



The Convention on the Rights of the Child: General Principles and their
Implementation in Israel / האמנה בדבר זכויות הילד: עקרונות כלליים ויישומם בישראל

Author(s): רביה בן-רבי, דליה בן-רבי, טלל דולב, Talal Dolav and Dalia Ben Rabi

Source: *Social Security (Hebrew edition)* / ביטחון סוציאלי, טבת תשס"ג, דצמבר 2002, 63, CHILDREN, CHILDHOOD AND CHILDREN'S RIGHTS / ילדים, ילדות, ילדים
&irm; 63, CHILDREN, CHILDHOOD AND CHILDREN'S RIGHTS / ילדים, ילדות, ילדים
&irm; (טבת תשס"ג, דצמבר 2002), pp. 131-153

Published by: המוסד לביטוח לאומי / National Insurance Institute

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/23275932>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



JSTOR

National Insurance Institute / המוסד לביטוח לאומי is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Social Security (Hebrew edition)* / ביטחון סוציאלי

האמנה בדבר זכויות הילד: עקרונות כלליים ויישומם בישראל

מאת טלל דולב ודליה בן-רבי*

מאמר זה הוא עיבוד של פרק אחד מן הדוח שהוגש לאו"ם בפברואר 2001. הדוח נכתב עבור משרד המשפטים ומשרד החוץ. יידונו בו אחרים מאמצעי החקיקה ומקורי המדיניות העיקריים שנקטה מדינת ישראל כדי לתמוך במימוש ארבעת העקרונות הכלליים של האמנה: הזכות לחיים, להשרדות ולהתפתחות; אי-אפליה; עקרון טובת הילד; כבוד לדעותיהם של הילדים. במאמר יידונו גם רמת המימוש בפועל של הזכויות, הבעיות והאתגרים העיקריים העומדים בפני החברה בישראל במאמצי להשיג מימוש שלם יותר של זכויות אלה.

מבוא

האמנה בדבר זכויות הילד אושררה ונכנסה לתוקף בישראל בשנת 1991. בהתאם למתחייב מן האמנה, על מדינת ישראל להגיש לאו"ם דוח מקיף על אופן מימושה בישראל, הלכה ולמעשה, של כל אחת מזכויות הילד המוגנות באמנה.

האמנה, הכוללת 54 סעיפים, קובעת ארבעה עקרונות כלליים שהמדינות חייבות לנהוג על-פיהם בכל הקשור לילדים ולזכויותיהם:

1. הזכות לחיים, להשרדות ולהתפתחות (סעיף 6 לאמנה): המדינות החברות מכירות בזכותו הטבעית של כל ילד לחיים; המדינות החברות יבטיחו ככל האפשר את הישרדות הילד והתפתחותו.

2. אי-אפליה (סעיף 2 לאמנה): המדינות החברות ינקטו את כל האמצעים המתאימים כדי

* המרכז לילדים ולנוער, ג'וינט-מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה, ירושלים. הדוח, שמאמר זה מבוסס עליו, נכתב עבור משרד המשפטים ומשרד החוץ, והוגש לאו"ם. לכתובת הדוח היו שותפים ד"ר אריאל בנדר וד"ר שולמית אלמוג, מן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה. תודה לעמיתינו במכון ברוקדייל על הסיוע בכתיבת הדוח.

להבטיח שהילד מוגן מפני כל צורה של הפליה או ענישה על יסוד מעמדם, פעילויותיהם, השקפותיהם או אמונותיהם של הורי הילד, אפוטרופוסיו החוקיים, או בני משפחתו.

3. עקרון טובת הילד (סעיף 3 לאמנה): בכל הפעולות הנוגעות לילדים, בין שהן ננקטות בידי מוסדות רווחה סוציאלית ציבוריים או פרטיים ובין שהן ננקטות בידי בתי-המשפט, רשויות מינהל או גופי חקיקה, טובת הילד תהיה שיקול ראשון במעלה.

4. כבוד לדעותיהם של הילדים (סעיף 12 לאמנה): מדינות חברות יבטיחו לילד המסוגל לחוות דעה משלו את הזכות להביע דעה כזו בחופשיות ככל עניין הנוגע לו, תוך מתן משקל ראוי לדעותיו, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו.

הזכות לחיים, להישרדות ולהתפתחות

הזכות לחיים, להישרדות ולהתפתחות מבטאת את העיקרון הבסיסי ביותר של האמנה, ומהווה בסיס לדיון במימושם של עקרונותיה האחרים. בעיקרון זה נכללת זכותם של ילדים לחיות תוך שמירה על בריאותם, זכותם להתפתחות גופנית ולהתפתחות יכולות וכישורים שיאפשרו להם לחיות בכבוד, וזכותם לחיות ברמת חיים שתאפשר את מימושן של הזכויות האלה.

הדין הישראלי מטיל את האחריות לדאגה לחייהם של ילדים ולהתפתחותם על שני ההורים. ההורים ואפוטרופוסים אחרים חייבים (וזכאים) לדאוג לצורכי ילדיהם, לרבות צרכים בתחום החינוך, ההשכלה וההכשרה המקצועית. לפי חוק העונשין, תשל"ז-1977, ניתן להעניש הורים (או אפוטרופוסים אחרים), שאינם דואגים לצרכים החינוכיים של ילדיהם על-מנת להבטיח את בריאות הילדים וביטחונם. המונח "צרכים חינוכיים" התפרש לאחרונה בפסיקה ככולל גם צרכים בתחום הרגשי והחברתי, דבר העולה בקנה אחד עם האמור באמנה.

למרות שהאחריות לקיום הבסיסי ולהתפתחות של הילדים מוטלת בראש ובראשונה על ההורים, המדינה נוטלת על עצמה אחריות לסייע במשימה זו באמצעות מתן שירותים חברתיים שונים. ארגונים וולונטריים ממלאים גם הם תפקיד חשוב בהבטחת רווחתם של ילדים.

1. הזכות לחיים ולהתפתחות פיזית

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994, מבטיח את זכותו של כל ילד לשירותי בריאות (מונעים, ראשוניים, שירותי אשפוז ושיקום). בפועל, שירותי בריאות ראשוניים ושירותי אשפוז אכן זמינים לרובם המכריע של הילדים בישראל, ונעשים מאמצים להגדיל את

נגישותם של שירותים אלה גם עבור קבוצות שהיתה להן עד כה נגישות מעטה לשירותי בריאות.

בישראל קיימת מערכת מפותחת במיוחד של שירותי בריאות מונעים לנשים הרות ולילדים בגיל הרך. שירותים אלה ניתנים באמצעות התחנות לבריאות המשפחה וכוללים, בנוסף לחיסונים ולבדיקות תקופתיות, גם ייעוץ, הדרכה ותוכניות שמטרתן לתמוך בקבוצות חלשות ובקבוצות הנמצאות בסיכון. בנוסף לכך, נשים שיוולדות בבית-חולים מקבלות מן המוסד לביטוח לאומי מענק לידה, המיועד לכיסוי הוצאות האשפוז של היולדות בבתי-חולים ולקניית ציוד ראשוני. הנתונים מצביעים על כך, שבישראל שיעורי תמותת אימהות בלידה, שיעורי תמותת התינוקות ושיעור התינוקות הנולדים במשקל נמוך, נמוכים מאוד ונמצאים בירידה (בן-אריה וציונית, 2000).

יש שירותי מניעה הניתנים בבתי-הספר היסודיים והעל-יסודיים. אולם, שירותים אלה אינם ניתנים בכמות מספקת שתענה על צורכי הילדים ותקדם את בריאותם. התקנים המעטים המוקצים לשירותי בריאות מונעים בבתי-הספר היסודיים מאפשרים ביצוע מספר מוגבל של בדיקות שגרתיות, אך אינם מאפשרים קיום של שיעורים והדרכה בתחומים של מניעה וקידום בריאות במידה המומלצת.

בבתי-הספר העל-יסודיים מופעלות תוכניות המכוונות למניעת התנהגויות סיכון ולקידום בריאות, וביניהן תוכניות למניעת התמכרות לסמים ולאכזריות, חינוך מיני ומניעת מחלות מידבקיות, כגון איידס. אלא שהמשאבים המוקצים למתן שירותים אלה אינם מספיקים. שירותי מניעה וקידום בריאות לבני-נוער, הניתנים במסגרות שונות של משרד הבריאות וקופות-החולים, ניתנים אף הם בהיקף מוגבל.

עד לאחרונה לא היה קיים מידע שיטתי ומקיף על הרגלי הבריאות בקרב ילדים ובני-נוער. סקר, שנערך בפעם הראשונה ב-1994 בקרב ילדים ובני-נוער בכיתות ו' עד י"א (הראל ואחרים, 1997), חושף את מצבם של בני-הנוער הישראלים בהשוואה לבני-נוער ב-23 מדינות מערביות בעולם. כפי שהיה מקובל לחשוב, יש תחומים שבהם בני-נוער ישראלים חשופים פחות מחבריהם במדינות אחרות להתנהגויות מסכנות. לדוגמה, אחוז בני-הנוער השותים אלכוהול ואחוז בני-הנוער המעשנים נמוכים יותר בהשוואה לאחוזים שנמצאו במדינות אחרות. כמו-כן, 90% מבני-הנוער הישראליים אוכלים פירות וירקות לפחות פעם ביום. זהו השיעור הגבוה ביותר שנמצא בקרב בני-הנוער במדינות שהשתתפו בסקר.

יחד עם זאת, הסקר מצביע גם על מספר נושאים מדאיגים. לדוגמה, בני-הנוער הישראליים (במיוחד הבנות) עוסקים פחות מחבריהם במדינות אחרות בפעילות גופנית. ניתן להצביע גם על מגמה של ירידה בגיל שבו מתחילים ילדים להתנסות בעישון, באלכוהול ובסמים. ממצאים אלה עשויים להצביע על גידול בהתנהגויות סיכון אלה בקרב בני-הנוער, ומכאן על הצורך בהגברת פעולות המניעה וקידום הבריאות בקרב אוכלוסייה זו. נמצא גם, ששיעור האלימות בקרב בני-נוער בישראל גבוה בהשוואה למרבית הארצות

שנכללו בסקר. סקר חוזר, שנערך בשנת 1998 (הראל ואחרים, 2002), העלה ממצאים דומים.

תחום נוסף המעורר דאגה בנוגע לשמירה על שלומם של ילדים ובני-נוער הוא זה של תאונות מסוגים שונים, ובכללן תאונות בבית ובחצר, תאונות דרכים והיפגעות במערכת החינוך ובעת פעילות חברתית. בערך רבע ממקרי המוות בקרב ילדים נגרמים מתאונות שונות. בשנים האחרונות הושם דגש מיוחד על ניסיונות למניעת תאונות דרכים באמצעות מבצעי הסברה בכלי התקשורת ובבתי-הספר (כולל השתתפות ילדים במשמרות בטיחות). ממצאי הסקרים מצביעים על הצורך להתמיד במאמצים אלה ולשים דגש על תוכניות להקניית דרכי התנהגות בטוחות לילדים ולהורים והמעודדות הקפדה על תקני בטיחות. גם גורמי סביבה, כגון איכות המים וזיהומם, משפיעים על מצב בריאותם של ילדים בישראל. בשנים האחרונות גברה המודעות לצורך בהתייחסות רצינית יותר לסוגיות אלה.

2. הזכות להספקת צרכים בסיסיים

מדינת ישראל מקיימת מגוון של מנגנונים המיועדים להבטיח רמת הכנסה ותנאי חיים בסיסיים לאזרחים בכלל, ולמשפחות עם ילדים, בפרט. רמת הכנסה מינימלית מובטחת באמצעות מערכת קצבאות לילדים ובאמצעות מערכת קצבאות להבטחת הכנסה. מספר הילדים במשפחה מובא בחשבון כמרכיב באופן החישוב של קצבאות אלה. בנוסף לכך, קיימים אמצעים לסיוע במציאת פתרונות דיור ליחידים ולמשפחות הזקוקים לכך. תוכניות אלה מביאות בחשבון את מספרם של הילדים במשפחה בקביעת הזכאות להלוואות, לדירות בשכירות ציבורית, או לצורות סיוע אחרות. המדינה תומכת גם במעונות לבני-נוער חסרי קורת גג. מלבד זאת, מאז שנת 1994 מפעילה הממשלה (באמצעות המוסד לביטוח לאומי) מדיניות האמורה לצמצם את ממדי העוני בכלל, ובקרב ילדים בפרט. צעדים אלה כללו השוואת קצבאות הילדים לאנשים שאינם יוצאי צבא, בעיקר ערבים; הגדלת קצבאות הילדים למשפחות גדולות ולמשפחות בקבוצות מיוחדות, והרחבת תשלומי קצבאות המוענקות בגין ילדים לקבוצות שונות, שבהן תחולת העוני בקרב ילדים היא הגדולה ביותר.

למרות זאת, היקף העוני בקרב הילדים הוא גבוה ומעורר דאגה רבה. אחוז הילדים העניים בישראל, שעמד על 10% בערך באמצע שנות ה-70, נמצא מאז במגמת עלייה והגיע בשנת 1999 ל-26% (כן-אריה וציונית, 2000), שהוא בבחינת שיא חדש. אחוז הילדים העניים גבוה במיוחד בקרב משפחות גדולות (עם ארבעה ילדים או יותר), ילדים ממשפחות חד-הוריות, ילדים ערבים וילדים ממשפחות שעלו מאתיופיה (המוסד לביטוח לאומי, 1999).

קיים מידע מועט על ההשלכות של החיים בעוני על רווחתם של ילדים ובני-נוער. נתונים קיימים מורים על כך, שילדים עניים מיוצגים ייצוגי-יתר בקרב קבוצות של ילדים הסובלים

מבצעות שונות, כגון הזנחה והתעללות, אי-השגת רמות השכלה מינימליות, ועיסוק בפעילויות שוליות ומסכנות, כגון עבריינות ושימוש בסמים (דולב ואחרים, 1998).

3. התפתחות רגשית, קוגניטיבית וחברתית והקניית כישורים

מדינת ישראל מקיימת שירותים המיועדים לתמוך בהתפתחותם של ילדים במגוון תחומים מן הגיל הרך עד הגיעם לבגרות. כאמור, התחנות לבריאות המשפחה ממלאות תפקיד חשוב בהתפתחות הילדים בגיל הרך. הן, ושירותי בריאות אחרים, מסייעים גם באיתור ילדים שיש קשיים בהתפתחותם והפנייתם לטיפול במסגרת המרכזים להתפתחות הילד.

מדרך הטבע מערכת החינוך ממלאה תפקיד מרכזי בסיוע להתפתחות הקוגניטיבית והחברתית של ילדים ובני-נוער. ההוצאה הלאומית על חינוך, העומדת על קרוב ל-10% מן התמ"ג, עלתה באופן עקבי מאז תחילת שנות ה-90 (קופ, 1999).

חוק לימוד חובה, תש"ט-1949, חל על כלל הילדים מגיל חמש (גני חובה) ועל ילדים עם צרכים מיוחדים הזכאים לחינוך מיוחד מגיל שלוש. יחד עם זאת, מערכת החינוך ממלאת תפקיד מרכזי בהתפתחותם של ילדים כבר בגילים צעירים יותר. אחוז גבוה מקרב הילדים היהודיים מבקרים במסגרות חינוך כבר בגיל שנתיים והרוב המכריע של הילדים היהודיים בגילים שלוש וארבע מבקרים בגני ילדים הנמצאים בפיקוח משרד החינוך (גני טרום-חובה). בקרב האוכלוסייה הערבית שיעורי הביקור בגני ילדים נמוכים בהרבה, אך נמצאים בעלייה (בן-אריה וציונית, 2000).

חינוך חינוך מונהג עד סיום 12 שנות לימוד. חוק למתן חינוך חינוך לכלל הילדים מגיל 3 נחקק, אך טרם יושם באופן מלא עקב מגבלות תקציב. בגני הילדים בגיל טרום-חובה מונהג שכל לימוד מדורג, המאפשר למשפחות בעלות הכנסות נמוכות מאוד ליהנות מהנחות גדולות. ביישובים אחרים מונהג חינוך טרום-חובה חינוך, או בעלות מינימלית. יש תוכנית להרחיב את מידת היישום לערים ולכפרים נוספים בשנת הלימודים הבאה.

שיעורי הלמידה בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים הם כמעט אוניברסליים. במגזר היהודי שיעורי הלמידה נשארים גבוהים עד סיום 12 שנות לימוד ומגיעים ל-96.5% בקרב בני 14-17. השיעור נמוך גם בקרב העולים. שיעורי הלמידה בגילים אלה במגזר הערבי נמוכים בהרבה ומעוררים דאגה. שיעורי הנשירה גבוהים אף הם יותר בקרב קבוצות אחדות של עולים. שיעורי הלמידה בשני המגזרים נמצאים במגמת עלייה בשני העשורים האחרונים כתוצאה ממדיניות המכוונת לצמצום עד כמה שניתן את תופעת הנשירה מבתי-הספר.

יחד עם זאת, עדיין 11% בערך מבני-הנוער היהודיים ו-33% מבני-הנוער הערביים אינם מסיימים 12 שנות לימוד. מעבר לכך, קיימת בעיה גדולה של בני-נוער הנמצאים בבית-הספר אך אינם נוכחים בכיתות באופן סדיר, או שאינם משתתפים בתהליך החינוכי במלואו. דוח שפורסם לאחרונה (כהן-נבות ואחרים, 2001) ניסה לאמוד בפעם הראשונה את היקף הנשירה הסמויה בקרב תלמידי בתי-הספר. ממצאי הדוח מעלים, ש-14% בערך מן

התלמידים מגלים שלוש התנהגויות או יותר מבין חמש התנהגויות היכולות להעיד על נשירה סמויה: הישגים נמוכים במיוחד בלימודים, היעדרויות תכופות, מעורבות רבה בפעילות עבריינית, ניכור מבית-הספר, בידוד חברתי בבית-הספר. 14% נוספים מגלים שתיים מתוך התנהגויות אלה. כמרכן נמצא, שתלמידים המאופיינים בהתנהגויות המעידות על נשירה סמויה נוטים יותר מתלמידים אחרים לסבול מהתנהגויות סיכון שונות, כגון שימוש באלכוהול או בסמים, יחסים קשים עם ההורים או בעיות נפשיות. ממצאים אלה מעמידים את ההתמודדות עם הנשירה הסמויה ותוצאותיה כאחד האתגרים המרכזיים של מערכת החינוך.

כדי לענות על הצרכים של בני-הנוער שנשרו מן הלימודים וגם על צורכיהם של התלמידים החלשים יותר בבתי-הספר פותח מגוון של תוכניות. אולם, תוכניות אלה אינן משקפות מדיניות אחידה: ההוכחות ליעילותן הן מעטות, והיקפן ותפוצתן בתוך מערכת החינוך אינם מגיעים לכדי היקפם של הצרכים.

מבחינה הבגרות הם מדד מרכזי נוסף לבחינת מידת ההצלחה של מערכת החינוך ומשמשים מפתח להמשך לימודים במוסדות להשכלה גבוהה. הקניית זכאות לתעודת בגרות לאחוז גדול ככל האפשר מבין התלמידים הוא אחד היעדים המרכזיים של מערכת החינוך. אחוז הנערים והנערות הזכאים לתעודת בגרות נמצא בעלייה מאז סוף שנות ה-80. יחד עם זאת, קרוב ל-60% מכלל הנערים והנערות בני 17 אינם זכאים לתעודת בגרות. שיעור הזכאים לתעודת בגרות נמוך בהרבה בקרב התלמידים הערביים מאשר בקרב התלמידים היהודיים, ובתוך האוכלוסייה היהודית הוא נמוך במיוחד בקרב התלמידים יוצאי אתיופיה (שפרינצק ואחרים, 2000). אתגר נוסף של מערכת החינוך הוא להתמודד עם הצורך לספק מסלולי חינוך וקריירה בעלי משמעות לאותם תלמידים שאינם מסוגלים להשיג תעודת בגרות מלאה.

מערכת החינוך רואה את ייעודה לא רק בהקניית השכלה פורמלית לילדים ולבני-הנוער, אלא גם בעידוד ההקניה של ערכים חיוביים, כישורים חברתיים והגברת המודעות והזיקה לקהילה. יעדים אלה מושגים במערכת החינוך ומחוצה לה באמצעות מגוון רחב של תוכניות חינוכיות לא-פורמליות.

תוכניות של חינוך לא-פורמלי בתוך בתי-הספר כוללות הקצאת שעות מחנך שבועיות לכל כיתה, ופעילויות המחייבות מעורבות והתנדבות של תלמידים, כגון תוכניות "המחויבות האישית", תוכניות המד"צים (מדריכים צעירים) ותוכניות המש"צים (מדריכי של"ח צעירים). למרות מגוון התוכניות, מרביתן אינן תוכניות חובה במסגרת תוכנית הלימודים, והפעלתן תלויה בסדרי העדיפויות של מנהלי בתי-הספר. היום, רק חלק קטן מן התלמידים נוטלים חלק בתוכניות אלה.

מחנך למערכת החינוך מתקיימת פעילות ענפה במסגרת תנועות הנוער, רשת המרכזים הקהילתיים (חברת המתנ"סים, העמותה הישראלית למרכזים קהילתיים) ומועדוני נוער. גם פעילות זאת מיועדת לספק לילדים ולבני-נוער הזדמנויות להתנסות ולפתח כישורים

חברתיים ואזרחיים הדרושים על-מנת שיוכלו לחיות כמבוגרים מתפקדים בקהילה. היום אחוזים גבוהים מבני-הנוער (בערך רבע) משתתפים בפעילות המרכזים הקהילתיים. למרות זאת, קיימת דאגה לעתיד פעילויות אלה בשל הירידה במידת ההשתתפות בתוכניות אלה וגם בשל הקשיים במימוןן. בתוך מערכת החינוך קיימים שירותים פסיכולוגיים ושירותי ייעוץ לתלמידים, המיועדים בעיקר לילדים, לבני-נוער ולהורים, הנתקלים בבעיות הסתגלות למערכת החינוך או בקשיים לעמוד בדרישותיה. למרות ששירותים אלה קיימים, יש עדויות שהם אינם קיימים בהיקף גדול מספיק היכול לתת מענים הולמים.

ייעוץ וטיפול בתחום הרגשי ניתן לילדים ולבני-נוער גם במסגרת התחנות לבריאות הנפש שמפעילים קופות-החולים ומשרד הבריאות. גם על שירותים אלה יש עדויות שהיקף השירותים הניתנים, הפריסה הגיאוגרפית שלהם ומידת הזמינות והנגישות שלהם לאוכלוסיות שונות הנוקקות להם אינם עולים בקנה אחד עם הצרכים. במשרד הבריאות קיימת הכרה בצורך להעמיק ולהרחיב את השירותים האלה, לצד הגברת שיתוף הפעולה עם בתי-הספר ועם שירותי רווחה. הכרה זו הובילה לפיתוח מודל חדש של "מרכזי בריאות לבני-נוער", המופעל היום במספר קטן של ערים בארץ. משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה מספקים גם טיפול וייעוץ רגשי לילדים ולבני-נוער במסגרת שירותי הרווחה וביחידות לקידום נוער. שירותים אלה נוטים להתמקד באוכלוסיות של ילדים ובני-נוער הנמצאים במצוקה. יחד עם זאת, שירותים אלה אינם זמינים באופן אוניברסלי, וקשיי תיאום ביניהם יוצרים מצבים שבהם בני-הנוער אינם מקבלים את השירותים שהם זקוקים להם.

4. הזכות לחיים, להישרדות ולהתפתחות של ילדים עם מוגבלויות

הבטחת זכותם של ילדים עם מוגבלויות מהווה אתגר מיוחד. ילדים אלה הם 8.7% מן הילדים בני 0-18 בישראל. בתחום זה בולטת בשנים האחרונות ההתפתחות בחקיקה: חקיקת חוק המקנה זכויות לילדים מוגבלים (חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988); תיקון לתקנות חוק הביטוח הלאומי, שהרחיב בשנת 1991 את הזכויות לגמלאות לילדים נכים גם לתינוקות החל מלידתם (במקום מגיל 3); חקיקת חוק הסעה בטיחותית לילדים נכים, התשנ"ד-1994; חקיקת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, וחוק מעונות היום השיקומיים התש"ס-2000. תשומת לב מרובה הוקדשה לצורכיהם של הילדים המוגבלים והוקמו ושופרו שירותים המיועדים לסייע להם ולמשפחותיהם, לקדם את התפתחותם ולעזור להם לממש את יכולותיהם. שירותים אלה כוללים, בין היתר, קצבת ילד נכה (שנותן המוסד לביטוח לאומי), שירותי שיקום (הניתנים במסגרת מערכות הבריאות והחינוך) והיקף נרחב של שירותי חינוך הניתנים במסגרת חוק החינוך המיוחד. גם ארגונים וולונטריים שונים ממלאים תפקיד מרכזי בפיתוח והספקה של שירותים לילדים מוגבלים. למרות זאת, התעוררו מספר קשיים מרכזיים ביישומם של חוקים אלה. מספר מחקרים

שנעשו לאחרונה, כולל הסקר הארצי הראשון של ילדים מוגבלים, מעלים סוגיות אחדות. ראשית, יש עדויות שהיקף הכיסוי של שירותי שיקום ושירותים למטרות התפתחות אינו מספיק. למשל, יש קבוצות ילדים, כגון ילדים בעלי נכויות קלות, או כאלה הסובלים מליקויי למידה, מבעיות רגשיות ומבעיות התנהגות, שאינם זכאים לשירותים לפי כל חוק שהוא. במקרים אחרים היקף השירותים הקיימים אינו הולם את היקף הצרכים, או שהשירותים אינם זמינים, או שהמודעות לבעיות התפתחות של ילדים נמוכה. ילדים במגזר הערבי, ילדים חרדים, ילדי עולים וילדים של אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה, פגיעים במיוחד לליקויים אלה.

שנית, מערכת השירותים לילדים מוגבלים היא מורכבת מאוד ובלתי מתואמת. בשל כך, ובשל העדר מידע זמין ומעודכן על תנאי הזכאות ועל דרכי הפנייה לשירותים, הילדים המוגבלים והוריהם מתקשים להשתמש בהם. למרות המאמצים שארגונים שונים עושים כדי להביא מידע מעודכן לידעת ההורים, בעיה זו מוסיפה להטריד הן הורים לילדים מוגבלים והן את נותני השירותים וקובעי המדיניות.

בעיות מתעוררות גם בעת תהליך קביעת הזכאות לחינוך המיוחד. במסגרת ועדות השמה ניתן להורים מעמד מיוחד. בחקיקה ובתקנות נעשה מאמץ להפוך אותם לשותפים מלאים בתהליך ההשמה בחינוך המיוחד ובטיפול החינוכי והשיקומי לאחר ההשמה. למרות זאת, יש עדויות רבות לכך, שתהליך זה מאופיין בחוסר מידע, בקשיים בהעברת מידע ובאי-הבנות בין ההורים לאנשי המקצוע. ארגונים המייצגים הן הורים והן אנשי מקצוע ערים לכך, שבעיה זו עשויה להביא לפגיעה בהזדמנויות של הילד לזכות בחינוך ובטיפול המתאימים.

ההתמודדות עם מורכבותה של מערכת השירותים מחייבת הגדרה ברורה יותר של תחומי האחריות של כל אחת מן המסגרות המשפטיות וממערכות השירותים ליצירת מנגנונים לתיאום הטיפול ברמת הפרט ולהבטחת העברה שוטפת של מידע בין אנשי המקצוע ואל הפונים. בשנים האחרונות מתנהלת הידרבות בין מספקי השירותים לגבי קביעת הגדרות ומדיניות אחדות, ונערכו מחקרים במטרה לבדוק כיצד ניתן לתאם טוב יותר בין השירותים.

סוגיה נוספת עניינה מידת הנכונות לקדם את שילובם של ילדים מוגבלים במסגרות ובמעגלים חברתיים המיועדים לכלל הילדים. חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, מחייב שילוב של ילדים עם צרכים מיוחדים "במסגרת הפחות מגבילה". אולם, ביישומו של החוק ניתנה עדיפות ברורה למימון שירותים לילדים הנמצאים בתוך מסגרות החינוך המיוחד שהם בעלי זכאות מוגדרת משל עצמם, בניגוד לילדים ששולבו במסגרות החינוך הרגילות. בשנים האחרונות נעשו מאמצים שונים בתחום של שילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים בכיתות רגילות. אולם, מאמצים אלה מתמקדים בקבוצות אחדות (תלמידים עיוורים ולקויי ראייה, חירשים ולקויי שמיעה), ואינם מקיפים את כלל האוכלוסייה של ילדים עם מוגבלויות. אופן הקצאת המשאבים במסגרת חוק חינוך מיוחד, דהיינו בראש ובראשונה

למסגרות של החינוך המיוחד ולכיתות של חינוך מיוחד במסגרות חינוך רגילות, מקשה גם הוא על הפעלה של מדיניות כוללת של שילוב ילדים עם מוגבלויות במסגרות רגילות. שילובם של הילדים נתקל בקושי גם בשל העדר הכשרה למורים ולאנשי צוות אחרים במערכת החינוך הרגילה כדי להתמודד עם הצרכים של ילדים מוגבלים בכיתה ובבית-הספר הרגילים. העדר גישה של ילדים מוגבלים לבתי-ספר, למקומות ציבוריים ולמקומות שבהם מתקיימות פעילויות פנאי, מציב גם הוא מחסום בדרך לשילובם של הילדים האלה.

אי-אפליה ויצירת שוויון הזדמנויות

עקרון אי-האפליה הוא עיקרון מרכזי בחקיקה הישראלית. העיקרון של התייחסות שוויונית לקבוצות שונות באוכלוסייה מובטח בהכרזת העצמאות ובשורה של חוקים. יצירת שוויון הזדמנויות בין אזרחי המדינה היתה לאורך כל שנות קיום המדינה עיקרון מרכזי בעיצוב המדיניות החברתית. יחד עם זאת, יישומו של העיקרון מציב בפני החברה הישראלית ההטרוגנית אתגר.

מעבר לחקיקה ולמדיניות המוצהרת, המכוונות למניעת אפליה, ננקטים במדינת ישראל אמצעים רבים לשיפור הקצאת המשאבים ולפיתוח שירותים חברתיים שמטרתם לצמצם פערים ולקדם את השוויוניות בין קבוצות שונות באוכלוסייה. בו בזמן ישראל נוקטת מדיניות המכוונת לסייע לקבוצות אלה לשמור על ייחודן התרבותי, כגון הקניית הזכות לבחור בסוג החינוך שיקבלו הילדים והקצאת משאבים לשימור מסורות תרבותיות. יחד עם זאת, בחברה הישראלית קיימים פערים גדולים בין קבוצות שונות. פערים אלה נובעים בחלקם מדפוסי הקצאת השירותים וניצולם, ובחלקם מן המאפיינים השונים של קבוצות אלה.

1. פערים בין קבוצות שונות בקרב האוכלוסייה היהודית

ציר מרכזי של פערים בחברה הישראלית הם הפערים בין יהודים שבאו מאירופה ומאמריקה, ובין יהודים שעלו מארצות המזרח התיכון. יחד עם זאת, המידע על פערים בין קבוצות מוצא באוכלוסיית הילדים הוא מוגבל מפני שרובם המכריע של הילדים, ורוב ההורים, הם ילידי ישראל. בנוסף לכך, רבים מן הילדים הם בנים להורים ממוצא שונה. השנים האחרונות הביאו לארץ שתי קבוצות מרכזיות של עולים, שונות זו מזו במאפיינים החברתיים והתרבותיים שלהן: עולים מברית-המועצות לשעבר ועולים מאתיופיה. ילדים ובני-נוער עולים עומדים בפני קשיים גדולים, ובאופן כללי מתנסים בשיעורים גבוהים יותר של נשירה מבית-הספר ושל חריגה חברתית. הפער בהשכלה גדול

במיוחד אצל העולים יוצאי אתיופיה ובקבוצות אחדות של עולים שהגיעו מן החלקים הדרומיים של ברית-המועצות לשעבר.

בשנים האחרונות גברה הדאגה לאיכות הקליטה של ילדים עולים במערכת החינוך ונגקטו מגוון רחב של יוזמות על-מנת לקדם את השתלבותם של הילדים מבחינה לימודית וחברתית.

קליטתם של ילדים יוצאי אתיופיה מציבה אתגר מיוחד על רקע המעבר התרבותי החד שנדרש מקבוצה זו בעלייה לארץ, כמו גם על רקע מצבם החברתי-כלכלי, ההרכב הדמוגרפי והשכלת ההורים של ילדים אלה. ננקטה מדיניות שנועדה לקדם שוויון הזדמנויות בקרב ילדים אלה ולתמוך בקליטתם במערכת החינוך. יחד עם זאת, אחוז גבוה של ילדים אלה עדיין מגלים קשיים בלימודים ומרבים להיעדר מבית-הספר. שיעורי הלמידה ושיעורי הזכאות לתעודות בגרות בקרב בני-נוער יוצאי אתיופיה נמוכים בהשוואה לכלל האוכלוסייה.

2. פערים בין יהודים לערבים

במרבית התחומים שנסקרו בדוח עולים בבירור פערים גדולים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית במדינת ישראל, המצביעים על כך שמצבם של ילדים ובני-נוער ערביים טוב פחות משל היהודים. למשל, שיעורים גבוהים יותר של תמותת תינוקות והיפגעות מתאונות נמצאו בקרב האוכלוסייה הערבית מאשר בקרב האוכלוסייה היהודית, ושיעורים גבוהים יותר של ילדים ערביים, בהשוואה לילדים יהודיים, סובלים ממוגבלויות קשות או חיים בעוני. שיעורי הלמידה של תלמידים ערביים נמוכים יחסית בגיל הרך ובגיל בית-הספר העל-יסודי מאלה של התלמידים היהודיים, ושיעורים נמוכים יותר של בני-נוער ערביים זכאים לתעודת בגרות בהשוואה לבני-הנוער היהודיים. היום יש הסכמה והכרה רחבות לכך שגורם עיקרי התורם לפערים הוא העדר הקצאה מספקת של משאבים, הן מצד הממשלה והן מצד הרשויות המקומיות הערביות. כדי להתמודד עם פערים אלה יש צורך להתגבר גם על הבדלים גדולים בהרכב הדמוגרפי של האוכלוסיות היהודית והערבית, כגון הבדלים בגודל המשפחה ורמת ההשכלה של ההורים.

הדוח מצביע על מספר תחומים שבהם הקצאת המשאבים לאוכלוסייה הערבית היא היום, או היתה בעבר, בלתי מספקת ופחותה מן המשאבים שהוקצו לאוכלוסייה היהודית. תחומים אלה כוללים את המגוון והנגישות של שירותי בריאות מונעים וראשוניים, שירותי אבחון, שיקום וחינוך מיוחד לילדים עם מוגבלויות, קצבאות ילדים, שירותי חינוך (במיוחד לאוכלוסיות חלשות), ושירותי תמיכה, כגון שירותי ייעוץ פסיכולוגיים ותוכניות למניעת נשירה, והכשרה של כוח-אדם חינוכי.

ההכרה במצב זה הובילה לנקיטת מגוון רחב של צעדים שנועדו לגשר על הפערים. יישומו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי ב-1995 נתן לקופות-החולים את התמריץ למתן

שירותים לאוכלוסיות חלשות ובכללן לערבים, דבר שהביא לפיתוח מואץ של שירותי בריאות ראשוניים ולעיבוי מערך שירותי הבריאות המונעים לאוכלוסייה זו. יישומו של חוק חינוך מיוחד הביא לעלייה במספר התלמידים הערביים המשתתפים בתוכניות החינוך המיוחד, ולהגדלת היקף השירותים הניתנים לילדים ערביים מוגבלים. הקצבות לילדים ערביים במשפחות גדולות הושאו והורחבו.

בתחום החינוך ננקטו יוזמות רבות להגדלת היקף המשאבים המוקצים לילדים ולבני-נוער ערביים. יוזמות אלה ננקטו בעקבות אימוץ תוכניות חומש למערכת החינוך הערבית, כולל תגבור השירותים התומכים והתוכניות המיוחדות בבתי-הספר, פיתוח ויישום של תוכניות הכשרה למורים ולגננות, הוספת מבנים וכיתות. ננקטו גם יוזמות לשנות את ניסוח יעדי החינוך במערכת החינוך הישראלית על-מנת להתאימם למגזר הערבי.

כמו בכלל האוכלוסייה, יש עדויות לשיפור רב במספר תחומים אצל האוכלוסייה הערבית. למשל, ירידה בשיעור תמותת התינוקות, עלייה בשיעורי הלמידה, ועלייה בשיעור הזכאים לתעודת בגרות במגזר זה. יחד עם זאת, בתחומים רבים הפערים לא הצטמצמו; הפערים החמורים יותר נשארו בשיעורי העוני ובהישגים בלימודים.

המידע מצביע גם על פערים בקרב קבוצות שונות בתוך החברה הערבית. מרבית המדרים מצביעים על כך, שמצבם של הנוצרים והדרוזים בקרב הערבים טוב יותר ממצבם של המוסלמים. בקרב האוכלוסייה הבדווית, בעיקר ביישובים הלא מוכרים, מצבם של הילדים הבדווים, בתחומי הבריאות, הרווחה והחינוך, מגלה פערים עמוקים גם בהשוואה לכלל הילדים הערביים ודורש תשומת לב מיוחדת.

3. ילדי עובדים זרים

בשנים האחרונות הגיעו לישראל מספר רב של עובדים זרים. לא קיים מידע שיטתי על מספר העובדים הזרים השוהים בישראל ועל מספר הילדים החיים במשפחות של עובדים זרים או על תנאי מגוריהם. על-פי הערכות שונות חיים בישראל בין 2,500 ל-3,000 ילדים של עובדים זרים. מכיוון שהתופעה של הגעת עובדים זרים לארץ היא חדשה למדי, וחלק מהם שוהים בארץ באופן בלתי חוקי, לא קיימים הסדרים כוללים להבטחת זכויותם של ילדים אלה לשירותים שונים בתחום החינוך, הבריאות והרווחה. יחד עם זאת, הממשלה החלה לגבש הסדרים ספציפיים להספקת שירותים באופן שיטתי ונרחב יותר, ובכנסת מתקיימת פעילות נרחבת בנושא זה.

טובת הילד

1. ההכרה בעיקרון טובת הילד בתור עיקרון מנחה

העיקרון של טובת הילד מוכר בדין הישראלי כעיקרון מנחה ובתור שיקול עליון במקרים שבהם אנשים אחרים צריכים לקבל החלטות הנוגעות לילד, לאורח חייו ולגורלו. באופן טבעי אנשים אלה הם ההורים של הילד. אולם, במצבים ידועים, שבהם יש צורך להגן על הילד, ממלאים את מקום ההורים מוסדות של המדינה או מטעמה, כגון בתי-משפט, פקידי סעד ונותני שירותים חברתיים אחרים.

המושג "טובת הילד" אינו מוגדר בחוק, אלא מוגדר שלב אחר שלב באמצעות פסיקות של בתי-המשפט והחלטות של רשויות וגופים אחרים המשרתים ילדים, והמתקבלות על בסיס כל מקרה לגופו ולאור מצבו של כל ילד ומצב משפחתו, לרבות רצון הילד. מכאן, שהעיקרון של טובת הילד יכול לקבל פרשנויות שונות התלויות בערכים ובתפיסות התרבותיות של החברה (או הקבוצה החברתית), שבה הילד והוריו חיים, ובאמונות ובציפיות של אלה המקבלים את ההחלטות לטובת הילד.

אף-על-פי כן, העיקרון של טובת הילד משמש מדד של המידה שבה הילד מטופל באופן הולם בידי הוריו ומהווה בסיס לקבלת החלטות על מהלך חייו (למשל, משמורת וזכויות ביקור). במהלך קבלת ההחלטה בעניין טובת הילד מיושמים קריטריונים מגוונים. למשל, בהליכי משמורת השופט עשוי להתייעץ עם פקיד הסעד ולשקול את דיווחיו. פקידי הסעד מחויבים להציג הערכה עובדתית של מצב הילד, ולהמליץ על מהלך הפעולה שישרת לדעתם את טובת הילד באופן הטוב ביותר.

עקרון טובת הילד בא לידי ביטוי גם במבנה מערכת השפיטה והענישה כלפי ילדים בישראל. קטינים עוברי חוק מטופלים במדינת ישראל באופן שונה מבגירים עוברי חוק. החוק המרכזי המתייחס לקטינים עוברי חוק הוא חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971. מניעת תיוגם של בני-נוער כעבריינים ומתן הזדמנויות לשיקומם הם שני היעדים העיקריים, המנחים את פעולותיהם של הגופים המעורבים בטיפול בקטינים ובבני-נוער החשודים בעבירות על החוק. יעדים אלה באים לידי ביטוי במפורש בשיקולים ובפסיקות של בתי-המשפט, שרובן מתקבלות רק לאחר התייעצות עם אנשי מקצוע בתחום רווחת הילד שהוכשרו לכך במיוחד, המלווים קטינים עבריינים החל בשלב האישום דרך הטיפול וכלה בשיקום.

הדאגה לטובת הילד דורשת גם אמצעי הגנה מפני ניצול, כגון במקום העבודה, התעללות מינית וחשיפה לפשיעה. הציבור נעשה בהדרגה ער יותר לצורך להגן על ילדים ובני-נוער מפני ניצול. מודעות זו הובילה ליוזמות חקיקה ולמדיניות המגנות על קטינים. כך, לדוגמה, נערכה בשנת 1998 רפורמה בחוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953, במאמץ להתאימו

לסטנדרטים של האמנה; בשנת 2000 הורחבה ההגנה הניתנת לקטינים שהיו קורבנות של עבירות מין או עדים להן מפני חשיפתם עקב עדות הניתנת בבית-משפט. הגנה זו קבועה בחוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955, גם לגבי מרבית עבירות האלימות.

2. הגנה על טובת הילד במערכת שירותי הרווחה

מגוון רחב של אמצעים משפטיים ושירותים המכוונים להגן על טובתם של ילדים מפעילים משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וארגונים וולונטריים.

הגורם העיקרי האחראי להגנה על ילדים שטובתם עלולה להיפגע כתוצאה מהעדר טיפול הולם מצד ההורים הוא מערכת הרווחה, שלצדה פועלות מערכות החינוך והבריאות העוסקות באיתור מצבים שבהם יש צורך בהגנה על ילדים. משרד העבודה והרווחה הגדיל בשנים האחרונות את המשאבים המוקצים לטיפול בילדים הנמצאים בסיכון ולמניעת אלימות במשפחה. כחלק מיוזמה זו מוחדרות למערכת השירותים גישות התערבות חדשניות.

השירותים המיועדים להגנה על ילדים נמצאים על רצף: משירותי תמיכה והדרכה למשפחות המתקשות לדאוג לטובת הילדים בכוחות עצמן, עד מסגרות ומנגנונים המספקים לילדים אלה הגנה מידית לטווח קצר, או חלופה לטיפול של ההורים מחוץ לבית לטווח ארוך יותר. מבחינת שירותים אלה עולות מספר סוגיות הנוגעות לאופן שבו מיושם עקרון ההגנה על ילדים והדאגה לטובתם.

כדי להגן על ילדים יש צורך בראש ובראשונה לאתר את הילדים הנמצאים בסיכון. במדינת ישראל יש מגוון רחב של מנגנונים הפועלים כדי לאתר ילדים הנמצאים בסיכון. קיימת חקיקה המחייבת דיווח על מקרים שלגביהם קיים חשד סביר שילדים סובלים מהתעללות או מהזנחה. בנוסף לכך, קיימת תשתית שירותים: תחנות לבריאות המשפחה, שירותי בריאות ראשוניים, גני ילדים ובתי-ספר, המספקת שירותים לרוב הילדים. משום כך, כמעט כל הילדים בישראל מוכרים לאנשי מקצוע, היכולים לאתר מצבי סיכון בשלב מוקדם, והיודעים לאן להפנות את הילדים במקרה הצורך. כמו-כן, ילדים הזקוקים לעזרה יכולים לפנות לנציב התלונות של המועצה הלאומית לשלום הילד או לארגון וולונטרי אחר. המידע מצביע על כך, שבישראל שיעור גדול יחסית של ילדים (בערך 15%) ידועים לשירותים חברתיים השונים כנמצאים בסיכון. יחד עם זאת, המידע הקיים מצביע גם על כך, שהיקף השירותים הניתנים אינו עולה בקנה אחד עם היקף וסוג הצרכים המתגלים בקרב ילדים הנמצאים בסיכון. בערך 10% מבין הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים מקבלים שירות קהילתי כלשהו, ו-4% בערך נוספים הושמו במסגרות חוץ-ביתיות בדי השירות לילד ולנוער של משרד העבודה והרווחה (דולב ואחרים, 1998). סקר שנערך על ילדים הנמצאים בטיפול פקיד סעד ועל ילדים שהובאו לדיון בפני ועדות החלטה מעיד על

כך, שגם לילדים ולמשפחות אלה, הנמצאים ברמות סיכון גבוהות, יש צרכים חמורים שלא קיבלו מענה (דולב וריבקין, 1997; דולב, בנבנישתי וטימר, 2001). ההיקף המוגבל של השירותים הזמינים ופריסתם הגיאוגרפית הלא שווה פוגעים ביכולתה של מערכת השירותים לסייע בהצלחה להורים להעניק לילדיהם טיפול הולם ולהגן עליהם באופן נאות (דולב, 2000).

האמנה בדבר זכויות הילד דורשת מן המדינות החתומות עליה ליישם אמצעים לצורך הגנה על ילדים תוך התחשבות בזכויות ובחובות של הורי הילדים, או האחראים עליהם. בדרך זו האמנה נותנת ביטוי לחשיבות הסיוע להורים לממש את חובותיהם כלפי ילדיהם. העיקרון הזה בא לידי ביטוי במערכת הרווחה לילד בישראל, שהיא חלק ממערכת הרווחה הכללית. המטרה היא לספק מענה "בן תחנה אחת" למגוון הצרכים והקשיים שעלולים להופיע בחיי המשפחות. בנוסף לכך, אחדים מן המודלים החדשים שהוכנסו בשנים האחרונות משקפים גישה המתמקדת במשפחה, במקום גישה המתמקדת באופן בלעדי בילדים, והמיועדת לא רק לטפל בילד, אלא גם לתמוך במשפחה כחלק מתהליך השיקום.

יחד עם זאת, מרבית השירותים הניתנים בהיקפים נרחבים ממוקדים בילד, ולא במשפחה או בקהילה. עובדה זו משתקפת בדגש הרב המושם על טיפול מחוץ לבית ובמיעוט התוכניות הקיימות להחזרת ילדים לחיק משפחתם ושמירת הקשר בין ההורים והילדים הנמצאים בטיפול חוץ-ביתי. גם בקהילה דרכי ההתערבות השכיחות ביותר הן השמה במעונות יום, במשפחותונים, או במסגרות שהייה לשעות אחרי-הצהריים. לעתים קרובות תוכניות אלה אינן עונות על הצרכים של ההורים או של המשפחה כמכלול.

הגנה על טובת הילד תוך שמירה על זכויות ההורים וחובותיהם באה לידי ביטוי גם במידה שבה ההורים מעורבים בקבלת החלטות. בתי-המשפט מחויבים לשמוע את ההורים בכל מקרה של קבלת החלטה הנוגעת לילדים. התפיסה שיש לשתף את ההורים והילדים בקביעת דרכי ההתערבות עבורם באה לידי ביטוי בהנחיות להפעלת ועדות החלטה לילדים הנמצאים בסיכון הפועלות בכל הרשויות המקומיות. מחקר, שבדק לאחרונה את עבודת ועדות ההחלטה (דולב, בנבנישתי וטימר, 2001), מצביע על כך, שהמידה שבה הוועדות פועלות לפי עקרונות מנחים אלה מתרחבת: בשני-שלישים מן המקרים נוכח בן המשפחה (ילד, הורים, או שניהם) בשיבות הוועדה. יחד עם זאת, המחקר העלה, שמעורבותם של ההורים והילדים אינה תמיד יעילה: הם אינם נוכחים במהלך קבלת ההחלטות, ולאנשי המקצוע חסרים ההכשרה והכישורים לכלול אותם באופן ממשי בבחירת ההתערבות ההולמת.

3. הגנה על טובת הילד בטיפול חוץ-ביתי

בין 65,000 ל-75,000 (בערך 3%) ילדים ובני-נוער בישראל חיים מחוץ למשפחותיהם

במסגרות הנמצאות בפיקוח המדינה (בן-אריה וציונית, 2000). מרביתם של הילדים האלה (בערך 55,000) הם בני-נוער בגיל 14-18 המתחנכים בפנימיות, בדרך-כלל כתוצאה מבחירה אישית שלהם ושל בני משפחותיהם. קבוצה קטנה בהרבה, של 10,000 ילדים ובני-נוער בערך הושמו מחוץ לבתיהם בידי השירות לילד ולנוער, מרביתם בפנימיות (בערך 8,500) והשאר במשפחות אומנות (בערך 1,500). קבוצות קטנות נוספות של ילדים הנמצאים מחוץ לבתיהם הן של בני-הנוער השוהים במסגרות של רשות חסות הנוער (האחריות להשמה של בני-נוער המעורבים בעבריינות או על סף עבריינות), ילדים מוגבלויות שהושמו במסגרות חוץ-ביתיות בידי שירותי הרווחה ומספר קטן של ילדים המאושפזים בבתי-חולים פסיכיאטריים. לגבי כל המסגרות האלה קיימות חקיקה ותקנות המפרטות את הסטנדרטים הדרושים להפעלת המסגרות בתחומים שונים, ואת דרכי הפיקוח עליהן.

מאז סוף שנות ה-80 הגורמים השונים משקיעים מאמץ רב בהעלאת רמת הטיפול הניתנת במסגרות חוץ-ביתיות, בשיפור מערך הפיקוח עליהן, ובפיתוח מערכות למעקב אחר איכות הטיפול ותוצאותיו. למשל, אמות-מידה ושיטות חדשות, כוללניות יותר, למעקב, הוחדרו למסגרות פנימיות. מאפיין חשוב שלהן הוא, שהן מביאות בחשבון גם את דעותיהם של הילדים עצמם כחלק מתהליך ההערכה. במקביל, רשות חסות הנוער מפתחת מערכת למעקב אחר תוצאות הטיפול בחניכים במעונות שבאחריותה (פליישמן ואחרים, 1999).

גם נושא כישוריהם של אנשי הצוות במסגרות החוץ-ביתיות זכה לתשומת לב. ועדת מומחים קבעה אמות-מידה לקבלת עובדים לתפקידים שונים וברמות שונות. יחד עם זאת, לא תמיד עומדים באמות-מידה אלה ויש הזדמנויות מוגבלות להכשרה, במיוחד לצוות המטפל בילדים.

נעשים מאמצים לשפר את הטיפול באומנה. אלה כוללים פיתוח תוכניות הכשרה חדשות למשפחות אומנה, המרגישות את חשיבות הקשר בין הילד ובין הוריו הטבעיים, וחקיקה המגדירה את תפקידן של משפחות האומנה ואחריותן כלפי הילדים. נעשים מאמצים לספק יותר הנחיה וסיוע למשפחות אומנה ולסנן ביתר זהירות משפחות אלה מלכתחילה. מערכת מידע שפותחה למעקב אחר מצבם של ילדים במשפחות אומנה מופעלת באופן חלקי (Oyserman and Benbenishty, 1997).

סקירת המידה שבה טובת הילד נשמרת במסגרות החוץ-ביתיות מעלה מספר סוגיות. הילדים החיים במוסדות יכולים ללמוד בבתי-ספר הממוקמים בתוך המוסד או בבתי-ספר הנמצאים בקהילה המקומית. בדרך-כלל, הממצאים מצביעים על הישגים נמוכים בקרב חניכים בפנימיות ועל כך ששיתוף הפעולה בין הפנימיות ובתי-הספר אינו מספק. נראה שיש צורך להקצות יותר משאבים לבתי-הספר הפועלים בפנימיות, ולתוכניות העשרה לאחר הלימודים. כמו-כן, יש להגדיר בבירור את מערכת הקשרים והאחריות ההדדית בין

בתי-הספר ובין הפנימיות. אתגר נוסף הוא להבטיח שאנשי הצוות במסגרות הפנימיות יהיו בעלי כישורים מתאימים.

סוגיה נוספת היא משך השהות במסגרות חוץ-ביתיות, בין בפנימיות או במשפחות אומנה. בדרך-כלל הילד שוהה באחת ממסגרות אלה במשך זמן רב; וכך גם במשפחות אומנה, שהוגדרו כסידור חוץ-ביתי לטווח קצר. רק לעתים רחוקות מאוד הילד חוזר למשפחתו הטבעית.

בהמשך לכך עולה סוגיית שמירת הקשר בין הילדים במסגרות החוץ-ביתיות להוריהם. מערכת הרווחה ערה לחשיבות שימור הקשר בין הורים לילדיהם ודבר זה בא לידי ביטוי בהפעלת תוכניות מיוחדות המיועדות להשיג מטרה זו. ועדת המומחים שקבעה אמות-מידה לטיפול בפנימיות המליצה על דיווח שוטף של הפנימייה להורים על מצב הילד, קביעת מועדים קבועים להתקשרות הדדית בטלפון בין הילד להורים, חופשות במועדים מתוכננים מראש, קיום אירוע משותף אחד לפחות להורים ולילדים בפנימייה במשך שנת הלימודים. גם ברשות חסות הנוער נקבעו נהלים ודרכי עבודה ושיטות לשיתוף ההורים בטיפול ולחיוזק הקשר בינם ובין הילדים.

למרות כל המאמצים הללו, ממצאים ממחקרים שונים (לדוגמה, דולב וברנע, 1996) מצביעים על כך, שהמדיניות המעודדת קשרים בין ההורים הטבעיים לילדיהם אינה מיושמת באופן עקבי ואחיד. במקרים רבים הורים אינם מקבלים מידע על חיי ילדיהם בפנימייה, ואינם שותפים לטיפול בילדיהם.

4. הגנה על טובת הילד במערכת המשפט הפלילי

כפי שצוין, העיקרון של הגנה על טובת הילד מבוסס במערכת בתי-המשפט לילדים ולבני-נוער בהתמקדות בשיקום במקום בענישה. יחד עם זאת, קיימים שני מקורות לדאגה לגבי המידה שבה טובת הילדים ובני-הנוער אכן מוגנת במערכת זו.

ראשית, יש עדויות לכך, שלמרות האוריינטציה השיקומית של המערכת, מרבית בני-הנוער שנעצרו, או אפילו הואשמו בביצוע עבירה, אינם זוכים לקבל שיקום ושירותים הולמים. בני-נוער שנאסרו, אך שתיקיהם נסגרו, מופנים לשירותי מבחן לנוער, אך רק לעתים נדירות הם זוכים לטיפול מפני שלא מוטלת עליהם חובה לפנות לשירות. בני-נוער שנשפטו זוכים להתערבות כלשהו מקצין המבחן, למרות שרק 25% מהם זוכים להתערבות שיקומית ארוכת-טווח. בוטאה דאגה, שתנאי המעצר לקטינים שביצעו עברה חמורה אינם מאפשרים התערבות שיקומית רצינית. בעיה חמורה נוספת נובעת מהעדר מתקני שיקום סגורים (במיוחד לערבים ולנערות).

על המערכת נמתחה ביקורת על כך, שההגנה על הקטינים שעברו על החוק באה על חשבון השמירה על זכויות אחרות שלהם, כגון זכותם לייצוג משפטי. כדי לתקן מצב זה הועלו יוזמות חקיקה, למשל, יוזמה להבטחת ייצוג משפטי הולם לקטינים.

ביקורת הופנתה גם נגד הפעלתם המעשית של ההליכים שנועדו להבטיח את טובתו ואת זכויותיו של הילד. לדברי גורמים במערכת המשפט הפלילי ובארגוני זכויות הילדים, למרות שחל שיפור רב בהגנה על זכויות הילד בהליכים פליליים, עדיין קיימות הפרות של זכויות אלה. בנוסף לכך, מחקרים שנעשו לאחרונה הצביעו על כך, שהשוטרים שונים אלה מאלה במידה שבה הם מפעילים את האמצעים להגנה על זכויות הילדים, וביחסם כלפי זכויותיהם של הילדים.

כבוד לדעת הילד

עיקרון זה הוא עיקרון חדשני, המבטא התפתחות בתפיסת זכויותיהם של ילדים: מתפיסה השמה דגש על ההגנה והספקת שירותים, לתפיסה הרואה בילדים בני אדם הזכאים שקולם יישמע ושדעתם תובא בחשבון בעניינים שונים.

1. זכות קטינים להישמע וכיבוד דעתם בעניינים ובהליכים הנוגעים להם

חוקים ואמצעי מדיניות שונים מבטיחים שדעתו של הילד תישמע ותובא בחשבון בעניינים הנוגעים לו. גם אם קיימת נטייה, הן בדיון והן במנגנונים מינהליים, להמליץ או אפילו לחייב לשמוע את דעת הילד, לא מופעלת מדיניות כללית עקבית. אף-על-פי שלא קיים מידע שיטתי, יש עדויות המצביעות על כך, ששמיעת דעתו של הילד תלויה במידה רבה בעמדות ובדרכי הפעולה של אנשי המקצוע (כגון שופטים ועובדים סוציאליים) המעורבים בהליכים ובהחלטות השונים.

יש הליכים מועטים בלבד שחלה בהם חובה לקבל את הסכמתם של קטינים (או של קטינים החל מגיל ידוע) על-מנת לקבל את ההחלטה או לבצע את ההליך. הסכמת קטינים נדרשת מגיל ידוע לצורך המרת דת, אימוץ ואשפוז בבית-חולים פסיכיאטרי. לבית-המשפט ניתנת אפשרות לפסוק בניגוד לעמדת הקטין (באשפוז פסיכיאטרי), או לא לשאול לדעתו (במקרים של אימוץ), במידה שלפי שיקול-דעתו הדבר מתחייב מטובת הילד.

במספר גדול יותר של הליכים מסוגים שונים הנוגעים לענייניו של הקטין קיימת, לפי החוק או ההלכה הפסוקה, חובה לשמוע את דעתו ולהביאה בחשבון בעת קבלת ההחלטה (אך לא לקבל את הסכמתו). הליכים אלה כוללים, בין היתר, החלטה על מקום משמורת הקטין, החלטה על התערבות לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, והחלטה על-פי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971. אין הנחיות חד-משמעיות בנוגע לאופן שבו יש לשקול ולהביא בחשבון את דעתו של הקטין בכל ההליכים שהוזכרו, ואין מידע שיטתי בנוגע למידה שדעתם של קטינים אכן נשמעת ומובאת בחשבון בהליכים אלה. יש עדויות שמקובל מאוד לשמוע את דעתם של קטינים בהליכי משמורת ובהחלטות

על-פי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971. אשר להליכים על-פי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, ציינה פקידת הסעד הראשית בשיחת רקע, שהמידה שבה דעתו של הילד נשמעת ומובאת בחשבון תלויה במידה רבה בשופטים היושבים לדין. בעוד שיש שופטים הנוטים לשמוע את הילדים, אחרים ממעטים לעשות כן. נוהלי רשות חסות הנוער מחייבים את השתתפותם של הנערים או הנערות בוועדות ההערכה התקופתיות הנערכות במעונות הרשות. על-פי הנהלים יש להתיר לחניכים להשתתף לפחות בחלק מן הדיון ועל הוועדה לשמוע את דעתם על מצבם ועל דרכי הטיפול בהם, ועל דרכי ההתערבות. נהלים אלה מיושמים לגבי רובם המכריע של הנערים.

קיימים גם הליכים שבהם אין חובה לשמוע את דעת הילד ולהביאה בחשבון. הוריו של ילד רשאים לשנות את שמו בלי לקבל את הסכמתו, והם רשאים להסכים בעצמם למתן טיפול רפואי לילד (פרט למקרים אחדים, שבהם זכות זו שמורה לבית-המשפט). לילד (כמו גם להורים) אין מעמד מחייב בוועדות החלטה של הרשויות המקומיות המוסמכות לקבל החלטה על נקיטת דרכי התערבות בקהילה ועל הוצאת הילד מחוץ לבית. יחד עם זאת, הנהלים שעל-פיהם ועדות ההחלטה פועלות ממליצים על שיתוף הילד והוריו לפחות בחלק מדיוני הוועדה. לילדים אין מעמד גם בהחלטה על בחירת מסגרת חינוכית, אף-על-פי שההורים זכאים לבחור עבורם את המסגרת. לילדים המועמדים לחינוך המיוחד אין מעמד מחייב בתהליך קביעת הזכאות לחינוך מיוחד במסגרת ועדות ההשמה (בניגוד למעמדם של ההורים, שהוא מחייב). בתקנות המסדירות את עבודתן של ועדות ההשמה נאמר, שהוועדה יכולה להזמין את הילד ולשמוע את דעתו. אין מידע על המידה שבה הוועדות עושות שימוש בסמכות זו.

2. ייצוג משפטי של קטינים

על-פי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, ההורים (או אחרים אחרים) ממונים לייצג קטין בהליכים משפטיים, ויכולים גם למנות לו מייצג מטעמם במקרה הצורך. החוק גם מסמך את בית-המשפט למנות מייצג לקטין (אפוטרופוס לדין או עורך-דין) על-פי הצורך. הודגש, שמינוי כזה חשוב במיוחד כאשר ברור שהאינטרס של הקטין עלול להיפגע אם לא יהיה לו ייצוג נפרד. עוד יודגש, שבית-המשפט עמד על זכותם של ילדים להישמע ולהביע את דעתם כאשר יש קונפליקט בין ילדים להוריהם, ברוח סעיף 12 באמנה (ראו, למשל, ע"מ (ת"א) 1009/00 פלוני נ' פלוני (טרם פורסם)). תקנות אלה עדיין אינן זוכות ליישום נרחב.

בתחום זה ניתן להבחין במגמה גוברת, שמטרתה לאפשר מינוי מייצג לקטין בהזדמנויות רבות יותר ללא הסכמת הוריו. בשני חוקים שנחקקו בשנים האחרונות, חוק בית-המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, והוראות שהוספו ב-1995 לחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, המתירחות לאשפוז בבתי-חולים פסיכיאטריים, צוין במפורש מינוי מייצג

לקטינים. התגברות הייצוג של קטינים בהליכים פליליים ואזרחיים מצביעה על כך, שאולי ניתן לראות בכך נוהג המהווה פעולה שדרכם של קטינים לעשות כמוה, והם כשירים אפוא לעשות זאת (חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962). הקמת הסניגוריה הציבורית אפשרה לקטינים רבים יותר לקבל ייצוג משפטי בהליכים פליליים. יחד עם זאת, כפי שצוין, הזכות הכללית לייצוג נפרד של קטינים אינה קבועה בחוק, למרות שניתן להקיש על כך מן הפרקטיקה הננקטת.

3. מעורבות בני-נוער בבתי-הספר ובקהילה

כיבוד דעתו של הילד משתקף גם במעורבותו בבית-הספר ובקהילה שלו. התלמידים מקבלים עידוד להיות מעורבים בבתי-הספר שלהם. משרד החינוך רואה בכך זכות של התלמידים וההורים, והגדיר את ההשתתפות והאחריות של התלמידים בקבלת החלטות ובאכיפתן לגבי בית-הספר ומערכת החינוך. המשרד המליץ, למשל, שתלמידים יהיו מעורבים בקביעת תוכנית הלימודים ובבחירת מסלול הלימודים שלהם (בחירת נושא ראשי ונושא משני). המשרד המליץ גם להתיר לתלמידים לסייע ביצירת תקנון בית-הספר ולבטא את דעותיהם ואת צורכיהם. אין זה ברור באיזו מידה אכן פועלים לפי המלצות אלה (סוגיה זו נדונה בחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000).

בתי-ספר קהילתיים הם אמצעי נוסף לערב את הילדים ובני-הנוער באופן שבו ירכשו את השכלתם. הם מאפשרים, ולמעשה דורשים, מעורבות של התלמידים בקבלת החלטות המשפיעות על מדיניות בית-הספר ותוכניותיו. יתר על כן, בתי-ספר אלה מעודדים את התלמידים להיות מעורבים בקהילה, ואת תושבי הקהילה להיות מעורבים בבית-הספר. מנהלות אותם ועדות המורכבות מנציגי הנהלת בית-הספר, מורים, הורים, תלמידים, הרשות המקומית ומוסדות קהילתיים אחרים.

תוצאות המחקר הבינלאומי ההשוואתי, שנערך כאמור בישראל וב-23 מדינות נוספות (הראל ואחרים, 1997), מצביעות על המידה שבה התלמידים חשים שעמדותיהם נשקלות בכובד ראש בבית-הספר, ושהם מקבלים עידוד למעורבותם. בערך 40% מן התלמידים בישראל חשים שהם מעורבים בקביעת חוקי בית-הספר ושהחוקים אינם מחמירים מדי, ו-60% מהם חשים, שמוריהם מעודדים אותם לבטא את דעותיהם בכיתה. למרות ששיעורים אלה גבוהים יותר מן השיעורים המקבילים במרבית הארצות האחרות שנכללו בסקר, הם מצביעים על כך שעדיין יש מקום רב לשיפורים.

הן בבית-הספר והן מחוצה לו קיימות תוכניות רבות המעודדות את בני-הנוער להיות מעורבים בקהילתם. תוכניות אלה נותנות לבני-הנוער הזדמנות לתרום לקהילה ולבני גילם, כמו גם ללמוד כישורים ולרכוש ניסיון בתור מנהיגים. ארגון הגג של המרכזים הקהילתיים פיתח בשנים האחרונות גישה חדשה לתכנון פעילויות לבני-נוער, המסתמכת על העצמת

בני-נוער כאשר הם מתכננים בעצמם את הפעילויות, ואפילו מנהלים בעצמם את התוכניות. המרכזים שואפים גם לערב את בני-הנוער בתוכניות המיטיבות עם כלל האוכלוסייה. תנועות הנוער היו באופן מסורתי חלק חשוב מחוויותיהם של ישראלים צעירים רבים. תנועות הנוער הניחו את הבסיס לגישה חיובית כלפי מעורבות של בני-נוער בחיי הקהילה והמדינה. היום תנועות הנוער עדיין מאפשרות לבני-נוער להשתתף בעיצוב אופי הפעילות, להביע את דעתם, להיות מעורבים בקבלת ההחלטות וללמוד כישורי מנהיגות. במסגרת תנועות הנוער בני-הנוער משמשים מדריכים לחניכים צעירים יותר, ומנחים ומדריכים למדריכים חדשים וצעירים מהם. בשנים האחרונות פוחת מספר המשתתפים בתנועות הנוער ויש דאגה לנוכח הקטנת התמיכה התקציבית.

היבט נוסף של כיבוד דעותיהם של הילדים ובני-הנוער הוא מתן הזדמנויות להם להתארגן ולהביע את דעתם בקבוצה בנושאים שונים. מועצות התלמידים והנוער המופעלות בידי מינהל חברה ונוער במשרד החינוך, הן דוגמה לכך. מועצות התלמידים והנוער הן ערוץ להידברות ושיח פעולה בין מורים לתלמידים ובין בית-הספר לקהילה; הן גם מייצגות את התלמידים כלפי בית-הספר ורשויות החינוך. המועצות נבחרות באופן דמוקרטי תוך ייצוג הולם של כל קבוצות הגיל.

הנטייה היום במערכת החינוך היא לחזק את מועצות התלמידים, להגביר את מעורבותן בחיי בית-הספר ולחזק את תפקידן בקביעת אופיו ודרך פעולתו של בית-הספר. בחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, נקבע, שבית-הספר צריך לעודד את הקמתה של מועצת תלמידים ולהימנע מפעולה כלשהי שתמנע את הקמתה. יחד עם זאת, מועצות תלמידים אינן פועלות בכלל בבתי-הספר, וברמת הרשות המקומית מועצות תלמידים פועלות בפחות ממחצית הרשויות המקומיות בארץ. בכל המחוזות של משרד החינוך פועלות מועצות תלמידים מחוזיות.

תיקון לפקודת העיריות שהתקבל לאחרונה קובע חובת נציגות ילדים בוועדות למעמד הילד הפועלות ברשויות המקומיות. כמו-כן, ניתנת אפשרות לנציגים של בני-הנוער להשתתף בדיונים ברוב ועדות הכנסת. גם עבודת ה"ועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה" מלווה בפרויקט שמטרתו להביא בפני הוועדה את דעות הילדים על העניינים הנדונים בוועדה.

סיכום

במאמר נסקרה המידה שבה מיושמים ארבעת העקרונות הכלליים של האמנה בדבר זכויות הילד במדיניות הישראלית. קיימים סימנים רבים לכך, שהיתה לאמנה השפעה רבה על המדיניות, על החקיקה ועל השירותים החברתיים. ברוב התחומים היו בעשור האחרון שינויים התואמים את רוח האמנה, הן בחקיקה, הן בפסיקה והן ביישום המדיניות. בנוסף

לכך, בישראל פועלת היום ועדה ציבורית, שתפקידה לבחון את מכלול החקיקה והמדיניות כלפי ילדים ובני-נוער ולקדם את התאמתן לדרישות האמנה בדבר זכויות הילד. על רקע המאמצים הנעשים להביא ליישום מלא ככל האפשר של רוח האמנה ודרישותיה הוצגו במאמר תחומים רבים שמן הראוי לתת עליהם את הדעת, וביניהם:

1. יש צורך להשקיע ולהקדיש תשומת לב רבה יותר לקידום הבריאות ולמניעת התנהגויות מסכנות, בעיקר בקרב בני-נוער, ולהגברת מידת הבטיחות.

2. שיעורי העוני גבוהים ביותר ולכן יש השפעה מיוחדת על ילדים בתחומים רבים.

3. מערכת החינוך הצליחה, לאחר מאמצים, לצמצם את שיעורי הנשירה ולהעלות את רמת ההישגים בלימודים. יחד עם זאת, שיעורי הנשירה עדיין גבוהים, ובקרב התלמידים הערביים והעולים יש שיעורים גבוהים למדי של "נשירה סמויה". המערכת חייבת למצוא דרכים להתמודד עם הצרכים של ילדים ובני-נוער אלה באופן שיטתי ומקיף יותר. בנוסף לכך, 60% מבני-הנוער בישראל אינם מצליחים לעבור את בחינות הבגרות.

4. בדיקת השירותים לילדים מוגבלים מצביעה על מספר מגרעות: קיימים פערים גדולים בין הצרכים ובין היקף השירותים המסופקים; חסרים תיאום ומידע; ההזדמנויות לשילוב ילדים אלה בחינוך הרגיל מוגבלות.

5. החקיקה במדינת ישראל אוסרת אפליה מכל סוג שהוא. הקצאת המשאבים לקבוצות אוכלוסייה שונות לא תמיד עולה בקנה אחד עם עיקרון זה. נעשים מאמצים ליצירת שוויוניות בין עולים לוותיקים. מאמצים גדולים יותר נדרשים במגוון רחב של תחומים כדי לצמצם את הפערים בין ילדים יהודיים לערביים וכדי להגן על זכויותיהם של ילדי העובדים הזרים.

6. קיים מגוון רחב של אמצעים לשמירה על טובת הילד במסגרות שונות. בשנים האחרונות ניכרת מגמה של התגברות תשומת הלב הציבורית לסוגיה זו. בנוסף לכך, קיימת מגמה של אימוץ תוכניות וגישות שבהן מושם דגש על הגנה על ילדים בחיק משפחותיהם, תוך מתן סיוע למשפחה כולה, ועל שיתוף ההורים בהחלטות על גורל הילדים. יחד עם זאת, יש פערים רבים בשירותים המיועדים להגן על ילדים ולתמוך במשפחותיהם: רק שיעור קטן מן הילדים, כולל ילדים הנמצאים בסיכון חמור, מקבלים שירותים; מרבית השירותים אינם מערבים את ההורים, ואינם מתייחסים לצורכיהם. כדי שתתקיים מעורבות כוללת, הן של הורים והן של ילדים בקבלת החלטות ובתכנון התערבויות, נחוץ שאנשי מקצוע יקבלו הכשרה רבה יותר.

7. שינויים רבים התרחשו בחקיקה ובמדיניות המכוונות להגן על ילדים ובני-נוער החשודים בעבירות על החוק, כמו גם על ילדים שהם קורבנות של פשע וניצול. יחד עם זאת, רוב הילדים שביצעו עבירה אינם נהנים מהתערבות שיקומית מקיפה, ורבים מהם אינם מקבלים

שיקום בכלל. בנוסף לכך, יש מקום לבחון את האיזון הקיים במערכת בתי-המשפט לנוער בין ההגנה על קטינים ובין זכותם לייצוג ולהתחשבות בדעתם.

8. בישראל אין מדיניות עקבית המחייבת לשמוע ילדים ולהתחשב בדעתם בהחלטות המתקבלות בענייניהם. הגישה, שיש לילד זכות להישמע בהחלטות הנוגעות לו, באה לידי ביטוי יותר ויותר במדיניות ובחוק. קיים צורך להבטיח יישום עקבי ואחיד של מדיניות זו באמצעות יצירת מנגנונים מובנים, שינוי עמדות והכשרת אנשי מקצוע.

ניתן לראות, שבצד השלמת התהליך של התאמת החקיקה לאמות המידה הנדרשות באמנה בדבר זכויות הילד, יש צורך גם בנקיטת קווי מדיניות, הקצאת תקציבים ושינוי עמדות בקרב אנשי מקצוע ובציבור כולו, על-מנת לקדם את יישומה המלא של האמנה.

ביבליוגרפיה

- בן-אריה, א', ציונית, י' (2000), ילדים בישראל. שנתון סטטיסטי 1999, ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד.
- דולב, ט' (2000), "השירותים הניתנים לילדים ולבני-נוער במצוקה ובסיכון בישראל: מגמות ואתגרים", מסמך רקע לתוכנית החומש השנייה של אשלים 2001-2005, ירושלים: המרכז לילדים ולנוער, ג'וינט מכון ברוקדייל.
- דולב, ט', ברנע, נ' (1996), הערכת צורכי הילדים ודרכי ההתערבות בתשע פנימיות לילדים עד גיל 14, דמ-96, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- דולב, ט', ריבקין, ד' (1997), ילדים בטיפול פקיד סעד לחוק הנוער בארבע ערים מרכזיות בישראל, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל (לא פורסם).
- דולב, ט', כהן, מ', בן-רבי, ד', טרכטנברג, ס', ברנע, נ' (1998), "ילדים ונוער בסיכון ובמצוקה: דרכי התערבות", בתוך: פרימק, ח' (עורכת), תוכנית תלת-שנתית 1998-2000, ירושלים: אשלים.
- דולב, ט', בנבנישתי, ר', טימר, א' (2001), ועדות החלטה בישראל: ארגון, תהליכי עבודתן ותוצאותיהן, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- המוסד לביטוח לאומי (1999), סקירה שנתית, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- הראל, י', קני, ד', רהב, ג' (1997), נוער בישראל: רווחת חברתית, בריאות והתנהגויות סיכון במבט בינלאומי, פמ-97-47, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- הראל, י', אלנבוגן-פרנקוביץ', ש', מולכו, מ', אבו עסבה, ח', חביב, ג' (2002), נוער ישראלי: רווחת חברתית, בריאות והתנהגויות סיכון במבט בינלאומי, סיכום ממצאי המחקר השני (1998), פמ-54-02, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל ואוניברסיטת בר-אילן.
- כהן-נבות, מ', אלנבוגן-פרנקוביץ', ש', ריינפלד, ת' (2001), הנשירה הגלויה והסמויה בקרב בני-נוער, דמ-381-01, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- נאון, ד', מורגנשטיין, ב', שימל, מ', ריבלס, ד' (2000), ילדים עם צרכים מיוחדים: הערכת צרכים וכיסויים עלי-ידי השירותים, דמ-355-00, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- פליישרמן, ר', ברנע, נ', דולב, ט', בן-דמרה, צ', הויזליך, צ' (1999), סקר פנימיות בשירות לילד ולנוער ומערכת הפיקוח עליהם, דמ-99-331, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- קופ, י' (עורך) (1999), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1999, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.

שפרינצק, ד', בר, א', לוי-מזלום, ד', פיטרמן, ד' (2000), מערכת החינוך בראי המספרים. מינהל כלכלה ותקציבים, ירושלים.

Oyserman, D. and Benbenishty, R. (1997), "Developing and implementing the integrated information system for foster care and adoption", in: *Computers in Human Services*, 14(1): 1-20.

דברי חקיקה ופסיקה שנוכרו במאמר

האמנה בדבר זכויות הילד, כתבי אמנה 1038, כרך 31, עמ' 221.

- חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ספר חוקים 26 (18.9.1949), 287.
 חוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953, ספר חוקים 28, התשי"ג (27.3.1953), 115.
 חוק לחיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955, ספר חוקים 184, התשט"ו, 96.
 חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, ספר חוקים 311, התש"ך (14.7.1960), 52.
 חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, ספר חוקים 380, התשכ"ב, 120.
 חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971, ספר חוקים 629, התשל"א (23.7.1971), 134.
 חוק העונשין, התשל"ז-1977, ספר חוקים 864, התשל"ז (4.8.1977), 226.
 חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, ספר חוקים 1256, התשמ"ח (21.7.1988), 114.
 חוק הסעה בטיחותית לילדים נכים, התשנ"ד-1994, ספר חוקים 1451, התשנ"ד (23.2.1994), 71.
 חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, ספר חוקים 1469, התשנ"ד (26.6.1994), 156.
 חוק בית-המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, ספר חוקים 1357, התשנ"ה (7.8.1995), 393.
 חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, ספר חוקים 1658, עמ' 152.
 חוק מעונות היום השיקומיים, התש"ס-2000, ספר חוקים 1735, התש"ס (9.4.2000), 169.
 חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, ספר חוקים 1761, התשס"א (14.12.2000), 42.
 תיקון מס' 2 לפקודת העיריות, התש"ס-2000 (סעיף 149'), ספר חוקים 1733, התש"ס (4.4.2000), 149.
 ע"מ (ת"א) 1009/00 פלוגית נ' פלוני (טרם פורסם).