

אוניברסיטת תל-אביב

בית הספר לחינוך

ע"ש חיים וג'ואן קונסטנטינר

החוג למדיניות החינוך- המגמה לחינוך דמוקרטי

זכויות הילד והתלמיד באורחות חיים במוסדות החינוך בישראל: ביטוי עקרונות האמנה
הבינלאומית בדבר זכויות הילד וחוק זכויות התלמיד בישראל בהוראות המנכ"ל של משרד
החינוך.

עבודה לקראת התואר "מוסמך במדעי הרוח" (M.A.)

באוניברסיטת תל אביב

על ידי

רנטה קיברייט שטיינבוק

תחת הנחייתו של

פרופ' דן גבתון

סיון התשע"ט, יוני 2019

"שום חברה לא הייתה יכולה להמשיך את קיומה הביולוגי ללא מסורת של דרכי טיפול בילד : שום חברה בעלת תפיסה כלשהי של עצמה ושל מטרותיה לא הייתה יכולה להמשיך ולהתקיים כחברה, ללא הדרכים לעברת הידע והמסורות התרבותיות לגבי השלבים המאוחרים יותר של התפתחות הילד והצעיר, ללא השקעת מאמץ מצד כל אלה שתפקיד הסוציאליזציה של הדור הצעיר הופקד בידם".

שולמית שחר

תקציר

המחקר הנוכחי עוסק בזכויות הילד והתלמיד במדיניות משרד החינוך בישראל. למחקר שלוש מטרות: א. לבחון את יישום עקרונות האמנה בדבר זכויות הילד וחוק זכויות התלמיד במדיניות המוצהרת של משרד החינוך דרך ניתוח הוראות המנהל הכללי במדור "אורחות חיים במוסדות החינוך" החל משנת 1991 ועד מרץ 2018. ב. להצביע על ההתפתחות ההיסטורית של זכויות הילד במדיניות משרד החינוך מאז אשרור האמנה בדבר זכויות הילד בידי ישראל. ג. לבחון את רלוונטיות של הוראות המנכ"ל להגנה על זכויות הילדים במוסדות החינוך. שיטת המחקר בה בחרתי היא שיטת המחקר האיכותנית, והפרדיגמה הקונסטרוקטיביסטית. כלי המחקר הנבחר הוא ניתוח תוכן של מסמכים. במסגרת המחקר נותחו 143 הוראות מנכ"ל שפורסמו בין השנים 1991-2018. המתודולוגיה שנבחרה לניתוח הנתונים הינה "התיאוריה המעוגנת בשדה".

ניתוח הנתונים בוצע לאור עקרונות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד וחוק זכויות התלמיד התשס"א. ממצאי המחקר מצביעים על עיסוק רב בנושא זכויות הילד במדיניות משרד החינוך, בשני תחומים עיקריים: התפתחות הילד וטובתו. לעומת זאת, ניכר פער בין העיסוק הרב בנושאי משמעת ופרטיות לעומת העיסוק המועט בהשתתפות הילד בחיי המוסד החינוכי ובקבלת החלטות הנוגעות לו. ממצא זה מתאים הן בניתוח עקרונות האמנה והן בסעיפי חוק זכויות התלמיד. כמו כן, הוסק כי מעט הוראות המנכ"ל העוסקות בחוק זכויות התלמיד ביחס למספר הרב של הוראות הנוגעות לנושא אחד או יותר מתוך האמנה בדבר זכויות הילד. במסגרת בחינת ההתפתחות ההיסטורית של שפת ההוראות בנושא זכויות ילדים, נמצא כי ההתפתחות ניכרת בתחומי המשמעת והענישה, שמיעת גרסת הילד בבירור מקרה אלימות ובהליך להרחקת תלמיד לצמיתות מהמוסד החינוכי. יתר על כן, ב-3.5% מתוך ההוראות הנחקרות נמצאו ציטוטים ישירים של האמנה, אך רק 1.4% מתוכן ציטטו או הפנו את הקורא לחוק זכויות התלמיד. דברי אלה מצביעים על עליית המודעות של מעצבי המדיניות למסמך הבינלאומי מחד, ומאידך על השפעה מצומצמת ביותר של החוק הישראלי בעיצוב מדיניות.

פרק הדיון עוסק בפערים שנמצאו בניתוח הממצאים מנקודות מבט שונות, כאשר בסוף הדיון עמדה שאלת המחקר השלישית, הסובייקטיבית והפרשנית, אשר עסקה ברלוונטיות של חוזרי מנכ"ל בקידום ויישום זכויות הילד בישראל. מסקנות המחקר מצביעות על חשיבותן של ההוראות לקידום זכויות הילד, על הצורך בהגברת עיסוק בזכויות בהכשרות מורים ותלמידים והגברת תפיסת הצוות כשגריר זכויות וכן בהמשך עיגון זכויות הילד במערכת החינוך ובחקיקה הישראלית.

תודות

אני רוצה להודות מקרב ליבי לרופרטו ושיילה (אבי ואמי), לאנדרו (בן זוגי), עוז ועדן (ילדיי), על התמיכה לאורך שנים רבות, על הסבלנות, על ההבנה ועל כך שהחזירו בי אמון בעצמי וביכולתי לחקור ולהעלות את מחשבותיי על הכתב.

תודתי הנוספת לתלמידתי אוריין אוסטרוב על העזרה הרבה בארגון הנתונים, ולחברתי אתי בן נון על הערותיה ועל העריכה המקצועית של עבודה זאת.

לבסוף, תודתי הרבה לפרופ' דן גבתון על מתן ההזדמנות לחקור ולתרום לתחום זכויות הילד, על הליווי האישי ועל ההארות המשמעותיות לאורך כל הדרך.

תוכן העניינים

1.	תקציר.....	3
2.	תודות.....	4
3.	מבוא.....	9
4.	תיאור ראשוני של המקרה הנחקר: חוזרי מנכ"ל של משרד החינוך.....	10
5.	רקע תיאורטי.....	13
	א. הרקע ההיסטורי לגיבוש האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד.....	13
	ב. עיגון זכויות הילד במשפט ובמדיניות בישראל.....	15
	ג. הרקע לחוק זכויות התלמיד בישראל.....	18
	ד. זכויות הילד ומוסדות החינוך.....	20
6.	מטרות ושאלות המחקר.....	22
	א. מטרות המחקר.....	22
	ב. שאלות המחקר.....	22
7.	מתודולוגיה.....	23
	א. שיטת המחקר.....	23
	ב. כלי המחקר.....	24
	ג. אוכלוסיית המחקר.....	24
	ד. ניתוח הנתונים.....	25
	ה. אופן הצגת הממצאים והדרכים בהן נותחו ונידונו.....	27
ו.	תוקף ומהימנות.....	28
ז.	אתיקה מקצועית.....	29

ח. הסתייגויות מתודולוגיות.....	29
8. ניתוח ממצאים.....	31
א. כללי.....	31
1. מהי המדיניות המוצהרת של משרד החינוך באמצעות חוזרי מנכ"ל לגבי זכויות הילדים	
הלומדים במוסדות חינוך הכפופים לו?.....	31
1.1. אילו עקרונות של האמנה בדבר זכויות הילד באים לידי ביטוי בהוראות הקבע של חוזרי	
המנכ"ל הנחקרים?.....	32
1.1.1. עקרון ההתפתחות.....	34
1.1.2. עקרון ההשתתפות.....	52
1.1.3. עקרון השוויון.....	57
1.1.4. עקרון טובת הילד.....	60
1.1.5. סיכום.....	71
1.2. אילו סעיפים של חוק זכויות התלמיד באים לידי ביטוי בחוזרים הנחקרים?.....	72
1.2.1. סעיף 3- הזכות לחינוך.....	74
1.2.2. סעיף 5- איסור הפליה.....	75
1.2.3. סעיף 6- הרחקת תלמיד לצמיתות ממסוד חינוכי.....	76
1.2.4. סעיף 9- הזכות להיבחן בבחינות בגרות (אם עמד בתנאים).....	77
1.2.5. סעיף 10- המשמעת תונהג בכבוד ולא יינקטו אמצעי משמעת גופניים או	
משפילים.....	77
1.2.6. סעיף 11- לא להעניש תלמיד התנהגות הוריו.....	80
1.2.7. סעיף 12- הזכות למימוש זכויות.....	81
1.2.8. סעיף 13- מועצת תלמידים והתארגנות.....	82
1.2.9. סעיף 14- שמירת סודיות/פרטיות.....	83

87.....	1.2.10. סיכום.....
88.....	2. מהי ההתפתחות ההיסטורית של מדיניות חוזרי המנכ"ל לגבי זכויות הילד?.....
89.....	2.1. האם קיימים סימנים בניסוח ההוראות המעידים על הגברת מודעות לזכויות הילדים מאז אשרור האמנה בישראל?.....
89.....	2.1.1. מתן זכות לתלמיד להשמיע את דבריו.....
89.....	2.1.2. ענישה גופנית.....
90.....	2.1.3. הרחקת תלמיד לצמיתות.....
90.....	2.1.4. כלים העומדים ברשות הצוות לטיפול משמעותי.....
90.....	2.1.5. אזכור סעיפי האמנה וחוק זכויות התלמיד בחוזרי מנכ"ל.....
91.....	2.1.6. סיכום.....
93.....	9. דיון ומסקנות
93.....	א. זכויות ילדים בחוזרי מנכ"ל.....
98.....	ב. ההתפתחות ההיסטורית של מדיניות המשרד בנוגע לזכויות הילדים.....
100.....	ג. האם חוזרי מנכ"ל רלוונטיים לקידום זכויות הילד בישראל?.....
102.....	10. סיכום
102.....	א. ממצאים מרכזיים.....
103.....	ב. המלצות.....
104.....	ג. כיווני מחקר עתידיים.....
106.....	11. רשימה ביבליוגרפית
122.....	12. תקציר באנגלית

רשימת תרשימים :

- תרשים 1. עץ תמות של ניתוח עקרונות האמנה והוראות מנכ"ל משרד החינוך. 33
- תרשים 2. עקרון ההתפתחות. 34

71	תרשים 3. מספר הוראות קבע המתאימות לכל עקרון של האמנה בדבר זכויות הילד.
73	תרשים 4. עץ תימות-חוק זכויות התלמיד.
87	תרשים 5. מספר הוראות מנכ"ל ששובצו לכל סעיף חוק זכויות התלמיד.
88	תרשים 6. שנת פרסום הוראות שנכללו בניתוח סעיפי חוק זכויות התלמיד.
92	תרשים 7. מספר ההוראות במחקר לפי שנות פרסום.

רשימת לוחות וטבלאות:

36	לוח 1- תימות שנוצרו בניתוח ההוראות ונמצאו מתאימות לסעיף 6 באמנה.
37	לוח 2- תימות שנוצרו בניתוח ההוראות ומתאימות לסעיף 19 באמנה.
41	לוח 3- דוגמאות מתוך ההוראות המתאימות לסעיף 24 באמנה.
44	לוח 4- אמצעים לפיתוח כישורי חיים.
46	לוח 5- חמישה נושאים מרכזיים להכנת הילד לחיי חברה.
62	לוח 6- נושאים בשמירה על בריאותו של הילד.
65	לוח 7- הנחיות שנועדו לשמור על בטיחות הילד.
75	לוח 8- שתי תימות הנוגעות לאיסור הפליה.
81	לוח 9- הזכות למימוש זכויות.
110	טבלה 10- רשימת כל חוזרי מנכ"ל שנכנסו למחקר.
114	טבלה 11. עקרון ההתפתחות.
116	טבלה 12. עקרון ההשתתפות.
116	טבלה 13. עקרון השוויון.
117	טבלה 14. עקרון טובת הילד.
120	טבלה 15. הוראות מנכ"ל והתאמתן לסעיפי חוק זכויות התלמיד.
121	טבלה 16. אזכור האמנה במפורש בהוראות הנחקרות.

כרך נספחים:

112	נספח א. רשימת חוזרי מנכ"ל שנכללו במחקר.
116	נספח ב. חלוקת חוזרי מנכ"ל על פי עקרונות האמנה.
122	נספח ג. הוראות מנכ"ל והתאמתן לסעיפי חוק זכויות התלמיד.
123	נספח ד. אזכור האמנה במפורש בהוראות הנחקרות.

1. מבוא

סביונה רוטלוי, שכינה כשופטת וכיו"ר הוועדה ליישום האמנה לזכויות הילד בחקיקה הישראלית ציינה כך: "עצם ההכרה החוקתית בזכויותיהם של הקטינים מגבירה את נראותם בספרה המשפטית והחברתית, מקשה על המדינה ועל החברה להתעלם מהם ומצורכיהם, ופורשת עליהם את מטריית הזכויות". "מטריית הזכויות" מבטיחה זכויות לילדים בתחומים רבים אשר הוכרזו במסגרת אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד (להלן: האמנה), ומאז שמדינת ישראל אשררה את האמנה בשנת 1991, היא קיבלה על עצמה אחריות לוודא כי ילדי ישראל ייהנו גם הם מזכויות אלו.

ההצהרות העוסקות בזכויות אדם אינן ברות יישום בשל העדר תוקף משפטי, ולכן גורמים רבים נדרשים לפעול על מנת לחוקק חוקים וליצור מנגנונים האחראים להגנת זכויות אלו. חוקים השייכים לתחום הבריאות, הרווחה והחינוך נדרשו להיחקק, להשתנות ולהתווסף למאגר הקיים.

על מנת ליצור שינוי משמעותי בחקיקה נדרשים זמן וסבלנות, היות שהמערכת המשפטית בנויה על תהליכים ארוכים ומסובכים. תהליך של חקיקה משנית, לעומת זאת, מהווה דרך מהירה יותר לעצב מדיניות, באמצעות פרסום הוראות פנימיות של חוזרי מנכ"ל.

מטרת המחקר הנוכחי הינה לערוך בדיקה יסודית של כל הקשור ליישום עקרונות האמנה בדבר זכויות הילד לצד חוק זכויות התלמיד בתוך חוזרי המנכ"ל של משרד החינוך, מתוך האמונה כי חוזר מנכ"ל מהווה אמצעי ליישום, או לפחות מצהיר על מדיניות רחבת היקף, המעצבת את מערכת החינוך בישראל.

למחקר נבחרו כל הוראות הקבע שפורסמו במדור "אורחות חיים במוסדות חינוך" משנת 1991 ועד מרץ 2018. המחקר בדק האם חוזרי מנכ"ל מהווים אמצעי ליישום עקרונות האמנה וכמו כן בח את השאלה האם קיימת מגמת שיפור במודעות לזכויות הילדים במדיניות משרד החינוך לאורך השנים.

תרומתו של המחקר היא מיפוי מדיניות משרד החינוך ב-27 השנים האחרונות בכל הקשור לזכויות הילדים בבתי הספר, וכמו כן ביכולתו להשפיע על עיצוב מדיניות משרד החינוך בשנים הבאות.

2. תיאור ראשוני של המקרה הנחקר- חוזרי מנכ"ל של

משרד החינוך

הואיל ומחקר זה הינו מחקר מדיניות מובהק המבקש לנתח כלי מרכזי ביצירת מדיניות של משרד החינוך בישראל, מצאתי לנכון להציג את חוזרי מנכ"ל של משרד החינוך כמקרה העומד בפני עצמו, ולתאר אותו על מנת להעמיק את ידיעותיו של הקורא בנוגע למעמדו של חוזר המנכ"ל, ואת חשיבותו בתוך מערכת החינוך בישראל.

קביעת מדיניות במערכת החינוך בישראל

קביעת מדיניות על ידי גורמים ממשלתיים הינה תהליך אידיאולוגי דרכו ניתן להבחין מהו סדר היום של הממשלה. המדיניות נקבעת על פי זיהוי צורך או אבחנת ההשפעה של החלטה ומהווה תהליך מעגלי (Gaziel, 1996). בישראל, מדיניות בתחום החינוך נקבעת על ידי מספר גורמים מרכזיים: הכנסת, המפלגות, משרד החינוך, מועצות מקומיות, ארגוני המורים וההורים (שם). כל אחד מהגורמים הללו מונע על ידי אינטרסים משלו, במיוחד הגורמים הפוליטיים, אשר מתחלפים כל מספר שנים ובכך משפיעים על ההרכב ועל סדר היום של משרד החינוך. רפורמות משמעותיות במערכת החינוך הן קשות ליישום, כיוון שנדרשות שנים רבות לביצוע שינוי, ושר החינוך האחראי לא תמיד נשאר בתפקידו למשך פרק הזמן הנדרש לכך. לדוגמא, רפורמת "הלמידה המשמעותית" של השר שי פירון ב-2013-2014, אשר שאפה לחולל שינוי ארוך טווח בכל חטיבות מערכת החינוך, ראתה לבסוף ביצוע חלקי של תכניתה. לפי הדוח השנתי של מבקר המדינה שפורסם במאי 2018, הרפורמה השאירה מאחוריה מערכת של מורים מבולבלים, כאשר השר סיים את תפקידו בתחילת 2015 ולאחר שאנשי המטה במשרד לא דאגו להמשכיות ביישומה של הרפורמה. יתר על כן, מדיניות בתחום החינוך נקבעת על ידי חקיקה ואמצעי יישום החקיקה, תקנות ונהלים של המשרד ואף של מוסדות החינוך.

החקיקה בנושא חינוך וזכויות הילד בישראל

החקיקה בתחום החינוך בישראל נחשבת למיושנת ונחקקה בעיקר בשנים הראשונות להקמת המדינה (רותם, 2000). רוב החקיקה בחינוך עוסקת בחוקי לימוד חובה ובמתן זכויות לאוכלוסיות מיוחדות. יצחקי (1983) הצביע אז על בעיה בחקיקה בנושא זכויות הילד בישראל, שכן החוקים הנוגעים בנושא היו מפוזרים בדברי חקיקה שונים ולגבי נושאים אחרים טרם גובשו חוקים. הוא אף הציע בזמנו לאחד את כל החוקים הנוגעים

לזכויות הילד בחוק יסוד מקיף, אך ללא הצלחה, ומאז המצב נשאר כפי שתיאר. חוק ראשון בנושא זכויות הילד, חוק זכויות התלמיד, נחקק רק בשנת 2000, ועליו ארחיב יותר בפרק הבא.

תהליך החקיקה הנו ארוך ובו שלבים מרובים, כאשר בכל אחד מהם עלולה הצעת החוק ליפול. כך, מדיניות החינוך מתמודדת עם מצב מורכב: מחד גיסא, העדר חקיקה מקיפה בתחום החינוך מאלץ את משרד החינוך להתמודד עם סוגיות עליהן טרם גובש מענה בחוק (גבתון, 2010). מאידך גיסא, חוק לא ניתן ליישום כפי שהוא ולכן נאלץ המשרד ליצור נהלים ליישומם ולמתן מענה לסוגיות הנמצאות בחקיקה. זאת ועוד, הדרך המשפטית אינה מוכיחה את עצמה כגמישה או מתקדמת, ומשרד החינוך נוהג בפרסום נהלים כדרך ליצירת מדיניות ומתן מענה לצורכי החברה המשתנים.

נהלי משרד החינוך

חוזר המנהל הכללי (להלן **חוזר** או **חוזרים**, **הוראה** או **הוראות**) הוא כלי ניהולי המשמש את המשרד הממשלתי ליצירת מדיניות על ידי פרסום הוראות והודעות מיועדות לעובדיו ולכל אלה הנזקקים לשירותיו. במשרד החינוך, הוראות אלה משמשות את המפקחים, המנהלים, הצוות החינוכי והטיפול, התלמידים וההורים. הוראות אלה לעיתים קרובות נחשבות כתחליף לחוקים (רותם, 2000) היות שמשקלן וחשיבותן רבים. החוזרים משמשים ערוץ קשר עיקרי בין המשרד לבין מוסדות החינוך, רשויות החינוך ועובדי החינוך, דרכם עוברות באופן רצוף וסדיר הוראות המשרד והודעותיו.

מטרתם העיקרית של הנהלים היא לשמש בסיס להפעלת שקולי דעת חינוכיים, להרחבת האוטונומיה של הצוות החינוכי ולהעברת מסרים חינוכיים באמצעותם (שם). לנהלים אלה תפקיד חשוב ביישור קו בכל הנוגע לבית הספר, והם מתפרשים לכל תחומיו, החל מהנחיות ביטחוניות ובריאותיות הקשורות למבנה הפיזי בו לומדים התלמידים ועד לתכנים הלימודיים.

חוזרי מנכ"ל מתחלקים לשני סוגים: "הוראות קבע" ו"הודעות ומידע". עיסוקם ב-10 נושאים ראשיים ובתוכם מדורי משנה המתחלקים לסעיפים. הנושאים הראשיים הם:

1. אוכלוסיות מיוחדות ;

2. אורחות חיים במוסדות החינוך ;

3. ארגון ומנהל ;

4. בחינות ;

5. בטיחות, בטחון ושעת חירום ;

6. דרכי הוראה ;

7. חינוך חברתי וחינוך בלתי פורמאלי ;

8. עובדי הוראה ועובדי חינוך ;

9. תכניות לימודים ;

10. תרבות.

חוזרי המנכ"ל נכתבים על ידי עובדים היושבים ביחידות פנימיות של משרד החינוך, ממונות על תחום מסוים. עובדים אלה קשורים למתרחש במוסדות החינוך וקשובים לצרכי השטח, ובעת זיהוי צורך מסוים נותנים מענה באמצעות כתיבה של חוזר, הוראה או מידע. לאחר חיבור החוזר, הוא מועבר לעריכה לשונית ולניסוח משפטי בגוף פרסום חוזרי מנכ"ל ומועברים לאישורו של מנכ"ל המשרד. היה והתקבל אישור, החוזר יפורסם באתר בתוך מאגר חוזרי מנכ"ל ויופץ למנהלי מוסדות החינוך ובקרב המורים. כל הוראות המשרד מחייבות את המנהלים ואת המורים על פי סעיף 3(א) ל"תקנות חינוך ממלכתי (סדרי פיקוח) התשל"ג-1973", ועליהם לנהוג לפיהן.

על אף חלוקתם המסודרת למדורים ולתתי נושא, לא קיים במשרד החינוך מאגר מרוכז של כל ההוראות שבתוקף בכל מדור. באתר משרד החינוך נמצאות כל ההוראות שפורסמו החל משנת 1998, ואלה שפורסמו לפני כן מרוכזות לפי שנת פרסום ולא לפי נושאים, בארונות המשרד בירושלים. בנוסף לאוגדן החוזרים לפי שנים, קיימות חוברות לחוזרים מיוחדים המודפסות בנפרד והן אינן כלולות בתוך האוגדן השנתי. לפיכך, ניתן לומר כי המצב הנוכחי של הוראות הקבע קרוב לתוהו ובוהו. לא קיימת דרך פשוטה לראות את כל ההוראות של מדור מסוים מרוכזות במקום אחד. אף ניתן לומר כי ישנה תופעה של העדר שקיפות של המשרד בנוגע לנהלים הקיימים.

נעשו מאמצים על ידי גורמים אחדים לרכז חלק מהחוזרים לפי נושאים הרלוונטיים להם. למשל "הקו הפתוח לפניית תלמידים" הוציא לאור ספר ובו ריכוז של חוזרים שעיסוקם נהלים בבית הספר בשנת 2000. עו"ד צבי פרייזלר ריכז את כל הוראות הקבע אשר בתוקף בספר בן שני כרכים, אך הוא נוהג בחלוקת נושאים אחרת, שלא בדיוק לפי המדורים של המשרד. שתי יוזמות אלה הן בעלות ערך, אך הן מאבדות רלוונטיות במהרה, כיוון שההוראות מתחלפות, מתבטלות או מתחדשות בתדירות גבוהה.

3. רקע תיאורטי

א. הרקע ההיסטורי לגיבוש האמנה הבינלאומית לזכויות הילד

לא ניתן להרחיב על האמנה בטרם אתייחס להתפתחות תפיסת הילדות בעולם המערבי במאות האחרונות ויש לכך שלוש סיבות: ראשית, ספרות רבה נכתבה ותיארה את ההתפתחות של תפיסה זו לאורך ההיסטוריה. שנית, אין לתפוס את האמנה כמסמך מובן מאליו, אלא כציון היסטורי בהתפתחות זו. ולבסוף, האמנה הינה פועל יוצא ותוצאה ישירה של תהליך חברתי ארוך טווח, והיא משלבת בתוכה תחומים רבים הנוגעים לזכויות ילדים.

ההכרה בילדות, כפי שאנו מכירים היום, נחשבת בעיני חוקרים רבים כהמצאה מודרנית יחסית. אריאס (1962) באירופה, פוסטמן (1982) בארצות הברית וזהר שביט (1996) בישראל כתבו כי בימי הביניים תפסו את הילדים כ"מבוגרים קטנים", הן בחיים היום יומיים והן באמנות. הוגים אלה מציינים שתי סיבות לכך: ראשית, שיעור התמותה של הילדים היה גבוה ולכן השתדלו המבוגרים לא לפתח ציפיות כלפיהם. שנית, בתקופה ההיא מושגים מתחום החינוך וההשכלה, כפי שמוכרים היום, לא היו חלק מהחברה, ולכן לא הייתה כמעט הפרדה בין תפקידי הילד והמבוגר. למרות זאת, הייתה בחברה הכרה בצורכיהם הייחודיים של הילדים במיוחד בשלבי ההתפתחות הראשונים וכן פותחו דרכי טיפול ייחודיים לילדים, והורים השקיעו בילדיהם השקעה חומרית ורגשית כאחת (שחר, 1990, עמ' 15).

ההפרדה בין ילד למבוגר התרחשה, לפי Postman (1982) עם מהפכת הדפוס. לפניו, שיעור קטן מאוד של החברה ידע לקרוא וכתוב, וילדים ומבוגרים ידעו ונחשפו לאותם סוגי התכנים. לאחר המצאת הדפוס, החלו המבוגרים להיחשף לתכנים אחרים, חדשים, שילדים לא יכלו לדעת אותם כי לא ידעו לקרוא. הדפוס הגדיר מחדש מיהו המבוגר ומה חייב להיות עולמו, ולעולמם החדש של המבוגרים לא היה מקום לילדים. החל מיום זה, דאגו המבוגרים לחינוך הילדים, להכנתם ולהשתלבותם לעולמו של המבוגר. עוד הוסיף כי ילדות תהיה שמה של תקופה בחיי האדם אשר שולט בשפה הדבורה אך אינו יודע לקרוא וכתוב, עד שיהיה כותב וקורא מיומן. בגילים, מדובר בתקופה שבין גיל 3 עד 17, תקופת חיים בה פוקד הילד הצעיר את מוסדות החינוך.

תולדות הופעת בתי הספר מקבילה לזו של התפתחות תפיסת הילדות. עם הגברת המודעות לרכישת ההשכלה, קמו אנשי חינוך ופיתחו תורות לימוד רבות, המבוססות על הליכות ונימוסים, יראת כבוד למבוגר, והאמינו כי יש "לתקן" את הילדים, ולכן על ההורים לשלוח אותם למוסד שידאג שכן ייעשה. בין הראשונים שכתבו ופיתחו

את תחום החינוך לילדים נמצא יוהאנס עמוס קומניוס, אשר ביקש כבר במאה ה-17, להקדיש תשומת לב מרבית לילדים ולהשקיע את כל אשר ביכולתו של המבוגר על מנת לחנך אותם להיות אנשים מנומסים, יעילים, מאמינים באלוהים ומכבדים, וכל זאת בזמן קצר ככל האפשר (Comenius, 1632). בעקבות גישתו ורעיונותיו המהפכניים לתקופתו, קיבל קומניוס, לאחר מותו, את התואר "אבי הפדגוגיה והדידקטיקה" וכן את תואר "אבי החינוך המודרני". מאות שנים לאחר מותו, תפיסתו של קומניוס נמצאה בהקדמה להצהרת ז'נבה בדבר זכויות ילדים משנת 1924: *"recognizing that mankind owes to the Child the best that it has to give"*.

הצהרת ז'נבה (1924) היא אמנם קצרה וכללית, אך ערכה ההיסטורי עצום שכן היא מהווה בסיס רעיוני לחיבור הצהרת זכויות הילד ב-1959. הראשונה, בעלת חמישה סעיפים בלבד, קוראת לכל מבוגר אשר ביכולתו לעזור, להגן, להאכיל, לרפא ולטפל בילד - שיעשה זאת. אין בהצהרה זו התייחסות לחינוך בפירוש, אם כי היא מציינת כי הילד יהיה מודע לכישורונותיו, וכי התנאים הנדרשים לפרנסתו ימומשו. לאחר מלחמת העולם השנייה ועם הקמת האו"ם, זכויות אדם הפכו לנושא חשוב וב-1948 פורסמה ההכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם. באתר של האו"ם נכתב על הכרזה לזכויות האדם:

"It represents the universal recognition that basic rights and fundamental freedoms are inherent to all human beings, inalienable and equally applicable to everyone, and that every one of us is born free and equal in dignity and rights. Whatever our nationality, place of residence, gender, national or ethnic origin, colour, religion, language, or any other status, the international community on December 10 1948 made a commitment to upholding dignity and justice for all of us."

11 שנים לאחר מכן, ב-1959, התגבשה ההצהרה לזכויות הילד (Declaration of the Rights of the Child or The Geneva Declaration of the Rights of the Child). זאת, בעלת 10 עקרונות (או סעיפים), מושתתת על הנכתב ב-1924, מרחיבה ומחדשת בין היתר בנוגע לעבודה ולהעסקת ילדים, לתפקיד המדינה במתן חינוך בסיסי וחנם, למתן סיוע רפואי לאם ולתינוק הפעוט, להגנת הילד מפני סביבה של שנאה ואפליה, ומדגישה את אחריות ההורים על ילדיהם ואת חשיבות הקרבה בין הילד לבין הוריו.

בציון 20 שנים להצהרה לזכויות הילד יזמה ממשלת פולין צעדים להפיכת ההצהרות למסמך בעל חשיבות ומשמעות משפטית, ולכן גובשה ועדה בינלאומית האחראית להוציאן מהתחום המוסרי ולהעבירן לתחום

המשפט הבינלאומי, ובכך לגרום למדינות העולם להסכים ולהשתמש בהצהרה כבסיס לחקיקה אשר תקדם את מעמד הילד בחברה ותבטיח את זכויותיו המוצהרות. האמנה בדבר זכויות הילד של 1989 (להלן "האמנה") הינה מסמך מקיף המצהיר על זכויות הילד בתחומים אזרחיים, פוליטיים, חברתיים וכלכליים (Freeman, 2017). האמנה אושרה על ידי כל המדינות החברות באו"ם מלבד ארצות הברית, וכך הפכה לאמנת זכויות בעלת ההסכמה הנרחבת ביותר בהיסטוריה האנושית (שם). היא אושרה על ידי מדינת ישראל בשנת 1991, ומאז נעשית עבודה לחקיקת חוקים אשר מטרתם לעגן את הזכויות המוצהרות בה לכדי מסמך חוקי עבור כל ילדי ישראל.

השפעותיה של סעיפי האמנה ברחבי העולם רבות וניכרות בעיקר בתחום החינוך והבריאות. למשל, בתחילת המאה ה-21 כ-88% מכלל הילדים בגילאי החינוך היסודי היו רשומים למוסד חינוכי (International Labor Organization, 2013). כמו כן, נרשם שיפור ניכר בשיעור תמותת ילדים, תברואה, הזנה, עבודה והעסקת ילדים וכד' (UNICEF, 2014). לעומת זאת, סעיף 12 של האמנה, המכיר בזכותו של הילד להשתתפות ולהבעת דעה, ניכר כסעיף המאתגר את יישומו, שכן הוא דורש שינוי בגישה של המבוגרים, הרואים את הילד כנאיבי, ומערער את המבנה החברתי או הארגוני של המשפחה, המוסד החינוכי, הרשויות ואף הממשלה (Jones, Welch, 2010, p.91).

חוקרים רבים מעידים ומתייחסים לאמנה כאבן דרך משמעותית לקידום זכויות הילד בעולם, אך ישנם המבקרים את הניסוח של חלק מסעיפיה, בטענה כי הם אינם מקיפים מספיק, או בטענה כי הניסוח משאיר פתח לפרשנויות שיובילו למתן חלקי של הזכות המגיעה לילד (Kilkelly, 2017, p.82). כמו כן, ניתוח לגבי הרלוונטיות של האמנה היום מעלה חשש כי המסמך תקוע בזמן, ואינו מתייחס לסוגיות עכשוויות כגון טכנולוגיה וילדים (שם, ע'83). לאחר 25 שנים לקיום האמנה, Kilkelly וגורמים נוספים מעידים על כך כי האתגר המרכזי הקשור לאמנה אינו הליקויים שבניסוח, אלא היישום הנרחב של כלל סעיפיה (p.85).

ב. עיגון זכויות הילד במשפט ובמדיניות בישראל

"מדינת ישראל צמחה מתוך חברה שההגנה על ילדיה, על רווחתם ועל חינוכם הייתה בין הערכים המרכזיים של מייסדיה. התפיסות הנוגעות בחינוך, במעמד הילד ובהגנה על שלומו הן נושאים מרכזיים לא רק בתחום המקצועי, אלא גם בשיח החברתי. עוד בעידן שלפני קום המדינה, כאשר ביקש דור המייסדים להקים כאן סדר חברתי חדש, הוקדשה מחשבה רבה לחינוך הילדים ולמסגרות חיי היומיום שלהם במוסדות החינוך, בתנועות הנוער ובקבוצות

חברתיות שונות. הפתרונות שהוצעו אז לא היו מושלמים, ואולי אף רחוקים מכך, אבל לא היה ספק בדבר מרכזיותו וחשיבותו של החינוך ובדבר הצורך להבטיח את "שלומם וטובתם של ילדינו". (עמוד 7, זכויות הילד והמשפט הישראלי, 2010)

כך כתבה השופטת דורית ביניש בדברי ההקדמה לספר "זכויות הילד והמשפט הישראלי" (2010). בין דבריה נמצא דבר מעניין בנוגע לעיצוב היישוב היהודי בארץ: מייסדיה של מדינת ישראל הגו וחשבו על האופן בו אמורה להיראות חברה על היבטיה הרבים. עקרונות וזכויות אדם בסיסיים הוצהרו במגילת העצמאות של ישראל בטרם פרסום הצהרת האו"ם בדבר זכויות האדם, ובה זכויות כגון הזכות לשוויון ואיסור אפליה על רקעי דת, גזע ומין, הגנה על חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות. מכאן שתפיסת זכויות האדם בישראל קדמה למגמה העולמית שביטוייה בהצהרת זכויות האדם של האו"ם מדצמבר 1948.

מאז קום המדינה ועד היום, נחקקו 47 חוקים בהם מופיעה המילה "ילדים" בכותרתם (כולל פרסום תיקון חוקים), כאשר 6 חוקים הנם בתוקף עד יום זה. חוקים אלה מתייחסים לתחומים שונים: אימוץ ילדים, דיני הראיות, הזכות לחינוך חינם לילדים חולים והסעה חינם לילדים עם מוגבלויות. כמובן שחוקים אלה אינם משקפים את כלל זכויות הילדים המוגנים על פי חוק, היות שילד, כאזרח במדינה, נהנה מזכויות שאינן ייחודיות לו, אלא תקפות וחלות על כל האזרחים, מגיל לידה ועד מוות. בקובץ החקיקה האחרון שפורסם על ידי המועצה הלאומית לשלום הילד בשנת 2009, ניתן למצוא בחקיקה הישראלית נושאים רבים הקשורים במישרין או בעקיפין לזכויות ילדים והם: כשרות משפטית, משפחה, חינוך, הגנה, פלילי, עבודה, בטחון סוציאלי, צרכנות, ספורט ותקשורת.

בבדיקה שערכה תמר מורג (2006) מאז קום המדינה ועד שנת 2005, נמצא במספר פסיקות השימוש במונח "זכויות הילד" ודומים לו. עובדה זו מצביעה על המודעות שהייתה בישראל בנוגע לזכויות הילדים, שנים רבות לפני אשרור האמנה בידי ישראל בשנת 1991. נוסף לכך, מצביעה מורג על שינוי תפיסתי בנוגע לזכויות הילדים במשפט. לאחר אשרור האמנה, ניכר במספר פסיקות שימוש בזכויות הילד כדוקטרינה יסודית במשפט. למרות השימוש במושג "זכויות הילד" בפסקי דין, יצחקי (1983) ציין לפני יותר משלושים שנים כי מספר החוקים בישראל המגנים על זכויות הילד וטובת הילד אינו מפותח די, והוראות החוק השונות שיש להן נגיעה ישירה או עקיפה לילד היו מפוזרות בדברי חקיקה שונים ולגבי נושאים אחרים טרם גובשו חוקים. כיום ניתן למצוא את החוקים הנוגעים לזכויות ילדים באוספים שונים המפורסמים על ידי המועצה הלאומית לשלום הילד ומרכז

הילד והמשפט, והצעות לאחד את חוקים אלה לחוק יסוד אחד ומקיף טרם צלחו. עם זאת משרדי הממשלה מעצבים ומפתחים מדיניות מעניינת ורחבת היקף בכל הקשור לאחריותם בהענקת זכויות לילדים.

עיצוב המדיניות של משרדי הממשלה נעשה לרוב באמצעות פרסום תקנות ונהלים בצורת חוזר של המנהל הכללי. משרדי ממשלה כגון משרד הפנים, משרד הבריאות, הרווחה והחינוך נוהגים בשימוש שיטה זו על מנת לעצב מדיניות פנימית. ההוראות המפורסמות בצורת חוזר מופצות לכלל מוסדות המשרד, ומצופה מעובדי המשרד לנקוט באמצעים לשמירה וכיבוד ההנחיות שהוכתבו להם ולנקוט באמצעים לאכיפתן.

משרדי ממשלה רבים פרסמו וממשיכים לפרסם הוראות ונהלים בנוגע לזכויות הילדים. משרד הבריאות, למשל, מרבה לפרסם הוראות הנוגעות לילדים בעלי מוגבלויות, משרד הפנים מפרסם נהלים הקשורים למימוש אזרחות במדינה, ומשרד החינוך מרבה לפרסם הוראות ונהלים הנוגעים לבטיחות, לבריאות ולרווחת הילדים במוסדות החינוך.

תהליך עיצוב מדיניות בדרך זו אינו כרוך בסיבוכים. במסגרת פרסום חוזרי מנכ"ל של משרד החינוך, ועדות המשרד מחברות את הנהלים ומעבירות לאישור המנכ"ל והיועץ המשפטי, ולאחר אישורם הם עוברים תיקוני ניסוח והגהה ומפורסמים במאגרי המשרד. שינויים ותיקונים רבים נעשים וניכר כי המאגר הולך ומשתנה בהתאם לצורכי המערכת והחברה.

בנוסף למנגנונים הרשמיים לעיצוב מדיניות, לא ניתן להתעלם מעיצוב מדיניות פנימית של מוסדות חינוך, באמצעות קביעת נהלים והחלת תקנון בית ספרי. אמנם תחום זה אינו נחקר מספיק, אך יש להכיר בהשפעתה של המדיניות הפנימית על קידום או הגבלה של זכויות ילדים ותלמידים. למדיניות הנקבעת על ידי בית הספר לטיפול בנושאים כמו משמעת, תלבושת, ניהול זמנים ועוד קיימת השפעה ישירה על חייהם של התלמידים, ההורים והצוות החינוכי (Duke; Canady, 1991). משרד החינוך בישראל אינו מכתוב תקנון לבתי הספר, אך ממליץ קווים כלליים לטיפול בנושאים הנוגעים לחיי היומיום בבתי הספר וכן מגביל את סמכותו של צוות בית הספר בנקיטת אמצעי ענישה ועוד. חוזר מנכ"ל של משרד החינוך מכתוב את שדה הפעולה של הצוות החינוכי, מנחה וקובע את דרכי הפעולה בתוך מוסדות החינוך הישראליים.

ג. הרקע לחוק זכויות התלמיד בישראל

חוק זכויות התלמיד נחקק בישראל בשנת 2000. "מטרתו לקבוע עקרונות לזכויות התלמיד ברוח כבוד האדם ועקרונות אמנת האומות המאוחדות בדבר זכויות הילד, תוך שמירה על כבוד התלמיד, עובד ההוראה וצוות המוסד החינוכי" (סעיף 1). חוק זה מתייחס לילד הלומד במסגרת ממשלתית, ואוסר, לפי המשתמע באמנה, על אפליית תלמיד מטעמים עדתיים, מטעמים של ארץ מוצא, מטעמים של רקע חברתי-כלכלי, מטעמים של נטייה מינית או זהות מגדרית, או מטעמים של השקפה פוליטית, בין של הילד ובין של הוריו (סעיף 5).

חוק זה שייך לשני תחומים נפרדים: האחד משפטי והשני חינוכי, ואף על פי שהשיח בין שני התחומים יכול ליצור מתח במערכת החינוך, השילוב ביניהם מבטיח כי חלק מעקרונות האמנה וזכויות ילדים במסגרת החינוכית ימומשו במדינת ישראל. תפקידו של החוק הוא ליישם חלק מעקרונות האמנה במשפט הישראלי, וזאת בשל אופן האימוץ של אמנות בינלאומיות על ידי מערכת המשפט הישראלית (Gibton, 2018, p.35).

הדרך ההיסטורית לקביעת חוק זה הינו המשך ישיר להתפתחות התפיסה אשר הוצגה לעיל. ישראל בראשית דרכה קבעה חוק לימוד חובה לכל ילד ונער, מגיל 5-17, ולאורך השנים תקנות וחוקים פועלים יחדיו במטרה להבטיח כי חווית הלימוד במוסד החינוכי תשתפר, וכי כל הנמצא במערכת החינוך ירגיש מוגן ומכובד.

השופטת סביונה רוטלוי עמדה בראש ועדה של משרד המשפטים אשר הוקמה בשנת 1997 והייתה פרי יוזמתם של משרד המשפטים ושל מרכז הילד והמשפט במועצה הלאומית לשלום הילד. הקמת הוועדה, על פי דבריה של רוטלוי, נועדה ליצור:

"הזדמנות היסטורית ליצירת שינוי במעמדו של הילד בדין ובחברה הישראלית. [...] אין די בחוקים המגנים על ילדים אם אין לצידם מערכת סדורה ועקבית של עקרונות להסדרת חקיקת הילדים מתוך נקודת המבט של היות הילדים, בכל גיל, בראש ובראשונה בני אדם הזכאים לזכויות משל עצמם. אם החברה בישראל תמשיך להכריז השכם והערב על חשיבות ילדיה, על היותם "אוצרה של המדינה" מבלי שתכיר בפועל, באמצעות חוקיה ומעשיה, בחשיבותם ובהיותם בני אדם ומבלי שתכבד אותם ככאלו, כי אז תאבד היא את אופייה הדמוקרטי ואת אמינותה בעיני אזרחיה [...] הילדים אינם רק "העתיד" של

המדינה, הם חיים כאן ועכשיו ואנו מחויבים להם עתה בשל מי שהם עתה ולא בשל התועלת שתצמח לחברה בגין מה שנעניק להם.¹

מאמר מקיף הבוחן חוק זה ופסקי דין אשר התבססו עליו פורסם על יד פרופ' דן גבתון בכתב העת "משפט ואדם" – משפט ועסקים יד', 11 שנים לאחר חקיקת החוק. בנוסף לניתוח פסקי הדין, מציין גבתון את החידושים המשמעותיים של הצעת החוק, אף על פי הפערים המאכזבים בין הצעת החוק לבין הנוסח הסופי של החוק הנחקק.

"החידוש הראשון הוא בעצם יצירתה של מסגרת נורמטיבית שלמה וחגיגית לזכויות של תלמידות ותלמידים במערכת החינוך, תוך ניסיון לטפל באוכלוסייה זו באופן כוללני ומקיף. בהעדר מגילות זכויות רבות אחרות בדין הישראלי, זהו חידוש משמעותי. החידוש השני הוא בקביעת זכויות שטרם הוכרו בחקיקה במשפט הישראלי. החידוש השלישי הוא בשדרוג ובחיזוק של הסדרים משפטיים מחקיקת-משנה או מהפסיקה למעלת חקיקה ראשית- דבר המגביר את הנראות שלהם, את הדיון הציבורי בהם ואת העוצמה הנורמטיבית הנובעת מבכירותה של החקיקה ומהקושי היחסי לשנותה."²

במהלך 18 שנים אחרונות, חוק זה היה מקור למחלוקת בין ממסדית, ודיון ציבורי עז נוצר סביבו. הביקורת כלפי חוק זה רבה. ד"ר עינת וילף, חברת כנסת לשעבר, ניסתה אף לבטל את החוק בטענה כי אינו מאזן את הזכויות אל מול חובותיו של התלמיד. בין היתר מייחסים לו פגיעה במעמד המורה, יצירת אי-שוויון על-ידי מתן כלים משפטיים בידי הורים מבוססים ומשכילים המאיימים בנקיטת הליכים כלפי מורים ומורות, מנהלים ומנהלות, פגיעה בזכות לחינוך על-ידי השארתם של תלמידים ותלמידות אלימים או מפריעים בבית-הספר, יצירת "משפטיזציה" של התהליך החינוכי, יצירת אווירה לעומתית בבית-הספר, ועוד (גבתון, 2011; קיזל וגל-אריאלי, 2012).

אף על פי הביקורת הרבה, חוק זה הינו חוק המגן על אוכלוסייה הזקוקה להגנה מפני פגיעה. חלק מסעיפיו נכתבו קודם לכן בהוראות חוזרי מנכ"ל של משרד החינוך, אך פרסומם במסגרת החוק מעיד על חשיבותו של הנוהל ואכיפתו במערכת החינוך. יתר על כן, אין במתן זכויות לקבוצה מסוימת שלילת זכויות של קבוצה אחרת. מתן

¹ מתוך האתר של משרד המשפטים.

² <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/Subjects/SubjectsAlpaimVesalos/HavadLezhuyotHayed.html>

² גבתון, ד. (2011) לאיזה תלמיד החוק דואג? חוק זכויות התלמיד: תרומתו ותפקידו בראי הפסיקה. משפט ואדם – משפט ועסקים יד', ע' 14.

זכויות לתלמידים במסגרת חוק זה הופך אותם מאובייקט הזקוק להגנה אל מושא (subject) בעל זכויות בשל היותם תלמידים (Hart, 2001).

7. זכויות הילד ומוסדות החינוך

Verhellen (1994) מציג תיאוריה המחלקת את זכויות הילדים בתחום החינוך ל-3 סוגי זכויות: הראשון, הזכות לחינוך המתייחסת לזכות הילד להשכלה. השני, הזכות בחינוך, המתייחסת לזכויות התלמידים כסובייקטים בבתי הספר, והאחרון הזכות באמצעות החינוך, המתייחסת להפיכתם של הילדים לאזרחים פעילים בחברה דמוקרטית ולמימוש זכויותיהם בעתיד (Verhellen, 1994, גבתון, 2011, נוי, 2016). באמנה הזכות לחינוך מוגנת בסעיף 28, ויישומה נרחב ומתייחס לחקיקת חוק חינוך חובה. לעומת זאת, הזכות בחינוך והזכות באמצעות החינוך המובאות בסעיף 29 באמנה דורשות התאמה בתכנים חינוכיים והפיכתם לתואמים לתפיסת זכויות הילד המובאת באמנה וקידום חינוך הדוגל בהכרת זכויות אדם אוניברסליות.

שהייתו של הילד במוסד חינוכי המחויבת על פי חוק דורשת מהממשלה לנהוג על פי הגישה *In loco parentis*, במקום ההורה, המתייחסת לסמכות אשר חלה על בתי הספר או על הרשויות כאשר הילד נמצא בתחום אחריותם (Dayton, 2012). לפי דוקטרינה זו, כאשר האחריות על הילד חלה על המוסד החינוכי, יכול המבוגר להנחות ולעזור לילד כאילו הוריו היו עושים זאת. כך, בזמן שהותם של הילדים במוסד החינוכי, המדינה נושאת אחריות עליו.

יתר על כן, כאשר נמצא הילד במוסד החינוכי, חייב המוסד לדאוג לשלל זכויות הילד מלבד הזכות לחינוך. נושאים כגון בטחון ובריאות הילדים נכנסו לסדר היום של משרד החינוך וכן נכתבו תקנות רבות ואף חוקקו חוקים המעגנים את חובתם של המדינה, הרשות המקומית והמוסד החינוכי לספק לילד את צרכיו הבסיסיים בזמן שהייתו במסגרת החינוכית. זאת ועוד, אחריות המסגרת החינוכית על הילד מעניקה ומגינה על הזכויות של הילדים, בכל התחומים האפשריים, כגון הזכות לחינוך, להתפתחות ולמימוש עצמי.

אולם קיים פער משמעותי בין אחריות המדינה והרשות המקומית על הילד לבין הענקת זכויות לילד במוסד החינוכי. Covell, Howe ו-McGillivray (2018) טוענים כי על אף היישום הנרחב של סעיף 28 של האמנה, יישומו של סעיף 29 רחוק מלהיות משמעותי. הם מוסיפים כי מרבית הילדים אינם מכירים את זכויותיהם, ובתי הספר מתעלמים מהצורך ביישום זכויות הילד בחינוך (Freeman, 2018, p.296). לקווים ביישום של זכויות

הילד בחינוך עלולות לנבוע מהיעדר מדיניות ברורה לקידום הנושא, היעדר אכיפה של הפעלת תכניות לימוד וסיבות אחרות. כמו כן, לתפיסת הצוות החינוכי לגבי ילדות וזכויות הילד משקל משמעותי בקידום הנושא במוסדות החינוכיים. הכרה בכך אף הובילה את הגורם האחראי לפיקוח ואכיפה על יישום האמנה מטעם האו"ם לחדד את החשיבות בשילוב חינוך להכרת זכויות הילד במסגרת התכנית הלימודית וכן בהכשרת אנשי מקצוע העובדים עם ילדים (שם, ע' 297). תפקידם של אנשי חינוך בקידום זכויות הילדים במוסדות חינוך הינו מרכזי, ולעיתים קרובות, תפיסתם את הילדים כ"לא בשלים" גורמת לפגיעה בזכותם להישמע ולקבל קול משמעותי ורלוונטי בתהליך ההתפתחות האישית שלהם, וגורמת להפיכת בתי הספר למקום בו זכויות הילד אינן מוגנות דיו (Gibton, 2018, p. 30).

במחקר שנערך באירלנד בשנת 2005 בקרב ילדים בתחום בתי הספר הצביע על כך שכ-90% מהילדים חשים כי הם אינם נשמעים כלל ואינם חלק בקבלת החלטות בבתי הספר (Jones, Welch, 2010, p. 92). יחד עם זאת, הם טוענים כי מעמדם נכות ביחס לסמכות ולסטטוס המורים, וכי ניתן לרוב קדימות לקולם של המורים במערכת. הזכות להשתתפות (סעיף 12 באמנה) נחשבת כחדשנית ביחס לשאר הזכויות המוצהרות באמנה, אך יישומה חלקי ודורש לא רק עיצוב מדיניות בנושא, אלא גם שינויים תפיסתיים וארגוניים, כנאמר לעיל.

על פי Howe and Covell (2018), בתי הספר המיישמים את כל זכויות הילד בחינוך הינם כאלה המצליחים בשלושה תחומים שונים: הם שואפים למתן חינוך איכותי על בסיס שוויון הזדמנויות, הם מעצבים מדיניות ועיסוק בהלימה עם עקרונות האמנה ומכשירים את מוריו בנושא זכויות אדם ומבטיחים כי יחנכו את הילדים להכרתן (Freeman, 2018, p. 297).

4. מטרות ושאלות המחקר

א. מטרות המחקר

למחקר הנוכחי שתי מטרות עיקריות: הראשונה לבדוק האם חוזרי המנכ"ל של משרד החינוך מהווים אמצעי ליישום עקרונות האמנה בדבר זכויות הילד וכן מעניקים לילדים הלומדים בבתי הספר סביבה מוגנת המאפשרת התפתחות של הילד. השנייה לברר מהי ההתפתחות ההיסטורית של זכויות הילד במדיניות משרד החינוך ולהצביע על המגמה של נושא זה בעיצוב מדיניותו של משרד החינוך. במסגרת המחקר יתבצע ניתוח של הוראות הקבע של חוזרי מנכ"ל מאז אשרורה של האמנה ע"י ישראל בשנת 1991 ועד מרץ 2018 וכן יוצר מיפוי וקטגוריזציה של המסמכים על פי הדוקטרינה המשפטית-חוקתית של זכויות הילד.

ב. שאלות המחקר

שאלות המחקר המוצגות נוסחו והשתנו לאורך המחקר וחודדו ככל שהמחקר התפתח. אף לאחר ביצוע ניתוח הנתונים חידדתי את השאלות לקראת כתיבת פרק הדיון, היות שעלו בי הסתייגויות בנוגע לסוגי השאלות שבחרתי בשלב הראשוני של המחקר. תחילה, אופי השאלות הראשונות גרמו לי לנתח את הנתונים בצורה יבשה, ולטעמי לא הובילו אותי להשגת מטרות המחקר. לאחר התבוננות נוספה שאלה שלישית למחקר, לצורך העמקה במשמעות מושא המחקר. להלן שאלות המחקר:

1. מהי המדיניות המוצהרת של משרד החינוך באמצעות חוזרי מנכ"ל לגבי זכויות הילדים הלומדים במוסדות חינוך הכפופים לו?
 - 1.1. אילו עקרונות של האמנה בדבר זכויות הילד באים לידי ביטוי בהוראות הקבע של חוזרי המנכ"ל הנחקרים?
 - 1.1. אילו סעיפים של חוק זכויות התלמיד באים לידי ביטוי בהוראות הקבע של חוזרי המנכ"ל הנחקרים?
2. מהי ההתפתחות ההיסטורית של מדיניות חוזרי מנכ"ל בנוגע לזכויות הילד?
 - 2.1. האם קיימים סימנים בניסוח ההוראות המעידים על הגברת מודעות לזכויות הילדים מאז אשרור האמנה בישראל?
3. האם חוזרי מנכ"ל של משרד החינוך מהווים אמצעי רלוונטי להגנת הילד במוסדות החינוך?

5. מתודולוגיה

פרדיגמה מחקרית: קונסטרוקטיביסטית; **שיטת מחקר:** איכותנית; **הסוגה:** תיאוריה מעוגנת בשדה; **אוכלוסיית המחקר:** חוזרי מנכ"ל, מדור אורחות חיים במוסדות חינוך, בשנים 1991–2018 (להלן: חוזרי מנכ"ל, הוראות, הנחיות); **כלי המחקר:** ניתוח תוכן של מסמכים.

א. שיטת המחקר

בחרתי בשיטת מחקר איכותנית, המבוססת על השוואה בין שני מסמכים עיקריים מתחום המשפט וניתוח מסמכי מדיניות של משרד החינוך. מטרת המחקר הינה למצוא בקרב חוזרי מנכ"ל של משרד החינוך שפת זכויות, ובכך להסיק מסקנות בנוגע ליישום או אי יישום עקרונות האמנה בדבר זכויות הילד וחוק זכויות התלמיד במדיניות המשרד.

המחקר מעוגן בפרדיגמה הקונסטרוקטיביסטית, ובו שיח אינטרטקסטואלי בין המקורות שנבחרו. פרדיגמה זו מאפשרת להסתכל בכל אחד מהטקסטים כתוצאה מהבנתם של בני אדם את מציאותם ולמצוא ממצאים באמצעות האינטראקציה ביני כחוקרת לבין הטקסטים (Denzin and Lincoln, 2011). לפי צבר-בן יהושע (2001), אין מטרתה של המחקר האיכותני לגלות את המציאות, כי אם לחקור פרשנויות שונות על אותה מציאות. פרדיגמה זו נבחרה על ידי עקב טבע החומרים אשר נבחרו לניתוח. כאשר נבחרו טקסטים מתחום המשפט, הנחשבים בעיניי כחד-משמעיים בשפתם ובתוכנם, רציתי לקיים ביניהם אינטראקציה שתאפשר יותר מניתוח תוכן השואף למצוא ביטויים משותפים, תמות וחזרות בין הטקסטים, ותיצור הסתכלות חדשה בחוזרי מנכ"ל. בצורה זו, אוכל להתבונן בכל חוזר מנכ"ל כתופעה נפרדת, בצורתו הקיימת ובלשונו (Smith, Flowers and Larkin, 2009, p.12). בחירה בפרדיגמה זו הציבה בפניי אתגר מתמיד לשמור על פתיחות במהלך ניתוח הנתונים, מהשלב הראשוני ביותר של המחקר ועד שלביה האחרונים.

לסוגת המחקר נבחרה התיאוריה המעוגנת בשדה, המעודדת יצירת קטגוריזציה מתוך המקורות ומבקשת מהחוקר ליצור שיח בין המקורות (Charmaz, 2007, p.38). גישה זו, מבין הנפוצות בתחום המחקר האיכותני, שירתה אותי בניסיוני להפוך את ניתוח הנתונים לכתיבת סיפור חדש של זכויות ילדים בחוזרי מנכ"ל של משרד החינוך.

ב. כלי המחקר

המחקר התבסס על ניתוח תוכן של מסמכים. אמנם ניכר כי כלי מחקר זה אינו נפוץ בביצוע מחקר בפרדיגמה שנבחרה על ידי, וכי אולי שימוש ברעיונות עומק היו תורמים למחקר מסוג זה (Smith, Flowers and Larkin, 2009, p.56), במחקר הנוכחי עיקר ניתוח התוכן נע בדיאלוג ובפרשנות שלי את המציאות של המסמכים. טקסטים אלה נכתבו על ידי אנשים רבים, בתקופות שונות, ובתהליך החקר התבוננתי בטקסט וחיפשתי את מקום זכויות הילד בתוכו, בתהליך התגבשותו של המסמך. דהיינו, המפגש ביני לבין הטקסט הנחקר היווה מפגש ביני לבין העולם המושגי של המסמך, ויצר שיח ייחודי בו הפרשנות שלי כחוקרת היוותה הקול המשמעותי במחקר זה.

ג. אוכלוסיית המחקר

חוזרי מנכ"ל של משרד החינוך מחולקים לעשרה מדורים שונים העוסקים בכל תחומי האחריות של המשרד וכן לכלל האוכלוסיות המעורבות בתהליך החינוכי, תלמידים וצוות המורים כאחד. מספר החוזרים הקיימים רב, והפרסומים יכולים לכלול הודעות ומידע בלבד או להוות הוראות קבע. ההבדל בין שני סוגי החוזרים וראות מהותי: ההודעות מתייחסות לסוגיות חולפות, כמו ימי עיון, ימי שיא בנושא מסוים, פרסומים ועוד, ואין בהן תוקף מחייב ביצוע ויישום על ידי בתי הספר. לעומת זאת, להוראות קבע תוקף מחייב ויישום וביצוע על ידי צוותי בתי הספר, לכן למחקר הנוכחי נבחרו אך ורק הוראות קבע לניתוח.

למחקר זה נבחר מקבץ הוראות קבע של חוזרי המנכ"ל של משרד החינוך שפורסמו תחת המדור "אורחות חיים במוסדות חינוך", משנת 1991 ועד מרץ 2018. בחירת חוזרי מנכ"ל של משרד החינוך בטווח תאריכים אלה נועדה להקיף את כל אשר פורסם כהוראת קבע מאז שישראל אשררה את האמנה ועד היום. הפער של 27 שנים מאז אשרור האמנה נועד לתת מענה להתפתחות ההיסטורית של עיצוב מדיניות משרד החינוך. המדור מחולק לשמונה תת נושאים: אלימות, בריאות, הורים ותלמידים, משמעת, עישון, סמים ואלכוהול, קו פתוח לפניות ותלונות הציבור ומוקד המשרד, זכויות תלמידים, מצבי לחץ נפשי ומשבר. בחרתי במדור זה כמושא למחקר מתוך חשיבה כי זכויות הילד מתקיימות במוסד חינוכי, ואורחות החיים בו מושפעים מהיחסים בין האוכלוסייה ה"מעניקה" זכויות (מבוגרים) לבין ה"נהנים" מהזכויות (תלמידים).

המחקר אינו כלל הוראות הקשורות לאוכלוסיות מיוחדות, תלמידים בעלי צרכים מיוחדים ומחוננים, למרות העובדה שרבות ההוראות הנוגעות לאוכלוסיות אלה והן רלוונטיות לשיח על זכויות. ההחלטה לא לכלול הוראות אלה נבעה מתוך רצון להתמקד בהוראות המתפרסות על כלל התלמידים הלומדים במערכת החינוך, ולא מתמקדות בזכויותיה של אוכלוסיה מסוימת.

בנוסף לכך, לא ניתן התייחסות לתוקף ההוראות הנחקרות: חלקן בוטלו, הוחלפו והתעדכנו. החלטתי להתעלם מהסטטוס הנוכחי של ההוראות משתי סיבות: הראשונה היא הסתכלות על כל פרסום כמשמעותי בעיצוב המדיניות של המשרד. גם אם הפרסום בוטל, פעם הוא היה בתוקף והשפיע על אורח החיים במוסד החינוכי, ובכל מקרה משקף מדיניות נכונה לזמנה. הסיבה השנייה נוגעת בקושי טכני של מושא המחקר. קיים קושי רב לדעת את סטטוס כלל ההוראות שנכללו במחקר.

ד. ניתוח הנתונים

הסדר ההגיוני של שלבי ניתוח הנתונים מהווה את הליבה של המחקר והופך אותה לתיאוריה מעוגנת בשדה. המחקר נבנה בשיטתיות קפדנית, תוך ארגון המידע והסבר התומך בכל שלביו. בתיאוריה מעוגנת בשדה, ממצאי ניתוח נתונים אינם סטטיסטיים בלבד ואין לקבוע אותם מראש. באמצעות ניתוח נתונים בשיטה זו ניתן לגלות, לחקור ולהבין את המציאות מנקודת מבטם של אוכלוסיית המחקר. מרגע התגבשותו של המבנה המחקרי, ועל מנת לשמור על עקרוניותה של הגישה הקונסטרוקטיביסטית, יש להבין כי המציאות אשר התגלתה אינה חד-משמעית ויחידה (Charmaz, 2006) וכן אין לשער השערות ולקבוע תמות בטרם נותחו הנתונים, אלא להסיק את הקטגוריות האנליטיות ישירות מהנתונים (Charmaz, 1995 p.32). קו זה הנחה אותי לאורך חיפוש אחר זכויות הילדים בחוזרי מנכ"ל של משרד החינוך.

מעמדו ותוקפו המדעי של המחקר האיכותני הינם נושאים חשובים לדיון במסגרת ביצוע של התיאוריה המעוגנת בשדה, בייחוד כאשר ניתן לשייך מספר שיטות ניתוח נתונים לתחום המחקר הכמותי. הניתוח המבוסס על שכיחות של מילה או ביטוי (repetitions³) כאמצעי לקביעת תמה או הוכחה במסגרת המחקר נחשב בעיני כשיטה כמותנית לניתוח הנתונים, אך שלב זה נחוץ בעיניי בתחילת ניתוח הנתונים. חיפוש אחר תמות ונושאים חוזרים

³ Bernard, RH Ryan GW (2010). Analyzing Qualitative Data: Systematic Approaches. RAND Corporation : Sage. P. 56.

היווה את עיקר עבודתי בשלב הקידוד הפתוח (גבתון, 2001) ויצר מספר רב של קטגוריות, אשר הלכו והצמצמו בשלבים המאוחרים של ניתוח הנתונים.

היה לי חשוב לראות בשכיחות היבט אחד מתוך מכלול הניתוח, ולתת לה משקל יחסי כאשר הסקתי מסקנות. במחקר זה, נתונים שלא היו שכיחים קיבלו משקל ראוי ומייצג, ולא נזנחו. בשלבים מאוחרים של הניתוח נקנו לשלב זה פרשנויות מורכבות אשר צבעו את העבודה במאפיינים סובייקטיביים האופייניים לגישה הקונסטרוקטיביסטית והפרשנית, בניגוד לגישה הכמותית-פוזיטיביסטית. עם זאת, כמקובל במחקר האיכותני, ניתוח הנתונים נעשה על פי גישת הניתוח הנושאי (thematic analysis) וכתהליך מעגלי (גבתון, 2001; שקדי, 2003; Smith, 2007) המובנה בשלבי הקידוד הבאים:

1. בשלב הראשון ביצעתי קריאה אנליטית של המסמכים שנאספו. שלב זה הקדים את שלבי הקידוד האחרים על מנת שאוכל להרגיש את שלמותם של הנתונים שאספתי (שקדי, 2003, עמ' 96). מטרת קריאה זו הייתה להכין את הקרקע לניתוח 'הרשמי' (שם) ולאפשר לי כחוקרת לשאול שאלות על הנתונים העשויות להוביל אותי לכיוונים שונים בניתוח הנתונים, ושיכלו לפתוח בפניי אפשרויות פרשניות לא צפויות.
2. בשלב השני איתרתי קטגוריות ראשונות. מטרתי בשלב זה הייתה לפרק את הקטגוריות שכבר הוגדרו על ידי משרד החינוך, ולבצע מיון של חוזרי המנכ"ל על ידי הבחנה והפרדה בתוך רצף הנתונים כדי להגיע למציאת משמעותם (שקדי 2003, עמ' 97). בשלב זה הגדרתי תמות הנובעות מתוך הפרשנות שלי של קטעי המסמכים.
3. בשלב השלישי פירשתי את חוזרי מנכ"ל והעמדתי אותם ב"דיאלוג" אל מול האמנה בדבר זכויות הילד וחוק זכויות התלמיד. שלב זה היה "רב-קולי", ובו הפרשנות שלי של חוזרי המנכ"ל נפגשה עם שפת הזכויות של החוק ושל האמנה. השתמשתי בחלוקה המקובלת של עקרונות האמנה כקטגוריות על והצלבתי אותן עם הקטגוריות שנמצאו על ידי בחוזרי מנכ"ל בשלבים הראשונים של הניתוח. כך, נוצרו שתי מערכות של קטגוריות ותימות: מערכת ראשונה נועדה לתת מענה לשאלה: אילו עקרונות האמנה באים לידי ביטוי בחוזרי מנכ"ל הנחקרים? מערכת שנייה נועדה לענות לשאלה: אילו סעיפים של חוק זכויות התלמיד באים לידי ביטוי בחוזרים הנחקרים?

ה. אופן הצגת בממצאים והדרכים בהן נותחו ונידונו

בשלב הראשון של המחקר ביקשתי להתרחק מהחלוקה המקובלת של האמנה בדבר זכויות הילד. התקשיתי מאוד לעיין בה מבלי להיות מושפעת מהספרות בנושא, ומההצעות לפירוק וקטגוריזציה של הסעיפים הקיימים. התכוונתי לגשת לטקסט "נקייה" מדעות קדומות, אך שוב ושוב מצאתי את עצמי מקובעת ונצמדת לעקרונות המוכרים והנהוגים: עקרון ההשתתפות, השוויון, טובת הילד וההתפתחות. על אף ההמלצה להגביל את מספר הסעיפים של האמנה שייכללו בניתוח, ככל שהתקדמתי בקריאת חוזרי מנכ"ל הרגשתי צורך להוסיף סעיפים נוספים מתוך האמנה, דבר שבעיניי העשיר את המחקר והפך אותו למקיף. לבסוף, הוחלט להשתמש בחלוקת האמנה לעקרונות (ארבע קטגוריות על), חלוקת חוק זכויות הילד לתמות על פי נושא כל סעיף (תשע קטגוריות). במהלך ניתוח הנתונים נוצרו תמות לכל קטגוריה, בהתאם לחוזר מנכ"ל הנחקר. לדוגמא, עקרון ההשתתפות (קטגורית על) נחלק ל-3 קטגוריות- משנה על פי סעיפי האמנה. מתוך סעיף 12 (1.1.2.1. במסמך זה) נבעו 4 תמות (שמיעת גרסת התלמיד בבירור, שיתוף תלמידים בדברים הנוגעים להם, שיתוף תלמידים בעיצוב מדיניות ושיתוף תלמידים בחיי בית הספר). את עץ התמות של מחקר זה ניתן לראות בנספח א. קביעת התמות התבצעה באמצעות קריאה פרשנית של תוכן ההוראה. שאלתי על כל פיסת מידע: איזה נושא עולה מהכתוב? מה עומד מאחורי ההוראה הכתובה? איזו זכות הכתוב מייצג? המענה לשאלות אלו הובילו אותי באופן אינטואיטיבי לשיבוץ המידע בקטגוריה נבחרת. כך נוצרו שני מסמכים ראשוניים של ניתוח הנתונים: אחד המתייחס לחוזרים בהם זכויות ילדים שבאמנה, והשני מתייחס לזכויות על פי חוק זכויות התלמיד תשס"א 2001. הוקלדו בשני המסמכים ציטוטים רבים מתוך הוראות המנכ"ל, בהתאם לתהליך שצוין לעיל.

לאחר שיבוץ כל הנתונים תחת קטגוריות, התחלתי בתהליך של איחוד והפרדה, צמצום ומחיקה של הוראות שחזרו על עצמן. כחלק מהתהליך, נוצרו תמות חדשות ומשניות לקטגוריות העל ולסעיפים שנקבעו מראש. בשלב זה, משקל הפרשנות האישית שלי גבוה ומורגש יותר, היות שזיהוי נושאים משותפים לחוזרים תוך ביצוע השוואה בין המידע הראשוני נערך, שוב, באופן אינטואיטיבי.

לאחר יצירת כותרות משניות לקטגוריות העל ומילואן בתוכן הנתונים, ראיתי בשני המסמכים טיוטה לפרק ניתוח הממצאים של המחקר. שאלות המחקר סייעו לי לחבר ולהציג את הנתונים באופן ברור ומהימן. לאחר חיבור המסמכים, קבצים אלה הושללו לעבודת המחקר, ושימשו בסיס לפרק הדיון והמסקנות. לבסוף, החלטתי להוסיף למחקר מימד כמותי, וליצור תרשימים שיציגו בפני הקורא את הממצאים. הניתוח הכמותי במחקר

איכותני מתייחס להערכה של שני מימדים : שכיחות התופעה ועוצמתה (צבר-בן יהושע, 1990). הניתוח הכמותי תרם לי לענות לשאלת המחקר השלישית ולחזק את ההשערות של המחקר.

1. תוקף ומהימנות

עקב האופי הפרשני-קונסטרוקטיביסטי של המחקר, ניתן לומר כי תהליך בדיקת התוקף המחקרי שלו מהווה חלק עיקרוני ומרכזי מהעבודה. בביצוע מחקר מסוג זה, רגישות לשפה, לניסוח וללשון רבה וכן לתפקיד של הפרשנות האישית בבניית התיאוריה. לכן, פרשנויות צריכות להיות מוצגות כקריאה אפשרית והכללות צריכות להיות זהירות מאוד (Smith, Flowers, Larkin, 2009, p.181). בתום ביצוע המחקר, נערכה בדיקת תוקף ומהימנות על פי העקרונות שהציעה לואי ארדלי (Ardley, 2000) והם מוזכרים גם בספרם של Smith, Flowers and Larkin (2009) :

1. Sensitivity to context : עקרון זה מופיע בשלבים הראשונים של המחקר ומלווה אותו לאורך שלביו. הוא יכול לבוא לידי ביטוי במספר דרכים, אולם הדרך הרלוונטית למחקר שלי היא לאסוף מספיק היגדים רלוונטיים לבסס עליהם את התיאוריה שלי של שפת הזכויות בחוזרי מנכ"ל.
2. Commitment and rigor : עקרון זה הינו הכרחי בביצוע מחקר בעל תוקף כיוון שהוא מתרים את החוקר לנתח וליצור תיאוריה רלוונטית, שתספר סיפור ייחודי על כל פריט של תוכן ובנוסף לכך תספר סיפור ייחודי וחשוב על המשותף בין כל מרכיבי המחקר. כמו כן, מתייחס עקרון זה למחויבות החוקר לכתוב מחקר רלוונטי שיתרום את חלקו לקהילה המדעית.
3. Transparency and coherence : עקרון זה מתייחס לבהירות הניסוח של שלבי המחקר וניתוח הנתונים ולדבקות של החוקר בשיטה שנבחרה על ידו לביצוע המחקר. כמו כן, על החוקר להציג בנייה של תהליך הגיוני של מחקר ושל ניסוח מדעי : האם נמצאו מספיק נימוקים למסקנות? האם הוצגו הוכחות מספקות, ממקורות וממסמכים שונים?
4. Impact and importance : עקרון זה משלב את שאר העקרונות בתוכו. הוא מחייב את עבודת המחקר של החוקר להיות מעניינת, חשובה ושימושית, במילים אחרות, לשמש את תפקידה כמסמך מדעי ואינטלקטואלי, ולתרום את תרומתה לידע האנושי.

ז. אתיקה מקצועית

חובתו של החוקר להיות מודע לעובדה כי עצם העיסוק בנושא מסוים יכול להוות מפגע לאוכלוסייה מסוימת (Smith, Flowers and Larkin, 2009, p.53). רוב הספרות שנכתבה בנושא אתיקה במחקר איכותני מתייחסת לאופי האנושי של המחקר האיכותני, לאתיקה נדרשת בביצוע ראיונות. במקרים אלה יש לשמור על פרטיותו של הנחקר. אולם, אף על פי שהמחקר שלי אינו משתמש בראיונות ככלי לאיסוף נתונים, אין להתעלם לחלוטין מההיבט האנושי של העומדים מאחורי חוזרי המנכ"ל וכן של הקהל אליו מופנים המסמכים.

העיסוק בנושא הזכויות מחייב דיון על הכוחות החברתיים של קבוצות בחברה. קבוצה "מקבלת" זכויות מקבוצה אחרת, ה"מעניקה" אותן. במסגרת עבודה זו, העיסוק בזכויות ילדים מתייחס אליהם כאוכלוסייה חלשה הדורשת טיפול ויחס מיוחד, אך אינו שולל את זכויות המבוגרים ועל אחת כמה וכמה אינו בא לבטל או לדרוש ויתור מהמבוגרים בחברה. יש הטוענים כי זכויות התלמידים והילדים פוגעים בסמכות ובמעמד של המורה (ראה 'הרקע לחוק זכויות התלמיד בישראל' במסמך זה), אך אין במחקר זה מטרה להחליש אוכלוסייה זו, אלא לשקף מדיניות של משרד החינוך ביחס לזכויות הילדים בבתי הספר בלבד.

בהיבט המחקרי, אני כחוקרת רואה כתיבת מחקר זה כתהליך משחרר ולא מקפח⁴, וזאת משום שאני מפרידה בין זכויות האוכלוסיות השונות ואינני רואה במתן זכויות קיפוח או ניצול של אוכלוסייה אחרת. כמו כן, בהתייחס לסוגיית האתיקה בניתוח מסמכים בעלי ערך משפטי ומדיני, וכן לאופי שאלות המחקר, הערכתי היא כי מחקר זה שואף להגביר את תחושת הצדק בקרב הילדים הלומדים במערכת החינוך והוריהם, בכך שיוכל לשמש מעצבי מדיניות לחולל שינוי מערכתי ותפיסתי ביחס לזכויות הילדים.

ח. הסתייגויות מתודולוגיות

ניתן להצביע על מספר קשיים מתודולוגיים שעלו במהלך המחקר ואשר יש להיות ערים להשפעותיהם על תוצאותיו:

⁴ לינקולן (Lincoln, 2011) טוענת כי נדרש גיבוש של קוד אתי על מנת להיות ביקורתית. כמו כן, בתהליך גיבוש המחקר החוקר עובר עם עצמו תהליך פנימי של גיבוש עקרונות המכתיבים על המחקר להיות תוצר של קיפוח או להוות תוצר משחרר (עמ' 81).

- א. ריבוי הוראות מנכ"ל בתחומים שונים: במסגרת הסקת מסקנות, הצעתי לארגן אחרת את הוראות המנכ"ל ולהרחיב בנושא זכויות הילד במערכת החינוך. אך ידוע כי קיימות הוראות רבות שכלל לא נחקרו, וכי אני בטוחה שבהן עיסוק רב בנושא זכויות הילד, כמו מדור אוכלוסיות מיוחדות. לכן, חלק מהמסקנות שלי בנוגע לתחום השוויון עלולות לא לשקף את תפיסת המערכת את התחום.
- ב. חוסר התאמה בין נושאים לבין המדור הנבחר: חלקם מהסעיפים של חוק זכויות התלמיד עוסקים בתחומים שאינם נמצאים במדור הנחקר- "אורחות חיים במוסדות חינוך". למשל סעיף 9 העוסק בנושא בחינות בגרות קשור למדור "בחינות", ובו הרחבה אשר הייתה תורמת להעמקת ניתוח הנתונים של שאלת המחקר השנייה.
- ג. מתן משקל לסוג הוראה: במהלך תהליך בחירת חוזרי המנכ"ל למחקר, התלבטתי מה מציג בצורה הטובה ביותר את מדיניות המשרד. במסגרת הוראות המנכ"ל, בנוסף לסוגי ההוראות- הוראות קבע והודעות ומידע, ישנן הקדמות לפרסומים, נספחים ותוכן רב. לדעתי כל מה שפורסם על ידי המשרד מעצב את המדיניות שלו, אך החלטתי להתמקד בהוראות קבע כיוון שלהן השפעה גדולה יותר במערכת החינוך ואינן חולפות, אלא תקפות שנים רבות עד שמתעדכנות. לכן, ניתוח הממצאים משקף היבט מסוים במדיניות המשרד, כיוון שלא נכללו נתונים מתחומים וסוגים שונים.

6. ניתוח הממצאים

א. כללי

בחלק זה יוצג ניתוח ממצאים שנאספו במהלך המחקר, בהתאם לשאלות המחקר כפי שעוצבו עם התקדמותו של המחקר.

בחלק הראשון אתייחס למדיניות המוצהרת של משרד החינוך לגבי זכויות הילדים לאור עקרונות האמנה בדבר זכויות הילד ולאור סעיפי חוק זכויות התלמיד, הבאה לידי ביטוי בחוזרי המנכ"ל הנחקרים. בדיון אתייחס לממצאים לאור הספרות הנחקרת וכן לשאלת המחקר השלישית: האם חוזרי המנכ"ל הנחקרים מהווים אמצעי רלוונטי להגנת הילד במוסדות החינוך?

בחלק השני והאחרון אבחן מהי ההתפתחות ההיסטורית של מדיניות המשרד בנוגע לזכויות הילד? האם קיימים סימנים בניסוח חוזרים המעידים על הגברת מודעות לזכויות הילדים מאז אשרור האמנה בישראל?

לאורך הצגת ניתוח הממצאים אביא דוגמאות וציטוטים מתוך המסמכים שנותרו וכן אציג את הפרשנות האישית שלי מהכתוב. כמו כן, נוסף היבט של ניתוח כמותי לסיכום ניתוח הממצאים בנוגע לשתי שאלות המחקר הראשונות, על מנת לתרום לדיון ולהוסיף מימד אחר בהסתכלותם של הנתונים.

1. מהי המדיניות המוצהרת של משרד החינוך באמצעות חוזרי מנכ"ל לגבי זכויות הילדים הלומדים במוסדות

חינוך הכפופים לו?

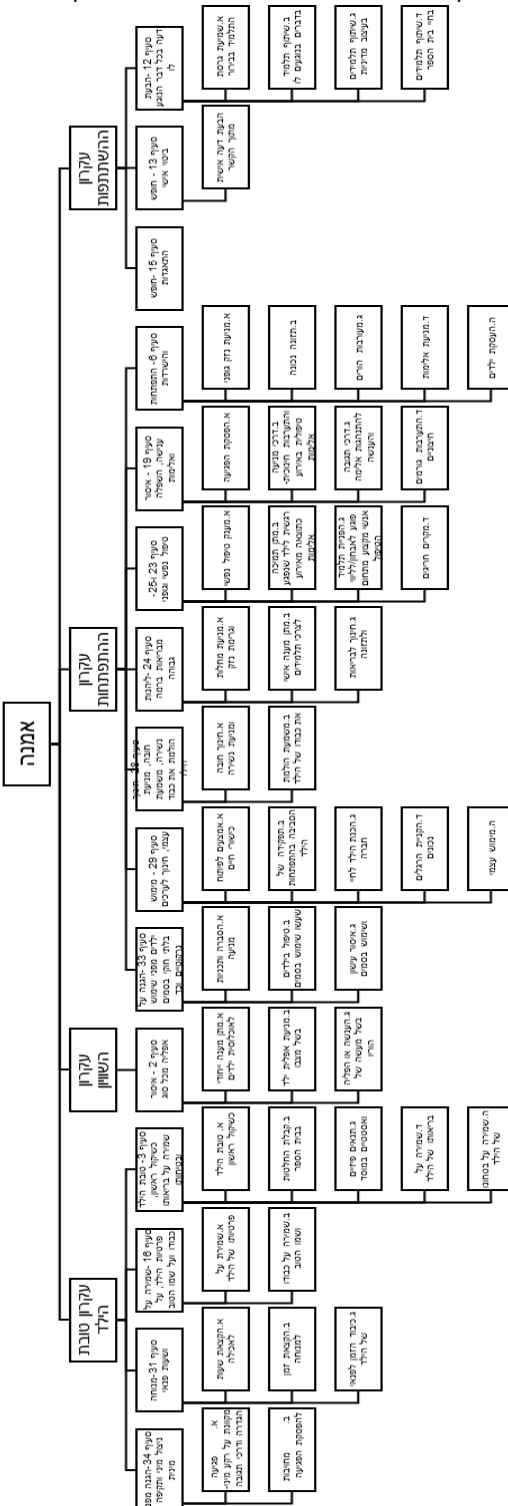
בחינת מדיניות משרד החינוך נעשתה על ידי ניתוח פרסום הוראות הקבע של המשרד. הוראות הקבע נותרו לאור שתי שאלות משניות: הראשונה בוחנת את זכויות הילד בחוזרי המנכ"ל לאור עקרונות האמנה, והשנייה בוחנת אותם לאור סעיפי חוק זכויות התלמיד.

1.1 אילו עקרונות של האמנה בדבר זכויות הילד באים לידי ביטוי בהוראות הקבע של חוזרי

המנכ"ל הנחקרים?

ארבעה עקרונות של האמנה באים לידי ביטוי בהוראות הקבע של חוזרי מנכ"ל: עקרון ההתפתחות, עקרון ההשתתפות, עקרון השוויון ועקרון טובת הילד. ניתן להבחין כי מרבית ההוראות שנחקרו נמצאו מתאימות ללפחות עקרון אחד מתוך הארבעה, ומספר הוראות אף שובצו לשניים או יותר מתוכם. במהלך הניתוח, ניכר כי רוב ההוראות הנחקרות עוסקות בנושאים הקשורים לעקרון ההתפתחות ולעקרון טובת הילד. אציג בהמשך דוגמאות המתאימות לעקרונות האמנה מתוך חוזרי מנכ"ל שנחקרו, תוך פרשנות אישית של שפת האמנה ושפת ההוראות של משרד החינוך. ארגון הממצאים התבצע בהתאם לעקרונות וסעיפי האמנה, אשר מוינו לתת-נושאים לצורך הצגתם כפי שניתן לראות בתרשים 1.

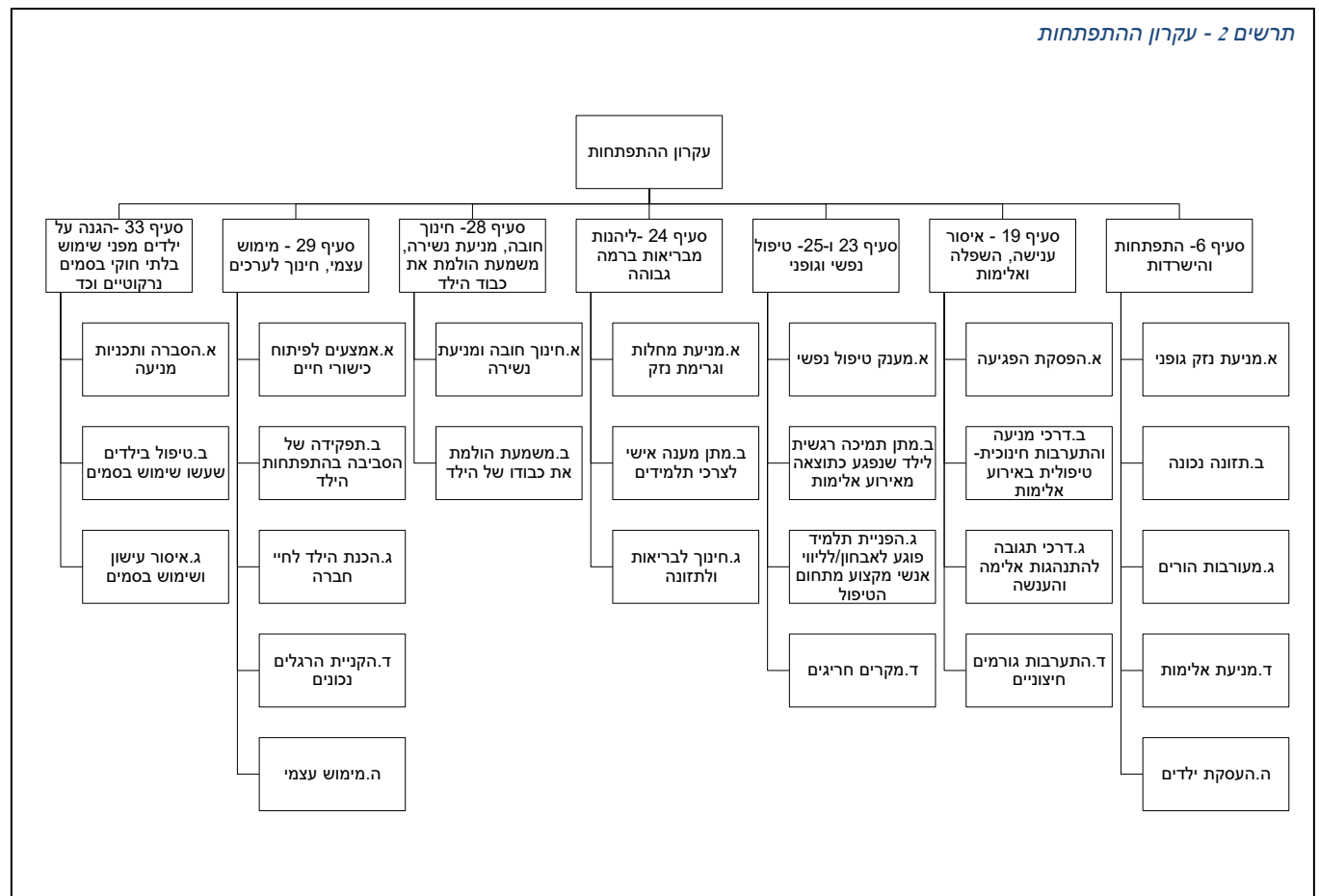
תרשים 1 - עץ תמות של ניתוח עקרונות האמנה והוראות מנכ"ל משרד החינוך.



1.1.1 עקרון ההתפתחות

היות שהאמנה בדבר זכויות הילד רבת סעיפים, חולקו הסעיפים לפי התאמה לנושא ולעקרון. לעקרון ההתפתחות שובצו 8 סעיפים הרלוונטיים: סעיף 6 המתייחס להתפתחות ולהשרדות, סעיף 19 העוסק בענישה, סעיפים 23 ו-25 המתייחסים למתן טיפול נפשי או גופני, סעיף 24 העוסק בזכות ליהנות משירותי בריאות ברמה גבוהה, סעיף 28 המתייחס לזכות לחינוך ולהנהגת משמעת, סעיף 29 המתייחס לזכות למימוש עצמי ולקבלת חינוך לערכים ולאזרחות טובה, ולבסוף סעיף 33 המתייחס למניעת שימוש בסמים. הסעיפים הנ"ל שובצו לעקרון ההתפתחות מתוך התאמתם. נבחרו כל ההוראות שבהן נמצאה כוונה למנוע נזק התפתחותי לילד, מידי או לטווח הארוך, וכן נבחרו הוראות העוסקות בחינוך לגיבוש תפיסה ערכית ועידוד למימוש עצמי, אשר לפי הפרשנות שלי שייכות לתחום ההתפתחות של הילד.

חוזרי המנכ"ל הנחקרים חולקו לסעיפים לפי התאמתם לנושא. לאחר ביצוע ניתוח פרשני של שפת ההוראה וניסיון להבין את השלכותיה בחיי הילד, נוצרו תימות. את החלוקה לתימות ניתן לראות בתרשים 2.



באמנה נכתב בסעיף 6 כי המדינות החברות מכירות בזכותו של כל ילד לחיים, וכן כי יבטיחו עד מירב המידה האפשרית את הישרדות הילד והתפתחותו. הישרדות והתפתחות הם מונחים כלליים היכולים להכיל בתוכם פרשנויות רבות ולכן החלטתי להעניק משמעות למונחים אלה: כל הוראה שנמצאה בה כוונה למנוע נזק לילד ובכוונתה להעניק לילד אפשרויות נוספות להתפתחותו, נכונה בקטגוריה הזאת. כמו כן, התאמות בהוראה ובמתן הזדמנות לתלמידים בעלי צרכים ייחודיים נכללות בסעיף זה, שכן כל מאמץ לתת לילד הזדמנות להתפתח מקובלת. זאת ועוד, מצאתי לנכון לכלול בסעיף זה הוראות העוסקות במניעת אלימות, שכן אלימות מהווה פגיעה בילד ועלולה לסכן אותו ולהזיק להתפתחותו.

נמצאה בחוזר עה/8 (ב) אמירה כללית התואמת לסעיף 6: "בית הספר מספק מענים מובחנים לצרכים ייחודיים של כלל התלמידים בתחום הקוגניטיבי, הרגשי, החברתי, המשפחתי והכלכלי" (עה/8(ב)). במתן מענה שונה לצרכים הייחודיים של כלל התלמידים, מדיניות משרד החינוך נמצאת בהלימה לסעיף זה של האמנה. על פי תפיסה זו, כאשר איש חינוך רואה כל ילד כפרט ונותן מענה לצרכיו האישיים, הוא מאפשר לו להרגיש מוגן ולפתח את יכולותיו, לרכוש ערכים בסיסיים של חיים בחברה שוויונית, לצבור ידע, לרכוש מיומנויות וכלים לחשיבה, לתכנון ולפתרון בעיות (עה/8(ב)). כמו כן, ההוראה מורה לצוות להענות לצרכים ההתפתחותיים של הילדים (שם). מודעות המשרד לתפקידו של הצוות החינוכי בהבטחת הזכות להתפתחות תקינה באה לידי ביטוי בהוראות אלה.

הזכות להישרדות נמצאה במפורש בחוזר אחד בלבד, העוסק בהענקת אימון לצורך שיפור יכולת ההישרדות של ציבור הגר ביישובי יהודה ושומרון, ירושלים ויישובי קו התפר. לפי הוראה זו, מטרת האימון של תלמידי כל שכבות הגיל היא לתרום להגברת ביטחון ציבור זה (נז/2). מלבד הנחיה זו, שאר ההוראות עוסקות בהיבט ההתפתחותי של הילד לפי האמנה.

מספר הוראות מתייחסות לאוכלוסיות עם צרכים ייחודיים: תלמידים עולים לארץ וזכאותם לשיעורי עזר ולהתאמות בהיבחות (נא/7, נב/1), תלמידים מושתלי איברים (סט/3 (א)) ותלמידים בסכנת נשירה ועם בעיות ביקור סדיר (עז/7 (א)). בכל ההנחיות בולטת הכרת משרד החינוך בצורך במתן מענה ייחודי לאוכלוסיות אלה. אף ניתן לפרש את ההנחיות כניסיון של משרד החינוך לתת לאוכלוסיות התלמידים האלה הזדמנות להתפתח, בכך שהוא מעניק להם מסגרת מותאמת לצרכיהם האישיים שלהם.

נוסף לדוגמאות שהוצגו לעיל, חמש תימות נוצרו במהלך ניתוח פרשני של ההוראות. בלוח 1 אציג את התימות תוך הצגת דוגמאות ופרשנויות.

לוח 1- תימות שנוצרו בניתוח ההוראות ונמצאו מתאימות לסעיף 6 באמנה.

תימה	הוראות שהוכנסו לתימה	דוגמאות מתוך ההוראות	פרשנות
א. מניעת נזק גופני	נה/1 סה/1(א)	שתי ההוראות עוסקות במניעת נזק ליציבות הגב: הראשונה עקב נשיאת משקל בילקוט והשנייה דרך ישיבה בריהוט לא מותאם לגובה התלמיד.	שתי ההוראות עוסקות בנזק שעלול להיגרם על ידי החלטות המוסד החינוך, כאשר אין לילד שליטה על כך. ההוראות מעלות למודעות הנהלת מוסדות החינוך לנזק ההתפתחותי שייגרמו ומהוות מדיניות למניעת פגיעה בהתפתחותו של הילד.
ב. תזונה נכונה	עג/7(א) עו/8(א)	שתי ההוראות מתייחסות להקניית דפוסי אכילה נכונים ובתפקיד מערכת החינוך בהקניית הרגלים אלה בקרב התלמידים.	עיסוק ההנחיות בתפקיד החינוך בהקניית הרגלים והבעת דאגה להתפשטות מחלות מצביעה על דאגה של משרד החינוך להתפתחותם של הילדים.
ג. מעורבות הורים	עד/7(א)	"חוזר זה יוצא מנקודת מוצא הרואה במעורבות של הורי התלמיד בתהליכי חינוכו וצמיחתו הרגשית והקוגניטיבית עניין חיוני ובלתי נפרד מהתפתחותו התקינה" (עד/7(א)).	התוכן מראה ניסיון למזער את הנזק בהתפתחותו באמצעות עידוד המשך מעורבות שני ההורים בחייו של הילד
ד. מניעת אלימות	נט/7(א) תש"ע/3(א)	הוראה ראשונה מנחה את הצוות להכיר ולהפעיל דרכים יעילות שתסייענה במניעת סכנה. השנייה עוסקת ביצירת אקלים מיטבי כבסיס למניעת אלימות.	נבחרו שתי הוראות העוסקות במניעת אלימות ולא בעצירת אירוע אלים שמתרחש. מניעת אלימות מצביעה על עירנות המשרד לכך שאירוע אלימות עלול לסכן את הילדים ולגרום להם נזק, וכך להפריע להתפתחותם.
ה. העסקת ילדים	תשס/6	ההוראה עוסקת בדיני חוק עבודת הנוער התשי"ג 1953. מתוך ההוראה: "ילד שמלאו לו 14 שנה וטרם מלאו לו 15 שנה, מותר להעבירו בתקופת חופשת לימודים רשמית (...). בעבודות קלות שאין בהן כדי להזיק לבריאותו ולהתפתחותו (תשס/6)".	הנחיה זו שומרת על זכותם של הילדים לממש את כישורם ובד בבד להמשיך וללמוד, מבלי שעבודה זו תזיק להם.

סעיף זה של האמנה עוסק בהגנת הילד מפני כל סוג של אלימות פיזית ונפשית, ומפרטת אמצעי התערבות שונים וחובת הדיווח לגורמים נוספים כדי למנוע שימוש באלימות נגדו, לרבות התערבות חינוכית ותכניות למניעת אלימות. שלוש הוראות שונות מציינות את זכותו של כל ילד להגנה מפני כל סוגי האלימות (סג/6(ב), סד/7(א)), תשי"ע 1(א)). כאשר נתונים הילדים תחת השגחתם של הצוות החינוכי, חלה על המורים מחויבות לשמור על כבודם ועל רווחתם הנפשית של התלמידים (סג/6(ב), סד/7(א), תשי"ע 1(א)).

הצהרה כללית לנושא נמצאה בהוראה "אקלים חינוכי מיטבי" ומתייחסת לתרומתו של האקלים המיטבי לכל פרט. משרד החינוך רואה בתכנית לבניית אקלים אמצעי למניעת התנהגות אלימה, וכחלק מרכזי ממנה מנחה את צוות ההוראה לפעול בדרך המכבדת את הילד, לרבות בטיפול באירועי משמעת מאתגרים ובהפגנת התנהגות אלימה מצד הילדים. בהקדמת ההוראה מיוחסות תרומות רבות לה: היא מאפשרת לכל פרט לחוש מוגנות פיזית, לרכוש ערכים בסיסיים של חיים בחברה שוויונית, לפתח את יכולותיו בכל אחד מתחומי ההתפתחות (ובכלל זה השיפוט המוסרי), לצבור ידע לרכוש מיומנויות וכלים לחשיבה, לתכנון ולפתרון בעיות (עה/8(ב)).

הנחיות הקשורות לסעיף זה חולקו ל-4 תימות: א. הפסקת פגיעה, ב. דרכי מניעה והתערבות חינוכית-טיפולית באירועי אלימות, ג. דרכי תגובה להתנהגות אלימה, ד. התערבות גורמים חיצוניים. בלוח 2 מוצגות התימות, ההוראות, דוגמאות מתוכנן וכן פרשנות.

לוח 2-תימות שנוצרו בביתוח ההוראות ומתאימות לסעיף 19 באמנה.

תימה	הוראות שהוכנסו לתימה	דוגמאות מתוך ההוראת	פרשנות
א. הפסקת פגיעה	עה/8(ב)	גם בפגיעה פיזית וגם בפגיעה מקוונת, על צוות ההוראה לפעול להפסקה מיידית של פגיעה של תלמיד באחר או בעצמו, ולפי הצורך עליו להזעיק אנשי צוות נוספים לסיוע.	הפסקת פגיעה והתערבות מיידית במקרי אלימות מקיימת את הצהרת האמנה לנקוט אמצעים להגנת הילד מפני פגיעה.
ב. דרכי מניעה והתערבות חינוכית-טיפולית באירוע אלימות	עה/8(ב) נז/1	- הגברת נוכחות מבוגרים: "השגחה של מבוגרים תורמת למניעת התנהגויות אלימות או מסוכנות והתנהגויות בעלות גוון מיני שאינן מותאמות לגיל ולמקום" (עה/8(ב))	ציון כל פעילות למניעת אלימות במדיניות המשרד משקפת את עירנותו ואת אחריותו להגן על הילדים מפגיעה, תוך הכרה שמניעת אירוע אלימות חשובה יותר מהפסקת

פגיעה ברגע התרחשותה.	<ul style="list-style-type: none"> - נקיטת אמצעי הסברה ותגובה על ידי המנהל או הגננת (עה' 8 (ב) - יצירת הפרדה כדרך למנוע פגיעה נוספת. - דרישת שינוי או ביטול דרכי טיפול ותגובה על ידי ה"הקו הפתוח לפניית תלמידים", אם התגובות הקיימות פוגעות בזכויותיהם או בשלומם (נז/1). 		
העיסוק הרב בדרכי תגובה להתנהגות אלימה או להפרת משמעת עונה על קריאת סעיף 19 באמנה למנוע פגיעה גופנית או נפשית בילד בכך שתגובת המערכת תרתיע ותגרום לפוגע לשקול את כדאיות מעשה האלימות העתידי.	<ul style="list-style-type: none"> - עונשים : יש להימנע מעונשים הפוגעים בכבודו של הילד, לרבות עונשי גוף והשפלה (כולל העברה לכיתה נמוכה יותר, הלבנת פנים ברבים, פגיעה מילולית שיש בה לעג, עלבון, רישום נזיפות ביומן הכיתה). חל איסור על תגובה היכולה לסכן את התלמיד או לפגוע בשלומם או בבריאותו. חל איסור להעניש ילד בשל מעשה או מחדל של הוריו. - טיפול בהפרת משמעת : א. הגישה הדיאלוגית : המורה/המחנך/היועץ ישוחח/ עם התלמיד ועם הוריו של התלמיד. ב. הגישה המרתיעה (סמכותית) : מתן נזיפה בעל פה ובכתב, השעיה מלימודים לתקופה קצובה, הטלת חובת שירות לבית הספר או לקהילה. 	(נב/1 נה/7 מיוחד ט' תשנ"ז עה/8 (ב) נג/1	ג. דרכי תגובה להתנהגות אלימה
פנייה לגורמי אכיפת החוק, כמו המשטרה, זו דרך להגן על ילדים מפני פגיעה עתידית.	אירועי אלימות חמורים בהסעה, כגון נשיאת נשק, הרס של רכוש, פגיעה מינית, בנסיבות של סיכון מידי לקטין או לסביבה יש לפנות מידית למשטרה. ככלל, על המוסד החינוכי חלה חובת דיווח לגורמים חיצוניים כאשר קטין חסר ישע נפגע במקרים של עברות מין, עברות של גרימת חבלה חמורה ועברות התעללות שנעברו בקטינים בתוך המוסד החינוכי	עה/8(ב)	ד. התערבות גורמים חיצוניים

1.1.1.3 סעיף 23, 25 מתן טיפול נפשי וגופני

סעיפי 23 ו-25 באמנה עוסקים במתן טיפול לילד שכושרו הנפשי ו/או הגופני לקוי ובזכותו ליהנות משירותי בריאות ברמה גבוהה, כולל קבלת התאמות הנדרשות כדי שיוכל להתפתח. היות שסעיף 24 גם עוסק במתן

שירותי בריאות לילד, מצאתי לנכון להתייחס בחלק זה להיבט המיוחד את סעיף 23 ומבדיל אותו מסעיף 24, שהוא זכותו של הילד לקבלת תמיכה נפשית.

בהוראות העוסקות בנושא נמצאה נכונות לתמוך בתלמידים מבחינה נפשית בשלושה מקרים: א. מתן תמיכה רגשית לילד שנפגע כתוצאה מאירוע אלימות, ב. הפניית תלמיד פוגע לאבחון/לליווי אנשי מקצוע מתחום הטיפול, ג. מקרים חריגים. אף נמצאו הצהרות כלליות של משרד החינוך בדבר הענקת טיפול רגשי: " מערכת החינוך נותנת לתלמידיה, מלבד מערכת למידה וחינוך, גם מערכת תומכת חברתית ונפשית, באמצעות השירותים הפסיכולוגיים העירוניים ובאמצעות מערך הייעוץ בבית הספר." (נג/8) כמו כן, ישנה התייחסות מיוחדת לתפקידו של השפ"ח (השירות הפסיכולוגי החינוכי). שירות זה מספק שירותים פסיכולוגיים במגוון רחב של נושאים, הן למסגרות החינוך הרגיל והן למסגרות החינוך המיוחד (נו/7). שתי האמירות אללו מהוות תשתית חשובה לקיום זכותו של הילד לקבלת טיפול נפשי. שלושה המקרים השונים אומצו כתימות במסגרת ניתוח הממצאים.

א. מתן תמיכה רגשית לילד שנפגע כתוצאה מאירוע אלימות

בארבע הוראות שונות נמצאו אזכורים רבים למתן ליווי רגשי לילד שנפגע כתוצאה מאירוע אלימות. בהנחיות תשס"ב/2(א), סג/6(ב), סד/7(א), תש"ע/1(א) ו-עה/8(ב) נמצאו התייחסויות שונות, אך ככלל, בכל מצב בו התלמיד נפגע כתוצאה מאירוע אלימות, מבלי להבדיל בסוג האירוע, מורה משרד החינוך ללוותו משלב יידוע המנהל במתרחש. על המנהל ליידע את הפיקוח ואת איש המקצוע "בריאות הנפש" (פסיכולוג או יועץ) לצורך ליווי זה, ולפי הצורך, יפנו את הילד לקבלת הטיפול הנדרש.

בנוסף למענה זה, בהוראה נוספת נמצאה הנחיה לבנות תכנית חינוכיות-טיפוליות לתלמידים נפגעי אלימות ולתלמידים פוגעים (תש"ע/3(א)) וכן הוצעה עבודה עם קבוצות תלמידים (או עם כלל התלמידים, על פי הנסיבות) במטרה לשקם את תחושת הביטחון שלהם לאחר אירוע (סג/6(ב), סד/7(א), תש"ע/1(א)).

ב. הפניית תלמיד פוגע לאבחון/לליווי אנשי מקצוע מתחום הטיפול

משרד החינוך מצהיר בהוראותיו נכונות להקנות הן לתלמיד הנפגע וכן לתלמיד הפוגע ליווי ותמיכה, ולכן הוזכרה בהוראות רבות הנחייה להעניק טיפול נפשי לילד הפוגע, וכן הפנייה לאבחון מקצועי על פי הצורך. בהוראות תשס"ב/2(א), סג/9(א), עה/8(ב) ניכרת נכונות מערכת החינוך להמשיך ללוות את התלמיד הפוגע ולהעניק

לו את התמיכה ואת הטיפול הנדרשים לתיקון התנהגותו, ובין היתר הנחיה לבניית תכנית חינוכית-טיפולית לתלמידים פוגעים ונפגעים, וכן הפנייה להיוועצות/להערכה של גורמי מקצוע אחרים. (תש"ע/3(א)).

ג. מקרים חריגים

הכותרת הכללית "מקרים חריגים" מתייחסת למספר מקרים ייחודיים שעליהם נמצאה תזכורת אחת בהוראות שנחקרו. מקרים אלה מגוונים, ומתייחסים למתן מענה נפשי במצב ספציפי. ישנה התייחסות לצורך אישי של ילדים, בשל מצבם המיוחד והחריג, הן מבחינה נפשית והן מבחינה גופנית.

- הפניית התלמיד לקבלת סיוע לאחר זיהוי של צורך בידי המחנך (מיוחד ט' תשנ"ז).
- ליווי מיוחד לתלמידים אלרגיים למזון: בהוראה ע/4 (א) צוין כי ילדים אלה נמצאים במצב רגשי- חברתי ייחודי בשל מצבם הגופני הרגיש. ההוראה מנחה ליועץ/הפסיכולוג ללוות ולתמוך בילד זה ולמנוע אפליה והחרגה מכל סוג (ע/4(א)).
- זיהוי שימוש בחומרים נדיפים (סד/5(א))
- הפלה במקרה של הריון בלתי מתוכנן (סא/3 (א), סב/2 (א))
- זיהוי ילדים בסיכון ובמצוקה רגשית (עב/1 (ב)) ואיתור ילדים בסיכון גבוה להתאבדות (נו/1).

1.1.1.4 סעיף 24 זכותו של הילד ליהנות מבריאות ברמה גבוהה

סעיף זה של האמנה עוסק במספר נושאים שונים מתחום הבריאות: מתן שירותי בריאות בסיסיים לילד, מתן מידע לילד ולהוריו, הסברה, חינוך וסיוע ביישום מידע בסיסי על בריאות הילד והזנתו, בהגינה ובסניטציה סביבתית ובמניעת תאונות. לפיכך, אביא לחלק זה דוגמאות העוסקות במתן שירותי בריאות לילד במסגרת הבית ספרית, וכן הנחיות העוסקות ברפואה מונעת, חינוך לבריאות וכד'. ההוראות שנותחו התחלקו לשלוש תימות מרכזיות: א. מניעת מחלות וגרימת נזק, ב. מתן מענה אישי לצרכי תלמידים ו-ג. חינוך לבריאות ולתזונה.

בטרם ארחיב על דוגמאות שנמצאו בהוראות הנחקרות, חשוב להדגיש כי משרד החינוך מכיר בשיתוף מידע בריאותי בין הורים לבין המוסד החינוכי, כתנאי לשמירה על בריאות הילדים ובידיעה כי חוסר תקשורת בנושא עלול לסכן את הילד (סח/8(א)).

תזמנה	הוראה	דוגמאות	פרשנות
א. מניעת מחלות וגרימת נזק	תשס"א/1 (א) סג/4 (א) סח/1 סח/5 (סד/2) (א) עד/1 (א) סד/2 (א) עד/1 (א) עג/1 (א) סז/3 (א) סג/4 (א) סה/1 (א). (סו/3) (א)	-מתן חיסונים, מעקב גדילה והתפתחות, בדיקת שיניים וטיפול, לתלמידים מכיתות א-י"ב. -מתן שירותי עזרה ראשונה ופינוי תלמידים על ידי מגן דוד אדום. - הנחיות לשמירה על הגיינה ותנאי תברואה למניעת הידבקות במחלות. - הנחיות למניעת נזק לבריאות הילד: איסור למנוע יציאה לשירותים במהלך שיעור סג/4 (א), חובת התאמה של הריהוט לגיל ולמידות התלמידים (סה/1) (א), יידוע התלמידים בנזק הנגרם כתוצאה משימוש בגז צחוק (סה/1) (א). - יידוע התלמידים בדבר זכותם להיבדק לגילוי נגיפי מחלת האיידס (סו/3) (א)	על אף שהחוזרים שהוצגו עוסקים בנושאים מאוד שונים, בכולם הובאה פעילות הסברתית, לעיתים לתלמידים ולעיתים לצוות, לנקיטת צעדים למניעת נזק בריאותי בקרב הילדים.
ב. מתן מענה אישי לצרכי תלמידים	עב/1 (ב) סב/2 (א) סט/3 (א) עב/1 (ב) סב/2 (א)	"בריאותם הגופנית והנפשית של התלמידים משפיעה על יכולתם לתפקד מבחינה לימודית, התנהגותית וחברתית" (עב/1) (ב) מתן טיפול תרופתי בזמן שהייה במוסד החינוכי לתלמידי חולי אסטמה (סט/3) (א), (עב/1) (ב), והוראות העוסקות בילדים שחולי אפילפסיה ובחשיבות גילוי עירנות מטעם הצוות למצבו (סב/2) (א).	מתן מענה ייחודי לאוכלוסיות התלמידים האלה בידי הצוות החינוכי, ובהתאמת המסגרת לצרכיו האישיים, מבטיח כי לכל ילד יסופק סיוע רפואי חיוני וטיפול בריאותי לו זקוק במסגרת שהייתו במוסד החינוכי.
ג. חינוך לבריאות ולתזונה	סז/3 (א) עב/1 (ב)	- מתן הסברה ועידוד אימוץ הרגלי אכילה בריאים וחינוך לתזונה נכונה. - הנחיה להוספת ארוחה במסגרת אריכת יום הלימודים.	כמו באמנה בדבר זכויות הילד, גם בחוזרי מנכ"ל נמצאה התייחסות מיוחדת להיבט התזונתי מתוך הכרה בחשיבות הרבה לנושא לשמירה על בריאותו של הילד

סעיף זה של האמנה עוסק בשני תחומים שונים: הראשון עוסק בחינוך חובה חנם, ובביקור סדיר של תלמידים בבתי הספר. התחום השני הינו תחום המשמעת, שחופף לסעיף 19 הקורא לאיסור ענישה ואלימות כלפי הילד. היות שישנה חפיפה בין הסעיפים בתחום זה, אדגיש בחלק זה היבטים המתמקדים באמצעי משמעת בלבד.

א. חינוך חובה ומניעת נשירה

חוק לימוד חובה התש"ט- 1949 מחולק לשני היבטים של הזכות לחינוך. ראשית, הוא מתייחס לחינוך חנם, ושנית הוא מתייחס לחובת ביקור סדיר. בהתאם לחוק זה ולסעיף 28 באמנה, נמצאו שתי התייחסויות לנושא ביקור סדיר. בחוזר מיוחד ט' תשנ"ז נכתב כי הנוכחות בבית הספר היא חובה. המורים והתלמידים יימנעו מכל היעדרות שאינה מוצדקת (מיוחד ט' תשנ"ז). חוזר נוסף ומקיף בנושא פורסם בשנת 2017, מפרט את ההנחיות, את ההליכים ואת הפעולות שעל הרשויות המוסמכות ועל בעלי התפקידים השונים במערכת החינוך לנקוט לצורך קיום הוראות חוק לימוד חובה בדבר ביקור סדיר. כל זאת כדי ליישם את מדיניות משרד החינוך באשר לעקרונות ההמשכיות, הרצף, ההתמדה וביסוס ההישגים, הבאה להבטיח את הביקור הסדיר במוסדות החינוך בכל שלבי החינוך ולמנוע נשירה של תלמידים מהמערכת. באותו החוזר צוין כי על אחריות מנהלי מוסדות החינוך בטיפול בנושאים הסמויים וביצירת תכניות התערבות מותאמות להגברת ההתמדה של תלמידים במוסדות החינוך (עז/7 (א)).

ב. משמעת הולמת את כבודו של הילד

היבט מרכזי בהבטחת משמעת ההולמת את כבודו של הילד הוא יצירת כללים המנחים את אנשי צוות להיצמד אליהם בעת הפרת כללי המוסד החינוכי. מדיניות המשרד בנושא זה אחידה והתפתחה עם השנים, כאשר אבני יסוד הונחו בשנים קודמות, ולאחרונה גובשו הנחיות המתאימות יותר למציאות העידן בו אנו חיים. בחלק מהחוזרים העוסקים בענייני משמעת במוסדות חינוך נמצא אזכור לסעיף 19 ו-28 באמנה, בו מודגשת זכותו של כל ילד להגנה מפני כל סוגי האלימות (סעיף 19 באמנה) וכן את זכותו כי המשמעת במוסד החינוכי תונהג באופן המתיישב עם הכבוד האנושי שלו (סעיף 28 באמנה) (סג/6(ב), סד/7(א), תש"ע/1(א)). על כן מחובתו של כל עובד הוראה במערכת החינוך לשמור על כבודו, על שלומו ועל ביטחונו של התלמיד ולהימנע מכל פגיעה בו (שם). יתר על כן, בחוזר מיוחד ט' תשנ"ז צוין כי כל טיפול משמעתי ייעשה באופן המכבד את הילד, כולל במקרים בהם נאלצים אנשי צוות לחפש אצל תלמיד כלי נשק (עז/8(ב)).

תחילה, מנחה משרד החינוך את בתי ספר לבנות תקנון בית ספרי בו יגיעו לאיזון מתאים בין מידת החופש של התלמיד לבין קיום כללי משמעת בסיסיים (נב/1). התגובה להפרת המשמעת צריכה להיות מידתית, סבירה והגיונית, ותואמת את מידת הפרת המשמעת. בכל מקרה שבו עשויים להינקט אמצעי משמעת נגד התלמיד, תוסברנה לו הטענות כלפיו ותינתן לו הזדמנות להשיב עליה (תש"ע/3(א)). מתן הזדמנות לילד להשיב לטענות כלפיו מהווה פעולה מכבדת בטיפול משמעת, כיוון שמכירים בו כאחראי על מעשיו או לפחות מונע מאיש צוות לנקוט פעולה מבלי שיוכל הילד להגן על עצמו.

הזכות להליך הוגן קשור לנאמר לעיל וכן מוזכרת במדיניות המשרד. בחוזר העוסק בהתמודדות עם אירועי אלימות במוסדות החינוך נכתב כי "על הטיפול באלימות להיעשות באופן המכבד את כל המעורבים כבני אדם ושומר על כבוד האדם שלהם ועל זכויותיהם, ובפרט על הזכויות להגנה על שלומם הנפשי והפיזי, להליך הוגן ולפרטיות" (תש"ע/3(א)). אולם לא נמצאו בהוראה פירוט או הנחיות נוספות על הדרך בה יש לטפל באלימות, או תיאור על כיצד יש לנהוג בהליך הוגן.

1.1.1.6 סעיף 29 - מימוש עצמי, חינוך לערכים

בהמשך לסעיף 28 העוסק בזכותו של הילד לחינוך, מפורט באמנה את מטרות החינוך ואת תועלתו לחייו העתידיים של הילד. ככלל, נכתב בסעיף 29 כי חינוך הילדים יכוון לערכי יסוד של זכויות וכבוד, יעודד פיתוח אישיותו וכישרונותיו של הילד וכן יכין אותו לחיי אחריות בחברה חופשית ברוח הבנה, שלום, סובלנות, שוויון בין המינים וידידות בין כל העמים. על כן, מצאתי בהוראות רבות פירוט תוכניות חינוכיות שמטרתן להכין את הילד לחיי חברה תקינים וכן לאפשר לו לממש את עצמו. במהלך הניתוח נוצרו חמש תימות: אמצעים לפיתוח כישורי חיים, תפקידה של הסביבה בהתפתחות הילד, הכנת הילד לחיי חברה, הקניית הרגלים נכונים ומימוש עצמי. הנחיות המשרד שובצו לתימות על פי התאמתן לנושא, כאשר בעיניי חמישה נושאים אלה עוסקים באותם הנושאים בהם עוסק סעיף 29 באמנה.

א. אמצעים לפיתוח כישורי חיים

פירוט על תוכניות רבות ומטרותיהן נמצא במספר רב של ההוראות הנחקרות. לטעמי יש להבדיל בין קטגוריה זו לבין הקטגוריה "הכנת הילד לחיי חברה", כיוון שאלה נבדלות במיומנויות ובאופן בו התלמיד פעיל במסגרת הלמידה. בפיתוח כישורי חיים התלמיד מקבל מידע ועוסק בסוגיות ערכיות, ובהכנת הילד לחיי חברה התלמיד פעיל, משתתף ורוכש מיומנויות שישמשו אותו כאזרח במדינה דמוקרטית.

מטרותיהן של התכניות לפיתוח כישורי חיים רבות: להעשיר את עולמו של הילד, להעניק לו ידע ולפתח את יכולתו להתמודד עם מצבים ועם אירועים בהווה ובעתיד (מיוחד ט' תשנ"ז), לפתח בתלמידים כוחות, יכולות וכישורים להתמודדות במצבי חיים שונים ולזיהוי סיכונים, למניעתם ולהתמודדות עמם. התכניות ייפתחו כישורי חיים, יעודדו את התנהלותם של דיונים ערכיים וייקנו כלים חלופיים לפתרון בעיות (עה/8(ב)). במסגרת שיעורים ופעילויות אלה, ידונו התלמידים בנושאים כגון זהירות בדרכים, מניעת אלימות, מניעת התעללות, מניעת שימוש לרעה בסמים ובאלכוהול, מניעת עישון וכדומה (נט/7(א)). המשרד קורא לבתי הספר לפתח חלק מהתכנית בעצמם, ולכלול, בנוסף למקצועות ההוראה, גם פעילויות רבות ומגוונות במסגרות שונות, כגון שעות חברה, ימי עיון, טיולים, תפילות, אירועים חברתיים וכו' (מיוחד ט' תשנ"ז). תכניות לפיתוח כישורי חיים לרוב נחשבות כתכניות מניעתיות, מתוך חשיבה שרכישת מיומנויות והתנהגויות נכונות ונורמטיביות מונעות מתלמידים להיקלע למצבים בעייתיים של פגיעה ואלימות.

בלוח 4 מוצגות מספר דוגמאות של תכנים ומיומנויות שנמצאו בהוראות הנחקרות:

לוח 4- אמצעים לפיתוח כישורי חיים.

מטרה	תכנים עיקריים	דרכי יישום	הוראות מנכ"ל
התנהגות מינית נורמטיבית	ההיבט החיובי והנורמטיבי הקשור ליחסים בין-אישיים וזוגיים וההיבט השלילי של ניצול, פגיעה ואלימות ביחסים.	<ul style="list-style-type: none"> - מתן מידע עדכני אודות הנושא ממקורות מידע שונים. - שיח ודיון. 	סא/3 (א) סב/2 (א) תשס/2 (א)
פרתון קונפליקטים וצמצום אלימות	הקניית אסטרטגיות של פתרון קונפליקטים בדרך של הקשבה, סובלנות והבעת אמפתיה כלפי האחר (תש"ע/3(א))	<ul style="list-style-type: none"> - משחק תפקידים - הקניית ידע, כלים ומיומנויות. - שיתוף תלמידים בקביעת כללים. - פיתוח מודעות הצוות לחשיבות מעורבות חברתית ותרומה לקהילה. 	עה/8(ב) (תש"ע/3(א)) נה/9 נו/8 מיוחד ט' תשנ"ז עה/8(ב)
בניית יחסי אימון בין המבוגר לבין הילד	הגברת תחושת המוגנות של הילד ורכישת נורמות חברתיות מקובלות.	<ul style="list-style-type: none"> - מפגשים אישיים קבועים או מתוכננים בין המורה לתלמיד. - נוכחות מבוגר בסביבה 	תש"ע/3(א) נט/7(א)

ישנה התייחסות רבה לתפקיד הסביבה ולפיתוח סביבה המאפשרת לילד לפרוח בתוכה. לכן, נמצאו אזכורים רבים בנושא אקלים מיטבי. תרומות האקלים המיטבי רבות, אך לפי התפיסה המוצגת בהוראות, הוא תנאי לקידום למידה, התנסות והתפתחות. פירוט הפעולות הנדרשות על מנת לאפשר זאת מוצג בהנחיות: "יש לבנות מערכת יחסים בינאישית פתוחה וסובלנית, לטפח נורמות התנהגות, להביא ליחס של כבוד והתחשבות בצרכים הייחודיים של הצוות החינוכי, התלמידים וההורים ולשתפם בדיונים ובהחלטות הנוגעים להם" (מיוחד ט' תשנ"ז, חלק שני, סעיף ד). יש לייצר אווירה תומכת ולאפשר לכל לומד לבטא בצורה מיטבית את כישוריו, יכולותיו והישגיו ברמה האקדמית, הרגשית, חברתית והערכית, ואף לצמצם התנהגויות אלימות על פני הרצף החינוכי כולו, מגן הילדים ועד לחטיבה העליונה, בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד (ע/8(ב), דבר המנכל"ית).

זאת ועוד, ישנה התייחסות לפיתוח סביבות למידה. על פי המדיניות, סביבות הלמידה חייבות לאפשר למידה המונעת מתוך מוטיבציה פנימית, עניין והנאה וכן העצמה של תחושת המסוגלות של התלמידים (תש"ע/3(א) סעיף 4.3.2, ע/8(ב) סעיף 1.3.4). אמירה זו תואמת לסעיף 29 לאמנה, שכן יצירת עניין, הנאה והעצמה של הילד יתרמו לפיתוח כשרונותיו ויכולותיו.

כך, ניתן להצביע על שני תנאים בסיסיים להתפתחות הילד ולמימושו העצמי: אקלים חינוכי מיטבי וסביבת למידה מאפשרת. "האקלים במוסד החינוכי הוא גורם מרכזי המשפיע על יצירת סביבה המפתחת ביטחון אישי ותחושת שייכות, ערך וכבוד לצד ערכים חברתיים כמו אחריות לחברים בקהילה ומצמצמת אלימות, פגיעה באחר והתנהגויות סיכון" (תש"ע/3(א) סעיף 2.1) "הוא מאפשר מוגנות פיזית, בריאות נפשית, התפתחות מוסרית, תפקוד לימודי ורכישת מיומנויות וערכים של אזרחים במדינה דמוקרטית" (תש"ע/3(א), ע/8(ב)).

מדיניות המשרד מצביעה על תנאים אלה, ומתייחסת לערכם המוסף, מהגן ואילך.

ג. הכנת הילד לחיי חברה

כנאמר קודם, ההחלטה להקדיש סעיף נפרד להכנת הילד לחיי חברה נבעה מהתפיסה שיש להבדיל בין רכישת כישורי חיים באופן כללי לבין חינוך לערכים ולאזרחות במדינה דמוקרטית. ההוראות המובאות בהמשך עוסקות בהכנת הילד לחיי חברה, לחינוך לאזרחות טובה ופעילה, להכרת זכויות ולהשתתפות.

אמירה כללית על תפקידו של בית הספר נמצאה מתאימה להקדמה זו:

"אחד מתפקידיו של בית הספר הוא להכשיר את אזרח העתיד של מדינת ישראל. עליו לאפשר לתלמידים ללמוד את העקרונות ואת הערכים המאפיינים חברה זו ולהתנסות ביישומם בחיי היום-יום בבית הספר, ובכך לתרום לצמיחתו של התלמיד כאדם אוטונומי, כחבר פעיל בקהילה וכאזרח אכפתי ומעורב במדינה, ובחינוך הדתי כיהודי שומר תורה ומצוות" (מיוחד ט' תשנ"ז- חלק שני סעיף ב.).

התייחסות נוספת נכתבה על תהליך החברות: "משוב וחיזוקים חיוביים יחד עם הצבת גבולות תורמים לביסוס התנהגויות רצויות אצל ילדים. מתן חיזוקים חיוביים עבור התנהגויות מצופות המקובלות חברתית הוא הבסיס לתהליך החברות (סוציאליזציה)" (תש"ע/3(א)). עצם העובדה כי לבית הספר התפקיד ללמד נורמות חברתיות לילדים מהווה דוגמא לקיום סעיף זה של האמנה. במהלך ניתוח הממצאים נמצאו חמישה תתי נושאים דרכם מממש משרד החינוך את משימתו להכין את הילד לחיי חברה.

לוח 5- חמישה נושאים מרכזיים להכנת הילד לחיי חברה.

חינוך להכרת זכויות	חינוך לגיבוש תפיסת עולם	חינוך לערכים	הקניית מיומנויות חברתיות	מעורבות חברתית
יידוע על קיום חוברות או תוכניות העוסקות בזכויות (נה/1, נ/10, נ/2 חובת לימוד הכרזת עצרת האו"ם בדבר זכויות האדם (נ/4) זכות לקבל מידע אודות זכויות (מיוחד ט' תשנ"ז, ס/6)	חשיפת התלמידים למגוון של עובדות, דעות, רעיונות וערכים, כדי שיוכלו לגבש את השקפת עולמם באמצעות דיונים ועיסוק בסוגיות חברתיות שונות (מיוחד ט' תשנ"ז, תש"ס/2(א)) עיסוק בנושאים ייחודיים, כגון בתופעת העסקת ילדים, מגפת האיידס וצריכה נבונה במזון, כדי לתת בידי הילדים כלים לקבלת החלטות טובות עבורם (נד/4, נה/4 תש"ס/6)	בדברי הקדמה וציון מטרות חינוכיות של מספר תכניות, ציון במפורש מטרות להקניית ערכים בהתאם לערכים המצויים בסעיף 29 באמנה. ואלה הערכים המצויים בהוראות השונות: כבוד האדם, שוויון ערך האדם (מיוחד ט' תשנ"ז, תש"ס/2(א)), התחשבות בייחודי שבו, חירות וחופש הביטוי (מיוחד ט' תשנ"ז), דמוקרטיה, הגינות וצדק, העצמה ויכולת ביצוע, שיתוף פעולה, (סח/3(א) צניעות, השייכות הקהילתית והאחוזה (תש"ע/8(א)).	הקניית ידע בעזרה ראשונה (עג/1(א) או הדרכת תלמידים ב"קרב מגע" (נז/2). ברכישת תרבות מנומסת וחברתית במסגרת הארוחה (עג/8(ב)). חובה על כל תלמיד לנהוג במקום ציבורי (רחוב, מוסד, רכב ציבורי וכיוצא באלה) בנימוס ובהתחשבות כלפי זולתו ולשמור על רכוש הכלל ועל ניקיונו של המקום הציבורי (מיוחד ט' תשנ"ז).	מספר הוראות עוסקות בעידוד מעורבות תלמידים בחיי בית הספר במסגרות שונות (בכיתה, בבית הספר, בקהילה וכד') (תש"ע/3(א), עה/8(ב)) ובשילובם במשימות שונות, מטיפוח חזותו של בית הספר ועד לשמירה על קשר עם תלמידים חולים בביתם (נח/10(א), סח/3(א), עה/8(ב)) וכן בשינון הוראות בטיחות למניעת אסון (נה/5).

ההוראות המובאות בחלק זה עוסקות בהקניית הרגלים נכונים, בהעלאת מודעות הילדים לקיום אורח חיים בריא, לתזונה נכונה, לפעילות גופנית, לשמירה על היגיינה וכן ברכישת דפוסי התנהגות בריאים ונכונים. בעיניי, הנחיות אלה נמצאות בהלימה עם סעיף 29, שכן מדובר בתכניות חינוכיות המעודדות אימוץ של הרגלים ודפוסי התנהגות שישמשו את הילד בחייו הבוגרים.

1.ד. חינוך לבריאות

ארבע הנחיות עוסקות בחינוך לבריאות. בחלקן נמצאות הצהרות כלליות על חשיבות העיסוק בנושא, למשל "נושא הבריאות במערכת החינוך נוגע לכל מקצועות הלימוד ויש לעסוק בו בכל שנות הלימוד. השילוב בין עיצוב וטיפול של התנהגות בריאה ובין מקצועות הלימוד בסביבה תומכת בריאות יסייע בפיתוח אחריות לבריאות ברמת הפרט וברמת הקהילה (ס/ו 8/א), סעיף 2), ו"המסגרת החינוכית היא מסגרת טובה ומתאימה להקניית חינוך והרגלים בתחום התזונה. במסגרת זו ייחשפו התלמידים לנושא מבחינה לימודית ויתנסו הלכה למעשה באכילת מזון מגוון ובריא" (עג/7 א)- (מבוא).

"דפוסי אכילה נכונים בגיל הילדות ובתקופת ההתבגרות מקדמים בריאות מיטבית, גדילה תקינה והתפתחות אינטלקטואלית רציפה ומסייעים במניעת בעיות בריאות כגון מחסור בברזל ובסידן, אנמיה, עודף משקל, השמנה והפרעות אכילה. לטווח הארוך תזונה מגוונת ומותאמת מונעת תחלואה כגון מחלות לב וכלי דם, סוכרת, סרטן ועוד" (עג/8א)

"התלמידים יפתחו ויאמצו, כדרך חיים, הרגלי אכילה בריאים, המבוססים על בחירה נכונה ועל שימוש בהמלצות מוסמכות" (עג/7 א)- (מבוא)

על פי תפיסת משרד החינוך, העיסוק בנושא הבריאות כחלק מהתרבות של המוסד החינוכי ושילוב של תכניות התערבות ברמה בית-ספרית "יסייעו לתלמידים לממש ולמצות את יכולותיהם הלימודיות ולשפר את בריאותם על ידי אימוץ הרגלי התנהגות ותזונה בריאים" (עג/7 א)) וכן "יטפח התנהגות בריאה באופן כללי" (עא/10א)).

מלבד העיסוק בתזונה, צוינה בהנחיות את החשיבות בהקניית הרגלים לפעילות גופנית (שם) ובטיפול התנהגות שתגביר את הסיכויים של התלמידים להשגת בריאות מיטבית, לשימורה ולהפיכתה לאורח חיים (סח/3א)).

2.ד. הקניית הרגלים בריאים ונכונים

הרגל נכון צוין בהוראה העוסקת במניעת התפשטות מחלות באמצעות הקפדה על רחיצת ידיים במים וסבון (עג/1א)). היא מציגה הרגל זה כדרך למניעת מחלות ולשמירת הבריאות ועל כן הוא מתקשר לנושא הסעיף.

בהנחייה בנושא "שימוש מושכל בטלפונים סלולאריים" צוין הביטוי "הרגלי שימוש נכונים". במקרה זה, יש לקיים הסברה במוסדות החינוך שמטרתה הקניית הרגלי שימוש נכונים ומושכלים בטלפון הסלולארי, ובה יש לפרט לתלמידים מה הם הרגלי השימוש הנכונים. יש להטמיע הרגלים אלה בחיי היום-יום ולהחילם על כלל קהילת מוסד החינוך (עב/1 (ב)).

לבסוף, מצאתי לנכון להתאים לקטגוריה זו תוכן מתוך חוזר העוסק ב"הריון לא מתוכנן של מתבגרות". תכנית חינוכית- מניעתית בנושא תעסוק באימוץ הרגלים ודפוסי התנהגות מינית בריאיים ונכונים, ובשלילת דפוסים אלימים, מסולפים ומנצלים (סא/3 (א) סב/2 (א)).

העיסוק החינוכי בנכון, המתאים ובמקובל בחברה הינו עיסוק ערכי ומנחה את הילד לאמץ התנהגות שתקדם אותו, תשמור עליו ותקנה לו התפתחות תקינה ובריאה.

ה. מימוש עצמי

מטרת תוכנית הלימודים בבית הספר היא לפתח את אישיותו ואת עצמיותו של הילד באופן המלא ביותר. (עז/7(א), סעיף 1) המסגרת הבית ספרית אמורה לתת מענים מובחנים לצרכים ייחודיים של כלל התלמידים בתחום הקוגניטיבי, הרגשי, החברתי, המשפחתי והכלכלי. (תש"ע/3 (א) היות שלכל ילד כישורים, תחומי עניין ואישיות משלו, על מנת לאפשר לכל ילד לממש את עצמו חייב בית הספר לתת מענה דיפרנציאלי לכל ילד בתכניותיו (נט/7(א)).

באותה הוראה, נמצאה התייחסות לשונות בין התלמידים :

"יש תלמידים שמתאימה להם עבודה ארוכת טווח. הם מסוגלים לאתר חומרים, לארגנם ולהפיק מהם מידע הנחוץ להם. לעומתם יש תלמידים הזקוקים לעזרה צמודה ויום יומית, לתמיכה, לעידוד ולייעוץ. אלה יקבלו עבודות קצרות טווח. כמו כן יש להתחשב בכך שתלמידים שונים זה מזה במידת הקושי של המטלות שהם מסוגלים לבצע." (נט/4 (ב) סעיף 3.3).

ככלל, המטלות הלימודיות צריכות להתאים ללומד: ליכולתו, לכישוריו, לסגנון הלמידה שלו ולהתעניינותו. דברי אלה מתייחסים לחשיבות בביצוע התאמות בהוראה כדי לאפשר לכל ילד לממש את הפוטנציאל שלו.

עקרונות דידקטיים קשורים לסעיף זה נמצאו באותה ההנחייה. בה צוין כי כל מספר שעות שתלמיד לומד במשך שבוע מחייב למידה משמעותית ומגוונת המאפשרת בחירה ובאמצעותה יתאפשר מיצוי הפוטנציאל והכישורים של כל תלמיד. בנוסף, נמצאו הצעות למימוש תכנית זו, למשל: באמצעות זימון מפגש עם מבוגרים משמעותיים

שיסייעו לילד לשאול ולחקור על העולם, באמצעות למידה בסביבה עתירת מידע וטכנולוגיה, בלמידה בחברותא עם בני מבחר גילאים, במפגש עם העולם מחוץ לבית הספר ועוד (שם) .

קיום מגמות ומסלולי למידה מגוונים במסגרת מוסדות חינוך מהווה דרך לתת מענה לצרכים האישיים של כל ילד (מיוחד ט' תשנ"ז). גם זמני הפוגה במסגרת מאפשרים לילדים לעסוק בתחומי עניין שלהם ולפתח כישורים נוספים (נט/7/א)). כמו כן, הוזכר בהוראה העוסקת ב"העסקת ילדים בהופעות, בפרסום ובדוגמנות" כי "שיתופם של ילדים בתכניות טלוויזיה, בהצגות ובהופעות מאפשר לחלק מהילדים למצות את כשרונותיהם האמנותיים, לחזק את ביטחונם העצמי ולשפר את הדימוי שלהם. ילדים יכולים ליהנות משיתופם בהופעות ולראות בהופעה אתגר אישי כיוון שבו הם יכולים להתבטא ולהתפתח גם בעתיד; קולם נשמע באופן אותנטי בקרב בני גילם ובקרב גילאים אחרים ובעולם המבוגרים; הם בעלי דעות, ויש להם רעיונות שהם חולקים עם הציבור" (תשס/6 סעיף 1, סב/2/א)). לכן משרד החינוך מאמין כי יש לתת לילד הזדמנות להופיע. (שם)

במסמכים אחרים שנותחו, נמצאה התייחסות למענה לצרכים ייחודיים של הילד, כדי שיוכל לממש את הפוטנציאל האישי שלו. למשל, הוראה העוסקת במתן סיוע לתלמיד בשל מחלה (סט/3/א)), או בהוראות העוסקות בתכניות לקידום תלמידים תת-משיגים. במסגרת האחרונה, הונחו בתי ספר לפעול לטיפול הפוטנציאל הלימודי של כלל אוכלוסיית התלמידים תוך מתן חיזוק מיוחד לתלמידים שהשיגיהם נמוכים (נה/9).

כל פעולות אלה מנסות לתת מענה ייחודי לצרכי הילדים על מנת שיוכלו ללמוד מתוך מוטיבציה פנימית, תוך העצמה של תחושת המסוגלות האישית של התלמידים ללמוד (תש"ע/3/א)) ולממש את כשרונותיו בתוך המסגרת הבית ספרית ומחוצה לה.

1.1.1.7 סעיף 33 -הגנה על ילדים מפני שימוש בלתי חוקי בסמים נרקוטיים וכד'.

סעיף זה באמנה קורא למדינות החברות לנקוט בצעדים הדרושים לצורך הגנת ילדים מפני שימוש לרעה בסמים. המילה "הגנה" כללית ואין בסעיף זה פירוט על אילו צעדים יוכלו המדינות לנקוט בתחומים מנהליים, חברתיים ותחיקתיים להגנת הילדים מפני שימוש בסמים. הקריאה לנקיטת צעדים נשמעה והמדיניות המוצגת בהוראות משקפת תפיסה של משרד החינוך בנוגע לתפקידו בנידון וכן מותאמת לחקיקה בנושא בישראל, על פי אזכורים שונים של החוקים בהוראות. רוב הנתונים שנמצאו במהלך ניתוח הנתונים עוסקים בתכניות מניעה, הסברה וטיפול במסגרת מוסדות החינוך.

בטרם הצגת הנתונים, בחרתי להביא שתי דוגמאות המייצגות בעיניי את מודעות משרד החינוך לנושא ולתפקידו להרחיק ילדים ולהזהירם מפני שימוש לרעה בסמים ובחומרים רעילים אחרים :

1. "לא יועבד ילד בהופעה אלא בהתקיים התנאים המפורטים להלן (סעיף 5 לתקנות עבודת הנוער): אין בה עידוד לצריכת משקאות משכרים, לשימוש בסמים, לעישון או להימורים (למעט הגרלות המותרות על פי החוק" (תשס/6).

חוזר זה המזכיר חקיקה בדבר איסור העסקת ילדים ונוער לצורך פרסום או תוכן שאינו מתאים לגיל הילד המועסק, מדגיש בקרב אנשי חינוך, הורים ותלמידים את האיסור של יצירת קשר בין עולם הילדים לבין עולם הסמים ועיסוקים הבלתי חוקיים. עצם היותו של האיסור חלק מהוראות המנכ"ל משקף תמיכה של המשרד בחוק ובעקרונות המוצגים בו.

2. "בסעיף 31 בהוראה מה/1 צוינו הנזקים העלולים להיגרם למערכת הנשימה והלב ולמערכת העצבים המרכזית מהריח הרעיל המצוי באדי הטריכלורטאן שבטיפקס הנוזלי שתלמידים רבים משתמשים בו למחיקה. משרד הבריאות, שערך בדיקה יסודית בנושא, החל בהליך פורמאלי אשר יאסור מכירה, שיווק ויבוא של נוזל זה, שהוא סכנה לבריאות הציבור" (נח/5).

דוגמה זו שונה מהקודמת בתוכן, אך דומה במהות. מטרת חוזר זה ליידע כי משרד הבריאות נוקט בצעדים להרחיק ולאסור על שימוש ומכירה של ציוד רעיל ומזיק. הבאת מידע זה כחלק מהוראות מנכ"ל מראה רצון של המשרד להגן על הילדים מפני שימוש בכל מיני חומרים שעלולים לגרום להם נזק בריאותי והתפתחותי.

א. הסברה ותכניות מניעה

משרד החינוך רואה בהפעלת תכניות מניעה והסברה תועלת. לפיו, תכניות אלה עשויות לסייע במניעת העישון בגיל צעיר, ביצירת נורמה השוללת אימוץ התנהגות זו ובהפסקת העישון בשלבים המוקדמים, לפני הפיכתו להרגל. מדיניות המשרד היא לשלב את התכניות כחלק מהעשייה הבית ספרית בכיתות א'-י"ב ולהתמקד בתכניות למניעת עישון בעיקר במעברים מבית הספר היסודי לחטיבת הביניים ומחטיבת הביניים לחטיבה העליונה (סב/3(ב)).

הוראות מנכ"ל שנותחו ונמצאו מתאימות לנושא הן : "מניעת השימוש לרעה בסמים ובאלכוהול" (נד/1), "מניעת שימוש בתכשירים, תרופות ובחומרים פסיכואקטיביים שונים שלא לצורך" (נח/2, סעיף 62), " שבוע לימודים

בן 41 שעות- יישום חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה" (נט/7 א), "מניעת עישון הבאזז (תערובת של זרעי צמחים)" (תשס"א/2), " מניעת שימוש לרעה בחומרים נדיפים" (סד/5 א)). יתר על כן, האיסור על עישון של תלמידים במוסדות חינוך הוזכרו בארבע הנחיות שונות (מד/6, סעיף 151, מח/6, סעיף 263, נו/3, סב/3 ב), וכן בהוראה עה/8 ב) הוזכר איסור על שימוש בחומרים כגון אלכוהול, טבק וסמים.

הטלת אחריות להפעלת תכנית למניעת עישון חלה על אגף השירות הפסיכולוגי-הייעוצי של המשרד. האגף אחראי להפעלת תכניות למניעת עישון כחלק מהתכניות למניעת שימוש לרעה בסמים ובאלכוהול (נו/3). כמו כן, בהוראות סב/4 א) ו-סד/2 א) יש אזכור למעורבות של אנשים אחרים בפעילויות למניעה, כגון שילוב של "מכור נקי" כתוצאות ממחקר בשדה וכן שילוב קציני המשטרה. על שילוב קציני המשטרה נכתב: "המשטרה, בהיותה הרשות הממונה על אכיפת החוק, תורמת לתכניות המניעה את ההיבטים הייחודיים הקשורים בהכרת החוק, בכיבודו ובענישה הכרוכה בהפרתו" (סב/4 א)). החל משנת 2015, הפעלת תכניות מניעה אלו היא חובה (עה/8 ב)).

ב. טיפול בילדים שעשו שימוש בסמים

לא נמצאה התייחסות לדרכי טיפול בילדים שעשו שימוש בסמים מלבד אמירה כללית וישנה משנת 1994, האומרת כי "השימוש בסמים הוא גם עברה על החוק. לכן הטיפול בנושא צריך להיות רגיש ועירני" (נד/4).

ג. איסור עישון ושימוש בסמים

ניכרת התפתחות בתפיסה כלפי עישון במוסדות החינוך עם השנים. בהוראות ישנות יותר חל איסור עישון על תלמידים בלבד, כאשר לצוות בית הספר עוד היה מותר לעשן בפינות המיועדות לצורך זה (מד/6, סעיף 151, ומח/6, סעיף 263, נו/3). בשנת 2001 פורסם חוזר בעקבות צו הקובע שיש להגביל את העישון במקומות עבודה. לפיו חל איסור מוחלט לעשן בשטח המוסד החינוכי, ובכלל זה גן הילדים. הצו מתיר להקצות פינה ייעודית לעישון, פינה שאין בה נוכחות של ילדים. משום כך אסור בהחלט לעשן בשטח הגן, והגבלה זו חלה על כל באי הגן, כלומר הן על הצוות והן על המבקרים. האיסור מושתת על הדאגה לשמור על בריאותם של הילדים ולהקנות להם כללי התנהגות על ידי מתן דוגמה אישית של המבוגרים. כמו כן, נכתב בהוראה כי חובה לשמור על זכותם של הילדים לנשום אוויר נקי מעשן (סא/5 א)). שנה לאחר מכן פורסמה הוראה המכלילה הנחיה זו לכלל מוסדות החינוך: "אסור בהחלט לעשן בכל שטח מוסד החינוך, ובכלל זה חדר המורים והחצר. המנהל לא יתיר את קיומם של פינות או חדרי עישון לתלמידים בין כותלי המוסד" (סב/3 ב)). בשנת 2015 הורחב האיסור לעישון לרבות תחליפי סיגריות, סיגריות אלקטרוניות, נרגילה וכו' (עה/8 ב)).

בנוגע לשתיית אלכוהול, נמצאו שני אזכורים, אחד משנת 1996 (נד/6) והשני משנת 2015 (עה/8(ב)), ובשניהם איסור מוחלט על שתיית משקאות חריפים בין כותלי בית הספר, הן בידי התלמידים והן בידי הצוות וההורים.

1.1.2 עקרון ההשתתפות

שלושה סעיפי האמנה נכללים תחת כותרתו של עקרון ההשתתפות: סעיף 12, המקנה לילד הזכות לחוות דעה משלו, ולהביע דעתו בכל דבר הנוגע לו, תוך מתן משקל ראוי לדבריו. סעיף 13, המקנה לילד זכות לחופש ביטוי, ולבסוף סעיף 15 העוסק בחופש התאגדות. הכללת סעיף 15 לעקרון ההשתתפות נובעת מהכרה בפעולת ההתאגדות כאמצעי למימוש אזרחות טובה במדינה דמוקרטית. במהלך חלק זה של הפרק, אביא מספר דוגמאות מתוך ההוראות הנחקרות בהתאם להתאמתן לנושא ולתימה שנוצרה במהלך המחקר.

1.1.2.1 סעיף 12 - הבעת דעה בכל דבר הנוגע לו

סעיף 12 באמנה שייך לעקרון ההשתתפות. ככזה, הוא מחולק לשני תת-סעיפים. הראשון מצהיר על זכותו של הילד להביע את דעתו בכל עניין הנוגע לו תוך מתן משקל ראוי לדבריו. השני מתייחס לזכותו של הילד להישמע בכל הליך שיפוטי או מנהלי הנוגע לו. ההוראות אשר נמצאו מתאימות לנושא זה התחלקו לארבע תימות: א. שמיעת גרסת התלמיד בבירור, ב. שיתוף התלמיד בדברים הנוגעים לו, ג. שיתוף התלמיד בעיצוב מדיניות, ד. שיתוף תלמידים בחיי בית הספר. כל ארבעה ההיבטים אללו הם דרכים בהן זכות זו באה לידי ביטוי במערכת החינוך. רוב ההוראות נוגעות לעולם בית הספר בו התלמיד לומד, אך נמצאה גם אמירה מערכתית בנוגע למתן זכות לילד להישמע: "כל תלמיד במערכת יוכל לפנות לאנשי צוות הקו הפתוח בכל קושי, בעיה, מצוקה או התייעצות הקשורים בחייו בבית הספר ומחוצה לו" (נא/1). בהקשר זה, המערכת מבטיחה לילד שתהיה לו אוזן קשבת גם אם לא מצא מישהו בסביבתו הקרובה שיוכל לשתף אותו בדבריו.

א. שמיעת גרסת התלמיד בבירור

מספר הנחיות העוסקות בטיפול בבעיות משמעת מנחות את הצוות החינוכי לשמוע את גרסת התלמיד בעת טיפול בהפרת משמעת כפי שצוין בסעיף 1.1.1.5 במסמך זה. אלה ההוראות בהן נמצאה הנחיה מפורשת ליתן זכות לתלמיד להשמיע את דבריו בפני איש צוות: "הוראת שינוי- מתן הזדמנות לתלמיד להסביר את התנהגותו לפני שנוקטים אמצעי הענשה" (נא/1), "סדר, נוהל ואורחות חיים בבית הספר" (מיוחד ט' תשנ"ז), "נוהל הרחקה לצמיתות של תלמיד ממוסד חינוך והעברתו למוסד חינוך אחר" (עה/8(א)), "אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות

מוסדות חינוך עם אירוע אלימות וסיכון" (עה/8/ב)), "נוהל הרכה לצמיתות של תלמיד ממוסד חינוך והעברתו למוסד חינוך אחר" (עא/8/א) ו-עב/6/א)).

ב. שיתוף התלמיד בדברים הנוגעים לו

ניתן לומר כי כל דבר המתרחש במוסד חינוכי נוגע לילד והוא עניינו. הילד הלומד מושפע מכל היבט המרכיב את המוסד החינוכי, מלוח הצילצולים ועד לתכניות הלימודים, סדר היום, הטיולים, המבנה ועוד. אף על פי כן, הוראות העוסקות בשיתוף תלמידים מהססות להורות לשתף את התלמידים בכל, כנראה מתוך חשש להשפעת הדבר על סמכות המורה וחשש מערעור המבנה הארגוני. לדוגמא: יש "להביא להגדרת תחומי המעורבות, השותפות והאחריות של התלמידים בתהליך קבלת ההחלטות בבית הספר ובאכיפתן" (מיוחד ט' תשנ"ז). ההוראה "להגדיר את התחומים" מגבילה את מעורבות התלמידים בבית הספר. לכן, נמצאו תחומים מסוימים בהם הוצע לשתף את התלמידים, במיוחד בעניינים הנוגעים לפרט באופן ישיר. באותה הוראה נמצא ניסוח המראה נכונות לתת תוקף לדברי התלמידים: "יש לאפשר, ככל שניתן, את שיתוף התלמידים בתחומי הלימודים, ובכלל זה בקביעת לוח המבחנים ובמתן הצעות למקצועות בחירה ולדרכי הערכה" (מיוחד ט' תשנ"ז). במקרה זה, שיתוף התלמידים בקביעת לוח המבחנים מראה נכונות לקחת את דבריהם של התלמידים בשיקול, אולם שימוש בביטוי "ככל שניתן" מראה היסוס בהנחייה.

בשונה מהדוגמאות הקודמות, בהוראה "העסקת (העבדת) ילדים בהופעות, בפרסום ובדוגמנות" ישנה התייחסות להוספת עמדת הילד, בנוסף לעמדת מנהל בית הספר/גננת והוריו לצורך קבלת היתר להופעתו. ניסוח זה נותן משקל שווה לקולו של הילד ומכיר בו כגורם חשוב במקרה זה (תשס/6 סעיף 2.2-ב).

בשתי הנחיות העוסקות בקשר בין בית הספר לבין הורים פרודים וגרושים, צוין כי "במסגרת מפגשי ההיכרות או המפגשים האישיים השוטפים של המחנך עם תלמידיו יש לאפשר לילד להשמיע את עמדותיו, את רצונותיו, את צרכיו, את מחשבותיו ואת רגשותיו ביחס למעורבותו של בית הספר בקשר לגירושין של הוריו. כמו כן יש ליידע אותו לגבי בקשות הוריו הנוגעות לקשר שלהם עם בית הספר" (עא/4/א)). סעיף 12 של האמנה מוזכר כבסיס לניסוח הוראה זו והוראות נוספות בהקשר (עא/4/א), עד/7/א)).

מקרים מיוחדים של שיתוף התלמיד נמצאו בהוראות העוסקות בתלמידים עם צרכים מיוחדים. למשל, בחוזר "אקלים חינוכי מיטבי" נכתב: "קביעת דרכי חיזוק ובקרה יחד עם התלמיד לשינוי התנהגות", יש "לערב ולשתף את ההורים/האפוטרופוס ואת התלמיד בתהליכים החינוכיים, לרבות התנהגויות נאותות והצלחות של התלמיד

להשגת יעדיו בתכנית" (עה/8(ב)). השימוש בביטוי "יחד עם" או "בשיתוף" התלמיד מביעים נכונות שהתלמיד ישמיע את קולו ויהיה חלק פעיל בקבלת החלטות הנוגעות לו.

כמו כן, במקרים בהם הילד מוגבל בשל מחלה או רגישות מסוימת, תיתן לו הזדמנות לקבוע בעצמו את יכולותיו להשתתף בפעילות. למשל, "תלמיד החולה במחלת CF יכול להשתתף בכל פעילות על פי מגבלותיו בהתאם להנחיות הרפואיות. יש לאפשר לתלמיד לקבוע את הגבולות של יכולות הפעילות שלו ולנוח במידת צורך" (סד/1(א)). וגם "לפני יציאה לפעילות יש לשוחח עם התלמיד [הסובל מאלרגיה למזון] ולתכנן אתו ועם התלמידים האחרים את המהלך כדי להבטיח את בטיחותו" (עז/4(א)). אף צוין בהוראה העוסקת ב"סייעות רפואיות בחינוך הרגיל", שבמצבים שנדרש בהם טיפול פולשני בשגרה, יש להגדיר את הסביבה שבה יתבצעו הבדיקות והטיפולים (...). וזאת בשילוב המסגרת החינוכית ובהסכמת התלמיד והוריו (שם).

ג. שיתוף תלמידים בעיצוב מדיניות

ההנהלה, העובדים, צוות המורים, ההורים ולבסוף התלמידים שוהים יחד תחת קורת גג אחד. מדיניות המשרד מכירה במתח, בניגוד האינטרסים ובשיתופי הפעולה הנדרשים בין הקבוצות השונות כדי ליצור אווירה נעימה ואקלים מיטבי. לכן, הוא חודר לקיום תהליך שיתופי של קביעת נהלים וכללים, היות שכולם יושפעו מהם. "במהלך קביעת התקנון יתקיים רב-שיח בין השותפים בבית הספר, וינתן ביטוי לצורכיהם הייחודיים. תהליך כזה יתרום תרומה משמעותית לאיכות החיים בבית הספר ולשיפור מערכת היחסים בין הקבוצות השונות" (מיוחד ט' תשנ"ז). בנוסף, נכתב כי בניית תפיסה חינוכית של אקלים ומניעת אלימות על בסיס דיאלוג, תשמש תשתית ערכית וחינוכית לתכנית ההתערבות (תש"ע/3(א)). תרומה נוספת של התהליך השיתופי צוינה כמה שנים לאחר מכן: "ככל שתלמידים והורים יראו את עצמם שותפים לתהליכים של יצירת אקלים חינוכי מיטבי ויכירו באחריותם המשותפת, כך תגבר נכונותם לקיים וליישם תהליכים אלו" (עה/8(ב)).

קביעת נהלים בשיתוף התלמידים הוזכרה בכמה הנחיות: "ועדה ובה נציגות שוות ערך של המועצה הפדגוגית, התלמידים, העובדים בבית הספר וההורים תנסח את תקנון בית-הספר" (מיוחד ט' תשנ"ז). ובאותה שנה: "מועצת תלמידים תהיה שותפה בקביעת הנהלים של בית הספר ובכתיבת התקנון, בדרך שתיקבע על ידי המועצה הפדגוגית, ברשות מנהל בית הספר" (מיוחד ד' תשנ"ז). ככלל, הוראה ליזום שותפות עם ההורים יחד עם המורים ועם התלמידים בכתיבת תקנון בית-ספרי הקובע חוקים ונהלים אחידים וכולל מדרג תגובות לאי ציות לכללים ולנהלים אלה (תש"ע/3(א), עה/8(ב)).

דגש מיוחד ניתן לשיתוף התלמידים בנוגע להנהגת תלבושת אחידה במוסד החינוכי. בהוראות "סדר, נוהל ואורחות חיים בבית הספר" (מיוחד ט' תשנ"ז), " דיון על הנהגת תלבושת אחידה והופעה הולמת בבית הספר" (סד/8(א)) ו"הנהגת תלבושת אחידה" (תשע/8(א) חודד הצורף לקיים תהליך קבלת ההחלטה בשיתוף התלמידים.

נושא ייחודי נוסף בו התבקשו התלמידים להיות שותפים לו מתייחס ל"הזנה וחינוך לתזונה". בשנת 2016, נכתב בהוראה "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך" כי "הנהלת המוסד החינוכי, ההורים, התלמידים והרשות המקומית או הבעלות על המוסד החינוכי יגיעו להחלטה משותפת על מכירת מזון ומשקאות בשטח המוסד החינוכי" (עו/8(א)). גם נושא זה מתקשר לקביעת מדיניות בבית הספר ומראה התפתחות משמעותית בתפיסת השותפות של תלמידים בתהליכי קבלת החלטות.

חשוב להדגיש כי לא נמצאו באף אחת מההוראות הנחקרות הוראה למתן משקל מיוחד לדברי ורצונותיהם של התלמידים.

ד. שיתוף תלמידים בחיי בית הספר

סעיף זה מהווה המשך לסעיף הקודם, תוך שינוי קטן בהגדרה. אילו סעיף קודם עסק בשיתוף תלמידים בתהליכים של קביעת מדיניות בבית הספר, חלק זה יעסוק בשיתוף ובהשתתפות פעילה של תלמידים בכל מיני תחומים בחיי בית הספר. חלק מההנחיות המובאות בחלק זה עונות על הגדרת התחומים של פעילות ומעורבות התלמידים, כפי שציינתי בהקדמה.

הצהרות על תרומתה של מעורבות תלמידים בבית הספר נמצאו במספר הוראות ומשקפות תפיסה של מערכת החינוך של תמיכה ורצון לפעול על פי גישה זו. " על בית הספר לאפשר עיסוק פעיל ומעמיק בתחומי עניין רבים ומגוונים, הן פורמליים והן בלתי-פורמליים, חלקם על פי בחירת התלמידים עצמם, כדי למנוע תסכול וחוסר עשייה" (מיוחד ט' תשנ"ז). באותה הנחיה צוין כי שיתוף הקהילה בעשייה ובקבלת ההחלטות נותן לתלמידים תחושה של חשיבות שייכות (שם). שנים לאחר מכן נוסח: "מעורבות של תלמידים בכיתה, בביה"ס ובקהילה מגבירה אחריות, מחזקת תחושת ערך עצמי ותורמת להפחתת אלימות. לכן על ביה"ס לעודד את תלמידיו למעורבות חברתית בכיתה, בביה"ס ובקהילה ולהתנסות במילוי תפקידים שונים, כמפורט בתכניות כגון "תפקיד לכל תלמיד/ה" ו"שגרירי מפתח הל"ב", וחברות בועדה ובמועצה ובפעולות כגון התנדבות בקהילה, עזרה לזולת ושמירה על הסביבה" (תשע/3(א)).

בנוסף, נמצאו שני תחומים מרכזיים בהם הורה המשרד לשתף את התלמידים : אורח חיים (נג/8, מיוחד ט' תשנ"ז, מיוחד ד' תשנ"ז, תשע/3 (א), סז/3 (א)) וטיפול הסביבה הלימודית (מיוחד ט' תשנ"ז סעיף ב.5, תשע/3 (א)).

1.1.2.2 סעיף 13 - חופש ביטוי אישי

סעיף 13 באמנה שונה במהותו מסעיף 12. סעיף 12 קורא ליתן לילד הזדמנות להביע דעתו בכל דבר הנוגע לו. הראשון מגן על הזכות לחופש ביטוי, ללא תנאים וללא הגבלות, מלבד אלה הנקבעות בחוק מסיבה מסוימת. נמצאו מעט מאוד הוראות העוסקות בזכותם של הילדים להביע את עצמם. סעיף אחד מתוך חוזר מנכ"ל מיוחד ט' התשנ"ז עונה על הקריטריון :

"כל פרט רשאי להתבטא בעל פה או בכתב, בכל תחומי החיים, ובכלל זה בנושאים השנויים במחלוקת, כל עוד אין בדברים משום פגיעה בכבוד האדם ובאמונותיו. בהתבטאויות תהיה הקפדה על תרבות הדיבור, על לשון נקייה ועל הופעה הולמת בלבוש ובהתנהגות. לכל פרט בבית הספר הזכות להביע עמדה, לבקר ולהציע הצעות (...). לתלמידים הזכות לחופש ביטוי בתחום ההופעה האישית, בהתאם לכללים בבית הספר (...)" (מיוחד ט' תשנ"ז).

כחלק מההכרה בזכותם של תלמידים לביטוי חופשי, ניתן היתר לתלמידים בשנת 1993 להשתתף בהפגנות מחוץ לשעות הלימודים (נג/1). למרות זאת, נכתב באותה הנחיה כי : "אין הנחיות אלו עוסקות בזכויות ובחובות של התלמידים להתארגן, לתבוע תביעות ואף להפגין בבית הספר בנושאים הנוגעים להם." (שם) אולם עצם קיום הנחיה כזו פוגע בזכותו של הילד לחופש.

בהנחיות משנת 2015, אף על פי שלא נאמר בפירוש כי לילד זכות לחופש ביטוי, הניסוח מעיד על נכונות לאפשר לתלמיד להתבטא : "התכנית [ליצירת אקלים חינוכי מיטבי] תכלול פיתוח הידברות מעמיקה בין כל באי בית הספר בכלל ובין מורים לתלמידים בפרט ויצירת קשר באמצעות דיאלוג משמעותי. מטרת הדיאלוג היא לספק אוזן קשבת לתלמידים ומענה לצורכיהם" (עה/8(ב)).

א. הבעת דעה אישית מתוך הקשר

ישנם מקרים מסוימים בהם מופיע בחוזרי מנכ"ל מתן מקום להבעת דעה אישית בנוגע לנושא מסוים. החלטתי להביא דוגמאות העונות על קריטריון זה, על אף המגבלה להתייחס להקשר מסוים.

דוגמא 1 : התייחסות חופשית בעקבות מקרה אלימות שהתרחש בבית הספר :

"ראוי שגם תלמידי בית הספר יתייחסו לכל אירוע [אלימות], אף שהם אינם מעורבים בו ישירות. הדבר דרוש הן לצורך הסברה והן לצורך מניעת תופעות דומות בעתיד" (מיוחד ד' תשנ"ב).

דוגמא 2 : בירור רגשות ועמדות במסגרת תכנית למניעת איידס :

"אלה עקרונות התכנית למניעת איידס : 1 מתן מידע אמין ומקצועי לעומת שמועות ומידע מוטעה. 2. בדיקת רגשות ועמדות בנושא, במישור האישי והחברתי" (נד/1).

דוגמא 3 : הבעת דעה בנושאים שיקדמו אקלים חברתי :

"נציגי ההורים, המורים והתלמידים יחברו יחד לחשיבה משותפת על צרכים ועל דרכי התערבות לקידום האקלים החברתי ולצמצום האלימות" (עה/8(ב)).

דוגמא 4 : ביטוי חופשי ביחס למעורבות בית הספר בקשר לגירושין של הורי התלמיד :

"במסגרת מפגשי ההיכרות או המפגשים האישיים השוטפים של המחנך עם תלמידיו יש לאפשר לילד להשמיע את עמדותיו, את רצונותיו, את צרכיו, את מחשבותיו ואת רגשותיו ביחס למעורבותו של בית הספר בקשר לגירושין של הוריו. כמו כן יש ליידע אותו לגבי בקשות הוריו הנוגעות לקשר שלהם עם בית הספר" (עא/4(א), עד/7(א)).

1.1.2.3 סעיף 15-חופש התאגדות

כמתואר באמנה, לילדים הזכות להתאגד וכן הזכות לחופש התקהלות שלווה. בהוראות שנחקרו נמצאה התייחסות רק לזכות להתאגד ולהקים גופים מייצגים, ואין כלל התייחסות לזכות להתקהל. הנחיה משנת 1997 מקנה לתלמידים את הזכות להקים גופים מייצגים, כגון מועצת תלמידים, מועצות שכבתיות וועדות (מיוחד ט' תשנ"ז). זכות זו תעוגן בחוק זכויות התלמיד מספר שנים לאחר מכן.

1.1.3 עקרון השוויון

סעיף 2 באמנה הינו הסעיף היחיד המייצג את עקרון השוויון. ככזה, הוא מציין כי כל הזכויות הנכתבות באמנה יוקנו לכל ילד וילד, ללא אפליה. הסעיף עוסק בשני תחומים : הראשון באיסור אפליה של הילד, ומתן

זכויותיו ללא קשר לגזע, צבע, מין, שפה, דת, השקפה פוליטית או אחרת, מוצא לאומי, אתני, או חברתי, רכוש, נכות, לידה או מעמד אחר. השני עוסק באיסור אפליה של ילד בשל פעולות, השקפות, מעמד או אמונותיהם של הוריו.

עקרון השיוויון העומד מאחורי זכות זו בא לידי ביטוי בחלק מההנחיות שנחקרו, וכן מוצג בתפיסה כללית של המשרד בנוגע לשמירה על זכויות הפרט. לפי תפיסת המשרד, "אכיפה עקבית ושוויונית של כללים" (מיוחד ט' תשנ"ז) תשמור על זכויות הפרט.

בנוסף להוראה לאכיפה שוויונית של הכללים, ישנן הוראות הקוראות לנקוט בפעולות מסוימת כדי למנוע תחושה של אפליה בקרב תלמידים. למשל, "כאשר קיים חשד להימצאותם של כלי נשק (...) זכותו של המנהל לבקש מכיתת תלמידים (אך לא מתלמידים בודדים, כדי למנוע סטיגמה ואפליה) לרוקן את ילקוטיהם ואת כיסיהם" (נ/1). מלבד זה, לא נמצאו אזכורים נוספים האוסרים על אפליה על רקעים אחרים או ברמה המערכתית בהוראות הנחקרות.

א. מתן מענה ייחודי לאוכלוסית הילדים

במסגרת ניתוח הנתונים נמצאו רמזים המעידים על תפיסת משרד החינוך בנושא שיוויון תלמידים. ניתן להצביע על כך שהמשרד אינו משווה בין כל התלמידים, אלא דוגל במתן הזדמנות שווה לכול בהתאם ליכולותיהם. "העדפה מתקנת" זו, מאפשרת לתלמידים בעלי צרכים ייחודיים להתפתח ולקבל הזדמנות לגדול בכבוד. תפיסה זו עוגנה בשנת 2015 באמירה "בית הספר מספק מענים מובחנים לצרכים ייחודיים של כלל התלמידים בתחום הקוגניטיבי, הרגשי, החברתי, המשפחתי והכלכלי" (עה/8(ב)), אך נמצאה בהנחיות המשרד גם קודם לכן, בחוזר מיוחד ד' תשנ"ז.

בנוסף לכך, הוראות רבות מתייחסות לאבחנה בין ילד ולמתן הזדמנות שווה לכולם, במיוחד לאלה שנקלעו למצב חריג. לדוגמא, הוראות נא/4, נ/9, נט/1(א), עוסקות בפעולות לצמצום פערים לימודיים בקרב תלמידים מרותקים למיטה או שמצבם הבריאותי אינו מאפשר להם לבקר במוסד החינוך במשך 21 ימים או יותר. דוגמא נוספת לכך היא בנוגע ליחס לתלמידים חולי צליאק. במקרה זה, ההוראה קוראת "למוסד החינוכי לוודא, בשיתוף עם ההורים, שבכל פעילות חינוכית הכוללת חומרים או מזון המכילים גלוטן תימצא לתלמיד החולה בצליאק החלופה המתאימה. זאת כדי שהוא יוכל להשתתף בפעילות כשווה ולא ייפגע חברתית והפעילות לא תסכן את בריאותו" (עה/7(א)).

ב. מניעת אפליה ילד בשל מצבו

התייחסות כללית לנושא נמצאה בחוזר העוסק ב"הרחקת תלמיד לצמיתות" ובו נכתב כי "מוסד חינוך אינו רשאי לנקוט אמצעי ענישה נגד תלמיד בשל מחלה או לקות שליו" (עא/8(א), עב/6(א)). בנוסף לאמירה כוללת זו, נמצאו בהוראות הנחקרות איסור ישיר לאפליה של הילד במצבים מסוימים :

דוגמא 1 : איסור לנתק תלמיד הסובל מאפילפסיה מפעילות בבית הספר :

" אין להרחיק או לנתק תלמיד הסובל מאפילפסיה מהפעילות החינוכית בבית"ס ובגן. תלמיד הסובל מאפילפסיה שמצבו הבריאותי מאוזן בעזרת טיפול תרופתי יכול להשתתף בכל פעילות בגן ובבית"ס" (סב/2(א)).

דוגמא 2 : איסור פגיעה רגשית בילד נגוע בכינמת :

" אין לפגוע רגשית בילד הנגוע בכינמת או לגרום לו תחושה של בושה. אין לבדוק את ראשו של ילד ללא אישור ההורים. אין להרחיק ממוסד חינוכי תלמיד נגוע בכינמת" (סג/4(א)).

דוגמא 3 : איסור מניעת השתתפות תלמידים בעלי צרכים תזונתיים מיוחדים בפעילות עם מזון :

"בפעילות חינוכית או חברתית המשלבת הבאת מזון, אספקת מזון או הכנתו יש לאפשר לתלמידים בעלי צרכים תזונתיים מיוחדים להיות שותפים ללא הגבלה" (עו/8(א)).

דוגמא 4 : איסור אפליית ילד אלרגי למוצרי מזון :

"יש להימנע מכל אפליה או החרגה על רקע האלרגיה (...) אין למנוע מתלמיד להשתתף בכל פעילות לימודית, חינוכית או חברתית בשל האלרגיה למזון שהוא סובל ממנה" (עז/4(א)).

דוגמא 5 : איסור אפליית ילד נושא או חולה באיידס :

"אין סיבה שתלמידים נשאים או חולים באיידס לא ילמדו בבית הספר. תלמיד נשא או חולה זכאי לכל הזכויות, כמו כל תלמיד אחר" (נד/1).

ג. הענשה או אפליה של הילד בשל מעשה או מחדל של הוריו

בעקבות הכתוב באמנה, הוסף לחקיקה ועוגן בתקנות משרד החינוך הגנת הילד מפני ענישה בשל מעשה או מחדל של הוריו. הגנה זו מצוינת בהוראות המנכ"ל כאיסור חד משמעי. לדוגמא, בהוראות "הנחיות לתקון של "משטרו ונוהגו של בית הספר (כל מוסדות החינוך)" (נב/1), "קידום אקלים בטוח והתמודדות עם אירועי אלימות במוסדות החינוך", "נוהל הרחקה לצמיתות" ו"אקלים חינוכי מיטבי" נכתב ש"לא יינקטו אמצעי ענישה נגד תלמיד בגין מעשה או מחדל של הוריו" (נב/1, תש"ע/3(א), עא/8(א), עב/6(א), עה/8(ב)).

1.1.4 עקרון טובת הילד

עקרון טובת הילד מכיל בתוכו ארבעה סעיפים של האמנה: סעיף 3, סעיף 34, סעיף 16 וסעיף 31. כל ארבעת הסעיפים עוסקים בתחומים שונים כאשר לכולם אותו יסוד ערכי: טובת הילד. סעיף 3 עוסק בטובת הילד כשיקול ראשון בקבלת החלטות, והסעיפים הנוספים עוסקים בזכות למנוחה, לפנאי, לפרטיות ולהגנה מפני תקיפה וניצול מיני.

1.1.4.1 סעיף 3 טובת הילד כשיקול ראשון, עמידת מתקנים בתקן לשמירה על בריאותו ובטיחותו

א. כללי- טובת הילד כשיקול ראשון

סעיף זה באמנה קורא למדינות לוודא כי הילד מקבל את השרות הטוב ביותר, וכי המתקנים הנמצאים במוסדות בהם שוהים ילדים עומדים בתקן, אינם גורמים נזק לילד ואף שומרים על בריאותו ובטיחותו.

בהוראות הנחקרות נמצאו הנחיות רבות העוסקות בטובת הילד כשיקול ראשון, המנחות את המוסד החינוכי, את ההנהלה ואת הצוות כיצד לשמור על בריאותו של הילד ועל בטיחותו.

בניתוח הנתונים בחרתי לחלק את הממצאים לארבע תימות: קבלת החלטות בבית הספר, תנאים פיזיים ואסטרטגיים במוסד החינוכי, שמירה על בריאותו של הילד ושמירה על בטחונו. הממצאים מוצגים בלוח 6, 7 ו-8.

הנחיות מסוימות עוסקות בהגברת מודעות של המבוגרים לצרכיהם האישיים והייחודיים של הילד, ומתארות מהם הדברים שהוא זקוק להם. בשלוש הנחיות אלה, הניסוח מרמז על ההתחשבות בילד ובטובתו: "ההתמודדות עם משבר במצבים משפחתיים עלולה לעשות את הילד פגיע וזקוק לתמיכה" (נד/6). "כדי להקל

על הילד הוא זקוק לחברה, למשחק, לשיחה ולפעילויות מגוונות המתאימות למצבו. הוא זקוק למפגשים עם הצוות החינוכי בגן עם הילדים" (נג/8). כמו כן, ציון בהנחיה נוספת ש"חשוב שהארוחות ישתלבו בסדר היום של הגן ויתאימו לצורכי הילדים" (עב/1 ב)).

לוח 6- מצבים בהם טובת הילד מהווה שיקול במוסדות החינוך

תזמנה	הוראות מתאימות	פרשנות
קבלת החלטות בבתי הספר	<ul style="list-style-type: none"> - "טובת הילד יעמוד לנגד עיניהם של ההורים והמורים כאשר הם עובדים בשיתוף פעולה" (מיוחד י"ז תשנ"ו, תשע/1 (א) 2.3.4-ה, עה/8(ב) סעיף 4.3.2-ו). - טובת הילד תהא בסיס השיקול בקבלת החלטות בנוגע לילד שחוזה קשיים על רקע המשבר המשפחתי (עא/4(א), עד/7(א)) - "אם הישארותו של הילד בבית עלולה לסכן אותו יש להימנע מכך" (עה/8(ב)) - היערכות מיוחדת לחזרתו של ילד שנעדר בתקופה ממושכת מפאת מחלה (נד/1) או עבודה בהופעות, פרסום ודוגמנות (תשס/6) - התניית השתתפות של תלמיד פוגע בפעילות מיוחדת בליווי מבוגר מטעמו (עה/8(ב)). - תלמיד שילוב או תלמיד חינוך מיוחד אשר פעל באלימות קשה או התנהל בחוסר משמעת בשל מצבו הרפואי תוך סיכון עצמי ושל סביבתו יוכל לקבל מבית הספר הוראה להשהות בבית לצורך קבלת טיפול רפואי ואיזון (עה/8(ב)). 	<p>על הצוות לשקול את טובתו בקבלת החלטת ההרחקה.</p> <p>בהוראה זו, ניכרת טובת כלל הילדים בליבה של ההחלטה.</p> <p>בשונה להשעיה, המענישה ילד בשל התנהגות חריגה, במקרה זה הרחקת התלמיד לצורך טיפול רפואי מהווה פעולה לטובתו.</p>
תנאים פיזיים ואסתטיים במוסד	<ul style="list-style-type: none"> - המרחב הפיזי חייב להיענות על צורכי הילדים מבחינת הצפיפות, ההיגיינה, המראה, הריהוט, הציוד המשחקי, הציוד הלימודי, הציוד הטכנולוגי, מזגנים ומקומות מתאימים לאכילה ולמנוחה (נט/7(א)) - סביבת בית הספר נעימה, נקייה ובטוחה (...)(תשע/3(א)) 	<p>משרד החינוך מכיר בחשיבותה של סביבה נקייה, תוך הכרה כי ניקיון היא דרך למניעת התפשטות של מחלות העלולות לסכן את בריאותם של הילדים ובכך להפר את זכותם. כמו כן, התאמת הסביבה לצורכי הילד מבטא התחשבות בטובתו.</p>

ב. שמירה על בריאותו של הילד

הוראות המנכ"ל העוסקות בשמירה על בריאותו של הילד מתפרשות על פני תחומים רבים: מניעת התפשטות של מחלות, מניעת נזק למערכות הגוף, מתן טיפול רפואי ועוד. תחילה, משרד החינוך מורה על המוסד החינוכי לעודד את ההורים לשתף במידע בריאותי רלוונטי למען שמירה על בריאותם של הילדים (סח/8(א) סעיף 2.1-ט). שנית, משרד החינוך מורה את הצוות החינוכי לגלות עירנות יתרה ובמידה והוא "מזהה אצל תלמיד, על פי ראייתו והערכתו, מצב בריאותי לא תקין, ימליץ להורי התלמיד לפנות לרופא ולהתייעץ לגבי יכולתו של ילדם להשתתף ביום הלימודים" (סה/1(א) סעיף 2.2-51). שתי הוראות אלה כלליות ומביעות דאגה למצב הבריאותי של הילדים השוהים תחת השגחתם של אנשי חינוך.

ההוראות שהשתייכו לסעיף זה במחקר חולקו ל-13 תתי-נושא, כאשר כולן מעידות בניסוח על כוונה לשמור על בריאותו של הילד. את הנושאים והדוגמאות שנכללו בהם ניתן לראות בלוח 7.

לוח 7- נושאים בשמירה על בריאותו של הילד.

תת-נושא	דוגמא מתוך חוזר מנכ"ל	ניתוח פרשני
הגשת עזרה ראשונה	הוראות תשע/3(א), סב/3(א) ו-סד/1(א) מורות למוסד החינוכי נוכחות של מגיש עזרה ראשונה בו וחלקן עוסקות ברענון קורס בקרב מורים לספורט. הוראה נז/5 עוסקת בפציעת ראש ונוהל טיפול ופינוי. חל איסור שימוש במלתעות על השיניים כיוון שמכשיר זה אינו מאפשר הגשת עזרה ראשונה בשעת חירום (נא/1).	מתן שירותי עזרה ראשונה לתלמידים למקרה היפגעות בשגרה בבתי הספר מהווה דרך למימוש הזכות לשמירה על בריאותו של הילד.
שמירה על ניקיון והגיינה	הוראות העוסקות בניקיון והגיינה: נה/4, מיוחד ט' תשנ"ז, נט/7(א), תשע/3(א), עג/1(א).	העיסוק בשמירה על ניקיון והגיינה נועד לשמור על בריאותו של הילד במוסד החינוכי ולמנוע התפשטות של מחלות.
הפעלת מערכות הגברה	ההוראות עוסקות ברמת רעש סבירה ולמניעת פגיעה בשמיעת הילדים כתוצאה מהפעלת מערכת הגברה בדציבלים לא סבירים. (נט/3, תשע/9(א), עז/4(א))	הקפדה על שימוש נכון בצידוד הגברה כדי למנוע נזק בלתי הפיך למשיעת הילדים כבר בגיל צעיר.
שימוש בצידוד שעלול לגרום נזק	הוראות העוסקות בתקינות: תקינות מתקני מים לשתייה (נו/5), תקינות השירותים (תשס/1(א) ותקינות אמצעי חימום וקירור מזון (עו/8(א)). שלוש ההנחיות עוסקות בתקינות,	כל ההוראות המוצגות בחלק זה מעידות על הדאגה של משרד החינוך לבריאותו של הילד ולכוונתו למנוע לו נזק.

תת-נושא	דוגמא מתוך חוזר מנכ"ל	ניתוח פרשני
	ניקיון, אסתטיקה, זמינות והיבטים נוספים. ציוד שאסור להשתמש בו: לוחות אסבסט (נז/5), אבק מזיק (סיליקה גבישית, טלק, אסבסט) (סד/5).	
הגנה מפני קרינת השמש	ההוראות בנושא כוללת מהנחיות לבוש ועד שימוש בתכשירי הגנה מפני השמש, וכן הגבלת שעות הפעילות בשמש במהלך יום הלימודים (נא/7, נו/8, נז/9)	עיסוק בנושא זה נועד להגן על ילדים מפני מחלות עור שעלולות להתפתח עקב חשיפה מרובה לשמש.
רגישות למזון	הנחייה להעניק "לתלמיד הסובל מאלרגיה רשת ביטחון הן מבחינת מניעה לחשיפה והן מבחינת האפשרות לקבל טיפול במקרה של חשיפה" עז/4(א). כמו כן מזרק האדרנלין צריך להיות שמור במקום ידוע ונגיש (סה/1(א).	שתי ההוראות משקפות דאגה מטעם משרד החינוך לצרכים הבריאותיים המיוחדים של תלמידים הסובלים מאלרגיה.
איסור עישון	חל איסור על עישון בשטח המוסד החינוכי לרבות גני הילדים. מקור האיסור הוא בצורך לדאוג לטובת הילדים, לשמור על בריאותם ולהקנות להם כללי התנהגות על ידי מתן דוגמה אישית של המבוגרים. חובה לשמור על זכותם של הילדים לנשום אוויר נקי מעשן" (סא/5(א)).	תוספת עקרונית זו לאיסור עישון משקפת את עקרון טובת הילד כבסיס לקבלת החלטה לפרסום ההוראה.
תזונה והזנה	ההוראות עוסקות בחינוך לאכילה מזינה, לשמירה על אסתטיקה ועל ניקיון ולהכרת סוגי מזון עמידים. (נט/7(א), עג/7(א), עו/8(א))	העיסוק בתזונה בהוראות מנכ"ל הקשור לבריאות הילד משקפת את הכרת המשרד בקשר בין האזנה לבין בריאות, ומקיימת את אמירת האמנה בסעיף 25 תת-סעיף ה'.
ילד בעל צרכים בריאותיים מיוחדים	משרד החינוך מנחה להקצות סייעות רפואיות כדי ללוות תלמידים בעלי צרכים רפואיים מיוחדים, וזאת כדי למנוע הידרדרות במצבו הבריאותי ולהגן עליו מפני חשיפה לגורמים המסכנים את בריאותו (עב/1(ב), עז/4(א)).	היערכות המוסד החינוכי לקבלת תלמיד בעל צרכים בריאותיים מיוחדים ומתן סיוע צמוד מוכיר בצרכיו המיוחדים ופועלת כדי להגן עליו מפני סכנה לבריאותו.
משקל הילקוט	הוראה העוסקת בנוק שעלול להיגרם מנשיאת משקל בילקוט (עג/1(א)).	העיסוק בנושא נובע מהכרה כי נשיאת משקל רב עלולה לגרום לנזק בלתי הפיך במבנה עמוד השדרה של הילד, ולכן קוראת למוסד החינוכי ולילד לשאת ילקוט תקני ובאופן שלא יגרום לו נזק לטווח הארוך.
מניעת מחלות	ההוראות "מניעת הידבקות ממחלות במוסדות החינוך" (עג/1(א)), "בריאות השן"	הסברה בנוגע למניעת מחלות זו דרך לקדם את בריאותו של הילד.

תת-נושא	דוגמא מתוך חוזר מנכ"ל	ניתוח פרשני
	(סד/2(א)), ו"מניעת תופעת הכינמת" (עג/1(א)) עוסקות בהנחיות למניעת מחלות מסוימות.	
הגנה מפני זיהום אוויר	ההוראה "כללי התנהלות במקרה של זיהום אוויר חריג" (עו/4(א)) נמצאה יחידה העוסקת בהתנהלות המוסד החינוכי בשעת זיהום אוויר חריג.	בשל תופעות מזג אוויר, ייתכן כי מספר פעמים במהלך השנה רמת הזיהום תהיה גבוהה מהרגיל ותסכן ילדים, הנמצאים בקבוצת אוכלוסייה רגישה. ההוראה כוללת המלצות, כדי להגן על קבוצת הילדים הרגישה.
הגנה מפני קרינה	הוראה סו/8(א) מתריעה מפני חשיפה לקרינה מרשת חשמל. הוראה עב/1(ב) מתריעה מפני קרינה אלקטרומגנטית.	המשותף בהוראות אלה היא הקריאה לצמצום חשיפת הילדים לשני סוגי קרינה, לצורך מניעת פגיעה עתידית.

ג. שמירה על בטחוננו של הילד

ההוראות הנמצאות בחלק זה עוסקות בשמירה על בטחוננו של הילד. בשונה מההוראות העוסקות בטיפול משמעותי, הובאו כאן הנחיות פעולה להפסקת פגיעה, פעולות למניעת סכנה, בטיחות המתקנים וכדומה. נמצאו הוראות רבות המצהירות כי "כל עובד הוראה במערכת החינוך - מורה, גננת ומנהל/ת - מחויב לשמור על כבודו, על שלומו ועל ביטחוננו של התלמיד ולהימנע מכל פגיעה בו" (סג/6(ב) סעיף 1.1, סד/7(א), תשע/1(א) סעיף 2.2.1). בנוסף, על המוסד החינוכי להגן על התלמידים והמורים, ולשמור על שלומם וביטחונם של באי המוסד החינוכי: הלומדים, הגננות, הסייעות, המורים ואנשי הצוות (עו/8(ב)), לשמור על סביבה נינוחה ובטוחה למען התפתחות של ילדים צעירים (תשע/3(א)). בהוראה "אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות מוסדות חינוך עם אירועי אלימות" נכתב במספר מקומות שונים כי הגברת נוכחות של מורים ומבוגרים עשויה להגביר את רמת המוגנות ואת תחושת הביטחון של התלמידים (עו/8(ב)). השגחה של מבוגרים תורמת למניעת התנהגויות אלימות או מסוכנות והתנהגויות בעלות גוון מיני שאינן מותאמות לגיל ולמקום [...] נוכחות של מבוגר חשובה במיוחד בסביבות סמויות מן העין (חדר השירותים, חצר אחורית), שבהן התנהגויות מיניות או התנהגויות פוגעות ומסכנות מוגברות לעתים" (שם).

בלוח 8 מוצגים שבעה נושאים שונים המציניים הנחיות שנועדו לשמור על בטיחות הילד.

נושא	הוראות מנכ"ל	הערות המחקר
החזקת כלי נשק	שחל איסור מוחלט לשאת ולהחזיק כל סוג של נשק, כגון סכינים, מכשירים חדים ומסוכנים, מכשיר הלם חשמלי, גז מדמיע וכו' (נא/1, נו/1, נו/2, נו/2, מיוחד ד' תשנ"ב).	
חובת דיווח	"הדיווח חיוני לשם הפסקת הפגיעה וההגנה על קורבנות פוטנציאליים, והוא משמש שלב ראשון בתהליך שיקומו של הפוגע" (תשס/2 (א)). בנוסף, הוראה נב/1 קוראת לרופא, אחות, עובד חינוך לדווח לפקיד סעד או למשטרה אם קיים חשש לעברה שנעברה בטיין מידי האחראי עליו.	ההנחיה לדווח לגורם אוכף חוק משקפת את ערך הדיווח ובתפקידו מניעת ורתעת, והוא תורם להגנת ציבור נוסף מפני פגיעה.
התאמה והתקנת ציוד בטיחותי	בהוראות נו/10, מיוחד ט' תשנ"ז, תשע/3 (א), עה/8(ב) נמצאה התייחסות לתקינות המבנה הפיזי של המוסד החינוכי. לדוגמא: "באי בית הספר זכאים ללמוד וללמד (...) בתנאים פיסיים הולמים" (מיוחד ט' תשנ"ז), "על סביבת בית הספר להיות נעימה, נקייה ובטוחה" (תשע/3 (א)).	התנאים הפיזיים של מבנה בתי הספר קיבלו התייחסות במספר הוראות המנכ"ל, ומשקפים את חשיבות תקינות המבנה למען שמירה על בטחונם של הילדים.
חובת הפרדה בין הפוגע לנפגע	הן במקרה של פגיעת תלמיד בתלמיד והן בפגיעת עובד הוראה בתלמיד, נמצאו במספר הוראות הנחיה להפריד בין הפוגע לנפגע, בתוך בית הספר, בהשעיה לתקופה מוגבלת או בהעברה של התלמיד למוסד חינוכי אחר (מיוחד ד' תשנ"ז, תשס/2(א), עה/8(ב)).	מבין ההוראות הנחקרות, נמצאו שלושה קטעים מהוראות שונות בהן קיים מסר חד-משמעי לפעול להפסקה מיידית של הפגיעה והפרדה בין הפוגע לנפגע כאמצעי לשמירה על בטחונו.
בטיחות בהסעות	שלוש הוראות עוסקות בנושא: עה/8(ב), עו/8(א), סז/3 (א). ההנחיות כוללות הוראות בטיחות בנסיעה לילד והוראות בטיחות לנהג.	כל עיסוק בנוגע לכללי בטיחות בהסעה ובנסיעה נועד לשמור על בטחון הילדים.
מניעת פגיעה ותכניות חינוכיות להפחתת אלימות	"הטיפול המשמעותי בתלמיד הפוגע צריך להיות מלווה גם בפעילות חינוכית בתוך מערכת בית הספר" (תשס/2(א)). "מעורבות של תלמידים בכיתה, בביה"ס ובקהילה מגבירה אחריות, מחזקת תחושת ערך עצמי ותורמת להפחתת אלימות" (תשע/3(א)). תמיכה לימודית בביתו של	ההוראות העוסקות בתפקידה של ההתערבות החינוכית בהפחתת מקרי אלימות לצד הנחיה לקיים שיעורים בבית של התלמיד בנוכחות מבוגר נוסף תורמות להפחתת סיכוי לפגיעה בתלמיד ומהוות אמצעי לשמירה של בטחונו של הילד.

	התלמיד מחייבת נוכחות של מבוגר במהלך השיעור (עו/4(א)).	
הפסקת פגיעה	ההוראות תשס/2 (א) ו-עו/8(ב) מנחות את איש הצוות הרואה אירוע פגיעה לפעול להפסקתה.	ההוראה להפסיק את הפגיעה באופן מיידי נועדה להגן על בטחונו של הילד.

1.1.4.2 סעיף 16 - שמירה על פרטיות הילד, על כבודו ועל שמו הטוב

סעיף 16 באמנה מגן על הילד מפני התערבות בפרטיותו, משפחתו, ביתו, תכתובתו וכן מכיר בזכותו של הילד לשמירה על כבודו ועל שמו הטוב. הוראות המנכ"ל המובאות בחלק זה מתחלקות לשני היבטים: שמירה על פרטיות ושמירה על כבודו ועל שמו הטוב של הילד. ההחלטה להפריד בין שני היבטים אלה נבעה מריבוי ההוראות העוסקות בשמירה על פרטיות הילד, המתארות מצבים רגישים בהם יש לפעול בדיסקרטיות. ברוב ההוראות הופרד נושא הפרטיות מנושא הכבוד, ולכן מצאתי לנכון להדגיש את ההפרדה הקיימת בניתוח הממצאים.

א. שמירת על פרטיותו של הילד

הוראות מנכ"ל מחייבות את בתי הספר לשמור על פרטיותו של הילד במקרים רבים. ככלל, צוין בחוזר מיוחד ט' תשנ"ז כי "כל פרט במסגרת בית הספר זכאי לכיבוד פרטיותו, רגשותיו, רכושו והישגיו" (מיוחד ט' תשנ"ז). מספר הוראות העוסקות בשמירה על פרטיות הילד מובאות בצורה תמציתית, ומשקפות מצבים שונים בהם אנשי צוות מחויבים לגלות רגישות ולשמור על פרטיות הילדים:

1. אם הילד הופנה לבדיקה פסיכולוגית וצוין במפורש שהוא מסרב שהדבר יובא לידיעת הוריו, אין הפסיכולוג חייב בדיווח (נא/1).
2. אם הילד הובחן במחלת האיידס, הדבר יובא לידיעת מנהל בית הספר ומספר קטן של בעלי תפקידים נוספים (נד/1).
3. מתן מענה לילד בעל צרכים מיוחדים, מחונן, במצוקה או בסיכון תוך שמירה על פרטיותם (תשע/3(א), עו/8(ב)).
4. אם ילד פגע או נפגע מינית, יש לשמור על פרטיותם ולא ליצור קשר עם התקשורת (תשס/2(א)).
5. בכל מקרה של מעורבות באירועי אלימות, יש לוודא כי הטיפול יעשה באופן מכבד את כל הגורמים ושומר על פרטיותם (תשע/3(א), עו/8(ב)).

6. אם לילד מצב בריאות של אי-שליטה על סוגרים המוסד החינוכי יעשה ככל יכולתו כדי לאפשר לתלמיד את הטיפול האישי בתנאים נאותים ותוך שמירה על פרטיותו ומניעת הדרתו (עז/4 (א)).
7. בקיום שיחות אישיות עם תלמידים (תשע/3 (א)).
8. בעריכת שיחה/פעילות/בירור בכיתה (עה/8 (ב)).
9. יו"ר ועדת שימוע [להרחקת תלמיד לצמיתות] אשר ראה כי יש נתונים ונסיבות רגישים (לעניין זה – הרגליו המיניים, מצבו הבריאותי, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונותיו, נתונים אישיים רגישים אחרים) שחשיפתם שלא לצורך קבלת ההחלטה עלולה לפגוע בפרטיותו של התלמיד, ישקול יו"ר ועדת השימוע את הדרך שבה יובאו הנתונים והנסיבות בפני יתר הנציגים, לרבות נציגי הוועדה שאינם עובדי משרד החינוך (עב/6 (א)).
10. בעת חיפוש חפץ או כלי נשק אצל תלמיד (עה/8 (ב)).
11. שמירה על סודיות בטופס הצהרת ההורים על בריאות ילדם (סח/8 (א)).

א.1 שמירת מידע על תלמיד/סודיות

החלטתי להפריד בין ההנחיות לשמור על פרטיות הילד לבין שמירת מידע על התלמיד ולפעול בסודיות. לדעתי, קיים הבדל מהותי בין שמירת פרטיות לבין שמירת מידע. בראשונה, ייתכן שקיום המקרה ידוע לציבור אך זהותם של המעורבים נשמרת. בשנייה, המקרה עצמו אינו ידוע לציבור והמידע נשמר בסוד בשל אופיינו הרגיש.

באופן כללי, המוסד החינוכי מנהל ומרכז מידע בתיק אישי חייב לשמור עליו כחסוי (מיוחד ט' תשנ"ז, מיוחד י"ז תשנ"ו), וכל טופס שימולא על ידי הורי הילד ומפרטים על מצבו הבריאותי חייבים להישמר בסודיות (סח/8 (א)).

בנסיבות רבות מתבקשים אנשי צוות לשמור על סודיות ועל מידע רגיש המגיע אליו. למשל, בהוראה משנת 1993 נכתב כי "הגננת תסביר להורים עוד בתחילת שנת הלימודים את חשיבות המידע הזורם מהבית בעניין בריאותו של הילד ונסיבות היעדרויותיו. הגננת תכבד את המידע הזה כפרטי בהחלט" (נג/8). לעיתים נודע לאיש חינוך כי ילד נשא מחלה (נד/1) או כי מתבגרת נכנסה להיריון בלתי מתוכנן (סא/3 (א), סב/2 (א)) ובשני המקרים על איש החינוך והטיפול לשמור על סודיות ולהתייחס לנושא תוך שמירה מוחלטת על סודיות המידע לגבי התלמיד/ה.

בהנחיות מסוימות חובת שמירת סודיות חלה לא רק על אנשי חינוך, אלא על כל הגורמים המעורבים בטיפול במקרה חריג. למשל, הוראה בנושא עצירת תלמיד מונעת מאיש משטרה לפרסם פרטי קטין ולמנוע ככל הניתן, ממעצרו ומחקירתו במקומות פומביים (סב/8(א)). בנסיבות אחרות, בהן הופעל נוהל הרחקה לצמיתות מבית ספר, קיים סעיף "חובת סודיות" המחייב כל בעל תפקיד מעורב בטיפול המקרה לשמור בסוד כל מידע ואינו רשאי לגלותו (סג/6(ב), סד/7(א), תשע/1(א)).

במקרים של טיפול באירועי אלימות, יוכל הילד הנפגע לבקש שלא לספר על הפגיעה להוריו, גם אם קיים חשש שייגרם לו נזק (שס). במקרי פגיעה בתלמיד על ידי עובד הוראה, יש לשמור על זהותו של התלמיד.. שמירה על חסיון פרטים בדיונים בעקבות פגיעה צוינה במקומות שונים בחוזר "אקלים חינוכי מיטבי"- עה/8 (ב). בנוסף, נמצאה התייחסות מיוחדת לשמירת הזהות של קטינים מעורבים באירועי אלימות, על ידי אנשי צוות וגורמי אכיפה של החוק, כולל איסור פרסום שם של קטין מעורב לתקשורת (עה/8(ב)).

מקרה רגיש מתייחס לשמירת מידע על תלמיד ועל תהליך גירושין של הורי תלמיד. בנסיבות אלה, אם איש חינוך זיהה כי קיימים קשיים מיוחדים בתפקוד הילד, יוכל האיש לפנות ליעוץ תוך שמירה על מידע וחיסיון פרטים של המשפחה ושל הילד (עד/7(א)).

ב. שמירה על כבודו ושמו הטוב

רוב ההנחיות העוסקות בשמירת כבודו של הילד מבוססות על ראית משרד החינוך את המורים כמחויבים לשמור על כבודם ועל רווחתם הנפשית של התלמידים (עה/8(ב)). מתוך הידיעה כי אלימות היא פגיעה בכבוד האדם ובזכויותיו הבסיסיות (עה/8(ב)), ההנחיות בטיפול באירועי אלימות קוראות להמשיך ולכבד את האדם, הפוגע והנפגע כאחד, על מנת למנוע פגיעה מתמשכת של המעורבים באירוע חריג. לדוגמא, כאשר ילד מגלה התנהגויות חריגות, צוין בהוראה כי "חשוב שהגננת תהיה זמינה ורגישה לצרכיו תוך שמירה על כבודו, לצד הצבת גבולות ברורה" (שס).

במקרים אחרים, צוין כי חשוב לגלות רגישות ולא לפרסם או להפיץ מידע רגיש בציבור כדי לשמור על כבודו של הילד, כמצוין בהוראה העוסקת בתופעת הכינמת (עג/1(א)). בדומה למקרה זה, נמצאו שתי הוראות העוסקות בצילום ובפרסום תמונות הפרט: "צילום במהלך פעילות מחוץ לבית הספר ייעשה בהתאם להוראות הצוות ובתנאי שלא יפגע בכבודו של המצולם ובצנעת הפרט שלו. אין לצלם אדם שלא בידיעתו" (עה/8(ב)). וכן "צילום

במהלך פעילות חינוכית (בתוך הכיתה או מחוצה לה) ייעשה בהתאם להנחיות הצוות החינוכי, ובתנאי שלא יפגע בכבודו של המצולם ובצנעת הפרט שלו" (שם).

שמירה על הכבוד צוינה גם כן בשתי נסיבות אחרות באותה ההוראה, כאשר קיים צורך לערוך חיפוש בחפצים אישיים של הילד. במקרים אלה, על החיפוש להיערך תוך שמירה על כבוד ועל זכויות הפרט של הילד (עה/8(ב)).

1.1.4.3 סעיף 31- מנוחה ושעות פנאי

סעיף זה באמנה בדבר זכויות הילד עוסק בזכותו של הילד לשעות מנוחה ופנאי, כולל חשיפתו לפעילויות מגוונות, תרבותיות ומבדרות. שעות שהיית הילדים במוסד החינוכי ארוכות, ולכן עליו לתת את הדעת בנוגע למתן שעות פנאי ומשחק, ובכלל בארגון סדר היום של בואיו. אמירה כללית בנושא נמצאה בהוראה אחת העוסקת ביישום חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, תשנ"ז-1997. במסגרת ההוראה, נכתב: "המעבר לשבוע לימודים בן 41 שעות משמש הזדמנות לחשיבה מחודשת לגבי תפיסות מקובלות בנושאים כגון ארגון הזמן והמרחב, ארגון הלימודים, תפקידי התלמיד, התייחסות מערכתית כוללת לפנאי וכן שינוי מושגים כגון העשרה, סביבת לימוד ושיעורי בית" (נט/7(א)). מלבד אמירה זו, לא נמצאה הוראה מפורשת המפרטת בצורה כמותית את זמן הפנאי של הילדים במסגרת החינוכית.

ההוראות המובאות בהמשך מתייחסות לזמן הפנאי של הילד במוסד החינוכי והן מחולקות לשלושה נושאים: הקצאת זמן לאכילה, הקצאת זמן למנוחה ומתן כבוד לזמנו הפנוי של הילד.

א. הקצאת זמן לאכילה

הוראה אחת מורה על המוסד החינוכי להקצות זמן מוגדר לאכילה ולשלבה במערכת הצלולים של המוסד החינוכי. ההנחיה ממליצה שמועד זה יהיה לאחר ההפסקה ולפני שיעור. כך תהיה האכילה נינוחה יותר, יהיה פיקוח על מהלכה ועל פינוי הפסולת והשאריות, והשיעור שלפני הארוחה לא "יגלוש" לזמן הארוחה" (סז/3 (א) סעיף 6.4). בנוסף, צוין כי יש לנצל את זמן הארוחה לחיזוק התנהגויות מקדמות בריאות, לשיח חינוכי ולרגיעה (שם).

ההוראות בנושא מציעות דרכי הפוגה שונות במהלך יום הלימודים, כגון צפייה בטלוויזיה, האזנה למוזיקה, עיון בספרים, ציור חופשי, קריאה, כתיבה, הכנת עבודות אישיות, עבודה ליד המחשב, משחק דידקטי, מפגש אישי מורה-תלמיד, הכנת "שיעורי בית" (נט/4(ב) סעיף 8-2.5). באותן ההוראות קיימת חובת התאמה של המרחב הפיזי לשהות הארוכה של ילדים במרחב (ראה גם התייחסות בסעיף 1.1.4.2 במסמך זה).

לבסוף, בהוראה העוסקת בהעסקת (העבדת) ילדים בהופעות, בפרסום ובדוגמנות ישנה בקשה לקיום תנאים הולמים בהעסקת, למתן יחס של כבוד לילד, לסובלנות ולהתחשבות במגבלותיו ובצרכיו, לרבות כיבוד בקשותיו להפסקות (תשס"ו/6). הוראה זו אינה מתייחסת לזמן הילד במוסד החינוכי, אך משקפת את מדיניות המשרד בנושא. הנחיה זו מרמזת כי משרד החינוך מודע לזכותו של הילד לזמן פנאי.

אף על פי כן, העיסוק בזמן הפנאי של הילדים דל מאוד וכמעט ולא נמצאו דוגמאות מתאימות. בהנחיה אחת נכתב בנוגע למטרות שניתנו כשיעורי בית בימים שהתלמיד לומד 8 שעות ביום. על המורה להתחשב בפעילות אחר הצהריים של הילד, כגון חוגים, כאשר ניתן שיעורי בית (נט/7(א)). במקום אחר קיימת התייחסות לפעילויות מוצעות לשעות הפנאי של התלמידים בבית הספר. בו נכתב "על המנהל להבטיח כי במהלך ההפסקה הגדולה תתקיים, מדי יום, פעילות גופנית של התלמידים, כגון "הפסקה פעילה", "הפסקה רוקדת", טורנירים בענפי ספורט שונים, פעילות משחקית מובנית/עצמאית וכד'" (עא/10(א) סעיף 3.2.1.3).

1.1.4.4 סעיף 34- הגנה מפני ניצול מיני ותקיפה מינית

לשון האמנה קוראת למדינות החברות להגן על הילד מפני תקיפה או ניצול מיני. לאורך ניתוח חוזרי מנכ"ל העוסקים בנושא, מצאתי התייחסות מועטה לנושא. הראשונה מכירה בחובת אנשי הצוות להפסקת הפגיעה באופן מיידי (עא/8(ב)). השנייה מתייחסת לפגיעה מקוונת על רגע מיני. ההוראה מגדירה מהי מהות הפגיעה המינית באמצעים דיגיטליים. סוגי פגיעות כוללים פרסום תצלום, סרט או הקלטה של אדם המתמקד במיניותו, בנסיבות שבהן הפרסום עלול להשפיל את האדם או לבזותו, ולא ניתנה הסכמתו לפרסום. במקרה תצלום, סרט או הקלטה של התלמיד, שיש בהם עירום ו/או יחסי מין בין שנעשו בהסכמה ובין שלא בהסכמה, בנסיבות שבהן הפרסום עלול לבזות או להשפיל את התלמיד ולא – ניתנה הסכמתו לפרסום, תוגש תלונה למשטרה על ידי מנהל המוסד החינוכי. כל אלו מהווים עברה פלילית ואסורים על פי חוק למניעת הטרדה מינית תשנ"ח-1998. יובהר

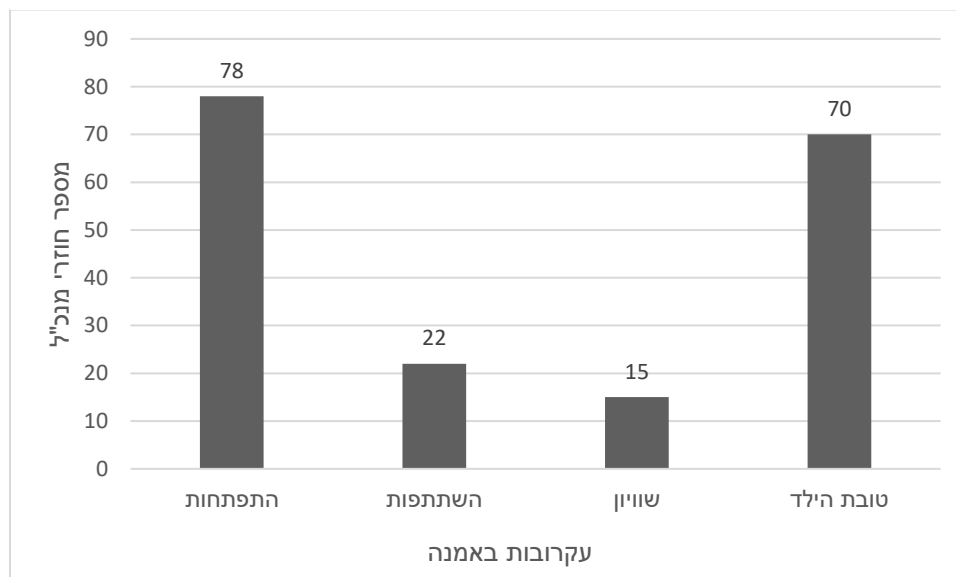
כי תצלוס סרט או הקלטה כוללים עריכה או שילוב של כל אחד מהם (עה/8(ב)). ההוראה מנחה את הצוות החינוכי לפעול על פי החוק ולהפלייל את הגורמים המעורבים בפגיעה מסוג זה.

1.1.5. סיכום

בתהליך החקר של שאלת המחקר הראשונה נותחו 143 מסמכים, כולם הוראות קבע במדור "אורחות חיים במוסדות החינוך", משנת 1991 ועד למרץ 2018. סטטוס ההוראות שנחקרו מתחלק להוראות בתוקף, כאלה שבוטלו או הוחלפו. אף על פי כן, לא היתה התייחסות לסטטוס של כל הוראה, היות שעצם פרסומה של הוראה כבר מעידה על יצירת מדיניות, גם אם ההוראה מתבטלת בהמשך. בחלק זה של ניתוח הממצאים, אציג סיכום כמותני של הנתונים. הניתוח הכמותני נועד להוסיף למחקר הנוכחי עומק והצגת הנתונים באור שונה מההיבט הפרשני שנקט עד כה. הניתוח הכמותני יוצג לכל שאלת מחקר לחוד, ומשמעות הנתונים המוצגים תהווה חלק מפרק הדיון.

מתוך 143 הוראות שנכנסו למחקר, 136 מתוכן כללו בתוכן היבט מייצג לפחות אחד מתוך ארבעת העקרונות של האמנה שהוצגו במחקר. מספר ההוראות שנכללו בכל עקרון שונה זה מזה, כאשר הפער במספר זה עלול להעיד על מתן דגש בעיצוב המדיניות מחד, והזנחה של תחום אחר מאידך. בתרשים 3 מוצגים מספר ההוראות שנכנסו לכל קטגוריה של עקרונות האמנה.

תרשים 3. מספר הוראות קבע המתאימות לכל עקרון של האמנה בדבר זכויות הילד.



הפער הניכר בין כמות ההנחיות בכל עקרון של האמנה מעיד על כמות ההוראות שפורסמו בתחום ההתפתחות וטובת הילד, לעומת פרסומים בתחום ההשתתפות והשוויון. פער זה מצביע על סדרי עדיפויות של משרד החינוך בעיצוב מדיניותו בנוגע לזכויות הילד. ניתן לומר כי מדיניות המשרד מתמקדת בשני עקרונות האמנה: עקרון

ההתפתחות וטובת הילד כיוון שהרוב המוחלט של פרסומיו בתחום אורחות חיים במוסדות החינוך עוסקים בנושאים הקשורים לשני עקרונות אלה. זאת ועוד, עקרון השוויון ועקרון ההשתתפות אינם זוכים לאותה התייחסות, ותחומים אלה אינם מפותחים מספיק במדיניות המשרד.

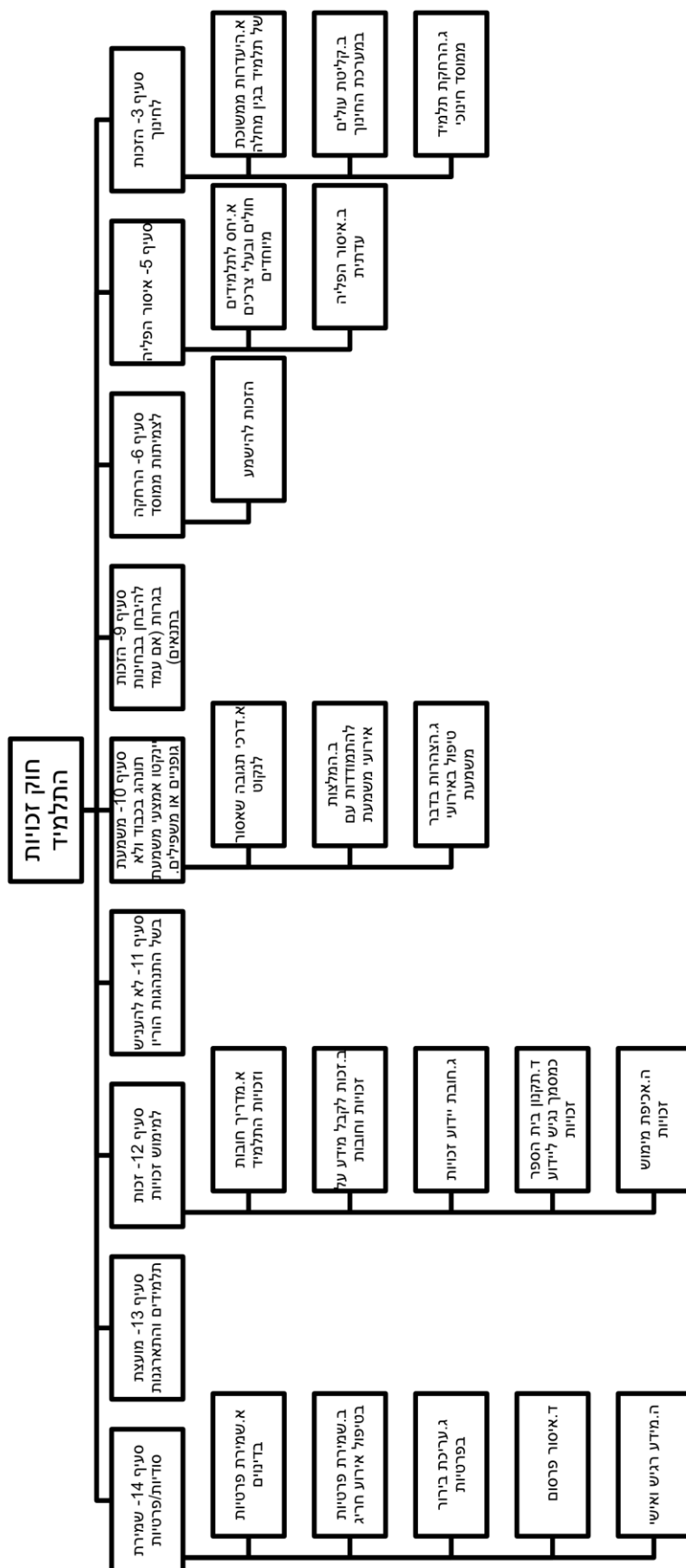
בנוסף לכך, ניתן להצביע על כפילויות רבות וחפיפה בנושאים הקשורים לסעיפי האמנה. למשל, נושאים הנוגעים לעקרון השוויון מתאימים לעיתים לעקרון טובת הילד ולשמירה על כבודו של הילד, למשל בנושא חיפוש אחיד בחפצים אישיים, התייחסות לילדים עם כינמת ועוד. דוגמה נוספת לחפיפה מתייחסת לסעיף 19 (עקרון ההתפתחות) העוסק בענישה ובמשמעת לבין סעיף 16 (עקרון טובת הילד) העוסק בשמירה על כבודו של הילד. שני הסעיפים והדוגמאות המובאות בכל אחד מהם יכל להעתק לכל אחד מהם.

1.2 אילו סעיפים של חוק זכויות התלמיד באים לידי ביטוי בחוזרים הנחקרים?

שאלת המחקר השנייה במסמך זה מבקשת לבחון את השפעת חוק זכויות התלמיד במדיניות משרד החינוך, ובהוראות המנכ"ל בפרט. מתוך 143 הוראות מנכ"ל שנכללו במחקר, רק 32 מתוכן נמצאו מתאימות ללפחות

סעיף אחד של חוק זכויות התלמיד. במחקר נכללו 9 סעיפים מתוך החוק, ונבעו מתוכם 19 תימות שונות. בחלק

תרשים 4. עץ תימות- חוק זכויות התלמיד.



זה יוצגו הנתונים לפי סעיפי החוק, תוך פרשנותי את הממצאים. עץ התימות שנוצר בתהליך ניתוח הנתונים מוצג בתרשים 4.

1.2.1 סעיף 3- הזכות לחינוך

בלשון חוק זכויות התלמיד, כל ילד ונער במדינת ישראל זכאי לחינוך בהתאם להוראות כל דין. חוק זה מצטרף לשורה של חוקים העוסקים בזכות לחינוך, כגון חוק לימוד חובה-התש"ט 1949, חוק חינוך ממלכתי- התשי"ג 1953 ועוד. בחוזרי מנכ"ל שנותחו לא נמצא עיסוק בשאלת זכאות התלמיד לחינוך, אלא עיסוק בקשר בין התמודדות המשרד עם נסיבות חריגות של מחלה ממושכת, קליטת עולים וכן בענייני משמעת והרחקת תלמיד ממוסדות החינוך לבין זכות הילד לחינוך.

א. היעדרות ממושכת של תלמיד בגין מחלה

במקרה של מחלה ממושכת בה תלמיד נאלץ להיעדר מהלימודים לתקופה ארוכה, הנחה משרד החינוך לספק לאותו התלמיד שיעורי עזר כדי למנוע צבירת פערים לימודיים וניתוק מהמסגרת הלימודית. הוראות אלה מיישמות את חוק חינוך חנם לילדים חולים- התשס"א 2001 לפיו ילד בגין היותו מתאים להגדרת "ילד חולה" ו"ילד חולה במחלה מתמשכת" נמצא זכאי לשירותי חינוך בביתו. על פי חוק זה תלמיד חולה השוהה בביתו בהוראת רופא מעל 21 יום זכאי לתמיכה לימודית לשם סגירת פערים לימודיים מספק של המשרד אשר זכה במכרז, בפיקוח המינהל הפדגוגי (עו/4(א)).

ב. קליטת עולים במערכת החינוך

תלמיד עולה נמצא במעמד מיוחד בהשוואה לתלמידים אחרים, ומצויות הוראות המנחות כיצד לקלוט את העולים וכן הסדרת סיוע לאותם התלמידים. הזכות לחינוך באה לידי ביטוי בהוראה נא/7, בה נכתב כי כל בית ספר יקלוט תלמידים עולים וחוזרים (נא/7). הוראה זו מבטיחה כי כל מוסד חינוכי יחויב לקלוט תלמיד עולה ובכך תובטח זכותו לחינוך.

ג. הרחקת תלמיד ממוסד חינוכי

ישנן הוראות רבות המגבילות את תקופת ההרחקה של התלמיד מהמוסד החינוכי. הגבלת ימי ההשעיה הינה דרך לשמור על זכותו של התלמיד לחינוך. בדרך כלל, הגבלה זו מופיעה בהוראות הקשורות לנקיטת אמצעי

משמעת בשל מעורבות באירוע אלימות וכד'. הטיפול בנושא משמעת מציע מדרג של פעולות שניתן לנקוט על פי חומרת האירוע, כאשר בחלק מדרכי הטיפול מוצע הרחקה מהמוסד לזמן מוגבל. לפי הוראות המנכ"ל, סמכויות ההענשה הקובעות כדלקמן: 1. הרחקה ליומיים- רק לאחר שהובא לידיעת ההורים (...). 2. הרחקה ליותר מיומיים ועד לארבעה ימים (...). 3. תלמיד לא יורחק מבית הספר יותר מ-4 ימים (נא/1). מדרג זה מופיע בהוראות רבות, ועל כך ארחיב בסעיף 1.2.3 של חוק זכויות התלמיד.

1.2.2 סעיף 5- איסור הפליה

איסור הפליה מהווה נושא רגיש ולכן זכה להתייחסות רבה בהוראות המנכ"ל הנחקרות. על כן נמצאה הרחבה ופירוט יתר בהשוואה למצוין בחוק זכויות התלמיד. למשל, בחלק מההוראות נמצאה התייחסות לאוכלוסיות שלא צוינו בחוק זכויות התלמיד, כגון אוכלוסיית תלמידים חולים ובעלי צרכים מיוחדים. אף על פי כן, לא נמצאה הוראה התואמת את דברי החוק במלואו, וניכר כי נדרשת התייחסות נוספת לנושא, הן בחוק והן בהוראות ובתקנות. במהלך ניתוח הנתונים נוצרו שתי תימות: הראשונה מתייחסת לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים והשנייה מתייחסת לאפליה עדתית. את פירוט ההנחיות של המשרד בנושא ניתן לראות בלוח 8, בו הוצגו שתי התימות ודוגמאות מתוך ההנחיות שנחקרו.

לוח 9- שתי תימות הנוגעות לאיסור הפליה.

דוגמאות מתוך הוראות המנכ"ל	תימה
<p>כל ההוראות המצוינות אוסרות על אפליה של:</p> <ul style="list-style-type: none"> - תלמידים המרותקים למיטה או לבית עקב תאונה או מחלה (נא/4). - תלמיד הסובל ממחלת האפילפסיה (סב/2(א)). - תלמיד נושא או חולה באידס (נד/1). <p>ומורות:</p> <ul style="list-style-type: none"> - לתת מענה אישי לצרכים הייחודיים של האוכלוסיות השונות (תשע/3 (א)). - לתת מענה לצרכים ייחודיים של כלל הילדים (עה/8(ב)). 	<p>יחס לתלמידים חולים ובעלי צרכים מיוחדים</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. ברישום תלמידים ובקבלתם; 2. בקביעת תכניות לימודים ומסלולי קידום נפרדים באותו מוסד חינוך; 3. בקיום כיתות נפרדות באותו מוסד חינוך. (נב/1) 	<p>איסור אפליה עדתית</p>

1.2.3 סעיף 6- הרחקה לצמיתות ממוסד

סעיף זה בחוק אינו אוסר על הרחקת תלמיד לצמיתות אלא מסדיר את תהליך קבלת ההחלטה בידי המוסד ומקנה לתלמיד ולהוריו הזכות להישמע ולערער על ההחלטה על מנת להבטיח הליך הוגן בקבלתה. הנחיות רבות פורסמו לאורך השנים ובהן חזרה על נוהל הרחקה בגרסאות דומות. בהרחקת תלמיד לצמיתות, יש לנהוג על פי תקנות ההעברה, לפי שלבים מפורטים ומתוכננים: מתן זכות לערער ולהישמע בפני הועדה.

בחוזר נד/1 נכתב " תינתן להורים זכות לערער בפני המחמ"ד במחוז או בפני מנהל המינהל לחינוך דתי" (נד/1).

שלוש שנים לאחר מכן, בשנת 1997, פורסם חוזר מיוחד ט' תשנ"ז ובו צוין: "אם הוחלט להוציא מן המוסד תלמיד בגיל חוק חינוך חובה ולהעבירו למוסד אחר, יש לנהוג על פי תקנות ההעברה (...). לפי השלבים האלה: (...). מתן זכות ערעור להורים בפני מנהל המחוז (החלטת מנהל המחוז היא סופית, יש ליידע את ההורים בדבר זכותם לפנות למנהל המחוז) " (מיוחד ט' תשנ"ז).

מתן זכות להורים לערער על ההחלטה משמעותי להגנה על האינטרסים של הילד בתהליך זה, אך אינו שווה לזכות הילד להישמע במהלך ההליך. מתן לילד זכות להישמע מלמד אותו שיעור באזרחות ובאחריות אישית, ערכים שלא מוקנים לו כאשר הורה מגן עליו בעצמו. החל משנת תשע"א, הופיע בהוראות העוסקות בנושא נוסח דומה לנוסח החוק, המציין כי קבלת החלטה על הרחקה לצמיתות תתקבל רק לאחר שניתנה לתלמיד ולהוריו הזדמנות להשמיע את טענותיהם (עא/8(א), (עב/6(א) סעיף 9-2.4).

על אף שסעיף 6 בחוק זכויות התלמיד מתייחס להליך הוגן בדבר הרחקת תלמיד לצמיתות, מצאתי לנכון לתת דגש לזכות להישמע בטרם קבלת החלטה בדבר ענישה כלשהי. מתן זכות להישמע מהווה אבן דרך משמעותית בהכרת הילד כבן אדם המסוגל לנתח תהליכים חברתיים וקוגניטיביים, לקבל החלטות ולהגן על עצמו בפני אחרים. זכות זו מופיעה בתקנות מעודכנות יותר, למשל בהוראה "אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות מוסדות חינוך עם אירוע אלימות וסיכון" (עא/8(ב)) מפורטות דרכי תגובה במקרים של מעורבות תלמידים בפגיעה מקוונת, מעורבות תלמידים בעלי צרכים מיוחדים באירועי אלימות ועוד. היה והתלמיד מעורב באירועי אלימות, ככלל, יש לקיים הליך הוגן ולשמוע את התלמיד ואת הוריו בטרם נקיטת תגובה (עא/8(ב) סעיף 1.2.1). יהיה התלמיד בעל צרכים מיוחדים, יש לאפשר לו להציג את גרסתו לפרטי האירוע, על פי יכולתו ובאופן מותאם לו (שם). הנחיה זו תומכת בטענה כי ישנה מודעות רבה לשמיעת קולם של הילדים.

1.2.4 סעיף 9- הזכות להיבחן בבחינות בגרות

הוראות בנושא זה מבטיחות לכל תלמיד את הזכות להיבחן בבחינת בגרות. במסגרת ההוראות הנחקרות, נמצאו רק שתי הוראות עוסקות בזכותו של התלמיד לגשת ולהיבחן בבחינות בגרות. שתיהן עוסקות במקרים חריגים בהם תלמיד הורחק מביה"ס בסמוך למועד המבחן או תלמיד אינו שומר על כללי בית הספר. בשני המקרים, הן בחוק והן בהוראות נכתב במפורש כי אין למנוע מתלמיד העומד בתנאים לגשת לבחינת בגרות (מיוחד ט' תשנ"ז). בנוסף, "תלמיד שהורחק ממוסד החינוך במהלך הלימוד בכיתות י"ב בסמוך למועד בחינות הבגרות, לא תיפגע זכותו להשתתף בבחינות הבגרות בבית הספר שהורחק ממנו באותה שנה" (עב/6(א) סעיף 7).

1.2.5 סעיף 10- משמעת תונהג בכבוד ולא יינקטו אמצעי משמעת גופניים או משפילים.

חוק זכויות התלמיד מציין באופן כללי כיצד תונהג המשמעת במוסד החינוכי. בלשונו, "המשמעת במוסד החינוך תונהג באופן ההולם את כבוד האדם ובכלל זה הוא זכאי שלא יינקטו כלפיו אמצעי משמעת גופניים או משפילים" (חוק זכויות התלמיד תשס"ה-2004). ניסוח הסעיף משאיר פתח לפרשנויות רבות, הרי המילה "משפיל" נתונה לפירוש אישי ולחווית האדם. העיסוק באמצעי משמעת בחוזרי מנכ"ל רב ועשיר, הולך ומתחדש ככל שעוברות השנים. ניתן לחלק את ההוראות שנמצאו לשלוש קבוצות: א. דרכי תגובה שאסור לנקוט, ב. המלצות להתמודדות עם אירועי משמעת, ג. הצהרות בדבר טיפול באירועי משמעת.

א. דרכי תגובה שאסור לנקוט

בהוראות "אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות מוסדות חינוך עם אירוע אלימות וסיכון" (עה/8(ב)), "קידום אקלים בטוח והתמודדות עם אירועי אלימות במוסדות החינוך" (תשע/3(א)), "סדר נוהל ואורחות חיים בבית הספר" (מיוחד ט' תשנ"ז) ועוד, פורטו דרכי תגובה רבות שאסור לנקוט בעת טיפול באירוע משמעת והן:

1. רישום נזיפות ביומן הכיתה (נב/1);
2. הפחתת ציון בלימודים בשל התנהגות לא נאותה (נב/1, תשע/3(א));
3. עונשי גוף (נב/1, נה/7, תשע/1(א) סעיף 3.2.4, עה/8(ב) סעיף 5.3.1. ט');
4. ענישה משפילה- הלבנת פנים ברבים, פגיעה מילולית שיש בה לעג, עלבון והשפלה (תשע/3(א), עה/8(ב));
5. העברת תלמיד באופן זמני לכיתה נמוכה (תשע/3(א), עה/8(ב));
6. תגובה היכולה לסכן את התלמיד או לפגוע בשלומו או בבריאותו. (תשע/3(א), עה/8(ב));

7. מניעת הנאה (מיוחד ד' תשנ"ז) ;

8. הטלת קנס או הרחקה מבית הספר בגלל חוב כספי (שם).

הנחיות אלו נתונות לפרשנות אישית וקשות לאכיפה במציאות המורכבת של המוסד החינוכי. כמו כן, חלקן צוינו בהוראה חד-פעמית ולכן אין לדעת האם ההנחיה תקפה או לא, לדוגמא, האיסור למנוע הנאה כאמצעי לטיפול במשמעת פורסם רק בשנת 1997 ולא הוזכר באף הוראה אחרת.

ב. המלצות להתמודדות עם אירועי משמעת

אותן ההוראות העוסקות בהתמודדות עם אירועי משמעת ניסו לתת לצוות החינוכי כלים לטיפול באירועים אלה בצורה שתהלוך את כבוד התלמידים. חלק מההוראות מנוסחות בצורה הדרגתית, הולכות ומחמירות ככל שהתלמיד ממשיך להפר את הכללים. הוראות אלה לרוב מנוסחות כהצעות לתיקון התנהגות שאינה הולמת. יתרה מזאת, הובהר כי בכל מקרה של נקיטת תגובה בעת הפרת משמעת, על המורה להיות מודע לגיל התלמיד ולמידת התובנה שלו לגבי התגובה המוצעת. התגובה להפרת משמעת צריכה להיות מידתית, סבירה והגיונית, ותואמת את מידת הפרת המשמעת. בכל מקרה שבו עשויים להינקט אמצעי משמעת נגד התלמיד, תוסברנה לו הטענות כלפיו ותינתן לו הזדמנות להשיב עליהן (תשע"א/3). כמו כן, משרד החינוך ממליץ להגביל כל עונש בזמן (מיוחד ט' תשנ"ז).

בנוסף להמלצות לטיפול באירועי משמעת, נמצא בפירוט עבודתו של "הקו הפתוח לפניית תלמידים" שבסמכותו לדרוש שינוי או ביטול דרכי טיפול ותגובה, וכן להציע דרכי תגובה חלופיות כלפי תלמידים, אם התגובות הקיימות פוגעות בזכויותיהם או בשלומם (נז/1).

בממצאים ניכר כי עומדים בפני המורים אמצעי פעולה מגוונים :

1. המורה ישוחח עם התלמיד ;
2. המחנך ישוחח עם התלמיד, ובעת הצורך ישוחחו עמו גם היועץ החינוכי והמנהל ;
3. המורה או המחנך ישוחחו עם הורי התלמיד בנוכחותו ;
4. שיחה עם הורי התלמיד שלא בנוכחותו, אם הצוות החינוכי סבור שלשיחה שלא בנוכחות התלמיד יהיה ערך מניעתי או מתקן רב יותר. בכל מקרה יש לומר לתלמיד כי הוריו הוזמנו לשיחה ;
5. אזהרה בעל פה (נב/1, מיוחד ד' תשנ"ז) ;

6. נזיפה בעל פה (נב/1, מיוחד ד' תשנ"ז);
7. אזהרה בכתב להורה (נב/1, מיוחד ד' תשנ"ז);
8. נזיפה בכתב (נב/1, מיוחד ד' תשנ"ז);
9. הטלת חובת שירות לבית הספר או לקהילה (...) (מיוחד ד' תשנ"ז);
10. השעיה מלימודים בבית-הספר לתקופה קצובה, בהסכמת המנהל (...) (נב/1, מיוחד ד' תשנ"ז);
11. העברה לבית ספר אחר (נב/1);
12. מניעת הנאה (נב/1);
13. הרחקת תלמיד משיעור עד תום השיעור (נב/1);
14. הרחקתו של התלמיד לכמה שיעורים במהלך יום הלימודים, על ידי המחנך, או, בהעדר מחנך, על ידי בעל תפקיד אחר (נב/1);
15. העברה לכיתה אחרת, מקבילה במוסד, ליום לימודים או לתקופה קצובה, באישור המנהל (נב/1);
16. שילוח הביתה במהלך יום הלימודים, בהסכמת המנהל (נב/1)

כנאמר קודם, תדירות החלפת ההוראות כה גבוהה שלא ניתן לדעת אילו אמצעים מעודכנים ותקפים לטיפול משמעותי כיום.

ג. הצהרות בדבר טיפול באירועי משמעת

בנוסף להנחיות המוצעות במסמכים שנותחו, מצאתי לנכון לציין כי גם ההקדמה לחוזרי המנכ"ל רלוונטית ומשקפת את מדיניות המשרד.

הצהרות רבות בנושא כבוד האדם ופגיעה בזכויות האדם הובאו בהוראות הנחקרות. ככלל, מצהיר משרד החינוך כי אלימות היא פגיעה בכבוד האדם ובזכויותיו הבסיסיות, ילד ומבוגר כאחד. הוא מציין כי הטיפול באלימות יהיה כזה המכבד את כל המעורבים כבני אדם ושומר על כבוד האדם שלהם ועל זכויותיהם, ובפרט על זכויותיהם להגנה על שלומם הנפשי והפיזי, להליך הוגן ולפרטיות (תשע/3 א)).

חוק זכויות התלמיד הובא גם הוא בכמה הוראות, חלקן מתייחסות לחוק בהנחיות לניסוח תקנון בית ספרי בהתאם לסעיפיו, ובכל המקרים מכיר משרד החינוך בזכות התלמיד:

א. "סעיף 10 לחוק קובע כי כל תלמיד זכאי שהמשמעת במוסד החינוך תונהג כלפיו באופן ההולם את כבוד האדם, ובכלל זה הוא זכאי שלא יינקטו כלפיו אמצעי משמעת גופניים או משפילים" (עא/8(א)), עב/6(א)).

ב. "ניסוח התקנון הבית-ספרי יהיה כפוף לחוק זכויות התלמיד בפרט: "כל תלמיד זכאי לכך שהמשמעת במוסד החינוך תונהג באופן ההולם את כבוד האדם, ובכלל זה הוא זכאי שלא יינקטו כלפיו אמצעי משמעת גופניים או משפילים" (עא/8(ב)).

ג. "תקנון בית הספר יהלום את חוק זכויות התלמיד, תוך שמירה על כבוד התלמיד, עובד ההוראה וצוות המוסד החינוכי" (תשע/3(א)).

ד. " בנושאים שאינם כלולים בתקנון על בית הספר לאפשר למורים לפעול באופן אוטונומי, בלי לפגוע בזכויות התלמידים" (תשע/3(א)).

בהוראה אחת צוטטו סעיף 19 וסעיף 28 באמנה בדבר זכויות הילד ביחס לזכות הילד להגנה מפני אלימות: "ברוח אמנת האו"ם לזכויות הילד, שמדינת ישראל חתומה עליה, חוזר זה מדגיש את זכותו של כל ילד להגנה מפני כל סוגי האלימות (סעיף 19 באמנה) וכן את זכותו כי המשמעת במוסד החינוכי תונהג באופן המתיישב עם הכבוד האנושי שלו (סעיף 28 באמנה) " (סג/6(ב) סעיף 1.1). בנוסף, על מנת למגר פגיעה בין תלמידים הונחה לעובדי ההוראה: א. להעביר לפוגע מסר ברור שהתנהגותו אינה מקובלת והיא מחוץ לחוק ולנורמות ההתנהגות המקובלות בית הספר. ב. להזמין את הורי התלמידים המעורבים ולקיים שיחה עמם. ג. הטלת סנקציות על הפוגע בהתאם למפורט בתקנון בית הספר (שיחה, נזיפה, התרעה, השעיה וכד' (תשס/2(א)).

לבסוף, נמצאה הצהרה אחת העוסקת כטיפול בפגיעת עובדי הוראה בתלמיד. בה נכתב כי מערכת החינוך תטפל "בכל פגיעה של עובד הוראה בתלמיד בהתאם לנוהל זה, כחלק ממדיניותה ומתוך כוונה למזער את הנזק שנגרם, לאפשר לו תיקון ולמנוע נזקים נוספים בעתיד" (סג/6(ב)).

1.2.6 סעיף 11- לא להעניש תלמיד בשל התנהגות הוריו

הגנת תלמיד מפני עונש בשל מעשה או מחדל של הוריו עוגנה בחוק זכויות התלמיד אך מופיעה גם בחוק לימוד חובה התש"ט ובהוראות רבות מוזכר איסור הענשה בשל התנהגות של ההורים. למשל, בהוראה נג/1 נכתב: "1. לא יינקטו אמצעים נגד תלמידים לפי האמור בסעיף "משטרו ונוהגו של ביה"ס" (חוזר נב/1, סעיף 18) בגין אלימות או התנהגות חריגה של הורים. 2. לא תעוכבנה תעודות בגין אי תשלום הורים" (נג/1). בהוראות "נוהל

הרחקה לצמיתות של תלמיד ממוסד חינוך והעברתו למוסד חינוך אחר" (עא/8(א), עב/6 (א)) ו"אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות מוסדות חינוך עם אירוע אלימות וסיכון" (עה/8(ב)) צוין כלשון החוק: "חל איסור על הענשת תלמיד בשל מעשה או מחדל של הוריו" (שם, סעיף 2.2.3). האיסור החד משמעי, הן בחוק והן בהוראות מנכ"ל אינו משאיר פתח לפרשנויות רבות ומקיים את זכותו של הילד שלא להיענש בשל מעשה הוריו.

1.2.7 סעיף 12- זכות למימוש זכויות

כדי שסעיף זה יוכל להתקיים, נדרשים שני תנאים: א. ידוע והפצת הזכויות בקרב התלמידים. ב. מנגנון לאכיפת הפרה של זכות. בטרם פרסום חוק זכויות התלמיד, נהוג היה להשתמש ב"מדריך חובות וזכויות התלמיד" כמסמך מכוון התנהלות תקינה ושמירה על כבודם של כל באי בית הספר. בשנים האחרונות, תקנוני בית הספר מהווים מדריך לזכויות ולחובות התלמידים.

לוח 10- הזכות למימוש זכויות

תימה	דוגמאות מההוראות
<i>מדריך חובות וזכויות התלמיד</i>	"מדריך חובות וזכויות התלמיד במוסדות חינוך" נועד לשמש כלי עזר חשוב ביותר לצוות בית הספר, להורים, לתלמידים ולכול העוסקים בחינוך המעוניינים לדעת מהן זכויותיו וחובותיו של התלמיד במוסדות החינוך (...). ייחודו של מדריך זה בכך שהוא מקבץ בתוכו באופן מרוכז מגוון עצום של הוראות מחוזרי המנכ"ל ומציג אותן כמסכת שלמה של חובות וזכויות תלמידים והמערכת החינוכית המחולקת על פי נושאים שונים" (נו/10).
<i>זכות לקבל מידע על זכויות וחובות</i>	"תקליטור המאגד תכניות לימודים ייחודיות המקדמות את יישום חוק זכויות התלמיד יישלח לבתי הספר היסודיים ולחטיבות הביניים. התקליטור יכלול מצגות, סרטים ופירוט תהליכים המקדמים תרבות בית ספרית התומכת בזכויות התלמידים" (סז/6). כללי המשמעת במוסד יוצגו במקום בולט לעין ונגיש לתלמידים ולהורים (עא/8(א), עב/6 (א)).
<i>חובת יידוע זכויות</i>	בחוזר סו/3 (א) נמצא נתון מעניין וייחודי בנושא יידוע זכויות. ההוראה עוסקת בחובת מערכת החינוך ליידע לתלמידיו בדבר זכותם להיבדק לגילוי נגיף האיידס. בעיניי, הוראה זו תומכת בתפיסה על פיה אין ביכולתו של התלמיד לממש זכות ללא ידיעתו, ולכן חלה אחריות על המערכת ליידע אותו על אפשרות ביצוע בדיקה זו.
<i>תקנון בית הספר כמסמך נגיש ליידוע זכויות</i>	הוראות המנכ"ל מציעות לכלול לתקנון נושאים הנוגעים לחוק זכויות התלמיד כגון: נוהלי לימודים, לוח בחינות, פעולות וסמכות של מועצת התלמידים, זכויות התלמידים (כגון שמירה על הליך הוגן ושמירה על פרטיות התלמיד וכו') (תשע/3 (א)). ביישום הוראות אלו, מתבקשים מנהל המוסד וצוות המורים לקיים שיח משמעותי עם התלמידים ועם

ההורים על הנושאים המופיעים בתקנון (עה/8 (ב)) וכך יידעו אותם בדבר זכויותיהם בבית הספר.	
הוראות תשע/3 (א) ו-עה/8(ב) מציינות כי כתיבתו של התקנון תיעשה בשותפות תלמידים, הורים ומורים, זאת כדי לקדם אקלים מיטבי במוסד החינוכי ולהנגיש את הכללים לכל אוכלוסיות מוסד החינוך.	
האגף לפניות ותלונות הציבור ומרכז המידע מסייע לתלמידים ולעובדי ההוראה במימוש זכויותיהם (סג/2(א)).	אכיפת מימוש זכויות

ידוע כי הפצת זכויות התלמיד עוגנה בחוק זכויות התלמיד (תשס"א) אך ניתן למצוא בהוראות המנכ"ל קודם לכן התייחסות לנושא. במהלך ניתוח הנתונים נוצרו חמש תימות העוסקות בנושא "מימוש זכויות": א. מדריך חובות וזכויות התלמיד, ב. הזכות לקבל מידע על זכויות וחובות, ג. חובת יידוע זכויות, ד. תקנון בית הספר כמסמך נגיש, ה. אכיפת מימוש זכויות. בלוח 9 מובאות דוגמאות ליישום סעיף זה של החוק בחוזרי מנכ"ל השונים, לפי התימות שנוצרו.

1.2.8 סעיף 13- מועצת תלמידים והתארגנות

נמצאה רק הוראה אחת העוסקת בהתארגנות תלמידים באמצעות הקמת גוף מייצג כמו מועצת תלמידים. לפי החוק, בית הספר יעודד הקמת מועצת תלמידים ולא ינקוט באף פעולה למנוע הקמת גוף מייצג. במדריך זכויות וחובות התלמידים, המופיע בחוזר מיוחד ט' תשנ"ז נכתב כי יש לתלמידים בבית הספר הזכות להקים גופים מייצגים, כגון מועצת תלמידים, מועצות שכבתיות וועדות. בנוסף לכך, מועצת תלמידים תהיה שותפה בקביעת הנהלים של בית הספר ובכתיבת התקנון, בדרך שתיקבע על ידי המועצה הפדגוגית, ברשות מנהל בית הספר (מיוחד ט' תשנ"ז). אף על פי הכתוב בהוראה זו, אין בחוזר זה או אחר קביעת סמכויות לגוף המייצג את התלמידים או חובת היוועצות של ההנהלה עימו במקרים מסוימים.

1.2.9 סעיף 14- שמירת סודיות/פרטיות

רבות ההוראות העוסקות בזכותו של הילד לשמירת מידע עליו. חוק זכויות התלמיד מצווה לכל בעל מקצוע לשמור בסוד מידע על ילד ואינו רשאי לגלותו אלא לצורך ביצוע תפקידו. בהוראות מנכ"ל נמצאו הנחיות העוסקות בשמירת מידע, אך נוספו הוראות הקשורות לשמירת פרטיות, צנעת הפרט ועוד. במהלך ניתוח הנתונים נוצרו חמש תימות הקשורות לנושא שמירת פרטיות: א. שמירת פרטיות הדיונים, ב. שמירת פרטיות

בטיפול אירוע חריג, ג. עריכת בירור בפרטיות, ד. איסור פרסום, ה. מידע רגיש ואישי. פירוט נוסף של הממצאים יוצגו בכל סעיף בנפרד.

א. שמירת פרטיות בדיונים

מטרת ההתכנסות בדיונים רבי משתתפים היא לקבל החלטה משותפת, ולצורך כך עליהם לדון בנושאים רגישים שלעיתים קרובות נוגעים בפרטיות הילד. במצבים אלה, הונחו בעלי המקצוע לנקוט בצעדים שיימנעו חשיפה של נתונים אישיים ללא הפעלת שיקול דעת. למשל, במסגרת ועדה הדנה בהרחקת תלמיד לצמיתות, אם הביאו לידיעת יו"ר ועדת השימוע כי יש נתונים רגישים על התלמיד (לעניין זה – הרגליו המיניים, מצבו הבריאותי, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונותיו, נתונים אישיים רגישים אחרים) שחשיפתם שלא לצורך קבלת ההחלטה עלולה לפגוע בפרטיותו של התלמיד, ישקול יו"ר ועדת השימוע את הדרך בה יובאו הנתונים והנסיבות בפני יתר הנציגים, לרבות נציגי הוועדה שאינם עובדי משרד החינוך (עב/6(א)).

כמו כן, בדיונים בנושא התערבות וטיפול בהתנהגויות חריגות בגן לתלמידים בחינוך הרגיל ולתלמידים בעלי צרכים מיוחדים כאחד, יש להקפיד בדיונים על צנעת הפרט ועל חיסיון הפרטים (עב/8(ב)). לצורך קידום אקלים מיטבי בגן, צוין כי יש לשמור על פרטיותם של הילדים בבחינת המענים המתאימים להם בשיתוף עם אנשי המקצוע. הפנייתם של הילדים הנמצאים במצוקה או הילדים בסיכון לגורמים מקצועיים על פי הצורך באמצעות הוריהם, תוך שמירה על פרטיותם (שם).

במקרה נוסף, בעת פגיעת עובדי הוראה בתלמידים הורה בחוזר "אקלים חינוכי מיטבי" לשמור על סודיות ולא לנקוב בשמו של התלמיד הנפגע במהלך ההתערבות בתוך מערכת החינוך לאחר גילוי האירוע, כמו למשל בפגישת כלל צוות המורים (שם).

ב. שמירת פרטיות בטיפול אירוע חריג

בשגרת בית הספר מתמודד הצוות עם ריבוי אירועי משמעת ואירועים הנחשבים חריגים, ומוקנית חשיבות רבה לכך ששמו הטוב של התלמיד לא ייפגע. אירועים חריגים כוללים אירועי אלימות למיניהם, טיפול בנערות בהריון בלתי מתוכנן, פגיעה מינית של תלמידים בתלמידים ועוד. המשותף בהנחיות היא ההוראה לשמור על פרטיותם של הגורמים המעורבים. לשם הדגמה אביא ארבעה מקרים שנמצאו בנתונים:

מקרה א. נערה מתבגרת נכנסה להריון שלא במתכוון והוצע לה לפנות למרכז ייעוץ באופן עצמאי. נתנה לה אפשרות לקבוע פגישה בטלפון או להגיע בשעות הקבלה. שם תיערך שיחת ייעוץ ויובטח כי כל מידע שתמסור למרכז הוא חסוי (סא/3 א), (סב/2 א)).

מקרה ב. בעת מעורבות תלמיד בפגיעה, חל איסור על חיפוש בחפציו האישיים של תלמיד על ידי איש צוות חינוכי, לרבות תיק ומכשירים דיגיטליים. אם עולה חשד לפגיעה שנעשתה באמצעות מכשיר דיגיטלי יש לדווח למנהל בית הספר. על המנהל לברר את פרטי האירוע תוך שמירה על צנעת הפרט ועל זכויות התלמיד (עה/8 ב)).

מקרה ג. מוכר על ידי משרד החינוך כי אלימות היא פגיעה בכבוד האדם ובזכויותיו הבסיסיות. לכן על הטיפול באלימות להיעשות באופן המכבד את כל המעורבים כבני אדם ושומר על כבוד האדם שלהם ועל זכויותיהם, ובפרט על הזכויות להגנה על שלומם הנפשי והפיזי, להליך הוגן ולפרטיות (תשע/3 א)).

מקרה ד. במצב בו מתקיימת פגיעה מינית של תלמידים בתלמידים, חשוב לזכור שהטיפול בנושא פגיעות מיניות הוא מסר ברור של הוקעת ההתנהגות הפוגעת. התעלמות והימנעות מטיפול מעבירות מסר שפגיעה מינית היא לגיטימית. בכל התערבות באירוע של תקיפה או פגיעה מינית יש לקיים את הכללים האלה:

1. יש לדאוג להפסקה מיידית של הפגיעה.
2. יש לשקול, על פי הצורך, הפרדה בין הפוגע לנפגע (מדובר בהרחקת הפוגע מן הנפגע).
3. יש לטפל בנפגע.
4. יש לטפל בפוגע.
5. יש לדווח לפי נוהל זה.
6. יש להבטיח את פרטיותם של המעורבים.
7. יש להתייחס במקרה הצורך לסביבה: לכיתה, לשכבה, למורים ולהורים (מדובר בהתערבות מערכתית).
8. יש להבטיח מוגנות לכלל תלמידי ביה"ס. (תשס/2 א))

בחלק מההנחיות לעיל ניכרת מודעות של מעצבי מדיניות המשרד לנושא זכויות האדם וזכויות הילד בפרט, כך שהטיפול בהפרת משמעת לא יהווה פגיעה בפני עצמו.

במספר מקרים מצוין כי הטיפול במקרי אלימות ופגיעה ייעשה בצורה השומרת על צנעת הפרט. בנוסף לנאמר בסעיף הקודם, נמצאו הנחיות מפורטות לקיום "שיחות בירור", בהן עובד הוראה משוחח עם המעורבים באירוע לשם קבלת מידע על המתרחש. בשיחות אלה, הורה לאנשי צוות בית הספר לערוך אותן בנפרד, תוך שמירה על פרטיות המעורבים. כמו כן, יש לקיים שיחות אישיות עם תלמידים תוך שמירה על כללי האתיקה והסודיות, אך גם על חובת הדיווח (תשע/3(א)).

במקרים אחרים, בהם הוצע לקיים פעילות או שיחה עם תלמידי הכיתה בעקבות אירוע אלימות, יש להקפיד על שמירת צנעת הפרט ואין למסור פרטים שעלולים לזהות את הקטינים המעורבים (או לרמוז על זיהויים) (ע/8(ב)).

ככלל, נמצאו בהוראות בנושא אזכורים רבים לחשיבות שמירה על פרטיות המעורבים באירועי אלימות, כאשר רוב ההנחיות הנחו את הצוות לערוך כל בירור בנפרד ותוך שמירה על צנעת הפרט. רוב ההנחיות נמצאו בחוזר "אקלים חינוכי מיטבי" (ע/8(ב)) וחזרו על עצמן במקומות שונים באותו החוזר, כל פעם בהתייחסות לסוג אחר של מקרה אלימות.

7. איסור פרסום

נמצאו בשלוש הוראות שונות הנחיות האוסרות על פרסום שמות קטינים המעורבים באירועי אלימות. לדוגמה, היה התלמיד מעורב באירוע בו הוזעקה משטרה, אם ייעצר התלמיד, יפעל איש המשטרה באופן שימנע את חשיפתו את הקטין לציבור ופגיעה מיותרת בו, ויימנע, ככל הניתן, ממעצרו ומחקירתו במקומות פומביים, כגון ברחוב, בביה"ס, במקום העבודה ובמקום הבילוי (סב/8(א)).

אף צוין במקום אחר כי בהתאם לחוק הנוער (טיפול והשגחה) התש"ך-1960 חל איסור על פרסום שם או פרטים מזהים אחרים של קטין, בין היתר בנסיבות שיש בהן כדי לייחס לקטין עברה או שחיתות מידות (ע/8(ב)).

במקרה נוסף, צוין כי באירוע של פגיעה מינית של תלמידים בתלמידים יש לשמור על פרטיותם של הפוגע והנפגע לאורך הטיפול באירוע. כמו כן, נאסרה מפורשות יצירת קשר עם התקשורת (תשס/2(א)).

ישנם מצבים נוספים בהם הונחו אנשי צוות לשמור על סודיות או על פרטיות התלמידים. בחלק מהמקרים, שמירה על דיסקרטיות באה כדי למנוע מצב של הדרה חברתית ושמירה על כבודו של הילד. למשל, אם תלמיד נדבק בכינמת, ראוי ליידע את הורי התלמיד בדיסקרטיות תוך הקפדה כבודו של התלמיד ועל צנעת הפרט (עג/1(א)). בנוסף, כאשר נאלץ המוסד לתת מענה לצרכים אישיים של תלמיד, מפאת מצב בריאותי או אחר, המוסד החינוכי יעשה ככל יכולתו כדי לאפשר לתלמיד את הטיפול האישי בתנאים נאותים ותוך שמירה על פרטיותו ומניעת הדרתו (עז/4(א)). במקרים דומים בהם צוות בית הספר חייב לתת מענה לתלמידים במצוקה ולתלמידים בסיכון על המוסד לעשות זאת תוך שמירה על פרטיות (עג/8(ב), תשע/3(א)).

יתרה מזאת, על המוסד החינוכי לשמור על חיסיון מידע בתיק האישי של התלמיד, כגון תוצאות מבחני אבחון, תיק רפואי וכו' (מיוחד ט' תשנ"ז), הצהרת הורים על בריאות ילדם (סח/8(א)).

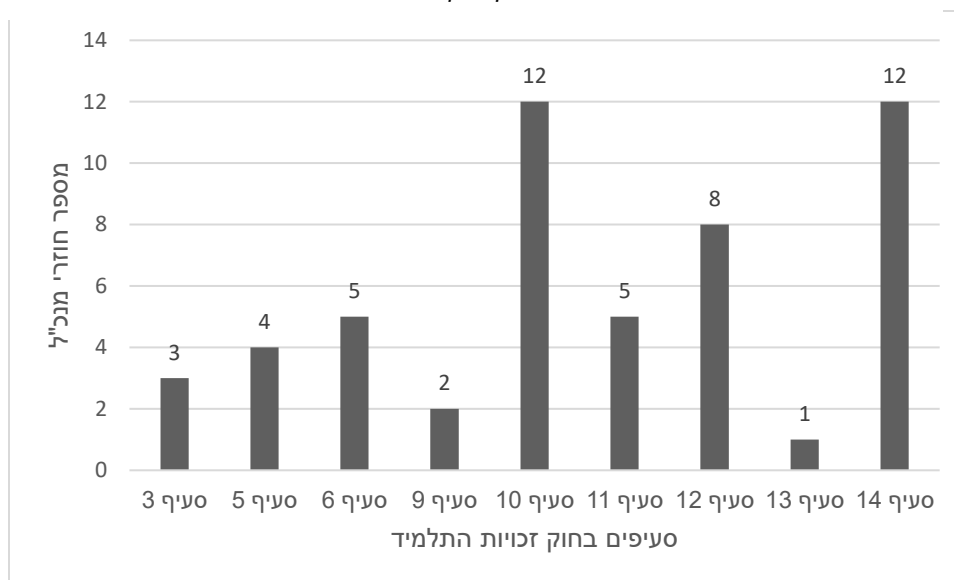
הוראה ייחודית העוסקת בנושא גירושין והורים פרודים מנחה את צוות בית הספר להתמודד עם העברת מידע רגיש לגורמים טיפוליים לפי הצורך. בלשון ההוראה: "הפניה והעברה של מידע לגורמים טיפוליים: במקרים שאין ההורים או הילד מעוניינים בהעברת המידע על הגירושין או הפרידה לגורמים נוספים במוסד החינוכי המידע לא יועבר, אולם אם הגנת או המחנך מתרשמים כי קיימים קשיים מיוחדים בתפקוד הילד הקשורים למצב המשפחתי עליהם לזמן את ההורים לשיחה ולהפנות אותם לגורמים המקצועיים-הטיפוליים במוסד החינוכי. במקרים אלה על הגנת או על המחנך להתייעץ עם היועץ או עם הפסיכולוג של המוסד החינוכי- אין לתת או להעביר מידע כלשהו אלא על פי ההנחיות שלעיל" (עז/7(א) סעיף 3).

לסיכום, ניכר כי קיימת מודעות רבה לנושא שמירת פרטיות של הילד במוסד החינוכי, כהכרה בזכותו של הילד לכבוד.

1.2.10. סיכום

מתוך 143 חוזרי מנכ"ל שנכללו במחקר, רק ב-35 הוראות מצאתי התייחסות ללפחות סעיף אחד של חוק זכויות התלמיד. הפער בין כמות ההוראות שנכללו בשאלה הקודמת לבין מספר ההוראות בשאלה זו מעיד על ההבדל

תרשים 5. מספר הוראות מנכ"ל ששובצו לכל סעיף חוק זכויות התלמיד.

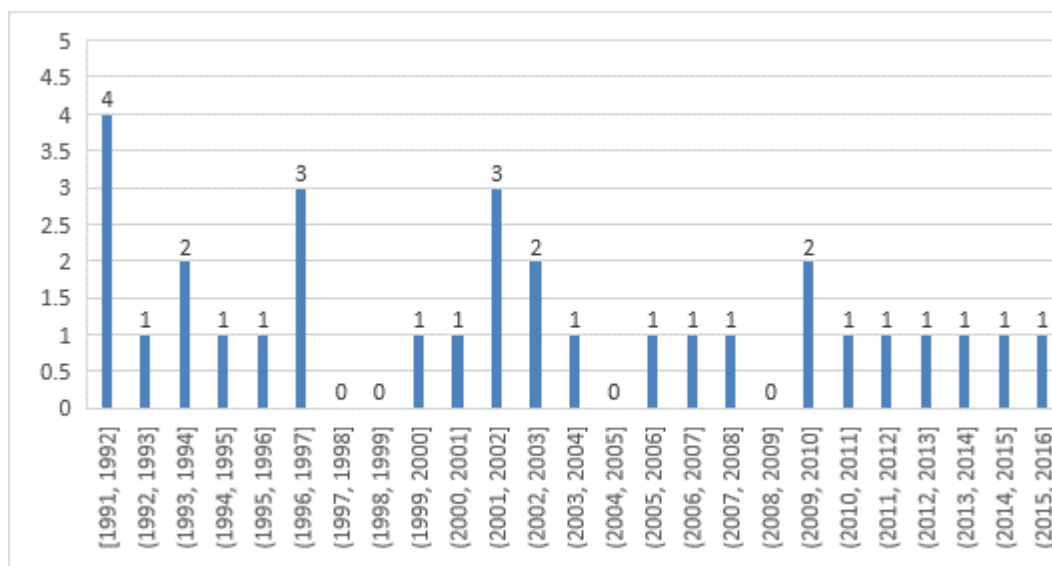


העצום של זכויות הנתנות לילד במסגרת האמנה לעומת הזכויות הנתנות לילד במסגרת חוק זכויות התלמיד. בתרשים 5 ניתן לראות את כמות ההוראות שנכללו בכל סעיף של החוק. גם כאן ניתן להצביע על סדר עדיפויות של משרד החינוך בנוגע לזכויות הילד: רוב ההוראות המשרד עוסקות במשמעת, בשמירה על הזכות לפרטיות, ומעט הוראות עוסקות בזכות להשתתפות. למשל רק הוראה אחת עסקה בנושא מועצת תלמידים והתארגנות (סעיף 13 בחוק זכויות התלמיד).

בנוסף, רוב ההוראות שנחקרו עוסקות בנושא אחד בלבד. מתוך 35 הוראות שנכללו בחלק זה של המחקר, 7 מתוכן נכללו ביותר מסעיף אחד, כלומר, עסקו בריבוי של נושאים שונים, כאשר ארבע מתוכן נכללו בלפחות חמישה סעיפים שונים של החוק. הוראות אלה הן: "סדר, נוהל ואורחות חיים בבית הספר" (מיוחד ט' תשנ"ז), "נוהל הרחקה לצמיתות של תלמיד ממוסד חינוך" (עא/8 א), "נוהל הרחקה לצמיתות של תלמיד ממוסד חינוך" (עב/6 א) ו"אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות מוסדות חינוך עם אירוע אלימות וסיכון" (עא/8 ב). חמש ההוראות האלה עוסקות בטיפול בהפרת משמעת במוסדות החינוכיים.

כאשר ביצעתי פריסת ההוראות לפי שנת פרסומן, הבחנתי כי נכללו בחלק זה הוראות שתאריך פרסומן קדם לחקיקת החוק. את הפריסה ניתן לראות בתרשים 6. ביצוע בדיקה זו תורם להבחנת ההשפעה של חוק זכויות התלמיד בעיצוב המדיניות של משרד החינוך. סביר להניח כי פרסום החוק ישנה וישפיע על עיצוב המדיניות של המשרד, ויימצאו פרסומים רבים לאחר חקיקת החוק, אך לפי הבדיקה שבוצעה במחקר זה ניתן להסיק כי השפעת החוק על עיצוב המדיניות של המשרד קטנה מאוד.

תרשים 6. מספר הוראות שנכללו בניתוח סעיפי חוק זכויות התלמיד לפי שנת פרסום ההוראות.



2. מהי ההתפתחות ההיסטורית של מדיניות חוזרי המנכ"ל לגבי זכויות הילד?

על מנת לענות לשאלה זו, הבחנתי בהוראות המנכ"ל הנחקרות בביטויים המעידים על הכרה בזכויות הילד כבסיס לפרסום ההוראה. היות שבמסגרת המחקר נותחו הוראות שפורסמו במהלך 27 שנים, היתה אפשרות לערוך השוואה בניסוח הוראות העוסקות באותו התחום, ובכך להראות את ההבדל בין הוראות שפורסמו בהפרש של יותר מ-20 שנים. מצאתי ארבעה תחומים בהם ניכרת התפתחות היסטורית בתפיסת זכויות, והם מהווים קטגוריות בתהליך ניתוח הנתונים: א. זכותו של הילד להשמיע את דבריו, ב. ענישה גופנית, ג. הרחקת התלמיד לצמיתות, ד. טיפול משמעת. לאחר זיהוי קטגוריות אלה, החלטתי להוסיף קטגוריה שבעיניי מעידה על

התפתחות היסטורית ותורמת לתהליך חקר השאלה, והיא אזכור סעיפי האמנה בדבר זכויות הילד בחוזרי המנכ"ל. בהמשך, אציג את הנושאים בהם זיהיתי הבדל בניסוח הוראה, תוך הבאת דוגמאות מתוך ההוראות שנתחו. בחלק זה, הניתוח הפרשני יספר את הסיפור ההיסטורי של זכויות הילדים בחוזרי מנכ"ל.

2.1 האם קיימים סימנים בניסוח ההוראות המעידים על הגברת מודעות לזכויות הילדים מאז אשרור

האמנה בישראל?

כפי שצוין קודם לכן, ההתפתחות ההיסטורית של תפיסת זכויות הילד בחוזרי מנכ"ל ניכרת בארבעה תחומים שונים. להלן פירוט מכל תחום שזוהה לאורך ניתוח הנתונים.

2.1.1 מתן זכות לתלמיד להשמיע את דבריו

ניכר שישנה הגברת מודעות לזכות התלמיד להשמיע את דבריו כחלק מקיום הליך הוגן בנושא הרכה לצמיתות ממוסד חינוך. בהוראות חוזר מיוחד ט' תשנ"ז מצוינת זכות הורי התלמיד לערער ולהשמיע את דבריהם בפני ועדת השימוע, עם זאת החל משנת תשע"א, מצוינת בפירוש את זכותו של התלמיד ושל הוריו להשמיע את דבריהם. השינוי הקל בניסוח ההוראה מכליל את התלמיד בתהליך תוך הענקת זכות להישמע. זהו צעד מאוד משמעותי המעיד על הגברת מודעות לזכויות של הילדים במערכת החינוך.

בנוסף לכך, ההוראות שפורסמו מאז 2010 מציינות גם את חוק זכויות התלמיד, לפיו חובה על הנהלת המוסד החינוכי לאפשר לתלמיד להשמיע את דבריו בעת הליך להרכה מהמוסד. כמו כן, הוראות מנכ"ל עה/8 (ב) מקנות לכל ילד המעורב באירוע אלימות את הזכות להשמיע את גרסתו בטרם נקיטת דרך תגובה על מעשיו.

2.1.2 ענישה גופנית

בהוראות העוסקות בטיפול באירועי משמעת, מצוינות דרכי פעולה רבות לתגובות. כמו כן, מצויות דרכי פעולה שאסור לנקוט בהן. אחת ההתפתחויות המעניינות היא בניסוח ההוראות המתייחסות לענישה גופנית. בעוד שבחוזר משנת 1995 (נה/7) נכתב "יש להימנע מעונשי גוף בכל צורה שהיא כאמצעי משמעת", 20 שנים לאחר מכן, ב-2015 (עה/8(ב)) נכתב "חל איסור חמור להעניש תלמידים בכל צורה של ענישה גופנית. חל איסור חמור להעניש תלמידים בכל צורה של ענישה משפילה (הלבנת פנים ברבים, פגיעה מילולית שיש בה לעג, עלבון והשפלה)". הניסוח האחרון חריף יותר ומשקף את ההתפתחות בתפיסה החברתית של התקופה בנוגע לעונשי

גוף כלפי ילד. אילו לפני כ-30 שנים היה מקובל להכות את הילד כאמצעי משמעת, הרי כיום ישנה מודעות רבה יותר והשימוש באלימות פיזית כלפי ילד אינו מקובל.

2.1.3 הרחקת תלמיד לצמיתות

בחוזר משנת 1992, צוינה כדרך פעולה לטיפול באירועי משמעת את הרחקתו של תלמיד מבית הספר (נב/1). באותה ההנחיה לא צוין נוהל הרחקה לצמיתות. הנחיות חדשות יותר פרטו את הנוהל בהתאם לחוק זכויות התלמיד, המפרט כיצד יש לנהוג בתהליך הרחקת תלמיד לצמיתות מהמוסד החינוכי. חוסר פירוט בחוזר נב/1 מעיד על חוסר מודעות לפגיעה הנגרמת לילד כתוצאה מהרחקתו מהמוסד בו לומד. תהליך זה עלול לגרום לפגיעה בשמו הטוב של הילד, פגיעה חברתית וניתוק חברתי וכן פגיעה בהישגיו הלימודיים. לכן, עם השנים, פורטו נהלי הרחקה כך שמנהלי בתי הספר יפעילו שיקול דעת רב וימנעו מפגיעה בילד. הנהלים החדשים הופיעו בשנת 2012 בהוראה "נוהל הרחקה לצמיתות של תלמיד ממוסד חינוך והעברתו למוסד חינוך אחר" (עב/6 א), כנראה בעקבות תיקון לסעיף 6 לחוק זכויות התלמיד משנת התשס"ט-2009.

2.1.4 כלים העומדים ברשות הצוות בטיפול משמעתי

ההנחיות העוסקות בטיפול בהפרת משמעת רבות, ובהן נקודות השקה רבות. אף על פי כן, נמצא שינוי אחד משמעותי: בהוראות ישנות יותר, משנת 1991-1992, קיימות לרשות הצוות החינוכי אמצעי תגובה רבים יותר בעת הפרת משמעת מאשר כיום. צמצום אמצעי תגובה עם השנים מעיד על הגברת המודעות לפגיעה בזכויות הילד בעת נקיטת תגובה מסוימת. לדוגמה, בעוד שב-1992 היה מותר למנוע הנאה כתגובה (נב/1), החל משנת 1997 מניעת הנאה תופיע כתגובה שאסור לנקוט בה (מיוחד ד' תשנ"ז) בהלימה לסעיף 31 של האמנה-זכותו של הילד לפנאי ומנוחה. בנוסף, דרכי תגובה כגון: הרחקת תלמיד משיעור עד תום השיעור (נב/1), הרחקתו של התלמיד לכמה שיעורים במהלך יום הלימודים, על ידי המחנך, או, בהעדר מחנך, על ידי בעל תפקיד אחר (נב/1), העברה לכיתה אחרת, מקבילה במוסד, ליום לימודים או לתקופה קצובה, באישור המנהל (נב/1), שילוח הביתה במהלך יום הלימודים, בהסכמת המנהל (נב/1), כלל לא מופיעות בחוזרי מנכ"ל חדשים יותר.

2.1.5 אזכור סעיפי האמנה וחוק זכויות התלמיד בחוזרי מנכ"ל

בהיותם של חוזרי מנכ"ל אמצעי לעיצוב מדיניות מערכתית, הם מתבססים על חוקי המדינה ואף על הצהרות בינלאומיות ואמנות. מחקר זה עוסק בפרשנות הוראות מנכ"ל של משרד החינוך בהתאם לסעיפי האמנה וחוק

זכויות התלמיד, אך ניכרת הגברת מודעות לתפקיד ההוראות כמיישמות עקרונות של האמנה הלכה למעשה. לטעמי, ישנן הוראות שיכלו מעצבי מדיניות לכתוב שתוכניהן הולמים את האמנה, לדוגמא, בהוראה "מבקר סדיר למניעת נשירה" (עז/7 (א)) יכל לציין כי היא נמצאת בהלימה לסעיף 28 של האמנה. אף על פי שחלק מההוראות לא מציינות את הקשרן ואת ייחוסן לאמנה, במספר קטן של הנחיות כן צוין זאת. למשל, הוראות שעוסקות באלימות וטיפול משמעותי ציינו את סעיף 19 ו-28 של האמנה, כאשר בשני הסעיפים התייחסות לשמירה על כבודו של הילד ועל הגנתו מפני אלימות (סג/6 (ב), סד/7 (א), תשע/1 (א)).

בהוראה הדנה בקשר בין מוסדות חינוך לבין הורים פרודים או גרושים (עז/7 (א)) אף מצוטטים הסעיפים 3 ו-12 מתוך האמנה, כחלק מרקע כללי להקשר ההוראה וכחסבר למקור העיסוק בתחום ואת ההגיון העומד מאחורי ההוראות המוצעות בו. דבר זה מעיד על הגברת המודעות של מעצבי מדיניות לתפקיד האמנה בתהליך עיצוב מדיניות.

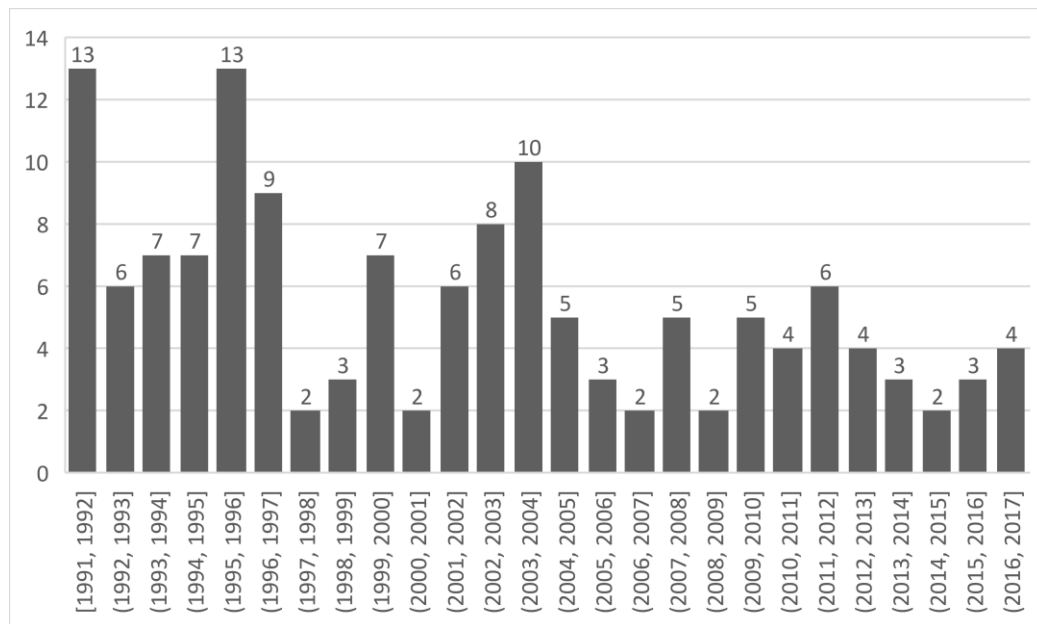
ביחס לאזכור חוק זכויות התלמיד בהוראות המנכ"ל הנחקרות, נמצאה הוראה סז/6 משנת 2007, המביאה את כל החוק כלשונו למאגר חוזרי המנכ"ל. מלבד הוראה זו, בהוראה "אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות מוסדות חינוך עם אירוע אלימות וסיכון" (עה/8 (ב)) נזכר חוק זכויות התלמיד 5 פעמים בשלושה הקשרים שונים: בהנחייה שעיצוב תקנון בית ספרי יהיה כפוף לסעיפי החוק, בהנחייה האוסרת הענשת תלמיד בשל מעשה או מחדל של הוריו ווכן בשמירה על זכותו של התלמיד שהמשמעת תונהג בכבוד.

2.1.6. סיכום

בבחינת ההתפתחות ההיסטורית של זכויות הילד במדיניות משרד החינוך, ניכר שינוי בתפיסת זכויות הילד בתחום המשמעת בלבד. אף על פי כן, ניתן לראות בסעיף אחרון, בו ציינתי את אזכור סעיפי האמנה בחוזרי מנכ"ל מגמה של עלייה בביסוס מדיניות באמנה. אולם, חמש הוראות אלה, המציינות לפחות סעיף אחד של האמנה במפורש, מהוות רק 3.5% מכלל ההוראות שנותרו במחקר זה. כולן פורסמו החל משנת 2003. משמעות הדבר היא שלקחו יותר מ-10 שנים למעצבי מדיניות לחשב את אמנה כבסיס לעיצוב מדיניות. אזכור חוק זכויות התלמיד בהוראות הנחקרות מצומצם עוד יותר, ומובא רק בשתיים מסך ההוראות שנכללו במחקר, 1.4% מכלל ההוראות.

לצורך קבלת תמונה ברורה יותר של ההתפתחות ההיסטורית, ביצעתי פריסה של שנות פרסום של ההוראות שנכללו במחקר הנוכחי. פריסה זו מוצגת בתרשים 7.

תרשים 7. מספר ההוראות במחקר לפי שנות פרסום.



כראות את ההתפתחות ההיסטורית של זכויות הילד במדיניות המשרד, ניתן לומר כי העיסוק בזכויות קיים לאורך כל השנים הנחקרות. אמנם לא נכללו פרסומים שקדמו לאשרור האמנה, אך וודאי לא היתה עמדה הנוגדת את מתן זכות לילד במדיניות המשרד. פריסת הנתונים לפי שנים מצביעה על ירידה בפרסומי המשרד בנושא בשנים האחרונות.

7. דיון ומסקנות

במחקר נבדקה מהי המדיניות המוצהרת של משרד החינוך בנוגע לזכויות ילדים ותלמידים. ביקשתי לבחון מהי המדיניות המוצהרת של משרד החינוך בנוגע לזכויות הילדים באמצעות ניתוח חוזרי מנכ"ל במדור 'אורחות חיים במוסדות חינוך'. לצורך בחינה זו, ביצעתי ניתוח חוזרי מנכ"ל והתאמה בינם לבין עקרונות האמנה בדבר זכויות הילד וחוק זכויות התלמיד בישראל. לאור הצגת הממצאים בפרק 6, אדון במשמעותם בפרק זה. בשלב הראשון אתיחס לממצאים על פי שאלות המחקר. ראשית, אדון בשאלת המחקר הראשונה, אשר בחנה את המדיניות המוצהרת של משרד החינוך בנוגע לזכויות הילדים. בחלקו השני של הפרק, אדון בהתפתחות ההיסטורית של תפיסת זכויות הילדים וביטוייה במדיניות המשרד שהוצגה בפרק הקודם של המחקר, ובמשמעות הממצאים בתחום מדיניות החינוך בישראל. לבסוף ובעקבות הממצאים של שתי השאלות הראשונות, אדון על שאלת המחקר השלישית: האם חוזרי מנכ"ל של משרד החינוך מהווים אמצעי רלוונטי להגנת הילד במוסדות החינוך בישראל?

א. זכויות ילדים בחוזרי מנכ"ל

בטרם התחלתי לנתח את הנתונים, השערתי כי אמצא בהוראות המשרד קשר ישיר לעקרונות האמנה ולסעיפי חוק זכויות התלמיד משתי סיבות: א. משרד החינוך הוא הגורם האחראי על הילדים מפאת החוק במהלך שעות היום. ב. קובע מדיניות מושפע מתהליכים חברתיים, ולהם השפעה ישירה על עבודתו. דהיינו, עיצוב מדיניות מתקדמת ומשתנה לאורך הזמן, ואינו מנותק מתהליכים חברתיים ומדיניים המתרחשים בעולם ובישראל בפרט. זאת על מנת לתת מענה לצרכים המשתנים של מערכת החינוך על כל היבטיה, אחרת המדיניות, הכללים וההוראות מאבדים את הרלוונטיות שלהם ויעילותם נפגעת.

במהלך איסוף וניתוח הנתונים, נכללו במחקר 143 הוראות מנכ"ל. מתוכן, 136 נמצאו מתאימות ללפחות עקרון אחד מתוך עקרונות האמנה בדבר זכויות הילד, ואלה שובצו לארבע קטגוריות-על (עקרונות האמנה), ו-41 תמות שונות. כמו כן, מתוך כלל ההוראות שנכללו, רק 35 מתוכן שובצו ל-9 קטגוריות-על המתאימות לסעיפי חוק זכויות התלמיד ונוצרו 19 תמות שונות. כמצוין בפרק המתודולוגיה, נמנעתי מלשלול תמות או מסמכים ומלסנן על פי שכיחות, במטרה להשמיע את קולם של הפערים הקיימים בין כמות ההוראות ביחס לכל קטגוריות-על. הפערים שהוצגו בסיכום של הפרק הקודם ידונו בחלק זה.

בתרשים 3 (ראה סעיף 1.1.5. בעבודה הנוכחית) הוצג מספר חוזרי מנכ"ל שנכללו לכל עקרון של האמנה במהלך ניתוח הנתונים. בתרשים זה ניכר כי עקרון ההתפתחות ועקרון טובת הילד זכו למרבית העיסוק במדיניות המשרד בנוגע לזכויות הילד, בהשוואה לעקרונות השוויון וההשתתפות, שזכו למעט התייחסות. מהי משמעות הפער המוצג? יתכן כי זכויות יסודיות, המיוחסות לעקרון ההתפתחות ולעקרון טובת הילד, פחות שנויות במחלוקת מאשר הזכויות המיוחסות לעקרון השוויון או לעקרון ההשתתפות. האחרון, שהיווה חידוש מרכזי באמנה⁵, מכניס שיח פוליטי לתוך בתי הספר ומזמין מאבק כוח בין צוות ההוראה, התלמידים והוריהם, דבר העלול לעורר את התנגדות ארגוני המורים. לאור הממצאים, ניתן להסיק כי עקרון השוויון ועקרון ההשתתפות טרם מצאו את מקומם במדיניות המשרד ובמוסדות החינוך. מסקנה זו תואמת את התגליות המחקריות בתחום המדיניות לגבי זכויות הילד במוסדות החינוך.

היישום של הוראות בתחום ההשתתפות עלול לערער את המבנה הארגוני של בתי הספר ושל המשרד, ולדרוש שינוי תפיסתי של כל אנשי מנהל וחינוך בישראל. הכנסתה של שפת הזכויות לבתי הספר מובילה לקונפליקט בין הגישה החינוכית לבין הגישה המשפטית (גבתון, 2011), ותוצרה מאבק טבעי בין הצוות החינוכי, התלמידים והוריהם לשמירת הכוח והשליטה. מחקרים שונים שעסקו בזכות להשתתפות של ילדים מצביעים על כך כי קולם של הילדים אינו נשמע מספיק בכל התחומים הקשורים לחייהם. היעדר שילוב ילדים בתהליכים של קבלת החלטות נובע מכמה סיבות: תפיסת המבוגרים את הילדים כלא בשלים, תמים וחסרי יכולת לקבל החלטות, פערים בשפה ויכולת הבעה של מבוגרים וילדים, גישות, אמונות ודרכי פעולה שהושרשו בחברה וכן מבנה ארגוני קיים (Jones & Welch, 2010, p. 91).

הואיל ומעצבי מדיניות מודעים למתח הנוצר במוסד החינוכי ומושפעים מאינטרסים של קבוצות שונות (מורים, מנהלים, הורים), פרסום ההוראות ועיצוב המדיניות זהירים ואינם פורצים את גבולות הנהוג והמקובל. ההיסוס לשיתוף התלמידים בחיי בית הספר מורגש בהוראות הנחקרות, ובולטת בהוראה "יש לאפשר, ככל שניתן, את שיתוף התלמידים בתחומי הלימודים, ובכלל זה בקביעת לוח המבחנים ובמתן הצעות למקצועות בחירה ולדרכי הערכה" (מיוחד ט' תשנ"ז). אילו המילים "ככל שניתן" לא נכללו בהוראה זו, היא הייתה חד משמעית ופחות נתונה לפרשנות של בתי הספר. משקל המילים רב, ומאפשר לבתי ספר לא ליישם את ההוראה. בדרך זו, בתי

⁵ מורג, ת. פסיקת בתי המשפט שלאחר הצטרפות ישראל לאמנה בדבר זכויות הילד-האומנם עידן חדש? המשפט, עמ' 21-32.

הספר נכשלים ביישום נרחב של זכויות הילד, ובחינוך הילדים להכרת זכויותיהם (Freeman, et al., 2017, p. 296).

יתר על כן, העיסוק בזכות להשתתפות בחוק זכויות התלמיד בישראל דל ובא לידי ביטוי רק בסעיף 13, המקנה לתלמידים הזכות להתארגן ולהקים גוף מייצג בתוך המוסד החינוכי. במחקר הנוכחי אותרה רק הוראה אחת בנושא, המכירה בזכותם של התלמידים להקים גופים מייצגים, כגון מועצת תלמידים, מועצות שכבתיות וועדות. ההוראה מפרטת כי מועצת תלמידים תהיה שותפה בקביעת הנהלים של בית הספר ובכתיבת התקנון, בדרך שתיקבע על ידי המועצה הפדגוגית, ברשות מנהל בית הספר (מיוחד ט' תשנ"ז). בהוראה היחידה הזאת ישנה הכרה בזכות להקמת גוף מייצג, אומנם בדרך שתשמור על המבנה הארגוני של בית הספר: "בדרך שתיקבע על ידי המועצה הפדגוגית, ברשות מנהל בית הספר". הוראה זו אינה פורצת דרך בצורת ניסוחה, ומפרידה בין המבנה הקיים לגוף ייצוג התלמידים. כך, נשמרים מעמדי הקבוצות בבית הספר, ואין ערעור של המבנה הארגוני הקיים. הספרות והמחקרים שעסקו בנושא השתתפות תלמידים בחיי בית ספר מצביעים על כך שתלמידים אינם מרגישים שותפים ושקולם אינו נשמע די. חלקם אף מאשימים את ההיררכיה הבית ספרית בכך שקולו של הצוות החינוכי תמיד נלקח בחשבון לפני שיתחשבו בדעות התלמידים (Kilkelly, et al., 2005).

אף ניתן להצביע בהתבסס על הממצאים כי הניסוח המהסס של ההוראות ניכר בתחומים נוספים בנוגע להשתתפות והבעת דעה של התלמידים. בסעיף 1.1.2 של מחקר זה ניתן לראות דוגמאות רבות של ניסוח הוראות בתחום, כאשר מסקנתי מניתוח הממצאים הינה כי ההוראות מגבילות את זכותו של הילד להביע את דעתו ולהיות שותף בתהליך קבלת החלטות במוסד החינוכי. ההוראות מתחלקות לתחומים שונים, וקוראות לשתף תלמידים ולאפשר להם להביע את דעתם בנושא מסוים. מחד גיסא קיום הוראות המוכירות בזכותם של התלמידים להביע את דעתם אינו פסול, מאידך גיסא לא נמצאה הצהרה או הוראה חד משמעית המחייבת את המוסד החינוכי לשתף את הילדים בכל נושא הנוגע להם, ולאפשר להם להיות שותפים קבועים ופעיליים בקבלת החלטות הנוגעות להם.

הגבלת חופש הביטוי של התלמיד במוסד החינוכי נמצאה בגרסאות שונות בניתוח הממצאים, אך הוראה אחת פרצה את גבולות הסמכות של משרד החינוך על חייו של האזרח החופשי. הוראה נג/1, "השתתפות תלמידים ומורים בהפגנות" כביכול מכירה בזכותם של תלמידים לביטוי חופשי, אך בפועל היא "מתירה" לתלמידים להשתתף בהפגנות מחוץ לשעות הלימודים (נג/1). מעמד ההוראה פסול, כי אין בסמכותו של משרד החינוך להגביל או לאפשר לאזרח במדינה, מבלי קשר לגילו, להצטרף להפגנות או לעשות כל פעילות מחוץ למוסד

החינוכי. כפי שצוין קודם לכן, קיום הנחיה זו פוגע בזכותו של הילד לחופש ביטוי, ואין לה מקום במאגר ההוראות כיום.

בנוגע לזכות לשוויון, ההוראות הנחקרות מעידות על מודעות גדולה יותר לנושא וכן זכתה זכות זו למספר התייחסויות, בהקשרים שונים. הן באמנה והן בחוק זכויות התלמיד הזכות לשוויון באה לידי ביטוי באיסור אפליה. אמנם באמנה מצויים מספר רב יותר של רקעים לאפליה ביחס לחוק זכויות התלמיד, אך בשני המסמכים ההתייחסות בעלת ערך גבוה. בשונה להערותיי בנוגע לניסוח מהסס המאפיין את ההוראות בתחום ההשתתפות, ההוראות הנכללות בתחום השוויון אוסרות באופן חד משמעי אפליה מסוגים שונים ובהקשרים שונים. מבין ההוראות שנכללו בניתוח הממצאים, אחת משקפת את תפיסת השוויון של משרד החינוך כלפי התלמידים: "בית הספר מספק מענים מובחנים לצרכים ייחודיים של כלל התלמידים בתחום הקוגניטיבי, הרגשי, החברתי, המשפחתי והכלכלי" (עה/8(ב)). מתן מענה מובחן לתלמיד בהתאם לצרכיו הינו אמצעי לקדם את התלמידים ולתת לכולם הזדמנויות בהתאם לצרכיהם. הצהרה זו יפה, אך אין בה פירוט של מחויבות בית הספר, האמצעים התקציביים והכשרת אנשי צוות מיומנים על מנת ליישם ולקיים אותה.

המשותף בהוראות בתחום ההשתתפות והשוויון הוא ההיעדר ההכללה, והתניית הזכות בהקשר מסוים. למשל, מתוך 15 ההוראות שנכללו בעקרון השוויון, 13 עוסקות בהקשרים מסוימים כמו איסור אפליה של ילדים חולים וכד'. העניין בולט יותר כאשר מתייחסים לחוק זכויות התלמיד. רק 5 הוראות הותאמו לסעיף 5 של החוק, האוסר על אפליה על רקעים מסוימים. ניתן להסיק כי נדרשת קביעת עמדה ברורה וחד משמעית של מערכת החינוך גם בנוגע לזכותו של הילד לשוויון.

מדוע מסתפק משרד החינוך בהוראות מסוג זה לעומת בהצהרה ובקביעת זכויות כנקודת מוצא של אורח חיים במוסדות החינוך? ייתכן שהסיבה לכך קשורה לחוסר האיזון בכוחותיהן של הדמויות הפועלות במערכת. אף על פי שהתלמידים הם רוב מוחלט של הציבור בבתי הספר, הם עדיין נחשבים לאוכלוסייה חלשה ולא עצמאית, וכן נשלטת בידי המבוגרים. כך, המבוגרים, מעצבי המדיניות ובעלי סמכות במוסד החינוכי, מהווים גורם מרכזי בקביעת מעמדם של הילדים במערכת החינוך. קבוצת המבוגרים אינה נטולת אינטרסים, היא זו שיכולה מחד להעניק לילדים את זכויותיהם, ומאידך יכולה לשלול אותן, להעניק אותן באופן חלקי או לבחון את מידת היישום של ההוראה בשטח. ייתכן שהיעדר הצהרות מכלילות הנוגעות לזכויות הילד מעיד על הקושי של המבוגרים לתת לילד את המגיע לו.

זאת ועוד, ארגוני המורים הינם ארגונים חזקים ובידם כוח רב: עיצומים והשבתת לימודים משפיעים על המשק הישראלי, ומשרד החינוך נמנע ככל האפשר מלהתעמת איתם. לכן לשון ההוראות זהירה, וכל הוראה ממנה משתמע פגיעה בזכויות המורים עלולה לגרום לעימותים בין המשרד לבין ארגוני המורים. כחלק מהביקורת המופנית כלפי חוק זכויות התלמיד, כפי שתוארה בספרות בנושא, צוינה פגיעה קשה במעמד המורה כתוצאה מחקיקת החוק. אף באתר של הסתדרות המורים פורסם מאמר אחד משנת 2003 אשר רובו הוקדש לתיאור ההשפעות השליליות של החוק על מעמד המורה במוסדות החינוך⁶. במאמר זה מוצגת תפיסת זכויות מעוותת ופוגענית, שבעיקר הופצה למורים החברים בהסתדרות. כך למשל נכתב כי "במקום לדון בחובותיו של התלמיד כלפי המערכת האמורה לחנכו וללמדו, דנים כל העת בזכויותיו, שמשמעותן הפשוטה היא צמצום חובותיו ההתנהגותיות והלימודיות" (בראור, 2003). אמירה זו מייצגת את דעתו של עורך דין ששימש גם כמנהל בית ספר בירושלים, ועצם פרסומה באתר ההסתדרות מעידה על הסכמת הארגון עם דבריו. הסכמה זו מדאיגה, שכן היא מהווה הצהרה של תפיסת אנשי חינוך את זכויות התלמיד. ההתייחסות לזכויות כמצמצמות את חובותיו של התלמיד היא שגויה ואינה נמצאת בהלימה עם רוח האמנה בדבר זכויות הילד ואף לא עם חוק זכויות התלמיד בישראל. ייתכן כי הביקורת הקשה כלפי חוק זכויות התלמיד, בין היתר, גרמה למשרד החינוך לחשוש מעימותים עם ארגוני המורים, והדבר השפיע על עיצוב מדיניות בנושא.

השפעה זו באה לידי ביטוי בפערים המוצגים במחקר הנוכחי. ההוראות שנותחו במהלך המחקר יצגו 9 מתוך 14 סעיפי חוק זכויות התלמיד. מתוך 143 ההוראות שנכללו במחקר, רק 35 עוסקות בלפחות סעיף אחד מתוך חוק זכויות התלמיד. בהשוואה למספר ההוראות שנכללו בניתוח על פי עקרונות האמנה, כמות ההוראות המתייחסות לחוק זכויות התלמיד קטן בהרבה. כמחצית ההוראות עסקו במשמעת, בשמירה על הזכות לפרטיות, ומעט הוראות עוסקות בזכות להשתתפות. למשל רק הוראה אחת עסקה בנושא מועצת תלמידים והתארגנות תלמידים (סעיף 13 בחוק זכויות התלמיד), כנראה מסיבות שצוינו קודם לכן. סעיף 5 האוסר על הפליה זכה להתייחסות חלקית, ורק 5 הוראות הותאמו לקטגוריה זו.

לעניות דעתי, הפער בין מספר ההוראות בכל אחד מסעיפי המחקר מצביע על הפער הקיים בין שני המסמכים ששימשו בסיס לניתוח הנתונים. המסקנה אינה מפתיעה: ניכר כי לילדים זכויות אחדות שלא נכללו בחוק זכויות התלמיד, ואלה שכן נכללו לא זכו להתייחסות בחיבור הוראות המנכ"ל.

⁶ בראור, י. (2003). מגילת זכויות הילד מתארכת, קומת המורה מתקצרת. מתוך פנים, תרבות חברה וחינוך, גליון 24, קיץ 2003.

ברצוני להרחיב על ההיבט הפרשני והמשמעותי בשימוש המילים במשפט האחרון- ההבדל בין זכויות הילד לבין זכויות התלמיד. אילו שמו של "חוק זכויות התלמיד" היה "חוק זכויות הילד במערכת החינוך", להערכתנו היו נכללים בתוכו סעיפים רבים הדומים לאמנה, הצהרה המכירה בזכויות של הילדים בתוך מערכת החינוך. הבדלים רבים בין "ילד לבין תלמיד". הילד הוא בן אדם שגילו מתחת לגיל 18, וככזה הוא זקוק לעזרה, להגנה ולליווי. התלמיד הוא בן אדם שלומד. למרות גילו הצעיר, הוא בעל תפקיד במערכת, וככזה, הוא בעל חובות ואחריות. ההבדל בגישה הפרשנית של שתי המילים רב ומהותי. השימוש במילה "תלמיד" בכותרת החוק מגבילה את מספר הזכויות הכלולות בו. בעיניי זו החמצה של הזדמנות לקדם את זכויות הילד בישראל ולעגן אותן בחקיקה נרחבת.

פרט נוסף שרלוונטי להעלותו בדיון, הוא היעדר חוזרי מנכ"ל בתת-מדור נחקר, המכונה "זכויות תלמידים". בחיפוש באתר של משרד החינוך, לא נמצאה אף הוראה המשוכיכת לתת-מדור זה. כיצד תחום זכויות תלמידים נותר ריק מתוכן? מה משמעות הדבר בבחינת תפיסת המשרד בנוגע לזכויות התלמידים? על אף העיסוק בזכויות התלמידים כמוכח במחקר זה, הריקנות בתת- המדור והיעדר הוראות העוסקות בנושא משמעותיים ולא ניתן להתעלם מכך. קיום נושא במדור ללא הוראות תחתיו בולטת ומשתמע שכביכול לא קיימות זכויות לתלמידים במערכת החינוך בישראל.

בכלל, היה צפוי שבמחקר העוסק במדיניות בישראל משקלו של החוק הישראלי יהיה רב יותר מאשר של אמנה בינלאומית, אך ממצאי המחקר הנוכחי מוכיחים אחרת: ההתייחסות לחוק זכויות התלמיד בחוזרי מנכ"ל הנחקרים מעטה, מצומצמת ולא מאוזנת. בסופו של דבר, נתון זה מוכיח כי חוק זכויות התלמיד טרם השפיע על עיצוב המדיניות במשרד החינוך.

ב. ההתפתחות ההיסטורית של מדיניות המשרד בנוגע לזכויות הילדים

כמוצג בפרק ניתוח הממצאים, נמצא במחקר הנוכחי ארבעה תחומים מרכזיים בהם ניכר שינוי לאורך השנים בנוגע לזכויות הילד בעיצוב המדיניות. אף על פי כן, תחום אחד ניכר כבולט יותר והוא העוסק בנקיטת אמצעי משמעת, כאשר ניסוח ההוראות העוסקות בנושא הפך לחד משמעי ואוסר על שימוש באלימות כלשהי נגד תלמידים. בנוסף, הצגתי בסעיף 2.1.5. מספר קטן של הוראות המצטטות את האמנה בדבר זכויות הילד, תופעה המעידה על אימוץ האמנה על ידי מעצבי מדיניות במשרד החינוך. אולם באותו הסעיף הצגתי כי חוק זכויות התלמיד הופיע רק ב-1,4% מכל ההוראות שנכללו במחקר. לאחר ניתוח הנתונים, ביקשתי לראות את כמות

ההוראות שנכללו במחקר לפי שנות פרסומן, והופתעתי לגלות כי מספר הפרסומים העוסקים בנושאים הקשורים לזכויות הילד במדור אורחות חיים במוסדות החינוך ירד.

הכללת סעיפי האמנה וביסוס המדיניות עליהם נמצאת בהלימה עם תהליך יישומה ברחבי מדינות בעולם. מורג (2006) סיכמה במאמרה אשר בחן את השפעת אשרור האמנה בישראל על פסיקת בתי משפט כי אף על פי שהפסיקה בבתי משפט לא התנגדה לזכויות הילד טרם אשרור האמנה, והכירה בהן הרבה לפני הצטרפותה של ישראל לאמנה, ניתן להצביע על חידוש מאז. החידוש מתבטא בהצגת זכויות הילד כדוקטרינה משפטית וכעקרון יסוד בתחום דיני הורים וילדים. בנוסף, גבתון (2011) מציג עלייה בשימוש בחוק זכויות התלמיד בפסיקה הישראלית. כראות את החוק תוצר ישיר של השפעת האמנה על המשפט הישראלי, ניתן להצביע על קשר הדוק במסקנות של שני החוקרים.

בדומה להגברת השימוש באמנה ובחוק זכויות התלמיד בפסיקה, תוצאות המחקר הנוכחי מצביעות על מגמה של עלייה בשימוש האמנה במדיניות משרד החינוך. לדעתי, מגמה זו מצביעה על שינוי איטי אך הדרגתי של כניסתן של זכויות הילד לתודעה הציבורית וכתוצאה מכך ניכר גם ביטוי בתחום המשפטי והמדיני. כל שימוש באמנה ובחוק זכויות התלמיד בהוראות מנכ"ל תורם לעליית תוקפה של ההנחיה ומכניס אותה להקשר חברתי והיסטורי הרואה בין האמנה והחוק לבין ההוראה קשר הדוק ומטרה משותפת.

על אף אמירה חיובית זאת, יש לזכור כי עברו כמעט 30 שנים מאז אשרור האמנה לראשונה, והפער בין פרסום האמנה לבין הופעת סעיף האמנה בחוזר מנכ"ל היה של 13 שנים ומאז השילוב איטי ומצומצם ביותר. היינו מצפים שהאמנה תשפיע יותר על מעצבי מדיניות של המשרד. התחומים בהם ניכר שינוי בתפיסה הם מעטים, אך קיימים ניצנים המצביעים על מגמה חיובית של שילוב האמנה במדיניות משרד החינוך. ככל שהגישה הפרשנית תמשיך לנתח את סעיפי האמנה לטובת הילדים, מטריית הזכויות תתרחב ותגדל, והגורמים המעצבים את המדיניות יבינו כי החיבור בין השניים הכרחי להפיכת ההוראה לכלי רלוונטי יותר שתקדם את זכויות הילד בישראל.

בנוגע ליישום חוק זכויות התלמיד התמונה קשה עוד יותר. ממצאי המחקר גילו כי מספר ההוראות המתבססות על מסמך בינלאומי שאינו בעל תוקף משפטי גדול יותר מאשר מספר ההוראות המתבססות על חוק זכויות התלמיד. זאת ועוד, החוק נחקק בשנת 2001 לראשונה, והופיע כהוראה רק 6 שנים לאחר מכן. נתון זה מדאיג ומתרע, בהינתן העובדה כי בין הסעיפים הראשונים של החוק הובאה הנחייה לפרסם את סעיפי החוק בתחילת

כל שנת לימודים. הנגשת החוק לציבור אנשי ההוראה בעיכוב של 6 שנים מאז פרסומו עלול להעיד על הכחשת החוק הן בידי משרד החינוך והן בידי ארגוני המורים. אולם ניתן לתרץ את העיכוב ביישום חוק זכויות התלמיד במדיניות ולציין כי הוא פורסם יותר מעשר שנים לאחר האמנה, ולכן כניסתו לתודעה הציבורית איטית והדרגתית יותר, אך משרד החינוך הוא האחראי הגדול ביישום חוק זה בכל מוסדות החינוך בישראל, וככזה, הוא חייב להביא את החוק לידיעה ולהכרת הציבור ולבסס את הוראותיו ותקנותיו על כל סעיפי החוק, להרחיבם ולפרטם באמצעות מדיניות משנית. על כן, ניתן להצביע על יישום חלקי ביותר ולקוי של החוק בידי משרד החינוך, שבמקום למנף אותו שומר על סטטוס קוו.

ג. האם חוזרי מנכ"ל רלוונטיים לקידום זכויות הילד בישראל?

בשאלה השלישית של המחקר ביקשתי לדון בסוגיית הרלוונטיות של חוזרי המנכ"ל בנוגע לזכויות הילדים. שאלת הרלוונטיות היא שאלה סובייקטיבית, רבת פרשנויות, ומתאימה לאופי הקונסטרוקטיביסטי של המחקר הנוכחי. זוהי שאלה משמעותית, המבקשת לשים במרכז המחקר את הערך של הכלי המדיני שנחקר, והאם נעשה בו שימוש מספק לצורך קידום זכויות הילד בישראל.

תפקידם ומקומם של חוזרי מנכ"ל פורטו בתחילת המחקר: ההוראות מחייבות את כל כוח האדם בהוראה וכוללות הנחיות, כללים ואף משקפות את תפיסת משרד החינוך בנושאים שונים. הוראות אלה נחשבות כחוק לכל דבר במערכת החינוך, וככאלה חשיבותן רבה. יתרון משמעותי של הוראות המנכ"ל ביחס לחוקים הנחקקים בכנסת ישראל, הוא יכולתם של מעצבי מדיניות להתאים את ההוראה, לשנותה ולעדכן אותה בתהליך קצר ופשוט יותר. כמו כן, הפצתה מהירה: היא מתפרסמת באתר של משרד החינוך וגם נשלחת בדוא"ל למנהלים ולעובדי ההוראה.

במהלך ניתוח 143 ההוראות במחקר, פירשתי את תוכן ההוראות בהתאם לזכויות הילדים המופיעים באמנה ובחוק זכויות התלמיד ולא העליתי את סוגיית הרלוונטיות, מתוך אמונה כי כל עיסוק בזכותו של הילד משמעותי ובעל ערך. גישה חיובית זו מאפשרת להסיק שחוזרי מנכ"ל כן מקדמים זכויות ילדים בישראל, כי נמצאו בהם תחומי הגנת זכויות רבים. אמנם מספר ההוראות העוסקות בכל תחום שונה, ולא מאוזן, הקול האופטימי לא יראה זאת כבעיה, אלא יעריך את העובדה כי לפחות נמצאו הוראות העוסקות בכל עקרונות האמנה וברוב סעיפי חוק זכויות התלמיד. עוד יראה בהתפתחות ההיסטורית המוצגת במחקר ניצן של שינוי. על אף הירידה במספר

ההוראות העוסקות בזכויות הילד בשנים האחרונות, ניכרת הגברה בביסוס הנחיות על סעיפי האמנה והחקוק, גם אם נתוני אלה מזעריים ביחס לכלל ההוראות הנחקרות.

אולם האופי הפרשני של המחקר אינו מאפשר לי להסתפק בהסתכלות אופטימית של הנתונים, ודורש ממני להקשיב לקולות אחרים שהועלו במהלך ניתוח הנתונים ובסעיפים הקודמים של הדיון.

בניגוד לקול האופטימי, הקול הפסימי יראה את הממצאים של המחקר ויחשוב: "זה לא מספיק", "זה חסר משמעות". אותו הקול יחזק את הטענה כי ההוראות ממשיכות לעסוק בעקרונות של טובת הילד והתפתחותו, וממשיכות להתעלם מהעקרון המחדש והחשוב, עקרונות ההשתתפות. הוא יוכל להשמיע כי לאחר כמעט 30 שנים מאז פרסום האמנה, חברת המבוגרים טרם הפנימה את עקרונותיה ולא ננקטו מספיק צעדים בעולם ובישראל על מנת למגר חלק מהתופעות המחרדות הממשיכות לפקוד את הילדים, כגון אלימות בתוך המשפחה, סחר ועבודת ילדים, והיתעלמות משמיעת קולם. האחרון ממשיך להיות שכיח בכל התחומים, כולל בתחום האקדמיה והמחקר על ילדים (Mudaly & Goddard, 2017, p. 259).

הוא יוסיף כי כדי לקדם את זכויות הילדים במערכת החינוך, נדרש שינוי תפיסתי ושינוי במבנה הארגוני, דברים שקשה מאוד להשגה. אם כך יתאר הקול הפסימי את התמונה של זכויות הילדים בהוראות מנכ"ל, ניתן להסיק כי ההוראות אינן מקדמות מספיק את זכויות הילד בישראל, היות שהתחומים בהם הן עוסקות מצומצם, חלקם אינם די מפותחים, והחשוב מהכל, ההוראות אינן מהוות גורם משפיע ומשנה תפיסה, כהוכח בממצאי המחקר המצביעים על שינוי כה קטן וכמעט חסר משמעות בתחומים מסוימים.

הקול המהפכן יראה בשינויים שנערכו בהוראות השונות שינוי משמעותי, אך לא הסתפק בכך. הוא יראה בחוזרי מנכ"ל כלי רלוונטי לקידום זכויות הילד בישראל, אך ידרוש לארגנם מחדש, לצמצם ולזקק מתוכם את הזכויות הקיימות בהם, וידרוש שינוי במבנה הארגוני של המוסדות ושל מערכת החינוך לאור הממצאים והמסקנות שבמחקר. האדם הפרגמטי יסכים איתו.

סובייקטיביות השאלה מבקשת לשקול את קול העמדות שהוצגו עד כה ולענות לשאלת המחקר השלישית: האם הוראות המנכ"ל רלוונטיות לקידום זכויות הילד בישראל? תשובתי לשאלה זו משלבת את הקולות השונים שהוצגו הנ"ל: הוראות המנכ"ל רלוונטיות לקידום זכויות הילד בישראל, כי הן מהוות אמצעי ליישום מדיניות במערכת החינוך. אם זאת, על מנת לשפר ולמנף את הזכויות המצויות בהן, יש מקום לנסח חלקן מחדש, בדרך שלא תתן מקום לפרשנות אישית ולשיקול עובדי הוראה בעניין יישומם. כמו כן, יש לפעול לשינוי תפיסתי של

עובדי ההוראה וארגוני המורים ביחס לזכויות הילד והתלמיד, על מנת לאפשר למשרד לקדם זכויות של הילדים מבלי שירגישו שפוגעים בזכויות של המורים.

8. סיכום

א. ממצאים מרכזיים

במסגרת המחקר נבדק יישום האמנה בדבר זכויות הילד וחוק זכויות התלמיד במדיניות המוצהרת של משרד החינוך. נכללו במחקר 143 הוראות מנכ"ל שונות, חלקן הוזכרו יותר מפעם אחת בהקשרים שונים. העיסוק בזכויות הילד רב, אמנם ההוראות עוסקות בנושא ספציפי ואינן מצהירות על מתן זכות כללי בכל מצב נתון, ולכן אינן רואות בילד מושא בעל זכויות שאינן תלויות בדבר. היעדר עיגון זכויות הילד במדיניות המשרד וכחלק מאורח החיים במוסדות החינוך מעורר חשש כי עקרונות האמנה וחוק זכויות התלמיד טרם נכנסו לתודעה של מעצבי מדיניות במערכת החינוך, ושל אנשי חינוך בפרט.

כמו כן, ניתן להעיד על הבדל משמעותי במספר הוראות בתחומים מסוימים, כאשר עקרון ההשתתפות והשוויון של האמנה מהווים נושאים זניחים ביחס לשאר התחומים שנחקרו, הן באמנה והן בחוק זכויות התלמיד. לעומת זאת, נושאים הקשורים לטובת הילד, בריאות והתפתחות זוכים למרבית פרסום ההוראות, יחד עם נושאים הקשורים לטיפול משמעותי ולכבוד הילד.

ניכר פער משמעותי בין ההוראות העוסקות בנושאים הקשורים לאמנה לבין ההוראות העוסקות בחוק זכויות התלמיד. ההוראות שנמצאו מתאימות לסעיף אחד או יותר של החוק דנות בעיקר בהנהגת משמעת ובזכות לפרטיות, ומעטות ההוראות העוסקות בהתארגנות תלמידים, חופש ביטוי והקמת מועצת תלמידים ובעיקר לא עוסקות באפליה. ממצא זה הולם את הממצא של שאלת המחקר הראשונה, שהצביע על הפער בין התייחסות לזכות ההשתתפות לעומת זכויות אחרות. בנוסף, הפער בין מספר ההוראות שנמצאו מתאימות לאמנה לבין ההוראות הקשורות לחוק זכויות התלמיד עלול להעיד על שני דברים: 1. חוק זכויות התלמיד אינו מסמך מקיף ותחומי העיסוק בזכויות הילד בו מצומצם. 2. החוק טרם השפיע על המערכת ועל מעצבי המדיניות בפרט, ואינו מהווה גורם משפיע בקביעת אורח חיים בבתי הספר.

בנוגע להתפתחות ההיסטורית של המדיניות, ניכרת הגברה במודעות בנוגע לזכויות ילדים, הבאים לידי ביטוי בעיקר בשימוש ציטוטים מתוך האמנה כבסיס והקדמה להוראות המנהל הכללי. בנוסף, השפעת האמנה ניכרת בניסוח הוראות בתחום המשמעת, המשלבות לאחרונה הוראה להנהיג משמעת שתשמור על כבודו של הילד. השימוש בציטוט מתוך האמנה בהוראות מהווה שינוי חלקי, משמעותי אך לא די ביחס למספר ההוראות הקיימות ומספר השנים שעברו מאז אשרורה של האמנה בידי ישראל. כמו כן, נמצא כי מספר האזכורים של חוק זכויות התלמיד בהוראות הנחקרות זניח.

ב. המלצות

ההמלצות המובאות בחלק זה הינן תוצר ישיר מדברים שהועלו בדיון ובמסקנות של המחקר הנוכחי. מטרתן של המלצות אלה לקדם את חוזרי המנכ"ל ככלי להגנה ולהפצת זכויות הילד בישראל. המלצות אלה מופנות למשרד החינוך.

1. ארגון מחדש של אתר האינטרנט של מדור אורחות חיים במוסדות החינוך על פי מטרות המשרד וברוח האמנה בדבר זכויות הילד וחוק זכויות התלמיד.

המדור מנסה להסדיר את אורחות החיים במוסדות החינוך ולקבוע כללים מנחים ומכנה משותף בין כל מוסדות החינוך, מגיל הרך ועד לתיכון. בתוך המדור הנחקר קיימים 9 תתי- נושאים, כאשר שניים עוסקים בפניות הציבור (קו פתוח לפניות ופניות ותלונות הציבור ומוקד משרד החינוך), ואחד עוסק בזכויות תלמידים. האחרון מופיע ככותרת אך ריק מכל תוכן, כלומר, בתת-מדור בשם "זכויות תלמידים" לא מוצגת אף הוראה אחת, אפילו לא חוק זכויות התלמיד. חשוב שארגון המדור ישקף את מטרות המשרד לגבי אורחות החיים במוסדות החינוך, ולא יימצא בתוכו מדור כה חשוב ריק מכל תוכן. שלושת הנושאים חשובים, אך יש לבטל את הכפילות בנושא פניות. ייחוס למוקד המשרד קשור לארגון ומנהל, ואין לו כל קשר לאורחות חיים במוסדות החינוך.

2. ביסוס ועיגון זכויות הילד בהוראות קבע.

בהמשך להמלצה הקודמת, חשוב בעיניי להפריד בין "הוראות קבע" לבין "הודעות ומידע". משקלם של שני סוגי ההוראות שונה, על אף ששניהם משקפים את מדיניותו של המשרד. לפי דעתי, עברו מספיק שנים מאז אשרור האמנה וחקיקת חוק זכויות התלמיד כדי שהזכויות שבהם יעוגנו באופן חד משמעי במדיניות משרד החינוך. העיסוק במתן זכויות בנסיבות מסוימות ובצורה מהססת כבר אינו במקום, ועל עובדי משרד החינוך להתמודד

עם השינויים החברתיים והתפיסתיים המובאים באמנה ובחוק, ולעגן אותם באמצעות מדיניות, כחלק מתפיסתה של מערכת החינוך בישראל. אשורר האמנה על ידי המדינה וחקיקת חוק זכויות התלמיד מחייבים את כל מעצבי המדיניות להכיר בחשיבותם של שני מסמכים אלה ולתת לכל סעיפיהם ביטוי משמעותי, באמצעות הצהרה ועיגון מדיני לטווח ארוך.

3. הרחבת חוק זכויות התלמיד והפיכתו לחוק זכויות הילד במערכת החינוך.

אחת המסקנות העיקריות של המחקר היא שתפיסת התלמיד כ"בעל תפקיד" ולא כילד הנושא זכויות טבעיות, מצמצמת את קשת הזכויות הנתנות לו במסגרת החוק. החלפת המילה "תלמיד" במילה "ילד" עשויה להפחית את ההתנגדות הרבה לחוק, ולהכיר בזכויות בסיסיות של הילדים לחינוך, למימוש עצמי, לשמירה על בריאותם ועל בטיחותם, ולהיבטים נוספים הקשורים לאמנה ושלא נכללו בחוק זכויות התלמיד. עיגון זכויות נוספות מתחום ההתפתחות, ההשתתפות, השוויון וטובת הילד בחוק תקדם משמעותית את זכויות הילדים בישראל.

4. הרחבת חינוך להכרת הזכויות בכל מסגרות החינוך ובהכשרות מורים.

במטרה להנגיש את המידע בנוגע לזכויות התלמיד, יש להרחיב את כל התכניות להכרת זכויות בכל מסגרות החינוך וכן בהכשרתם של עובדי ההוראה. העיסוק בזכויות הילד כחלק מהכשרתם של עובדי ההוראה עשוי לשפר את גישתם כלפי אותן הזכויות, ולהפוך לשגרירים של הנושא לתלמידיהם.

ג. כיווני מחקר עתידיים

המחקר הנוכחי הינו מחקר ייחודי המבקש לראות את הקשר בין חוזרי מנכ"ל של משרד החינוך לבין זכויות הילד. כמו כן, ביקשתי לראות בחוזרי המנכ"ל "תופעה" (phenomenon) מתחום המדיניות הישראלית. לא נמצאו מחקרים קודמים אשר תפסו את חוזרי המנכ"ל כתופעה, וגם לא נחקרה את השפעתם בעיצוב מדיניות במערכת החינוך. מסיבות אלה, ברצוני להציע ארבעה כיווני מחקר עתידיים בתחום:

- א. בחינת זכויות הילד במימד המדיני מבקשת השלמה, כמצוין קודם לכן במחקר. לכן אני מציעה בדיקת יישום ואכיפה של המדיניות המוצהרת בבתי הספר.
- ב. זכויות התלמיד בבתי הספר הינו נושא שנוי במחלוקת וניתן לבחון את תפיסת הצוות את זכויות התלמיד, ידיעותיו ותחושותיו בכל הקשור לנושא.

ג. בהיבט הסוציאולוגי, ניתן עוד לבחון את נושא הצדק: באילו מקומות בישראל ההורים דורשים טיפול בהתאם להוראות המנכ"ל, ובאילו אזורים כלל לא מורגשת השפעת המדיניות על דרישות ההורים?

ד. האם מדיניות משרד החינוך תואמת למטרות החינוך המוצהרות בחוק חינוך ממלכתי התשי"ג-1953?

ה. ניתן אף לערוך מחקר השוואתי הבוחן את המדיניות הפנימית של בתי הספר בנוגע לזכויות התלמידים, לנתח תקנוני בית הספר ולבדוק את מידת ההלימה שלהם עם חוק זכויות התלמיד.

כיוון מחקר עתידי נוסף ונחוץ בעיניי יבחן את קולות התלמידים במוסדות החינוך וכיצד הם רואים את הנושא "זכויות תלמידים" במוסד בו הם לומדים. מחקר מסוג זה עלול ללמד רבות אודות היכרות התלמידים את זכויותיהם, תחושותיהם ומידת השפעת חוק זכויות התלמיד במוסדות החינוך, ולא רק ברמה המדינית.

9. רשימה ביבליוגרפית

מקורות בעברית:

אלמוג, ש. (1997) זכויות של ילדים. ירושלים: שוקן.

גבתון ד', 2011, לאיזה תלמיד החוק דואג? משפט ועסקים י"ד XX-XX – כה"ע של הפקולטה למשפטים עש" רדזינר במרכז הבין תחומי, (התשע"א - ספטמבר 2011).

וינדמן, ו. (עורכת) (2009) החוק והילד- קובץ חקיקה. ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד ומרכז הילד והמשפט.

יצחקי, יי (1983) זכויות הילד בחקיקה הישראלית. תל אביב: פפירוס.

מורג, תי' (2006). פסיקת בתי-המשפט בעידן שלאחר ההצטרפות לאמנה בדבר זכויות הילד – האמנם עידן חדש? המשפט 22.

מורג, ת. (עורכת) (2010) זכויות הילד והמשפט הישראלי. תל אביב: רמות.

נוי, ב. (2002). האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד כמצפן וכאתגר לשיפור מערכת החינוך. מתוך ילדים, ילדות וזכויות. המוסד לביטוח לאומי. עמ' 187-209.

צבר בן-יהושע, נ' (עורכת) (2001). מסורות וזרמים במחקר האיכותי. תל-אביב: דביר.

שחר, שי' (1990). ילדות בימי הביניים. תל אביב: דביר.

שקדי, א. (2003). מילים שמנסות לגעת- מחקר איכותני, תיאוריה ויישום. תל אביב: רמות.

רותם, ז', נוי, ב' (עורכות) (2000) נהלים בבית- הספר. ירושלים: משרד החינוך.

קיזל, א' וגל-אריאלי, נ' (2012). מחינוך למשפט: חוק זכויות התלמיד במבחן החיים בבית הספר. גילוי דעת, 2, 135-131.

חוקים ואמנות:

האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד, כתבי אמנה 1038, כרך 31.

הצעת חוק זכויות התלמיד, התש"ס-1999.

חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000.

Geneva Declaration of the Rights of the Child 1924

<http://www.un-documents.net/gdrc1924.htm>

ספרים באנגלית

Aries, P. (1962) Centuries of Childhood. Trans. By Robert Baldick. New York: Random House, Vintage Books.

Bernard, R.H., Ryan G.W. (2010). Analyzing Qualitative Data: Systematic Approaches. RAND Corporation: Sage.

Bryant A., Charmaz, K. (Eds) (2007). The Sage handbook of Grounded Theory. London: Sage.

Charmaz, K. (1995). "Grounded theory". In: Smith, J., et al. (eds.) Rethinking methods in psychology, pp. 27-65. London: Sage Publications Ltd.

Covell, K. (2010). "School engagement and rights-respecting schools." Cambridge Journal of Education, 40 (1), 39-51.

Dayton, J. (2012). Education Law: principles, policies and practices. Wisdom builders press.

Denzin, N.K., Lincoln, Y.S. (2011). The Sage Handbook of Qualitative Research (4th edition) Thousand Oaks, CA: Sage.

Duke, D. Canady, R. (1991). School Policy. New York: McGraw-Hill, Inc.

Hart, S. (2001) Children's rights in education. London: Jessica Kingsley Publishers.

Jones, P., Welch, S. (2010) Rethinking Children's Rights. London: Continuum International Publishing Group.

Kilkelly, U., et.al's. (2005) Children's rights in Northern Ireland. Belfast: NICCY and Queens' University of Belfast.

Postman, N (1982). The Disappearance of Childhood. New York: Random House, Vintage Books.

Russo, C. (2018). Handbook of Comparative Education law. Lanham: Rowman & Littlefield.

Ruck, M. Badali, M. Freeman, M. (2017) Handbook of Children's Rights- Global and Multidisciplinary Perspectives. New York: Routledge.

Smith, J.A. Flowers, P., Larkin, M. (2009) Interpretative Phenomenological Analysis. London: Sage Publications Ltd.

Smith, J.A. (2007) Hermeneutics, human science and health: Linking theory and practice. International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-Being, 2, 3-11.

Strauss, A.L. (1987) Qualitative Analysis for Social Scientists. Cambridge University Press.

Yardley, L. (2000) Dilemmas in qualitative research. Psychology & Health, 15, 215-228.

מקורות אלקטרוניים

האו"ם : אתר על רקע התגבשותה של ההצהרה בדבר זכויות האדם.

http://www.un.org/en/documents/udhr/hr_law.shtml

אתר משרד החינוך- חוזרי מנכ"ל

<http://edu.gov.il/owlHeb/GanaiYeladim/RegulationsAndAdministrations/Organization/Pages/General-Manager-Regulations.aspx>

חוק יום כינון ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997 דחיית השלמת היישום (13 בפברואר 2018) ירושלים : הכנסת,
מרכז המחקר והמידע.

מבקר המדינה, דוח שנתי 68, כרך ראשון, פורסם במאי 2018.
http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_627/ReportFiles/fullreport_1.docx

מקורות בפורטוגזית

Comenius, J.A. (2011). A Escola da infância. Tradução: Wojciech Andrzej Kulesza. São Paulo:
Fundacao editora da Unesp.

10. נספחים

נספח 1. רשימת חוזרי המנכ"ל שנכנסו למחקר.

טבלה 11- רשימת כל חוזרי מנכ"ל שנכנסו למחקר.

מספר	שנה	מספר חוזר	שם ההוראה
1	1991	נא/1	איסור הרכבת מלתעות
2	1991	נא/1	קו פתוח לתלמידים
3	1991	נא/1	הוראת שינון- מתן הזדמנות לתלמיד להסביר את התנהגותו לפני שנוקטים אמצעי הענשה
4	1991	נא/1	הודעה להורים על הפניית ילדם לבדיקה פסיכולוגית או לשיחה טיפולית
5	1991	נא/1	איסור נשיאה ואחזקה של כלים ומכשירים חדים
6	1991	נא/1	הרחקת תלמיד מבית ספר
7	1991	נא/4	טיפול בילדים מרותקים למיטה
8	1991	נא/7	כללי זהירות מפני קרינת השמש בשיעורי החינוך הגופני במערכת החינוך ובפעילות חינוך גופני וספורט לא פורמאליות
9	1991	נא/7	תקנות וזכויות לתלמידים עולים
10	1992	מיוחד ד' תשנ"ב	אלימות
11	1992	נב/1	הנחיות לתקן של "משטרו ונוהגו של בית הספר (כל מוסדות החינוך)"
12	1992	נב/1	חובת הדיווח על ביצוע עברה בקטין או בחסר ישע
13	1992	נב/1	עבודת תלמידים לאחר שעות הלימודים
14	1993	נג/1	אי הענשת תלמידים בגין הוריהם-חוק לימוד חובה התשנ"ב
15	1993	נג/1	השתתפות תלמידים ומורים בהפגנות
16	1993	נג/4	יום זכויות האדם
17	1993	נג/8	תקשורת בין הגננת לבין הילדים בכיתתה והוריהם בנסיבות של מחלת ילד או עקב פטירה
18	1993	נג/8	מעורבות, שותפות ואחריות של ההנהלה, המורים והתלמידים בחיי בית הספר
19	1993	נג/8	תמיכה בתלמידים ובירור שאלות רגישות בטלפון
20	1994	נד/1	שילוב מחדש בגן הילדים של ילדים נפגעים או חולים (הרחבה)
21	1994	נד/1	המלצות הועדה לקביעת מדיניות משרד החינוך והתרבות בנושא תלמידים נשאים או חולים איידס
22	1994	נד/1	מניעת השימוש לרעה בסמים ובאלכוהול
23	1994	נד/4	המודעות לתוויות מזון ולסימון תזונתי- יום המזון הבינלאומי
24	1994	נד/4	מניעת השימוש לרעה בסמים ובאלכוהול
25	1994	נד/6	הקשר בין ילד חולה לבין המוסד החינוכי שלו-תוספת
26	1994	נד/6	הנחיות כלליות לבתי הספר בנושא שתיית משקאות אלכוהוליים
27	1995	נה/1	הערכה- "זכויות אדם-מדוע?"
28	1995	נה/1	ילקוט בית הספר- הוראת שינון
29	1995	נה/4	יום האיידס הבינלאומי
30	1995	נה/4	איסור שתייה מספלים משותפים בגני ילדים
31	1995	נה/5	מניעת דלקות בעונת החורף
32	1995	נה/7	איסור שימוש בכוח באמצעי משמעת

מספר	שנה	מספר חוזר	שם ההוראה
33	1995	נה/9	מרכז מידע לתכניות למניעת אלימות
34	1996	מיוחד י"ז תשנ"ו	בית הספר וההורים
35	1996	נו/1	הנחיות הקשורות בהתאבדות ובניסיונות התאבדות של תלמידים
36	1996	נו/1	איסור נשיאה ואחזקה של כלי נשק
37	1996	נו/1	מפעולותיה של אגודת "לב אל לב ישראל" במערכת החינוך
38	1996	נו/10	נוהל השימוש בטלפונים סלולריים במוסדות החינוך
39	1996	נו/10	מדריך חובות וזכויות התלמיד במוסדות החינוך
40	1996	נו/2	מרכזי מידע לזכויות הילד
41	1996	נו/3	האיסור החל על תלמידים לעשן בבית הספר
42	1996	נו/5	מתקני מים קרים בבית הספר
43	1996	נו/7	תגבור השירותים הפסיכולוגיים בגין חוק החינוך המיוחד
44	1996	נו/8	שבוע מודעות למניעת סרטן העור וגילוי המוקדם
45	1996	נו/8	התכנית "יישוב סכסוכים ללא אלימות", היחידה לחינוך לדמוקרטיה ולדו-קיום
46	1996	נו/9	קו האור- למידה מרחוק לילדים בבתי חולים
47	1997	מיוחד ד' תשנ"ז	לקוויות למידה וקשיי למידה: הגדרה ועקרונות לאבחון ולטיפול
48	1997	מיוחד ט' תשנ"ז	סדר, נוהל ואורחות חיים בבית הספר
49	1997	נז/1	הקו הפתוח לפניית תלמידים
50	1997	נז/2	הדרכת קרב מגע להגנה עצמית והתנהגות במצבי חירום לכיתות ט-י"א
51	1997	נז/2	איסור נשיאה ואחזקה של כלי נשק
52	1997	נז/2	אימוני הישרדות באזורי יו"ש, ירושלים ויישובי "קו התפר"
53	1997	נז/5	שימוש בלוחות אסבסט במוסדות החינוך
54	1997	נז/5	נוהל הטיפול בפציעת ראש של תלמידים
55	1997	נז/9	שבוע המודעות למניעת סרטן העור
56	1998	נח/10 (א)	שילוב של תלמידים במשימות שונות הקשורות בשמירה על ניקיון בית הספר ובטיפול חזותו האסתטית
57	1998	נח/2	מניעת שימוש בתכשירים, תרופות ובחומרים פסיכואקטיביים שונים שלא לצורך
58	1999	נט/1 (א)	נוהל הטיפול בתלמידים חולים בביתם באמצעות עמותת "תללים"
59	1999	נט/3	התנאים להפעלתם של מערכות הכריזה במוסדות החינוך
60	1999	נט/7 (א)	שבוע לימודים בן 41 שעות- יישום חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה
61	2000	תשס"ו/1 (א)	שבוע לימודים בן 41 שעות- ההיבט הבריאותי
62	2000	תשס"ו/1 (א)	מניעת עישון הבאז
63	2000	תשס"ו/1 (א)	הפעלת תכנית מניעה בנושאי עישון, אלכוהול וסמים
64	2000	תשס"ו/1 (א)	שירותי בריאות לתלמיד
65	2000	תשס"ו/2 (א)	תלמידים נשאים או חולים באידס
66	2000	תשס"ו/2 (א)	התמודדות מערכת החינוך עם פגיעה מינית של תלמידים בתלמידים
67	2000	תשס"ו/6	העסקת (העבדת) ילדים בהופעות, בפרסום ובדוגמנות
68	2001	סא/3 (א)	הריון בלתי מתוכנן של מתבגרות
69	2001	סא/5 (א)	איסור העישון בגני הילדים
70	2002	סב/2 (א)	הריון בלתי מתוכנן של מתבגרות
71	2002	סב/2 (א)	הנחיות לטיפול בילדים הסובלים ממחלת האפילפסיה
72	2002	סב/2 (א)	העסקת ילדים בהופעות בפרסום ובדוגמנות (תיקון)

מספר	שנה	מספר חוזר	שם ההוראה
73	2002	סב/3 (א)	רענון למורים לחינוך גופני בהגשת עזרה ראשונה ובהחייאה
74	2002	סב/3 (ב)	מניעת עישון סיגריות ומוצרי טבק במוסדות החינוך
75	2002	סב/4 (א)	שילוב קציני המשטרה בתכניות המניעה במוסדות החינוך
76	2002	סב/8 (א)	נוהל עצירת תלמיד
77	2003	סג/2 (א)	נוהל הרחקת תלמיד
78	2003	סג/4 (א)	יציאה לשירותים בזמן השיעור
79	2003	סג/4 (א)	שירותי בריאות לתלמיד
80	2003	סג/4 (א)	בריאות השן
81	2003	סג/4 (א)	תלמידים החולים בסכרת נעורים
82	2003	סג/4 (א)	הכנמת
83	2003	סג/6 (ב)	יצירת אקלים בטוח וצמצום האלימות במוסדות החינוך
84	2003	סג/9 (א)	מתן סויע ותמיכה ע"י בית ספר לתלמיד שיש חקירה בענינו
85	2004	סד/1 (א)	נוכחות מגיש עזרה ראשונה בבית הספר
86	2004	סד/1 (א)	תלמידים חולים בסיסטיק פיברוזיס- CF
87	2004	סד/2 (א)	שילוב "מכור נקי"(נגמל) בתכניות למניעת סמים
88	2004	סד/2 (א)	בריאות השן
89	2004	סד/5 (א)	ילקוט התלמיד
90	2004	סד/5 (א)	מניעת שימוש לרעה בחומרים נדיפים
91	2004	סד/5 (א)	הימנעות משימוש בחומרים מפזרים אבק מזיק
92	2004	סד/7 (א)	יצירת אקלים בטוח וצמצום האלימות במוסדות החינוך
93	2004	סד/7 (א)	נוהל הטיפול בפגיעת תלמידים בעובד הוראה
94	2004	סד/8 (א)	דיון על הנהגת תלבושת אחידה והופעה הולמת בבית הספר
95	2005	סה/1 (א)	קבלת תלמיד חולה למוסד חינוכי
96	2005	סה/1 (א)	התאמת הריהוט בכיתות לתלמידים ומניעת נזקים לבריאות הגב
97	2005	סה/1 (א)	בדיקות עיניים לתלמידי כיתות א'
98	2005	סה/1 (א)	רגישות יתר למזון בקרב ילדים
99	2005	סה/1 (א)	הסיכון בשאיפת גז צחוק
100	2006	סו/3 (א)	בדיקה לגילוי נגיפי איידס בתלמידים בכיתות ט-י"ב- אגרת לתלמידים
101	2006	סו/8 (א)	החינוך לבריאות במוסדות החינוך
102	2006	סו/8 (א)	הימנעות מחשיפה לקרינה מרשתי חשמל
103	2007	סז/3 (א)	הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך
105	2007	סז/6	חוק זכויות התלמיד
106	2008	סח/1	שירותי בריאות לתלמיד
107	2008	סח/3 (א)	הוראות השמירה על קשר עם תלמידים חולים הנעדרים מהלימודים
108	2008	סח/3 (א)	בתי ספר מקדמי בריאות ומסמך הסטנדרטים לתחום הבריאות
109	2008	סח/5	שירותי בריאות לתלמיד
110	2008	סח/8 (א)	הצהרת הורים על בריאות ילדם
111	2009	סט/3 (א)	הנחיות לסיוע לתלמידים מושתלי איברים במוסדות החינוך
112	2009	סט/3 (א)	תלמידים מאובחנים כסובלים מאסטמה
113	2010	תשע/1 (א)	יצירת אקלים בטוח וצמצום האלימות במוסדות החינוך

מספר	שנה	מספר חוזר	שם ההוראה
114	2010	תשע/3 (א)	קידום אקלים בטוח והתמודדות עם אירועי אלימות במוסדות החינוך- תיקון
115	2010	תשע/3 (א)	שירותים עזרה ראשונה לתלמידי בתי הספר
116	2010	תשע/8 (א)	הנהגת תלבושת אחידה
117	2010	תשע/9 (א)	מניעת פגיעה בבריאות התלמידים עקב הפעלת מערכות הגברה בבתי הספר
118	2011	עא/10 (א)	הטמעת פעילות גופנית ותזונה מאוזנת באורח חיים פעיל ובריא במוסדות החינוך
119	2011	עא/4 (א)	הקשר בין בתי הספר ובין הורים פרודים או גרושים
120	2011	עא/8 (א)	מתן טיפול תרופתי במוסד החינוך
121	2011	עא/8 (א)	נוהל הרחקה לצמיתות של תלמיד ממוסד חינוך והעברתו למוסד חינוך אחר
122	2012	עב/1 (ב)	סייעות רפואיות בחינוך הרגיל
123	2012	עב/1 (ב)	התמודדות עם מצוקה רגשית של תלמידים לפיתוח חוסן
124	2012	עב/1 (ב)	מתן טיפול תרופתי במוסד החינוך
125	2012	עב/1 (ב)	ההיבט התזונתי ביישום אופק חדש בגני הילדים
126	2012	עב/1 (ב)	שימוש מושכל בטלפונים סלולאריים
127	2012	עב/6 (א)	נוהל הרחקה לצמיתות של תלמיד ממוסד חינוך והעברתו למוסד חינוך אחר
128	2013	עג/1 (א)	מניעת הידבקות ממחלות במוסדות החינוך
129	2013	עג/1 (א)	מניעת תופעת הכינמת
130	2013	עג/1 (א)	ילקוט התלמיד
131	2013	עג/7 (א)	הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך
132	2014	עד/1 (א)	הצהרת הורים על בריאות ילדם
133	2014	עד/1 (א)	שירותי עזרה ראשונה ופינוי תלמידים
134	2014	עד/7 (א)	הקשר בין בתי הספר ובין הורים פרודים או גרושים (עדכון)
135	2015	עה/7 (א)	תלמידים החולים במחלת הצליאק
136	2015	עה/8 (ב)	אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות מוסדות חינוך עם אירוע אלימות וסיכון
137	2016	עו/4 (א)	כללי התנהלות במקרה של זיהום אוויר חריג
138	2016	עו/4 (א)	נוהל מתן תמיכה לימודית לתלמידים חולים בבתיהם באמצעות ספק משרד החינוך
139	2016	עו/8 (א)	הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך
140	2017	עז/4 (א)	סייעות רפואיות בחינוך הרגיל
141	2017	עז/4 (א)	תלמידים הסובלים מאלרגיה למוצרי מזון
142	2017	עז/4 (א)	מניעת פגיעה בשמיעה לתלמידים כתוצאה מהפעלת מערכות הגברה ושמע בבתי הספר
143	2017	עז/7 (א)	מביקור סדיר למניעת נשירה

נספח 2. חלוקת הוראות מנכ"ל לפי עקרונות האמנה בדבר זכויות הילד.

טבלה 12. עקרון ההתפתחות

מספר חוזר	שם ההוראה
1/נא1	הרחקת תלמיד מבית ספר
2/נא7	תקנות וזכויות לתלמידים עולים
3/נב1	עבודת תלמידים לאחר שעות הלימודים
4/נג1	אי הענשת תלמידים בגין הוריהם-חוק לימוד חובה התשנ"ב
5/נג4	יום זכויות האדם
6/נג8	תמיכה בתלמידים ובירור שאלות רגישות בטלפון
7/נד1	מניעת השימוש לרעה בסמים ובאלכוהול
8/נד4	המודעות לתוויות מזון ולסימון תזונתי- יום המזון הבינלאומי
9/נד4	מניעת השימוש לרעה בסמים ובאלכוהול
10/נד6	הנחיות כלליות לבתי הספר בנושא שתיית משקאות אלכוהוליים
11/נה1	ילקוט בית הספר- הוראת שינון
12/נה1	הערכה- "זכויות אדם-מדוע?"
13/נה4	יום האיידס הבינלאומי
14/נה5	מניעת דלקות בעונת החורף
15/נה5	איסור שימוש בטיפקס
16/נה7	איסור שימוש בכוח באמצעי משמעת
17/נה9	מרכז מידע לתכניות למניעת אלימות
18/נו1	התאבדות
19/נו10	מדריך חובות וזכויות התלמיד במוסדות החינוך
20/נו2	מרכזי מידע לזכויות הילד
21/נו3	האיסור החל על תלמידים לעשן בבית הספר
22/נו3	האיסור החל על תלמידים לעשן בבית הספר
23/נו3	האיסור החל על תלמידים לעשן בבית הספר
24/נו7	תגבור השירותים הפסיכולוגיים בגין חוק החינוך המיוחד?
25/נו8	התכנית "ישוב סכסוכים ללא אלימות", היחידה לחינוך לדמוקרטיה ולדו-קיום
26/מיוחד ט' תשנ"ז	סדר, נוהל ואורחות חיים בבית הספר
27/נו1	הקו הפתוח לפניות תלמידים
28/נו2	הדרכת קרב מגע להגנה עצמית והתנהגות במצבי חירום לכיתות ט-י"א
29/נו2	אימוני הישרדות באזורי יו"ש, ירושלים ויישובי "קו התפר"
30/נח10 (א)	שילוב של תלמידים במשימות שונות הקשורות בשמירה על ניקיון בית הספר ובטיפול חזותי האסתטית
31/נח2	מניעת שימוש בתכשירים, תרופות ובחומרים פסיכואקטיביים שונים שלא לצורך
32/נט7 (א)	שבוע לימודים בן 41 שעות- יישום חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה
33/תשס"א1 (א)	שירותי בריאות לתלמיד
34/תשס"א2 (א)	התמודדות מערכת החינוך עם פגיעה מינית של תלמידים בתלמידים

מספר חוזר	שם ההוראה	
35	תשס"ו/2 (א)	תלמידים נשאים או חולים באיידס
36	תשס"ו/6	העסקת (העבדת) ילדים בהופעות, בפרסום ובדוגמנות
37	סא/3 (א)	הריון בלתי מתוכנן של מתבגרות
38	סא/5 (א)	איסור העישון בגני הילדים
39	סב/2 (א)	העסקת ילדים בהופעות בפרסום ובדוגמנות (תיקון)
40	סב/2 (א)	הנחיות לטיפול בילדים הסובלים ממחלת האפילפסיה
41	סב/2 (א)	הריון בלתי מתוכנן של מתבגרות
42	סב/3 (ב)	מניעת עישון סיגריות ומוצרי טבק במוסדות החינוך
43	סב/4 (א)	שילוב קציני המשטרה בתכניות המניעה במוסדות החינוך
44	סג/4 (א)	שירותי בריאות לתלמיד
45	סג/6 (ב)	יצירת אקלים בטוח וצמצום האלימות במוסדות החינוך
46	סג/9 (א)	מתן סויע ותמיכה ע"י בית ספר לתלמיד שיש חקירה בעניינו
47	סד/1 (א)	תלמידים חולים בסיסטיק פיברוזיס- CF
48	סד/2 (א)	בריאות השן
49	סד/2 (א)	שילוב "מכור נקי"(נגמל) בתכניות למניעת סמים
50	סד/5 (א)	מניעת שימוש לרעה בחומרים נדיפים
51	סד/7 (א)	יצירת אקלים בטוח וצמצום האלימות במוסדות החינוך
52	סה/1 (א)	התאמת הריהוט בכיתות לתלמידים ומניעת נזקים לבריאות הגב
53	סה/1 (א)	בדיקות עיניים לתלמידי כיתות א'
54	סו/3 (א)	בדיקה לגילוי נגיפי איידס בתלמידים בכיתות ט-י"ב- אגרת לתלמידים
55	סו/8 (א)	החינוך לבריאות במוסדות החינוך
56	סז/3 (א)	הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך
57	סז/6	חוק זכויות התלמיד
58	סח/1	שירותי בריאות לתלמיד
59	סח/3 (א)	בתי ספר מקדמי בריאות ומסמך הסטנדרטים לתחום הבריאות
60	סח/3 (א)	הוראות השמירה על קשר עם תלמידים חולים הנעדרים מהלימודים
61	סח/5	שירותי בריאות לתלמיד
62	סח/8 (א)	הצהרת הורים על בריאות ילדם
63	סט/3 (א)	הנחיות לסיוע לתלמידים מושתלי איברים במוסדות החינוך
64	סט/3 (א)	תלמידים מאובחנים כסובלים מאסמה
65	תשע"ו/8 (א)	הנהגת תלבושת אחידה
66	עא/10 (א)	הטמעת פעילות גופנית ותזונה מאוזנת באורח חיים פעיל ובריא במוסדות החינוך
67	עב/1 (ב)	התמודדות עם מצוקה רגשית של תלמידים לפיתוח חוסן
68	עב/1 (ב)	מתן טיפול תרופתי במוסד החינוך
69	עב/1 (ב)	ההיבט התזונתי ביישום אופק חדש בגני הילדים
70	עב/1 (ב)	שימוש מושכל בטלפונים סלולאריים
71	עג/1 (א)	מניעת הידבקות ממחלות במוסדות החינוך
72	עד/1 (א)	הצהרת הורים על בריאות ילדם
73	עד/1 (א)	שירותי עזרה ראשונה ופינוי תלמידים
74	עד/7 (א)	הקשר בין בתי הספר ובין הורים פרודים או גרושים (עדכון)

	מספר חוזר	שם ההוראה
75	עה/8 (ב)	אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות מוסדות חינוך עם אירוע אלימות וסיכון
76	עו/8 (א)	הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך
77	עז/4 (א)	תלמידים הסובלים מאלרגיה למוצרי מזון
78	עז/7 (א)	מביקור סדיר למניעת נשירה

טבלה 13. עקרון ההשתתפות

#	מספר חוזר	שם ההוראה
1	נא/1	קו פתוח לתלמידים
2	נא/1	הוראת שינון- מתן הזדמנות לתלמיד להסביר את התנהגותו לפני שנוקטים אמצעי הענשה
3	מיוחד ד' תשנ"ב	אלימות
4	נג/1	השתתפות תלמידים ומורים בהפגנות
5	נג/8	מעורבות, שותפות ואחריות של ההנהלה, המורים והתלמידים בחיי בית הספר
6	נד/1	המלצות הועדה לקביעת מדיניות משרד החינוך והתרבות בנושא תלמידים נשאים או חולים איידס
7	סד/8 (א)	דיון על הנהגת תלבושת אחידה והופעה הולמת בבית הספר
8	סז/3 (א)	הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך
9	תשע/3 (א)	קידום אקלים בטוח והתמודדות עם אירועי אלימות במוסדות החינוך- תיקון
10	תשס/6	העסקת (העבדת) ילדים בהופעות, בפרסום ובדוגמנות
11	עא/4 (א)	הקשר בין בתי הספר ובין הורים פרודים או גרושים
12	עא/8 (א)	נוהל הרחקה לצמיתות של תלמיד ממוסד חינוך והעברתו למוסד חינוך אחר
13	עב/6 (א)	נוהל הרחקה לצמיתות של תלמיד ממוסד חינוך והעברתו למוסד חינוך אחר
14	עד/7 (א)	הקשר בין בתי הספר ובין הורים פרודים או גרושים (עדכון)
15	עה/8 (ב)	אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות מוסדות חינוך עם אירוע אלימות וסיכון
16	עו/8 (א)	הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך
17	עז/4 (א)	תלמידים הסובלים מאלרגיה למוצרי מזון
18	מיוחד ט' תשנ"ז	סדר, נוהל ואורחות חיים בבית הספר
19	מיוחד ד' תשנ"ז	לקוויות למידה וקשיי למידה: הגדרה ועקרונות לאבחון ולטיפול
20	תשע/8 (א)	הנהגת תלבושת אחידה
21	עג/7 (א)	הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך

טבלה 14. עקרון השוויון.

#	מספר חוזר	שם ההוראה
1	נא/4	טיפול בילדים מרותקים למיטה
2	נד/1	המלצות הועדה לקביעת מדיניות משרד החינוך והתרבות בנושא תלמידים נשאים או חולים איידס
3	נו/1	איסור נשיאה ואחזקה של כלי נשק
4	נו/9	קו האור- למידה מרחוק לילדים בבתי חולים

5	נט/1 (א)	נוהל הטיפול בתלמידים חולים בביתם באמצעות עמותת "תללים"
6	מיוחד ט' תשנ"ז	סדר, נוהל ואורחות חיים בבית הספר
7	מיוחד ד' תשנ"ז	לקוויות למידה וקשיי למידה: הגדרה ועקרונות לאבחון ולטיפול
8	עז/7 (א)	תלמידים החולים במחלת הצליאק
9	סב/2 (א)	הנחיות לטיפול בילדים הסובלים ממחלת האפילפסיה
10	עב/6 (א)	נוהל הרחקה לצמיתות של תלמיד ממוסד חינוך והעברתו למוסד חינוך אחר
11	סג/4 (א)	הכנמת
12	עא/8 (א)	נוהל הרחקה לצמיתות של תלמיד ממוסד חינוך והעברתו למוסד חינוך אחר
13	עז/8 (ב)	אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות מוסדות חינוך עם אירוע אלימות וסיכון
14	עו/8 (א)	הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך
15	עז/4 (א)	תלמידים הסובלים מאלרגיה למוצרי מזון

טבלה 15. עקרון טובת הילד.

מספר חוזר	שם ההוראה
נא/1	איסור הרכבת מלתעות
נא/1	איסור נשיאה ואחזקה של כלים ומכשירים חדים
נא/1	הודעה להורים על הפניית ילדם לבדיקה פסיכולוגית או לשיחה טיפולית
נא/7	כללי זהירות מפני קרינת השמש בשיעורי החינוך הגופני במערכת החינוך ובפעילות חינוך גופני וספורט לא פורמאליות
מיוחד ד' תשנ"ב	אלימות
נב/1	חובת הדיווח על ביצוע עברה בקטין או בחסר ישע
נג/8	תקשורת בין הגננת לבין הילדים בכיתתה והוריהם בנסיבות של מחלת ילד או עקב פטירה
נג/8	תקשורת בין הגננת לבין הילדים בכיתתה והוריהם בנסיבות של מחלת ילד או עקב פטירה
נד/1	שילוב מחדש בגן הילדים של ילדים נפגעים או חולים (הרחבה)
נד/1	המלצות הועדה לקביעת מדיניות משרד החינוך והתרבות בנושא תלמידים נשאים או חולים איידס
נד/1	שילוב מחדש בגן הילדים של ילדים נפגעים או חולים (הרחבה)
נד/6	הקשר בין ילד חולה לבין המוסד החינוכי שלו-תוספת
נה/4	איסור שתייה מספלים משותפים בגני ילדים
מיוחד י"ז תשנ"ו	בית הספר וההורים
מיוחד י"ז תשנ"ו	בית הספר וההורים
נו/1	איסור נשיאה ואחזקה של כלי נשק
נו/10	נוהל השימוש בטלפונים סלולריים במוסדות החינוך
נו/2	מרכזי מידע לזכויות הילד
נו/5	מתקני מים קרים בבית הספר
נו/8	שבוע מודעות למניעת סרטן העור וגילוי המוקדם
מיוחד ט' תשנ"ז	סדר, נוהל ואורחות חיים בבית הספר
מיוחד ד' תשנ"ז	לקוויות למידה וקשיי למידה: הגדרה ועקרונות לאבחון ולטיפול
נז/2	איסור נשיאה ואחזקה של כלי נשק
נז/5	נוהל הטיפול בפציעת ראש של תלמידים

מספר חוזר	שם ההוראה
נז/9	שבוע המודעות למניעת סרטן העור
נט/3	התנאים להפעלתם של מערכות הכריזה במוסדות החינוך
נט/7 (א)	שבוע לימודים בן 41 שעות- יישום חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה
תשס/1 (א)	שבוע לימודים בן 41 שעות- ההיבט הבריאותי
תשס/1 (א)	שבוע לימודים בן 41 שעות- ההיבט הבריאותי
תשס/1 (א)	שבוע לימודים בן 41 שעות- ההיבט הבריאותי
תשס/2 (א)	התמודדות מערכת החינוך עם פגיעה מינית של תלמידים בתלמידים
תשס/6	העסקת (העבדת) ילדים בהופעות, בפרסום ובדוגמנות
סא/3 (א)	הריון בלתי מתוכנן של מתבגרות
סב/2 (א)	הריון בלתי מתוכנן של מתבגרות
סב/3 (א)	רענון למורים לחינוך גופני בהגשת עזרה ראשונה ובהחייאה
סב/8 (א)	נוהל עצירת תלמיד
סז/3 (א)	הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך
סג/6 (ב)	יצירת אקלים בטוח וצמצום האלימות במוסדות החינוך
עא/4 (א)	הקשר בין בתי הספר ובין הורים פרודים או גרושים
סד/1 (א)	נוכחות מגיש עזרה ראשונה בבית הספר
סד/2 (א)	בריאות השן
עב/6 (א)	נוהל הרחקה לצמיתות של תלמיד ממוסד חינוך והעברתו למוסד חינוך אחר
סד/5 (א)	הימנעות משימוש בחומרים מפזרים אבק מזיק
סד/7 (א)	יצירת אקלים בטוח וצמצום האלימות במוסדות החינוך
סד/7 (א)	נוהל הטיפול בפגיעת תלמידים בעובד הוראה
סה/1 (א)	קבלת תלמיד חולה למוסד חינוכי
סו/8 (א)	הימנעות מחשיפה לקרינה מרשתי חשמל
תשע/1 (א)	יצירת אקלים בטוח וצמצום האלימות במוסדות החינוך
תשע/3 (א)	שירותים עזרה ראשונה לתלמידי בתי הספר
תשע/3 (א)	קידום אקלים בטוח והתמודדות עם אירועי אלימות במוסדות החינוך- תיקון
תשע/9 (א)	מניעת פגיעה בבריאות התלמידים עקב הפעלת מערכות הגברה בבתי הספר
עא/10 (א)	הטמעת פעילות גופנית ותזונה מאוזנת באורח חיים פעיל ובריא במוסדות החינוך
עב/1 (ב)	ההיבט התזונתי ביישום אופק חדש בגני הילדים
סח/8 (א)	הצהרת הורים על בריאות ילדם
עב/1 (ב)	סייעות רפואיות בחינוך הרגיל
עב/1 (ב)	ההיבט התזונתי ביישום אופק חדש בגני הילדים
עב/1 (ב)	מתן טיפול תרופתי במוסד החינוך
עב/1 (ב)	שימוש מושכל בטלפונים סלולאריים
עד/7 (א)	הקשר בין בתי הספר ובין הורים פרודים או גרושים (עדכון)
עה/8 (ב)	אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות מוסדות חינוך עם אירוע אלימות וסיכון
עז/4 (א)	מניעת פגיעה בשמיעה לתלמידים כתוצאה מהפעלת מערכות הגברה ושמע בבתי הספר
עז/4 (א)	תלמידים הסובלים מאלרגיה למוצרי מזון
עז/4 (א)	סייעות רפואיות בחינוך הרגיל
עג/1 (א)	מניעת הידבקות ממחלות במוסדות החינוך

שם ההוראה	מספר חוזר
מניעת תופעת הכינמת	עג/1 (א)
ילקוט התלמיד	עג/1 (א)
הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך	עג/7 (א)
כללי התנהלות במקרה של זיהום אוויר חריג	עו/4 (א)
נוהל מתן תמיכה לימודית לתלמידים חולים בבתיהם באמצעות ספק משרד החינוך	עו/4 (א)
הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך	עו/8 (א)

נספח 3. הוראות מנכ"ל והתאמתן לסעיפי חוק זכויות התלמיד.

טבלה 16. הוראות מנכ"ל והתאמתן לסעיפי חוק זכויות התלמיד.

מספר	שנה	מספר חוזר	שם ההוראה	סעיף					
1	1991	נא/1	הרחקת תלמיד מבית ספר	3					
2	1991	נא/4	טיפול בילדים מרותקים למיטה	5					
3	1991	נא/7	תקנות זכויות לתלמידים עולים	3					
4	1992	נב/1	הנחיות לתקון של "משטרו ונוהגו של בית הספר (כל מוסדות החינוך)"	5	10	11			
5	1993	נג/1	אי הענשת תלמידים בגין הוריהם-חוק לימוד חובה התשנ"ב	11					
6	1994	נד/1	המלצות הועדה לקביעת מדיניות משרד החינוך והתרבות בנושא תלמידים נשאים או חולים איידס	5					
7	1994	נד/1	מניעת השימוש לרעה בסמים ובאלכוהול	6					
8	1995	נה/7	איסור שימוש בכוח באמצעי משמעת	10					
9	1996	נו/10	מדריך חובות זכויות התלמיד במוסדות החינוך	12					
10	1997	מיוחד ד' תשנ"ז	לקוויות למידה וקשיי למידה: הגדרה ועקרונות לאבחון ולטיפול	10					
11	1997	מיוחד ט' תשנ"ז	סדר, נוהל ואורחות חיים בבית הספר	6	9	10	13	14	
12	1997	נז/1	הקו הפתוח לפניות תלמידים	10					
13	2000	תשס"ו/2 (א)	התמודדות מערכת החינוך עם פגיעה מינית של תלמידים בתלמידים	10	14				
14	2001	סא/3 (א)	הריון בלתי מתוכנן של מתבגרות	14					
15	2002	סב/2 (א)	הריון בלתי מתוכנן של מתבגרות	14					
16	2002	סב/2 (א)	הנחיות לטיפול בילדים הסובלים ממחלת האפילפסיה	5					
17	2002	סב/8 (א)	נוהל עצירת תלמיד	14					
18	2003	סג/2 (א)	נוהל הרחקת תלמיד	12					
19	2003	סג/6 (ב)	יצירת אקלים בטוח וצמצום האלימות במוסדות החינוך	10					
20	2004	סד/7 (א)	יצירת אקלים בטוח וצמצום האלימות במוסדות החינוך	10					
21	2006	סו/3 (א)	בדיקה לגילוי נגיפי איידס בתלמידים בכיתות ט-י"ב-אגרת לתלמידים	12					
22	2007	סז/6	חוק זכויות התלמיד	12					
23	2008	סח/8 (א)	הצהרת הורים על בריאות ילדם	14					
24	2010	תשע"ו/1 (א)	יצירת אקלים בטוח וצמצום האלימות במוסדות החינוך	10					
25	2010	תשע"ו/3 (א)	קידום אקלים בטוח והתמודדות עם אירועי אלימות במוסדות החינוך- תיקון	10	12	14			
26	2011	עא/8 (א)	נוהל הרחקה לצמיתות של תלמיד ממוסד חינוך והעברתו למוסד חינוך אחר	6	9	10	11	12	
27	2012	עב/6 (א)	נוהל הרחקה לצמיתות של תלמיד ממוסד חינוך והעברתו למוסד חינוך אחר	6	10	11	12	14	
28	2013	עג/1 (א)	מניעת תופעת הכינמת	14					
29	2014	עד/7 (א)	הקשר בין בתי הספר ובין הורים פרודים או גרושים (עדכון)	14					
30	2015	עה/8 (ב)	אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות מוסדות חינוך עם	5	6	10	11	12	14

מספר	שנה	מספר חוזר	שם ההוראה	סעיף					
			אירוע אלימות וסיכון						
31	2016	עו/4 (א)	נוהל מתן תמיכה לימודית לתלמידים חולים בבתייהם באמצעות ספק משרד החינוך	3					
32	2017	עז/4 (א)	סייעות רפואיות בחינוך הרגיל	14					

נספח 4. אזכור האמנה בהוראות הנחקרות.

טבלה 17. אזכור האמנה במפורש בהוראות הנחקרות.

שנה	מספר חוזר	שם	סעיף האמנה שהוזכר	
2003	סג/6(ב)	יצירת אקלים בטוח וצמצום האלימות במוסדות החינוך	19	28
2004	סד/7(א)	יצירת אקלים בטוח וצמצום האלימות במוסדות החינוך	19	28
2010	תשע/1(א)	יצירת אקלים בטוח וצמצום האלימות במוסדות החינוך	19	28
2014	עד/7(א)	הקשר בין בתי הספר ובין הורים פרודים או גרושים (עדכון)	3	12
2017	עז/7(א)	מביקור סדיר למניעת נשירה	28	

Abstract

The current paper focuses on child and pupil's rights in the Israeli Ministry of Education policy. This research has three main goals: 1. Analyse the UNCRC (1989) and the Pupil's Rights Law (2000) implementation in Israeli Education ministry policy while analyzing its circulars from "Educational Institutions lifestyle" from 1991 until March 2018. 2. To highlight the historical development of children's rights in government's policy-making since the UNCRC's ratification by Israel. 3. Examine the relevancy of government circulars to protect and ratify children's rights in educational institutions.

To this purpose, I chose the qualitative method of research, under the constructivist perspective. This has been done by examining 143 government circulars published between 1991 and 2018. Through the research, I used grounded research theories to construct and present my theory.

Data analysis was made whilst comparing UNCRC and Pupil's rights law to selected circulars. Research shows that government policy deals with themes related to children's rights, in two main domains: child development and wellbeing. On the other hand, study shows a big gap between the number of circulars that deal with children's behavior and the right to privacy, and the circulars themed child's participation and contribution to the educational institution. It is also shown that the number of circulars whose content matches the Pupil's rights law is smaller than the ones of UNCRC. Regarding the historical development of children's rights in government policy, it was found that there has been an influence in the areas of discipline and punishment, hearing the child involved in a violence occurrence or before expelling the child from school. Furthermore, 3.5% of all circulars analysed in this study included a direct quote of the UNCRC, but only 1.4% quoted the Pupil's rights act, which leads to the conclusion that policy-makers were and are influenced by the Convention's principles, but Israeli law is still far from being acknowledged.

In the discussion chapter, I address the status of the government circulars from different perspectives, while searching to answer the third question of this research. The question deals with a subjective point and interpretative contemplation of the circular as a meaningful mean to protect the rights of the children. The conclusion of the investigation is that circulars are important to implement children's rights in Israeli schools, and that there's a need for educating teachers, pupils and school staff about the rights of the children, as well as changing the way teachers perceive their role by adding an inherent responsibility in educating and providing children's rights in schools. Moreover, I conclude that there is still a place in Israel's policy-making to keep implementing laws to protect children.

Tel Aviv University
The Jaime and Joan Constantiner
School of Education
Department of Educational Policy and Administration

Children and Pupil's rights in Israeli school's way of living: the principles of the United Nations Convention on the Rights of the Child (1989) and the Pupil Rights Law in Israel, as published by the General Director of the Ministry of Education circulars.

Thesis Submitted for the M.A. Degree of Humanities

Tel Aviv University

By

Renata Kibrit Sztajnbok

The study was conducted under the guidance of

Prof. Dan Gibton

June 2019