



זכויות הילד בישראל: הלכה ומעשה / Children's Rights in Israel - Theory and Practice

Author(s): יצחק קדמן and Itzhak Kadman

Source: *Social Security (Hebrew edition)* / ביטחון סוציאלי, טבת תשס"ג, דצמבר 2002, 63, CHILDREN, CHILDHOOD AND CHILDREN'S RIGHTS / ילדים, ילדות, (טבת תשס"ג, דצמבר 2002), pp. 154-186

Published by: המוסד לביטוח לאומי / National Insurance Institute

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/23275933>

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

זכויות הילד בישראל: הלכה ומעשה

מאת יצחק קדמן*

זכויות הילד הן מושג חדש למדי, שקיבל ביטוי של ממש רק במחצית השנייה של המאה העשרים. בישראל, למרות מיתוסים על חברה אוהבת ילדים, ולמרות שביעות הרצון של מי שמשווה את מצב הילד בה למצב הילד במדינות נחשלות, עדיין יש מלאכה רבה למי שרוצה לקדם את זכויות הילד, הלכה למעשה. לאחר תקופה חלוצית של חקיקה מתקדמת למען ילדים בשנות ה-50 באו שנים ארוכות של קיפאון בנושא. רק בשנות ה-90 של המאה העשרים התחדשה החקיקה למען ילדים תוך שימת הדגש על זכויותיהם. יחד עם זאת, עדיין החקיקה הישראלית חסרה עדכון והתאמה לעקרונות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד. גם בפסיקה הישראלית ניתן לעקוב אחר שינויים שהוכנסו ברובם רק בשנים האחרונות, למשל, בתחום הענישה הגופנית של ילדים. אולם המבחן העיקרי של זכויות הילד בישראל הוא מבחן המעשה בכל הנוגע ליישום התיאוריה ולמימוש החקיקה. באלה עדיין רבים הפגמים והחסרים. כאן ניתן להצביע לא רק על קיפאון ודריכה במקום, אלא על נסיגה של ממש מהישגים שהושגו. במבחן המציאות של זכויות הילד בישראל אין משום מענה לעקרונות הבסיסיים שהציבה האמנה הבינלאומית: ההישרדות וההתפתחות, השוויון והשתתפות.

מבוא

"הילד הוא אדם שלם מרגע לידתו, אין הוא רכוש גם לא אמצעי להשגת מטרות; הוא המטרה עצמה. תלותו של הילד במבוגרים מצריכה הגנה נפרדת ומיוחדת על זכויותיו והבטחת שלומו ורווחתו, לכל אורך תקופת הילדות." (מתוך ההקדמה להצהרת זכויות הילד בישראל, המועצה הלאומית לשלום הילד, 1988).

במשך מאות שנים נחשבו המושגים "זכויות" ו"ילדים" תרתי דסתרי. המושג והתפיסה של זכויות ילדים הם למעשה חידוש של המאה האחרונה. במשך תקופות ארוכות בהיסטוריה, ובמרבית החברות האנושיות בעולם, לא נחשבו ילדים בני אדם וניתן היה

* מנכ"ל המועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים.

להרוג אותם (ולהעלותם כקורבן), לפגוע בהם, למכור אותם, להשיא אותם, להעביד אותם, לנטוש אותם וכמובן להתעלם מהם. אם היו לילדים זכויות כלשהן, הן נבעו בעיקר מרצון להגן על "הרכוש".

לא במקרה זכתה המאה העשרים לכינוי "המאה של הילדים", שכן מראשית המאה, ובמיוחד מאמצע המאה ואילך, התחילה להתפתח ברוב החברות האנושיות בעולם התודעה, שגם לילדים יש זכויות ויש לעשות מאמץ מאורגן (בחינוך, בחקיקה ובהסדרים חברתיים שונים), כדי להבטיח זכויות אלה ולתת לילדים הגנה מרבית.

מובן, שגם היום יש הבדלים בין חברות שונות, ואפילו בין קבוצות שונות בתוך אותה חברה, בהתייחסות לילדים ולזכויותיהם, אך למרות השוני וההבדלים בין עמים, תרבויות וקבוצות, יש היום בסיס משותף ורחב לתפיסה שהילד הוא יצור אנושי ומתפתח שיש להעניק לו מגוון זכויות, החל מהגנה על שלומו ובריאותו ועד אוטונומיה וכבוד לדעותיו ולרצונותיו. בסיס משותף כזה איפשר כבר ב-1959 את פרסום ההצהרה הבינלאומית בדבר זכויות הילד (United Nations, 1959). הצהרה זו אף-על-פי שהיתה כוללנית מאוד, היתה נקודת מפנה בעצם קביעת התשתית להכרה בינלאומית בזכויות ילדים, שחצתה גבולות ועמים.

ההתפתחות החשובה ביותר בתחום זה היתה האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד (האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד, 1989. להלן האמנה). אמנה זו, שמומחים וארגונים רבים מכל העולם עמלו על הכנתה במשך עשר שנים, התקבלה בעצרת האו"ם ביום 30 בנובמבר 1989. כל מדינות העולם, ובכללן מדינת ישראל (למעט מדינה אחת, ארצות-הברית), כבר חתמו על האמנה ואישרו אותה והביעו בכך את הסכמתם לפעול וליישם את עשרות הסעיפים המפורטים בה, שנועדו להבטיח לילד, בכל זמן ובכל מקום, כבוד, מעמד ואוטונומיה, הגנה מרבית מפני פגיעה וניצול, ותנאים הולמים להתפתחות תקינה בכל המובנים. כך הצליח העולם, למרות הבדלי תרבות, דת, משטר וחברה, להתאחד סביב מספר רב של כללים שנועדו להכיר בזכויות הילד ולהבטיח את קיומן. אמנה זו, בניגוד להצהרות קודמות, לא רק שהיא מפורטת הרבה יותר, אלא שיש בה גם מהפיכה בתפיסה ובחשיבה. לא עוד הילד כאובייקט הראוי להגנה, אלא הילד כישות אוטונומית נושאת זכויות.

יחד עם זאת, עדיין רב המרחק בין אשרור האמנה ליישומה הלכה למעשה. בארצות רבות שאישרו את האמנה יש פער גדול בין המילה הכתובה למעשה ולחיי היומיום, עד שלעיתים אין בו כדי להבטיח לילדים ולו את הזכויות הבסיסיות המוזכרות באמנה (כמו הזכות לחיות, להתפתח בביטחון, בבריאות, לקבל מזון, דיור, חינוך ועוד). אולם, בעצם ההכרה הבינלאומית הרחבה והמשותפת ברעיון של זכויות הילד ובישורתו העצמאית כאדם יש כבר התקדמות רבה, במיוחד בהשוואה למצב ששרר בדורות הקודמים.

ישראל - מיתוס ומציאות

בישראל נחשבו ילדים מאז ומעולם נכס שיש לטפחו, החל מן התפיסה היהודית הבסיסית, שראתה בילדים את מקור העוצמה והעתיד של העם ("מפי עוללים ויונקים יסדת עוז"). תהלים ח' 3), עד לערכים ולתפיסות שעליהם התבססה וקמה מדינת ישראל. אולם עדיין נותרה השאלה, האם הילדים בישראל אכן מאושרים? האם הם עומדים במרכז ההווה החברתית, והאם אנו דואגים לזכויותיהם? בהמשך המאמר ננסה לענות על שאלות אלה ואחרות, שהמושג לכולן הוא שהן בוחנות את מעמד הילדים ושלומם בישראל הלכה למעשה, ולא דווקא בקשר עם תפיסות, אמונות או מחשבות טובות ככל שיהיו של החברה הישראלית על עצמה.

המיתוס הרווח בישראל הוא, שזו חברה המכוונת לילדים, האוהבת ילדים ודואגת לרווחתם. כמו כל מיתוס, גם למיתוס זה של זכויות הילד בישראל יש על מה לסמוך, הן בהווה ובמיוחד בעבר. כבר בשנות ה-50, השנים הראשונות לאחר קום המדינה, ובעודה מתמודדת עם קשיים אדירים, כלכליים וביטחוניים, נחקקו בישראל חוקים מתקדמים, שנועדו להגן על ילדים וזכויותיהם. חוקים כמו חוק חינוך חובה, התש"ט-1949, חוק גיל הנישואין, התש"י-1950, חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, חוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953, החוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955, חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, וחוקים אחרים, שרובם נתקבלו בשנות ה-50 וה-60, הם כולם מן המתקדמים והנאורים מסוגם בעולם כולו. יחד עם זאת, יש לזכור, שחוקים אלה כולם נחקקו לפני זמן רב. התאמתם למציאות העכשווית ולתפיסה העדכנית של זכויות הילד (בין השאר בעקבות אשרור האמנה בישראל) היא כורח שאינו בא לידי ביטוי במציאות הפוליטית והמשפטית הנוכחית בישראל.

עיון בספר החוקים הישראלי מגלה, שמאמצע שנות ה-70 עד שנות ה-90 נעצרה בישראל כמעט לחלוטין החקיקה המבטיחה זכויות לילדים, פרט לשני חוקים, שנחקקו באופן יוצא-דופן בסוף שנות ה-80: חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, שטרם יושם במלואו עד עצם היום הזה, והחוק למניעת התעללות בקטינים וחסרי ישע, התשמ"ח-1989 (תיקון 26 לחוק העונשין). יתרה מזו, מרבית החוקים שהוזכרו לעיל, ואחרים שנחקקו במהלך השנים, עוסקים בעיקר בהיבטים שונים של זכות הילד להגנה. מעטים מהם, אם בכלל, נותנים ביטוי לזכות הילד להשתתף בהחלטות, לזכותו לכבוד ולזכויות ולחירויות הפרט שלו (כולן זכויות מוכרות וחשובות על-פי האמנה).

תפנית חיובית בולטת בתחום החקיקה היתה בשנות ה-90, ובייחוד במחצית השנייה של עשור זה, ובראשית המאה הנוכחית. בעזרת מערכה מתוכננת הצליחו המועצה הלאומית לשלום הילד, שדולת הח"כים למען הילד וארגונים וולונטריים נוספים, להעביר שורה

ארוכה של חוקים ותיקונים לחוקים קיימים. כל זאת כחלק ממאמץ להתאים את ספר החוקים של מדינת ישראל למציאות המשתנה של סוף המאה ולערכים החדשים של זכויות הילד בכל תחומי החיים. בין החוקים שהתקבלו בשנים אלה: תיקונים לחוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953, שכללו בין השאר סגירת הפרצות של העסקת ילדים בפרסומות ודוגמנות; תיקון חוק גיל הנישואין, התשי"ז-1950, והשוואת גיל הנישואין של בנים ובנות; תיקון חוק הספורט, התשמ"ח-1988, בדרך שתאפשר לילדים לעבור מאגודה לאגודה; שורת תיקונים לחוק העונשין, התשל"ז-1977, בכל הקשור למניעת ניצול מיני של קטינים; תיקון לחוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981, והסדרת כל הנושא הפרוץ של אימוצים בינמדינתיים; תיקונים לחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, וחוק טיפול בחולי נפש, התשנ"א-1991, המסדירים את מעמד הילד ועמדתו באשפוז פסיכיאטרי; חקיקת חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000; תיקון חוק העונשין, התשל"ז-1977, בכל הקשור לאיסור השארת קטין ללא השגחה; חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001; חוק למניעה העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שרות לקטינים, התשס"א-2001; תיקונים בחוק לתיקון דיני ראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955, בדרך המרחיבה את רשימת העבירות המצריכות חקירה של חוקר ילדים מיוחד, היכול גם להעיד במקום הילדים בבתי-המשפט; ביטול ההגנה המיוחדת בפקודת הנוזיקין (נוסח חדש), שנתנה לגיטימציה לענישה גופנית; תיקון לפקודת העיריות (נוסח חדש), המחייב הקמת ועדה לקידום מעמד הילד בכל רשות מקומית.

אכן, אנו עדים להתקדמות רבה, אך עדיין חסרה חקיקה רבה נוספת, בייחוד מן הסוג היוצא מנקודת-הראות של זכויות הילד. על שולחן הכנסת הנוכחית (ה-15) מונחות כמה עשרות הצעות חוק חדשות והצעות תיקון לחוקים קיימים, שעניינם זכויות ילדים, והממתינות למימוש בשלבים שונים של הליכי חקיקה. גם הרוויזיה המקיפה המתוכננת בחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, וחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971, שנחקקו לפני עשרות שנים, מתנהלת בעצם הימים הללו, אמנם באיטיות. בעניין זה ראוי לציין, שרבים מן החוקים הקיימים בישראל אינם עולים בקנה אחד עם עקרונות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד. ביוזמת המועצה הלאומית לשלום הילד מינה שר המשפטים לפני למעלה מארבע שנים ועדת מומחים ציבורית, בראשותה של השופטת סביונה רוטלוי, שאמורה לבדוק מחדש את כל מערך החקיקה בישראל הנוגע לילדים ולנוער ולהתאימו לעקרונות האמנה. בפני ועדה זו, הראשונה מסוגה בכל שנות קיומה של המדינה, ניצב אתגר בלתי רגיל ובידה גם סיכוי לערוך מהפיכה בכל מסכת החקיקה הנוגעת לזכויות הילד בישראל.

הוועדה מצויה בשלבי עבודה מתקדמים ויש לקוות, שבתוך זמן לא רב תגיש את המלצותיה המפורטות. אחד מתוצרי הביניים של הוועדה הוא הוצאתו לאור של מדריך לחקיקה ובו מתווים והנחיות לגיבוש חקיקה חדשה הנוגעת לילדים בדרך המותאמת לעקרונות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד.

זכויות הילד בישראל - כיצד למדוד אותן?

יש מי ששביעות הרצון שלו ממעמד הילד בישראל מתבססת על העבר (למשל, בנושא החקיקה), ויש מי ששביעות הרצון שלו ממוקדת בהווה, תוך הרחקת עדותו אל מחזות אחרים ורחוקים. "אצלנו לא מתים ילדים ברחובות מרעב ומפשע", אומרים אלה ששבו זה עתה מטויל בברזיל. "אצלנו לא מעסיקים ילדים בני שמונה בעבודת לילה מפרכת, אצלנו לא מוכרים ילדות קטנות לצורכי זנות", אומרים אלה ששבו מסויר במזרח הרחוק. "אצלנו אין ילדים רעבים" (האומנם?), אומר לעצמו כל מי שרואה את הזוועות ברואנדה, באתיופיה או בסודן. גם אם העובדות נכונות, ההשוואה חסרת משמעות.

בשום תחום אחר איננו מוכנים להסתפק בפחות מאשר בטוב ביותר, ובצדק. את רמת חיינו אין אנו מוכנים להשוות לארצות העולם השלישי. אנו רוצים, ואף הקמנו, אולם אופרה כמו בפריס (כמעט), רמת מינוע וכבישים כמו באירופה, היכולות מדע ואקדמיה כמו בארצות-הברית, קניונים כמו בקנדה. לפיכך אין כל סיבה, שכאשר הדבר נוגע לזכויות הילד נסתפק רק במקום טוב באמצע. בכל הנוגע לזכויות הילד, אם במוצהר ואם במעשה, אנו אכן מצויים באמצע. אי-אפשר להתעלם מחצי הכוס המלאה, אך אי-אפשר וגם אסור להתעלם מחצי הכוס הריקה.

שני היבטים עיקריים יש לחצי הכוס הריקה, בכל הקשור לזכויות הילד בישראל. היבט אחד הוא זה של העדר זכויות, או אף שלילתן המפורשת מילדים. השני הוא העדר משאבים ואמצעי יישום ואכיפה, שיבטיחו שזכויות אלה לא יישארו בגדר זכות תיאורטית בלבד.

האם לילדים יש זכויות?

במשך תקופות ארוכות בהיסטוריה לא היה כלל מקום ולא היתה שום אפשרות לדבר על זכויות הילד. אין להתפלא אפוא, שגם בתקופתנו, למרות השינוי הגדול בתפיסה, ניתן למצוא עקבות רבות של שלילת זכויות והעדר זכויות בכל הנוגע לילדים. גם היום אין לילדים זכות לבחור ולהיבחר לכנסת, ולצורך זה גם נערה או נער בני 16 ויותר הם ילדים (מדוע? האם אין זה מאותן סיבות שמנעו מנשים זכות זו, בלא מעט חברות, עד לא מכבר?). יש לציין יחד עם זאת, שלאחרונה התרחש שינוי כלשהו בנושא זה בחקיקה, המאפשר לבני 17 להשתתף בבחירות לרשויות מקומיות (תיקון לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התש"ס-2000).

אפילו בחקיקה שנועדה באופן ייחודי להגן על ילדים, או לקדם את טובתם, עדיין ניתן למצוא לא מעט עקבות לגישה פטרנליסטית, היוצאות מנקודת-ראות של זכות ההורים או

סמכות המדינה, ולא מתוך נקודת מוצא של זכויות הילד. כך בחוק חינוך חובה, התש"ט-1949, כך בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, כך בחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, ובחקקים נוספים.

זכויות רבות הקשורות בקניין, בבעלות על רכוש וביחסי מסחר, נשללות מילדים באופן מפורש בחוק. גם זכויות אזרח בסיסיות המוקנות לכולנו, כמו הזכות להבעת עמדה, הזכות לפרטיות, חופש ההתארגנות וזכות השביתה, לא קיימות כמעט כאשר מדובר בילדים. ראוי להזכיר בהקשר זה את התבטאותו החריפה לפני מספר שנים של מי שהיה מנכ"ל משרד החינוך, נגד שביתה של תלמידים שנערכה במחאה על הארכת שנת הלימודים בשל שביתה המורים, בטענה שלתלמידים אין זכות לשבות. אין זה הסטנדרט הכפול היחיד הנוהג כלפי מורים ותלמידים במערכת החינוך.

יהיו מי שיסבירו לא מעט משלילת הזכויות שזכרו ברצון להגן על הילד בשל חוסר בשלוותו. הצהרת זכויות הילד של האו"ם משנת 1959 פותחת במילים: "הילד, בשל אי בגרותו הפיזית והשכלית, זקוק לביטחונות והשגחה מיוחדים..." אולם, אם ניתן (אולי) להסביר שלילת זכויות אחדות מילדים ברצון להגן עליהם מפני מי שרוצה לנצל את תמימותם (בדרך של העסקתם במכירת מוצרים, או בבחירות), איך ניתן להסביר שלילת זכויות בסיסיות, כמו הזכות להישמע ולהביע דעה בהליכים שונים, משפטיים ואחרים. או את קיומה של זכות מוקנית ברורה לקבל צרכים בסיסיים כמו מגורים, מזון, תנאי גדילה וטיפול, כאשר אלה נמנעים מן הילד במשפחתו הטבעית?

את הבעייתיות הרבה של הפנמת המושג של זכויות הילד, גם בעידן המתקדם שאנו מצויים בו היום, ניתן להמחיש בסוגיה של ענישה גופנית של ילדים, שעדיין זוכה לגיטימציה נרחבת מצד מבוגרים רבים - הורים, מחנכים ואף אנשי משפט האמונים על ערכי זכויות האדם, ואשר לא היו מעלים על דעתם מתן לגיטימציה דומה לאלומות ולו קלה שבקלות, נגד כל קבוצה אחרת באוכלוסייה.

רק לפני שנים מעטות נדרש מאבק איתנים בכנסת, כדי למנוע הכללת סעיף מפורש בחוק העונשין החדש, שמשמעותו היתה התרת פגיעה מתונה בילדים לצורך "חינוך", בידי מי שהקטין נתון למרותו. רבים מבין חברי הכנסת סברו, שיש צורך בסעיף כזה בחוק, מפני שגם אם אסור להתעלל בילדים, מותר וצריך להכותם מפעם לפעם (במידה "סבירה"), כדי "לחנכם" (וזאת בשעה שאף אחד מהם לא יעז לטעון, שמותר לבעל להכות את אשתו, למפקד את פיקודו, למעסיק את עובדו - ולו במידה "סבירה" - לצורך "חינוך"). רק לפני מספר חודשים השכיחה הכנסת לבטל סעיף מיוחד בפקודת הנויקין, שהיה קיים עשרות שנים בספר החוקים שלנו, ואשר נתן הגנה להורה או למורה שפגעו בילד, אם ייסרו אותו, במידת הנחיצות הסבירה, למען ייטיב את דרכו.

ביטוי לגישה בלתי נסבלת זו של לגיטימציה לאלומות כלפי ילדים ניתן למצוא גם בפסיקה של בתי-המשפט. כך, למשל, קבע בית-המשפט המחוזי בחיפה (מפי השופט נאמן בת"פ (חיפה) 117/95 מדינת ישראל נ' רחל שדה אור, תק"מ 97 (3) 506), שיש לזכות

גננת שהיכתה, תקפה ילדים והתעללה בהם. לדעת בית-המשפט, יש חילוקי דעות לגבי הלגיטימיות של שימוש בכוח כאמצעי חינוכי. בית-המשפט קבע עוד, שכאשר גננת (או כל איש חינוך) תוקפת ילדים לצורך הטלת משמעת, וכל עוד מדובר בכוח מוגבל שאיננו משאיר סימנים בגוף, אין לראות בכך תקיפה שלא כדין ואין לראות בכך עבירה פלילית. בית-המשפט הגדיל לעשות עוד בקובעו: "ההורים שהם אפוסטרופסים של הילדים שלחו אותם לגן... ועצם המשלוח מכיל בחובו הרשאה והסכמה לעשות כלפי ילדיהם פעולות שלפי סעיף 378 מוגדרות כתקיפה." (ההדגשה הוספה). הפרקליטות הגישה ערעור על פסק-הדין ובית-המשפט העליון פסל מכל וכל את הנחות היסוד של בית-המשפט המחוזי, כמו גם את מסקנותיו, והרשיע את הגננת בתקיפת הילדים.

למען האיזון יש להוסיף, שבשנים האחרונות קיימת מגמה של שינוי בפסיקה, ובלא מעט פסקי-דין יצאו בתי-המשפט בחריפות נגד הגישות הנותנות לגיטימציה מוסרית, חינוכית או משפטית להכאת ילדים. למשל, בפסקי-הדין של הנשיא ברק (בע"פ 4405/94 מדינת ישראל נ' מרבית עבד אלגני פ"ד מח (5) 191) ושל השופטים פלפל (בערר 1059/96 מדינת ישראל נ' י.ח., לא פורסם), רוטלי (בת"פ 511/95 מדינת ישראל נ' פלונית תק-מח 97 (ד) 1898), דורנר (בע"פ 5224/97 מדינת ישראל נ' רחל שדה אור פ"ד נב (3) 374), רביד (בת"פ (ירושלים) 520/97 מדינת ישראל נ' פלוני תק-מח 99 (1) 3758), יפה-כ"ץ (בת"פ 8110/97 מדינת ישראל נ' פלוני, לא פורסם), י' צור (בת"פ 500/97 מדינת ישראל נ' פלוני, לא פורסם) ועוד.

אולם, יותר מכל היתה התקדמות עצומה, ואולי אפילו מהפכה, בפסיקה בנושא זה, כאשר ניתן בחודש ינואר 2000 פסק-הדין העקרוני והתקדימי של בית-המשפט העליון (ע"פ 4596/98 פלונית נ' מדינת ישראל פ"ד נד (1) 145), אשר קבע באופן חד-משמעי שאסור להורים להשתמש בענישה גופנית כלפי ילדיהם ושמנקודת ראות של זכויות הילד אין לקבל כל צורה של הכאת ילדים, יהיה המניע שלה אשר יהיה.

עם כל חשיבותה העצומה של פסיקה תקדימית זו, תהיה זו טעות לחשוב שהפסיקה כשלעצמה כבר יצרה שינוי חברתי ובתפיסה. יעידו על כך הביקורת וההתנגדות הלא קטנה שעורר פסק-הדין, הן בציבור הרחב, הן בקרב פוליטיקאים, והן בקרב משפטנים אחדים שהסתייגו מן הפסיקה וראו אותה באור שלילי. הביקורת, כמו גם המשך הלגיטימציה שעדיין קיימת בחלקים נכבדים בציבור להכאת ילדים, בנסיבות אחדות, מוכיחים שלמרות הפסיקה, עדיין רחוקה מאוד הדרך להכרה אמיתית בזכויות הילד ותפיסתו כאדם, הראוי להגנה על כבודו, גופו ונפשו.

חקיקה בעייתית או חסרה

עם כל ההתקדמות בחקיקה הישראלית עדיין לא קיימת בחקיקה זו ראייה כוללת ומקיפה

והיא בנויה נדבך על-גבי נדבך (שלא לומר טלאי על טלאי), ללא קו מנחה ברור המאחד בין החוקים, לא בעקרונות יסוד ובתפיסות מרכזיות, לא ברצף מקצועי ולא בהגדרות הגיוניות בנוגע לגילאים. למשל, בחוקים שונים נקבע, שהזכות להשמיע דעה ועמדה של ילד מתחילה בגיל תשע לעניין אימון, או בגיל עשר לעניין המרת דת. אין כל היגיון משפטי או מקצועי בהבדלים אלה, הנובעים אך ורק מן העובדה שמדובר בחוקים שונים שנחקקו בתקופות שונות. אין ספק, שחסרה בישראל חקיקה משולבת ומקיפה דוגמת החקיקה האנגלית הנוגעת לילדים, אשר באה לידי ביטוי ב-Children's Act בגרסתו העדכנית והמורחבת מ-1989 (חוק זה עמד בין השאר לנגד עיני המציעים והיוזמים של הקמת "ועדת רוטלוי" לבחינת החקיקה הישראלית, וקרוב לוודאי שישמש גם בסיס להמלצות ועדה זו). עניין בעייתי אחר הוא מעמדה החוקי של האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד בישראל. אף-על-פי שיששראל אישרה את האמנה כבר ב-1991, לא הוסדר עד היום מעמדה של האמנה בחוק. אמנם בשנים האחרונות מוזכרים האמנה ועקרונותיה ביותר ויותר פסקי-דין של בתי-משפט שונים ובכלל זה של בית-המשפט העליון, אך עובדה זו, כמו גם אישורו האמנה, עדיין לא עושים את האמנה חלק ממערכת המשפט הפנימית של מדינת ישראל. ביטוי לכך נתן לפני מספר שנים שר הבריאות מעל במת הכנסת בתשובה לשאלתה שעסקה בביטוח בריאות לילדי עובדים זרים: "יודגש, כי קליטת אמנה בינלאומית, שהמדינה חתומה עליה, לתוך הדין הפנימי, איננה אוטומטית. בוודאי שאין היא [המדינה. י"ק], רשאית להעמיס מחויבויות אלה, ככל שיש להן היבטים תקציביים, על נותני שירותים למיניהם." (תשובה לשאלתה ישירה מס' 2129 מיום 30.12.98). כל הניסיונות שנעשו עד כה לעגן את האמנה בחקיקה, בעיקר באמצעות מספר הצעות חוק פרטיות, לא עלו יפה ולא הניבו תוצאה של ממש.

בעייתיות אחרת ומדאיגה מאוד נוגעת להקפאה, ולמעשה לביטול, של חקיקה הנוגעת לילדים. בשנים האחרונות היה עניין זה לתופעה, לאחר שבלחץ משרד האוצר ובאמצעות חוק ההסדרים במשק, הצמוד לדיונים ולהחלטות על חוק התקציב, מבטלים בהיגף יד חוקים (באמצעות דחייה, הקפאה, או התליה) שהתקבלו כדין בכנסת, בהליכי חקיקה ארוכים ומסודרים. כך, למשל, בוטלו או הוקפאו בשנה האחרונה חוקים בעלי חשיבות רבה לילדים, ובעיקר לילדים במצבי מצוקה, כמו חוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א-2000, חוק חינוך חנים לילדים חולים, התשס"א-2001, חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000).

בצורה דומה נדחתה גם הפעלתם המלאה של חוקים שנתקבלו בכנסת כבר לפני שנים רבות, כמו חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997, וחוק לימוד חובה, התש"ט-1949. לרשימה זו יש להוסיף גם את הפגיעה בקצבאות הילדים, אשר לא רק שלא עודכנו כנדרש וערכן נשחק בהתמדה, אלא הן אף קוצצו במידה רבה באמצעות חוק ההסדרים שעבר בכנסת במסגרת דיוני התקציב לשנת 2002. למרות ניסיונות חוזרים ונשנים שנעשו בשנים האחרונות לפגוע בקצבאות הילדים, לא נתנה לכך הכנסת יד, עד השנה

האחרונה, שבה אישרה הכנסת, לראשונה זה שנים ארוכות, פגיעה בקצבאות אלה (חוק תכנית החרום הכלכלית, התשס"ב-2002). יחס זה לחוקים העוסקים בילדים ברווחה שלהם אינו צריך להפתיע לאור העובדה שלילדים אין כוח פוליטי.

לאחרונה נוספה עוד שיטה להימנעות מביצוע חקיקה הקשורה בילדים. הרשות המבצעת מניחה על שולחן הכנסת הצעת חוק מטעמה הדוחה לחודשים ארוכים הצעות חוק העומדות להיכנס לתוקף, לאחר שהמחוקק עצמו נתן לרשות המבצעת תקופה ארוכה מאוד לצורך התארגנות (לפעמים עד שנה וחצי!). למשל, בחודש יולי האחרון העבירה הממשלה הצעות חוק, שדחו את הפעלתם של חוקים, כמו הרחבת החוק לתיקון דיני ראיות (הגנת ילדים), התשס"ו-1955, והחלתו על עבירות אלימות נוספות, שילדים היו קורבנותיהן, או שהיו עדים להן, ואת החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון לתת שרות לקטינים, התשס"א-2001. שני החוקים נדחו ימים ספורים לפני (ואחד החוקים - אף אחר), שעמדו להיכנס לתוקף.

יש גם לא מעט חוקים קיימים, המשקפים בעייתיות רבה ביחס המחוקק לזכויות הילד. למשל, החוק הישראלי מאפשר לקבוע את גורלו של קטין ולעתים אף לשלול את חירותו (בעיקר במסגרת החלטות של בית-המשפט לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960), בלי שהקטין מיוצג כלל בבית-המשפט, מאחר שהחוק כלל איננו מכיר בו כ"משיב" גם אם הוא, עתידו וחירותו, הם נשוא הדיון המשפטי.

תופעה מדיאגה נוספת היא מגמה של נסיגה בחקיקה, בעיקר זו הקשורה בביטחון סוציאלי, והנוגעת לילדים בעקיפין ובמישרין. הדוגמה הבולטת והשליטת ביותר בתחום זה היא התיקון לחוק הביטוח הלאומי, שהתקבל בכנסת ביוני 2000 במסגרת "תוכנית חירום כלכלית", שהציגה הממשלה. לא זו בלבד שהתיקון לחוק אומר קיצוץ גדול ומצטבר בגובה קצבאות הילדים; הוא עשה, לראשונה לאחר שנים רבות, הבחנה בין ילד לילד, בכך שקבע מתן קצבה בגובה שונה למי ששירת בצה"ל. הבחנה זו נועדה לפגוע, באופן בולט וברור, בעיקר בשתי אוכלוסיות, ערביי ישראל והחרדים.

אין כל ספק, שחקיקה פוגעת ומפלה שכזו בין ילד לילד אינה עומדת בשום אופן בהלימה לסעיפים שונים באמנה הילד וסותרת בבירור את עקרון השוויון המופיע באמנה כערך יסודי.

המועצה הלאומית לשלום הילד, בשיתוף עם האגודה לזכויות האזרח ואחרים, הסתמכו, בין השאר, בעתירתם לבג"ץ לביטול חוק זה, על עקרונות האמנה האמורה. בעת כתיבת שורות אלה טרם הכריע בית-המשפט העליון בעניינה של עתירה זו ובעניינן של עתירות דומות נוספות שהוגשו בנושא זה.

החוק הישראלי מבטא גם הערכה מוגבלת (ואולי אף מזלזלת) כלפי ילדים בהבחנה שהוא עושה בין עדות מבוגר לעדות ילד. היום אי אפשר להרשיע אדם בעבירה אך ורק על סמך עדותו של ילד שגילו פחות מ-12, גם אם הילד היה קורבן העבירה, אפילו מסר בבית-המשפט עדות משכנעת וגם אם התרשם השופט לחיוב מעדותו וממהימנותו. לעומת זאת

ניתן להרשיע אדם בעבירה על סמך עדות יחידה של בוגר, ללא צורך בחיזוק או בסיוע. כיצד ניתן להסביר זאת בהיגיון כלשהו, אלא אם יוצאים מראש מהנחה שילדים מועדים מלכתחילה לשקר ושהם אינם מבחינים בין דמיון למציאות?

חשוב לציין, שבכור שלצורך אשפוזו, קביעת עתידו, שלילת חירותו, עדותו או אפילו יכולתו לפתוח חשבון בנק או לנסוע לבד במעלית, ילד בן 14 אינו נחשב עצמאי ובוגר דיו, במקביל החוק מאפשר לחקור את הילד במשטרה אם הוא חשוד בביצוע עבירה אף ללא נוכחות הוריו, והוא אף מכיר בחתימתו העצמאית על הודאה בביצוע עבירה (גם במקרה שהחתימה נעשתה בבירור תחת לחץ). למעשה, מרבית ההגנות על זכויות הקטין החשוד בעבירה אינן מעוגנות בחקיקה מחייבת, אלא בנוהל פנימי של המשטרה. בשעתו נדרש מאבק ממושך כדי להביא לפרסומם בפומבי של נהלים אלה. מרבית הנהלים מנוסחים באופן עמום או מסויג, המאפשר גם לשלול זכויות כמו אלה המחייבות חקירה בידי חוקר נוער בלבד, איסור חקירה בלילה, איסור על כבילה באזיקים ועוד.

אלה רק מספר דוגמאות, שנועדו להמחיש כיצד זכויות שונות של ילדים אינן מובטחות בחוק ואפילו נעדרות ממנו במכוון, ולעתים אף נשללות מן הילדים במפורש בחוק עצמו. על רקע זה קשה לראות כמקריית את התנגדות המחוקקים לכלול בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, בסעיף ההגדרות, הגדרה מפורשת שתאמר: אדם - לרבות ילד (או קטין), או למצער לכלול בסעיף האוסר אפליה על בסיס דת, גזע, מין וכיוצא באלה, גם איסור דומה על בסיס גיל.

אף-על-פי שאפליית קטינים בחקיקה, ושלילה מילדים של זכויות המוקנות לבוגרים, אינן תופעה ישראלית ייחודית, השכילו מספר מדינות בעולם המערבי להתמודד עם הבעיה באמצעות יצירת הבחנות על-פי גיל, הקניית זכויות שונות לקטינים על-פי גיל, ובאמצעות הסתכלות ובחינה דיפרנציאלית של כשריו והתפתחותו של כל קטין. גם האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד קבעה, שיש להעניק לילדים זכויות שנשללו מהם עד כה, על-פי יכולתם המתפתחת.

ניתן להצביע על בעייתיות וחסרים מהותיים גם בחוקים אחרים, בכל הקשור לזכויות הילד. יש לקוות, שהוועדה הממלכתית לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט (ועדת רוטלוי), שהוקמה כאמור לפני ארבע שנים בערך, תביא לררוויזיה מקיפה וחיונית בחקיקה, בכל הקשור לזכויות הילד.

זכויות ללא כיסוי - הפער בין הלכה למעשה

להצהרות ולאמנות יש ערך מוסרי רב. לחוקים ולתקנות יש ערך רב וחיוביות ביצירת נורמות, בקביעת אמות-מידה, בגיבוש עמדות ומדיניות ואפילו בחינוך הפרט והכלל. אך הצהרות, אמנות וחוקים כשהם לעצמם עדיין אינם מבטיחים מימוש זכויות. אם עד כה

התייחסנו לבעייתיות שהחקיקה הקיימת או החסרה מעוררת בכל הקשור לזכויות הילדים, נתמקד עתה בהיבט אחר, בעייתי מאוד, של פגיעה בזכויות ילדים. בהיבט זה לא מדובר בשלילה או במניעה של זכויות ילדים על-פי חוק, נוהל או מסורת, אלא דווקא בתחומים שבהם מוקנות לילד זכויות, אך אלה (גם אם הן מעוגנות בחוק) נמנעות ממנו למעשה, בגלל סיבות שונות, כמו הימנעות מיישום הזכות, העדר משאבים, אי אכיפה, וחוסר יכולת למיצוי הזכות, אם בשל העדר ידע, קושי בנגישות וזמינות השירות וכיוצא באלה מכשולים. אין כל ערך להצהרות על זכויות, ואפילו לפירוט שלהן, אם לא מגדירים בר-זמנית גם את החובה המוטלת על גורמים שונים (בין שאלה הם ההורים, או מבוגרים אחרים, ובין שמדובר במוסדות ממלכתיים שונים) להבטיח את מימוש הזכויות ושמירתן הלכה למעשה. זכות שאין בצדה חובה ברורה ומוגדרת על מי שמופקד על מימושה, ספק אם ניתן להגדירה כזכות. בזמנים שונים ובחברות שונות מקובלת תמיד חלוקה באחריות למימוש זכויות הילד, בין ההורים (ובני משפחה אחרים), ובין המדינה ומוסדותיה וארגונים וולונטריים שונים.

חלוקת הנטל במימוש הזכויות - המשפחה, המדינה וארגונים לא-ממשלתיים

בעידן המודרני, במדינות מפותחות, נטלה על עצמה המדינה יותר ויותר תפקידים בהבטחת זכויות הילד ומימושן (כמו הזכות לבריאות, הזכות לחינוך, וכיוצא באלה), או בדאגה למניעת פגיעה בזכויות אלה (כמו, למשל, במניעת התאכזרות לילדים או במניעת עבודת ילדים). תהליך זה של מעורבות המדינה בהבטחת זכויות הילד היה חלק בלתי נפרד מתהליך התפתחותה של מדינת הרווחה המודרנית, ולא בא להחליף או להמעיט מחובתם וממחויבותם של ההורים לילדיהם.

בשנים האחרונות מסתמן בישראל תהליך מדאיג, המאופיין בנסיגה של ממש במחויבותה של המדינה לקיים ולהבטיח את שמירת זכויות הילדים. ההצהרות, החוקים והתקנות (שאחדים מהם נמנים עם המתקדמים בעולם) עדיין קיימים, אך כפי שהזכרנו המבחן האמיתי הוא מבחן המעשה והביצוע, ולא רק מבחן ההצהרות והחוקים. בעשור האחרון היתה ירידה גדולה בהשקעה הממשלתית בתקציבים לרווחת הילד בתחומים שונים ורבים. יותר ויותר ילדים חיים מתחת לקו העוני; חוק החינוך, לפי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, כבר מזמן אינו ניתן חינוך; קצבאות הילדים נשחקו עם השנים ואף קוצצו לאחרונה; תחומים שונים של בריאות הילד אינם מכוסים כראוי בעזרת הביטוח הרפואי; ילדים שהם קורבנות התעללות אינם זוכים לטיפול ולהתייחסות שהם כה זקוקים להם; ילדים עם נכות או מוגבלות אינם מקבלים את החינוך והטיפול שהם זקוקים וזכאים להם. אלה הן רק מעט מן הדוגמאות המוכרות לכל הורה ולכל מי שעוסק בנושא.

נסיגת מוסדות המדינה ממילוי חלקם במחויבות למימוש זכויות הילד מטילה יותר ויותר עומס על השותפים האחרים לאחריות למימוש זכויות אלה. יותר ויותר מטלות בתחום זה הוטלו על ההורים ועל המשפחות (מתשלומים עבור חינוך ובריאות ילדיהם ועד לפיקוח על מניעת ניצול ילדים בצורות שונות), דבר שמשמעו לעתים מעמסה לא קלה, היוצרת לא אחת רושם, שחורף כל ההצהרות המדינה רואה בילדים נטל, במקום לראות בהם נכס אמיתי והשקעה משתלמת מאוד.

עם כל המרכזיות של תפקיד ההורים והמשפחה, לא תמיד, לא בכל מצב ולא בכל נושא המשפחה יכולה להתמודד לבדה בכוחותיה שלה עם גידול ילדיה, כלכלתם, חינוכם, ודאגה לשלומם ולרווחה שלהם.

למדינה ולמוסדותיה, בעיקר למערכות החינוך, הבריאות והביטחון הסוציאלי, ובמידת מה גם למערכות העבודה, הרווחה ואכיפת החוק, יש תפקיד חיוני בסיוע להורים ולמשפחות למלא את תפקידם וחובותיהם כלפי הילדים. הטלת העומס הנוסף על המשפחה כמוקד להבטחת זכויות הילד, עם נסיגת המדינה מהיבטים רבים של מימוש הזכויות, לא תמיד מוצאת את המשפחה מוכנה, ולעתים היא אף נסוגה ממילוי תפקידה המסורתי בתחומים של זכויות הילד, שבהם כמעט אין למשפחה תחליף.

במדינות מערביות רבות, וישראל בכלל זה, היתה בשנים האחרונות נסיגה מתפקיד ההורות, אם בשל שינוי ערכי והצבת ה"אני", והגשמת העצמי, בתור ערך עליון, ואם בשל שינוי מערך העבודה והקריירה אצל שני בני הזוג. כתוצאה מכך היום ההורים מקדישים פחות זמן לילדיהם. יש בכך סכנה רבה לילדים, הזקוקים ליד מכוונת, לתקשורת פתוחה, ולהרבה הקשבה ותשומת לב. ביותר מדי מקרים, במקום התייחסות אינטנסיבית, חינוך תוך מתן דוגמה אישית, וקשר פתוח והדוק עם הילדים, הורים נסוגים ל"קניית" ילדיהם בכסף או בשווה כסף, או להפעלת יד קשה ומכאיבה, לאחר שכלו כל הקצין. זו וגם זו הן חלופות לא ראויות ופסולות לחינוך אמיתי, להצבת גבולות ולהימצאות מתמדת לצדו של הילד בדרך-כלל, ובתקופות קשות ובמצבי משבר על אחת כמה וכמה.

לא רק על ההורים הוטלה מעמסה נוספת. נסיגת המדינה מחלקה באחריות למימוש זכויות הילד הטילה יותר ויותר תפקידים ומטלות על הארגונים והוולונטריים הפועלים בתחום זכויות הילד. רבים מן הארגונים הללו (בישראל פועלים בערך 70 ארגונים ווולונטריים העוסקים בהיבטים שונים של זכויות הילד) לקחו על עצמם משימות קונקרטיות בהבטחת זכויות הילד, כולל בהגשת שירותי טיפול, בריאות, חינוך ורווחה לילדים בכלל, ולילדים פגועים, בפרט. לארגונים אלה יש תפקיד חשוב ביותר, ולעתים כמעט בלעדי, בהבטחת זכויות הילד בישראל, אך לעתים הם נאלצים ליטול על עצמם, למרות הכוחות המועטים והתקציבים המוגבלים, משימות ותפקידים החורגים הרבה מתפקידם הראשוני רק משום שהמדינה ומוסדותיה נסוגו כאמור ממילוי חלקם הם בשותפות להבטחת זכויות הילד ומימושן.

לארגונים ווולונטריים יש תפקיד חשוב וראשון במעלה בקידום רווחת הילד ושמירה על

זכויותיו. ארגונים כאלה הם מטבעם יצירתיים יותר, חדשניים יותר וגמישים יותר בדפוס הפעולה, ומהירים יותר בהגבה על המציאות המשתנה. למדינה צריך להיות תפקיד חשוב בעידוד ארגונים אלה ובתמיכה בהם, אך אסור למדינה ולרשויות שלה להתנער מחובותיהן כלפי הילדים, או לחשוב שארגונים וולונטריים צריכים ויכולים לשמש תחליף למעורבות עמוקה של המדינה, בעיקר בהבטחת זכויות היסוד של הילדים ובדאגה לשלומם ולרווחתם של אלה מבין הילדים המצויים במצוקה, בחולשה, או בסיכון.

האמנה, החוק, העקרונות, המעשים והמימוש

ב-19 באוגוסט 1991 אשררה כאמור מדינת ישראל את האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד והיתה בכך בין המדינות הראשונות לעשות זאת. חשוב לבחון אפוא כיצד קרה, שאמנה כל כך מפורטת ומחייבת אושררה אצלנו ללא כל ויכוח ובלי שהתקיים דיון של ממש בפרטיה. האם ייתכן, שהאישור עבר בקלות רבה כל כך מפני שמקבלי ההחלטות חשבו שהם לא יידרשו למעשים, ושמדובר במסמך הצהרתי שאין לו השלכות מעשיות וכלכליות מחייבות?

אין אפשרות לסקור, במסגרת מאמר זה, את כל סעיפי האמנה ואת מגוון החוקים העוסקים בזכויות הילד בישראל, ולבחון אותם במבחן היישום והביצוע. נסתפק אפוא במספר תחומים בולטים, בעקרונות הבסיסיים, ובמגוון של דוגמאות. דרך האמנה, על סעיפיה הרבים, עוברים כחוט השני ארבעה עקרונות בסיסיים: עקרון העל של טובת הילד; עקרון ההישרדות וההתפתחות; עקרון השוויון; עקרון ההשתתפות. חשוב לציין, שהאמנה כשהיא לעצמה, בהיותה מסמך בינלאומי החייב להתאים למגוון של עמים, חברות, תרבויות ומדינות, היא בבחינת פשרה, שיש בה לא מעט סייגים ולעיתים אף דרישות מינימום, שבמדינות מתקדמות ומתוקנות אינן נחשבות מספיקות או טובות דיין. גם בישראל, בתחומים לא מעטים, המדינה מקיימת חובות כלפי ילדים, אם בתוקף חוק ואם בכפוף לנוהג, מעבר לנדרש באמנה. האמנה עצמה מתייחסת למציאות זו בכך שהיא קובעת, שאין בהוראותיה כדי לפגוע בחוקים מקומיים העשויים להיות יעילים יותר במימוש זכויות הילד (סעיף 41 לאמנה).

1. עקרון ההישרדות וההתפתחות

כאשר בודקים במדינות מפותחות את יישום האמנה על-פי עקרון יסוד זה של הבטחת ההישרדות וההתפתחות, מדלגים כמעט באופן אוטומטי על חציו הראשון, ודנים בזכותם של ילדים שונים בחברה להתפתח באופן תקין ומתקדם. מקובל לחשוב, שהבטחת הזכות להישרדות נכללה באמנה בעיקר בשביל אותם ילדים במדינות ובחברות לא מפותחות,

שבהן הסיכוי של תינוק לשרוד מעבר לשנתו הראשונה, או של ילד לשרוד מעבר לחמש שנות חייו הראשונות, אינו דבר שהוא מובן מאליו (בשל חוסר תזונה מספקת, העדר חיסונים נגד מחלות ילדים, תנאי תברואה מסוכנים וכיוצא באלה).

בישראל שיעור תמותת התינוקות והילדים הוא נמוך ולפחות בהקשר זה ניתן "לדלג" על עקרון ההישרדות בבחינת היישום של עקרונות האמנה. אולם, בעיקר בשנתיים האחרונות, עם התפרצותו מחדש של הסכסוך האלים בינינו לשכנינו, אין כל אפשרות להתעלם מבחינתו של עקרון ההישרדות כזכות שאינה מובנת מאליה. בשנה וחצי האחרונות שילמו עשרות ילדים ובני-נוער בחייהם את מחיר הסכסוך הישראלי-פלסטיני. לא זו בלבד שילדים אינם חסינים מפני פיגועים, ירי, מטענים ומתאבדים מתפוצצים בלב אוכלוסייה אזרחית, אלא שהם הראשונים להיפגע מעימותים מלחמתיים. לא מעטים מהם נפגעים פגיעות קשות וישירות בגוף ובנפש, ורבים עוד יותר מאבדים את תום הילדות עקב חשיפה מתמדת לאיום ולאימה, לחרדה ולפחד, לאלימות ולשנאה.

בין שמדובר במוות, בפגיעה קשה, בטרומה נפשית שאינה נמחקת, או באיום מתמיד ואפילו בתחושת איום סובייקטיבית המלווה את הילד, יש כאן מבחן קשה, ולא תמיד מוצלח, לשאלה האם החברה בישראל על מוסדותיה אכן מצליחה להבטיח את העיקרון ואת הזכות הבסיסית המוגדרת בסעיף 6 לאמנה, כזכות הטבעית של כל ילד לחיים. לא מיותר לציין, שהדברים אמורים בלא פחות תוקף גם כלפי ילדי שכנינו. ההבדלים שאולי קיימים בין פגיעה קטלנית ומתוכננת בילדינו ובין פגיעה קטלנית לא מתוכננת ולא מכוונת בילדיהם, אין בהם כדי להקל או לנחם את הילדים שנפגעו, כאשר במבחן התוצאה נכשלנו כמבוגרים במילוי ההבטחה שניתנה להם, לשמור לפחות על זכותם לחיות.

אם בתחום זה של מלחמה, או של סכסוך מלחמתי, שבו ילדים מאבדים את חייהם, אולי ניתן לטעון, שלא תמיד הדבר נתון רק בידינו, יש תחומים אחרים שבהם שמירת זכות הילד לחיים ועקרון ההישרדות הם כן בשליטתנו המלאה, כמבוגרים ובעיקר כהורים, ולמרות זאת היא אינה נשמרת בקפידה כפי שניתן וצריך היה לצפות. הכוונה למספרים הגדלים והולכים של ילדים שנהרגו בשנים האחרונות, או שנפצעו באורח קשה, כתוצאה מהזנחה ומרשלנות של המבוגרים האחראים עליהם. בין שמדובר בהשגחת ילדים קטנים לבד במכונית או בבית, ללא השגחה ראויה של מבוגר, ובין שהדבר קורה כתוצאה מרשלנות פושעת בהסעת ילדים בצורה שאינה מבטיחה את שלומם ברכב נוסעים.

הציפייה שהורים יעשו כל מה שביכולתם כדי להבטיח לפחות את ההישרדות ואת הזכות לחיים של ילדים לא תמיד מובנת מאליה. המחוקק, שסבר גם הוא שלא ניתן להותיר את ההשגחה הראויה אך ורק להבנה טבעית של ההורה, דאג להסדיר בחקיקה את חובת ההורה לשמור על חיי ילדיו, אם בחקיקה כללית (הן בחוק העונשין, והן בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות), והן בחקיקה פרטנית וספציפית הנוגעת להסעת ילדים בכלי רכב ולאחרונה גם בכל הקשור לאיסור מיוחד על השגחת ילד ללא השגחה ראויה (תיקון מס' 59 לחוק העונשין). דא עקא, ששני חוקים ספציפיים אלה כמעט אינם נאכפים והם מופרים שוב ושוב

בגלוי, מתוך זלזול בחוק, זלזול המקבל עידוד מהעדר אכיפה מספקת. כמו בחוקים אחרים שנועדו להבטיח את זכויות הילדים, אפילו בחוקים אלה שנועדו להבטיח את הזכות הבסיסית ביותר של הילד, נוצר הרושם שהיישום והאכיפה של החוק רחוקים מלהיות מורגשים.

אשר לחלקו השני של העיקרון, מספר סעיפים באמנה בדבר זכויות הילד עוסקים בהבטחת עקרון ההתפתחות של הילד. בין השאר עוסקים בכך סעיפים 24-30, הנוגעים לביטחון סוציאלי, לבריאות ושירותי בריאות, לחינוך ולבילוי הפנאי. ננסה לבחון אחדות מזכויות אלה ואת מידת יישומן במציאות הישראלית.

(א) עוֹנִי. "זכותו של כל ילד לרמת חיים המתאימה להתפתחותו הגופנית, השכלית, הרוחנית, המסורתית והחברתית של הילד." (סעיף 27). האם יש בכלל ערך למילים יפות אלה, עבור 500,000 ילדים בישראל החיים מתחת לקו העוני? האם למספר הגדול והולך של ילדים החיים בתנאי עוני ומצוקה (בערך 25% מן הילדים בישראל), יש היום תנאים מינימליים להתפתחות: תזונה מתאימה, קורת גג הולמת, בריאות וחוסן גופני? איך יכול ילד שלא אכל ארוחת בוקר להתרכז בלימודים; איך יכול ילד ללא ספרי לימוד להצליח בבית-הספר; איך יכול ילד הסובל מליקוי למידה להתגבר על הליקוי אם אין מי שיממן את הטיפול בו, ואפילו לא את האבחון המקצועי הדרוש?

בשנים האחרונות עובר על ישראל תהליך מדאיג ומסוכן של קיטוב והעמקת פערים. תהליך זה מלווה גם במשבר כלכלי לא פשוט, הגורר אחריו את העמקת העוני והאבטלה. הימצאותם של חצי מיליון ילדים בישראל מתחת לקו העוני היא תעודת עניות לחברה הישראלית כולה. לתופעות אלה יש השלכה מידית וקשה, גם ובעיקר על הילדים, שאינם יכולים להתגונן מפניהן. לקיטוב, לפערים, לעוני ולמחסור יש השלכה לא רק על מצב הילדים בהווה, אלא גם על יכולתם להתמודד בהצלחה בחברה מתקדמת ותחרותית, בעתיד. אמנם, מצבם הכלכלי של ילדים רבים בישראל השתפר מאוד בשנים האחרונות, עקב הפיכתה של ישראל למדינת שפע, אך דווקא שיפור זה הדגיש את הקיטוב הגובר ואת הפערים העצומים בין ילדים שיש להם הכל ובין ילדים שאין להם כמעט מאומה. אם ב-1990 היו בישראל 82,000 ילדים במשפחות שכל הכנסתם מקצבת הבטחת הכנסה, בשנת 2000 שולש מספרם והגיע ל-252,000. לילד עני קשה תמיד, אך קשה שבעתיים במצב שבו סובבת אותו חברת שפע, וכאשר הפער הגדול בין ילד לילד הוא עניין יומיומי ומוחשי. מובן שהעוני הוא עניין יחסי וכך גם מדידתו. אבל לילד עני בישראל אין כל עניין, גם לא נחמה או הקלה, בידיעה שבמקומות אחרים בעולם מצבם של ילדים עניים חמור פי כמה. הילד בישראל צריך לגדול, להתפתח, להתבגר, להתחרות, להשיג ולמצוא את עצמו בחברה הישראלית, ולא במקום אחר ומרוחק.

בישראל אמנם הוקמה מערכת מפוארת ומסועפת של ביטחון סוציאלי שלולא קיומה היה מצבם של ילדים רבים יותר קשה בהרבה, אך נראה שאין בכוחה להתמודד עם

התרחבות העוני בקרב ילדים ועם השלכותיו הקשות, ללא שילוב עם מערכות אחרות ומדיניות כלכלית-חברתית שונה לחלוטין. כאמור, בשנה האחרונה היינו עדים, לראשונה זה שנים רבות, לנסיגה ולפגיעה במערכת הביטחון הסוציאלי ובכלל זה אף קיצוצים בזכאות ובגובה הקצבאות, בתחומים שיש להם נגיעה ישירה לעוני של ילדים (שכר מינימום, הבטחת הכנסה, קצבאות ילדים).

(ב) חינוך. שני סעיפים באמנה, 28 ו-29, מוקדשים לנושא החינוך. החינוך נחשב בכל המדינות ובכל החברות משאב בעל חשיבות עליונה להבטחת עקרון ההתפתחות של הילד. המחוקק הישראלי הבין גם הוא, כבר עם הקמת המדינה, את חשיבותו של תחום זה. עוד בשנת 1949, בעוד ישראל עושה את צעדיה הראשונים בתור מדינה עצמאית ותוך-כדי מצב קשה של מחסור ואיום על קיומה, חוקקה הכנסת את חוק לימוד חובה, שקבע שהחינוך יהיה חובה וינתן חינם. מאוחר יותר נוספו חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, חוק החניכות, התשי"ג-1953, חוק החינוך המיוחד, התשכ"ח-1988, חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997, ולאחרונה גם חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2001.

בין השאר נקבע באמנה (וגם בחוק הישראלי), שהחינוך יהיה חובה וחינם, ויש לעשות את מירב המאמצים להבטחת ביקור סדיר ומגיע נשירה. בדיקת המציאות מגלה, שלעמים קרובות יש מרחק רב בין ההצהרות והחקיקה ובין יישומן במציאות. החינוך בישראל, חרף ההצהרות, חדל מזמן להיות חינוך חינם. במסווה של שמות שונים, כמו תשלומי רשות, תשלומים מרצון, תל"ן, דמי השתתפות וכיוצא באלה, ההורים נדרשים לשלם עבור פעילות חינוכית מובהקת הנערכת מטעם בית-הספר כחלק מתוכנית הלימודים. יתרה מזאת, בחלק מבתי-הספר נגבים, בניגוד לחוק ולנהלים, דמי הרשמה ואפילו שכר לימוד, שלעמים משמשים מכשיר מוסווה לברירה ולדחייה של תלמידים, דבר שהוא אסור על-פי החוק וההוראות.

לתשלומים השונים עבור החינוך והלימודים יש השלכות קשות, הן על תלמידים שהוריהם אינם יכולים לעמוד בתשלום, דבר המונע את שיתופם בפעילויות שונות, והן על היווצרות פערים גדולים בתוך המערכת, בין בתי-ספר שונים, ברמת החינוך והלימודים, בהיקף השעות, בגודלו ובאיכותו של כוח ההוראה, בצידוד ובאמצעים העומדים לרשות בית-הספר ועוד. כתוצאה מכך והורים נאלצים לשאת בחלק גדול מן הנטל הכספי. עד היום טרם נמצאו פתרונות של ממש לאוכלוסייה גדלה והולכת של ילדים שהוריהם אינם יכולים לממן את הנטל הכבד של חינוך ה"חינם". מדיווחים המגיעים אל נציב קבילות ילדים במועצה הלאומית לשלום הילד עולה, שילדים עניים מצביעים על כך שחלק גדול מן הקושי שלהם בחייהם מקורו דווקא במערכת החינוך. אם בשל העדר ספרי לימוד, אם בשל העדר יכולת לממן חינוך משלים, ואם בגלל הבושה והעלבון הנגרמים להם בגלל אי-יכולתם להשתתף בטוילים ובפעולות תרבות, שהם חלק ממערך הלימודים, אך כרוכים בתשלום. הרוחות המגשבות היום בכיוון של הפרטת מערכת החינוך ומסחורה רק יעמיקו עוד יותר

את הפער בין הילדים ושימו ללעג הצהרות על הזדמנות שווה בחינוך. מגמה זו של הפרטה ובידול במערכת החינוך זכתה לחיזוק משום מה ממערכת המשפט. בית-המשפט המחוזי בתל-אביב (בעת"מ (תל-אביב) 1294/01 בית-ספר עתיד ו-32 אחרים נ' משרד החינוך, תק-מח 2001 (3) 830), קיבל עתירה של הורים שיזמו פתיחת בית-ספר ייחודי, בניגוד גמור למדיניות משרד החינוך, תוך שהוא קובע, שלכל קבוצת הורים או עמותת הורים יש זכות מוקנית להחליט על המסגרת החינוכית של ילדיהם. מדובר אפוא בראייה צרה מאוד של מושג הזכויות, הבאה על חשבון טובת הכלל והתעלמות מזכותם של תלמידים מרקע דל ליהנות מחינוך ממלכתי איכותי ושוויוני. ריקון המערכת הממלכתית מתלמידים חזקים ומבוססים, תוך מתן אפשרות ולגיטימציה לעקיפת אזורי הרישום ופתיחת בתי-ספר ייחודיים תחת שמות ותארים שונים, המוצאים תמיד דרכים לקליטה סלקטיבית של בעלי יכולת, היא צעד הרסני ורמיסת זכויותיהם של תלמידים רבים בישראל, גם אם הוא נעשה תוך העלאה על נס של זכות ההורים לבחור לעצמם את המסגרת לחינוך ילדיהם.

בעיית הפער בין ההלכה (בחוק, בנוהל, באמנה) ובין המעשה בנושא הזכות לחינוך אינה מתמצה רק בהיבט של הבטחת חינוך חינם. חלק מן החוקים בתחום החינוך שנמנו לעיל אינם מבוצעים, או שהם מבוצעים בחלקם בלבד והפעלתם המלאה נדחית, פעם אחר פעם, בשנים רבות. כך לגבי החלת חוק לימוד חובה חינם על גילאי 3-4 המיושם רק בקבוצה קטנה של יישובים והחלתו על כלל הילדים בישראל, הגם שנחקקה כדין, נדחית שוב ושוב. בדומה לכך, גם חוק יום לימודים ארוך, למרות שנחקק עוד ב-1997, אינו מופעל אלא במספר מוגבל של יישובים. גם חוק החינוך המיוחד, שנועד להבטיח חינוך ושירותי טיפול ותמיכה בילדים עם מוגבלויות, אינו מיושם באופן מלא, ולא אחת נמנעות הזכויות המופיעות בו מתלמידים, שזכאותם ונוקקותם נקבעו בוועדות ההשמה, בשל העדר משאבים. בעניין זה בולט מאוד הפער בין עקרון השילוב של תלמידים מיוחדים במסגרות רגילות, המוזכר בחוק, ובין חוסר היכולת לממש אותו כראוי בהעדר סיוע ממשי ומספק, שיבטיח את הימצאותם של הכלים הדרושים לשילוב מוצלח ואמיתי.

סעיף 28 לאמנה מזכיר, בין השאר, את החובה לנקוט אמצעים שיבטיחו ביקור סדיר ויקטינו את שיעור הנשירה ממערכת החינוך. למרות שיש בישראל שיעורי למידה גבוהים יחסית, ולמרות השיפור ההדרגתי בשיעורי הלמידה בכל קבוצות האוכלוסייה במהלך השנים, עדיין קיימת נשירה ממערכת החינוך. בדו"ח מבקר המדינה מס' 45, לשנת 1995 (מבקר המדינה, 1995), נמתחה ביקורת על משרד החינוך על כך שאין בידו תמונה אמיתית ומלאה של שיעורי הנשירה. בדו"ח מבקר המדינה האחרון, מס' 51, לשנת 2001 (מבקר המדינה, 2001), שוב מצטיירת תמונה עגומה בכל הקשור למידע, לנתונים, ולמחדלים בכל הקשור לטיפול בנשירה. לרוב הרשויות שנבדקו יש רק מידע חלקי על היקף הנשירה וברובן אין גם נהלים קבועים להעברת המידע בין הרשויות השונות העוסקות בנושא. הדו"ח מצביע גם על מחסור חמור בקציני ביקור סדיר, ומדגיש שלמרבית האבסורד דווקא ביישובים שיש בהם ריכוז גבוה של אוכלוסייה ברמה חברתית-כלכלית נמוכה, טיב הטיפול

בנוער מנוחק, ובנוער הנמצא בסכנת נשירה, לקוי ביותר. בכיוון דומה מצביע הדו"ח על כך, שדווקא באוכלוסייה הערבית, שבה שיעורי הנשירה גבוהים יותר, יש הרבה פחות כלים (כוח-אדם, מצאי פתרונות וכיוצא באלה) להתמודדות עם הבעיה. חשוב לציין, שהנתונים הקיימים על נשירה, שכאמור הם בעייתיים מאוד, מייצגים רק את תופעת הנשירה הגלויה, בעוד שלצדה קיימת תופעה, שייתכן שהיא רחבה אף יותר, של נשירה סמויה של תלמידים המצויים בבית-הספר במעמד של "נוכחים נפקדים".

אם עד כה התייחסנו באופן כללי למערכת כולה, יש להזכיר ולעמוד על כך, שבתוך המכלול יש קבוצות ייחודיות שאצלן ולגביהן מימוש הזכות לחינוך היא בעייתית הרבה יותר. כך לגבי המגזר הערבי בכלל, ובתוכו האוכלוסייה הברווית בפרט, כך לגבי נוער מנוחק, כך לגבי תלמידי בתי-הספר התעשייתיים, כך לגבי תלמידים הסובלים מליקוי למידה, כך לגבי ילדים הנתונים במצוקה החיים בפנימיות, כך לגבי ילדי העולים, לגבי ילדים מאושפזים באשפוז ממושך, לגבי ילדים עם נכויות גופניות הסובלים ממוגבלויות תנועה קשות. הילדים בכל הקבוצות האלה ובקבוצות חלשות אחרות סובלים מקיפוח ומחסמים רבים (חלקם חסמים של המערכת עצמה), המציבים בפניהם קשיים רבים יותר ומורכבים יותר, לעתים בלתי פתירים, במימוש זכויות יסוד של חינוך והתפתחות.

לבסוף, ראוי להזכיר, שסעיף 28 לאמנה קובע בתת-סעיף נפרד ומיוחד, ש"המשמעת בבתי-ספר תונהג באופן ההולם את כבוד הילד ובהתאם לאמנה זו". אף-על-פי שבהוראות משרד החינוך המתפרסמות ב"חוזרי המנהל הכללי", ולאחרונה כאמור אף בפסיקה מפורשת של בתי-משפט וגם בחקיקה (חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2001), הוטל איסור מפורש על שימוש בעונשי גוף ובענישה שיש עמה השפלה, עדיין יש במציאות לא מעט שימוש בענישה גופנית ובאמצעים משפילים אחרים כלפי תלמידים במסווה של "חינוך" והטלת משמעת. העדר רצון או יכולת מצד המערכת לנקוט עמדה נחרצת הרבה יותר בטיפול בבעיה מעלה את החשש, שקיומה לא ייעלם מעצמו, גם אם אין מי שיצהיר על תמיכה כלשהי בדרך התנהגות שכזו.

נסקור עתה מספר תחומים נוספים הקשורים לזכויות הילד, גם אם ברמת פירוט מוגבלת יותר, לצורך המחשת הטיעון, באופן שאינו ממצה את כל הטעון דיון בכל אחד מן התחומים שלהלן.

(ג) בריאות. "זכותו של כל ילד", נאמר בסעיף 24 לאמנה, "ליהנות מבריאות ברמה הגבוהה ביותר הניתנת להשגה. משום ילד לא תישלל הזכות לגישה לשירותי בריאות". אין צורך להכביר מילים על חשיבותה של הבריאות וחשיבות שירותי הבריאות, ובכלל זה הבריאות המונעת, כתנאי הכרחי להבטחת עֶקרון ההתפתחות אצל ילדים. חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, היה תפנית חשובה מאוד בהבטחת שירותי בריאות וטיפול רפואי לכלל הילדים בישראל ויצר מצב חדש ואופטימי עבור 100,000 ילדים, שערכ קבלת החוק לא היו מבוטחים בביטוח רפואי כלשהו, דבר שמנע מהם לעתים טיפול רפואי.

למרות התקדמות זו עדיין נותרו בעיות רבות וקשות המציבות מכשול של ממש בפני ילדים הנזקקים לשירותי בריאות ולטיפול רפואי. עדיין יש לא מעט ילדים, שלמרות חוק ביטוח בריאות ממלכתי אינם מבוטחים ולפיכך גם אינם זכאים לקבל שירותי בריאות. מדובר בילדים, שמעמדם האזרחי בישראל אינו מוסדר בשל סיבות שונות. בין שמדובר בילדי עולים שלא קיבלו אזרחות או תושבות, או בחלק מן הילדים במזרח ירושלים, שרישומם בתעודת הזהות של ההורים לא הוסדר בגלל סיבות שונות, או בקבוצה גדולה והולכת של ילדי עובדים זרים, במיוחד של אלה המוגדרים "לא־חוקיים". עניינה של הקבוצה האחרונה היה אמור להיות מוסדר בתוקף הסכם שנערך לאחרונה, המאפשר להוריהם לבטח אותם, אולם בפועל ניצל רק מספר קטן של הורים את האפשרות הזאת, אולי מחשש שכך תיחשף זהותם.

מעבר לקבוצות אלה יש גם בעיה נרחבת יותר, המונעת מילדים לא מעטים קבלת שירותי בריאות הולמים, גם אם הם מבוטחים באמצעות הוריהם. הכוונה הן למחסור בשירותי בריאות שונים, בעיקר בפריפריה, והן לשורה ארוכה של מענים רפואיים שלא נכללו ב"סל שירותי הבריאות" המכוסה בחוק, או שנכללו באופן חלקי בלבד.

מעניין לציין, שדווקא שירותים רפואיים שהם קריטיים מבחינתם של ילדים ובני-נוער לא נכללו בסל השירותים כשירות רפואי מלא ופטור מתשלום. למשל, השירות החיוני של הרפואה המונעת לילדים ("טיפות חלב") עדיין מותנה בתשלום אגרה עבור השירות. כך לגבי מכלול השירותים הפְּרָה־רפואיים והשיקומיים הניתנים באמצעות המכונים להתפתחות הילד וגופים דומים נוספים, שהוגבלו בגיל ובמספר הטיפולים, והותנו בחלקם בתשלום ("השתתפות הורים"). לא רק באופן תיאורטי, אלא גם באופן מעשי עוררו מגבלות אלה בעיות קשות בנגישות ובמימוש הזכות לבריאות עבור לא מעט ילדים, במיוחד בקרב אוכלוסיות חלשות ותלויות מבחינה כלכלית.

סל הבריאות, למרות תוספות שונות שהוספו לו מאז קבלת החוק, עדיין אינו כולל מענים רפואיים רבים, הנחוצים לילדים. למשל, עד היום לא כלולים בסל זה מכשירי שמיעה לילדים הסובלים מבעיות שמיעה. לא קשה לתאר מה עולה בגורלו של ילד, שהוריו אינם יכולים לממן בעצמם את העלות הגבוהה מאוד של מכשיר שמיעה, וכיצד מניעת שירות רפואי חיוני זה עלולה לפגוע לא רק בזכותו להתפתחות תקינה, אלא גם בזכויות אחרות שלו, כמו הזכות לחינוך.

בעניין זה של ילדים עם נכויות ומוגבלויות ראוי לציין, שמחקר שערכו מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי בשנת 2000 (נאון ואחרים, 2000) נמצא, שמתוך כלל הילדים עם צרכים מיוחדים קיבלו רק 39% מהם שירותים רפואיים (43% בקרב היהודים ו-21% בקרב הערבים), ורק 34% מהם קיבלו שירותים פְּרָה־רפואיים (39% במגזר היהודי ו-9% במגזר הערבי). ממצאים אלה רק מחזקים את הטענה שלנו, שבמבחן המעשה והיישום בפועל קיים פער גדול בין הצהרות וחוקים ובין מימושם במציאות עבור הילדים. בנוסף לכך, בשנים האחרונות הוטלה על חולים שורה של תשלומים, הן עבור ביקור

אצל רופא מקצועי, והן עבור תרופות. אף-על-פי שמקבלי ההחלטות סברו, שמדובר בסכום "סמלי", עבור משפחות רבות עם ילדים מדובר בעול כספי כבד, העלול אף להוביל להימנעות מפנייה לרופא, או להימנעות מרכישת תרופות, דבר שיכול לגרום נזקים כבדים לבריאות הילד. כמו בתחום החינוך כך בתחום הבריאות, "החינם" כבר מזמן אינו חינום, על כל ההשלכות שיש לכך.

בנושא זה של מימוש הזכות לבריאות ראויה לציון תופעה מדאיגה אחרת, של מה שנראה כ"מיצוי יתר" של שירותי בריאות בידי ילדים בשני תחומים שונים: מספר הפניות של ילדים לחדרי מיון בבתי-חולים, ואשפוזים של ילדים במסגרות פסיכיאטריות. במהלך שנת 2000 נרשמו למעלה מחצי מיליון פניות של ילדים לחדרי המיון (בן-אריה, ציונית ובינסטוק-ריבלין, 2001). מספר עצום כזה של פניות מעיד, בין השאר, על בעייתיות וקשיי זמינות ונגישות אצל שירותי הבריאות הקהילתיים.

אשר לאשפוזים של ילדים ובני-נוער במסגרות פסיכיאטריות, בשנים האחרונות קיימת תופעה של אשפוז מיותר של ילדים במסגרות אלה. גם אם יש קושי בקבלת נתונים רשמיים על היקף התופעה, יש הסכמה בקרב רופאים ואנשי מקצוע נוספים על עצם קיומה, הנובע מהעדר מסגרות מספיקות והולמות לטיפול בילדים ובני-נוער הסובלים מבעיות התנהגות קשות. מיותר לצייין, שאשפוז במסגרת רפואית פסיכיאטרית למי שאנשי המקצוע עצמם קבעו שאיננו זקוק למסגרת כזו, יש בו פגיעה בבריאות הילד ובזכותו להתפתחות תקינה ובריאה.

(ד) עבודה וניצול כלכלי. בסעיף 32 לאמנה נאמר, שעל המדינה לטפל במגבלות גיל ובמגבלות נוספות, כך שתובטח מניעת העסקתם של ילדים וניצולם הכלכלי בדרך שיכולה לפגוע בבריאותם, בחינוכם, או בהתפתחותם התקינה. מדינת ישראל חוקקה בנושא זה חוק מפורט - חוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953. מאז נחקק החוק הוא תוקן במספר הזדמנויות, ואף נוספו לו תקנות רבות ומפורטות והוא תואם הן את האמנה בדבר זכויות הילד והן את האמנות המפורטות יותר הנוגעות לנושא זה של ארגון העבודה הבינלאומי. אולם, למרות החקיקה ההולמת, יש לשוב ולבחון גם בנושא זה את המציאות על-פי מבחן היישום והאכיפה.

בשנת 2000 טופל עניינם של קרוב ל-13,500 ילדים ובני-נוער שהועסקו באופן לא חוקי. דווח על עלייה בנושא זה של קרוב ל-300% בהשוואה לשנת 1999 (בן-אריה, ציונית ובינסטוק-ריבלין, 2001). לא תהיה זו טעות להניח, שהמספר האמיתי של הילדים ובני-הנוער המועסקים באופן לא חוקי (כשהם בגילים אסורים, בתנאים אסורים או בעבודות אסורות) גבוה בהרבה מן המספר שדווח עליו והידוע לרשויות. מערך האכיפה של חוקי עבודה בכלל ושל עבודת ילדים ובני-נוער בפרט הוא בעייתי ביותר, ולמרות הרצון הטוב הקיים בקרב הממונים על הנושא, המשאבים העומדים לרשות העניין כל כך מוגבלים, שאין בהם כדי לאפשר אכיפה רצינית יותר. אין צורך במומחיות מיוחדת או במאמץ רב כדי

להיווכח בכך. די לצאת בכל שעה משעות היום לאחד השווקים העירוניים, כדי להיווכח במציאות הקשה של העסקת ילדים צעירים, באופן בלתי חוקי, העסקה שלעתים קרובות מלווה גם בניצול כלכלי קשה ופוגע. אין זה מפתיע, שגם בתחום זה יש ייצוג גבוה יחסית לקבוצות פגועות וחלשות של ילדים, כמו ילדים ערבים וילדי עולים.

גם העסקה חוקית של בני-נוער, בעיקר בתקופת החופשות, מלווה לא אחת בניצול כלכלי ובפגיעות בזכויות מוקנות של בני-הנוער המועסקים. הן במשרד העבודה, הן ב"הסתדרות הנוער העובד והלומד", והן במועצה הלאומית לשלום הילד, מתקבלות בכל שנה תלונות רבות מאוד של בני-נוער בעניין זה.

(ה) הגנה מפני אלימות והתעללות. זכותו של הילד להגנה היא אחד העקרונות הבסיסיים של האמנה והיבטיה מפורטים באחד-עשר מסעיפיה. סעיפים 19 ו-34 מוקדשים באופן מיוחד להגנה על ילדים מפני אלימות, התעללות לסוגיה, הזנחה ופגיעות על רקע מיני. המדינות החתומות על האמנה נדרשות לנקוט צעדים ואמצעים - חוקיים, מינהליים, חברתיים וחינוכיים - כדי להגן על ילדים מפני צורות שונות של פגיעה בהם ולדאוג לקיומן של פעילויות מניעה, איתור, דיווח, חקירה, טיפול ומעקב. במספר לא קטן של חוקים בישראל יש התייחסות להגנה על קטינים מפני צורות שונות של אלימות והתעללות. חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, החוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955, ומגוון של סעיפים נוספים בחוק העונשין, ובמיוחד תיקון 26 לחוק העונשין, הידוע בשמו ה"עממי" "החוק למניעת התעללות בקטינים וחסרי ישע", ובמידת מה גם חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, נותנים תשובות מקיפות מצד החקיקה לנושא זה.

חלק מחקיקה זו הוא מתקדם בכל קנה-מידה, גם בינלאומי. כך לגבי חובת הדיווח המקיפה, החלה על כל אזרח, ולא רק על אנשי מקצוע, על כל חשד של התעללות בקטין בידי האחראי עליו, וכך גם ובמיוחד לגבי האפשרות להעיד ילד (עד גיל 14) שהיה קורבן לעבירות מין או לאלימות בתוך המשפחה, באמצעות חוקר ילדים מיוחד, בלי שהילד יצטרך לעבור חוויה טראומטית נוספת בבית-המשפט. אך שוב, ובאופן בולט במיוחד בתחום זה, אנו נחשפים לפערים העצומים שבין כוונות, הצהרות, אמנות ואפילו חקיקה מתקדמת, ובין יישום בפועל של כל אלה ושל הבטחת זכותו של הילד להגנה בפועל ובאופן מעשי.

בעשור האחרון היתה עלייה גדולה במספר הדיווחים על ילדים בסיכון ובסכנה. בשנת 2000 נרשמו בערך 32,000 דיווחים כאלה בהשוואה ל-8,500 דיווחים בשנת 1992. גם במספר התיקים הפליליים שנפתחו במשטרה בגין עבירות נגד ילדים היתה עלייה גדולה - מ-261 תיקים בשנת 1990 ל-5,202 תיקים בשנת 2000 (בן-אריה, ציונית ובינסטוק-ריבלין, 2001). גידול זה, בין שהוא תוצאה של עלייה במודעות ושל חובת הדיווח (שנקבעה בחקיקה בתיקון 26 לחוק העונשין בסוף שנת 1989), ובין שהוא תוצאה של החמרה ברמת האלימות בחברה בכלל וכלפי ילדים בפרט, לא לווה בהקצאת משאבים הולמים

להתמודדות עם הבעיה והשלכותיה, לא בכוח־אדם מקצועי, לא במצאי פתרונות בקהילה ומחוצה לה, ולא בתקציבי פעולה מתאימים. הדברים אמורים במיוחד בכל הנוגע לטיפול בילדים שנפגעו, והם נכונים שבעתיים כשמדובר בהשקעה של ממש בתחום המניעה וההתערבות המוקדמת.

בסקר שנערך לפני ארבע שנים נמצא, שמבין 280,000 ילדים בערך הנמצאים בסיכון, במובן הרחב של המילה, המוכרים ללשכות הרווחה, רק 10% בערך קיבלו שירות וטיפול כלשהו בקהילה. מבין הקבוצה המצויה בסיכון הגבוה ביותר, שהקיפה בערך 150,000 ילדים, רק 20% בערך קיבלו שירותים, תמיכה וטיפול (משרד העבודה והרווחה וג'וינט־מכון ברוקדייל, 1988). גם בסקר שנערך בשנים 1992-1993 בקרב ילדים הנמצאים בטיפולם של פקידי סעד לפי חוק הנוער בארבע הערים הגדולות בישראל נמצאו נתונים דומים ומדאיגים ביותר (דולב וריבקין, 1997). מן הסקר הזה עולה, שרוב הילדים בסיכון שנכללו בסקר לא קיבלו טיפול וסיוע של ממש. להוציא פגישות עם עובד סוציאלי, שהשתתפו בהן 59% מן הילדים, נהנו משאר השירותים והטיפולים רק 2% עד 15% מן הילדים.

ברור, שלנוכח המשבר החמור הפוקד עכשיו את שירותי הרווחה, שהגיע עד למצב של כמעט קריסה מוחלטת, ולנוכח הגידול הנמשך במספר הילדים הנמצאים בסיכון, אחוז הילדים האלה, המקבל היום שירותי טיפול ושיקום, איננו גבוה ואולי אף נמוך מזה שנמצא בסקר שנערך לפני עשר שנים.

למרות כל זאת חשוב להדגיש את ההתפתחויות החיוביות שהיו בתחום זה בעשור האחרון, ובכלל זה הקמת מרכזי החירום (מקלטים) לילדים הנמצאים בסיכון, המספקים מענה כלשהו לילדים הנתונים במצבי סכנה קיצוניים, אך מקיפים אוכלוסייה קטנה מאוד (בשנת 2000 שהו ב־7 מרכזי חירום 223 ילדים), והם נותנים פתרון זמני בלבד למצבי סיכון קיצוניים ומיוחדים. ראוי לציון גם תרומתם החלוצית והחשובה מאוד של ארגונים וולונטריים כמו אל"י ומיט"ל לטיפול בילדים קורבנות התעללות. אולם, עם כל החשיבות שבתרומתם, היקף הפעילות שלהם מוגבל, הן מבחינת ההיקף והן מבחינת הפיזור הגיאוגרפי. שירותים אלה מותנים גם בתשלום (אמנם מסובסד ומתחשב), והם תלויים לא אחת בסיוע ממשלתי, שיציבותו והמשכיותו מוטלות בספק. עדויות חוזרות ונשנות של עובדים סוציאליים, ובעיקר של פקידי סעד (לפי חוק הנוער- טיפול והשגחה), ברמת השטח והמטה כאחד, כמו גם של אנשי מקצוע מתחומים אחרים וקרובים (בעיקר בחינוך, בבריאות ובאכיפת החוק) בשנה האחרונה, מצביעים על משבר חריף וקשה במערכת הרווחה, ובעקבותיו על יכולת מוגבלת יותר של המערכת להיענות לאתגרים שבטיפול בילדים שנפגעו מאלימות ומהתעללות, אפילו במקרים של פגיעות קשות ומתמשכות, שלא לדבר על פגיעות קלות יותר או מצבים של הזנחה, הנחשבת לא רק בישראל התחום המוזנח של תופעת ההתעללות בילדים. העדר טיפול הולם ומענים מתאימים קיים גם במקרים שהגיעו

לבתי־המשפט והביאו לא אחת להפרת צווים של בית־המשפט ולביקורת קשה ונוקבת של בתי־המשפט על דרגים בכירים בממשל ועל קובעי המדיניות.

כל הדברים הללו אמורים במשנה תוקף לגבי הטיפול הנפשי בילדים שנפלו קורבן לעבירות מין. דיונים חוזרים ונשנים בוועדות הכנסת, בשנתיים האחרונות (בעיקר בוועדה לקידום מעמד הילד), חשפו תמונה קשה ביותר של העדר סיוע וטיפול, במיוחד למי שאינו יכול לממן טיפול מתמשך מכיסו הפרטי, לילדים שכה זקוקים לטיפול נפשי ברמות שונות. עד היום אף גורם ממלכתי לא נטל על עצמו אחריות של ממש בתחום זה, לא להגשת השירות ישירות באופן נגיש וזמין לכל, ולא בצורת התחייבות לממן את הגשתו, באמצעות גופים מקצועיים לא־ממשלתיים.

(ו) ע ב ר י י נ ו ת פ ל י ל י ם . ההגנה על זכויותיו של קטין שנחשד בפליליים, ושל מי שהורשע בביצוע עבירות, מפורטת בעיקר בשני סעיפים באמנה (40 ו־37). סעיפים אלה מתייחסים לדרך החקירה, לצורך התאמת הגיל לאחריות פלילית, לזכות להליך הוגן, ולנקיטת שיטות משפט וענישה שונות מאלה הקיימות לגבי מבוגרים, תוך התאמה והתחשבות במאפיינים המיוחדים של ילדים ובני־נוער. אולי אין זה מקרה, שסעיף 40, שהוא הסעיף העיקרי העוסק בזכויות ילדים המעורבים בהליכים פליליים, הוא הסעיף התוכני האחרון באמנה.

קל, יחסית, לפחות ברמת ההצהרה, להגן על זכויות בסיסיות הנוגעות לכלל הילדים, כמו הזכות לבריאות והזכות לחינוך. אין גם קושי לגייס תמיכה ואהדה להגנה על זכויות של ילדים שנפגעו או נפלו קורבן לאלימות, או לפגיעות אחרות. אבל קשה הרבה יותר לגייס תמיכה ואף הבנה לצורך להגן או לשמור על זכויות של ילדים "לא נחמדים", או של ילדים המגלים התנהגות שלילית, וביצוע עבירות פליליות בידי ילדים כאלה - על אחת כמה וכמה. הקושי להגן על זכויות קטינים החשודים בעבירות, ויותר מכל על אלה שהורשעו בעבירות, עוד מתעצם במקום ובזמן שבו קיימת החמרה בעבריינות נוער. באנגליה, בארצות־הברית, בארצות נוספות וגם בישראל, כאשר ילדים מבצעים פשע חמור במיוחד, או כשיש התגברות ועלייה בהיקף העבריינות של קטינים, לא רק שקשה לגייס הבנה לזכויות הילד העבריין, אלא שנשמעים קולות ודרישות לפגוע בזכויות הקיימות המוקנות לקטינים המעורבים בפלילים, או אף לצמצמן.

בישראל היתה בשנים האחרונות, ובמיוחד בשנה־שנתיים האחרונות, עלייה תלולה ומדאיגה, הן בשיעור העבירות שבצעו קטינים, הן בחומרת העבירות, והן בירידת גיל מבצעי העבירות (בן־אריה, ציונית ובינסטוק־ריבלין, 2001). התגברות תופעת האלימות והעבריינות בקרב קטינים, על כל היבטיה, הביאה גם בישראל לקריאות לפגוע בזכויות קיימות של קטינים או לצמצמן. הועלו רעיונות כמו הורדת גיל האחריות הפלילית, הפסקת האיסור על חשיפת שמות קטינים שנחשדו או שהורשעו בעבירה, שפיטת קטינים בעבירות אחדות ובגילאים הגבוהים יותר כאילו הם בגירים, ועוד. בשלב זה לא חרגו הצעות אלה

מגדר רעיונות, אך למרות שלא אומצו יש בהן כדי להעיד על האווירה הקיימת בציבור וגם בקרב חלק מקובעי המדיניות.

זכויות הקטינים המעורבים בהליכים פליליים מעוגנות בישראל במספר חוקים ובהם: חוק העונשין, התשל"ז-1977; חוק בתי-המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984; חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960; ובמיוחד חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971. חוקים אלה מסדירים הליכים ונהלים שונים בעניינים של מעצר, העמדה לדין, שיפוט, ענישה ושיקום קטינים, בהליך הפלילי, תוך הסדרה נפרדת ומיוחדת של ההליכים, באופן שונה ונפרד מזה הנהוג לגבי מבוגרים. למרות שהחוקים הנזכרים מעגנים לא מעט זכויות של ילדים בהליך הפלילי, עדיין יש בתחום זה חסרים רבים, הן ברמת ההצהרה והחקיקה והן, וביתר שאת, ברמת הביצוע והמציאות. יש לזכור, שהחוק המרכזי העוסק בנושא (חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971) נחקק לפני 30 שנה ועם כל חשיבותו יש בו חסרים רבים ואין בו התאמות חיוניות לתפיסות שהשתנו בכל הקשור לזכויות הילד ולעקרונות שנקבעו באמנה הבינלאומית, שישראל אישרה כאמור כבר לפני עשור.

אמנם במשרד המשפטים מתקיים מזה זמן לא מועט מהלך של רפורמה מקיפה בחוק זה, במטרה להתאים אותו לעקרונות האמנה ולמציאות המשתנה, אך הליך זה נמשך כבר כמעט עשר שנים, והליכי החקיקה בכנסת ועיגון התיקונים הנדרשים בחוק טרם התחילו. גם לאחר שיתחיל הליך החקיקה יש לצפות ללא מעט התנגדות, שלחלקים ממנה כבר היה ביטוי מוקדם, בעת הדיונים במשרד המשפטים. אחת הסוגיות הנדונות במהלך זה של תיקון החוק נוגעת לעיגון בחקיקה של כל נוהלי החקירה והמעצר של קטינים חשודים.

היום רוב נוהלי החקירה והמעצר של קטינים מופיעים רק כהוראות בנוהל פנימי של המשטרה. למצב זה יש השלכות קשות ביותר על שמירת זכויותיהם של קטינים חשודים. במשך שנים ארוכות לא ניתן היה כלל לדעת מה הן זכויות הקטינים החשודים בעבירות, בעיקר בנושא החקירה והמעצר. נדרש מאבק ארוך עד לפרסום פומבי של נוהלי המשטרה בכל הקשור לחקירה ולמעצר של קטינים. גם לאחר שפורסמו הנהלים, הם עדיין בעייתיים מאוד, אם בגלל העמימות של חלק מן הסעיפים, ואם בשל העובדה שהם אינם מעוגנים בחקיקה מחייבת, אלא בנהלים פנימיים.

מעבר לבעייתיות ולחסרים בתחום החקיקה יש כמובן גם בתחום זה של זכויות קטינים המעורבים בפלילים בעייתיות רבה במישור המעשי. כחינת המציאות מראה, שגם באותם תחומים המעוגנים בחקיקה, או בנהלים, שלא לדבר על עקרונות האמנה, יש פערים גדולים מאוד בין הרצוי והמוצהר ובין המצוי והמבוצע. מן המחקר עולה, שקציני משטרה טוענים בעצמם שחלק גדול מן הנהלים וההוראות של המשטרה עצמה מופרים במקרים לא מעטים. כך לגבי כבילת ידיהם ורגליהם של קטינים באזיקים, חקירה בשעות הלילה, חקירה שלא בידי חוקר נוער, הובלת קטינים ברכב שאינו מוסווה, הובלת קטינים ובוגרים יחד באותו רכב משטרה ועוד (חביב ואחרים, 1998). מעניין לציין, שרוב גדול ממפקדי התחנות וראשי

משרדי החקירות שהשתתפו במחקר הזה ציינו, שקטינים בדרך-כלל אינם יודעים מה הן הזכויות שלהם בהליכים פליליים. קרוב ל-40% מן הקצינים סברו גם, שאם הקטינים יידעו מה הן זכויותיהם, הדבר יפגע בחקירה. בסעיף 37 של האמנה נאמר, בין השאר: "בכל ילד, שהחופש נשלל ממנו, ינהגו באנושיות ותוך שמירה על כבודו כיצור אנוש ובאופן המתחשב בצורכיהם של בני גילו". אין צורך בסטנדרטים נדיבים מדי בפרשנות לסעיף זה כדי לקבוע, שברוב בתי המעצר שבהם מוחזקים קטינים בישראל אין אפילו תנאים מינימליים המקיימים את החובה לשמור על כבוד האדם של הקטין העצור. שוררים בהם צפיפות, האוורור לקוי, כמוהו גם התאורה. ההיגיינה ותנאים פיזיים אחרים הם ברוב המקרים בלתי נסבלים. כמו-כן אין שום מסגרת חינוך, תעסוקה, או טיפול בתאי המעצר, שעלול להימשך לעתים תקופה לא קצרה. מכאן, שהזכויות הבסיסיות של קטינים אינן נשמרות במהלך מעצרים. אמנם בשנים האחרונות, ובעיקר לאחר פרסום דוחות חמורים שבאו בעקבות ביקור במתקני מעצר שערכו ארגונים שונים, נעשו ניסיונות לשפר במידת-מה את המצב, אך גם לאחר שיפוצים ושיפורים שונים המצב עדיין יכול להיות מוגדר חמור מאוד.

לעניין זכויות קטינים עצורים יש להזכיר שני נושאים נוספים. האחד, העדר השגחה מספקת על המתרחש בתאי המעצר. הצפיפות והעדר הפרדה בין קטינים בגילאים שונים ומרקע שונה גרמו בשנים האחרונות מספר אירועים חמורים ביותר של פגיעה והתעללות חמורה של קטינים בקטינים אחרים בתוך מתקני המעצר. בשל אופי הפגיעה ומאפייני המעורבים בה סביר להניח, שהמקרים שהתגלו אינם משקפים בהכרח את ההיקף האמיתי של מקרים מסוג זה.

נושא חמור שני: בשל סיבות שונות נמצאים בבתי מעצר נערים שלכל הדעות לא היו צריכים להיות שם. חלק מהם מוגדרים כ"חייבי שב"ס", כלומר קטינים שנשפטו ושהיו צריכים להיות מועברים לבתי-כלא, באחריות שירות בתי-הסוהר. בגלל סיבות שונות, כגון צפיפות ומחסור במקומות כליאה, הקיים לעתים באגפי הנוער, העברתם של קטינים לכלא מתעכבת. מכל היבט שהוא, תנאי המעצר קשים פי כמה מאשר תנאי הכלא. שורה ארוכה של זכויות המוקנות לקטין אסיר (לימודים, שיקום, ביקורי משפחה, תעסוקה ועוד), נשללת מכלואים אלה בגין עיכובם במעצר.

חלק אחר מן הקטינים, שהמשך החזקתם במעצר הוא מיותר והרסני, הם אותם קטינים שהיו יכולים וצריכים להיות במסגרות חלופיות, טיפוליות ושיקומיות, אך בשל העדר מסגרות, משאבים, תקציבים ומקומות זמינים, נאלצים להמשיך ולשהות במעצר. שופטי בתי-המשפט לנוער קובלים שוב ושוב על מצב בלתי נסבל, שבו הרשות המבצעת אינה מוציאה אל הפועל צווים והחלטות של בתי-המשפט. לאחרונה כתב מי שמכהן היום כנשיא בית-המשפט לנוער, השופט א' שיינפלד: "קטינים מתבגרים נמקים בבתי-כלא ובבתי-מעצר בשל חוסר מסגרת קולטת, תוך שהם שוקעים יותר ויותר בעולם הסמים והעבריינות, אך ורק בשל בעיות תקציב - ולא מדובר בסכומים אדירים." (ת"פ 00/1346 מדינת ישראל נ' פלוני, לא פורסם). במקרה זה התייחס השופט לקטין בן 15 מכור

לסמים, שבגין התמכרותו ביצע עבירות רבות. הקטין שוהה במאסר ובמעצר כבר 14 חודש בהמתנה לפתיחת קהילה טיפולית לגמילה לבני-נוער. "כך נראים פני הדברים במערכת האמורה לטפל ולשקם בני-נוער במצוקה ומי יזעק את זעקתם?" ספק שואל, ספק יזעק השופט (שם, עמ' 13).

תחום בעייתי אחר בנושא זה של זכויות ילדים החשודים בעבירות הוא זה של המעונות הנעולים. על-פי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971, נקבעה חלופה למאסר עבור קטינים שהורשעו, בצורת מסגרת שהיא אמנם נעולה, אך שמה דגש על שיקום וטיפול. בפועל, רבים מבני-הנוער הזקוקים והזכאים לחלופה זו אינם יכולים ליהנות ממנה. במשך שנים ארוכות, חרף התרעות של אנשי המקצוע ובתי-המשפט, לא הוקמו מעונות נעולים לנערות ולבני מיעוטים. נדרשו שתי עתירות לבג"ץ ועיכובים לאין ספור בביצוע החלטות והתחייבויות שניתנו לבית-המשפט, עד שנפתח מעון נעול לקטינים בני מיעוטים. גם היום, כאשר קיימים שני מעונות נעולים לקטינים, מעון נעול אחד נוסף לנערות, ומעון נעול נוסף לבני מיעוטים, אין בכך כדי לענות על הצרכים. בעוד שעבריינות הנוער עלתה בשיעורים עצומים נותרה מכסת המקומות במעונות נעולים מוגבלת וכמעט ללא שינוי במשך שנים ארוכות.

צוואר בקבוק צר ובעייתי קיים בעניין זה בשני מעונות האבחון היחידים הקיימים בארץ, לנוער עובר חוק ("צופייה" לנערות ו"נווה חורש" לנערים). בשני מוסדות אלה, שלעתים קרובות מעבר דרכם הוא תנאי לכניסה ולהיקלטות במעונות אחרים של חסות הנוער, פתוחים ונעולים, קיים מספר מקומות מוגבל מאוד ובלתי מתקבל על הדעת, שבגללו יש להמתין בין 8 ל-12 חודש עד לקליטה. כל מי שמבין את משמעות משך הזמן לגבי נוער הנמצא על סף העבריינות, או נוער עבריין, או נערות בסיכון גבוה, יודע שתקופת המתנה כזאת פירושה אובדן כל סיכוי של ממש לטיפול ושיקום. בתי-המשפט העירו על כך אין ספור פעמים וללא הצלחה מרובה, כפי שהתבטא לדוגמה שופט בית-משפט השלום לנוער באשקלון, בהתייחסו לנער שנידון בו לשהייה של שנה במעון נעול, אך ההחלטה אינה מבוצעת בשל מחסור חמור במקומות: "מחסור במעונות גורם באופן ישיר לפגיעה בקטינים הזקוקים לעזרה ושיקום... השופט נמצא במצב בלתי אפשרי - צו שניתן על ידי בית-המשפט, איננו ממולא על ידי רשויות המדינה, ובינתיים מצבו של הקטין מחמיר... והשופט עומד בפני שוקת שבורה". (329/98 מדינת ישראל נ' פלוני, לא פורסם). פסק-דין רבים אחרים נכתבו באותו עניין וברוח דומה.

עניין בעייתי אחר הוא מימוש הזכות לקבלת סיוע משפטי, זכות המוזכרת מספר פעמים בסעיף 40 של האמנה. למעשה אין בחוק הישראלי - בחקיקה ראשית - זכות מוקנית לקטינים להיות מיוצגים על-ידי סניגור. אמנם בית-המשפט לנוער רשאי למנות סניגור לקטין, אם הוא סבור שטובתו דורשת זאת, אך אין זו חובה מקפת ובוודאי לא זכות מוקנית של כל קטין הרוצה בכך. שיפור מה במצב זה נעשה אמנם עם הקמתה של הסניגוריה הציבורית ועיגונה בחוק ובתקנות, אך גם לאחר פעולה מבורכת זו יש לא מעט מקרים של

קטינים שאינם מיוצגים על-ידי סניגור, אם בשלב החקירה והמעצר ואם במהלך המשפט. הגורמים לכך נעוצים הן בהחלה הדרגתית של הפעלת הסניגוריה הציבורית באזורים שונים בארץ, הן בגלל בעיות ומגבלות תקציב מתמשכות וחמורות, הן בגלל אי-ידיעה של בני-הנוער עצמם, והן מפני שגם היום אין חובה כוללת וחד-משמעית למנות סניגור לקטין החשוד בפלילים.

בעניין זה כדאי להזכיר גם, שסעיף 40 לאמנה מזכיר במפורש את זכותו של קטין, שאינו שולט בשפה שבה מתקיים הדיון המשפטי, לקבל חניס שירותי מתורגמן. במדינה כשלנו, שיש בה מיעוט ערבי גדול ונקלטים בה ילדים ובני-נוער רבים שהיגרו ממדינות שונות, יש לדרישה זו משמעות רבה. חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982, אמנם מסדיר זכות זו בחוק הישראלי, אך מתלונות וממידע המגיעים למועצה הלאומית לשלום הילד ולגורמים נוספים עולה, שלא תמיד זכות זו של קטינים להבין בצורה מלאה וטובה את ההליכים המתקיימים בעניינם נשמרת, ובמיוחד לא בשלב החקירה.

לבסוף, ורק על קצה המזלג, ראוי להזכיר סוגיה מורכבת הראויה לדיון מעמיק ונרחב יותר. הדיונים המשפטיים בעניינם של בני-נוער חשודים מתנהלים במערכת משפט מיוחדת של בתי-המשפט לנוער. מערכת זו היא עתירת הישגים וזכויות בכל קנה-מידה אפשרי. יחד עם זאת, בהיות מערכת זו סגורה מאוד (כל הדיונים בבתי-המשפט לנוער מתנהלים באופן אוטומטי בדלתיים סגורות, על כל המשתמע מכך), עצמאית, נפרדת וייחודית בגישתה השיקומית-טיפולית, עם כל היתרונות שיש בכך, נוצרת לא אחת בעייתיות לא פשוטה בהבטחת הזכויות הבסיסיות של קטינים בכל הליכי המשפט ובאפשרות לבקרה, למעקב ולדיון פתוחים בליקויים הקיימים בה. הדברים סבוכים ומורכבים ובוודאי שאין לראותם באופן פשטני, אך דומני שהגיעה העת לקיים דיון נוקב ורציני בנושא זה, שלמיטב ידיעתנו טרם זכה לתשומת הלב הראויה ולפתיחות המתבקשת.

3. עֶקְרוֹן הַשְׁווּיוֹן וְאִי־הַאֲפִלִּיָּה

הסעיף התוכני הראשון באמנה (סעיף 2. סעיף 1 עוסק בהגדרת גיל הילדות) עוסק בעיקרון בסיסי של החובה להבטיח את מכלול הזכויות לילדים, כמפורט באמנה, לכל ילד, בשוויון וללא כל אפליה מכל סוג ומכל סיבה. סעיף זה באמנה מתייחס לכל ילד החי בתחום השיפוט של המדינה, ולא בהכרח או בהתניה של אזרחות באותה מדינה. מדובר בעֶקְרוֹן־על שנועד להבטיח שמדינה לא תיצור במכוון, או בבלי דעת, מעמדות שונים בקרב ילדים, או מצבים שבהם לחלק מן הילדים מוקנות זכויות, בשעה שהן נמנעות מחלק אחר, אם בהצהרה ואם במעשה.

אלא שסעיף זה באמנה אינו מסתפק בהצהרה בלבד. הוא תובע מן המדינות החתומות על האמנה לנקוט את כל האמצעים המתאימים כדי להבטיח שהילד יהיה מוגן מפני כל צורה של אפליה. דומה, שבשנים האחרונות ישראל הולכת ומתרחקת מעֶקְרוֹן־על חשוב זה.

חובה לזכור ולהזכיר, שבשעה שמדברים על זכויות הילד בישראל, אין מדברים על מקשה אחת או על ישראל אחת. החברה הישראלית, כמו גם חברות אחרות, בנויה רבדים רבים ויש בה קבוצות שונות. זכויות בסיסיות של ילדים הקיימות ומוקנות לקבוצה אחת, אינן קיימות בהכרח בקבוצה אחרת. ילדים רבים בישראל הנמנים עם קבוצות חלשות באוכלוסייה, שבהן בולטות בעיקר הקבוצות של העניים, המיעוטים, והעולים (בין הקבוצה הראשונה לשתיים האחרות יש לא מעט חפיפה), אינם נהנים כלל מזכויות שילדים אחרים בישראל נהנים מהן באופן חלקי או מלא. מן הנתונים שפורסמו בשנתון ילדים בישראל, 2001 (המועצה הלאומית לשלום הילד, 2000) עולה תמונה עגומה של פערים גדלים והולכים בין הילדים בישראל. סיכוייהם של ילדים רבים בישראל, מקבוצות השתייכות שונות ומאזורי מגורים שונים, נמוכים בהרבה משל ילדים מקבוצות אחרות - הן בחינוך, הן בבריאות, הן בביטחון כלכלי, והן בתחומים נוספים, עוד מן היום הראשון. כל זמן שקיימים פערים גדולים בכמות, באיכות ובזמינות השירותים החברתיים השונים (ובכלל זה שירותי בריאות, שירותי חינוך, שירותי תרבות הפנאי ושירותי רווחה), באזורים שונים בישראל - אם לפי צורת היישוב ואם לפי הקרבה או המרחק מן המרכז - יהיו גם, כפועל-יוצא, הבדלים גדולים בין הזכויות המוקנות לילדים שונים, ובעיקר הבדלים ביכולת לממש את הזכויות. כל זמן שהמגמה להפרטה, למחסור, לתחרות ושוק חופשי, הרווחת היום בישראל, תלך ותתפשט גם לעבר תחומי החברה, החינוך, הבריאות והרווחה, יגדל גם הפער ביכולתם של ילדים מקבוצות שונות באוכלוסייה לממש בפועל את הזכויות המוקנות להם, בהצהרה ובתיאוריה, וליהנות מהן.

כמעט בכל תחום שבו מתקיימת בדיקה ואשר קיימים בו מידע ונתונים, ניתן לראות, שילדים בישראל סובלים מחוסר שוויון משווע. ילדים ערבים ישראלים מקופחים כמעט בכל תחום אפשרי. לילדים החיים בפריפריה יש סיכוי נמוך יותר, כמעט בכל היבט, בהשוואה לילדים החיים במרכז ובאזורים מבוססים.

חברת הילדים בישראל מתאפיינת בפערים גדלים והולכים וסיכוייהם של ילדים רבים מקבוצות השתייכות שונות ומאזורי מגורים שונים נמוכים בהרבה מאלה של ילדים מקבוצות אחרות, הן בחינוך, הן בבריאות, הן בביטחון כלכלי והן בתחומים נוספים. השיעור העצום והגדל והולך של ילדים החיים מתחת לקו העוני, יחד עם הפערים המעמיקים והולכים בין שכבות האוכלוסייה, רק מדגישים ומחדדים את עומק אי-השוויון, היוצר אפליה חמורה בין ילדים, הן בזמינות השירותים, הן בנגישותם, הן בהיקפם והן באיכותם. הקיטוב והפערים הקיימים גם במערכות שלכאורה היו צריכות להיות שוויוניות, כמו מערכת החינוך ומערכת הבריאות, המואצים עוד יותר בתהליך של הפרטה ובידול, גורמים לכך שהעדר השוויון והאפליה נוגעים גם בסיכוי הבסיסי של כל ילד לשוויון ההזדמנויות, או יותר נכון להעדרו.

חמור עוד יותר מצבם של אותם ילדים החיים בישראל שאין להם מעמד של אזרח, ולחלק מהם אף אין מעמד של תושב. מאלה נשללות, ביוזעין ובמוצהר, לא מעטות מן

הזכויות הבסיסיות המוקנות לכל ילד בישראל. קבוצה זו, הכוללת ילדי עובדים זרים, חלק מילדי העולים, ילדים במשפחות מעורבות (של ערבים ישראלים או של ערביי מזרח ירושלים ושל ערביי השטחים) ואחרים, גדלה והולכת בשנים האחרונות ומעמידה בסימן שאלה גדול את נכונותה של מדינת ישראל ליישם את עקרון השוויון המוזכר באמנה. נושא השוויון ואי-האפליה אינו עוד נושא באמנה, אלא עקרון על בסיסו, שאינו יכול להישאר ברמת הצהרה בלתי מחייבת בלבד.

4. זכויות אזרחיות ופוליטיות ועקרון השתתפות

שניים מן החידושים הבולטים ביותר באמנה, בעיקר בהשוואה להצהרות קודמות שעסקו בזכויות הילד, והנעוצים בחשיבה חדשנית ומתקדמת המתפתחת רק בעשורים האחרונים (בחשיבה, בתיאוריה ובמידת-מה גם במעשה), הם הצורך להעניק לילדים גם זכויות אזרחיות ופוליטיות, ולא רק זכויות להגנה או הענקת שירותים בסיסיים, וגם הכרה בזכותו של הילד להשתתף, להישמע ולהביע עמדה, בדיונים הנוגעים לו ולגורלו. הזכויות האזרחיות והפוליטיות של ילדים מוזכרות באמנה לפחות בשבעה סעיפים שונים, הכוללים זכויות כמו חופש ההתאגדות וההתקהלות, שמירה על פרטיות, חופש הביטוי, חופש המחשבה, המצפון והדת, גישה חופשית למידע, הזכות להביע דעה בכל עניין הנוגע לו, ועוד.

זכויות אלה, כמו גם העיקרון החשוב של השתתפות הילד בהכרעות ובהחלטות הנוגעות לו, המופיע גם הוא באמנה במספר סעיפים ואמירות, ובעיקר בסעיף 12, מצריכות בדיקה ודיון נרחבים שאינם יכולים להתמצות בקטע אחד במאמר, נרחב ככל שיהיה. נציין ונדגיש, שבנבדל מעקרונות ומזכויות אחרות שנסקרו במאמר זה, עקרון ההשתתפות והזכויות האזרחיות והפוליטיות של ילדים בישראל רחוקים מאוד מלהיות מובנים מאליהם ומוטמעים בחשיבה, בחקיקה, בהצהרה ובתפיסה המקצועית, שלא לדבר על מבחן המעשה, היישום והביצוע. ברוב החוקים במדינת ישראל עדיין אין הטמעה שיטתית של זכות הילד להישמע ולהביע דעה בעניינים הנוגעים לו. מאז אמצע שנות ה-90, בחקיקה החדשה יותר, כמו בתיקון חוק עבודת נוער לעניין עבודה בפרסומת ודוגמנות, כבר הוכנסה החובה לקבל את עמדת הקטין כחלק ממערך ההחלטות בעניינו. כך גם בתיקונים לחוק הנוער (טיפול והשגחה), התשנ"ה-1995, בעניין אשפוז כפוי של קטינים חולי-נפש, או בחוק לגילוי נגיפי איידס, התשנ"ו-1996, שהסדיר אפשרות של בדיקת קטין, לבקשתו, ללא אישור אפוטרופוס, או בחוק בתי-המשפט למשפחה, התשנ"ה-1995, שאיפשר לקטינים ליזום בעצמם פנייה לבית-המשפט, ולאחרונה גם בחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2001, הופיעו ניצנים ראשונים של הטמעת זכות הקטין להישמע כזכות מוקנית ברורה. אך ברוב החוקים, בעיקר באלה שנחקקו בשנים מוקדמות יותר, עדיין אין ביטוי ברור וחד-משמעי לזכות זו. גם בפסיקה של בתי-המשפט השונים לאורך השנים קשה למצוא ביטוי ברור, הן לזכויות

אזרחיות ופוליטיות של קטינים, והן לזכותם היסודית להישמע בכל עניין הנוגע להם. יתרה מזאת, בתי-המשפט עצמם, ובמיוחד בתי-המשפט לנוער, קיבלו לא אחת החלטות בעניינם של קטינים, בלי שהקטין היה מעורב ישירות בתהליך ובלי שתישמע עמדתו שלו, גם כאשר היה בגיל שבו לא היה ספק בדבר יכולתו להביע עמדה. בפסיקה כמו בחקיקה היתה בשנים האחרונות תפנית כלשהי בנושאים אלה. ביותר ויותר מקרים ממנים בתי-משפט שונים, בעיקר בתי-משפט למשפחה, אך גם ערכאות אחרות, אפוסטרופוס לדין לקטינים, מתוך מגמה להביא לידי ביטוי את עמדתו הייחודית של הקטין ואת האינטרסים הנפרדים שלו, בעת דיונים הנוגעים לו או לעתידו.

גם בפסקי-דין עקרוניים יותר, כמו פסיקת בית-המשפט העליון, בעניין חינוכם הדתי של ילדים שהוריהם הגרושים היו חלוקים בדעתם על דרך חינוכם (ע"א 2266/93 פלונית נ' אלמוני פ"ד מט (1) 221), שבו מצויה סקירה מפורטת מאוד של התפיסה הכוללת של זכויות הילד, שלדעת נשיא בית-המשפט העליון דאז, השופט מאיר שמגר, כוללת בתוכה הרבה מעבר למושג הוותיק יותר של "טובת הילד", או בפסק-הדין של השופטת הניה שטיין המנוחה, שזכה לאשרור וליצירת תקדים המחייב את בית-המשפט העליון (ע"א 2034/98 אמין נ' אמין תק-על 99 (3) 1324), יש סימנים ברורים לשינויי תפיסה, תוך שימת דגש רב יותר על האוטונומיה של הקטין בנושא זכויות בפני עצמו, ובוודאי כמי שראוי וצריך לשמוע גם את עמדתו ואת דעתו. עם כל זאת, גם בפסיקה זו אין לראות אלא ניצנים ראשונים לשינוי עמדות ותפיסות, שעדיין אינן נחלת הכל.

ראיה לכך ניתן למצוא בפסקי-דין מפורט מאוד שניתן לאחרונה בבית-המשפט המחוזי, מפי השופטת סביונה רוטלוי, בשבתו כערכאת ערעור על החלטת בית-המשפט למשפחה (ע"מ 001034/01 פלוני נ' אלמוני, לא פורסם). בפסק-הדין המנומק והמפורט מאוד נמתחה ביקורת על בית-המשפט למשפחה משום שלא ראה לנכון לשמוע את עמדת הקטינות בעניינים הנוגעים לגורלן, תוך שהוא נזקק להסביר בפירוט רב מדוע יש להקפיד, במיוחד לאור עקרונות האמנה, על שמיעת קטינים תוך מתן כבוד לדעתם ותוך התחשבות בעמדתם. הצורך לפרט בפסק-דין כה מנומק את החשיבות שבִּעֲקָרוֹן ההשתתפות של קטינים מצביע על כך, שעניין זה עדיין אינו מובן מאליו גם במערכת המשפט. מובן מאליו, שאם הזכויות הפוליטיות והאזרחיות של קטינים מחד גיסא, ועֲקָרוֹן ההשתתפות מאידך גיסא, טרם הוטמעו באופן ברור בחקיקה ובפסיקה בישראל, במציאות ובעשייה היומיומית נתקשה עוד יותר למצוא יישום של זכויות ועקרונות אלה.

למשל, עד היום אין זה מובן מאליו, שיש לשמוע ולהביא בחשבון את עמדת הילד בוועדות השמה (לעניין החינוך המיוחד), או בוועדות החלטה (של שירותי הרווחה בעניין ילדים בסיכון ודרכי הטיפול בהם), ובמקרים רבים מתקבלות החלטות, גם כשמדובר בילדים ובבני-נוער שהם בוודאי בגילים שבהם הם מסוגלים לבטא את עמדתם, גם בלי שעמדה זו נשמעת. גם בעניינים אחרים, כמו הזכות להופיע בפני ועדת ערר על החלטה לפסול בחינת בגרות, עדיין מתקבלות החלטות בלי שיתאפשר לקטינים להביע עמדה

ולהציג את עמדתם ישירות בפני מי שאמור לחרוץ את גורלם. הדברים נכונים באותה מידה כמעט בכל תחום ועניין שבו מתקבלות החלטות לגבי ילדים ובני-נוער ובשבילם, ושמיעת דעתם, ובמיוחד מתן כבוד לדעתם והתחשבות בעמדתם, אינם מן המקובלות בדרך-כלל.

סיכום

אי אפשר ולא נכון יהיה להתעלם מן ההישגים הרבים של ישראל בתחום זכויות הילד. החל במערכת חקיקה מסועפת, שחלקה מתקדם לפי כל קנה-מידה, וכלה במערכות החינוך, הבריאות והרווחה, שגם להם יש הישגים רבים בהבטחת זכויות הילד, גם אם בחלק מהם היתה נסיגה מצערת, ועל חלק אחר שלהם (כמו "טיפות חלב", קצבאות ילדים אוניברסליות, או המכונים להתפתחות הילד) קיים איום מתמיד של קיצוץ, צמצום ופגיעה. אין גם ספק, שבהשוואה למדינות העולם השלישי, ואפילו בהשוואה לחלק קטן ממדינות אירופה, עדיין יש לישראל במה להתגאות בהגנה על זכויות הילד ובעיגון הגנה זו בחוק. אך ספק אם זוהי ההשוואה שיש לעשות - והאם עלינו להסתפק בכך. השוואה נכונה יותר תהיה לארצות המתקדמות בעולם, שאליהן אנו רוצים להידמות גם בתחומים אחרים. השוואה ראויה יותר מן הדין שתיערך אפילו בראייה פנימה ובהשוואת מצב הילד וזכויותיו בשנות ה-60 במדינת ישראל למצבו היום, 40 שנה מאוחר יותר. השוואות כאלה ספק אם יתנו לנו סיבה לגאווה.

אמנם ניתן להסתכל בסיפוק על חצייה המלא, ואולי גם יותר מזה, של הכוס, אך תהיה זו טעות להסתפק בכך, או לנוח על זרי הדפנה. כמו בכל תחום אחר, גם בתחום זה של זכויות הילד מי שדורך במקום נשאר מאחור. החברה הישראלית הניחה לפני 50 שנה תשתית להבטחת זכויות הילד ולהגנה על שלומו ועל רווחתו, תוך עיגונה בחקיקה. תשתית זו זקוקה לרענון ולחידוש כמו גם לתוספת נדבכים עדכניים, ומעל לכל - למשאבים שיאפשרו מימוש ההבטחות במציאות. מי שרוצה עבור כל הילדים בישראל את הטוב ביותר ואינו מוכן להסתפק ב"מקום טוב באמצע", חייב להביט כל העת בחוסר נחת על חצי הכוס הריקה ולשאוף, להתריע ולפעול ללא לאות, כדי למלאה.

ביבליוגרפיה

- בן-אריה, א', ציונית, י', בינסטוק-ריבלין, ד' (2001), ילדים בישראל 2000, ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד.
 דולב, ט', ריבקיין, ד' (1997), ילדים בטיפול פקידי סעד לחוק נוער, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה.

האומות המאוחדות (1959), "הצהרת זכויות הילד", בתוך: גודלשטיין, ס', מדרין זכויות הילד בישראל, ירושלים: עצרת בית הנשיא לשלום הילד.
הוועדה הציבורית לביקורת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט (2001), מדרין לחקיקה, ירושלים: משרד המשפטים.
המועצה הלאומית לשלום הילד (1988), הצהרת זכויות הילד בישראל, ירושלים.
המועצה הלאומית לשלום הילד (2001), ילדים בישראל, 2001, שנתון, ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד.
חביב, ג', כן-רבי, ד', ארגוב, ד' (2001), הטיפול המשטרתי בקטינים ובני נוער, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה.
מבקר המדינה (1995), דו"ח מבקר המדינה, מס' 45, ירושלים: משרד מבקר המדינה.
מבקר המדינה (2001), דו"ח מבקר המדינה, מס' 51, ירושלים: משרד מבקר המדינה.
משרד העבודה והרווחה וג'וינט-מכון ברוקדייל (1988), ילדים ומשפחה בשרותי הרווחה המקומיים, ירושלים: מכון ברוקדייל.
משרד המשפטים (1994), "האמנה בדבר זכויות הילד", כתבי אמנה 1038, ירושלים: משרד המשפטים.
נאון, ד' ואחרים (2000), ילדים עם צרכים מיוחדים, הערכת צרכים וכיסויים על ידי השרותים, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה.

דברי חקיקה שנזכרו במאמר

- חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ספר חוקים 1391, התשנ"ד (25.3.1992), 150.
אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד (1989), כתבי אמנה 1038, כרך 31.
חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ספר חוקים 26, התש"ט, 287.
חוק גיל הנישואין, התש"י-1950, ספר חוקים 57, התש"י, 286.
חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, ספר חוקים 131, התשי"ג, 137.
חוק החניכות, התשי"ג-1953, ספר חוקים 28, התשי"ג, 108.
חוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953, ספר חוקים 128, התשי"ג (23.7.1953), 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"ד-1977, ספר חוקים 864, התשל"ד (4.8.1977), 226.
חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982, ספר חוקים 1043, התשמ"ב (1.3.1982), 43.
חוק בתי-המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984, ספר חוקים 1123, התשמ"ד (31.8.1984), 198.
חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, ספר חוקים 1256, התשמ"ח (21.7.1988), 114.
חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, ספר חוקים 1352, התשנ"א (28.3.1991), 138.
חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, ספר חוקים 1469, התשנ"ד (26.6.1994), 156.
חוק בתי-המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, ספר חוקים 1537, התשנ"ה (7.8.1995), 393.
חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995, ספר חוקים 1522, התשנ"ה (15.5.1999), 210.
חוק לגילוי נגיפי איידס, התשנ"ו-1996, ספר חוקים 1585, התשנ"ו (21.3.1996), 252.
חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997, ספר חוקים 1633, התשנ"ז (31.7.1997), 204.
חוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א-2000, ספר חוקים 1757, התשס"א (26.11.2000), 12.
חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התשס"ב-2000, ספר חוקים 1748, התשס"ב (28.7.2000), 248.
חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2001, ספר חוקים 1761, התשס"א (14.12.2000), 42.
חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, ספר חוקים 1782, התשס"א (21.3.2001), 183.
חוק חינוך חנים לילדים חולים, התשס"א-2001, ספר חוקים 1773, התשס"א (11.1.2001), 128.
חוק למניעה העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שרות לקטינים, התשס"א-2001, ספר חוקים 1804, התשס"א (7.8.2001), 509.

חוק תכנית החרום הכלכלית, התשס"ב-2002, ספר חוקים 1850, התשס"ב, 428.
פקודת הנויקין (נוסח חדש), דיני מדינת ישראל 10 (17.4.1968), 266.

תיקונים לחוקים

- תיקון 26 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ספר חוקים 1290, התש"ן (7.12.1998), 10.
תיקון לחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, ספר חוקים 1525, התשנ"ה (1.6.1995), 316.
תיקון לחוק עבודת נוער, התשי"ג-1953, ספר חוקים 1673, התשנ"ח (16.7.1998), 256.
תיקון לחוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981, ספר חוקים 1593, התשנ"ו (12.5.1996), 354.
תיקון לחוק גיל הנישואין, התש"י-1950, ספר חוקים 1683, התשנ"ח (5.8.1998), 318.
תיקון לפקודת העיריות (נוסח חדש), ספר חוקים 1733, התש"ס (4.4.2000), 149.
תיקון לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ספר חוקים 1805, התשס"א (7.8.2001), 517.
תיקון לחוק הספורט, התשמ"ח-1988, ספר חוקים 1781, התשס"א (19.3.2001), 178.
תיקון לחוק הטיפול בחולי נפש, התשנ"א-1991, ספר חוקים 1525, התשס"א (5.8.1998), 319.
תיקון לחוק העונשין (תיקון מס' 59), התשל"ז-1977, ספר חוקים 1784, התשס"א (29.3.2001), 206.
תיקון פקודת הנויקין (נוסח חדש), ספר חוקים 1742, התש"ס (25.6.2000), 213.
תיקון לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), ספר חוקים 1746, התש"ס (21.7.2000), 239.

פסקי-דין שנוכרו במאמר

- ע"א 2266/93 פלונים נ' אלמוני, פ"ד מט (1) 221.
ע"פ 4405/94 מדינת ישראל נ' מרבית עבד אלגני, פ"ד מח (5) 191.
ת"פ 117/95 מדינת ישראל נ' רחל שדה אור, תק"מח 97 (3) 506.
ת"פ 511/95 מדינת ישראל נ' פלונית, תק"מח 97 (3) 1398.
ע"פ 1059/96 מדינת ישראל נ' י.ח. (לא פורסם).
ת"פ 520/97 מדינת ישראל נ' פלוני, תק"מח 99 (1) 3758.
ע"פ 5224/97 מדינת ישראל נ' רחל שדה אור, פ"ד נב (3) 374.
ת"פ 500/97 מדינת ישראל נ' פלוני (לא פורסם).
ת.פ. 8110/97 מדינת ישראל נ' פלוני (לא פורסם).
ת.פ. 329/98 מדינת ישראל נ' פלוני (לא פורסם).
ע"א 2034/98 אמין נ' אמין תק"על 99 (3) 1324.
ע"פ 4596/98 פלונית נ' מדינת ישראל, פ"ד נד (1) 145.
ת"פ 1346/00 מדינת ישראל נ' פלוני (לא פורסם).
עת"מ 1294/01 ב"ס עתיד ר"ר 32 אחרים נ' משרד החינוך, תק"מח 2001 (3) 830.
ע"מ 001034/01 פלוני נ' אלמוני (לא פורסם).