



הכנסת מרכז המחקר והמידע

י"ג בחשוון תשע"ז

14 בנובמבר 2016

השתתפות ילדים ובני נוער בהליכי קבלת החלטות וקביעת מדיניות

לבקשת חברת הכנסת יפעת שאשא ביטון, יושבת-ראש הוועדה לזכויות הילד, הכין מרכז המחקר והמידע של הכנסת סקירה תמציתית בדבר השתתפות ילדים ובני נוער בהליכי קבלת החלטות בישראל.¹ כפי שיובהר ביתר הרחבה בהמשך, נהוג לראות בזכות ההשתתפות של הילד זכות להישמע ולהשתתף בקבלת החלטות המשפיעות עליו עצמו (דוגמת הליך פלילי נגדו, הליך גירושין של הוריו או הרחקה מבית-הספר), וזכות להשתתפות בהליכים המשפיעים על קבוצת ילדים, כגון הליכים לקביעת מדיניות מדינתית או מקומית. **מסמך זה מתמקד בסוג השני של זכות ההשתתפות – השתתפות נציגי הילדים בהליכי קבלת החלטות וקביעת מדיניות ברמות שונות: ברמה הבית-ספרית, ברמה המקומית, ברמה הארצית וכיוצא בזה.**

חשוב להבהיר כי מפאת קוצר הזמן, המסמך אינו ממצה את הסוגיה על שלל היבטיה ואינו מקיף את כל הפרויקטים הרלוונטיים שהתקיימו בשנים האחרונות, אלא מביא דוגמאות נבחרות להליכי השתתפות של ילדים בישראל. בסקירת הדוגמאות להשתתפות ילדים ובני נוער בהליכי קבלת החלטות לא עלו תוכניות ופרויקטים אשר מתמקדים בהגנה על ילדים מפני אלימות, אך כאמור, מסמך זה אינו סוקר את כל התוכניות הרלוונטיות, ולא מן הנמנע שיש תוכניות להגנה על ילדים מפני אלימות בישראל אשר בהפעלתן אומצו עקרונות של השתתפות ילדים ובני נוער בהליכי קבלת החלטות. בהקשר זה אפשר לציין כי החוקרים רמי בנבנישתי, רון אבי אסטור ומונה חורי-כסאברי בנייר מדיניות בנושא מניעת אלימות והתמודדות עמה במערכת החינוך, המליצו לשתף ולערב את התלמידים ונציגיהם בפעולות וביוזמות למניעת אלימות, בין השאר באמצעות חברות בוועדות בית-ספריות ויישוביות להתמודדות עם אלימות (דוגמת הוועדה העירונית לקידום מעמד הילד, שעליה יורחב בהמשך), ובייצוג קולם של התלמידים בוועדות ארציות (כגון ועדות הכנסת) ובפורומים הדנים בסוגיות רלוונטיות (בין השאר על-ידי מועצת התלמידים והנוער הארצית, שגם היא תידון ביתר הרחבה בהמשך).²

תמצית

המסמך מבאר את המושג השתתפות הילדים על-פי אמנת זכויות הילד של האו"ם והחלטות של מועצת אירופה, וסוקר בקצרה את ההתפתחות של השתתפות הילדים בישראל מאז תחילת שנות ה-2000. כמו כן מובאות במסמך דוגמאות קונקרטיות ליישום עקרון ההשתתפות של הילדים בשני שדות פעולה עיקריים החופפים לא אחת זה את זה: מערכת החינוך והשלטון המקומי.

¹ המסמך הוכן במקור לקראת פגישת קבוצת עבודה בנושא השתתפות ילדים ובני נוער בקביעת מדיניות שבראשה עמדה חברת הכנסת שאשא ביטון, בכנס מטעם מועצת אירופה בנושא אסטרטגיות אפקטיביות להגנה על ילדים מפני אלימות.

² רמי בנבנישתי, רון אבי אסטור ומונה חורי-כסאברי, **מניעת אלימות והתמודדות עמה במערכת החינוך: הצעה למדיניות - נייר עמדה, דפים 46, עמ' 93-114.**

במסמך עולים בין השאר הממצאים האלה :

- בסעיף 12 לאמנת זכויות הילד של האו"ם נקבע כי יש להבטיח לילד שמשוגל לחוות דעה משלו את הזכות להביע את בחופשיות את דעתו בכל עניין הנוגע לו ויש לתת משקל ראוי לדעותיו בהתחשב בגילו ובמידת בגרותו. נהוג לראות בזכות ההשתתפות של ילד זכות להישמע ולהשתתף בקבלת החלטות המשפיעות עליו עצמו וזכות להשתתפות בהליכים המשפיעים על קבוצת ילדים, קרי הליכים לקביעת מדיניות מדינתית או מקומית.
- מועצת אירופה קבעה במסגרת האסטרטגיה האירופית לזכויות הילד (2016–2021) את השתתפות הילדים כאחד מחמישה תחומי פעולה שיש לקדם כדי להבטיח את קיומן של זכויות הילד במדינות החברות, וקראה למדינות החברות לקדם זכות זו.
- ישראל חתומה על אמנת זכויות הילד של האו"ם ומחויבת לעקרונותיה, ובהם זכות הילד להשתתף. אחת הפעולות המרכזיות שנקטה ישראל ליישום האמנה היא הקמת הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה בראשות השופטת סביונה רוטלוי (ועדת רוטלוי), שפעלה בשנים 1997–2003. בדיוני הוועדה עצמם נעשה מאמץ לשתף ילדים בני גילים שונים ומקבוצות אוכלוסייה שונות, ועמדותיהם הובאו בחשבון בניסוח המלצותיה.
- רבות מהמלצות ועדת רוטלוי בתחום השתתפות ילדים לא יושמו כלשונו, אולם עקרון השתתפות הילדים מעוגן בכמה חוקים רלוונטיים, לעתים בעקבות תיקון שנקבע בחוק בשנים האחרונות.
- יישום **זכות ההשתתפות בהליכים הנוגעים לילד אישית** בא לידי ביטוי, בין השאר, בכמה חוקים : חוק זכויות התלמיד, התשס"א–2000, קובע את זכות התלמיד להשמיע את טענותיו בעניין הרחקה לצמיתות מבית-הספר והעברתו למוסד אחר ; תקנות סדר הדין האזרחי, חוק הנוער (שפיטה), ענישה ודרכי טיפול), תשל"א–1971, והחוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו–1955, קובעים, כל אחד בתחומו, שלילד יש זכות להביע את רגשותיו, דעותיו ורצונותיו בעניין הנוגע לו בבית-המשפט, וכי יש לתת לעמדתו משקל ראוי בקבלת החלטה בעניינו.
- יישום **זכות ההשתתפות בהליכים לקביעת מדיניות** בא לידי ביטוי בין השאר במערכת החינוך. למשל, על-פי חוק זכויות התלמיד, התשס"א–2000, על מוסד חינוך יסודי או על-יסודי לעודד הקמת מועצת תלמידים, ונאסר עליו לעשות כל פעולה למניעת הקמתה. את תחומי המעורבות של מועצות התלמידים קובעים במשותף צוות המוסד והתלמידים, והם שונים במידה ניכרת בכל מוסד ומוסד. בחינוך העל-יסודי פועלות כיום מועצות תלמידים ב-75%–85% מהמוסדות הממלכתיים והממלכתיים-דתיים.
- במועצת התלמידים והנוער היישובית חברים נציגים נבחרים של מועצות התלמידים המוסדיות לצד נציגים ממרכזים קהילתיים, מתנועות נוער, מארגוני נוער וכיוצא באלה. נציגי מועצות אלו חברים במועצת התלמידים והנוער המחוזית, ונציגי המועצות המחוזיות חברים במועצת התלמידים והנוער הארצית. מספר הנציגים נקבע על-פי מספר התלמידים ובני הנוער שהמועצה מייצגת.
- התוכניות שילדים שותפים בהכנתן במערכת החינוך הן בין השאר "מסע לקראת שנת 2035" – פרויקט בהשתתפות מורים ותלמידים לבניית מודל לבית-הספר העתידי, אשר מתוכנן על סמך חזון שהמשתתפים מנסחים במהלך הפרויקט כדי שיבטיח גישה ידידותית ואמפטית לצורכי התלמיד ; נאמני זכויות הילד – תוכנית שבה קבוצות תלמידים פועלות להעלות את המודעות לנושא זכויות



ילדים ובני נוער ולמשן בבית-הספר או ביישוב; האמנה לזכויות הילד בעיני הנוער כיום – בחינת תפיסות הנוער בנוגע לאמנה והעלאת הצעות לשינויים ושיפורים בה בדיונים קבוצתיים של בני נוער.

- זכות ההשתתפות בהליכים לקביעת מדיניות באה לידי ביטוי גם ברשויות המקומיות. למשל, בחוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א–2011, נקבע כי בכל רשות חינוך מקומית שבתחומה יש 1,000 ילדים ונערים לפחות תוקם מועצת תלמידים ונוער. כיום ב-70% מרשויות אלו פועלת מועצת תלמידים ונוער. כמו מועצות התלמידים הבית-ספריות, גם תחומי הפעילות של המועצות הרשותיות מגוונים ושונים במידה ניכרת בכל רשות ורשות. השפעת מועצת התלמידים והנוער באה לידי ביטוי למשל בהצלחת היוזמה של מועצת התלמידים והנוער העירונית בראשון-לציון להארכת זמן השהייה ב-27 מגרשי ספורט וגינות ציבוריות.

- על-פי פקודת העיריות [נוסח חדש], יושב-ראש מועצת התלמידים העירונית או נציג מטעמו יהיה חבר גם בוועדת החינוך העירונית, וכן בוועדה לקידום מעמד הילד – ועדה שחובה להקים בכל עירייה, ותפקידה ליזום ולתכנן פעילות לקידום מעמד הילדים ובני הנוער ולהבטיח את זכויותיהם, לרבות זכותם של ילדים ובני נוער להשמיע את דעתם ולהשתתף בצורה נאותה בקבלת החלטות הנוגעות לענייניהם. בשנת 2012 פעלה ועדה לקידום מעמד הילד ב-55 מ-75 העיריות בישראל; כיום רק ב-26–28 עיריות נציגי מועצת התלמידים והנוער העירונית משתתפים בדיוני הוועדה לקידום מעמד הילד.

- התוכניות שילדים משתתפים בהן ברשויות המקומיות הן בין השאר: פרלמנט ילדים – תוכנית חינוכית הפועלת בכמה ערים למימוש עקרון ההשתתפות של ילדים במרחב העירוני בהחלטות הקשורות לחייהם. 120 תלמידי כיתות ד'–ו' מכל בתי-הספר בעיר מתכנסים לשם הגדרת מגוון הצרכים והאתגרים בסביבתם, דיון בהם ויזום פעולות אזוריות שייתנו להם מענה; עיר ידידותית לילדים – מודל שיצרה יוניס"ף, קרן האו"ם לילדים, ונועד לסייע לכל עיר להפוך לידידותית יותר לילדים מכל הבחינות: ממשל, סביבה ושירותים. בנייתה של עיר ידידותית לילדים היא תהליך מעשי. ילדים חייבים להיות שותפים בו, והוא מצריך בניית שותפויות אמיתיות עמו. ראשון-לציון החלה ביישום המודל בשנת 2015 בהליך שהתנהל בהשתתפות ילדים ובני נוער לאפיון הצרכים ולקביעת דרכי הפעולה להשגתם; שיתוף ילדים בבניית תוכנית אב עירונית – יוזמה של עיריית חולון לגיבוש תוכנית אב בתחומים הנוגעים לחייהם של ילדים ובני נוער באמצעות פעילות אינטנסיבית לשיתוף הציבור, ובכלל זה הילדים. בתהליך השתתפו עד כה יותר מ-3,000 ילדים ובני נוער ממגוון קבוצות אוכלוסייה; שיתוף ילדים ובני נוער בהכנת פעילות הקיץ העירונית – בעת ההיערכות לפעילות הקיץ לילדים ונוער ביקנעם העירייה נוהגת לכנס שולחנות עגולים בהשתתפות ילדים ובני נוער כדי לבנות את תוכנית הפעילות: בחירת התכנים, המוקדים בעיר שבהם יתקיימו הפעילויות, ימי הפעילות ותדירותה, אופן השיווק של הפעילות ועוד.

- נראה שמידת ההשתתפות של ילדים בהליכי קבלת החלטות שונה במידה ניכרת בכל מוסד חינוכי ובכל רשות מקומית. כמו כן, מידת ההשתתפות היא במידה רבה פועל יוצא של מידת המחויבות לנושא של מקבלי החלטות – מנהל בית-הספר, ראש הרשות המקומית, ראש מינהל החינוך ברשות, ראש המחוז וכדומה.



1. רקע

בסעיף 12 לאמנת זכויות הילד של האו"ם³ נקבע כי על המדינות החברות (ובהן ישראל) להבטיח לילד המסוגל לחוות דעה משלו את הזכות להביע את דעתו בחופשיות בכל עניין הנוגע לו, וכי יינתן משקל ראוי לדעותיו, בהתחשב בגילו ובמידת בגרותו. באופן ספציפי האמנה קובעת בנושא זה כי יש לתת לילד הזדמנות להישמע בהליכים משפטיים ומינהליים הנוגעים לו, אם במישרין ואם באמצעות נציג או גוף מייצג, באופן אשר הולם את חוקי המדינה.

ועדת רוטלוי, ועדה ציבורית לבדיקת מידת עמידתה של ישראל בעקרונות אמנת זכויות הילד של האו"ם, ציינה בדוח המסכם שהוציאה בשנת 2003 כי השתתפות ילדים בהחלטות הנוגעות לחייהם אין משמעותה לתת לילדים זכות הכרעה בכל החלטה הנוגעת להם אלא זכות להשתתף בתהליך קבלת החלטות שמשפיעות עליהם, ושלדעתם יינתן משקל בקבלת החלטה. עיקרון זה מבטא יחס של כבוד לאוטונומיה של הקטין, אך הוא גם תורם תרומה משמעותית לקידום תהליך קבלת החלטות, היות שהוא מאפשר חשיפה לזווית ההסתכלות הסובייקטיבית של הילדים, ואף למידע אמפירי שנמצא אצל הילדים בלבד עקב מעורבותם במסגרות ובתהליכים הנידונים. שיתוף הילדים מאפשר גם הכרה של סוגיות חדשות והבנה של סדר העדיפויות של הנושאים שיש לטפל בהם בעיני הילדים.⁴

1.1. קידום השתתפות ילדים במועצת אירופה

האסטרטגיה האירופית לזכויות הילד (2016–2021),⁵ אשר מכונה אסטרטגיית סופיה, נסמכת בין השאר על אמנת זכויות הילד של האו"ם, ומגדירה את סדרי העדיפויות של 47 המדינות החברות במועצת אירופה (Council of Europe) בנושא זכויות הילד. **מנסחיה מצאו חמישה תחומי פעולה שיש לקדם כדי להבטיח את קיומן של זכויות הילד במדינות החברות, ואחד מהם הוא שיתוף ילדים. נושא זה, מלבד היותו תחום פעולה שיש לקדם, הוא גם מטרה משותפת לשאר תחומי הפעולה (שוויון הזדמנויות, הגנה מפני אלימות, מערכת צדק ידידותית לילדים ושמירה על זכויות ילדים בסביבה דיגיטלית): שיתוף ילדים בהליכי קבלת החלטות ברמת הפרט, המשפחה, הארגון והחברה כולה הוא המפתח למימוש זכויותיהם בכל התחומים.**⁶ אסטרטגיית סופיה קובעת כי לילדים יש זכות להישמע ולהשתתף בקבלת החלטות המשפיעות עליהם כפרטים ובקבוצה, וכי כדי לממש זכות זו מועצת אירופה תיתן הכוונה למדינות החברות בדבר אופני ההטמעה של עיקרון זה ברובד המעשי בכל ההקשרים הרלוונטיים לילדים. המועצה תתמוך במדינות החברות בשימוש בכלי הערכה לשיתוף ילדים, לשם מדידת ההתקדמות לעבר מימוש מלא של זכות הילדים להשתתפות. כמו כן, יינקטו צעדים לקידום שיתוף ידע בין בעלי עניין ממדינות שונות.⁷ נוסף על כך נקבע באסטרטגיה כי מועצת אירופה תמשיך לשיתוף ילדים ולכבד את עמדותיהם בפיתוח, ביישום ובהערכה של המדיניות, הסטנדרטים והפעילויות שלה. בעשותה כן, תיתן המועצה תשומת לב מיוחדת לשיתוף ילדים מקבוצות פגיעות יחסית, דוגמת ילדים עם מוגבלויות, ילדים החיים בעוני, מהגרים ובני מיעוטים.

³ United Nations (UN), [Convention on the Rights of the Child](#), 20 November 1989.

⁴ הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, בראשות השופטת סביונה רוטלוי, [דוח הוועדה – חלק כללי](#), דצמבר 2003, עמ' 50, 208.

⁵ Council of Europe, [Council of Europe Strategy for the Rights of the Child \(2016-2021\)](#), March 2016

⁶ Ibid, p. 4.

⁷ Ibid, p. 13.



בשנת 2012 פרסמה מועצת השרים של מועצת אירופה (Committee of Ministers – גוף קבלת ההחלטות של המועצה, המורכב משרי החוץ של המדינות החברות) המלצה למדינות החברות בדבר אופן הבטחת זכות הילדים להשתתפות.⁸ ההמלצה מבוססת על שורה של המלצות קודמות של מוסדות מועצת אירופה,⁹ וצוין בה בין השאר כי אין הגבלת גיל על זכותו של ילד להביע את דעתו בחופשיות, וכי ככל שהילד מפתח יכולת הבעה טובה יותר כך יש לעודדו להביע יותר את דעתו. מועצת השרים המליצה כי כדי להבטיח את זכותם של ילדים להשתתף, על המדינות החברות לנקוט, בין השאר, את הצעדים האלה: לספק את מסגרת החקיקה הרחבה ביותר שתבטיח זכות זו; לבחון מפעם לפעם את מידת ההשתתפות של ילדים וצעירים ואת המשקל הניתן לדבריהם (ובתוך כך לתת משקל גם להערכת הילדים לנושא); לתת לילדים מידע על אפשרויות ההשתתפות שלהם; להבטיח את קיומם של מנגנוני הגנה לילדים מקבוצות פגיעות במיוחד ולשים דגש מיוחד על עידוד ילדים שסיכוייהם להשתתף פחותים לעשות כן; לאתר חסמים להשתתפות ילדים בחקיקה ובפרקטיקה ולפעול להסירם; להקצות לנושא תקציב ראוי.

2. השתתפות ילדים ובני נוער בישראל

כאמור, ישראל חתומה על אמנת זכויות הילד של האו"ם ומחויבת לעקרונותיה, ובהם זכות הילד להשתתף. אחת הפעולות המרכזיות שנקטה ישראל ליישום האמנה הייתה הקמת הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה בראשות השופטת סביונה רוטלוי (ועדת רוטלוי), שפעלה בשנים 1997–2003. **בדיוני הוועדה עצמם נעשה מאמץ לשתף ילדים בני גילים שונים ומקבוצות אוכלוסייה שונות, ועמדותיהם הובאו בחשבון בעת ניסוח המלצותיה.** בדוח המסכם ציינה הוועדה כי משימת שיתוף הילדים לא הייתה פשוטה, מפאת חדשנותה ומפאת המשאבים שהצריכה.¹⁰

הוועדה פירטה את הצעדים שנקטה לשיתוף ילדים בעבודתה: פרסום מודעות בעיתונים הקוראות לציבור להביא בפני הוועדה את עמדותיו בסוגיות שעל הפרק, לרבות מודעות מותאמות לילדים שפורסמו בעיתון לילדים והופצו במערך ההשמה החוץ-ביתית; מינוי שני נציגים ממועצת התלמידים הארצית לחברים מן המניין בוועדת המשנה לענייני חינוך;¹¹ במהלך עבודת ועדות משנה נערכו מפגשים עם קבוצות ילדים

⁸ Council of Europe Committee of Ministers, [Recommendation CM/Rec\(2012\)2 of the Committee of Ministers to member States on the participation of children and young people under the age of 18](#), 2012.

⁹ Recommendation Rec(2005)5 on the rights of children living in residential institutions; Recommendation Rec(2006)14 on citizenship and participation of young people in public life; Recommendation Rec(2006)19 on policy to support positive parenting; Recommendation CM/Rec(2009)10 on integrated national strategies for the protection of children from violence; Recommendation CM/Rec(2010)7 on the Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education; Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Child-friendly Justice (2010); Parliamentary Assembly Recommendation 1864 (2009) on "Promoting the participation by children in decisions affecting them"; Recommendation 128 (2003) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe on the revised European Charter on "The Participation of Young People in Local and Regional Life".

¹⁰ הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, בראשות השופטת סביונה רוטלוי, [דוח הוועדה – חלק כללי](#), דצמבר 2003, עמ' 43–44.

¹¹ הוועדה מציינת כי ילדים מונו כחברים רק בוועדת משנה זו עקב קשיי נגישות לילדים שיכולו לקחת חלק בוועדות המשנה האחרות אשר עסקו בנושאים רגישים במיוחד: גירושין, השמה חוץ ביתית, ילדים בסיכון, וילדים בהליך הפלילי.



ונערים כדי לאפיין בעזרתם את תחומי הפעולה ואת השינויים שיש לערוך בהם וכדי לדון עמם בהמלצות המתגבשות בעבודת הוועדה.¹²

הוועדה עסקה בהשתתפות הילדים גם בהמלצותיה. בהצעת חוק לעיגון זכויות הילד שניסחה הוועדה היא כללה, לצד סעיפים שעוסקים בזכות הילדים להשתתפות כפרטים בהחלטות הנוגעות להן אישית, סעיף שמטרתו לעגן את זכותם להשתתפות כקבוצה בהחלטות הנוגעות אליהם ברמות שונות – מוסדית, קהילתית, מוניציפלית, ארצית וכיוצא בזה. הסעיף קובע כי "בכל החלטה ופעולה בעניינים הנוגעים לכלל הילדים או לחלקם אשר יש בהם כדי להשליך באופן משמעותי על חייהם, יפעלו רשויות המדינה בכל האמצעים הדרושים, עד מרב המידה האפשרית, על מנת לאפשר לילדים לממש את זכותם להשתתפות".¹³ בשלבי יישום המלצות הוועדה קיבל משרד המשפטים החלטה עקרונית שלא לפעול לניסוח חוק כללי לקידום זכויות הילד אלא להטמיע את עקרונות האמנה בחוקים העוסקים בילדים אחרי בחינה של כל נושא לגופו,¹⁴ ולכן המלצה זו לא קודמה. ראוי לציין שהצעת חוק פרטית לקידום זכויות הילד המבוססת על הצעת החוק של ועדת רוטלוי הונחה על שולחן הכנסת בשלוש הכנסות האחרונות על-ידי חבר הכנסת דב חנין וקבוצת חברי הכנסת, אך לא קודמה.¹⁵

בהקשר זה ראוי להזכיר את [הצעת חוק נציבות זכויות הילד, התשע"ה–2014](#), אשר אושרה בקריאה ראשונה ערב פיזור הכנסת ה-19. הצעת החוק ביקשה להקים במשרד המשפטים מנגנון מרכזי אחד שיהיה מופקד על זכויות הילדים בישראל ויעסוק בין היתר בתיאום, בקרה, הסברה וגיבוש של מדיניות לעניין זכויות ילדים, על סמך המלצת ועדת רוטלוי. בכנסת ה-20 לא הוחל דין רציפות על הצעת החוק ולא הוגשו הצעות חוק זהות. יצוין כי בנוסח הצעת החוק שאושר לא מוזכרת השתתפות ילדים בפעילות הנציבות ובהחלטותיה, ובהרכב המוצע של הוועדה המייעצת לנציבות אין ייצוג לילדים.¹⁶

ועדת רוטלוי ביקשה גם לתקן את חוק זכויות התלמיד כדי שיעוגן בו עקרון ההשתתפות הן בעניינים המשפיעים על התלמיד אישית והן בעניינים המשפיעים על כלל התלמידים.¹⁷ החוק לא תוקן ברוח המלצת הוועדה.

המדינות החברות באמנה לזכויות הילד של האו"ם מחויבות למסור דיווחים עתיים על מידת יישום עקרונות האמנה בהן. בדוח המפורט שהגישו משרד המשפטים ומשרד החוץ לוועדת האמנה לזכויות הילד בשנת 2010 לא מוזכרים מנגנונים המבטיחים את זכות הילדים להשתתפות כקבוצה (להבדיל ממענים המאפשרים לילדים להשתתף בהליכים הנוגעים להם אישית).¹⁸ ועדת האמנה לזכויות הילד ציינה

¹² שם, עמ' 44–49.

¹³ שם, עמ' 219, 227.

¹⁴ אתי וייסבלאי, [פעולות ישראל ליישום האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בדצמבר 2010.

¹⁵ [הצעת חוק לקידום זכויות הילד, התשע"ה–2015](#), של חבר הכנסת דב חנין (פ/1152/20). חבר הכנסת דב חנין וקבוצת חברי הכנסת הניחו הצעות חוק זהות על שולחן הכנסת ה-18 ועל שולחן הכנסת ה-19 (פ/1075/18; פ/634/19).

¹⁶ האוניברסיטה העברית בירושלים, המרכז לחינוך משפטי קליני, הקליניקה לזכויות ילדים ונוער, [חוות דעת בנושא: הצעת חוק נציבות זכויות הילד, התשע"ה–2014](#), 20 ביולי 2015.

¹⁷ הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, בראשות השופטת סביונה רוטלוי, [דוח הוועדה – חלק כללי](#), דצמבר 2003, עמ' 230.

¹⁸ Israeli Ministry of Justice and Ministry of Foreign Affairs, [Second Periodic Report Concerning the Implementation of the Convention on the Rights of the Child](#), 2010, p. 54-59.



במסקנות המסכמות את הדיון שלה בדוח התקופתי על ישראל כי השתתפותם של ילדים בתהליכי קבלת החלטות הנוגעים אליהם ישירות מקבלת תשומת לב גוברת במדינה, אולם השתתפותם בהחלטות הנוגעות למדיניות ציבורית טרם הפכה לפרקטיקה רווחת, ודעותיהם של ילדים אינן מתבקשות ואינן מובאות בחשבון במידה מספקת. הוועדה המליצה שהמדינה תקים מנגנונים ותנסח הנחיות ברורות ליישום יעיל של זכות ההשתתפות כדי להבטיח שגופים קובעי מדיניות יביאו בחשבון את דעותיהם של ילדים.¹⁹

לפני שנסקור את היישום של זכות ההשתתפות בתחומים שונים במערכת החינוך וברשויות המקומיות נציג בקצרה כמה דוגמאות ליישום זכות ההשתתפות בהליכים הנוגעים לילד אישית:

- סעיף 6 לחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, קובע כי לתלמיד ולהוריו יש זכות להשמיע טענותיהם בעניין הרחקה לצמיתות מבית-הספר והעברתו למוסד אחר. התלמיד והוריו יכולים לערער על החלטת הרחקה לפני ועדת שימוע מחוזית, וגם מולה יש להם זכות להשמיע את טענותיהם. סעיף 7 לחוק קובע כי בוועדת השימוע יהיה חבר גם ראש מועצת תלמידים מחוזית או סגנו (אלא אם כן ביקש התלמיד או הוריו כי לא ישתתף בדיון).
- פרק כ2 לתקנות סדר הדין האזרחי קובע כי בית-משפט לענייני משפחה הדן בתובענה הנוגעת לילד (בנושאי משמורת, הסדרי ראייה, הגירה וחינוך) ייתן לילד הזדמנות להביע את רגשותיו, דעותיו ורצונותיו בעניין הנדון לפניו וייתן להם משקל ראוי בהחלטתו, בהתחשב בגילו ובמידת בגרותו של הילד. לשם כך הוקמו ביחידות הסיוע שליד בתי-המשפט לענייני משפחה מחלקות לשיתוף ילדים, שתפקידן להסביר לילד את מטרת השתתפותו בהליך ואת זכויותיו בו, ללוות אותו ולהסביר לו את החלטת השופט בתום ההליך.
- סעיף 11 לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971, קובע כי קטין המואשם בעבירה זכאי שתינתן לו הזדמנות להביע את עמדתו, רצונו ורגשותיו בעצמו ובדרך המותאמת לגילו, למידת בגרותו ולצרכיו, וכי לעמדתו של הקטין, וכן לרצונו ולרגשותיו, יינתן משקל ראוי בקבלת החלטה בעניינו, בהתחשב בגילו ובמידת בגרותו.
- סעיף 2(ו) לחוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955, קובע כי לפני מתן עדות בבית-משפט של ילד שטרם מלאו לו 14, לפני החלטה על הפסקת עדות ולפני החלטה על התנייתה, יש לתת לילד המסוגל לחוות דעה משלו הזדמנות להביע את עמדתו בעניין עדותו ודרכי גבייתה, לפי העניין. לדעתו של הילד יינתן משקל ראוי בהתחשב בגילו ובמידת בגרותו.

רשימה זו מבוססת בחלקה על הדוח התקופתי שהוכן במשרד המשפטים בעבור ועדת האמנה בדבר זכויות הילד של האו"ם.²⁰ יש להבהיר כי לא מוצגים בה כל הדרכים למיצוי זכות הילד להשתתפות אישית.

¹⁹ היחידה להסכמים בין-לאומיים ותביעות בין-לאומיות במשרד המשפטים, [מסקנות מסכמות של ועדת האמנה בדבר זכויות הילד ביחס לדוח התקופתי ה-2-4 של מדינת ישראל, שאומצו על-ידי הוועדה במושב ה-63 \(27 במאי עד 14 ביוני\)](#), 14 באוגוסט 2013, עמ' 9; [Concluding observations on the second to fourth periodic reports of Israel, adopted by the Committee at its sixty-third session \(27 May – 14 June 2013\)](#), 4 July 2013 (CRC/C/ISR/CO/2-4), pp 7-8.

²⁰ Israeli Ministry of Justice and Ministry of Foreign Affairs, [Second Periodic Report Concerning the Implementation of the Convention on the Rights of the Child](#), 2010, p. 54-59.



3. השתתפות במערכת החינוך

3.1. מועצת תלמידים

סעיף 13 לחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, קובע כי מוסד חינוך יסודי או על-יסודי יעודד הקמת מועצת תלמידים ולא יעשה כל פעולה למנוע את הקמתה, וכי מסגרת פעילות המועצה תיקבע בהוראות מנכ"ל ובהתייעצות עם מועצת התלמידים והנוער. בחוזר מנכ"ל תשע"ו/1(א), 7.9-9 מועצת התלמידים בבית-הספר, מ-1 בספטמבר 2015, נקבע כי אחת ממטרות מועצת התלמידים הבית-ספרית היא לייצג את התלמידים בכל פורום של קובעי מדיניות. עוד נקבע בחוזר כי תחומי המעורבות, האחריות והשותפות של מועצת התלמידים בבית-הספר יוגדרו במשותף, לאחר משא-ומתן עם הנהלת בית-הספר ועם צוות המורים (ומומלץ שגם עם ועד ההורים). ועדת רוטלוי מציינת בדוח שלה כי מועצת התלמידים היא גוף בעל חשיבות בקידום זכותם של תלמידים להשתתפות במוסד החינוכי ובייצוגם, וכי חוק זכויות התלמיד מקדם את כינון המועצה ואת זכות ההשתתפות של הילדים.²¹

תחומי המעורבות של מועצות התלמידים, שצוות המוסד והתלמידים קובעים כאמור במשותף, שונים בכל מוסד ומוסד במידה ניכרת. אפשר למצוא בהם בין השאר תחומים אלו: בניית לוח המבחנים ומערכת השיעורים; פעילות בנושא זכויות התלמידים; בחירת לימודי העשרה ותוכניות תרבות (הצגות, מופעים, מסיבות); תכנון טיולים; אירועים בית-ספריים וימי שיא (דוגמת טקסים ואירועים, חלוקת תעודות ואספות הורים); מפגשים עם בתי-ספר אחרים ומעגלי שיח; השתתפות בישיבות פדגוגיות ובהחלטות ועדות משמעת.²²

על-פי משרד החינוך, בחינוך העל-יסודי הממלכתי והממלכתי-דתי פועלות כיום כ-980 מועצות תלמידים – בכ-85% מהמוסדות הממלכתיים והממלכתיים-דתיים, אך רק כ-860 מועצות מתוכן פועלות לפי כל דרישות הכללים והתקנון (מקיימות בחירות במועדן, שולחות נציגים למועצות הרשותיות וכדומה) – בכ-75% מהמוסדות הממלכתיים והממלכתיים-דתיים. ככל הידוע למשרד, בחינוך החרדי לא פועלות מועצות תלמידים.²³

במועצת התלמידים והנוער היישובית חברים נציגים נבחרים של מועצות התלמידים המוסדיות, לצד נציגים ממרכזים קהילתיים, מתנועות נוער, מארגוני נוער וכיוצא באלה (עוד על מועצת התלמידים היישובית ראו בפרק העוסק ברשויות המקומיות). נציגי המועצות היישוביות חברים במועצת התלמידים והנוער המחוזית,²⁴ ונציגי המועצות המחוזיות חברים במועצת התלמידים והנוער הארצית. מספר הנציגים נקבע לפי מספר התלמידים ובני הנוער שהם מייצגים באותו שלב, מתוך הקפדה על ייצוג לקבוצות מיעוט

²¹ הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה בראשות השופטת סביונה רוטלוי, [זוח הוועדה – חלק כללי](#), דצמבר 2003, עמ' 215.

²² הדרה רוזנבלום, ממונה על מועצות התלמידים והנוער במשרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע, דוא"ל, 19 בספטמבר 2016.

²³ הנ"ל, שיחת טלפון, 19 בספטמבר 2016. מספר המוסדות הכולל לקוח ממשרד החינוך, מערכת [במבט רחב – מספרים על מערכת החינוך](#), כניסה: 19 בספטמבר 2016.

²⁴ שבע מועצות תלמידים ונוער מחוזיות פועלות בישראל: במחוז צפון, מחוז חיפה, מחוז תל-אביב, מחוז מרכז, מחוז ירושלים, מחוז דרום ומחוז המגזר הערבי.



– דרוזים ובדואים.²⁵ ממטרותיה של מועצת התלמידים והנוער הארצית: לייצג את כלל בני הנוער במדינת ישראל בפני הגופים הממלכתיים, בפני כל פורום של מקבלי החלטות ובפני התקשורת לסוגיה, ולשמש ערוץ הידברות ושיתוף פעולה בין קהילת הבוחרים (בני הנוער) לבין כל הגופים הרלוונטיים.²⁶

בשנת 1999 נחתמה אמנת שיתוף פעולה בין מועצת התלמידים והנוער הארצית לכנסת ישראל. באמנה הוחלט על שיתוף נציגי המועצות בכל ועדות הכנסת חוץ מוועדת החוץ והביטחון, ובכל נושא שיש לדון בו בבני הנוער וברוחתו המייעצים יהיו נציגי המועצות, "כדי להביא למעורבות מעשית של הנוער במהלך חקיקת חוקים הקשורים בחיי הנוער ומעמדו".²⁷

באותה שנה נחתמה אמנה לשיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות לבין מועצות התלמידים והנוער. באמנה נאמר שמרכז השלטון המקומי יפנה בקריאה אל כל הרשויות להכרה במועצת התלמידים והנוער הרשותית כגוף המייצג והנבחר של הנוער ברשות. נציגי המועצות הרשותיות ישתתפו בכל החלטה למען הנוער והקהילה, ישתתפו בישיבות הרשות בנושאי חינוך, תרבות ונוער ויציגו את רחשי הלב של בני הנוער, והרשות תעשה כל אשר ביכולתה להיענות לבקשות בני הנוער.²⁸

3.2. תוכניות בהשתתפות ילדים במערכת החינוך – פרויקטים לדוגמה

3.2.1. מסע לקראת שנת 2035

יוזמה משותפת של המפקחת הארצית לזכויות התלמיד, המפמ"ר לאמנויות העיצוב והמפמ"ר במגמת אדריכלות והנדסת בניין לתכנון ועיצוב של בית-הספר של העתיד. הפרויקט נעשה בשיתוף פעולה עם חברת "אמדוקס", השגרירות האמריקנית ויוניסק"פ ישראל, באמצעות מפגשי סיעור מוחות ולמידה ומחקר משותפים (האקתון – hackathon²⁹), בהשתתפות מורים ותלמידים ומומחים מקצועיים. בין המפגשים התלמידים מנחים לצד המורים את המשך הלמידה הבית-ספרית. הפרויקט נועד לבנות מודל לבית-הספר העתידי, אשר מתוכנן לפי חזון שהמשתתפים מגבשים במהלך הפרויקט, כדי שיבטיח גישה ידידותית ואמפטית לצורכי התלמיד: אתגרי הלמידה, צרכים אישיים וצרכים חברתיים. תוצרי המהלך יוכרו כפרויקט גמר לצורך קבלת ציון בגרות.³⁰

3.2.2. נאמני זכויות הילד

²⁵ למשל, בית-ספר שלומדים בו 400 תלמידים ישלח פחות נציגים מבית-ספר שלומדים בו 2,000 תלמידים; מחוז שחיים בו 140,000 בני נוער ישלח פחות נציגים ממחוז שחיים בו 300,000 בני נוער.

משרד החינוך, [מועצת התלמידים והנוער הארצית – מטרות, תחומי פעילות וחלוקה לוועדות](#), כניסה: 14 בספטמבר 2016.

²⁶ מועצת התלמידים והנוער הארצית, [מטרות מועצת התלמידים והנוער הארצית](#), עדכון: 4 בפברואר 2015, כניסה: 12 בספטמבר 2016.

²⁷ הכנסת ומועצת התלמידים הארצית, [אמנת שיתוף פעולה בין מועצת התלמידים והנוער הארצית לכנסת ישראל](#), 25 בינואר 1999.

²⁸ מרכז השלטון המקומי, מועצת התלמידים הארצית ומשרד החינוך, [אמנה לשיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות – מרכז השלטון המקומי לבין מועצות התלמידים והנוער בישראל](#), 11 במאי 1999.

²⁹ הלחם של המילים hack – תכנות יצירתי ו-marathon – מרתון. במקור – מפגש מרתוני של מתכנתים ומפתחים מתכנסים לביצוע פרויקט טכנולוגי (על-פי רוב בניית תוכנה).

³⁰ טובה בן-ארי, מפקחת ארצית ליישום חוק זכויות התלמיד במשרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 בספטמבר 2016.



תוכנית משותפת למשרד החינוך וליוניס"ף (עיקר המימון הוא ממשרד החינוך) שבמסגרתה פועלות כיום 22 קבוצות תלמידים מחטיבות-ביניים שתפקידן להעלות את המודעות לנושא זכויות ילדים ובני נוער ולפעול למען מימוש זכויות אלו בבית-הספר או ביישוב. בקבוצות נלמדים אמנת זכויות הילד ונושאים הנוגעים לה (חקיקה רלוונטית בישראל, זכויות ילדים במדינות בעולם, הליכי מיפוי ואיתור של צרכים קהילתיים ועוד). ההבנה המעמיקה של הנאמנים בנושא מאפשרת להם לבחון את אופן מימוש הזכות ביישוביהם, לשמש כתובת לפניית של ילדים ובני נוער בנושא וללוות אותם בהליכי קבלת החלטות בבתי-הספר או ביישוב ולהתריע על מקרים שבהם זכויות ילדים אינן ממומשות. על הנאמנים לפעול להגברת המודעות של ילדים ובני נוער לזכויותיהם ולהוביל יוזמות יישוביות או קהילתיות המאפשרות מימוש של זכויות ילדים.³¹

3.2.3. האמנה לזכויות הילד בעיני הנוער כיום

משרד המשפטים ביקש ממשרד החינוך לבחון את תפיסות הנוער בנוגע לאמנה לזכויות הילד ולהעלות הצעות לשינויים ושיפורים באמנה. לשם כך נערכו דיונים בשלוש קבוצות של בני נוער: חברי ארגון איגי – ארגון הנוער הגאה; קבוצת תלמידים עם הפרעות קשב וריכוז; קבוצה של תלמידי כיתות י"א-י"ב ממערכת החינוך הממלכתית (יהודית וערבית) והממלכתית-דתית. תוצרי הדיון, שעיקרם המלצות לשיפור האמנה לזכויות הילד, הועברו למשרד המשפטים ועתידים להישלח לוועדה לזכויות הילד באו"ם.³²

4. השתתפות ברשויות המקומיות

4.1. מועצת תלמידים ונוער רשותית

בסעיף 5 לחוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011, נקבע כי בכל רשות חינוך מקומית שבתחומה יש 1,000 ילדים ונערים לפחות תוקם מועצת תלמידים ונוער ובה נציגים ממוסדות חינוך, ממרכזים קהילתיים, מתנועות נוער, מארגוני נוער וכיוצא באלה, ובלבד שהם תלמידים או נערים המתגוררים בתחומה של אותה רשות חינוך מקומית. בחוק לא נקבעה חובת התייעצות עם המועצה, אך בסעיף 6 לחוק נקבע כי המועצה רשאית ליעץ לגורמים ברשות המקומית בעניינים הקשורים במישרין או בעקיפין בילדים ובנערים, ובכלל זה לראש הרשות המקומית, לסגנו, לוועדת החינוך, לוועדה לקידום מעמד הילד, למנהל מחלקת החינוך ולמנהל יחידת הנוער. בחוק נקבע גם כי המועצה תייצג את עניינם של ילדים ונערים לפני הרשות המקומית ותפעל להעברת בקשותיהם לגורמים הנוגעים בדבר ברשויות המקומיות או ברשויות המדינה, למעקב אחר קבלת תשובות על הבקשות, להופעה לפני אותם גורמים ולהעברת התשובות למבקשים.

ממידע שהתקבל ממשרד החינוך עולה כי כיום ב-230 מתוך 255 רשויות מקומיות יש יותר מ-1,000 ילדים ובני נוער.³³ ממשרד החינוך נמסר כי כיום פועלות 182 מועצות תלמידים ונוער רשותיות, ו-164

³¹ הקרן הישראלית למען יוניס"ף, א.א. נאמני זכויות, כניסה: 19 בספטמבר 2016; טובה בן ארי, מפקחת ארצית ליישום חוק זכויות התלמיד במשרד החינוך, דוא"ל, 19 בספטמבר 2016; משרד החינוך, א"א – תוכנית להטמעה חינוכית לאחריות אזרחית לתלמידינו, עדכון: 6 בספטמבר 2015, כניסה: 19 בספטמבר 2016.

³² טובה בן ארי, מפקחת ארצית ליישום חוק זכויות התלמיד במשרד החינוך, דוא"ל, 19 בספטמבר 2016.

³³ דני רוזנר, מנהל מינהל חברה ונוער, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע בנושא מנהלי יחידות נוער ומועצות תלמידים ונוער, 25 באוקטובר 2016.



מהן פועלות לפי כל דרישות הכללים והתקנון (למשל יש בהן נציגים מכל הגופים שאמורים להיות מיוצגים).³⁴

סעיף 149ט לפקודת העיריות [נסח חדש] קובע כי יושב-ראש מועצת התלמידים העירונית או נציג מטעמו יהיה חבר גם בוועדת החינוך העירונית, שתפקידה ליזום ולתכנן פעילות בתחומים הנוגעים לחינוך. הוועדה תגיש לאישור מועצת העיר את תוכניתיה ותעקוב אחר יישום התוכניות המאושרות. כמו כן הוועדה תיעץ למועצת העיר בתחומים כאמור. כאמור לעיל, על-פי האמנה לשיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות לבין מועצות התלמידים והנוער, נציגי מועצת התלמידים ישתתפו בדיוני ועדת החינוך בכל הרשויות המקומיות, ולא רק בערים. בשלב זה אין למרכז המחקר והמידע של הכנסת מידע על מידת המימוש של הוראות החוק והאמנה בנוגע להשתתפות נציגי מועצת התלמידים בישיבות ועדת החינוך.

כמו מועצות התלמידים הבית-ספריות, גם תחומי הפעילות של המועצות הרשותיות מגוונים ושונים במידה ניכרת בכל רשות ורשות. בדרך כלל נערכת פגישת תיאום ציפיות עם מקבלי החלטות ונערכות פגישות אחרות של ראש העיר ומועצת התלמידים. לקראת הפגישות נעשה בדרך כלל מהלך של איתור צרכים בקרב בני הנוער ביישוב. התחומים שבהם מועצות התלמידים והנוער עוסקות הם בין השאר זמני הפעלה ותדירות קווי אוטובוס לבתי-הספר ולמרכזי הבילוי; מקומות לבילוי או לשהות בזמן הפנוי; מחירים בכניסה לאתרים עירוניים (מוזיאון, בריכה, מתחמים לבילוי, חוגים עירוניים); שיפור פני העיר ומצב המתקנים והמוסדות הציבוריים (גני השעשועים, מדרכות, מעברי חצייה וכדומה); פעילויות בחופשים ובחגים וסיוע ושותפות בבימות הבידור ביום העצמאות, בפורים, בחנוכה ובחופש הגדול; השתתפות בוועדת החינוך ובוועדת זכויות הילד בערים.³⁵

4.1.1. פרויקט לדוגמה – הארכת זמן השהייה בגינות ציבוריות ביוזמת פרלמנט הנוער – מועצת התלמידים והנוער העירונית (ראשון-לציון)

עקב התגודדות בני נוער בגינות ציבוריות בשעות הלילה במהלך חופשת הקיץ ובסופי השבוע הגביל הפיקוח העירוני את הפעילות בגינות כדי למנוע מטרד לדיירים המתגוררים סמוך אליהן. הנושא עלה לדיון בפרלמנט הנוער, והוחלט על עריכת סקר בקרב 500 בני נוער כדי לבחון את השפעת החלטה עליהם. בעקבות הסקר נערכה פגישה עם ראש העיר ובעקבותיה ערכו גורמי המקצוע בעירייה ונציגי הנוער מיפוי של כלל הגינות ומגרשי הספורט בעיר ובחרו 27 אתרים שהפעילות בהם אינה מהווה מטרד. בגינות ומגרשים אלו הוארך זמן הפעילות כדי לאפשר לבני הנוער מקום מפגש בטוח בלי לפגוע ברווחת התושבים האחרים.³⁶

4.2. ועדה עירונית לקידום מעמד הילד

בסעיף 149ז לפקודת העיריות נקבע כי בכל עירייה יש להקים ועדה לקידום מעמד הילד שתפקידה ליזום ולתכנן פעילות לקידום מעמד הילדים ובני הנוער ולהבטיח את זכויותיהם, לרבות זכותם להשמיע את דעתם ולהשתתף בצורה נאותה בקבלת החלטות הנוגעות לענייניהם. חברי הוועדה יהיו בין השאר יושב-

³⁴ הדרה רוזנבלום, ממונה על מועצות התלמידים והנוער במשרד החינוך, שיחת טלפון, 19 בספטמבר 2016.

³⁵ הנ"ל, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע, דוא"ל, 19 בספטמבר 2016.

³⁶ פורטל החינוך של עיריית ראשון-לציון, [יוזמה של פרלמנט הנוער: הארכת שעות השהייה בגינות ציבוריות בעיר](#), כניסה: 18 בספטמבר 2016.



ראש מועצת התלמידים העירונית ונציג תנועות הנוער בעיר. לוועדה אין סמכויות סטטוטוריות, וכדי להוציא אל פועל את התוכניות שהיא מגבשת עליה להיעזר בגופים סטטוטוריים, כמו מועצת הרשות וועדת הכספים שלה. על-פי בדיקה שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2012 פעלה ועדה לקידום מעמד הילד ב-55 מ-75 העיריות בישראל. שש עיריות דיווחו כי אין בהן ועדה.³⁷

על-פי סעיף 166(א) לפקודת העיריות על הוועדה להתכנס אחת לשלושה חודשים לפחות, אך מבדיקת מרכז המחקר והמידע של הכנסת עלה כי בשנים עברו לפחות חלק מהוועדות לא עמדו בהוראה זו, וכי חלק מהוועדות אף לא כונסו כלל שנה תמימה. נוסף על כך, בחלק מהעיריות הרכב הוועדה היה חסר ולא היו חברים בה כל הגורמים שנקבעו חוק, ובכללם נציגי התלמידים והנוער.³⁸ **ממשרד החינוך נמסר כי למיטב ידיעתם, כיום רק ב-26–28 עיריות נציגי מועצת התלמידים והנוער העירונית משתתפים בדיוני הוועדה לקידום מעמד הילד.**³⁹ בשנת 2012 השתתפו נציגי התלמידים והנוער בדיונים ב-20 עיריות, לדברי נציג מועצת התלמידים והנוער הארצית בדיון הוועדה לזכויות הילד של הכנסת.⁴⁰

במסגרת המחקר שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2012 העידו עיריות שיש בהן ועדה פעילה לקידום מעמד הילד כי לוועדה יש השפעה על המתרחש בעיר בכל הנוגע לילדים ולבני נוער. רוב המשיבים מסרו כי הוועדות עסקו בייזום ובקידום של תוכניות ופעילויות, בתיאום בין גורמים ברשות, בפיקוח ובקרה ובקיום דיון ציבורי. הוועדות התבקשו להעריך את תרומת הוועדה לקידום מעמדם של ילדים ובני נוער בעיר בסולם של 1–5. הציון הממוצע שניתן לתרומת הוועדה היה 3.2. רוב הוועדות העריכו שתרומתן ממוצעת או פחות מזה. בשתי עיריות בלבד ניתן לתרומת הוועדה הציון הגבוה ביותר האפשרי – 5. יש לציין כי בעיריות האלה הוועדה התכנסה במועדים הקבועים בחוק או בתדירות רבה יותר, ובהרכב הוועדה נכללו כל החברים שנמנו בחוק.⁴¹

³⁷ אתי וייסבלאי, [פעילות הוועדות לקידום מעמד הילד בעיריות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בפברואר 2012. לשם השוואה, בבדיקות קודמות שעשה בנושא זה מרכז המחקר והמידע של הכנסת נמצא כי בשנת 2009 פעלו ועדות לקידום מעמד הילד ב-54 ערים, ובשנת 2001 פעלו ועדות ב-26 רשויות מקומיות.

³⁸ שם.

³⁹ הדרה רוזנבלום, ממונה על מועצות התלמידים והנוער במשרד החינוך, שיחת טלפון, 19 בספטמבר 2016.

⁴⁰ מור פינקלשטיין, יושב-ראש הוועדה האתית-משפטית במועצת התלמידים והנוער הארצית, [פרוטוקול מס' 166 משיבת הוועדה לזכויות הילד](#), 13 בפברואר 2012.

⁴¹ אתי וייסבלאי, [פעילות הוועדות לקידום מעמד הילד בעיריות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בפברואר 2012.



4.3. תוכניות בהשתתפות ילדים ברשויות המקומיות – פרויקטים לדוגמה

להלן יוצגו כמה דוגמאות לתוכניות ופרויקטים שנעשה בהם מהלך של שיתוף ילדים ובני נוער. ככלל, משיחות עם הגורמים הנוגעים בדבר עולה כי מידת ההשתתפות של ילדים בהליכי קבלת החלטות שונה במידה ניכרת בכל רשות (וכן בכל מוסד חינוכי), ומידת ההשתתפות היא במידה רבה פועל יוצא של מידת המחויבות לנושא של מקבלי החלטות – מנהל בית-הספר, ראש הרשות המקומית, ראש מינהל החינוך ברשות, ראש המחוז וכדומה.

4.3.1. פרלמנט ילדים

תוכנית חינוכית הפועלת בכמה ערים למימוש עקרון ההשתתפות של ילדים במרחב העירוני בהחלטות הקשורות לחייהם. 120 תלמידי כיתות ד'–ו' מכל בתי-הספר בעיר מתכנסים כדי ליזום ולעודד מודעות אזרחית ואקטיביזם אזרחי של ילדים צעירים ולשמש גורם מקשר בין ילדי העיר להנהגת העיר. נקודת המוצא לפרויקט היא שאם יינתנו לילדים הכלים הדרושים, הן מבחינת ידע והן מבחינת מיומנויות ביצוע, הם יהיו מסוגלים למפות ולאתר את מגוון הצרכים והאתגרים בסביבתם וליזום באופן פעיל פעולות אזרחיות שייתנו מענה לאתגרים האלה ויתרמו לחברה שהם חיים בה.⁴² הפרלמנט הוקם ופועל בליווי הממונה על יישום חוק זכויות התלמיד במטה משרד החינוך, וכן בליווי הרכוזות החברתיות של בתי-הספר, אך כיום פועלים גם פרלמנטים שהוקמו ביוזמת הרשות המקומית ובליווייה.

מהפרויקטים שיזמו פרלמנטים בערים אפשר לציין קמפיין למען כללי התנהגות מכבדים באפליקציית המסרים WhatsApp בנס-ציונה וקמפיין לרכיבה בטוחה על אופניים חשמליים וקמפיין לשיפור חדרי השירותים בבתי-הספר ושיפור ההיגיינה האישית בהרצליה, אשר בעקבותיו תוקצבו בתי-הספר בעיר לצורך טיפוח חדרי השירותים והצבת מתקנים לשיטפת ידיים.⁴³

4.3.2. עיר ידידותית לילדים (ראשון-לציון)

היוזמה של ערים ידידותיות לילדים הושקה בשנת 1996 על-ידי יוניס"ף, קרן האו"ם לילדים, כמודל שנועד לסייע לכל עיר להפוך לידידותית יותר לילדים מכל הבחינות – ממשל, סביבה ושירותים. העיר הראשונה בישראל שבה פועלת התוכנית במתכונתה הנוכחית היא ראשון-לציון, ובתקופה הקרובה עתידות להצטרף לתוכנית עוד כמה רשויות.⁴⁴ לפי יוניס"ף, בנייתה של עיר ידידותית לילדים היא תהליך מעשי שחייב להתנהל בשיתוף הילדים. יישום המודל אינו יכול להיות מוכתב מלמעלה, אלא מצריך בניית שותפויות אמיתיות עם הילדים עצמם (וכן עם המשפחות ועם שאר הגורמים שמשפיעים על חייהם של ילדים). קידום השתתפות פעילה של ילדים בנושאים הנוגעים להם, הקשבה והתחשבות בדעותיהם הם אבני יסוד חיוניות לתהליך כולו, והוא כולל מעורבות של ילדים בתהליך איתור הצרכים, קבלת החלטות וידועם על הנעשה במסגרת התהליך; שינוי תהליכים בכל הרמות כדי שיתאימו לילדים מבחינת אופני העברת מידע, מבנים ודרכים לתביעת זכויות מצד התושבים, תזמון מועדי פגישות וכיוצא באלה; שילוב תפיסת זכויות ילדים

⁴² טובה בן-ארי, מפקחת ארצית ליישום חוק זכויות התלמיד במשרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 בספטמבר 2016.

⁴³ שם.

⁴⁴ הקרן הישראלית למען יוניס"ף, [עיר ידידותית לילדים](#), כניסה: 11 בספטמבר 2016.



וההתחשבות בדעותיהם בתהליכי הכשרה של כל מי שעובדים עם ולמען ילדים; התייעצות עם ילדים בתחומים שונים על בסיס הרקע שלהם, למשל ילדים עם מוגבלויות.⁴⁵

הפרויקט החל לפעול בראשון-לציון בשנת 2015. הגורמים הממונים על התוכנית בעיריית ראשון-לציון לא השיבו על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת במועד הנדרש, אך ממידע שפרסם המכון לשלטון מקומי באוניברסיטת תל-אביב, אשר שותף בפיתוח הפרויקט, עולה שעד כה יישום הפרויקט בא לידי ביטוי בתהליך שיתוף ציבור ובו העברת שאלונים מקוונים לכ-500 משיבים מקבוצות אוכלוסייה שונות ואירוע ציבורי בהשתתפות כ-250 מתושבי העיר (יותר ממחציתם ילדים ובני נוער) לקבלת רעיונות לשיפור העיר בתחום הנגישות, השתתפות ילדים וזכויותיהם של ילדים.⁴⁶ בספטמבר 2016 נערך כנס נוסף ובו הרצאות פרונטליות ושיח בשולחנות עגולים, כדי לפתוח את שלב היישום וההטמעה של הפרויקט בפעילות העירונית.⁴⁷

4.3.3. שיתוף ילדים בבניית תוכנית אב עירונית (חולון)

חולון רואה בעצמה "עיר הילדים", ולכן הוחלט בה לגבש תוכנית אב (מסמך אסטרטגי שמשקף מגמות ומציג את החזון לצמיחת העיר) בתחומים הנוגעים לחייהם של ילדים ובני נוער. הפרויקט בשיאו, ונעשית בו עבודה של מומחים לתכנון אסטרטגי לצד פעילות אינטנסיבית לשיתוף הציבור, ובכלל זה ציבור הילדים. לשם כך הוכנו והופצו (באינטרנט ובאמצעות בתי-הספר בעיר) שאלונים מקוונים לילדים, בני נוער ומבוגרים, ונוסף על כך נערכו קבוצות מיקוד. מטרת שלב זה בתהליך הייתה לזהות צרכים שיש למלא ונקודות חוזק במגוון תחומי חיים: הורים ומשפחה, בריאות וספורט, סביבה פיזית ונגישות, העולם הדיגיטלי, ילדים בסיכון, צרכים מיוחדים, עולים, אוכלוסייה דתית, פנאי, תרבות וחינוך בלתי פורמלי. השתתפו בתהליך יותר מ-3,000 ילדים ובני נוער מקבוצות אוכלוסייה מגוונות. מתוך החומרים שנאספו מוצו נושאים מרכזיים, והם ישמשו אבני יסוד לתוכנית האב. בימים אלו נערכים בחולון למהלך נוסף של שיתוף הציבור, הפעם בנוגע לתוצרים המעובדים.⁴⁸

ד"ר טליה פרידמן, מנהלת מינהל החינוך בחולון, ציינה בשיחה עמה כי מעבר לפרויקט ספציפי זה היא רואה חשיבות רבה בשיתוף ילדים בקבלת החלטות הנוגעות להם, ועל כן היא מטמיעה מהלכי שיתוף במגוון נושאים, בין השאר עם מועצת התלמידים העירונית ומועצות התלמידים הבית-ספריות. למשל, במסגרת מהלך של חשיבה מחודשת על חלוקת אזורי הרישום בעיר התנהל דיון עם נציגי הילדים בנושא, ולתבונות שלהם ניתן משקל בהמשך התהליך. ד"ר פרידמן הביאה כדוגמה לתהליך שהיוזמה אליו הגיעה מהילדים עצמם את הקמת מרכז הילדים השכונתי הראשון בחולון, שנחנך לאחרונה, ומיועד לתת מענה חברתי, ערכי, חינוכי וחוויתי לילדים בכיתות ד'-ו' בשעות אחר הצהריים. הפרויקט החל בעקבות פנייה של ילדים שביקשו להקים מרכז חברתי בתוך השכונה בעבורם (כמו המרכזים לקשישים ולבני-נוער). אפיון הצרכים וקביעת התכנים ואופן הפעולה של המרכז נעשו כולם בשיתוף פעולה עם הילדים.⁴⁹

⁴⁵ שם.

⁴⁶ המכון לשלטון מקומי באוניברסיטת תל-אביב, [עיר ידידותית לילדים: ישראל \(מצגת\)](#), כניסה: 20 בספטמבר 2016.

⁴⁷ עיריית ראשון-לציון, [הזמנה ל"מרחב פתוח" בפרויקט "עיר ידידותית לילדים ונוער"](#), 19 בספטמבר 2016.

⁴⁸ טובה בן-ארי, מפקחת ארצית ליישום חוק זכויות התלמיד במשרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 בספטמבר 2016; ד"ר טליה פרידמן, מנהלת מינהל החינוך בחולון, שיחת טלפון, 14 בספטמבר 2016.

⁴⁹ שם.



4.3.4. שיתוף ילדים ובני נוער בהכנת פעילות הקיץ העירונית (יקנעם)

בעת ההיערכות לפעילות הקיץ לילדים ונוער ביקנעם העירייה נוהגת לכנס שולחנות עגולים בהשתתפות ילדים ובני נוער כדי לבנות את תוכנית הפעילות. בדיון במסגרת ההיערכות לפעילות קיץ 2016 השתתפו כ- 30 ילדים ובני נוער בגילים שונים ממערכת החינוך הממלכתית והממלכתית-דתית ומתנועות הנוער. הם השתתפו בגיבוש הפעילות מבחינת בחירת התכנים (אילו פעילויות, מופעים ואירועים יתקיימו), בחירת המוקדים בעיר שבהם יתקיימו הפעילויות, ימי הפעילות והתדירות שלה, אופן השיווק של הפעילויות ועוד. לדברי רומן פרס, סגן ראש עיריית יקנעם, שיתוף הילדים ובני הנוער תרם לאיכות הפעילויות ולאטרקטיביות שלהן, והביא להגדלה ניכרת של מספר המשתתפים.⁵⁰

=====

כתיבה: עדו אבגר, מרכז המחקר והמידע של הכנסת

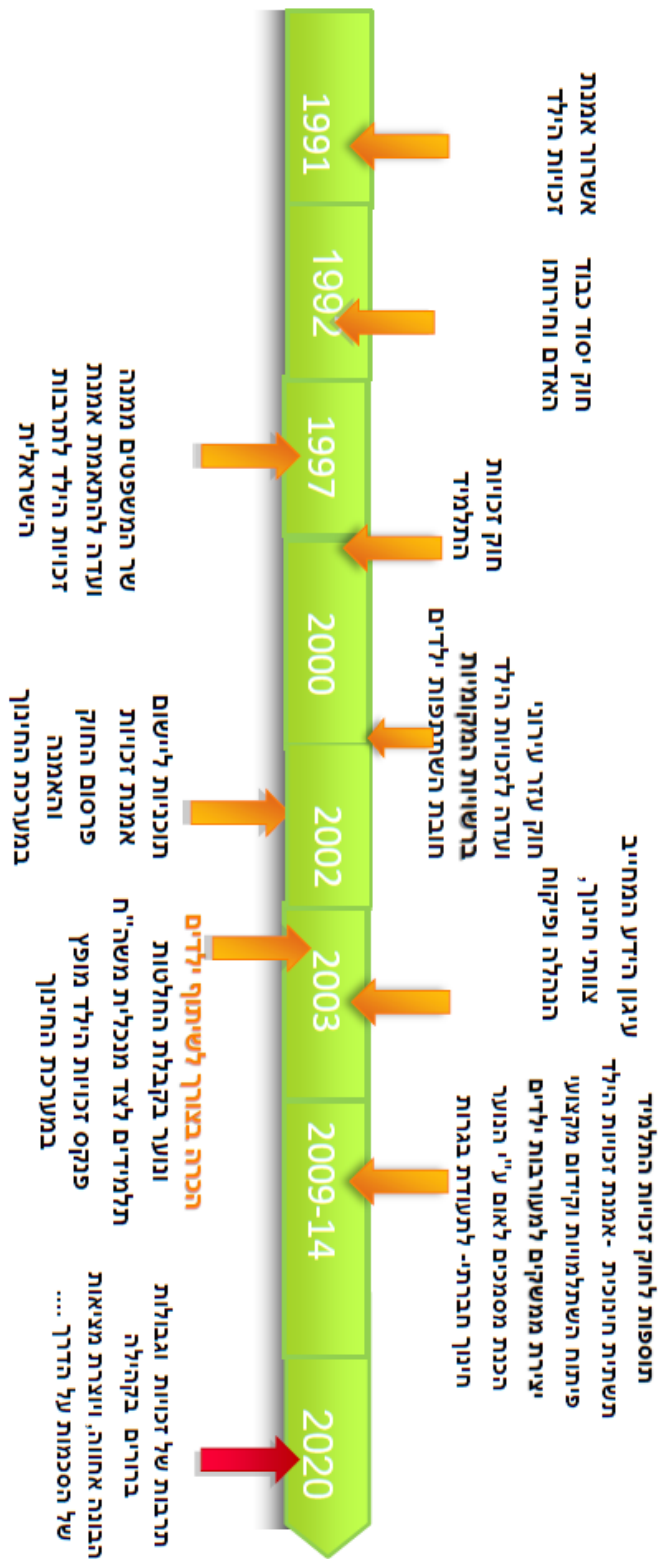
אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

⁵⁰ רומן פרס, סגן ראש עיריית יקנעם, דוא"ל, 18 בספטמבר 2016.



נספח: יישום אמנת זכויות הילד במערכת החינוך בישראל⁵¹



⁵¹ טובה בן-ארי, מצגת אמנת זכויות הילד – שותפים לדרך, הועברה בדוא"ל, 19 בספטמבר 2016.

