

מהפכת זכויות הילד והשירותים החברתיים לילדים

אשר בן-אריה¹ ומיכל קמחי²

מבוא

בשנת 1989 קיבלה כנסת ישראל את הצהרת זכויות הילד ובשנת 1991 אשררה המדינה את האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד. מהלכים אלה, כמו גם תמיכה ציבורית, חברתית ומשפטית גוברת בעקרונות זכויות האדם בכלל ובזכויות הילד בפרט, הובילו שינוי בתפיסת הילדות וזכויות הילד. השינוי החברתי התבטא בשינוי משמעותי במדיניות החברתית כלפי ילדים בישראל ובשירותי הרווחה עבורם. העובדה שהשינוי התרחש במקביל לתהליך נסיגה וצמצום של מדינת הרווחה הישראלית רק מחדדת את גודלו, עד כדי הגדרתו כ"מהפכת זכויות הילד", מפני שבמהלך שנות ה-90 פותחו שירותים חדשים לילדים ועיצבו מחדש את השירותים הישנים, מתוך ראיית הילדים כבעלי זכויות. מאמר זה סוקר את התפתחות השירותים החברתיים לילדים על רקע מהפכת זכויות הילד ומתמקד בשינויים המבניים וה"אידיאולוגיים" שחלו כתוצאה ממנה.

הסעיף הראשון של המאמר סוקר בקצרה את ההתפתחות של זכויות הילד בעולם ובישראל. הסעיף השני עוסק בהשפעה של התפתחות זכויות הילד ותפיסתם על החוק הישראלי בשנות ה-90, תוך התמקדות בחקיקה החברתית. הסעיף הבא אחריו מתייחס למשמעות השינויים במערכת הרווחה ותפיסתם לגבי זכויות הילד ומעמדו. הסעיף הרביעי מציג את החסרים במערכת הרווחה או את האתגרים המוצבים עדיין לפתחה. בסיום המאמר מוצגים סיכום קצר ומסקנות.

¹ ד"ר אשר בן אריה, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים; המועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים.

² גב' מיכל קמחי, מרכז המחקר, המועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים.

1. התפתחות זכויות הילד בעולם ובישראל

התפיסה הרווחת בימינו, לפיה ילדים הם קבוצה נבדלת באוכלוסייה, בעלת צרכים וזכויות משל עצמה, איננה מובנת מאליה. במשך תקופות ארוכות בהיסטוריה ילדים לא נתפסו כקבוצה ייחודית והמושג "ילדות" התגבש רק בעת המודרנית (Hart, 1991; Khoury-Kassabri, Haj-Yahia, & Ben-Arieh, 2006). תהליך השינוי בתפיסת הילד החל במאה ה-16. עד אותה תקופה ילדים נחשבו כקניינם של מבוגרים. הילדים הגדולים יחסית נתפסו כ"מבוגרים קטנים" ומעמדם החברתי היה זהה לזה של מבוגרים. הגנה על זכויותיהם נבעה בעיקר משיקולי תועלת – מרצונם של המבוגרים "לשמור על רכושם" ולא מתוך התחשבות ממשית בצורכי הילדים. אולם במהלך המאה ה-16 החלו לצוץ ניצנים של שינוי במעמד הילדים, אשר התפתח בהדרגה במאות ה-17-18 (Verhellen, 1989; Ben-Arieh, Khoury-Kassabri, & Haj-Yahia, 2006).

לפי הגישה 'הישנה' ילדים זוהו כגורם בעל ערך חומרי, העשוי לתרום לכלכלת המשפחה. לפיכך, הילדים הקטנים, אשר לא יכלו להוות כוח-עבודה, לא זכו להערכה כלשהי. ברם, באופן הדרגתי ילדים זכו למעמד משל עצמם ותפיסתם כ"רכוש" הומרה לתפיסתם כ"משאב פגיע". כך החלו ההורים לפעול למען שמירתם, הגנתם וחינוכם. עם התחזקותה של מגמה זו, החלו לכוון חוקים חדשים שנועדו להגנת ילדים. גישות אלו התחזקו במיוחד במאה ה-19 – ילדים נתפסו יותר ויותר כקבוצה נפרדת ופגיעה, הזקוקה להגנה מיוחדת. גם התמורות החברתיות והסביבתיות באותה עת – המהפכה התעשייתית, תהליך האורבניזציה, ההגירה ועוד – הצטיירו כתופעות העלולות לפגוע בילדים ולסכן את שלומם (Hart, 1991; בן-אריה, נחנסון וקושר, 2006).

גישה זו התעצמה במאה ה-20, אשר לא בכדי זכתה לכינוי "המאה של הילדים". בראשית המאה התגבשה במרבית החברות האנושיות התודעה לגבי צורכי הילדים, ובמהלך המאה התפתחה האמונה, שילדים הם מקור חיוני לחברה, ושבבגרותם הם יקבעו את עתיד החברה. במחצית השנייה של המאה ה-20 נושא זכויות הילד הועמד במרכז תשומת הלב הציבורית, ובמשך הזמן התפתח מגוון השירותים הניתן לילדים. בהקשר זה ראוי לציין, כי במוקד פיתוח השירותים היה הצורך להגן על ילדים מפני פגיעה של אחרים. אולם בהמשך, החלו להתפתח שירותים, אשר נועדו לאפשר לילדים לממש את הפוטנציאל שלהם ואת זכויותיהם כבני אנוש (קדמן,

2002). לדעת כל החוקרים והעוסקים בתחום שנת 1989 היוותה מפנה. ב-30.11.89 התקבלה בעצרת האומות המאוחדות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד (להלן האמנה). האמנה היוותה מסמך בינלאומי ראשון מסוגו, המוקדש כולו לילדים, אשר ניסח באופן פורמלי וקוהרנטי את זכויותיהם (Melton, 2005).

באמנה הוצגו לראשונה מחויבותן של המשפחה ושל המדינה למימוש זכויות הילדים. האמנה היוותה מסמך משפטי, המטיל חובות פעולה קונקרטיות על המדינות אשר חתמו עליה ועל כן, בשונה ממסמכים הצהרתיים בינלאומיים אחרים, האמנה איננה רק מסמך הצהרתי. על המדינות החברות הוטלה חובה אקטיבית לקיום הוראותיה השונות של האמנה ולדיווח לאו"ם על התקדמות יישום העקרונות (משרד המשפטים, הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד, המשפט ויישומם בחקיקה, 2001). חידושה של האמנה בדבר זכויות הילד טמון בתוקפה המשפטי המחייב (אם כי הוא איננו גובר על חוק מקומי), אך זה איננו עיקר החידוש. האמנה, בהכירה בכך שהילד זכאי למכלול זכויות הניתן לו בזכות עצמו, משקפת תפיסה חדשה בראיית הילד וזכויותיו. האמנה נותנת מענה נרחב לשאלת מעמדו של הילד בחברה, במשפחה, בקהילה ובעולם המשפט ומוסדר בה מגוון הזכויות, החל בזכות לקיום, דרך הזכות להגנה מגורמי סיכון, הזכות לטיפוח (זכות לגורמים חיוביים בחיי הילדים) ולהתפתחות, וכלה בזכות להשתתפות (בן-אריה ובוירא, 2002; Melton, 2005).

הזכויות לקיום, להגנה ולהתפתחות הינן בבסיס האמנה (ראו למשל סעיף 6 באמנה). על פיהן, המדינות החברות מכירות בזכותו הטבעית של כל ילד לחיים ועליהן להבטיח, ככל האפשר, את הישרדותו והתפתחותו הפיזית, הקוגניטיבית, החברתית וכישורי החיים. גם עיקרון טובת הילד (סעיף 3 באמנה) עומד בבסיס זכויות אלו ומצביע על מרכזיותו של הילד בכל שיקול הקשור בו. עיקרון זה מחייב הגנת הילד והענקת טיפול, ככל שיידרש לטובתו (Andrews & Kaufman, 1999).

עם זאת, האמנה אינה מסתפקת בהגנה על הילד ובשמירת טובתו אלא גם מחייבת להעניק לו יחס של כבוד מצד הסובבים אותו ומצד הרשויות, בשל היותו אדם בעל ערך עצמי (המדריך לחקיקה הנוגעת לילדים לאור עקרונות אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד - משרד המשפטים, 2001). סעיף 12 באמנה מבטא את זכות הילד לכבוד ובעיקר זכותו לכיבוד דעתו, באמצעות הענקת הזכות להשתתפות. הכוונה היא, שהמדינות החותמות

יבטיחו לילד, המסוגל לחוות דעה משלו, את הזכות להביע דעה בכל עניין הנוגע לו, תוך מתן משקל ראוי לדעותיו, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו. בכך טמון באמנה היסוד למהפכה בתפיסה ובמחשבה אודות ציבור הילדים – עקרונותיה מבטאים גישה לפיה הילד איננו רק אובייקט הראוי להגנה אלא ישות אוטונומית בעלת זכויות. האמנה לזכויות הילד משקפת שינוי מהותי בתפיסת הילד, מגישה פטרנליסטית לגישה אוטונומית, המעמידה את חשיבות מעמדם של הילדים במרכז (Melton, 2005).

כל מדינות העולם, פרט לארה"ב וסומליה, אשררו את האמנה. כך התקבלה האמנה כאמת מידה מרכזית לקביעת מדיניות בהתייחסות אל ילדים ולסטנדרטים של הטיפול בהם. ישראל חתמה על האמנה בשנת 1991, ובכך התחייבה ליישם אותה באמצעות קביעת מדיניות וחקיקה³. ראוי לומר, כי אשרור האמנה בישראל, ללא קיום דיון של ממש בפרטיה, עורר חשש בנוגע ליחסם של מקבלי ההחלטות לאמנה ולמידת מחויבותם ליישומה; ולכן עמדת הממשלה ומחויבותה למימוש האמנה הוטלה בספק (קדמן, 1999). אולם עצם אשרור האמנה מלמד על הכרה בחשיבות זכויות הילד, כפי שהן באות לידי ביטוי בה.

ניתן להניח, כי למגמה העולמית – של מעבר מתפיסת קבוצות אנושיות מסוימות, כמחוסרות זכויות או כאובייקטים לזכויות שיש לאחרים כלפיהן, כגון נשים, ילדים ועבדים כקניין, לתפיסתן כבעלות זכויות משל עצמן – ישנה השפעה גם על הראייה החדשה של ילדים כבני-אדם נושאי זכויות עצמאיות ונפרדות משל הוריהם. מלבד זאת, עוד בטרם החתימה על האמנה, ניתן היה למצוא ביטויים בחקיקה ובנהלים של הגופים המבצעים להענקת זכויות אדם בכלל, וילד בפרט. אך ביטויים אלה אינם רחבים ועמוקים מספיק לפי אמות המידה שהאמנה מציבה, וזאת במיוחד לאור שינויים מקומיים (גל העלייה, עלייה בשיעור העוני, מצוקת משפחות ובני נוער, וכו'), המולידים צרכים חדשים, שיש לתת להם מענה הולם. לחתימה ולאשרור האמנה יש משמעות רבה ביצירת מצב חדש, בו לא ניתן עוד להתייחס לילדים בישראל כאל אובייקטים

³ על אף מחויבותה של ישראל ליישום האמנה, על פי שיטת המשפט הישראלי, אין די באשרורה של אמנה בינלאומית על מנת להפוך אותה לחלק מן המשפט הישראלי ולבסיס חוקי לתביעת זכויות ולמימושן. תוקפה של האמנה נובע, בין היתר, מפסיקת בית המשפט העליון, אשר קבע חזקה משפטית לפיה יש לפרש את חוקי המדינה ברוח אמנות בינלאומיות שנחתמו על-ידי ישראל (המדריך לחקיקה הנוגעת לילדים, לאור עקרונות אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד – משרד המשפטים, 2001).

הראויים להגנה אלא כאל בני-אדם בעלי זכויות. השינוי בהתייחסות הביא בהכרח גם לשינוי במדיניות ובעיצוב השירותים החברתיים לילדים. להלן נסקור את השינויים שחלו בהתייחס לשלושה מרכיבים: שינויי החקיקה, שינויים בהספקת השירותים לילדים, והפערים הקיימים עדיין במישורים השונים.

2. מהפכת זכויות הילד וביטוייה בחקיקה החברתית של ישראל בשנות ה-90

בשנות ה-90 יזמה מדינת ישראל שורה של פעולות תחקיקתיות בנושאים חברתיים. גם אם האמנה לא הייתה הציר הבלעדי (או אף המרכזי) בבסיסן, נראה כי פעולות אלה ממחישות את התפתחות התפיסה החדשה בעניין זכויות הילדים. בשנים אלו נקבעו מספר חוקים חדשים, כמו גם תיקונים לחוקים קיימים, שנועדו להבטיח את שלומם וזכויותיהם של הילדים בישראל. כך, למשל, חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה התשנ"ז-1997, שמטרתו לתת הזדמנות שווה בחינוך לכל ילד בישראל (מימוש הזכות לשוויון הזדמנויות); חוק הסנגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995, המקנה זכות לייצוג במעצר ובהליכי משפט (מימוש הזכות להשתתפות ילדים); והתיקון משנת 1998 לחוק עבודת הנוער התשי"ג-1953, המעגן את ההגנה על ילדים עובדים והגנה מפני ניצול ילדים (דולב וכן רבי, 2001).

גם החוק למניעת אלימות במשפחה התשנ"א-1991 תורם לאותה מגמה. החוק נועד להגן על בני משפחה מפני קרוביהם, המתגוררים בבית ועלולים לסכן את שלומם הגופני, המיני או הנפשי. אף על פי שהחוק אינו עוסק דווקא בילדים הוא חשוב במקרים של אלימות במשפחה כלפי ילדים, היות שהוא מאפשר הרחקה של הפוגע מן הבית עוד לפני סיום ההליכים המשפטיים (קדמן, 1998). החוק למניעת אלימות במשפחה מחזק את זכותו הבסיסית של כל אדם, ובכלל זה ילדים, להגנה מרשויות המדינה, ומבטא בכך באופן ממשי ומוחשי את הערכים אשר עוגנו לימים בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו.

בהקשר זה, יש לציין, כי חלק ניכר מהיזמות התחקיקתיות בתחומים הקשורים לרווחת הילד החלו כבר ב-1989, עם תיקון חוק העונשין למניעת התעללות בקטינים וחסרי ישע. החוק מחייב לדווח לרשויות על מקרים של פגיעה של הורים או של גורמים אחראיים אחרים בקטינים,

כדי לאפשר לרשויות (משטרה או פקידי הסעד) התערבות מיידית שתפסיק לאלתר את הפגיעה. חובת הדיווח חלה על כל אזרח ולא רק על אנשי מקצוע, הנדרשים לדווח לרשויות על כל חשד של התעללות הורה/גורם אחראי אחר בקטין. תיקון זה (תיקון מספר 26 לחוק העונשין) הביא לשינוי משמעותי באיתור הילדים בסיכון. תיקון החוק הינו בגדר חידוש, מאחר שעד לקבלת חוק זה התייחס ספר החוקים רק לעבירות של פגיעה מינית או פגיעה פיזית ובתיקון נקבעה גם עבירת ההתעללות הנפשית (מורג, 1998).

גם חוק יסוד כבוד האדם וחירותו נושא תרומה רחבה, גם אם עקיפה, בנושא זכויות הילד. חוק זה, שהתקבל בכנסת בשנת 1992, מעניק ערך חוקתי עליון לשמירה על החיים, הגוף והכבוד וקובע, כי "אין פוגעים בחייו, בגופו או בכבודו של אדם באשר הוא אדם". עוד קובע החוק, כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו" (סעי' 4) ומחייב את רשויות השלטון לכבד את הזכויות המפורטות בחוק (סעיף 11). חוק זה אמנם אינו מתייחס באופן ישיר לקטינים, אך יש לו השלכות חשובות לעניין זכויותיהם – ההגנה על גופו וכבודו של אדם מעוגנת כעיקרון-על והחוק מחייב שמירה על כבודו של אדם, באשר הוא אדם, בין אם הוא בגיר ובין אם קטין.

חוק העונשין התשל"ז-1977 אוסר כל פגיעה פיזית, נפשית, או מינית בקטינים וכן הזנחת ילדים, ומפרט עונשים בגין אי-עמידה בחובות. מספר שינויים שהוכנסו בחוק הרחיבו את ההגנה על הילד מחד גיסא, ואת האיסורים והסנקציות על הפוגעים בילדים, מאידך גיסא. מרבית הסעיפים בחוק העונשין נחקקו ויושמו בישראל עוד טרם החתימה על האמנה בדבר זכויות הילד אך חלקם יושמו בעקבותיה. כך לדוגמא, תיקון 47 משנת 1996, שהוכנס בתגובה להכרה בכך, שקורבנות של פגיעות מיניות בתוך המשפחה (גילוי עריות) מחכים שנים רבות לפני שהם מתלוננים. התיקון מאריך את חוק ההתיישנות בן עשר השנים במקרים של גילוי עריות, כך שספירת תקופת ההתיישנות איננה מתחילה מתאריך ביצוע העבירה אלא מהיום בו מלאו לקרבן 18 שנים (דולב ובן רבי, 2001). חוקים אלו נועדו להבטיח את זכותם של הילדים אך עיקרם נקודתי, תכליתם ממוקדת, ומטרתם לפתור בעיות ספציפיות בתחומים מסוימים (בריאות, עבודה וכו'). לצדם של החוקים ותיקוני החוק ניתן לראות שינוי קונספטואלי רחב בתפיסת הילד, הניכר בשיח המשפטי-חברתי. ביטוי מוחשי לכך נמצא בפסק דין של השופט מאיר שמגר ב-1993 בפרשת

פלוגי⁴, אשר ביסס לראשונה את החלטותיו בשם עיקרון "זכויות הילד" (דולב ובן-רבי, 2002). פסק הדין עוסק בשאלת חינוכם של ילדים להורים גרושים, אשר אמם הצטרפה לכת "עדי יהווה" וביקשה לחנך את ילדיה בהתאם לאמונתה ואילו האב התנגד לכך. בית המשפט העליון, שמונה להכריע בנושא, קבע פסיקותיו בהתאם לשיקולי "זכויות הילד", כפי שהוגדרו במצע הבינלאומי:

"זכויות הילד" אינן המרה של מושג "טובת הילד". היפוכו של דבר, הן מושג רחב יותר ממושג "טובת הילד", והן כוללות אותו בתוכן. הרבותא שבפנייה אל זכויות הילד היא, כי "טובת הילד" הוא מושג רגשי-סובייקטיבי, הנשען על שיקול הדעת וההערכה העובדתית של בית המשפט במקרה ספציפי, בו בזמן ש"זכויות הילד" הן מושג חוקתי-נורמטיבי, הנשען על מערכת זכויות מוכרת וקיימת, אך המודרך כמובן גם כן על-ידי השאיפה להכיר בטובת הילד..."⁵

פסק דין זה מהווה חידוש של ממש בדין הישראלי – המושג השגור "טובת הילד" הוחלף במונח "זכויות הילד". מאז שניתנה פסיקה זו או בעקבותיה, החלו בתי הדין בישראל לשים דגש הולך וגובר על זכויותיהם העצמאיות של הילדים. ההכרה בזכויותיהם התחזקה, כמו גם המודעות לפער בין טובתם ובין זכויותיהם וההבנה, כי ילדים אינם רק מושאי הגנה אלא גם נושאי זכויות. עדות נוספת לכך ניתן למצוא בחקיקה מקבילה באותה עת, המצדדת בזכותו של הילד להשמיע את דעתו ולהשתתף בהליכים הנוגעים לחייו.

אחד מחידושיה המרכזיים של האמנה הוא העיקרון הקבוע בה בסעיף 12, לפיו על המדינה לספק לילד, המסוגל לחות דעתו, את הזכות להביע את דעתו בחופשיות בכל עניין הנוגע לו, תוך מתן משקל ראוי לדעותיו. עמדת האמנה מכירה מצד אחד בהבדלים שבין ילדות לבגרות ובצורך לקבוע כללים משפטיים מיוחדים הנוגעים לילדים, ומצד שני טוענת שיש להימנע מקביעת כללים גורפים בעניינם של ילדים (מורג, 1995). שיתוף הילד בהחלטות הנוגעות לחייו הנו ביטוי לכבוד שהחברה רוכשת לו, כאדם כאן ועכשיו. זכות ההשתתפות מאפשרת לו להגן על האינטרסים הקונקרטיים שלו, היא תורמת להתפתחותו, מבטיחה שההחלטות בנוגע אליו יהיו טובות ונכונות יותר עבורו, וכמו כן, מפתחת ומחזקת אצלו את

⁴ ע"א 2266/93 פלוגי, קטין, נ' פלוגי, פ"ד מט(1) 227.

⁵ שם, בעמודים 254,260.

יכולת הציות להחלטות המתקבלות בעניינו, יכולת שהנה חיונית ומרכזית לאדם בוגר החי בחברה דמוקרטית (וינדמן וסולומון, 2006).

במהלך שנות ה-90 נחקקו חוקים והתקבלו בכנסת תיקוני חקיקה, המתייחסים לכיבוד דעת הילד על-פי עיקרון הזכות להשתתפות באמנה. כך למשל, בתיקון החוק לעבודת נוער, התשי"ג-1953, משנת 1998, נתקבלה החובה לשמיעת הקטין בעניין היתר לעבודת בני נוער וכך מוגדרת חובה זו בחוק: "במתן היתר להעבדת הנער תהיה זכות לנער, המסוגל לחוות דעה משלו, להביע את עמדתו לעניין מתן היתר להעבדתו, וינתן לדעתו משקל ראוי בהתאם לגילו ולמידת בגרותו"⁶. ניצני המעבר מהתפיסה המסורתית הפטרנליסטית לעבר התפיסה, השמה דגש חזק יותר על זכות הילדים לכבוד ועל מעמדם כבעלי זכויות אדם עצמאיות, מופיעים בעוד מספר חוקים ותיקוני חוק שונים. כך, למשל, סעיף 3(ד) לחוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, מאפשר לילדים להגיש תובענה בעצמם בכל עניין שבו יש חשש כי זכותם עלולה להיפגע פגיעה של ממש. בשנת 1995 הוכנסו מספר תיקונים לחוק הנוער (טיפול והשגחה) התש"ך-1960.⁷ באחד מהם מצוינת חובתו של בית המשפט לתת לקטין, לאחראי עליו ולפקיד הסעד הזדמנות להשמיע את טענותיהם לפני קבלת החלטה בעניינו של הקטין (סעיף 8). תיקון נוסף מאותה השנה מעגן את זכותם של קטינים לייצוג בהליך של אשפוז פסיכיאטרי.⁸ עד לתיקון זה הוריו של קטין היו מוסמכים לאשפוז בבית-חולים פסיכיאטרי, על פי שיקול דעתם הבלעדי, ולקטין, בוגר ככל שיהיה, לא הוקנתה זכות להתנגד לאשפוז זה. בסעיפים החדשים, שהוכנסו במסגרת תיקון זה, הוסדר מעמדו של קטין שמלאו לו 15 שנים, הרשאי להתנגד לאשפוז בידי הוריו או בהסכמתם. אם וכאשר הקטין מתנגד, יש להביא את עניינו ואת התנגדותו בפני בית המשפט לנוער ועל בית המשפט למנות לו, בנסיבות אלה, עורך דין, אשר ייצג את עמדתו (וינדמן וסולומון, 2006).

⁶ סעיף 27 ז בפרק שישי 1 – הוראות בדבר היתרים.

⁷ חוק הנוער קובע את המצבים שבהם רשאי בית המשפט להכריז על ילדים ובני נוער כ"קטינים נזקקים" ומשקבע בית המשפט כי הקטין הוא נזקק, הוא יכול לפסוק לגבי ההתערבות הנדרשת. כמו כן חוק הנוער קובע, שאם בית המשפט השתכנע כי הילד הוא "קטין נזקק" ואין דרך אחרת להבטיח לו את הטיפול וההשגחה להם הוא זקוק, בית המשפט רשאי להוציא את הילד ממשמורת ההורה או האפוטרופוס ולהעבירו למשמורת של שירותי הרווחה.

⁸ תיקון מס' 11 לחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, משנת תשנ"ה.

לסיכום, ניתן לומר, כי מהפכת זכויות הילד וחתירתה של ישראל על האמנה הבינלאומית הביאה להרחבת התשתית המשפטית הקשורה ברווחת הילדים בישראל. החובה לפעול לטובת הילדים ולטובת זכויותיהם נעשתה לשיקול ראשון במעלה, וניכרת תמורה משמעותית בהתייחסות הגוברת לזכויות הילדים וחובותיהם. במקביל לפיתוח התשתית של הדין הישראלי בנוגע לילדים, הופנמה ההבנה, כי ילדות הינה מצב הדורש תשומת לב וסיוע מיוחדים, לרבות הגנות משפטיות מיוחדות. גם עלתה המודעות בחינוך הסביבה המשפחתית וזכותם של הילדים לרמת חיים ההולמת את התפתחותם. כמו כן, עלתה ההכרה בזכותו של הילד להשתתף, להישמע ולהביע עמדה בדיונים הנוגעים לו ולגורלו ובצורך להעניק לילדים גם זכויות אזרחיות ופוליטיות. להתפתחות זכויות הילד ולתשתית התחקית בישראל ישנן השלכות על תחומים שונים הנוגעים לילדים. שינויים אלו ניכרים במערכת השירותים החברתיים (חינוך, בריאות ורווחה). להלן נסקור את השפעת מהפכת זכויות הילד על השירותים החברתיים בשנות ה-90.

3. מהפכת זכויות הילד בעידן של קיצוץ מתמשך בשירותי רווחה

התפיסה החדשה בעניין זכויות הילד וההכרה בצורך להרחיבן ולהעמיקן ואשרור האמנה הבינלאומית השפיעו רבות על התפתחות שירותי הרווחה בישראל, החל בזכויות, המעוגנות בחוק, כפי שצוין, וכלה בנקיטת מדיניות, המושפעת מרוח זו ושימוש ברציונל, העומד מאחורי עקרונות האמנה בנושאים הנוגעים לילד ושלומו. המהפכה של שנות ה-90 בעניין זכויות הילד תרמה לשינוי בחשיבה על רווחתם של ילדים בישראל ולעליית המודעות לכך, שילדים זכאים לשירותי רווחה, מודעות שהלכה וגברה עם השנים. מדיניות זו יצרה יריעה נרחבת יותר, המעניקה לילדים זכויות המעוגנות במגוון שירותי הרווחה, שעברו שינויים מבניים בהתאם לתפיסה החדשה ובאספקתם – הילד איננו רק אובייקט שיש להגן עליו אלא ישות אוטונומית בעלת זכויות ועמדות משלה.

יחד עם זאת, חשוב להתייחס לכך, שמהפכת זכויות הילד, בה אנו עוסקים, התרחשה במקביל לתהליך של קיצוץ חד ומתמשך במשאבים שהופנו אל שירותי הרווחה בישראל ובמקביל לנסיגה המתמשכת של מדינת הרווחה (דורון, 2003). להלן נבחן את משמעות התפתחות זכויות

הילד דרך התמורות שחלו במערכת הרווחה, שנועדו להבטיח את יישום זכויות הילדים. בחינה זו תיעשה ברצף החופף להתפתחות זכויות הילדים, מהיותו של הילד מושא להגנה עד להיותו אזרח בעל דעה ועמדה. בהמשך להערה לעיל, נשוב ונציין, כי על אף שחלק זה בפרק מונה בעיקרו קווי התפתחות חיוביים, אין ברצוננו לצייר תמונה מטעה. במערכות החברתיות ישנם עדיין כשלים ובעיות רבות ומגוונות והם הולכים ומתרבים, ככל שמעמיק הקיצוץ בשירותי הרווחה. חלקם המועט, כאמור, יידון בהמשך. בחלק זה יינתנו, לפיכך, דוגמאות בלבד מאחר שידנו קצרה מלהציג במאמר את התמונה הכוללת לגבי רווחת הילד ומימוש זכויותיו בתחומים השונים.

א. הזכות לקיום והזכות להגנה מגורמי סיכון

הזכות לקיום והזכות להגנה מגורמי סיכון מוכרות בדין הישראלי ובמערכת החברתית זה זמן רב. ברם, שנות ה-90 הביאו להתפתחות מואצת גם בתחום זה ואנו סבורים כי ניתן ליחסה בין השאר למהפכת זכויות הילד. כך, בתחום הבריאות נמשכה בישראל, במהלך שנות ה-90, מגמת הירידה הרצופה בשיעור תמותת תינוקות, מגמה שהחלה עוד בשנות ה-80. הירידה בשיעור תמותת תינוקות מלמדת על המשך השיפור שחל בשירותי הבריאות השונים, המממשים את זכויות הילד. זאת במיוחד לאור הירידה בהוצאה הממשלתית לבריאות בממוצע לנפש (בקרב ל-6 אחוזים), מהמחצית השנייה של העשור ועד שנת 2000 – משיעור של 6.8 לאלף⁹ בשנת 1995 ל-5.5 בשנת 2000 (בן אריה, ציונית ובינסטוק-ריבלין, 2001; בן אריה, ציונית וקמחי, 2005; קופ, 2001). שנות ה-90 גם הביאו לראשונה להכרה בצורך להתמודד עם התופעה של היפגעות ילדים ובני נוער מתאונות (בעיקר תאונות בית וחצר). בעקבות זאת החלה היערכות מערכתית שמטרתה מניעה על-ידי תכניות ההדרכה, העוסקות בטראומה ובבנייה של מערך מדריכים ומגישי שירות ברמת המניעה השניונית. כמו כן, גובש המערך האשפוזי של הטיפול בטראומה (חמו-לוטס ואנדי-פינדלינג, 2003).

מערכת הרווחה מהווה גורם עיקרי באחריות להגנה על ילדים שטובתם עלולה להיפגע, כתוצאה מהעדר טיפול הולם מצד ההורים (כמי שבאופן טבעי אחראים על הדאגה לטובת הילד) ועל ילדים בסיכון בכלל.

⁹ השיעור הוא לאלף לידות חי.

ילדים הנמצאים בסיכון זכאים להגנה על-ידי מגוון רחב של אמצעים ושירותים, המכוונים להגן על טובתם (דולב ובן רבי, 2002). בשנות ה-90 עלתה באופן משמעותי המודעות לנושא של ילדים בסיכון ומערך השירותים התפתח. השירותים שהתפתחו נמצאים על הרצף שבין שירותי תמיכה והדרכה למשפחות, המתקשות לדאוג לטובת ילדים בכוחות עצמן, ועד למסגרות ומנגנונים, המספקים לילדים אלה הגנה מיידית לטווח קצר.

מרכזי החירום, שהוקמו על-ידי השירות לילד ולנוער, הם דוגמא לכך. המרכזים הוקמו סמוך להוספת תיקון 26 לחוק עונשין, התשל"ז-1977 – הידוע בשם "חוק קטינים וחסרי ישע" – בשנת 1989, ובמסגרתו נקבעה חובת הדיווח על ילדים בסיכון. חקיקה זו היוותה ציון דרך בהתייחסות המדינה לבעיותיהם של ילדים בסיכון. כנסת ישראל, באמצעות ועדת העבודה והרווחה, הביעה תמיכה מפורשת בהקמת מסגרת, שתוכל להגן על ילדים הסובלים מפגיעות והתעללות מצד הוריהם – לתת להם מקלט, לטפל בהם ולסייע להם להתמודד עם קשייהם. אכן, מסגרת זו של מרכזי החירום מהווה בראש ובראשונה מקום המספק טיפול חירום ומקלט מידי לילדים, המגיעים אליו עקב משבר במשפחתם (כהן, 2005). גם בחלופות לטיפול של ההורים מחוץ לבית לטווח ארוך יותר הוכנסו שינויים תפיסתיים, כגון שיטות חדשות שהוחדרו למסגרות הפנימייתיות, כמו שיתוף ההורים בטיפול וחיזוק הקשר בינם לבין הילדים (לדוגמא בפנימיות הקהילתיות, שהחלו לפעול בשנות ה-90). עם זאת נציין, כי מרבית השירותים הניתנים בהיקפים נרחבים ממוקדים בילד ולא במשפחה או בקהילה. עובדה זו משתקפת בדגש הרב, המושם על טיפול מחוץ לבית ובמיעוט התכניות הקיימות להחזרת ילדים לחיק משפחתם ולשמירת הקשר בין הורים וילדים, הנמצאים בטיפול חוץ-ביתי.

ג. הזכות לטיפול ולהתפתחות

הזכות לטיפול ולהתפתחות, כפי שהיא מופיעה באמנה, כוללת בתוכה שני פנים, האחד, הזכות להתפתחות פיסית תקינה ומיצוי הפוטנציאל הפיסיולוגי של ילדים; והשני נוגע להתפתחות הרגשית, הקוגניטיבית והחברתית של ילדים, לרבות הקניית כישורים. הילדים בישראל זכאים לקבל שירותים, המיועדים לתמוך בהתפתחותם במגוון תחומים, מגיל רך עד הגיעם לבגרות. מערכת הבריאות ממלאת תפקיד חשוב בהתפתחות ילדים בגיל הרך ומסייעת באיתור בעלי קשיים התפתחותיים. שירותים

אלה ניתנים בעיקר בתחנות לבריאות המשפחה, החל ברווחת נשים במהלך ההיריון להבטחת הגעתן ללידה תקינה ותינוק בריא, והמשך בהנחייתן באמנות הטיפול בתינוק ובקידום בריאותם של ילדים (מלידה ועד הגיעם לגיל חמש) ובמניעת מחלות וגילוי מוקדם של ליקויים לשם הטיפול בהם (פלטי, 1995).

בשנות ה-90 התחנות לבריאות המשפחה היו תחת איום מתמיד לסגירתן, מאחר שלפי חוק בריאות ממלכתי שירותי המניעה שהן סיפקו נועדו להיכלל בסל שירותי הבריאות, המסופק על-ידי קופות-החולים במסגרת מקורות המימון העומדים לרשותן. אחד המניעים לשילוב הרפואה המונעת והרפואה הטיפולית היה חיסכון בעלות שירותי הבריאות. מאז החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, האוצר מציע מידי שנה להעביר את שירותי המניעה לקופות-החולים ולבטל את התחנות לבריאות המשפחה. למרות זאת השירות נשמר ואף שיפר משמעותית את רמת המעקב אחר ההתפתחות הפיסיולוגית של הילדים. כמו כן, פותחו תכניות מניעה וחינוך לבריאות לאוכלוסיות מיוחדות, להגברת המודעות בנושא הבריאות, כגון בקרב קהיליית העולים האתיופית.

על שולחן הדיונים בשילוב השירותים עלתה חשיבות ההיבט המניעתי, כמוגדר בתפקידי האחות ברפואה המונעת: הכוונה והדרכה לשלבי ההתפתחות והגדילה, להנקה, למניעת תאונות ותמיכה בבעיות חברתיות, הדורות זמן ומיומנות. החשש הוא, שבמסגרת המשולבת, המקציבה לביקור 8 דקות, ההיבט המניעתי יידחק, מאחר שהרפואה הקורטיבית של התינוק לרוב דחופה יותר (קופ, 2005). אין ספק, שהאחריות איננה מצטמצמת לזכות הקיום הבסיסית – מניעת תחלואה ותמותה – אלא מתרחבת גם לקידום הבריאות ולשיפור איכות החיים של ילדים.

מערכת החינוך ממלאת תפקיד מרכזי בסיוע להתפתחות הקוגניטיבית והחברתית של ילדים ובני נוער. האתגר גדול במיוחד בקרב אוכלוסיות של תלמידים שנשרו מהלימודים או שהישגיהם נמוכים, בין היתר בשל קשיים חברתיים ומשפחתיים. בתחום זה פועל מערך שלם, המסייע להבטיח את הישגותם של בני הנוער במסגרות החינוך עד גיל 18. מערך זה, המיועד לתלמידים, למורים ולבתי-הספר, כולל שירותים, כגון ייעוץ חינוכי, ייעוץ פסיכולוגי, סיוע של עובד סוציאלי, טיפול בידי קצין ביקור סדיר וטיפול בידי עובד קידום נוער של משרד החינוך. חלקן של התכניות השונות, המופעל על-ידי המערך המסייע, שם דגש על עידוד בני הנוער להגיע להישגים לימודיים, וחלק אחר שם דגש על ההסתגלות הרגשית

והשיקום החברתי. מסוף שנות ה-80 חלו שינויים במערך המסייע. בין היתר, הורחבו תפקידיהם של קצין הביקור הסדיר (קב"ס), של עובד היחידה לקידום נוער ושל אגף שח"ר וכן הוכנו תכניות והוקמו מסגרות פעולה חדשות. כך, למשל, במהלך שנות ה-90 גדל בשיעור ניכר מספר משרות קציני הביקור הסדיר (הקב"סים) במגזר היהודי ובמגזר הערבי. בהקשר זה יש לציין, כי קיים פער בין שני המגזרים וההקצאה אינה שוויונית: למגזר הערבי הוקצה במשך שנים מספר קטן יותר של משרות, על אף ששיעור הנושרים במגזר זה גבוה יותר.

גם במערכת הרווחה קיימת מודעות לחשיבות התפתחותם הפיסית והאישיותית של הילדים, לחינוכם ולטיפול בהם. ילדים זכאים לקבלת שירותים שונים, המבטיחים את התפתחותם התקינה, במידה שיש חשש לכך. השירותים שפותחו נוטים כמצופה להתמקד באוכלוסיות של ילדים ובני נוער הנמצאים במצוקה, כמו המשפחות, המאפשרים לילדים בגיל הרך ליהנות מטיפול בקבוצה קטנה בתכנית העונה על צרכיהם ההתפתחותיים, פיתוח אישיותם ומימוש עצמי. גם המועדוניות לילדים, הפועלות בשעות אחר-הצהריים, קמו כפתרון לצורכי משפחות המתקשות במילוי תפקיד הורות, שקיים בהן סיכון לשלומם של הילדים ולהתפתחותם הגופנית והנפשית (תע"ס 8.32).

המודעות לצרכים ההכרחיים בתחום ההתפתחות החברתית והאישיותית של הילדים גברה והוכר בכך, שילדים זכאים לסיוע הולם, כדי לאפשר להם התפתחות קוגניטיבית ואישיותית. ילדים בעלי חסכים ניכרים בתהליך החברות, למשל, או ילדים להורים, המתקשים לגדלם ולהעניק מענה הולם לצורכיהם האישיים, בנוסף לצורכיהם החינוכיים וההתפתחותיים, עקב אישיותם או בשל קשיים הנובעים ממצבם, יכולים להיקלט למסגרת המועדוניות הביתיות (מגיל 3 ומעלה), שהמחלקות לשירותים חברתיים מפעילות לאחר שעות הלימודים. התכנית נועדה לשפר את תהליך החברות של הילדים, לחזק את ביטחונם האישי, את תפקודם האישי, החברתי והלימודי. אחד היעדים שהתכנית הציבה לעצמה היא להעשיר את עולמו של הילד, להרחיב את אופקיו ופיתוח מיומנויות חדשות. מתוקף זה נכללות בתכנית פעילויות יצירתיות, פעילויות גופניות, טיולים, טיפוח זיקה לטבע, שיחות ודיונים ועוד (תע"ס 8.31). ניכר דגש רב על הפנאי של הילדים, דבר המלמד על שינוי הגישה, המתבטא בהוספת נדבך שמעבר לצרכים הבסיסיים של מתן ארוחות חמות או הקניית הרגלים בסיסיים, כגון ניקיון ואכילה.

העובדה שמשרד הרווחה מייחס חשיבות רבה להתפתחות הילד על כל היבטיה מתבטאת במתן סיוע לילדים ובני נוער, הסובלים מקשיים בתפקוד חברתי, בתחום האישי, המשפחתי או הלימודי. ילדים מתקשים זכאים לקבל אבחון וטיפול פסיכולוגי, הוצאות ללימוד מקצוע, וכמו כן סיוע בפיתוח הנטיות האישיות שלהם (מוסיקה, ציור, ספורט וכדומה) (תע"ס 8.5). תשומת לב מיוחדת הוקדשה לבני הנוער שאינם מסתגלים למסגרת לימודית או תעסוקתית, המאופיינים על-ידי תופעת השוטטות. לבני נוער אלה מוצע להשתלב בפרויקטים קבוצתיים וקהילתיים, המיועדים לשנות את תדמיתם העצמית, את דפוסי התנהגותם אך גם על מנת לפתח את כישוריהם האישיים. הפרויקטים השונים – ביניהם פרויקט ספורט אתגרי, פיתוח מנהיגות, וידאו קהילתי, טבע וידיעת הארץ, איכות סביבה, ועוד – ניתנים במקביל לקורסים אחרים, המסייעים לבני הנוער להתמודד עם הקשיים האופייניים להם, כגון קורס קוסמות לנערים עם קשיי תקשורת; רכיבה טיפולית על סוסים לנערים עם קשיי משמעת ובעיות מוטיבציה; וטיפול בבעלי חיים לבעלי קשיים אישיים ותקשורתיים (תע"ס 3.22).

ג. הזכות להשתתפות

הזכות להשתתפות היא במידה רבה תמצית המהפכה, בייחוד בכל הקשור למערכת שירותי הרווחה. המושג טובת הילד אינו מוגדר בחוק והחלטות של רשויות וגופים אחרים, המשרתים ילדים, מתקבלות כל מקרה לגופו ולאור מצב משפחתו של כל ילד. בעבר, הבסיס לקבלת ההחלטות היה טובת הילד ובשנים האחרונות התווסף לכך המושג של זכויות הילד ועוד יותר מכך, נפתחה האפשרות לשיתוף הילד בקבלת ההחלטות לגביו. הפרשנויות למושג טובת הילד תלויות בערכים ובתפיסות התרבותיות של החברה, באמונות ובציפיות של מקבלי ההחלטות.

כיום מכירים בישראל, יותר ויותר, בכשירותו המתפתחת של הילד וביכולתו לקחת אחריות ולקבל זכויות בהתאם לגילו. בעוד שבעבר התייחסו לילד כאל אדם, שאינו צריך ואינו יכול לקבל החלטות כבדות משקל הנוגעות למהלך חייו, הרי שהיום גברה ההכרה בהענקת זכויות הדרגתיות לילדים, בכפוף ליכולותיהם, לכושריהם ולשמירה על טובתם. מתן הזכות לילד להישמע במהלך קבלת החלטות לגביו ולהשפיע על מהלך חייו מבטא את הכבוד לילד (אחד מעקרונות האמנה). זהו, כאמור, גורם חדשני בתפיסת הילד, המהווה את תמצית המהפכה.

בהתייחס לעיקרון ההשתתפות, ראוי להרחיב מעט על משמעותו ועל הערכים המוספים דרכו. ועדת המשנה בנושא "הילד ומשפחתו", בוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה¹⁰, מנתה את הערכים והמטרות המושגים בשיתוף הילד בהליכים הנוגעים לו. בדו"ח שהיא הגישה צוינה החשיבות של מתן זכות השתתפות לילדים בבתי משפט לענייני משפחה (תוך הדגשת נקודות עיקריות רלבנטיות לסכסוכים משפחתיים, המטופלים בבתי משפט לענייני משפחה), אך מתן זכות השתתפות אינו נכון רק לזירה זו. זוהי דוגמא, הממחישה את הכרחיותה של זכות זו ועיקרי הדברים רלבנטיים גם לתחומי חיים שונים של ילדים ולזירות השונות בהן הילדים מתפתחים¹¹.

1) כבודו של הילד כאדם – השתתפות הילד בהליכים המכריעים בעניינו מבטאת יחס של כבוד לאוטונומיית הרצון שלו ולזכותו כאדם להשפיע על גורלו. הרעיון הוא, שזכותו של קטין שעמדתו תיחשב כמגלמת את טובתו, אלא אם יש מקום להניח, מטעמים של הגנה מיוחדת על קטינים, שלא כך הוא. ההקשבה לילד בתהליך קבלת ההחלטות בעניינו מנטרלת במידת-מה את תפיסתו כ"קניין" ברשות הוריו או ברשות החברה בה הוא גדל. בעצם שיתוף הילד, בעת קבלת ההחלטות בעניינים הנוגעים לו, מועבר מסר חיובי לחברה בדבר העצמת ילדים ושמירה על זכויותיהם. בהליכים השיפוטיים, הרלבנטיים לוועדה, היא מציינת, כי שיתוף ילדים בהליכים אלה מקנה לילדים יחס של כבוד מטעם המערכת. הכבוד לילדים מעביר להם מסר חינוכי, שגם עליהם מוטלת חובה דומה לכבד את הזולת ואת דעותיו. החברה לומדת כי יש לשמור על זכויותיהם של ילדים.

2) תחושת השייכות של הילד – השתתפותו של הילד בהליכים הנוגעים לו ובקבלת החלטות בעניינו יוצרת חיבור שלו לתהליך קבלת ההחלטות בעניינו, לתוצאותיו ולהשלכות שיהיו לו על אורח חייו. בעניין הליכים המתרחשים בבתי משפט לענייני משפחה, למשל, התחושה של

¹⁰ הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, בראשות השופטת סביונה רוטלוי, הינה ועדה ציבורית, אשר הופקדה על בחינת ההסדרים הקיימים בדיון הישראלי והנוגעים לילדים. תפקידה של הוועדה לגבש הצעות לחקיקה חדשה או לתיקוני חקיקה הנוגעים לחיי הילדים ולמעמד המשפטי. ועדת המשנה בנושא הילד ומשפחתו התמנתה מתוך ההכרה בצורך בבחינה מחודשת של ההסדרים המשפטיים הנוגעים ליחסי ילדים והורים החיים בנסגרת משפחתית.

¹¹ בדברי הוועדה ניתן למצוא עוד נקודות התייחסות הנוגעות לענייני הליכים בבתי המשפט לענייני משפחה בלבד.

הבנת המתרחש, הכרת ההליך ותפיסת השלכותיו ותוצאותיו חשובה, בעיקר בשל חשיבות ההכרעות המתקבלות בבתי המשפט על חייהם של ילדים, והן בשל הפוטנציאל בנסיגה ביכולות של ההורים להיות מודעים וערניים לצורכי ילדיהם בעת משבר משפחתי חריף.

(3) השפעת נוכחותו הפיזית של הילד על מקבלי ההחלטות בענייניו – ההשתתפות של הילד בקבלת ההחלטות מאפשרת למקבלי ההחלטות בענייניו להתרשם ממנו ישירות כאישיות עצמאית ולשמוע אותו, על מנת להבין לעומק את צרכיו ועמדותיו. בהמשך יש לכך השפעה על התממשות ההחלטה בפועל תוך שיתוף פעולה של הקטין עם הוריו ועם המערכות התומכות. הסיכויים לשיתוף פעולה בעתיד ולמימוש ההחלטה עולים. ילדים שקולם אינו נשמע עלולים להגיב בהתנהגות מסכנת מאחר שלהעדפותיהם אין משקל.

(4) שמיעת קולו של הילד כדי לעמוד על רצונו ועל צרכיו – אמנם בהליכים מסוימים יש להורים זכות לייצג את ילדם הקטין. עם זאת, לעיתים מתעורר החשש, כי להורים לא תהיה היכולת לייצג את רצונו וצרכיו של הילד מסיבות שונות, כגון משבר משפחתי, והם לא יוכלו להגן על האינטרסים של ילדיהם מתוך ראיית טובתם בלבד.

(5) תרומה לתהליך בנייה הדרגתי של כשרים ויכולות של הילד – זכות ההשתתפות מקדמת תהליך הדרגתי של בניית כשרים ויכולות של הילד. שיתופו באופן הדרגתי בתהליכי קבלת החלטות בענייניו עשוי לפתח את כשריו ויכולותיו להתמודד על הכרעות חשובות בחייו. אין הכוונה להטיל על הילד אחריות לבחירה ולהכרעה בדבר גורלו, אלא להעניק לו הזדמנות להשתתף בתהליך, לאפשר לו לחוות את דעתו ולתת לדעתו את המשקל הראוי לה בהתאם לגילו ולמידת בגרותו.

כיבוד דעתו של הילד משתקף, לדוגמא, במעורבותו בבית-הספר ובקהילה שלו. משרד החינוך רואה בכך זכות של תלמידים והורים, והוא הגדיר את ההשתתפות והאחריות של תלמידים בקבלת החלטות ובאכיפתן לגבי בית-הספר ומערכת החינוך. כך, למשל, משרד החינוך קבע שתלמידים יהיו מעורבים בקביעת תכנית הלימודים ובבחירת מסלול הלימודים שלהם. כמו כן, המשרד המליץ להתיר לתלמידים לסייע ביצירת תקנון בית-הספר ולבטא את דעותיהם ואת צורכיהם (דולב ובן רבי, 2001). מסמך מפתח בקידום זכויות ילדים במערכת החינוך הוא המסמך "מעורבות, שותפות ואחריות". המסמך חותר ליצור הקבלה בין זכויות אדם בחברה ובין זכויות תלמידים בבתי-הספר, והוא מגדיר את

תחומי המעורבות, השותפות והאחריות של תלמידים בחיי בית-הספר ובתהליכי קבלת החלטות במוסד חינוכי (נוי, 2002).

מספר חוקים במערכת הרווחה ואמצעי מדיניות שונים מבטיחים את השמעת דעתו של הילד ואת הבאתה בחשבון בעניינים הנוגעים לו. הליכים אלה כוללים, למשל, החלטה על מקום משמורת הקטין, החלטה על התערבות לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, והחלטה על-פי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 (דולב ובן רבי, 2002).

חלק מהתמורות החיוביות, שחלו במסגרות החוץ-ביתיות בשנות ה-90, מתבטא בהחדרה של שיטות חדשות, המביאות בחשבון את דעותיהם של הילדים, כחלק מתהליך ההערכה. נוהלי רשות חסות הנוער מחייבים את השתתפותם של הנערים או הנערות בוועדות ההערכה התקופתיות הנערכות במעונות הרשות. על-פי הנהלים, יש להתיר לחניכים להשתתף לפחות בחלק מן הדיון ועל הוועדה לשמוע את דעתם על מצבם ועל דרכי הטיפול בהם, וכמו כן את דעתם על דרכי ההתערבות. נהלים אלה אכן נמצאו מיושמים לגבי רובם המכריע של הנערים (דולב ובן רבי, 2002). גם בוועדות ההחלטה של הרשויות המקומיות, המוסמכות לקבל החלטה על דרכי ההתערבות בקהילה ועל הוצאת הילד מחוץ לבית, ניתן לראות שימוש בגישה זו: על-פי הוראות המשרד (תע"ס 8.9) מומלץ להזמין את הורי הילד או את הילד עצמו לדיון או לחלק ממנו על פי הצורך, אך עם זאת לילד אין מעמד מחייב.

לגבי המגע עם המערכת המשפטית – ילדים נתונים להחלטותיה, ככל האזרחים, והשמירה על זכויותיהם מובטחת כשהם נתונים בהליך משפטי, בתחום האזרחי והפלילי. השמעת קולם והבעת רצונם, וההבטחה שקבלת ההחלטות בעניינם בבית המשפט תעלה בקנה אחד עם טובתם, מחייבים סיוע משפטי. הסיוע צריך להינתן בייצוג משפטי עצמאי, מקצועי ומיומן לילדים עצמם, ללא תלות בהוריהם. מתוקף חוק הסנגוריה הציבורית (זכאות לייצוג קטינים נוספים) התשנ"ח-1998, קטינים זכאים לייצוג על-ידי סגור ציבורי בהליכים פליליים המתנהלים נגדם (הליכי מעצר והליכים משפטיים לאחר הגשת כתב אישום). באשר להליכים אזרחיים, בפסיקת בית המשפט¹² נקבע, שקטין שגילו מעל 15 זכאי להיות מיוצג על-ידי עורך דין בכל הליך הנוגע לענייניו והוא כשיר

¹² פסק-דין של השופט גייפמן, תמ"ש (תל-אביב) 86032/96 המ' 50039/97 פלוני נ' אלמונית ואח', תק-מש (2)97:19.

לתת למייצגו זה יפויי כוח (בן-אריה ובוניאר, 2002). לעומת זאת, קטין שטרם מלאו לו 15 שנה, בית המשפט ימנה לו, כפי שיידרש, אפוטרופוס לדין, שייצג את טובתו. בעניין זה ראוי להזכיר את פרויקט ייצוג ילדים של המועצה הלאומית לשלום הילד. הפרויקט נולד עקב זיהוי חסרים בחקיקה ובמצב המשפטי בישראל בעניינם של ילדים, המעורבים בהליכים משפטיים אזרחיים, המשפיעים או עתידים להשפיע על חייהם. מטרות הפרויקט, שקם בשנת 1991, הן נגזרת מאמנת זכויות הילד, המכירה בילד כצד פוטנציאלי להליך המשפטי, אשר האינטרסים שלו והרצונות שלו נפרדים מאלה של הוריו או של הצדדים האחרים להליך. גישה זו מבוססת על ההנחה, כי הילד אדם אוטונומי בעל מגוון זכויות, והיא רואה בזכות הגישה לערכאות השיפוטיות ובנגישות אליהן מרכיב חיוני בהגנה על זכויותיו ובקידומו, מעבר לזכות ההשתתפות של ילדים, המשמשת מקור לזכות ייצוג נפרד. עם הקמת בתי המשפט לענייני משפחה בשנת 1995 והעברת הסמכויות לידיהם, לדון בסכסוכי משפחה, עבר ייצוג הילדים לזירה זו. בשנת 1995, עם תיקון חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, הורחב הפרויקט ונערך למתן ייצוג גם בבתי המשפט לנוער והוא מעניק כיום ייצוג בכל הערכאות המשפטיות בהן נדון עניינם של קטינים (וינדמן וסולומן, 2006)¹³.

ההיבט הנוסף לכיבוד דעותיהם של הילדים ובני הנוער הוא מתן ההזדמנויות להתארגן ולהביע את דעתם כקבוצה בנושאים שונים בעיצוב מדיניות. דוגמה לכך הן מועצות התלמידים והנוער, המופעלות בידי מנהל חברה ונוער. המודעות לשיתוף ילדים בקביעת מדיניות עלתה בשנות ה-90 אך ניכר היה החוסר במדיניות ברורה שתחייב לשמוע את הילדים בנושאים השונים. לעיקרון ההשתתפות של ילדים יש חשיבות מכרעת כמרכיב חיוני עבור רווחתם. מעבר לתרומה של השתתפות הקטינים בתהליך החינוך, החברות וההתפתחות ובמהלך הפיכתם לאזרחים בוגרים, היא מאפשרת לילדים להיות אזרחים, וכך למעשה לחזק את שלומם ורווחתם עוד בהיותם ילדים (בן-אריה ובוניאר, 2002). בתחילת העשור הנוכחי הופיעו ניצני השינויים, כמתבטא בתיקון שהתקבל לפקודת העיריות, הקובע חובה של נציגות ילדים בוועדות למעמד הילד, הפועלות ברשויות המקומיות או באפשרות שנפתחה לנציגי בני נוער, להשתתף בדיונים ברוב ועדות הכנסת.

¹³ להרחבה אודות פרויקט הייצוג ראו: וינדמן וסולומן, 2006.

להתפתחות זכויות הילד וחקיקתם במערכת הרווחה השלכות רבות. היא מצביעה על צמיחתה ההדרגתית של תרבות זכויות הילדים במערכת. השירותים והזכויות להם זכאים ילדים, כפי שהתפתחו בשנות ה-90, תואמים לעקרונות האמנה ולרציונל, לפיו מתן הזכויות לא נועד להכין את הילד לבגרות או להבטיח את זכויותיו כמבוגר בעתיד אלא מבטא את הכרה בזכויותיהם של ילדים בעת היותם ילדים. הבאנו מספר דוגמאות לכך, שמערכת הרווחה מעניקה זכויות לילדים, הן במישור ההתפתחותי (פסיכולוגית, קוגניטיבית ואישיותית), והן במישור בו הילד נתפס כחבר אקטיבי בקהילה ובמשפחה, בעל דעה, בעל נקודת מבט ובעל רגשות, אשר יש לתת להם ביטוי, ובעל יכולת להשפיע. יחד עם זאת, קיימים חסרים במערכת ואתגרים, איתם יש להתמודד, בכדי לממש באופן מהותי יותר את העקרונות של זכויות הילדים בהיבטים השונים, תוך המשך טיפוח תרבות זכויות הילדים שהחלה להתגבש.

4. אתגרים לפתחה של מהפכת זכויות הילד ומגמות להמשך

ישנם עדיין לא מעט פערים בין השירותים החברתיים המצויים ובין אלו הרצויים בראייה של ילדים כבעלי זכויות. מכאן גם, כי לא מעט אתגרים עומדים בפני החברה הישראלית, בדרכה למימוש עקרונות זכויות הילד השונים. להלן כמה דוגמאות וליקויים במערכת ובחקיקה, המצביעים על המקומות אותם ראוי לחזק ולפתח, על מנת להבטיח את רווחת הילד באופן שלם יותר, החל בזכויות להגנה וכלה בזכות להשתתפות ולכבוד. החקיקה היא אחד האמצעים העיקריים להסדרת זכויות הילד במערכת הרווחה. מאז הקמת המדינה, ובמיוחד בשנות ה-50 וה-60, החקיקה בישראל עסקה בנושא זכויות הילד, שנגעו בעיקר להגנה על ילדים מפני פגיעה וניצול והבטחת רווחתם. לאחר-מכן, בשנות ה-90 התרחשה מלאכת החקיקה האינטנסיבית, שנועדה להבטיח את זכויות הילד בקשת רחבה יותר, כביטוי להשקפת האמנה. עם זאת, עדיין נדרשת חקיקה על מנת לצמצם את הפערים ביישום העקרונות ובמתן מענה מלא לצורכי הילדים.

בתחום ההגנתי וההתפתחותי נחוצה חקיקה, בכדי לעגן באופן חוקי את זכאותם של ילדים בסיכון לסל שירותי הרווחה. נתונים שונים מצביעים על הגידול המתמיד בהיקף האוכלוסיות הנזקקות לסיוע משירותי הרווחה, כנובע משינויים דמוגרפיים, מהעלייה לארץ ומהחמרה במצב הכלכלי של משפחות, בין היתר גם עקב המדיניות המוניטרית

האנטי-אינפלציונית הקשוחה, שננקטה מאז 1996, שתרמה לדרדור במצב התעסוקה. כל אלו עומדים ביחס הפוך להיקף המשאבים, אשר הופנה לשירותים, שאינו משקף גידול זה (קופ, 2005). למשל, קיים שיעור גדול יחסית של ילדים, המוכרים לשירותים החברתיים השונים, אך המידע לגביהם אינו עולה בקנה אחד עם השירותים שילדים בסיכון זוכים להם (דולב ובן רבי, 2002).

שירותי הרווחה שונים זה מזה במידת עיגונם בתשתית החוקית. יש לכך השלכות לא מעטות על היקף השירותים ועל איכותם, ונראה, כי היקף הצרכים שאינו מכוסה בחקיקה אינו נופל מזה הנענה בחוקים. חקיקה עשויה לקצר את היקף ואיכות השירותים, אותם מחייבת המדינה להעניק ולייעל, כך שהם יינתנו באופן מיידי לכל אוכלוסיית הילדים הזקוקה להם. גם בתחום ההתפתחות הקוגניטיבית, החברתית וברכישת כישורים, ניתן לראות הישגים, כגון מספר תכניות ושירותים תומכים שהתפתחו, אולם היקף ההתייחסות והתכניות במישור זה עדיין מצומצם. נציין, כי הרחבת החקיקה, במטרה לכלול בתוכה את תחומי הצרכים ולהגדיר באופן ברור את סל השירותים היא סוגיה מרכזית על סדר יומם של גורמי ממשלה ומקצוע שונים. חלקם דוגלים בהרחבת החקיקה הסוציאלית ויש המסתייגים ממנה וגורסים, שיש להימנע מאישור והפעלה של חוקים חדשים ושיש אף לנסות ולצמצם את היקפם של חוקים קיימים.

יש מספר סיבות להסתייגות מהרחבת החקיקה הסוציאלית, ביניהם הגידול בשימוש בשירותי הרווחה ועל כן גם גידול בהוצאות המדינה המיועדות לכך. סיבה נוספת היא הצורך בשינוי אופי העבודה של עובדי המערכת והפיכתם למבצעי חוקים ונהלים וצמצום יכולתם לקבל החלטות על פי שיקול דעת מקצועי. עם זאת, אין ספק כי הרחבת החקיקה ועיגון סל השירותים יענו על כמה מהבעיות המרכזיות, הניצבות בפני שירותי הרווחה, יבטאו את מחויבותה של המדינה לספק מענה הולם לצורכי הילדים ובאופן שוויוני, וייתכן שיגבירו את מודעות האזרחים לכך, שקבלת שירותים המספקים מענה לצרכים היא זכות בסיסית.

בישראל טרם החלו להתמודד באופן משמעותי עם בעיות הכרוכות בהענקת אוטונומיה לבני נוער בתחום החקיקה והפסיקה (מורג, 1998).¹⁴ תחום זה בולט בין הזכויות המגוונות, אותן דורשת האמנה ליישם בנוגע לזכויות האזרח ובאוטונומיה של ילדים. לרוב אין בחוק את האמצעים, כדי להבטיח לילד החפץ להישמע, שתהיה לו גישה אל הגוף המחליט. בדרכו של הילד עומדים מכשולים אובייקטיביים רבים, המונעים ממנו להביע את עמדתו והמערכת איננה ערוכה באופן מקצועי לשמוע ילדים. (משרד המשפטים, 2001).

התלונה היא דוגמא לכך, היות שילדים בהשמה חוץ-ביתית, המשתייכים למסגרות השונות, אינם זוכים למנגנוני תלונה מתאימים, שהותאמו לכלל הילדים. זאת כאשר זכות התלונה מהווה חלק מזכותם להשתתפות, המעוגנת בעיקרון ההשתתפות באמנה. התלונה, כערוץ להשתתפות, מאפשרת לילדים לממש בצורה טובה יותר את זכויותיהם ולשפר את השירותים והטיפול הניתנים להם, שמוזוית ראייתם דורשים שינוי. כמו כן, חשיבות ההגדרה של התלונה כזכות מעמידה כנגדה גם חובה של המדינה ליישום, על בסיס קבוע ולא על בסיס של חסד. במשרד הרווחה קיימות כמה הוראות מנהליות, העוסקות בתלונה אך מדובר בהוראות כלליות, החסרות התייחסות להיבטים רבים וחשובים של הליכי התלונה ומנגנוניה. לפיכך, קיים חסר בדין הישראלי בנוגע לעיגון זכותם של ילדים בהשמה חוץ-ביתית לתלונה, דבר שבאופן טבעי משליך על יישום הזכות בפועל (פלד-אמיר ובנבנישתי, 2006).

כמו כן, לא קיימת בחוק חובה של הרשות האחראית, לאתר את הילד שיש לשתפו, לידעו בדבר זכותו להשתתף בהליך, ולהעמיד בפניו כלים להצגת עמדתו בפניה. מעבר לזה, נראה, כי גם מבחינת הכלים המקצועיים וכוח אדם מיומן, חסרה בחוק חובה של הגופים המחליטים בהכשרה מקצועית, באשר לאופן שבו יש לשתף ילדים ולחייב אותם להסתייע בידע מקצועי ובאנשי מקצוע בעת שיתופם בנושאים רגישים ועדינים, על מנת לא לגרום לו ולסביבתו נזק.

¹⁴ במספר ארצות, כגון אנגליה וארה"ב, התפתחו בשנים האחרונות רעיונות מעניינים בתחום. דוגמא לכך היא החקיקה והפסיקה של דוקטרינת "הקטין הבוגר". על פי דוקטרינה זו יש להימנע ממבחנים גיליים נוקשים, ויש לבחון לגבי כל קטין אינדיבידואלי את מידת הבנתו ובגרותו הנפשית, ולקבוע בהתאם לכך את משקל עמדתו בהחלטות הנוגעות אליו (מורג, 1998).

יש לציין, כי עיקרון טובת הילד, עיקרון על המנחה את הוראות האמנה ביחד עם עיקרון ההשתתפות, הופך את תהליך קבלת ההחלטה במצבים מסוימים למורכב. מחד גיסא, ברור, כי טובת הילד תתברר בין השאר גם בהתאם לעמדתו, לדעותיו ולאמירותיו, המועברות לגורם המחליט כשהוא שומע את הילד. מאידך גיסא, יש לדרוש כי זכות ההשתתפות של הילד תצומצם במקרים שהיא עומדת בניגוד לטובתו, לא במובן של "טובתו" הכללית אלא "טובתו" בשאלה, האם ישתתף בדרך זו או אחרת בהליך אם לאו. החוק צריך להתחשב במקרים מעין אלו ולא להפקיר את הילד למימוש בלתי מושכל של זכותו להשתתף ובדרך שלא תעלה בקנה אחד עם טובתו. לפיכך החסרים בחוקים להבטחת רווחת הילד אינם מוטלים בספק וישנו כמובן גם צורך מתמיד בבחינה מחדש של חוקים קיימים, אך עצם מעשה החקיקה לא מהווה השגת יעדים ולכן יש לבחון גם את היקף ואופן יישום החקיקה.

בכדי לא להשאיר את כלי החקיקה ריק מתוכן, על מערכת הרווחה להיות ערוכה לכך. לדוגמא, מאז שנקבעה חובת הדיווח בחוק, חלה עלייה של מאות אחוזים בכמות הדיווחים על ילדים בסיכון אך מערכת הרווחה אינה ערוכה כיאות להתמודד עם דיווחים אלו ועם התפקידים החשובים אשר הוטלו עליה על פי החקיקה החדשה (מורג, 1998). זו דוגמא אחת מיני רבות לצורך בשינוי מערכתי כולל ליישום הזכויות הכלולות בחוק. מובן, כי חלק מחוסר ההיערכות מושפע מהמחסור במשאבים העומדים לרשות המערכות השונות. שתי דוגמאות לכך: האחת – מדו"חות של קציני מדור הנוער לאחר ביקורים ביחידות הנוער בשנים 1998 ו-1999 עולה, שלא תמיד נהגו בקטינים, החשודים בביצוע עבירות, כנדרש בפקודות המטא"ר. רוב הליקויים נוגעים לאי-התאמות של המבנים, המשמשים את יחידות הנוער, לדרישות המיוחדות שקבעה המשטרה לעבודה עם בני נוער. מדובר במצוקת חדרים קשה, המכבידה על עובדי היחידה ופוגעת ביכולת של עובדי נוער לחקור קטינים אגב שמירה מרבית על פרטיותם (מבקר המדינה, 2001). דוגמא שנייה נוגעת לילדים ובני נוער, שאינם מבקרים ביקור סדיר בבתי-הספר. לעיתים יש להשים ילדים אלה במסגרות חינוכיות חלופיות, חלקן פנימיות, אך פעמים רבות מתעוררים קשיים בהשמה, שחלקם נובעים מהעדר מסגרות חלופיות. שוב משתקף, כי הקצאת משאבים לשירותים חברתיים משפיעה רבות על מצב השירותים החברתיים ומהווה בסיס לקיומם ולקידומם, ולכן היא משליכה באופן משמעותי על מימוש זכויות הילד. כאמור, קיימת אי-

הלימה בין היקף המשאבים, העומד לרשות שירותי הרווחה, לבין מידת הצרכים הגוברת. מעבר לקיפאון בהוצאה על שירותי רווחה אישיים בממוצע לנפש (ללא סיעוד) בשנות ה-90, והקיצוצים שחלו בהוצאה הממשלתית בחלק מתחומי השירות בשנים האחרונות, חל צמצום גם בהוצאה המקומית לרווחה ברבות מהרשויות המקומיות (קופ, 2005). הקיצוצים מקשים על המערכת לספק מענה הולם לצרכני השירות, ובעיקר לילדים ובני נוער, ולכן יישום זכויות הילדים במערכת הרווחה לא נעשה באופן מלא. מאחר שהקושי המדובר הוא התחלה ביישום זכויות בסיסיות לכלל אוכלוסיית הילדים, קל וחומר הוא כאשר מדובר ביישום כלל הזכויות ברוח התפיסה החדשה, ובכל יחידות מערכת השירותים לילדים.

סוגיה נוספת בתחום הכלכלי, המחייבת התייחסות, היא תהליך ההפרטה בשירותי הרווחה, שהחל בשנים האחרונות ובמסגרתו הועברה האחריות לאספקת השירותים לארגונים לא-ממשלתיים. בנוגע לילדים, כמעט כל השירותים המוסדיים נמצאים בבעלות של עמותות וארגונים פרטיים עסקיים. גם השירותים הקהילתיים, המשפחתונים, הצהרונים, שירותי האומנה לילדים, מרכזי החירום לטיפול בילדים בסיכון ומרכזי הקשר של ילדים-הורים מופעלים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים (קופ, 2005). להפרטה זו ישנם יתרונות, כגון הפחתת עלות אספקת השירותים, המאפשרת צמצום הוצאות הממשלה או התרכזות הארגונים הממשלתיים בקביעת מדיניות ושחרורם מהנטל הכרוך באספקת השירותים. יחד עם זאת, זירת שירותי הרווחה הרוויה בארגונים רבים עלולה להגביל את היכולת של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות לכוון, לבקר, לוודא ולמלא את יישום זכויות הילד.

ההיערכות ליישום זכויות הילד צריכה לעיתים לגעת גם במישור התודעתי של אנשי המקצוע בתוך המערכת. לדוגמא, אחת המגמות הבולטות ביחס לקטינים עוברי חוק היא הדגש על הצורך בשמירת זכויותיהם וכבודם בהליכים פליליים, והקפדה על התייחסות הוגנת. דרישה זו נובעת מהרצון שלא לתייגם כעבריינים ולאפשר את שיקומם. רוב אנשי המשטרה ואנשי שירותים אחרים ציינו, כי בשנות ה-90 חל שיפור במודעות לזכויות הילד במסגרת ההליכים הפליליים. אולם, על פי הדיווחים עדיין ישנן חריגות מהנהלים והפרת זכויות (כגון כבילת או הכאת קטינים), במיוחד על-ידי שוטרים, שאינם שוטרי נוער ומודעותם לנושא פחותה. נוסף לזאת, כרבע מהשוטרים לא הסכימו שעל המשטרה

ליידע קטינים בקשר לזכויותיהם והיו סבורים שהצורך לעמוד בנהלים פוגע ביעילות החקירה. חלקם אף הביע חשש, שהמגמה ההולכת ומתגברת להבטחת זכויות הילד, המתבטאת בהצעות חקיקה שונות, תפגע בעבודה המשטרית (חביב, בן רבי, ארגוב, 2001). ההסתייגויות, שמביעים חלק מאנשי המשטרה, מלמדות עד כמה התפיסה החדשה, בדבר זכויות הילדים, עדיין לא חדרה באופן מלא למודעות של אנשי המקצוע. לאור זאת, על המערכת להכין עצמה ולהיערך למען יישום נכון של הזכויות ולקראת שינויים צפויים בתחום זה, בכדי שאנשי המקצוע הבאים במגע יומיומי עם ילדים, כגון אנשי חינוך, משטרה ושופטים, כמו גם מקבלי החלטות וקובעי המדיניות, יממשו בתפקידם את מכלול הזכויות.

לסיכום ניתן לראות, כי נדרשת חקיקה נוספת בתחום זכויות הילד, שתחלוש על כל תחומי חייהם של הילדים, וכמו כן, שתהיה מפורטת ותביא בחשבון את מורכבות מימוש זכויות הילד בתוך המנגנונים השונים במערכות. בהעדרה של חקיקה זו נראה, כי יישום הפעולות וההחלטות קשה ונהלים, כגון הוראות התע"ס של משרד הרווחה, לוקים בחסר ובאי-בהירויות. בנוסף לכך, קיים פער בהתייחס לשירותים ולמסגרות והן בהתייחס לכוח האדם לסוגיו והיקפי משרתו; ולכן ישנו צורך בהיערכות של המערכת בנקיטת קווי מדיניות, בהקצאת משאבים ובשינוי עמדות בקרב אנשי המקצוע ובציבור הבא במגע עם ילדים בכללותו.

5. סיכום

זכויות הילד והכרתן התפתחו באופן הדרגתי: עד המאה ה-19 ילדים לא נחשבו ישות עצמאית ולא היו זכאים לזכויות, ואילו מהמאה ה-19 הילדות החלה להיתפס כתקופת חיים נבדלת והילדים, כמי שזקוקים בעיקר להגנה. בעשורים האחרונים נמשכת ההתפתחות של הילדות והילדים, הנתפסים יותר ויותר כבני אדם בעלי זכויות. אחד הביטויים המובהקים לשינוי בתפיסת זכויות הילד הנו האמנה הבינלאומית, שהעלתה את המודעות לכך, שזכויות המוענקות לילדים נועדו לעת היותם ילדים ומתן הזכויות איננו מיועד להכנת הילד לבגרות או להבטיח את זכויותיו כמבוגר בעתיד.

עקרונות האמנה נשענים על ההנחות הבסיסיות, כי ילדים הם בעלי ישות עצמאית, אוטונומיים, נושאי זכויות ובעלי אינטרסים עצמאיים. המעבר מתפיסה של קבוצות אנושיות מחוסרות זכויות לתפיסתן כבעלי

זכויות משל עצמן מהווה אמנם שינוי ביחס לילדים אולם, עדיין קיים שוני בין ילדים לבין נשים ובני מיעוטים. לגבי ילדים, השיקולים הפטרנליסטיים מקובלים עדיין, ולכן לא ניתן להשוות את הזכויות של ילדים לזכויות כלל בני האדם. לכן, במובן זה, האמנה מנערת את הגישות הפטרוניות, שאפיינו את מערכת היחסים בין מבוגרים לילדים בתקופות שקדמו לכך.

לאחר אשרור האמנה בדבר זכויות הילד בישראל, חלו תהליכים חברתיים שמצאו את ביטויים בחקיקה ובשינויים פנימיים בתוך המערכות החברתיות השונות. חלק מתהליכים אלו ניתן לייחס להתפתחות תפיסת זכויות הילד ולכניסת האמנה לתוקף. מספר חוקים, שעניינם הבטחת זכויות הילד התקבלו. השלכותיה של האמנה על החוק הישראלי תרמו לשינוי בחשיבה על רווחתם של ילדים בישראל. בשנות ה-90 התפתחו כאמור האמצעים המשפטיים להגנה על ציבור הילדים, וזכויותיהם צמחו בהדרגה במגוון גופים, העוסקים ברווחתם בישראל.

שירותי הרווחה התפתחו וילדים יכולים ליהנות מהזכויות המוקנות להם בחוק יותר מבעבר. משרד הרווחה החל להציע שירותים חדשים למען הילד, הרחיב את השירותים הקיימים וכמו כן, גיבש נהלים חדשים, המבטאים מגמות מדיניות חדשות. מגמות אלה תואמות לגישה החדשה לזכויות הילד, הדוגלת בכבוד האדם של הילד ומקדמת את העצמתו בכל מעגלי החיים, בין השאר בשיתופו בעניינים הנוגעים לו ובחיי החברה.

סקרנו במאמר את התפתחות שירותי הרווחה בשנות ה-90 וראינו כי לא מעט שינויים הוכנסו במערכת זו. חלק מהרפורמות החדשות, שנערכו כחלק ממכלול השינויים במערך התכניות של שירותי הרווחה, ממשוך את ניצני החידושים שהחלו כבר בשנות ה-80 וזכה לתאוצה ממשית בשנות ה-90. מסגרות הטיפול בילדים אימצו שיטות חדשות, המבטאות את רוח האמנה ומושתתות על עקרונות 'זכויות הילד'. הצגנו במאמר מספר דוגמאות להתפתחות זכויות הילד, החל בזכויות ההגנה, דרך הזכות להתפתחות פיסית, קוגניטיבית, חברתית ואישיותית, וכלה בזכות ההשתתפות. חדירת התפיסה למערכת הרווחה מתבטאת גם בעובדה, שלמרות הנסיגה והקיצוץ שחלו בשירותים החברתיים, נוספו שירותים ופותחו תכניות למען רווחת הילד. לפיכך, ניתן להניח, כי במידה שהקצאת המשאבים הייתה מכוונת יותר כלפי השירותים החברתיים, ילדים היו זוכים למימוש גדול אף יותר של זכויותיהם.

למרות ההתפתחות בתפיסת ילדים והשירותים החברתיים, שחלה בשנות ה-90 ובשנים האחרונות, ישנם פערים בין מציאות מימוש הזכויות

לבין המקום אליו התפיסה חותרת. ניכר, כי יש להמשיך ולקדם את מערך השירותים הקיים, על מנת לממש את תפיסת זכויות הילד, ובכך למעשה לממש גם את עקרונות האמנה בדבר זכויות הילד על כל היבטיה. האתגרים העומדים בפני מערכת הרווחה הם לא מעטים, ויש לאמת קווי מדיניות ולנקוט בצעדים ממשיים למען ציבור הילדים. כמו כן, משאבים נוספים נחוצים לשם אכיפת זכויות הילד ויישומם באופן מלא. עיקרון ההשתתפות, כעיקרון חדשני באמנה, הודגש במאמר כמאפיין נוסף של תפיסת זכויות הילד, המכירה בכך שלדעתו של הילד, לנקודת מבטו ולרגשותיו צריך לתת ביטוי וכוח השפעה. האמנה רואה את הילד כחבר אקטיבי בקהילה ובמשפחה. במובן זה ניתן לומר, כי זהו עיקרון קשה ליישום, מאחר שהוא דורש מודעות גבוהה למשמעות של כיבוד הילד ונטישת גישות קדומות, לפיהן הילד נתפס פסיבי, זקוק להגנה וחסר עמדה בעלת משקל. בשורה זו, אותה האמנה נושאת, ביחס למעמדם של ילדים ולזכויותיהם עדיין לא מיושמת במלואה במערכת הרווחה, בדומה למערכות החברה האחרות.

יישום עיקרון ההשתתפות דורש העמדת תשתיות מתאימות. הוא כרוך בהתאמות, שיבטיחו מימוש אמיתי של הזכות תוך שימת לב למאפייניהם של הילדים, והפעלת שיקול דעת ביחס להיבטים של יישומו. עוד מחייב היישום הכשרה של אנשי מקצוע, העתידים לקחת חלק בכך, וכמו כן, אמצעים להשתתפות, אשר יש להעמידם לאנשי המקצוע ולילדים. ההחלטות העוסקות בשיתוף ילדים ניתנות בתחומים מסוימים, וניכר כי עיקרון זה עדיין אינו חולש על כל תחום בו מתקבלות החלטות הנוגעות לילדים. עיגון זכות ההשתתפות בחוק בתחומים השונים ישליך על מעמדו של הילד כאזרח בחברה אך גם על מעמדם של ילדים כקבוצה בחברה, ולכן ראוי לחתור למודל נכון לשותפות אמיתית עם ילדים. למערכת החוקית בכלל תפקיד חשוב ביישום זכויות הילד. כפי שראינו, התפתחותם של שירותי הרווחה נבעה גם כתוצאה מקבלתם של חוקים שונים, ויש בכך כדי להעיד על הצורך בפעילות תחקית נוספת, העשויה להאיץ את רווחת הילדים. אין ספק, כי תרבות זכויות הילד החלה את צעדיה הראשונים, היא מחלחלת לתוך המערכות השונות והמודעות לתפיסה החדשה נמצאת בהתפתחות הדרגתית מתחילת שנות ה-90. עם זאת, עדיין נותרת בעינה כברת דרך להשגת מימוש מלא של תפיסת זכויות הילד ויש עוד מקום לחולל שינויים חיוביים, מהותיים והכרחיים בתוך מערכת הרווחה ובחיי הילדים בישראל בכלל.

מקורות

- בן אריה, א', ציונית, י', בינסטוק-ריבלין, ז'. (2001). *ילדים בישראל – שנתון סטטיסטי*. ירושלים: המרכז למחקר ועיצוב מדיניות, המועצה הלאומית לשלום הילד.
- בן אריה, א', בויאר, י'. (2002). האזרח הקטן בישראל: אזרחות וילדות זיקה והשפעה. *ביטחון סוציאלי*, 63, 236-269.
- בן אריה, א', ציונית, י', קמחי, מ'. (2005). *ילדים בישראל – שנתון סטטיסטי*. ירושלים: המרכז למחקר ועיצוב מדיניות, המועצה הלאומית לשלום הילד.
- בן אריה, א', נחנסון, ר', קושר ח'. (2006). זכות הילדים להתפתחות – תפיסות ועמדות של ילדים ישראלים ופולשתינאים ביחס לזכויות הילד. *המשפט-כתב עת לענייני משפט*, 22.
- דולב, ט', בן רבי, ד'. (2001). *דו"ח ישראל לאו"ם על יישום האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד*. ירושלים: משרד המשפטים ומשרד החוץ, ג'וינט-מכון ברוקדייל – המרכז לילדים ונוער, בשיתוף עם שולמית אלמוג ואריאל בנדור, חיפה: אוניברסיטת חיפה, בית-הספר למשפטים.
- (2002). האמנה בדבר זכויות הילד: עקרונות כלליים ויישומם בישראל. *ביטחון סוציאלי*, 63, 131-153.
- דורון, א'. (2003). מדינת הרווחה בעידן של צמצומים: מבט מתחילת המאה ה-21. *חברה ורווחה, כ"ג (3)*, 275-294.
- וינדמן, ו', סולומון, ל'. (2006). *העצמת היחיד כפלטפורמה להעצמת הקבוצה: המקרים של ייצוג ילדים בהליכים אזרחיים וליווי ילדים נפגעי עבירה*.
- חמו-לוטם, מ', אנדי-פינדלינג, ל'. (2003). *היפגעות ילדים בישראל – דו"ח "בטרם" לאומה 2002*. משרד הבריאות, המועצה הלאומית לבריאות הילד ולפדיאטריה, המועצה הלאומית לטראומה.
- חביב, ג', בן-רבי, ד', וארגוב, ד'. (2001). *הטיפול המשטרתי בקטינים ובבני נוער-דוח מסכם*. ירושלים: המרכז לילדים ונוער, ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- כהן, ש'. (2005). *בית עם חלון – מרכזי חירום לילדים ובני משפחותיהם*. ירושלים: משרד הרווחה, קרן שוסטרמן ואשלים.

- מבקר המדינה. (2001). *דוח שנתי 51 לשנת 2000 ולחשבונות שנת הכספים 1999*.
- מורג, ת'. (1995). אתגרים חדשים בהגדרת גבולות הילדות והבגרות לאור האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד. *ביטחון סוציאלי*, 44, 108-116.
- (1998). זכויות הילד והחוק. בתוך: קדמן י', אפרת ג'. (עורכים). *זכויות הילד בישראל: קובץ מאמרים ומקורות*, עמ' 17-24. ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד.
- משרד המשפטים, הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה. (2003). *דו"ח ועדת המשנה בנושא הילד ומשפחתו*.
- (2001). *המדריך לחקיקה הנוגעת לילדים לאור עקרונות אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד*.
- נוי, ב'. (2002). האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד כמצפן וכאתגר לשיפור מערכת החינוך. *ביטחון סוציאלי*, 63, 187-209.
- פלד-אמיר, ת', בנבנישתי, ר'. (2006). זכותם של ילדים בהשמה חוץ-ביתית לתלונה. *המשפט-כתב עת לענייני משפט*, 22, 33-42.
- פלטי, ח'. (1995). *חוק ביטוח בריאות ממלכתי – השלכות על שירותי בריאות מניעתיים לאם ולילד – עבר, הווה ועתיד*. ירושלים: סדרת ניירות מדיניות, המרכז למחקר ועיצוב מדיניות – המועצה הלאומית לשלום הילד.
- קדמן, י'. (1998). החוק למניעת התעללות בקטינים וחסרי ישע – נקודת מפנה ביחס החברה הישראלית להתעללות בילדים. בתוך: קדמן, י', אפרת ג'. (עורכים). *זכויות הילד בישראל: קובץ מאמרים ומקורות*, עמ' 101-115. ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד.
- (1999). זכויות הילד בישראל – חצי הכוס הריקה. בתוך: בן אריה, א', ציונית, י'. (עורכים). *ילדים בישראל על סף האלף הבא*. ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד ואשלים, עמ' 37-51.
- (2002). זכויות הילד בישראל – הלכה למעשה. *ביטחון סוציאלי*, 63, 154-186.
- קופ, י'. (עורך). (2001). *הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2001*. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- (2005). *הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2005*, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

- Andrews, A.B., Kaufman, N. K. (1999). *Implementing the U.N. convention on the rights of the child: A standard of living adequate for development*. Westport, CT: Praeger.
- Ben-Arieh, A., Khoury-Kassabri, M., Haj-Yahia, M.M. (2006). Generational, ethnic, and national differences in attitudes toward the rights of children in Israel and Palestine. *American Journal of Orthopsychiatry*.
- Hart, S. (1991). From property to person status: Historical perspective on children's rights. *American Psychologist*, 46(1), 53-59.
- Khoury-Kassabri, M., Haj-Yahia, M.M., Ben-Arieh, A. (2006). Adolescents approach toward children rights: Comparison between Jewish and Palestinian children from Israel and the Palestinian Authority. *Children and Youth Service Review* 28/9, 1060-1073.
- Melton, G. B. (2005). Treating children like people: A framework for research and advocacy. *Journal of Clinical Child and Adolescent Psychology*, 34, 646-657.
- Verhellen, E. (1989). A strategy for a fully fledged position of children in our society. In E. Verhellen, F. Spieeschchaert (Eds.), *Ombudswork for children*, pp. 9-33. Leuven, Belgium: ACCO.

משרד הרווחה. הוראות והודעות של משרד הרווחה. הוזכרו במאמר וניתן למצוא אותם באתר האינטרנט של המשרד :
 תע"ס, 3.22 (2000). טיפול בבני נוער ובצעירים.
 — 8.31 (1999). מועדונית ביתית לילדים (מגיל 3 ומעלה).
 — 8.32 (1999). מועדונית לגיל הרך.
 — 8.5 (1999). סיוע טיפולי, טיפוחי וחומרי לילדים ולנוער.
 — 8.9 (1995). ועדת החלטה .
 דברי חקיקה שנזכרו במאמר :
 האמנה בדבר זכויות הילד, כתבי אמנה 1038, כרך 31, עמ' 221.
 חוק יסוד : כבוד אדם וחירותו, ספר החוקים 1391, התשנ"ב (17.3.1992), 150.
 חוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953, ספר החוקים 28, התשי"ג (27.3.1953), 115.
 חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, ספר חוקים, 311, התש"ך (14.7.1960), 52.

- חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971, ספר חוקים 629, התשל"א (23.7.1971), 134.
- חוק העונשין, התשל"ז-1977, ספר החוקים 864, התשל"ז (4.8.1977), 226.
- חוק הסנגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995, ספר החוקים 1551, התשנ"ו (20.11.1995), 8.
- חוק בריאות ממלכת, התשנ"ד-1994, ספר חוקים 1496, (26.6.1994), 156.
- חוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, ספר החוקים 1357, התשנ"ה (7.8.1995), 393.
- חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, ספר החוקים 1352, התשנ"א (19.3.1991), 138.