההפניות לשירות למען הילד, אולם לא לשירותי תמיכה במשפחה.²³

השפעות דומות קיימות גם בנוגע לתפקידם של אנשי מקצועות הבריאות. פאנל של The Institute of Medicine²⁴ (אחת מהאקדמיות הלאומיות למדע) הסיק כי חוקי חובת הדיווח עשויים להגביר את העיסוק בהתעללות בילדים במסגרת החינוך המקצועי, אולם, לעתים קרובות, משקף הדבר לא יותר מאשר "התמקדות בהליכי דיווח נדרשים, על חשבון תפקידם של אנשי מקצועות הבריאות בטיפול, בהפניה ובמניעה של אלימות במשפחה".²⁵

במקביל, מתמקדים קובעי המדיניות בנושאים שוליים, כגון ההגדרות המשפטיות של התעללות ושל הזנחה בילדים, בחוקים לאיסוף ראיות ובהודאות בהליכים משפטיים, ובסטנדרטים להתערבות כפויה. הם מוסחים מהשאלה המהותית: מהן הדרכים שבהן מסוגלים החוק והמדיניות לייצר סביבה משפחתית וקהילתית בטוחה יותר לטובת הילד.

20 לעיל ה"ש 6.

21 שם.

22 Diane DePanfilis & Susan J. Zuravin, *The Effect of Services on the Recurrence of*; שם; (2002) 187 *CHILD ABUSE & NEGLECT* 26(2). *Child Maltreatment*.

23 ראו המקורות בה"ש 4 לעיל.

24 COMMITTEE ON THE TRAINING NEEDS OF HEALTH PROFESSIONALS TO RESPOND TO FAMILY VIOLENCE, INSTITUTE OF MEDICINE, *CONFRONTING CHRONIC NEGLECT: THE EDUCATION AND TRAINING OF HEALTH PROFESSIONALS TO RESPOND TO FAMILY VIOLENCE* (Felicia Cohn, Marla E. Salmon & John D. Stobo eds., 2002).

25 שם, בעמ' 72.

גם תשומת ליבם של החוקרים מוסטת כתוצאה מהדגש על הדיווח והחקירה.²⁶ קיים ידע מקיף אודות שיקול דעתם של אנשי המקצוע בשאלה אם לדווח אודות ילדים, אשר, על פי החשד, סובלים מהתעללות, ובדבר המידע לגבי הגורמים המשפיעים על איכות עדותם ויכולתם להשתתף בהליך מסוג זה. אך למרות הידע הרב שנצבר בסוגיה זו והשיפור שחל באופן מהותי בשנים האחרונות באשר למחקר הרלוונטי, לפיתוח מדיניות ולתוכניות מינהל, הרי שבאופן יחסי לבעיות הקיימות עדיין לא נעשה די הצורך.

בינתיים, חרב הדיווח בוודאי מרתיעה משפחות רבות מלבקש עזרה מהקהילה ומהרשויות. פעולת הדיווח גורמת להפרעה בטיפול במשפחות ברבע מהמקרים בקירוב, בקרב משפחות שכבר מקבלות שירותי בריאות הנפש.²⁷ אמנם, יישום חובת הדיווח הביא לידיה דרמטית בחשיפת העבריינים המתעללים מינית בילדים;²⁸ אך, מצד שני, הניסיון בארצות השפלה הראה שהבטחה מחדשת לחשאינות מגדילה את מספר המשפחות הפונות בעצמן לטיפול.²⁹

למרות שהחוקרים לא עסקו, ככלל, בהשפעות שליליות של חובת הדיווח מחוץ למערכות העוסקות באופן רשמי בהגנה על הילד, כגון שירותי הרווחה, עלולות להיות לחובת הדיווח השפעות שליליות שניוניות על תקינותן של מערכות אחרות. כך, לדוגמה, סביר שמעורבותם של אנשי מקצועות הבריאות בחובת הדיווח מסכנת את תפישת עצמם בעיני עצמם ובעיני מטופליהם כנותני סיוע. יתרה מכך, תת הדיווח בקרב אנשי מקצוע, למרות החובה החוקית, מן הסיבה שהם משוכנעים שהילדים יסבלו יותר כתוצאה מדיווח לרשות למען הילד,³⁰ עלול לפגוע ביראת הכבוד של אותם אנשי מקצוע כלפי מדיניות ציבורית וכלפי החוק בהקשרים אחרים. נוסף על כך, מסתבר, כפי

- Gary B. Melton, *Child Protection: Still in Search of Syndromes [Review of the APSAC handbook on child maltreatment]*, 42 CONTEMPORARY PSYCHOLOGY 636
 Gary B. Melton, Gail S. Goodman, Seth C. Kalichman, Murray Levine, ;(1997)
 Karen J. Saywitz & Gerald P. Koocher, *Empirical Research on Child Maltreatment and the Law* [Report of the American Psychological Association Working Group on Legal Issues Related to Child Abuse and Neglect], 24 J. CLINICAL CHILD PSYCHOLOGY 47 (1995). (להלן: Melton et al.)
- MURRAY LEVINE & HOWARD J. DOUECK, THE IMPACT OF MANDATED REPORTING ON THE THERAPEUTIC PROCESS: PICKING UP THE PIECES (1995)
- Fred S. Berlin, Martin Malin & Sharon Dean, *Effects of Statutes Requiring Psychiatrists to Report Suspected Sexual Abuse of Children*, 148(4) AM. J. PSYCHIATRY 449 (1991)
- Catherine Marneffe, *Alternative Forms of Intervention*, in THE BATTERED CHILD 500 (Mary Edna Helfer, Ruth S. Kempe & Richard D. Krugman eds., 5th ed. 1997)
- SETH C. KALICHMAN, MANDATED REPORTING OF SUSPECTED CHILD ABUSE: ETHICS, LAW AND POLICY (2nd ed. 1999), Melton et al. וכן, Melton et al. 25 והציטוטים בהם.

שראינו עד עתה בחיבור זה, שחובת הדיווח הפכה את הרשויות הציבוריות לרווחת הילד, מנותני שירות רווחה שזהו עיקר עיסוקן, לגופים חוקרים עם מעורבות קטנה יחסית במתן שירותי רווחה.³¹ כמו כן, מתקבל על הדעת כי חובת הדיווח מעלה לעתים את חוסר האמון בקרב השכנים. היא עלולה לתרום לבידוד ולהפרעה לנורמות העזרה ההדדית ובכך להחמיר, למרבה האירוניה, את המצב הסוציאלי, שקשור קשר אמיץ להתעללות בילד.³²

ד. ממדיניות של דיווח לאחריות ציבורית

גם היגיון בריא וגם מחקר אמפירי מובילים באופן טבעי למסקנה שחובת דיווח היא ממדיניות שפשטה את הרגל. ההנחות שעליהן נבנתה המערכת ידועות כשגויות. יתרה מכך, נראה שיש לחובת הדיווח השפעות פרדוקסליות; יש לה בהחלט השפעות לוואי שליליות, אשר חלקן משפיע, מן הסתם, באופן שלילי על שלומם של הילדים. באופן כולל, אין ספק בכך שמדיניות שחוקקו חוקים לעניין חובת דיווח חייבות לתקן את המערכת שלהן כדי להקל על הסיוע הוולונטרי לילדים ולמשפחות – ליצור או לקיים נורמות של אכפתיות אשר ימנעו את הנזק מהילדים. מדינות הנעדרות מערכת הגנה על ילדים בסגנון הקיים בארצות-הברית, צריך שיפתחו מודלים אחרים. הדילמה המתעוררת מתייחסת לחלק קטן מהמקרים שבהם קיים סיכון רציני לנזק קבוע או חוזר ונשנה, ואשר לגביהם יש לנקוט פעולה נמרצת. לכל הפחות, קיימת האפשרות שרפורמה במדיניות, אשר תגביר את הדאגה לשלומם של הילדים באופן כללי אך בד בבד תקטין את ההתערבות הפולשנית והבלתי יעילה, תוביל לנסיבות שבהן תכיר החברה בהתעללות חמורה בילדים, אשר הייתה מגיעה לידיעת הרשויות במערכת של חובת דיווח וחקירה. בהקשר זה, למרות שהאמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד³³ דורשת במיוחד – ולדעתי, גם למרבה הצער – ממדינות החתומות עליה (מדינות אשר אשררו את האמנה או שמכירות בה כחוק בדרך אחרת) ליישם מערכת "לזיהוי, דיווח, העברה (ו) חקירה",³⁴

Catherine A. Faver, Sharon L. Crawford & Terri Combs-Orme, *Services for Child Maltreatment: Challenges for Research and Practice*, 21(2) CHILDREN & YOUTH SERVICES 89 (1999)
Sheila B. Kamerman & Alfred J. Kahn, *If CPS is Driving Child*; SERVICES 89 (1999)
Sheila B.; *Welfare – Where Do We Go from Here?*, 48(1) PUBLIC WELFARE 9 (1990)
Kamerman & Alfred J. Kahn, *Social Services for Children, Youth, and Families in the United States*, 12(1/2) CHILDREN & YOUTH SERVICES REV. 1 (1990)

31 ABCAN, לעיל ה"ש 11.

32 כ"א 31, 221 (נפתחה לחתימה ב-1989) (להלן: האמנה).

34 שם, בסי' 19(2) (ההדגשות אינן במקור).

העיקרון הבסיסי הוא שלילדים תהיה הזכות לביטחון אישי.³⁵ ואכן, האמנה מבטאת את החובה המפורשת של המדינות לפתח "נהלים יעילים ליצירת תוכניות חברתיות הנועדות לספק תמיכה הדרושה לילד ולמופקדים על הטיפול בו".³⁶ מכאן, שמתוך הקפדה על המעמד שהאמנה מבקשת להקנות לילדים באופן כללי, ובפרט ההקפדה על פרטיותם ועל פרטיות הוריהם, יש לבחון אם האסטרטגיות החלופיות הן פולשניות פחות מחובת הדיווח הטומנות בחובן פחות השפעות לוואי, ובאופן כללי, יעילות יותר בהבטחת ביטחונם של הילדים.

ABCAN³⁷ סבורה כי הזכות לביטחון אישי היא כה יסודית וכי התעללות בילדים היא כה מורכבת, עד שמאמץ מקיף לבנות קהילות, שבהן מבוגרים משגיחים על ילדים ומספקים עזרה זמינה ושאינה מדביקה סטיגמות למשפחותיהם, הוא בבחינת אחריות ציבורית. דומני כי דעה זו נתמכת גם על ידי האמנה, הדורשת במפורש מהמדינות שהן צד לה לנקוט (כל³⁸) "אמצעים תחיקתיים, מינהליים, חברתיים וחינוכיים מתאימים, על מנת להגן על הילד מפני אלימות גופנית או נפשית לסוגיהן, ומפני חבלה, פגיעה או שימוש לרעה, הזנחה או טיפול רשלני, ניצול או התעללות, ניצול, לרבות מיני, שעה שהוא נתון בטיפול הורים, אפוטרופוסים חוקיים או אדם אחר המופקד על הטיפול בו".³⁹

למרות שאין זה מתפקידו של מאמר זה להציע אסטרטגיה מרחיקת לכת עד כדי כך, אלא להציף את הבעיה, ותו לא, אציע, בכל זאת, מודל אחד הלקוח מתחום בריאות הנפש ובריאות הציבור. במודל זה, המגמה הייתה לנסות למזער את השליטה המסיבית באנשים עם מחלות נפש קשות, או עם מחלות מידבקות, ובמקום זאת לבנות מערכות ידידותיות של ניטור ובקרה, שבהן יש ליחיד זכות דיבור ושבהן ניתנת תשומת לב להענקת טיפול מנומס ומכובד.⁴⁰ בבסיסו, הרעיון מקביל ל-ABCAN⁴¹ בגישתה למניעה יסודית של התעללות בילדים: הממשלות חייבות לסייע בפיתוח הסביבה הקהילתית האמורה, מטבעה, לספק תמיכה משפחתית ולפקוח עיניים על ביטחונם של ילדים. עזרה – ובמידת הצורך גם ניטור ובקרה – חייבים להיות חלק ממסגרת קהילתית בסיסית. כך

Gary B. Melton, *Preserving the Dignity of Children Around the World: The UN Convention on the Rights of the Child*, 15(4) CHILD ABUSE & NEGLECT 343 (1991) 35

לעיל ה"ש 33, בס' 19(2) (ההדגשות הוספו). 36

לעיל ה"ש 11. 37

הערת מערכת: המילה "כל" אינה נמצאת בתרגום הרשמי לעברית. במקור נכתב "all" והמחבר אף הדגיש מילה זאת בטקסט המקורי של המאמר. 38

לעיל ה"ש 33, בס' 19(1) (ההדגשות הוספו). 39

DEBORAH L. DENNIS & JOHN MONAHAN, COERCION AND AGGRESSIVE COMMUNITY TREATMENT: A NEW FRONTIER IN MENTAL HEALTH LAW (1996). 40

לעיל ה"ש 11. 41

ניתן יהיה למזער חדירה לפרטיות ולשפר את איכות חיי היומיום של הילדים ושל המשפחות, יהיו צרכיהם ומידת פגיעותם אשר יהיו.

למרבה הצער, לארצות-הברית, כמו גם למדינות אחרות, יש עוד כבדת דרך ארוכה להגשמת חזון זה, שכן אנו חיים בעידן שבו חוסר האמון והניכור שכיחים במידה גוברת והולכת.⁴² אולם, קיימים סימנים של שינוי חיובי. במערכת למען הילד במיוחד, הסגנון משתנה. נעשו כמה מאמצים במימון נכבד של קרנות התומכות בפיתוח מערכות שכונתיות רחבות-בסיס לקדם את שלומם ואת ביטחונם של הילדים.⁴³

יתרה מכך, קיימים סדקים בשריונה של חובת הדיווח והחקירה, מדיניות "קדושה" וארוכת ימים. מדינות אחדות תיקנו את החוק כדי לספק כמה דרכי תגובה להפניה לשירות למען הילד, כך שמקרים מסוימים, אשר אין זה סביר שיצריכו פעולה משפטית דווקא, יעברו לנתיב "הערכה" במקום "חקירה". למרות שחוששני שלא יהיה ממש בהבחנה זו לעתים קרובות, והיא לא תשנה את מצב הדברים בפועל, לפחות היא מסמנת מגמה חדשה המנסה להתאים את המדיניות למצב הקיים בעבור משפחות מסוימות, ולא לקבוע את דרך הטיפול ולנקוט הליכים כאלה או אחרים כך סתם, ללא בדיקה מקצועית מתאימה, בהתבסס על הנחות כלליות.

42 ראו: FRANCIS FUKUYAMA, TRUST: THE SOCIAL VIRTUES AND THE CREATION OF
 SUSAN J. PHARR & ROBERT D. PUTNAM, DISAFFECTED ;PROSPERITY (1995)
 .DEMOCRACIES: WHAT'S TROUBLING THE TRILATERAL COUNTRIES? (2000)

43 ראו לדוגמה:
www.clemson.edu/public/ifnl/projects_grants/strong_communities/index.html