



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

פעולות ישראל ליישום האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אתי וייסבלאי

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ו' בטבת תשע"א

13 בדצמבר 2010

המסמך שלהלן נכתב לקראת דיון בוועדה לזכויות הילד בנושא "יישום האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד בישראל". **במסמך יוצגו המחויבויות של ישראל לפי האמנה, עקרונות האמנה והזכויות הנגזרות מהן והחובות שהוטלו על ישראל במסגרת הליך הדיווח על יישומה, ויפורטו פעולות ישראל למילוי מחויבויותיה, ובכלל זה פעילות הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה בראשות השופטת סביונה רוטלוי. יש להדגיש כי בישראל מאות חוקים שנוגעים לילדים ולזכויותיהם, ומערכת השירותים לילדים הפועלת על סמך חוקים אלו, תקנות והוראות אחרות רחבה מאוד. אין בכוונתנו לפרט במסמך זה את מגוון החוקים הנוגעים לילדים ולזכויותיהם, לבחון את מידת התאמתם לאמנה ולבדוק את יישומם בפועל.**

תמצית

• האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד התקבלה בשנת 1989 וישראל אישרה אותה בשנת 1991. האמנה היא מסמך שמבטא הסכמה רחבה בדבר זכויותיהם ומעמדם של ילדים. היא מתבססת על עקרונות מרכזיים – עקרון השוויון, עקרון טובת הילד, עקרון ההשתתפות, עקרון החיים, ההישרדות וההתפתחות ועקרון הכשרים המתפתחים – וגוזרת מהם זכויות רבות, ובהן זכויות אזרחיות וחירויות, זכויות הקשורות במשפחה, זכויות הקשורות בחינוך, פנאי ותרבות וזכויות הקשורות בילדים עם מוגבלויות, בריאות, רווחה והגנה על ילדים במצבי סיכון. על ההורים מוטלת האחריות הראשונית להבטחת התפתחותם של ילדים ולהגנה עליהם, ואילו על המדינה מוטלת החובה לסייע להורים במשימה זו במרב האמצעים העומדים לרשותה.

• בשנת 2003 קבעה ועדת האו"ם לזכויות הילד אילו אמצעים נדרשים ליישום האמנה: רפורמה בחקיקה, גיבוש אסטרטגיה לאומית לילדים המבוססת על האמנה, הערכת ההשפעה של חקיקה ומדיניות על זכויות הילד, הקמת גוף סטטוטורי העוסק בילדים ובזכויותיהם ומנגנונים לפיקוח ובקרה על יישום האמנה ולשיתוף פעולה בין גופים העוסקים בילדים, מיפוי התקציבים הממשלתיים המיועדים לילדים, שיתוף פעולה עם החברה האזרחית והפצת מידע על האמנה.

• המדינות החתומות על האמנה נדרשות להגיש לוועדת האו"ם לזכויות הילד דיווח תקופתי על יישומה. הדוח התקופתי האחרון של ישראל הוגש בשנת 2010. דוח קודם הוגש בשנת 2001, ובעקבותיו נערך דיון במליאת הוועדה. בהודעת הסיכום של הדיון היו הערות רבות כלפי ישראל במגוון תחומים: חקיקה, מנגנוני פיקוח ובקרה, שיתוף פעולה ותיאום בין-משרדי ובין-מגזרי, הקצאת תקציבים, אפליה, בריאות, חינוך וילדים הנתונים במצבי קונפליקט בישראל וברשות הפלסטינית. ישראל התבקשה להגיב על ההערות האלה בדוח התקופתי הבא שלה, שכאמור הוגש השנה. טרם נקבע מועד לדיון בדוח במליאת הוועדה.

• בדוח התקופתי האחרון של ישראל מובא מידע על פעילותה לקידום זכויות הילד בתחומי החקיקה, הפסיקה ועבודת משרדי ממשלה וגופים אחרים. בדוח מתוארת פעילות הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, ומפורטים שינויים בחקיקה שנעשו בעקבותיה, ובהם תיקונים בחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971, ובחוק לתיקון דיני ראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955. כמו כן הדוח מלמד על פעילויות להגדלת השוויון בין ילדים ממגזרים שונים, להפצת מידע על האמנה, להגנה על ילדים מפני פגיעה וניצול ולטיפול בילדים בסיכון. מהדוח עולה כי אין בישראל חוק כללי לזכויות הילד, לא גובשה בה אסטרטגיה לאומית המבוססת על האמנה ואין גוף ממשלתי מרכזי שאחראי לתחום זה, ובכלל זה בקרת יישום האמנה, הנגשת שירותים לילדים וקבלת



פניות מהם, איסוף מידע מקיף על ילדים וניתוחו, מיפוי התקציבים המיועדים לילדים והבטחת משאבים מתאימים לשירותים המיועדים להם.

• הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה בראשות השופטת סביונה רוטלוי מונתה בשנת 1997 והגישה את המלצותיה בשנת 2003 בשישה דוחות מקיפים: הקטין בהליך הפלילי, חינוך, השמה חוץ-ביתית, הילד ומשפחתו, ייצוג נפרד לילדים בהליכים משפטיים ודוח כללי. מבדיקת היישום של המלצות הוועדה עולה כי חלק מהמלצות הדוח בנושא הקטין בהליך הפלילי נקבעו בחקיקה, ומתנהל תהליך הדרגתי ליישום המלצות בנושא ייצוג נפרד לילדים בהליכים משפטיים והילד ומשפחתו. הגשת הצעת חוק מקיפה בנושא השמה חוץ-ביתית שהוכנה בעקבות המלצות הוועדה מתעכבת בהיעדר תקציב ליישומה. המלצות לעיגון זכויות הילד בחוק חולש מרכזי, לתיקון חוק זכויות התלמיד ולעיגון הזכות לשוויון בחינוך בחוק אינן מקודמות.

• לפי מסמך של המועצה הלאומית לשלום הילד מדצמבר 2010 יש ליקויים גדולים ביישום האמנה בתחומי הבטחת תנאי מחיה הולמים לילדים, המאבק באי-שוויון ובאפליה של ילדים השייכים לקבוצות אוכלוסייה שונות, הגנה על ילדים מפני ניצול והתעללות, זכויות ילדים בעלי מוגבלויות וזכויות קטין בהליך הפלילי.

1. רקע – זכויות הילד בישראל

בעולם העתיק נחשבו הילדים כעין רכוש של ההורים, נתונים לחלוטין תחת מרות הוריהם, והם בלבד היו בעלי הסמכות לקבוע את גבולות זכויותיהם וחובותיהם של הילדים. בקיעים בתפיסה זו החלו להתגלות כבר במאה ה-18 וה-19, עם חקיקתם של חוקי מגן בעניין עבודת ילדים ובני נוער. ואולם, רק במאה ה-20 החל העולם המערבי להכיר בילד כישות נפרדת, שיש לה צרכים מיוחדים ומאפיינים שונים מאלו של האדם המבוגר. לתפיסה חדשה זו היו השלכות רחבות, החל בפיתוחה של תעשייה שלמה שנועדה לענות על צרכיהם של ילדים בתחומים כגון ביגוד, ספרות, תיאטרון וטלוויזיה, וכלה בקביעת חוקים ונורמות משפטיות שנועדו להגן על זכויותיו של הילד, לספק את צרכיו ולאפשר לו לפתח את אישיותו.¹

במדינת ישראל חיו בסוף שנת 2009 כ-2,469,000 ילדים – כשליש מאוכלוסיית המדינה. חלקם היחסי של הילדים באוכלוסיית ישראל גדול בהשוואה למדינות המפותחות, אך הוא נתון במגמת ירידה מתמדת בעשורים האחרונים.²

בשנים הראשונות שלאחר קום המדינה נחקקו בישראל חוקים רבים שנועדו להגן על ילדים וזכויותיהם, ובהם חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, חוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953, חוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955, חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, וחוק הנוער (שפיטה), ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971. חוקים אלו היו מהמתקדמים והנאורים מסוגם בעולם. עם זאת, על אף תיקונים רבים שנעשו בחוקים אלו עם השנים, הם אינם מותאמים די הצורך למציאות העכשווית ולתפיסות עדכניות של זכויות הילד, הבאות לידי ביטוי בין השאר באמנה בדבר זכויות הילד. גם חוקים חשובים שנחקקו בעשורים האחרונים, ובהם הוספת פרק הפגיעה בקטינים ובחסרי ישע לחוק העונשין, התשל"ז-1977, בשנת 1989, לא הביאו לשינוי מהותי במצב זה.

¹ להרחבה ולמקורות ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [זכויותיו וחובותיו של התלמיד: סקירה משווה](#), כתיבה: ירון אונגר, 26 ביולי 2010.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "אוכלוסיית ישראל 1990-2009: תכונות דמוגרפיות", אוקטובר 2010.



לצד הביטוי החלקי של זכויות הילד בחקיקה, מחסור במשאבים, אכיפה לקויה וזמינות לא מספקת של שירותים מונעים לעתים קרובות את מימוש הזכויות. מאמר של ד"ר יצחק קדמן משנת 2002 מצביע על דחיית יישומם של חוקים הנוגעים לילדים באמצעות חוק ההסדרים, על נסיגת מוסדות המדינה ממילוי חלקם במחויבות למימוש זכויות הילד והטלת עומס רב יותר על השותפים האחרים לאחריות למימוש זכויות אלו, ובהם ההורים וארגוני החברה האזרחית, ועל פערים הולכים ומעמיקים בין ילדים ממגזרים וממעמדות חברתיים שונים בתחום הרווחה, העוני, החינוך והבריאות.³

2. עקרונות האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד והאמצעים הנדרשים ליישומה

האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד,⁴ שהתקבלה בשנת 1989, היא מסמך מקיף שבו מכלול רחב של זכויות. היא מציגה תפיסה חדשה של הילד כישות אוטונומית הנושאת זכויות מהותיות, ולא רק אובייקט הראוי להגנה. אמנה זו היא האמנה שחתמו עליה המספר הגדול ביותר של מדינות, והיא מבטאת הסכמה רחבה של כל מדינות העולם על כללים שנועדו להכיר בזכויות הילד ולהבטיח את קיומן ולתת בידי המדינות החברות בה כלים לשיפור מצבם של הילדים בתחומן.

מדינת ישראל הצטרפה לאמנה בשנת 1991, ללא כל הסתייגות, והיתה אחת המדינות הראשונות שאשררו אותה. אף שישראל אשררה את האמנה והיא נזכרת במגוון חוקים, מעמדה של האמנה לא הוסדר בחוק והיא אינה חלק ממערכת המשפט הפנימית של מדינת ישראל. לאמנה שני פרוטוקולים אופציונליים העוסקים במעורבות של ילדים בסכסוכים מזוינים ובסחר בילדים, זנות בקרב ילדים ופורנוגרפיה בילדים. ישראל אשררה את שני הפרוטוקולים בשנים 2005 ו-2008.⁵

2.1 עקרונות האמנה והזכויות הנכללות בה

האמנה קובעת ארבעה עקרונות-על שעל בסיסם ניתנות כל הזכויות הקבועות בה: עקרון השוויון, עקרון טובת הילד, עקרון החיים, ההישרדות וההתפתחות ועקרון ההשתתפות.

עקרון השוויון, המוגדר בסעיף 2 לאמנה, מגן על ילדים מפני אפליה לסוגיה. עיקרון זה מחייב את המדינות לנקוט פעולות אקטיביות למיגורם של כל סוגי האפליה ולתיקון מבנים חברתיים וכלכליים שהאפליה מושרשת בהם.

עקרון טובת הילד, המעוגן בסעיף 3 לאמנה, קובע כי טובת הילד תהיה שיקול ראשון במעלה בכל הפעולות הנוגעות לילדים. על-פי עיקרון זה חובה לבחון את טובת הילדים באופן אקטיבי קודם לבחינת אינטרסים וזכויות של אחרים שעשויים להתחרות בעיקרון זה. עקרון טובת הילד נחשב במידה רבה לעיקרון העומד בסתירה לעקרון זכויות הילד בכלל ולהכרה בזכותם של ילדים להשתתפות ולאוטונומיה אישית בפרט. על כן יש הסכמה שבמקרים שבהם הכרעה על-פי זכויות הילד תביא לידי פגיעה ממשית בו, יש להעדיף את טובתו.

עקרון החיים, ההישרדות וההתפתחות, המעוגן בסעיף 6 לאמנה, מאגד שלוש זכויות מרכזיות: הזכות לחיים, הזכות להישרדות והזכות להתפתחות. מההיבטים האופרטיביים של הזכויות האלה: איסור נטילת חיים של ילדים ואיסור נקיטת אלימות כלפי ילדים, איסור הטלת עונש מוות על ילדים וחובה

³ ד"ר יצחק קדמן, "זכויות הילד בישראל – הלכה ומעשה", **ביטחון סוציאלי**, גיליון 63, 2002.

⁴ בהכנת המסמך השתמשתי בנוסח הרשמי של [האמנה בדבר זכויות הילד](#) המופיע באתר היחידה להסכמים בין-לאומיים של משרד המשפטים.

⁵ ראו נוסח הפרוטוקולים באתר [היחידה להסכמים בין-לאומיים](#) של משרד המשפטים.



לנקוט צעדים שמטרתם לצמצם את הגורמים המביאים בעקיפין לתמותת ילדים, כגון עידוד הבריאות והבטחת תנאי חיים מינימליים. הזכות להתפתחות היא זכות הוליסטית שבה כמה תחומי התפתחות – פיזית, נפשית, רוחנית, מוסרית וחברתית. חובת המדינות להבטיח התפתחות מיטבית של הילדים בכל התחומים. על ההורים מוטלת האחריות הראשונית להבטיח את התפתחותם של ילדיהם, ואילו על המדינה מוטלת החובה לסייע להורים במשימתם זו. למדינה יש חובות מוגברות בכל הנוגע להבטחת הזכויות החברתיות, התרבותיות והכלכליות של ילדים הנחוצות להתפתחותם "עד מרב המידה הניתנת על-פי המשאבים שברשותם". יש לעגן זכויות כלכליות וחברתיות של ילדים בחקיקה, לתת עדיפות לתקצוב ענייני ילדים בתקציב המדינה ולהביא בחשבון את זכויות הילד בתקציב המדינה.

עקרון השתתפות, המעוגן בסעיף 12 לאמנה, קובע כי המדינות החברות יבטיחו לילד המסוגל לחוות דעה משלו את הזכות להביע את דעתו בחופשיות בכל עניין הנוגע לו, וכי למטרה זו תינתן לילד הזדמנות להישמע בכל הליך שיפוטי או מינהלי הנוגע לו במישרין או בעקיפין.

על עקרונות אלו נוסף עיקרון בדבר מימושן של הזכויות המנויות באמנה – **עקרון הכשרים המתפתחים** – המציב את המסגרת להכרה בחירויות של ילדים בלי לחשוף אותם בטרם עת לאחריות יתרה או לפעולות שאינן הולמות את יכולותיהם.⁶

הזכויות הנכללות באמנה מאוגדות בחמישה אשכולות עיקריים:

זכויות אזרחיות וחירויות, ובהן חופש הביטוי, ההתאגדות, המחשבה והדת, גישה למידע והגנה מפני מידע מזיק, רישום בעת הלידה והגנה על הפרטיות.

זכויות הקשורות במשפחה ובילדים השוהים במסגרות חלופיות.

זכויות הקשורות בילדים עם מוגבלויות, **בבריאות וברוחה**, ובהן הזכות לשירותי בריאות ורווחה ומניעת עוני.

זכויות הקשורות בחינוך, **בפנאי ובתרבות**, ובהן הזכות לחינוך, למשחק, לחינוך בנושא זכויות אדם ולתרבות.

זכותם של ילדם להגנה מיוחדת, ובכללה זכויות ילדים פליטים וילדים ללא מלווה, הזכות להגנה מפני אלימות, ניצול והתעללות והגנה על ילדים במצבי קונפליקט מזוין, על ילדים עוברי חוק ועל ילדים חסרי בית.

2.2. האמצעים הנדרשים לצורך יישום האמנה⁷

סעיף 4 לאמנה קובע כי "המדינות החברות ינקטו צעדים נאותים, תחיקתיים, מינהליים או אחרים, למימוש הזכויות המוכרות באמנה זו." כדי להבהיר מהם האמצעים הנדרשים לצורך יישום אפקטיבי של האמנה פרסמה ועדת האו"ם לזכויות הילד בשנת 2003 את הערה כללית מס' 5 בנושא אמצעים כלליים ליישום האמנה (General Measures of Implementation). בהערה ציינה הוועדה מגוון אמצעים הנדרשים לצורך יישום אפקטיבי של האמנה:

⁶ תמר מורג, "עשרים שנה אחרי: תפיסת זכויות הילד על פי-האמנה בדבר זכויות הילד", בתוך: **זכויות הילד והמשפט הישראלי**, עורכת: תמר מורג, הוצאת רמות – אוניברסיטת תל אביב, 2010.

⁷ United Nation Committee on the Rights of the Child, [General Comment no. 5 \(2003\)](#), 27 November 2003. Unicef, "The CRC General Measures of Implementation", מנהלת סינגור ושותפויות בין-מגזריות, יוניסף ישראל, 28 בנובמבר 2010.



הנהגת רפורמה בחקיקה, ובמסגרתה עריכת בדיקה מקיפה של החקיקה והתקינה במגוון התחומים הנוגעים לילדים כדי להבטיח שהן תואמות את האמנה. מומלץ לעגן את האמנה בחוק של המדינה ולקבל חוק ילדים נפרד שיבליט וידגיש את עקרונות האמנה.

מינוי גורם סטטוטורי העוסק בילדים ובזכויותיהם – גוף המחזיק מידע נגיש לילדים בנושא זכויותיהם ומאפשר להם ולנציגיהם להתלונן על פגיעה בזכויות האלה.

הסדרת מנגנונים לשיתוף פעולה בין גורמים ברמות שונות של הממשל, וכן גורמים חוץ-ממשלתיים, כדי לממש את זכויות הילדים.

גיבוש אסטרטגיה לאומית לילדים המבוססת על האמנה. כדי שאסטרטגיה כזאת תהיה אפקטיבית יש להביא בחשבון את מצבם של כל הילדים ואת כל הזכויות הנכללות באמנה ולגבש את האסטרטגיה בתהליך של התייעצות עם ילדים ובני נוער ועם מי שחיים ועובדים עמם, בין השאר. יש להקדיש תשומת לב מיוחדת לאיתור ילדים השייכים לקבוצות שוליים ולתת להם עדיפות. יש לתקצב את האסטרטגיה במסגרת התקציב הלאומי.

הערכת ההשפעה של חקיקה ומדיניות על זכויות הילד ופיקוח על יישום המדיניות ברוח האמנה, הן על-ידי הגופים הממשלתיים הרלוונטיים והן על-ידי גופים עצמאיים.

איסוף וניתוח של מידע על ילדים וקביעת מדדים ברורים למצבם כדי לאתר קבוצות הסובלות מאפליה ומפגיעה בזכויותיהן ולטפל בהן.

מיפוי התקציבים הממשלתיים המיועדים לילדים במישרין או בעקיפין בכלל התקציב ופרסומם.

הפצת מידע על האמנה בעבור ילדים, הורים ואנשי מקצוע העובדים עם ילדים, ובכללו מידע על הגופים במדינה שתפקידם ליישם אותה ואופן הפנייה אליהם. חשוב לכלול בתוכניות הלימודים חינוך בנושא האמנה בפרט וזכויות האדם בכלל. על הדיווחים לוועדת האו"ם להיות זמינים לציבור ופתוחים לדיון ציבורי. יש לתת הכשרה מתמשכת לאנשי מקצוע העובדים עם ילדים בנושא האמנה, משמעותה בנוגע ליחס לילדים ואופן יישומה.

שיתוף פעולה עם החברה האזרחית, למשל עם ארגוני זכויות אדם, ארגוני נוער, קבוצות המייצגות הורים ומשפחות, ארגוני דת ומכוני מחקר אקדמיים, לצורך יישום האמנה, ובתוך כך שמירה על עצמאותם.

חתימה על הפרוטוקולים האופציונליים של האמנה ועל אמנות בין-לאומיות אחרות בנושא זכויות אדם.

השתתפות במאמצי סיוע בין-לאומיים המכוונים לילדים.

3. תהליך הדיווח במסגרת האמנה

לפי סעיף 44 לאמנה על המדינות החברות בה להגיש לוועדה דוחות על האמצעים שנקטו כדי לתת תוקף לזכויות המוכרות באמנה ועל ההתקדמות שהושגה במימושו. הדוח הראשון יוגש בתוך שנתיים ממועד כניסת האמנה לתוקף במדינה ואחר כך יוגש דוח אחת לחמש שנים. הדוחות המוגשים לוועדה נבחנים



בקפידה, נדונים במליאת הוועדה ולאחר מכן הוועדה מפרסמת הערות מסכמות עליהם. בדוח הבא של אותה מדינה עליה להגיב על אותן הערות.⁸

ישראל היתה אמורה להגיש את הדוח הראשון שלה לוועדה בשנת 1993, אולם הדוח הראשון הוגש בפברואר 2001. במסמך זה 381 עמודים, והוא מתאר את פעולות ישראל ליישום האמנה, ובכלל זה אמצעים כלליים ליישומה, הגדרת ילד לפי חוקים שונים, יישום העקרונות הכלליים שנקבעו באמנה והזכויות המעוגנות בה.⁹ באוקטובר 2002 נערך דיון במליאת הוועדה, ואחריו פורסמו הערות סיכום של הוועדה. בהערות נמנו כמה נושאים שעל ישראל לעסוק בהם בדוח הבא שלה:¹⁰

חקיקה – הוועדה ראתה בחיוב את כניסתם לתוקף של חוקים חדשים המגינים על זכויות הילדים בתחומים שונים ואת קיומן של ועדות ושדולות פרלמנטריות העוסקות בנושא זה, אך קראה לחוקק חוקים נוספים ולהקצות תקציבים ואמצעים אחרים ליישום החוקים הקיימים. כמו כן עודדה הוועדה חקיקה של חוק זכויות הילד מקיף שבו יעוגנו העקרונות והזכויות שנקבעו באמנה.

שיתוף פעולה ותיאום – הוועדה הביעה דאגה מכך שטרם הוקם מנגנון בין-משרדי ובין-מגזרי לתיאום היישום של האמנה, וסברה כי הדבר מקשה על גיבוש מדיניות מקיפה ואחידה בנוגע לזכויות הילד. הוועדה המליצה להקים מנגנון כזה ולנסח וליישם תוכנית פעולה לאומית לילדים.

איסוף מידע ונתונים – הוועדה המליצה לאסוף מידע ונתונים על כל תושבי המדינה שהם מתחת לגיל 18, ובעיקר על מי ששייכים לקבוצות החלשות ביותר, ולהשתמש במידע זה כדי לגבש מדיניות ליישום האמנה ולהעריך את התקדמותה.

מנגנוני פיקוח ובקרה – הוועדה הביעה דאגה מכך שאין גורם עצמאי בעל סמכות לפקח ולהעריך דרך קבע את יישום האמנה. היא המליצה לשפר את התיאום בין הגורמים המטפלים בפניות ציבור כדי להבטיח שהם פועלים באופן אפקטיבי ליישום האמנה ולשקול הקמת גורם עצמאי לאומי לזכויות אדם שתפקידו לפקח ולהעריך את ההתקדמות ביישום האמנה ברמה הלאומית והמקומית. יש להקצות לגורם זה משאבים מתאימים ולהבטיח שהוא שיהיה נגיש לילדים ושתהיה לו סמכות לקבל ולחקור תלונות על הפרת זכויות ילדים ולטפל בהן ביעילות.

הקצאת תקציבים – הוועדה המליצה לקבוע כי ילדים השייכים לקבוצות החלשות ביותר הם בראש סדר העדיפויות בהקצאת תקציבים ולקיים הערכה שיטתית של ההשפעה של חלוקת עוגת התקציב על יישום האמנה.

שיתוף פעולה עם החברה האזרחית – הוועדה המליצה להכיר בחשיבותם של גורמים בחברה האזרחית לצורך יישום האמנה והמליצה כי המדינה תחזק את שיתוף הפעולה של עם גופים חוץ-ממשלתיים ובין-לאומיים.

הפצת האמנה – הוועדה המליצה להרחיב את תוכניתה להפיץ מידע על האמנה לילדים, להורים, לחברה האזרחית ולכל המגזרים והרמות של הממשל, ולנקוט פעולות כדי להגיע לקבוצות החלשות ביותר. כמו

⁸ United Nation Committee on the Rights of the Child, [Overview of the Reporting Procedures](#), 24 October 1994; Jyothi Kanics, Advocacy & Policy Specialist, "CRC Monitoring & Reporting Process", ויזרמן, מנהלת סינגור ושותפויות בין-מגזריות, יוניסף ישראל, 28 בנובמבר 2010.

⁹ משרד המשפטים ומשרד החוץ, "דוח ישראל על יישום האמנה בדבר זכויות הילד", הוגש לוועדת האו"ם לזכויות הילד, פברואר 2001.

¹⁰ United Nation Committee on the Rights of the Child, [Consideration of Reports Submitted by States Parties under article 44 of the convention – Concluding observations: Israel](#), 9 October 2002.



כן הוועדה מעודדת פיתוח תוכניות הכשרה שיטתיות ומתמשכות בנושא זכויות אדם, ובהן זכויות הילד, בעבור כל הגורמים המקצועיים העובדים עם ילדים ולמענם.

אפליה – הוועדה הביעה דאגה מכך שאפליה המנוגדת לאמנה ממשיכה להתקיים בישראל, ושהחקיקה אינה מבטיחה חוסר אפליה. היא ממליצה לנקוט אמצעים מתאימים כדי לוודא שכל הילדים זכאים לזכויות הנכללות באמנה ללא אפליה.

טובת הילד – הוועדה הביעה דאגה מכך שעקרון טובת הילד איננו נכלל בכל דבר חקיקה הנוגע לילדים ואיננו נשקל בפועל בכל המקרים.

השתתפות ילדים – הוועדה קיבלה בברכה את מאמצי של מדינת ישראל לקדם את שמיעת השקפותיו של הילד במסגרות שונות. היא קראה להמשיך ולהרחיב מאמצים אלו ולפתח הכשרה מיוחדת בנושא זה להורים, למורים, לעובדים סוציאליים ולגורמי שלטון מקומי כדי לעזור לילדים לבטא את השקפותיהם ולהתחשב בהן בעת קביעת מדיניות ויישומה.

מניעת התעללות בילדים – הוועדה קראה לגבש אסטרטגיה לאומית מקיפה למניעת אלימות והתעללות בילדים במשפחה, בבתי-ספר ובמסגרות אחרות המטפלות בילדים. בכלל זה יילמד היקף התופעה, ייערכו מסעות פרסום להגברת החינוך והמודעות לתופעה, יחוזקו המנגנונים לקבלת תלונות ולהתערבות במקרים של אלימות, יוקצו משאבים מספקים לטיפול בקורבנות אלימות ולשיקוםם ויוכשרו אנשי מקצוע, ובהם מורים, שוטרים, עובדים סוציאליים ואנשי מקצועות הבריאות, לאיתור מקרים של התעללות ולדיווח עליהם. כמו כן המליצה הוועדה לחזק את מערך משפחות האומנה, בין השאר על-ידי הגדלת מספרן של משפחות האומנה והקצאת משאבים מספקים לנושא.

בריאות – יש להקצות משאבים רבים יותר כדי להבטיח שכל האזרחים יוכלו להיעזר בשירותי הבריאות הקיימים בלי אפליה.

אמצעי מחיה הולמים – יש לגבש וליישם אסטרטגיה מקיפה להכחדת העוני ולהקצות לכך כוח אדם ותקציבים מתאימים.

חינוך – יש לחזק את החינוך במגזר הערבי באמצעות הקצאת תקציבים הולמים. הוועדה הביעה דאגה מכך שנושאים כגון זכויות האדם וסובלנות לכל המינים והדתות אינם חלק מתוכנית הלימודים במערכת החינוך כולה.

יש לחתום על הפרוטוקול האופציונליים של האמנה ועל אמנות בין-לאומיות אחרות בנושא זכויות אדם. חלק מהמלצות הוועדה נגעו לילדים במצב הלחימה שישראל היתה נתונה בו בעת הדיון בדוח ולילדים תושבי הרשות הפלסטינית. הוועדה קראה לשנות את הגדרת הילד בחוק הצבאי כדי שילדים תושבי הרשות מגיל 16 עד 18 לא יישפטו כמבוגרים. היא הביעה דאגה מהרג של ילדים בקונפליקט הצבאי בידי כל הצדדים, מדיווחים על התייחסות לא הומנית או משפילה כלפי ילדים על-ידי גורמי צבא ומשטרה בעת מעצר וחקירה, משהות של ילדים יחד עם בוגרים במעצר, מאי-הבטחת ייצוג משפטי הולם ומפגשים עם המשפחות לילדים השוהים במעצר, מהפגיעה ברווחת הילדים תושבי הרשות הפלסטינית ובחינוכם בשל פעילות צה"ל ומחוסר הזמינות של שירותי בריאות בסיסיים לילדים אלו. הוועדה המליצה כי בדיווח הבא של ישראל היא תגיב על הערות אלו.

בסיום הדוח הזמינה הוועדה את ישראל להגיש את הדוח הבא שלה עד 1 בנובמבר 2008.



3.1. יישום האמנה לפי הדיווח התקופתי של ישראל מ-2010¹¹

הדוח התקופתי השני של ישראל לוועדת האו"ם לזכויות הוגש ביוני 2010. הדוח נכתב על-ידי עו"ד דניאל לויתן ועו"ד הילה טנא-גלעד מן היחידה להסכמים בין-לאומיים של משרד המשפטים, ומפורטות בו פעולותיה של ישראל לקידום זכויות הילד הנזכרות באמנה ממועד הגשת הדוח הראשון עד שנת 2010, ובכללן חקיקה, פסיקה ועבודת משרדי ממשלה וגופים אחרים. הדוח פורסם, בשפה האנגלית בלבד, באתר משרד המשפטים. יצוין כי פרסום הדוח לציבור נכלל באמצעים ליישום האמנה. לדברי עו"ד הילה טנא-גלעד, בכוונת משרד החינוך לתרגם את הדוח לעברית.¹² טרם נקבע מועד לדיון בדוח של ישראל במליאת הוועדה, והשלב המוקדמים לדיון טרם נעשו. מכיוון שהעומס המוטל על הוועדה רב ומדינות רבות ממתנות לדיון בדוחות שהגישו, ייתכן שהדוח של ישראל יידון בעוד יותר משנה.¹³ ראוי לציין כי לפי אתר הוועדה 32 מדינות שהגישו דוחות ממתנות לדיון ומועדו טרם נקבע.¹⁴

להלן ייבדק יישום האמנה לפי הדיווח התקופתי האחרון של ישראל, ובעיקר הפעלת האמצעים הנדרשים ליישום אפקטיבי של האמנה לפי הערה כללית מס' 5 של הוועדה והטיפול בבעיות שהועלו בהערות של הוועדה בדיונה בדוח הראשון של ישראל בשנת 2002.

האמצעים הנדרשים ליישום אפקטיבי של האמנה

ועדת האו"ם לזכויות ילדים קבעה מגוון של אמצעים הנדרשים ליישום אפקטיבי של האמנה, ובהם רפורמה בחקיקה, גיבוש אסטרטגיה לאומית לילדים המבוססת על האמנה, הקמת גורם סטטוטורי שיטפל בזכויות ילדים, איסוף מידע מהימן ומקיף בנושא ילדים ובני נוער, הפעלת מנגנוני שיתוף פעולה, תיאום בין גורמים העוסקים בילדים ובני נוער והפצת מידע על זכויות ילדים ובני נוער (להרחבה ראו סעיף 2.1 לעיל).

מבחינת דיווחיה של ישראל על האמצעים ליישום אפקטיבי של האמנה הנהוגים בישראל עולה כי חלק מן האמצעים הנדרשים מופעלים בישראל וחלקם אינם מופעלים. להלן האמצעים המופיעים בדוח של ישראל על יישום האמנה:

חתימה על הפרוטוקולים האופציונליים של האמנה – ישראל אשררה את הפרוטוקול העוסק במעורבות של ילדים בסכסוכים מזוינים בשנת 2005, ואת הפרוטוקול בדבר סחר בילדים, זנות בקרב ילדים ופורנוגרפיה בילדים – בשנת 2008.

רפורמה בחקיקה – בשנים 1997-2003 בחנה הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה בראשות השופטת סביונה רוטלוי את הדין הישראלי לאור האמנה. הוועדה הגישה את המלצותיה בשנת 2003 בשישה דוחות מקיפים. יישום ההמלצות הדרגתי וחלקי (להרחבה ראו סעיף 4.1 להלן).

¹¹ State of Israel, Ministry of Justice and Ministry of Foreign Affairs, [Second Periodic Report Concerning the Implementation of the Convention on the Rights of the Child](#), 2010.

¹² עו"ד הילה טנא-גלעד, ראש המחלקה לזכויות אדם וליחסים עם ארגונים בין-לאומיים, היחידה להסכמים בין-לאומיים ותביעות בין-לאומיות במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 13 בדצמבר 2010.

¹³ הנ"ל, שיחת טלפון, 24 בנובמבר 2010.

¹⁴ Office of the United Nations Commissioner for Human Rights, [Committee on the Rights of the Child – Sessions](#), last visit: December 2nd, 2010.



הערכת ההשפעה של חקיקה ומדיניות על זכויות הילד – בשנת 2002 נחקק החוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד, התשס"ב-2002,¹⁵ המחייב לכלול בדברי ההסבר של הצעת חוק לקריאה ראשונה שנראה שכרוכה בה במישרין או בעקיפין השפעה על זכויותיהם של ילדים פגיעה או שיפור אפשריים בזכויותיהם של ילדים, ובכלל זה תנאי חייהם והשירותים המוקנים להם. נציין כי יישום החוק בינתיים חלקי בלבד.¹⁶

הפצת מידע על האמנה – חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, מחייב להביא את הוראות החוק לידיעת תלמידים והוריהם בראשית כל שנת לימודים. היחידה לזכויות התלמיד במשרד החינוך מכינה חומר לימודי ותוכניות לימוד בנושא זכויות הילד והתלמיד המיועדות לתלמידים ולעובדי הוראה ומקיימת פעילויות בנושא זכויות התלמיד.¹⁷ כמו כן האמנה נכללת בהכשרתם של חוקרי נוער במשטרת ישראל.

מנגנונים לבקרה על יישום האמנה – בישראל טרם הוקם מנגנון לבקרה של יישום האמנה בדבר זכויות הילד. הוועדה לזכויות הילד של הכנסת, שהוקמה ביולי 1999, דנה בנושאים הקשורים בזכויות הילד וברוחתו ופועלת לקידום הצעות חוק העוסקות בנושא זה. הוועדה איננה ועדה סטטוטורית, והכנסת נדרשת להקים אותה מחדש אחרי כל בחירות. משרד מבקר המדינה עוסק גם הוא בנושאים הקשורים בזכויות הילד ומשתמש באמנה בדבר זכויות הילד בדוחות שהוא מפרסם. לפי תיקון לפקודת העיריות משנת 2000 חובה להקים בכל עירייה ועדה לקידום מעמד הילד שתפקידה ליזום ולתכנן פעילות לקידום מעמד הילדים ובני-הנוער, להגן עליהם ולהבטיח את זכויותיהם ברמת הרשות המקומית.

גורם ממשלתי העוסק בילדים ובזכויותיהם ומשמש כתובת לתלונות בנושא – מבקר המדינה משמש גם נציב תלונות ציבור, ומטפל בין השאר בתלונות של ילדים ומשפחותיהם על פגיעה בזכויותיהם. אין בישראל גורם ממשלתי המטפל בזכויות ילדים בלבד.

שיתוף פעולה עם ארגוני החברה האזרחית – גורמים ציבוריים רבים, ובהם האיגודים המקצועיים, פועלים ליישום האמנה. נציין כי אין בדוח מידע על אופן שיתוף הפעולה עם הארגונים האלה.

בפרק העוסק באמצעים כלליים ליישום האמנה חסר מידע על קיומה של אסטרטגיה לאומית לילדים המבוססת על האמנה ועל פעילותם של מנגנונים לשיתוף פעולה בין גורמים ובין רמות שונות של הממשל בנושא ילדים. כמו כן הדוח אינו עוסק באיסוף וניתוח של מידע מקיף ומהימן על ילדים ובתקציבים הממשלתיים המיועדים לילדים.

תגובת ישראל על הערות הסיכום של הוועדה

בסיכום הדיון של הוועדה לזכויות הילד של האו"ם בדוח הראשון של ישראל באוקטובר 2002 פרסמה הוועדה הערות סיכום הקוראות לישראל לטפל במגוון נושאים: חקיקת חוק זכויות הילד מקיף שיכלול את העקרונות והזכויות שהוגדרו באמנה, הקמת מנגנון לשיתוף פעולה ותיאום בין-משרדי ובין-מגזרי ואימוץ תוכנית פעולה לאומית לילדים, איסוף מידע ונתונים בנושא ילדים, הקמת גורם לאומי עצמאי לזכויות אדם, גיבוש אסטרטגיה לאומית מקיפה למניעת התעללות בילדים, חיזוק החינוך במגזר הערבי, הכללת נושא זכויות האדם והסובלנות לכל המינים והדתות בתוכנית הלימודים בכל מערכת החינוך והקצאת משאבים מתאימים לצורך הכחדת העוני (להרחבה ראו סעיף 3 לעיל). ישראל נקראה להגיב על הערות אלו בדוח הבא שלה.

¹⁵ החוק מקורו בהצעת חוק פרטית של חברי הוועדה לקידום מעמד הילד בכנסת ה-15.

¹⁶ השופטת סביונה רוטלוי, "אחריות המדינה בקידום זכויות ילדים", בתוך: **זכויות הילד והמשפט הישראלי**, עורכת: תמר מורג, הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב, 2010.

¹⁷ טובה בן-ארי, הממונה על זכויות התלמיד במשרד החינוך, דוא"ל, 9 בדצמבר 2010.



להלן תגובת ישראל על הערות אלו :

השתתפות ילדים – בדוח נזכרים שינויי חקיקה שנעשו בשנים האחרונות ונועדו לאפשר את שמיעת השקפותיהם של ילדים בנושאים הנוגעים להם: תיקון משנת 2008 לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 (להלן: חוק הנוער), הקובע כי בני נוער רשאים לבטא את השקפותיהם לפני קבלת החלטה בעניינם בבית-משפט לנוער, ועמדתם תיכלל בשיקולים העומדים בפני בית-המשפט בעת קבלת ההחלטה, בהתחשב בגילו ובמידת בגרותו של הילד; החובה לשמוע את עמדתו של ילד מתחת לגיל 14 לקראת החלטה על מתן עדותו בבית-משפט לפי חוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשס"ו-1955; סעיף 27 לחוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953, המקנה לנער זכות להביע את עמדתו בעת מתן היתר להעבדת נער, וקובע שיינתן לדעתו משקל ראוי בהתחשב בגילו ובמידת בגרותו. נציין כי בחקיקה הישראלית אין הסדרה כללית ושיטתית של השתתפות ילדים בהחלטות הנוגעות להם.

הפצת מידע על האמנה – משרד החינוך מפיץ מידע על זכויות תלמידים לפי חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, שהוזכר לעיל. היחידה לזכויות התלמיד במשרד החינוך ממונה על פיתוח חומרי למידה בנושא, על הכשרת מורים ועל הפצת מידע. נוסח האמנה בעברית, באנגלית ובערבית מופיע באתר משרד המשפטים, ובאתר משרד החינוך בעברית ובאנגלית בלבד. נציין כי אין חובה ללמד על זכויות האדם, הילד והתלמיד בכל בתי-הספר. כמו כן הופסקה חלוקה האיגרת של משרד החינוך בנושא זכויות הילד ואחריותו שחולקה לתלמידים עד שנת 2005.

טובת הילד – עקרון טובת הילד עוגן בחוק הנוער ובחוק לתיקון דיני ראיות (הגנת ילדים) בתיקון משנת 2008 בהקשר של חקירת ילדים ובני נוער חשודים, עדים או נפגעי עבירה וייצוג משפטי של קטין במסגרת ההליך הפלילי המיוחד לבני נוער. נציין כי בחקיקה הישראלית אין הסדרה כללית ושיטתית של עקרון טובת הילד והוא איננו מופיע בחוקים חשובים הנוגעים לילדים ולבני נוער.

הקטין בהליך הפלילי – בתיקון לחוק הנוער משנת 2008 נכללו הוראות מקיפות בנושא הפרדה בין עצורים קטינים לבגירים, חלופות מעצר לקטינים והגבלות על משך המעצר של קטין. כמו כן נכללה בתיקון החובה שקטין יהיה מיוצג בבית-המשפט.

ילדים בעלי צרכים מיוחדים – מחברי הדוח מציינים את הוספת פרק השילוב לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, בשנת 2002, שהסדירה את שילובם של ילדים בעל צרכים מיוחדים בכיתות רגילות ואת פעילותה של הוועדה הציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל בראשות השופטת דליה דורנר בנושא זה. כמו כן נקבעה חובת הסעה של ילדים ופעוטות בעלי צרכים מיוחדים למוסדות חינוך מתאימים, הורחבה זכאותם של ילדים בעלי מוגבלויות לתשלומי ביטוח לאומי ולשירותים אחרים והוספו ימי מחלת ילד להורה לילד בעל צרכים מיוחדים.

העדר אפליה – מחברי הדוח מציינים כי הפערים בין המגזר הערבי למגזר היהודי בתחומים הקשורים לזכויות הילד, ובהם בריאות, רווחה וחינוך, הצטמצמו, אך עדיין יש פערים, והממשלה מקצה משאבים לאוכלוסייה הערבית לצורך צמצום הפערים ומפעילה תוכניות מיוחדות במגזר הערבי. כמו כן המחברים מעידים כי חלה התקדמות בנושא מעמדם החוקי וזכויותיהם של ילדים של מהגרי עבודה. חלק גדול משידורי רשות השידור עוסקים במניעת אפליה ובסובלנות.

מניעת ניצול מיני מסחרי של קטינים – בתגובתם על הקריאה לישראל לפעול למניעת ניצול מיני מסחרי של קטינים ציינו מחברי הדוח פעילות להגנה על ילדים מפני צפייה בתוכניות טלוויזיה ובפרסומות מזיקות, ובהן חוק סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים, התשס"א-2001, תיקון משנת 2002 לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ד-1982, האוסר שידור שיש בו חומר תועבה, ובכלל זה יחסי מין עם



קטין או אדם הנחזה לקטין, הוראות הרשות השנייה בנושא זה ותקנות הגנת הצרכן (פרסומות ודרכי שיווק המכוונות לקטינים), התשנ"א-1991.

מניעת התעללות בילדים – בתקנות לימוד חובה (כללי דיווח על אלימות גופנית), התש"ע-2009, הוסדרו הוראות הנוגעות לדיווח על אירועי אלימות גופני במוסדות חינוך. כמו כן הוכנסו תיקונים בסעיף 368 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, המרחיבים את הגדרת האחראי לקטין. הכנסת קיבלה את חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000, המקנה לפעוט בסיכון עד גיל שלוש את הזכות לשהות במסגרת חינוכית וטיפולית לפעוטות. מאז שנת 2006 פועלת התוכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון, ומוקצים בה תקציבים ניכרים לרשויות המקומיות לצורך זה.

שיתוף פעולה עם החברה האזרחית – מחברי הדוח מביאים דוגמאות לשיתוף פעולה עם החברה האזרחית, ובהן עבודה עם הגוינט בקהילה האתיופית.

תגובת ישראל להערות הסיכום של הוועדה חלקית, והיא נמנעה מלהגיב על רבות מהן, למשל איסוף מידע ונתונים על ילדים, הקמת מנגנון בין-משרדי ובין-מגזרי לתיאום יישומה של האמנה, גיבוש תוכנית לאומית לילדים, מיפוי התקציבים המיועדים לילדים במישרין ובעקיפין וגיבוש תוכנית להכחדת העוני בקרב ילדים. כמו כן, הדוח אינו עוסק במצבם של ילדים תושבי הרשות הפלסטינית.

ממסמך של המועצה לשלום הילד מדצמבר 2010 עולה כי יש ליקויים ביישום האמנה, והם אינם נדונים די הצורך בדוח התקופתי: יש הפרות חוזרות ונשנות של חוק הנוער, חלה עליה במעצרי קטינים ויש מחסור בחלופות מעצר לקטינים חשודים ונאשמים; החקיקה בכל הקשור להגנה על קטינים מפני ניצול מיני לא מספקת, והאכיפה של החוקים בנושא זה לא מספקת; זכותם של ילדים קורבנות התעללות לטיפול נפשי לא עוגנה בחוק ולא הוקצו תקציבים לצורך זה; מעטים מן הילדים בעלי המוגבלויות בישראל זכאים לקצבת ילד נכה, והשירותים הניתנים להם, דוגמת הסעות וסייעות לילדים בעלי צרכים מיוחדים, לוקים בחסר; תחולת העוני בקרב ילדים בישראל נתונה במגמת עלייה בשנים האחרונות, ותרומתם של תשלומי העברה והטבות מס לצמצום תחולת העוני בקרב ילדים הולכת ומצטמצמת עם השחיקה בקצבאות הילדים ובתשלומים אחרים המיועדים למשפחות בעלות הכנסה נמוכה; ילדים רבים סובלים מחוסר ביטחון תזונתי, ויישומם של חוקים המיועדים למנוע מצב זה, ובהם חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005, אינו מלא; בישראל חיים אלפי ילדים חסרי מעמד חוקי קבוע, ובהם ילדי עובדים זרים וילדי מבקשי מקלט, שאינם זכאים לשירותי בריאות ורווחה שילדי ישראל זכאים להם.¹⁸

4. הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה בראשות

השופטת סביונה רוטלוי – המלצות הוועדה ויישומן

אחד הפעולות המרכזיות של ישראל ליישום האמנה היתה הקמת הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה בראשות השופטת סביונה רוטלוי (להלן: ועדת-רוטלוי). הוועדה מונתה ב-27 ביוני 1997 על-ידי שר המשפטים במטרה לערוך בחינה מקפת של הדין הישראלי בשאלות הנוגעות לזכויות הילד, מעמדו המשפטי ורווחתו לאור האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד. בראשות הוועדה עמדה השופטת סביונה רוטלוי, ובעבודתה השתתפו עשרות מומחים מתחומים הקשורים בזכויות הילד, ובהם נציגי משרדי ממשלה רלוונטיים. נעשה מאמץ לשתף ילדים בגילים שונים ומקבוצות אוכלוסייה שונות בעבודת הוועדה, ועמדותיהם הובאו בחשבון בעת ניסוח המלצותיה. הוועדה הגישה את מסקנותיה לשר המשפטים בשנת 2003 בשישה דוחות מקיפים בנושאים האלה: הקטין בהליך הפלילי, חינוך, השמה

¹⁸ המועצה לשלום הילד, "חסרים ביישום אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד בישראל", דצמבר 2010.



חוץ-ביתית, הילד ומשפחתו, ייצוג נפרד לילדים בהליכים משפטיים ודוח כללי העוסק בנושאי רחב מרכזיים בתחום דיני הילדים.¹⁹ ועדת משנה שעסקה ברצף ההגנה על ילדים בסיכון לא סיימה את עבודתה ולא הגישה דוח מפורט.

המלצותיה של ועדת-רוטלוי מפורטות להלן, ולאחר מכן יתואר יישומן.

התחום הכללי – הוועדה גיבש מודל לשילובם בחקיקה של ארבעת עקרונות האמנה, והמליצה על עיגונם ב"חוק חולש" מרכזי לקידום זכויות הילד. הצעת החוק שניסחה הוועדה מבקשת לעגן בחקיקה את אחריות המדינה ומחויבותה כלפי ילדים, את קידום זכויותיהם ואת פעולת המדינה לפי עקרונות האמנה, להעמיד תשתית רעיונית למחויבות המדינה ולפעולתה ביחס לילדים ולהקים מנגנונים ליישום המחויבות והאחריות של המדינה כלפי ילדים. הוועדה המליצה להקים ועדה מייעצת לקידום זכויות הילד ויישומן במשרד המשפטים, שתפקידיה יהיו בין השאר להמליץ לשר בדבר הגוף או הגופים שיופקדו על הקידום הכולל של יישום זכויות הילד על-פי עקרונות האמנה והוראותיה ולקבוע חובת דיון שנתי בממשלה על מצב זכויות הילד ויישומן, שיתבסס על דוח שנתי שתגיש הוועדה המייעצת לראש הממשלה. כמו כן המליצה הוועדה לאסור ענישה גופנית של ילדים.

תחום החינוך – הוועדה הציעה תיקון מקיף של חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, שבו יוחל החוק על כל התלמידים בישראל, יעוגנו בחוק ארבעת עקרונות האמנה בדבר זכויות הילד, זכויותיהם האזרחיות והפוליטיות של התלמידים, ובהן הזכות לחופש הביטוי, המידע, הפרטיות, הזהות, חופש המחשבה, המצפון והדת וחופש התאגדות והתקהלות, זכותם הכוללת של תלמידים להליך הוגן, זכותם של התלמידים ללמוד על זכויותיהם וחובת מוסד החינוך ללמדם נושא זה. כמו כן תתאפשר לתלמידים בחירה בקביעת תוכנית הלימודים שלהם, הם ישותפו בקביעת תקנון בית-הספר, תוקם ועדת תלונות בבית-הספר ויחוזק מעמדה של מועצת התלמידים. נוסף על כך הציעה הוועדה לעגן בחוק את הזכות לשוויון בחינוך באמצעות הצעת חוק שוויון בחינוך, הקובעת את זכותם של כל תלמיד ותלמידה לחינוך איכותי על בסיס שוויוני תוך איסור אפליה, ואת אחריות המדינה לתת חינוך כאמור, לרבות נקיטת העדפה מתקנת במקום שראוי לנוקטה. ההצעה מבקשת לחזק ולקדם את מעורבותה ושותפותה של האוכלוסייה הערבית במערכת החינוך באמצעות הקמת מועצה לחינוך ממלכתי ערבי וקביעת ייצוג הולם לנציגי המגזר הערבי במשרד החינוך.

תחום הקטין בהליך הפלילי – הוועדה המליצה על תיקוני חקיקה בשלושה תחומים: הטיפול בקטין עובר חוק, קטינים נפגעי עבירה וקטינים עדים. בכל הנוגע לקטינים עוברי חוק, הוועדה המליצה להוסיף פרקים שלמים לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 (להלן: חוק הנוער), ובהם פרק מבוא שיציג את מטרת החוק, את העקרונות שיש להפעיל ביישום החוק ואת הזכויות הנתונות לקטינים בהליך הפלילי ופרק הדין בזכות של הקטין להליכים חלופיים, ולקבוע בחוק הנוער תיקונים שיבטיחו לקטין הליך הוגן, דוגמת ביטול שלילת חירות של קטין ללא עילת מעצר מטעמים הגנתיים והתאמת החקיקה הנוגעת לשינוי דרכי טיפול והארכת החזקה במעון לעקרונות האמנה. בנוגע לקטינים נפגעי עבירה המליצה הוועדה על עיגון הסדר נפרד לקטינים בחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, ותיקונים אחרים המבטיחים את זכויותיו של קטין נפגע עבירה בהליך הפלילי. כמו כן המליצה הוועדה על תיקונים בחוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955 (להלן: החוק לתיקון דיני הראיות), דוגמת יצירת סביבה ידידותית לקטינים עדים.

¹⁹ הדוחות פורסמו באתר משרד המשפטים בפורמט PDF, בקישור: <http://www.civilcode.justice.gov.il/MOJHeb/HavaadLeZhuyot>



תחום הילד ומשפחתו – הוועדה המליצה על הסדר חקיקה חדש בנושא אחריות הורית, המגדיר את מי שיישאו באחריות הורית כלפי ילדים, את אחריותם, את סמכויותיהם ואת דרכי הפעלתם, ובכלל זה את חובת שיתוף הפעולה ביניהם. ההסדר שהציעה הוועדה נועד לעגן שורה של זכויות של הילד הקשורות בהוריו, את זכותו להשתתפות במשפחה ואת זכותו להגנה מפני ענישה גופנית וכל פעולה משפילה אחרת, וקובע את אחריותה של המדינה לסייע להורים במילוי אחריותם על-פי החוק. כמו כן הציעה הוועדה להוסיף פרק חדש לחוק בתי-המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, המסדיר את השתתפותם של ילדים בהליכים בבית-המשפט לענייני משפחה. בהצעה מוכרת חשיבותה של זכות השתתפות, נקבעות דרכים למימוש זהיר של הזכות ומוסדרת הקמתם של מנגנונים אשר מטרתם לתת למערכת המשפט כלים חדשים ולהביא ליישום שיטתי ורחב של הזכות. בחלקו השלישי של הדוח בחנה הוועדה את הוראות המשפט הישראלי בתחום דיני הורים וילדים לאור האמנה בדבר זכויות הילד ודנה בסוגיות דוגמת שיתוף ילדים בתהליכי גישור, שיתוף ילדים בתהליכי הגיבוש והאישור של הסכמים בין הוריהם, כשרותם של ילדים לפעולות משפטיות, הסכמת קטינים לטיפול רפואי, החזקת ילדים במצבי פירוד וגירושין, הכרה בזכותם של ילדים לקשר עם הוריהם ובחינה ביקורתית של חוק השמות, התשט"ז-1956.

תחום ההשמה החוץ-ביתית – הוועדה גיבשה הצעת חוק חדשה לעיגון תחום ההשמה החוץ-ביתית. ההצעה מעגנת את זכויות הילדים המושמים במסגרות חוץ-ביתיות בנוגע לכל היבטי חייהם במסגרות ההשמה ואת שלבי תהליך ההשמה החוץ-ביתית כדי ליצור רצף של הגנה על זכויות ילדים לכל אורכו ולעגן בחקיקה מסודרת את חלקם של כל הגורמים המעורבים בתהליך, את תפקידיהם ואת מעמדם בו.

תחום הייצוג הנפרד לילדים בהליכים אזרחיים – הוועדה דנה ביישום זכותם של ילדים ובני נוער לייצוג הולם בהליכים משפטיים ומינהליים בעניינם בתחומי המשפחה והרווחה. ועדת משנה גיבשה הצעת חוק חדשה לעיגון ייצוג הילדים בחקיקה, המקנה לילדים כלים שיסייעו להם להתגבר על קשייהם המיוחדים בהליכים משפטיים המשפיעים על חייהם. הצעת החוק קובעת עילות למינוי מייצג לקטין, הדרכים למינוי מייצג לקטין, דרכי הייצוג והיבטים מינהליים הנוגעים לנושא זה.²⁰

4.1. יישום המלצות הוועדה²¹

עם הגשת המלצות הוועדה הוקם במשרד המשפטים צוות היגוי ליישומה. המשרד פנה אל משרדי ממשלה אחרים הנוגעים בדבר כדי שיקימו צוותי יישום בנושאים הקשורים אליהם. מבדיקת יישום ההמלצות עולה כי אף שהוועדה הגישה את המלצותיה לפני יותר משבע שנים, רק מעטות מהמלצותיה יושמו. להלן יישום ההמלצות בכל תחום:

תחום כללי – משרד המשפטים קיבל החלטה עקרונית שלא לפעול בשלב זה לניסוח חוק כללי לקידום זכויות הילד אלא להטמיע את עקרונות האמנה בחוקים העוסקים בילדים תוך בחינת כל נושא לגופו.

תחום הקטין בהליך הפלילי – בעקבות המלצות הוועדה נעשו בשנת 2008 שינויים בחוק הנוער. נוסף לחוק פרק מבוא הקובע עקרונות כלליים בדבר זכויותיו של הקטין בהליך הפלילי, כגון זכות השתתפות, ועוגנו זכויות הקשורות בחקירת קטינים, מעצרים, סדרי הדיון המשפטי בעניינם ועוד. כמו כן נעשו שינויים בחוק לתיקון דיני הראיות המסדירים את זכויותיהם של ילדים שנחקרים על-ידי חוקרי ילדים. עם זאת, לא עוגנו בחקיקה כל הזכויות שהוועדה המליצה לעגן.

²⁰ משרד המשפטים, הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה בראשות השופטת סביונה רוטלוי, דוח הוועדה: חלק כללי, דצמבר 2003.

²¹ עו"ד מוריה בקשי-כהן, מחלקת ייעוץ חקיקה במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 8 בדצמבר 2010.



תחום ההשמה החוץ-ביתית – צוות יישום של משרד הרווחה ניסח הצעת חוק בנושא השמה חוץ-ביתית ליישום המלצות הוועדה. לדברי עו"ד בתיה ארטמן, היועצת המשפטית של משרד הרווחה, הצעת החוק אמורה להיות מיושמת בשלבים: בשלב הראשון יוחל החוק על משפחות אומנה, ובשלב השני – על פנימיות. ההתקדמות בחקיקה תלויה בהקצאת תקציבים מתאימים לנושא. לדברי מנהל השירות לילד ונוער במשרד הרווחה, מר מוטי וינטר, הנושא איננו כלול בתוכנית העבודה של המשרד לשנים 2011 ו-2012 והמשרד לא קיבל תקציב לצורך זה.²²

תחום הילד ומשפחתו – מאז שנת 2006 פועלת בבתי-המשפט לענייני משפחה בירושלים ובחיפה תוכנית ניסיונית בנושא השתתפות ילדים בהליכים משפטיים הנוגעים להם. התוכנית פועלת באמצעות הוראת שעה להוספת פרק בנושא השתתפות ילדים לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ב-1982, המסדיר את האופן שבו ישתתפו ילדים בדיונים, והיא מלווה במחקר הערכה מטעם מכון ברוקדייל. דוח המחקר פורסם במרס 2010.²³ תוקף הוראת השעה האחרונה בנושא זה יפוג ב-31 בדצמבר 2010. לדברי עו"ד מוריה בקשי-כהן, נציגת מחלקת ייעוץ חקיקה במשרד המשפטים, המשרד מנהל דיונים עם בתי-המשפט בכוונה להאריך ואף להרחיב את תחולת התקנות לבתי-משפט נוספים.²⁴ כמו כן מונתה בשנת 2005 הוועדה הציבורית לבחינת ההיבטים המשפטיים של האחריות ההורית בגירושין, בראשותו של פרופ' דן שניט. בהמלצות הוועדה, שיוגשו בקרוב, תובא גם הצעת חוק ממשלתית בנושא אחריות הורית בגירושין.

תחום החינוך – היחידה לזכויות התלמיד במשרד החינוך הכינה תוכנית בנושא זכויות התלמיד וזכויות האדם המוצעות לבתי-ספר ולאנשי מקצוע בתחום החינוך וההוראה. עם זאת, מאז הוגשו המלצות הוועדה לא נעשו בחוק זכויות התלמיד תיקונים ברוח ההמלצות. תיקון לחוק משנת 2009, הקובע שמנהל יוכל, באישור מפקח המחוז או המפקח הכללי במשרד החינוך, לסלק תלמיד לצמיתות ולאחר גם לפני קבלת ההחלטה בערר שהגיש על החלטת הנהלת בית-הספר לסלקו, מנוגד לרוחן של ההמלצות. כמו כן, המשרד לא הכין הצעת חוק בנושא שוויון בחינוך כפי שהמליצה הוועדה. ראוי לציין כי בשנים האחרונות הונחו על שולחן הכנסת הצעות רבות לתיקון חוק זכויות התלמיד. חלק מהצעות החוק מבקשות להרחיב את תחולת החוק על מספר גדול יותר של תלמידים, באופן העולה בקנה אחד עם המלצות הוועדה.²⁵ הצעות אחרות מבקשות לצמצם את זכויות התלמידים המוגדרות בחוק. למשל, הצעת חוק איסור הפליה בחינוך וביטול חוק זכויות התלמיד (תיקוני חקיקה), התש"ע-2010,²⁶ של חברת הכנסת עינת וילף, מגדירה את חוק זכויות התלמיד כחוק הפוגע בזכותם של תלמידים ללמוד ומבקשת לבטלו. משרד החינוך מסר בתשובה על פנייתנו בנושא זה כי המשרד פועל למען קידום זכויות התלמיד והעקרונות שבבסיס האמנה. חלק מהמלצות הוועדה, דוגמת הוראות בדבר איסור אפליה והזכות להיבחן בבחינות הבגרות עוגנו בחוקים הנוגעים לחינוך, ואחרות מעוגנות במדיניות משרד החינוך ובאות לידי ביטוי בחוזרי מנכ"ל. המשרד מעדיף ליישם את עקרונות האמנה באמצעות חוזרי מנכ"ל והנחיות מינהליות, ולא באמצעות חקיקה ראשית, שעשויה לגרום קשיים בפרשנות ולהביא לדרישות תקציביות ואחרות שהמשרד איננו מסוגל לעמוד בהן.²⁷

²² מוטי וינטר, מנהל השירות לילד ונוער במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 8 בדצמבר 2010.

²³ יואה שורק ודורי ריבקין, [הערכת התוכנית הניסיונית לשינוי ילדים בהליכים משפטיים הנוגעים להם בבתי-משפט לענייני משפחה](#), מאיירס-גוינט-מכון ברוקדייל, מרס 2010.

²⁴ עו"ד מוריה בקשי-כהן, מחלקת ייעוץ חקיקה במשרד המשפטים, דוא"ל, 12 בדצמבר 2010.

²⁵ ראו לדוגמה: הצעת חוק זכויות התלמיד (תיקון – סייגים לתחולה), התשס"ט-2009, הצעת חוק זכויות התלמיד (תיקון – הגדרת מוסד חינוך מוכר), התשס"ט-2009, והצעות חוק דומות שהגישו כמה חברי כנסת, ובהם זבולון אורלב, דב חנין, מוחמד ברכה, חנא סוייד ועפו אגבאריה.

²⁶ פ/2369/18.

²⁷ מיכל כהן, סמנכ"לית בכירה ומנהלת המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, מכתב, 13 בדצמבר 2010.



תחום הייצוג הנפרד לילדים בהליכים אזרחיים – משרד המשפטים מינה צוות היגוי לנושא זה כדי לבנות תוכנית פיילוט ולבחון את הצורך בשינויי חקיקה כדי להפעילה.

עו"ד מוריה כהן-בקשי מציינת כי בעקבות המלצות הוועדה והדיון הציבורי בנושא זה מתרחש בשנים האחרונות תהליך של שינוי תפיסה בכל הנוגע לזכויות ילדים בקרב הגורמים העוסקים בנושא. עקרונות האמנה לזכויות הילד דוגמת עקרון ההשתתפות, עקרון טובת הילד ועקרון הכשרים המתפתחים באים לידי ביטוי בנהלים וביישומם.

5. סיכום

האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד היא מסמך המבטא הסכמה כלל-עולמית בדבר מעמדם של ילדים והיחס אליהם. המדינות החתומות על האמנה שונות זו מזו מבחינות רבות ונבדלות ביכולתן ליישם את האמנה ובאופן שבו הן בוחרות לעשות זאת. החתימה על האמנה נועדה להעלות את המודעות לזכויות ילדים ובני נוער ולשנות את התפיסות הרווחות בנוגע אליהן ולתת לקובעי המדיניות, לארגוני החברה האזרחית, לאנשי מקצוע העובדים עם ילדים ובני נוער ולילדים ובני משפחותיהם כלים להעריך את מצבם של ילדים ובני נוער ולשפר אותם.

מבחינת פעילות ישראל ליישום האמנה עולה כי אף שחלה התקדמות ניכרת בכמה תחומים, ובהם מתן אפשרות לילדים לבטא את עמדתם במסגרת הליכים משפטיים הקשורים בעניינם ופעילות למען ילדים בסיכון וילדים נפגעי עבירה, יישומם של רוב סעיפי האמנה חלקי בלבד.

לפי הדוח התקופתי האחרון של ישראל משנת 2010 לא גובשה אסטרטגיה לאומית לילדים המבוססת על האמנה, ואין גוף ממשלתי מרכזי שאחראי לתחום, ובכלל זה בקרה של יישום האמנה, הנגשת שירותים לילדים וקבלת פניות מהם בנושא זכויותיהם, איסוף וניתוח של מידע מקיף ומהימן על ילדים ומיפוי התקציבים הממשלתיים המיועדים לילדים. בעקבות הגשת הדוח הראשון של ישראל בשנת 2001 הונחתה ישראל לעסוק בכמה תחומים ובעיות נקודתיות. בדוח האחרון נמנעה ישראל מלעסוק בכמה נושאים, למשל עיגון זכויות הילדים בחוק מרכזי חולש וגיבוש ויישום של אסטרטגיה מקיפה להכחדת העוני, ובכללה משאבי כוח אדם ותקציב מתאימים. מחברי הדוח לא מיצו את כל הנושאים שדנו בהם ולא כל סעיפי הדוח משקפים את המציאות, את הבעיות הקשורות ביישום החוקים הנדונים בו ואת הזמינות של השירותים לכלל הילדים החיים בישראל.

הקמת ועדת-רוטלוי, שהגישה את המלצותיה בשנת 2003, היא האמצעי המרכזי שנקטה ישראל ליישום האמנה. מבדיקת יישום ההמלצות עולה כי יש קשיים תקציביים ופוליטיים ביישומן, והוא חלקי והדרגתי ביותר. חלק מהמלצות הוועדה, ובהן קידום חוק כללי לזכויות הילד, תיקון חוק זכויות התלמיד ועיגון הזכות לשוויון בחינוך בחוק מקיף, אינן מיושמות כלל, והמשרדים הנוגעים בדבר מתנגדים ליישומן באופן שקבעה הוועדה.

