

ההקשר התרבותי של מדיניות הענישה כלפי קטינים בישראל¹

מימי אייזנשטדט² ומונה חורי-כסאברי³

המאמר סוקר את ערוצי השיח הציבורי על שיקום, על זכויות ועל כלכלה ואת השפעתו על התפתחות מדיניות הענישה כלפי קטינים בישראל במהלך שני העשורים האחרונים. ישראל אימצה את המאפיינים העיקריים של משטר ניאו-ליברלי, ובכללם קיצוצים נרחבים בתוכניות רווחה חברתיות חשובות, לרבות אלה המטפלות בעבריינים קטינים. יחד עם זאת, הרעיונות הניאו-ליברליים של אינדיבידואליזציה והאצלת אחריות לא חדרו לתחום עבריינות הנוער. לחילופין נוצר בישראל שיח חדש על רווחה. שיח זה מתבסס במידה רבה על אמונות מסורתיות בנוגע לשיקום ולטיפול, המבוססות על תרבות המתמקדת בילדים והמשלבת תפיסות בדבר זכויות ונטועה בשיקולים כלכליים מעשיים.

מלות מפתח: מדיניות הענישה כלפי קטינים, תרבות, שיח כלכלי, שיח שיקומי, שיח זכויות

-
- 1 המחברות מבקשות להודות לפרופ' מנחם בן ששון, לדר' מיכל אלמוג-בר, לפרופ' ג'וני גל ולמר אפי ברוור על התייחסותם לטיוטות המאמר; לעורכים ולקוראים האנונימיים על הצעותיהם המועילות לשיפור העבודה המקורית.
 - 2 בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד והמכון לקרימינולוגיה בפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.
 - 3 בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

ביטחון סוציאלי, חשון תשע"ד, אוקטובר 2013, מס' 92 : 32-9
המאמר פורסם תחילה בכתב העת Journal of Social Policy, 42 (1), עמ' 111-128. התרגום באישור המו"ל, Cambridge University Press, והמחברות.

מבוא: שיח, תרבות ומדיניות

עד שנות ה-70 של המאה ה-20 התבססה ענישת קטינים ברוב מדינות העולם המערבי על אידיאולוגיה של רווחה אשר אימצה עקרונות בלתי פורמליים, מכווני צרכים וממוקדים בילדים, וראתה במוסדות המדינה את האחראים ליצירת סביבה בריאה שבה יטופחו אזרחי העתיד (Muncie, 2005). הגישה העונשית, שפותחה בשנות ה-70 וה-80, דגלה בצעדים רשמיים. גישה זו היתה מבוססת-צדק וממוקדת-עברה, והובילה מדינות רבות לאמץ מדיניות ענישה תקיפה יותר, תוך דחיקת המודל הרווחתי לשוליים. מדיניות זו כללה פרקטיקות שונות, שהונעו בידי הצדקות, נורמות וערכים משתנים, אשר עוצבו בסביבה הסוציו-פוליטית שבה פותחו (Goldson & Hughes, 2010).

המאמר מתבסס על מסגרת תיאורטית המפרשת את התפתחותה של מדיניות כתוצאה של תהליך דינמי ומורכב, המושפע מהתפתחויות היסטוריות, חברתיות ותרבותיות (Béland, 2009; Campbell, 1998). גישה זו רואה מדיניות כמושכצת בערכים תרבותיים המעצבים ומבנים את התהליך שמוכיל ליצירתה (Stone, 1997). תרבות היא מערכת של הבניות קולקטיביות בעלות משמעות אשר על פיהן בני אדם מגדירים מציאות, והיא כוללת מאגרים של ידע, ערכים בסיסיים ורעיונות (Pfau-Effinger, 2005). חוקרים המנתחים את הקשרים בין תרבות, ערכים ומדיניות חברתית טוענים שבלבה של כל מדיניות מצוי "סט של רעיונות העוזרים להבין באופן הגיוני את המצב הבעייתי, את מקורותיו ואת פתרונו הפוטנציאלי" (Padamsee, 2009, p. 426). בתוך ההקשר הזה, השיח מספק את הקטגוריות ואת המשמעויות, שבאמצעותן שחקנים חברתיים מבינים בעיות מדיניות, ומסייע בהכנסתן למסגרת (Rein & Schön, 1993). כך מקבלים שיחות ורעיונות חד תרבותי, תוך שהם מתבססים על הרפרטואר התרבותי הדומיננטי של החברה, המעצב את הרקע הסמלי לדיוני מדיניות. אדמס (Adams, 1999), שטיינמץ (Steinmetz, 1993) ואחרים טוענים שערכים מניחים בסיס לשיח המשמש שחקנים חברתיים, ובכך הם ממלאים תפקיד משמעותי בהליך קבלת ההחלטות בנוגע למדיניות (Schmidt & Radaelli, 2004). מורשת מדיניות והעדפות, הנטועות בתוך סביבה תרבותית, רעיונותיה ואמונותיה, משפיעות על הליך קבלת ההחלטות (Schmidt, 2002). מכיוון ששיח משקף מסגרות תרבותיות, ערכים ורעיונות, הוא משתנה ממדינה למדינה ומחברה לחברה (Fairclough, 1992; Torfing, 1999).

בהתבסס על מסגרת זו סוקר המאמר את התפתחות מדיניות ענישת קטינים בזירה הבינלאומית ובישראל. הוא חוקר את התפתחות השיח הנוגע לשיקום, לזכויות ולכלכלה, ומסכם בדיון על היחס שבין תרבות, רעיונות ומדיניות.

ההקשר הבינלאומי: דחיקתו של המודל הרווחתי לשוליים

תחום המדיניות כלפי פשיעה מספק דוגמה ליחסים שבין רעיונות, שיח ומדיניות. בדומה לתחומי מדיניות אחרים, מסגרות תרבותיות מעצבות ומשנות את התפתחותה של המדיניות בנוגע לפשע, וכך משתנות התגובות הסוציו-משפטיות לפשע ממדינה למדינה גם בתוך אידיאולוגיה פוליטית ורעיונות בנוגע לתפקידם של מוסדות המדינה בטיפול במגוון בעיות חברתיות (Ajzenstadt, 2002).

בבחירת התגובה לעבריינות נוער ניתן לזהות השפעות כאלה. בסופה של המאה ה-20 היו ברוב מדינות המערב בתי משפט ייעודיים לנוער, שהבטיחו שעבריינים צעירים יטופלו ולא ייענשו (Junger-Tas & Decker, 2006). מדיניות זו שיקפה את האמונה שילדים העוברים על החוק זקוקים להדרכה ולעזרה (Cullen & Agnew, 2005). מודל זה אימץ עקרונות רווחה והעדיף גישה בלתי פורמלית על פני נוהלי מנהל תקין פורמליים ומתן אפשרות לשופטים להעריך את צורכיהם המיוחדים של עבריינים צעירים בתוך מסגרת חשיבה טיפולית. המודל פותח בתוך המבנה הסוציו-פוליטי של מדינת הרווחה, ואימץ את עקרונות הליכה התרבותיים שלה, כגון סולידריות, אוניברסליות ומקצועיות (Weijers, 1999). ההליך הפלילי וההתערבות המקצועית נתפסו כמחויבות של מוסדות המדינה, המכוונת להבטחת שלומם של אזרחים צעירים.

משנות ה-60 ובמשך 30 השנים שלאחר מכן נשמעו קולות ביקורתיים רבים, שקראו תיגר על מודל הרווחה החברתי והדהדו אחדות מהדעות הביקורתיות בנוגע למוסדותיה של מדינת הרווחה. תוצאתה של הביקורת היתה שינוי דרמטי במדיניות הענישה כלפי קטינים – אומצו שיטות ניהול ומודלים של ענישה (Croall, 2006). הביקורת נובעת בעיקר משלושה מקורות הקשורים זה בזה:

א. מודל הרווחה לא הצליח לצמצם את ממדי העבריינות, למרות המשאבים הכספיים שהושקעו בתוכניות שיקום רבות. הכישלון לווה בקריאות לעודד את הממשלה לפתח התערבות מוקדמת ומהירה באמצעות מערכת הענישה ולא באמצעות מוסדות הרווחה (Muncie, 2008).

ב. התפיסה הציבורית בנוגע למעורבות הגוברת של בני נוער בפשיעה הושפעה מהכיסוי התקשורתי של עבירות אלימות, אשר הציג את בתי המשפט לנוער כמתירניים ורחמניים מדי (Dorfman & Schiraldi, 2001; Levesque, 1996). קבוצות חברתיות שונות דרשו להנהיג ולאכוף אמצעי ענישה חמורים יותר ולהטיל על בני הנוער את האחריות לפשעיהם. אלה טענו שיש להתייחס לעבריינים צעירים לא כאל ילדים שלא התבגרו, אלא כאל מבוגרים (Bishop, 2009). גישה זו הוזנה במסעות ציבוריים שדגלו

בהטלת אחריות ואינדיבידואליזציה וקראו לראות את האדם הפרטי – לרבות ילדים – כאחראי לבחירותיו ולתוצאות מעשיו (Kemsball, 2008).

ג. התנועה לזכויות הילד קראה תיגר על הגישה ההתערבותית של מודל הרווחה, בטענה שבמהלך ההליך המשפטי הפלילי היא מתעלמת מזכויותיהם של קטינים (Levesque, 1996).

לקראת סוף המאה ה-20 הטו קווי המדיניות של המערכת המשפטית לנוער (בהשפעתם של רעיונות אלה) את מודל ענישת הקטינים לכיוון עונשי יותר. מדינות רבות חוו שחיקה מתמדת של מודל הרווחה ואת עלייתו של מערך חדש של שליטה וניהול של פשיעת נוער, שהפעיל טכניקות ואסטרטגיות ענישה. התנהגויות של בני נוער נתפסו כעבריינות, ועבריינים רבים יותר בגיל הנעורים הובאו תחת תחום שיפוטו של בית הדין הפלילי באמצעות הנהגת שעות עוצר ופיקוח אינטנסיבי (Fagan, 1990). תוכניות אחרות הקלו על העברתם של עבריינים צעירים לשיפוטם של בתי משפט למבוגרים (Bishop, 2009). לעבריינים צעירים ניתנה כעת הגנה מתאימה בעת ההליך המשפטי, אך למרבה האירוניה היתה תוצאתם של הנהלים החדשים, אשר כוונתם הראשונית היתה להגן על זכויות הילדים, צמצום ההליכים הבלתי פורמליים, ומתוך כך פתיחת האפשרות לסנקציות רבות יותר של עונש ותגמול (Feld, 1993).

מגמת הענישה, אשר החלה בארצות הברית בשנות ה-80, השפיעה על התפתחותה של מערכת הענישה כלפי בני נוער באנגליה, בוויילס וברוב משטרי הרווחה הליברליים דוברי האנגלית (Muncie, 2008). באיטליה ובמדינות סקנדינביה, לעומת זאת, קרא מודל הענישה כלפי בני נוער לסובלנות רבה יותר בכל הנוגע לענישה, להתמקדות בילד ולעמידה בדרישות מתקדמות בנוגע לזכויותיו (Goldson & Hughes, 2010). עם זאת, במדינות שבהן מערכת המשפט דוגלת בגישה עונשית כלפי בני נוער, יש מודלים סותרים ומנוגדים. בארצות הברית למשל יש תוכניות הדוגלות ביחס נוקשה כלפי עבריינים, ובה בעת גם תוכניות שתכליתן מניעה והתערבות בקרב צעירים המצויים בסיכון להידרדר לעבריינות (Bishop & Decker, 2006). אנגליה וויילס הנהיגו התערבות שיקומית שנועדה למנוע את כניסתם של צעירים למערכת ענישת הקטינים (Graham & Moore, 2006). ואכן במדינות רבות לא צמצמו אלה המפעילים את מערכת הענישה כלפי קטינים את עקרונות הרווחה ולא דחקו אותם לשוליים (Field, 2007).

תהליכים אלה התחוללו בד בבד עם פיתוח השיח הניאו-שמרני בתוך האידיאולוגיה של הימין החדש. סדר היום המוסרי של תקופה זו דגל בזניחת היחס השיקומי והסובלני כלפי חברי קבוצות שהוגדרו כנמצאות בסיכון ובאימוץ אידיאולוגיה רצינולית, הדוגלת בכוחות השוק כאמצעי למתן שירותים (Stoesz, 1981). האתוס הניאו-שמרני של כפייה וענישה התקשר במישרין לחוסר האמונה של הממשל הניאו-ליברלי בהגנה ובשיקום מטעם

המדינה. יתרה מזאת, הנהגתה של מדיניות פיקוח וניהול הפשע ושאיפתה ליעילות ולאסטרטגיות ניהול סיכונים הובילו לפיתוח סדרה של פרקטיקות מדידה של עלות-תועלת, שעניינן היה יעילות ולא שינוי האדם (Clarke & Newman, 1997).

האידיאולוגיה הפוליטית של הניאו-ליברליזם דורשת לזנוח את האמונה שעל ממשלות לספק שירותים חברתיים ולהשאיר את אספקת השירותים בידיהם של אנשים פרטיים והיוזמה הפרטית (O'Connor & Robinson, 2008; Osborne & Gaebler, 1992). באמצעות אימוץ פילוסופיה כלכלית רציונלית, הממשל הניאו-ליברלי שואף לקדם את האוטונומיה, את האחריות ואת החופש האישיים, תוך הנחה שהפרט הרציונלי חופשי לבחור בין חלופות שונות (O'Malley, 1999). האתוס של אידיאולוגיות אלה מקדם את האחריות האינדיבידואלית ומפרש את הכישלון כהוכחה לחולשתו של היחיד (Goldson & Jamieson, 2002). בתחום ענישת הקטינים ניתקה תערוכת זו של אידיאולוגיות המעורבות בפשע מן ההקשר החברתי הרחב יותר, ותחת זאת קישרה אותה עם העדר אחריות אישי וכישלון משפחתי אינדיבידואלי (Muncie, 2006).

בעקבות הרעיונות הניאו-ליברליים פיתחה מדיניות ענישת הקטינים אסטרטגיות ניהול סיכונים כדי לאמור את הסיכון ואת הסבירות לעבריינות מחודשת (Kempf-Leonard & Peterson, 2000). אידיאולוגיות אלה היו קרקע פורייה לצמיחתה של תגובה כלפי פשע, אשר התאפיינה (בין היתר) באתוס של הטלת אחריות ואינדיבידואליזציה. בכך הועברה האחריות לעבריינות נוער מהמדינה ומהסביבה החברתית אל הילדים ומשפחותיהם (Kemshall, 2008; Such & Walker, 2005).

כעת נבחן את האופנים שבהם השפיעו רעיונות אלה על מדיניות הענישה הנוכחית כלפי קטינים בישראל.

מתודולוגיה

הנתונים למחקר זה נאספו בשנים 2010 ו-2011. כדי לעקוב אחר התהליכים שחוללו את התגובות החברתיות-המשפטיות לעבריינות נוער בישראל, ניתחנו מסמכים רשמיים של משרדי הרווחה, ביטחון הפנים והמשפטים, העוסקים במדיניות הענישה כלפי קטינים. מלבד זאת סקרנו שלושה דוחות רשמיים: דוחות מבקר המדינה בשנים 2001-2008, דו"ח ועדת המשנה של השופטת רוט-לוי אודות קטינים בהליך הפלילי (2003) ודו"ח שמידט על קטינים במצוקה (2006). סקרנו גם את הפרוטוקולים של ועדות הכנסת בנושאים הרלוונטיים לעבריינות נוער, ובייחוד דיונים אשר עסקו בחוקים הנוגעים לקטינים. כמו כן

ראיינו שחקני מפתח חברתיים שהיו מעורבים בתהליך עיצוב המדיניות: נציגים מהיחידה לקידום נוער, משירות המבחן לנוער, ממשרד הרווחה, יועצים משפטיים מטעם המועצה הלאומית לשלום הילד, פוליטיקאים, גופי אכיפת החוק ומנהלים וחברים בארגונים ללא כוונת רווח העובדים עם קטינים. ההקלטות של כל אחד מהראיונות תומללו מלה במלה. ערכנו גם ניתוחי תוכן של מאמרים רלוונטיים שהתפרסמו בכלי התקשורת.

התייחסנו אל המסמכים ההיסטוריים ואל תמלולי הראיונות כאל טקסטים חברתיים, הנוצרים בתוך הקשר חברתי, תרבותי ופוליטי ספציפי. השתמשנו בשיטה תימטית לניתוח תוכן, כדי לזהות נושאים וקטגוריות הרלוונטיים למטרתו העיקרית של המאמר (Krippendorff, 1980). שיטה זו של ניתוח איכותני, המורכבת מניתוח אינדוקטיבי ורפלקסיבי, מתמקדת בצמיחתם של רעיונות ומבנים תימטיים, ולא בתדירות הופעתם של מלים וביטויים מסוימים (Hsieh & Shannon, 2005). זיהינו תמות שחזרו על עצמן ברשומות שניתחנו, תוך הארת ההקשר שבו נוצר תחום המשמעויות המיוחס למעורבותם של קטינים במעשי פשע (Ryan & Bernard, 2000; Simon & Lathlean, 2008).

ההקשר הישראלי: המונופול של מדינת הרווחה על עבריינות קטינים

בארץ ישראל תחת המנדט הבריטי (1918-1948) הוגדרה עבריינות קטינים כסוגיה של רווחה. לאורך תקופה זו נטלו על עצמם מומחים את המשימה לזהות קטינים במצוקה ועבריינים צעירים, להדריך אותם ולשקם אותם. ב-1937 נכנסו לזירה קציני המבחן, שהוסמכו להגיש דו"ח לפני מתן גזר הדין. עם הקמתה של מדינת ישראל ב-1948, המשיך מודל רווחה זה לשלוט במערכת הענישה כלפי קטינים. חוק הנוער 1971 (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול; התשל"א-1971) והתקנות הנלוות אליו התבססו על הגישה הרווחתית כלפי בני נוער, כשהם מתייחסים לעבריינים קטינים כאל קרבנות של דחפים אשר אין ביכולתם לשלוט בהם, ועל כן על המדינה לטפל בהם.

קריאת תיגר על מודל הרווחה של בתי המשפט לנוער

משנות ה-90 החלו להישמע בישראל קולות שקראו תיגר על המודל הרווחתי הדומיננטי בתחום ענישת הקטינים; הם נבעו מארבעה מקורות עיקריים:

א. מודל "כלום לא עובד"

כמו במדינות אחרות, גם בישראל ניתן ביטוי לחששות בדבר כישלון שיקומם של העבריינים. חברי כנסת טענו ש"כלום לא עובד" (Martinson, 1974) וקראו לזנוח את הגישה הרווחתית הכושלת ולנקוט תגובה חריפה נגד ילדים שביצעו פשעים. הם העלו מספר הצעות, כגון הנהגת עונשי מינימום, החלת חוקי עוצר והגברת אמצעי המעקב והפיקוח במקומות שבהם צעירים נוהגים להתאסף.

ב. התפיסה של התקשורת והציבור

במהלך שני העשורים האחרונים נוצרו מספר גלים של פאניקה מוסרית בעקבות מעשי אלימות, אשר הציגו ילדים כמסוכנים לביטחון הציבור. דיווחים בתקשורת האשימו את הגישה הרחמנית של מודל הרווחה, ובייחוד את פסקי הדין הקלים שפסקו בתי המשפט לנוער, על כך שהם מאפשרים אלימות בקרב ילדים. יתרה מזאת, הם טענו שמדיניות שננקטה מתוך מחשבה על זכויותיהם של העבריינים, כגון חסינות מפני פרסום זהותו של הפושע והמינוי האוטומטי של עורך דין מן הסנגוריה הציבורית, פגעה בהרתעת קטינים מביצוע מעשי פשע (Pugach, 2010). אל טענות אלה התלוו קריאות לממשלה "להיות קשוחה" כלפי פשעים שקטינים מעורבים בהם.

ג. התנועה לזכויות הילד

במהלך שנות ה-90 יזמו תומכי זכויות הילד שיח שטען שהנהלים המשפטיים הנוגעים לקטינים בישראל סותרים את עקרונות ההליך התקין (Borowski & Ajzenstadt, 2005). ב-1997 הקים שר המשפטים ועדה בראשות השופטת סבינה רוט-לוי שתציע דרכים לשלב בחקיקה עקרונות מאמנת האו"ם לזכויות הילד, שאשררה ישראל ב-1991. ב-2003 הגישה הוועדה דו"ח שכלל הצעות לתיקונים בחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול, התשל"א-1971). ב-2008 עבר תיקון (מס' 14) לחוק הקטינים, והוא יושם ביולי 2009.

ד. ירידה בתמיכה במדינת הרווחה

לקראת סוף שנות ה-80 עברה ישראל בהדרגה ממסגרת סוציו-אקונומית קולקטיביסטית לכלכלה פוסט-פורדיסטית אשר התאפיינה בסדר יום ניאו-ליברלי, התומך בצמצום תפקידה של המדינה בשוק (Shalev, 2000). התמיכה במדינת הרווחה הצטמצמה בהדרגה, והופרטו שירותי בריאות, חינוך ורווחה רבים. מהלכים אלה הובילו, בין היתר, למחסור חמור בעובדים סוציאליים ובקציני מבחן המטפלים בעבריינים צעירים. ואכן

ב-2001 ציין מבקר המדינה שרשימת ההמתנה לחסות הנוער, המפעילה מוסדות לילדים בסיכון בני 13-18, ארוכה, ועקב כך "כמה מן הילדות והילדים הללו המשיכו להיות מעורבים בפעילות פלילית ונמצאו בסיכון להיגרר עמוק יותר לחיים של פשע" (דו"ח מבקר המדינה, 2001, עמ' 97). שבע שנים לאחר מכן דיווח מבקר המדינה ש"לרשויות המבחן חסרים 240 תקנים עבור אנשי מקצוע ו-50 תקנים מנהליים" (דו"ח מבקר המדינה, 2008, עמ' 1061). פרט לכך נדרשו קציני המבחן המעטים ליטול על עצמם עוד משימות מלבד תפקידיהם המסורתיים.

הרחבת השיח השיקומי

קריאות התיגר האידיאולוגיות, הכלכליות והמעשיות על המודל הרווחתי הובילו ליצירתו של שיח שיקומי חדש, אשר לא נטש את ההתחייבויות הניצבת בלבו של אתוס הרווחה. הגישה החדשה התרכזה בשיח שיקומי עם נטייה לדיון הנסוב על כלכלה וזכויות. דיונים אלה, אשר סייעו בעיצובה של התגובה החברתית-המשפטית כלפי קטינים, היו משובצים בערכים מסורתיים שנוצרו בתרבות הישראלית, הסובבת סביב הילד.

השיח השיקומי המרכזי

הנרטיבים ששימשו את המשתתפים בפיתוח מדיניות הענישה כלפי קטינים המשיכו לראות בטיפול את הכלי העיקרי למניעת פשיעה של בני נוער ותגובה כלפיה. הנרטיב השיקומי דגל באידיאולוגיה של מדינת הרווחה בדבר סולידריות עם אלה אשר אין ביכולתם לדאוג לעצמם. המדינה המשיכה להיחשב כגוף המתאים לשאת באחריות למניעת פשעים, תוך שהיא ממשיכה לספק רווחה. האידיאולוגיה בדבר אחריות המדינה לטיפול בעבריינים היתה הבסיס להקמת שתי ועדות ציבוריות, אשר קיבלו מנדט לעצב תוכנית לאומית לצמצום האלימות בקרב ילדים ובני נוער: התוכנית הלאומית של ועדת וילנאי לבחינת דרכים לצמצום האלימות בקרב ילדים ובני נוער, בבתי הספר ומחוצה להם (1999), והוועדה הבין-משרדית, שלה ניתנה סמכות לעקוב אחר התוכניות השונות המטפלות באלימות בקרב ילדים (ממשלת ישראל, 2005). שתי הוועדות המליצו להקדיש מאמצים למציאת דרכים לטיפול בקטינים באופן המקצועי הטוב ביותר.

מאמצי השיקום נראו כבסיס לא רק להבטחת שלומם של ילדים, אלא גם להבטחת שלומן של משפחותיהם, קהילותיהם והחברה באופן כללי (ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 7.6.2011). חבר הכנסת מלכיאור, אשר כיהן באותה עת כיו"ר ועדת החינוך של הכנסת,

טען ש"הנהגתם של חוקים חדשים ותקנות מחמירות אינה פותרת את בעיית העבריינות בקרב קטינים" (Meranda, 2007). במקום זאת הוא קרא לתגובה חינוכית: "אנו זקוקים למימון נוסף כדי לאפשר למשרד החינוך לפתח תוכניות אשר יבטיחו, שילדים לא ינשרו מבתי הספר ולא ייגררו לעבריינות" (Meranda, 2007).

גישה זו ראתה בבית, במשפחה ובבית הספר את המוסדות העיקריים האחראים לדאוג לילדים. את בתי המשפט והחוק היא ראתה כמוסדות חשובים נוספים המאפשרים שיקום וטיפול, וכך אמר יו"ר ועדת חוק, חוקה ומשפט של הכנסת, מנחם בן-ששון: "החוק הוא קרש הקפיצה שלנו; מכאן נמשיך ולכאן נשוב" (הכנסת, ועדת חוק, חוקה ומשפט, 2007). באופן דומה כתב מבקר המדינה שעל בתי המשפט לנוער להבטיח טיפול ושיקום, בייחוד בשלבים המוקדמים של ההליך הפלילי (דו"ח מבקר המדינה, 2008, עמ' 1062).

הגישה השיקומית זכתה לתמיכה גם מצדם של קציני מבחן אשר המשיכו למלא תפקיד אדמיניסטרטיבי חשוב במערכת המשפט לבני נוער. פקידים בשירות המבחן, שהשתמשו במונחים מהתחום הטיפולי, התעקשו שמקורה של העבריינות בקרב בני נוער הוא צורכי רווחה בוערים שיש לטפל בהם באמצעים מקצועיים: "על הממשלה להסמיך את קציני המבחן להעניק טיפול לעבריינים צעירים. הם בעלי הידע המקצועי לזהות אנשים צעירים המבצעים פשעים ולטפל בהם" (ריאיון עם מנהל שירות המבחן לנוער, אוקטובר 2010). ואכן סמכויותיהם של קציני המבחן הורחבו כך שהן כללו מעתה תפקידים חדשים, כגון הגשת דוחות מעצר לבתי המשפט, כדי לאפשר לשופטים לשקול אם להמשיך במעצר או להתיר אמצעים חלופיים.

זכויות ורווחה

בדומה למדינות אחרות, היו תומכי זכויות הילד בישראל שחקני מפתח בתהליך אשר הוביל ליצירתן של תקנות חדשות בנוגע להבאתם לדין ולגזירת דינם של קטינים ולניהולה של מערכת המשפט המטפלת בהם. מוקד השיח שיקף באופן טבעי את אמונתם, שיש להגן בקפדנות על זכויותיהם של עבריינים קטינים. נציגים של משרד המשפטים, לצד משפטנים מארגונים בלתי ממשלתיים שונים, התעקשו שעל המדיניות העוסקת בעבריינים קטינים לשקף את עקרונות אמנת האו"ם לזכויות הילד בכל קשור לטובת הילד. טענותיהם היו ספוגות ברעיונות תרבותיים, הקשורים למאפייניה האידיאולוגיים העיקריים של מדינת הרווחה. קטינים אשר הובאו לפני בית המשפט הוצגו בידי המשתתפים בדיון כחלשים, שבריריים וזקוקים להגנת המדינה, הן לפני שביצעו את העבירה והן במהלך ההליך המשפטי (הכנסת, ועדת חוק, חוקה ומשפט, 13.7.2008). תומכי זכויות הילד התנגדו לניסיונות לבצע אינדיבידואליזציה של הסיבות לפשעים שביצעו קטינים. הם סירבו להתמקד בתרומתו של הפרט לעבריינות: "מעורבותם של בני נוער בפשעים נעוצה

במרכיבים חברתיים רבים המצויים בתחום אחריותה של המדינה ולא באופיו האישי של העבריין" (ריאיון עם יועצת משפטית, המועצה הלאומית לשלום הילד, אוגוסט 2011). כשהיא משלבת בטענותיה את השיח על זכויות, הסבירה השופטת רוט-לוי, שלילדים אין גישה לזכויות חברתיות בסיסיות שעל המדינה להבטיחן: הזכות להיות נאהב, להיות מטופל, לקבל תמיכה הורית וחינוך. היא טענה שבשל העדר נגישות לזכויות אלה, הסיכוי שלהם להסתבך בפעילות פלילית גדל (הכנסת, ועדת חוק, חוקה ומשפט, 21.11.2007). תומכי הגישה שדגלה בזכויות הילד טענו, שעקב הקיצוצים בתקציב הרווחה לא היה באפשרותם של עובדים סוציאליים לזהות ילדים שנמצאו בסיכון להידרדר לחיי פשע ולטפל בהם. הם הציגו הזנחה זו כשלילת זכותם של ילדים לגדול בסביבה בריאה, תוך טענה שלכל הילדים הזכות לקבל גישה לטיפול הטוב ביותר.

גישה זו מנוגדת בתכלית לשיח הזכויות שהתפתח במדינות מערביות רבות, שבהן הוא הושפע מהרעיון הניאו-ליברלי של אחריותיות, הרואה בילדים ובמשפחתם את האחראים למעשיהם (Kemshall, 2008; Such & Walker, 2005). שיח זה העתיק מהמדינה לבני הנוער את האחריות לרווחתם, כשהוא מצדד בהתערבותה המוגבלת של המדינה במתן פתרונות למצבם ומוביל להחלשת מערכת המשפט לנוער (Hogeveen, 2006).

בישראל נותר הדיון בנושא הזכויות בלתי תלוי בשיח הנוגע לאחריות/צדק והמשיך להיות מחובר לאמונה הגורסת, שהמדינה נושאת באחריות לספק שיקום ולהבטיח את התפתחותו התקינה של הילד. כך, לדוגמה, דחתה הכנסת, אשר התנגדה לניסיונות להטיל עונשים כבדים יותר על עבריינים צעירים, צעדים שמטרתם להטיל על הורים את האחריות לפשעי ילדיהם. ואכן יו"ר ועדת חוק, חוקה ומשפט של הכנסת, חבר הכנסת בן-ששון, הסביר שהתשובה לאלימות אינה צעדים חוקיים כואבים, אלא פיתוח של טיפול הניתן במסגרת החוק (הכנסת, ועדת חוק, חוקה ומשפט, 1.4.2008).

ענת אסף, נציגת משרד המשפטים, טענה שעל החוק ליצור שילוב של זכויות וטיפול. על זכויות הילד להוות את המסגרת שבה יינתן הטיפול (הכנסת, ועדת חוק, חוקה ומשפט, 21.11.2007). התיקון לחוק הנוער משקף את השילוב בין זכויות לבין שיקום. סעיף 1 א(א), לדוגמה, מציין שעל ההליכים המשפטיים להתבצע תוך שמירה על כבודו של הקטין ומתן משקל הולם לשיקולים הנוגעים לטיפול בו, לדאגה לו, לשילובו ולשיקומו, כמו גם לגילו ולמידת בגרותו.

השיח הכלכלי

בארצות הברית, באנגליה ובמדינות אחרות היה השיח הנוגע להיבטים הכלכליים של מערכת המשפט לקטינים רצוף בטיעונים שנגעו לסוגיות של יעילות ועלות-תועלת מבית

מדרשה של האידיאולוגיה הפוליטית-הכלכלית הניאו-ליברלית. שיח כלכלי צר זה העניק לגיטימציה לצמצום תוכניות השיקום (Fergusson, 2007). בישראל, עם זאת, כלל הדיון בעיקר סוגיות כלכליות, וכמו במקרה של הדיון על הזכויות, היתה לו זיקה הדוקה לרעיונות ולאמונות בנושאי רווחה. המשתתפים בדיונים הצביעו על חשיבות העיסוק בעבריינות נוער, בייחוד בתקופה של קיצוצים כלכליים חריפים, תוך שהם מתעקשים, שאל לשיקולים כלכליים צרים להתעלם מן האתוס המסורתי של דאגה לילדים נזקקים.

ניתן לזהות מספר גרסאות לתערובת רטורית זו ולהשלכותיה על המדיניות החברתית-החוקית. אחדים מהמשתתפים טענו, שמכיוון שלחברה הישראלית יש מחויבות מוסרית עמוקה כלפי ילדים נזקקים, הרי שהמשלה מחויבת לבלום את הקיצוצים בשירותים הניתנים לעבריינים צעירים. כשהוא ממסגר את טיעונו בתוך הדיון הנורמטיבי, טען חבר הכנסת מלכיאור, ש"מדינה יהודית הנה בעלת אחריות מוסרית לדאוג לאזרחיה" (הכנסת, הוועדה לזכויות הילד, 18.2.2004). הוא דרש שמשדד המשפטים יעסיק מספר רב יותר של שופטי נוער, כדי להעניק לעבריינים צעירים את הטיפול הטוב ביותר.

סוגיות טיפוליות שהוגדרו באופן מסורתי דרך מונחי רווחה תוארו כעת תוך שימוש במונחים כלכליים. דו"ח שמידט (2006), לדוגמה, הציג ניתוח עלות-תועלת, המחשב את הרווח המושג על ידי מניעת עבריינות נוער. מחבר הדו"ח, הטוען שעלות מניעתה של עבריינות נוער עומדת על 10.1 מיליון שקלים, כשהרווח הוא 20.9 מיליון שקלים, עודד את המדינה לאמץ תוכנית לאומית לטיפול בקטינים בסיכון, אשר התבססה על הערכת עלות-תועלת.

השופטת רוט-לוי ניסתה, תוך שימוש בנרטיב כלכלי דומה, לשכנע את נציגי המשלה לאמץ מודלים משפטיים שיקומיים, כאשר הם נותנים מענה לעבריינות נוער. היא טענה שהתוצאה תהיה חיסכון בהעסקתם של שופטי נוער ותובעים. בהשתמשה בטיעונים מתחום הכלכלה והרווחה, טענה השופטת שהחברה תרוויח אם תאמץ צעדים אלטרנטיביים, שכן הם יחסכו את כספי משלם המסים, שאותם ניתן יהיה להפנות בכוא העת לאפיקים טיפוליים ושיקומיים. זה "ירחיק ילדים מבתי המשפט ומתהליך התיוג. החברה שלנו נושאת באחריות להשיב קטינים למסלול הנורמטיבי. [...] על הדבר להתבצע תחת חסותו של גוף שיקומי ובשיתוף המשטרה וגופי אכיפת החוק" (הכנסת, ועדת חוק, חוקה ומשפט, 21.11.2007).

המשאבים המצומצמים המוקצבים לשירותי רווחה הובילו לקיצוצים בשירותים המיועדים לטיפול בעבריינים צעירים בישראל. נעשו מאמצים להמשיך ולספק שירותי מניעה ורווחה רבים ככל האפשר, אך עמידה סבירה בקיצוצים אלה בהוצאות המשלה גרמה לעובדים סוציאליים להתאים את שירותיהם למסגרת כלכלית צרה זו. בארצות הברית גרמה גישה זו לאנשי המקצוע המטפלים בעבריינות נוער לזנוח את אתוס הרווחה ולפתח מערכת

מנהלית של טיפול בכל מקרה לגופו (Simon, 1990). בניגוד לכך המשיכו גופי אכיפת החוק בישראל לדבוק בערכי הרווחה, תוך שהם מנסים לשלב בפעילותם היומיומית מרכיבים טיפוליים ושיקומיים רבים ככל הניתן. בהקשר זה טען נשיא בתי המשפט לנוער, שעקב הקיצוצים הכספיים אין די שופטי נוער, ועל כן באולמות המשפט שלהם מוקדשת באופן טבעי פחות תשומת לב לילדים ויותר תשומת לב להוצאת הצדק לאור. יחד עם זאת הוא עמד על כך שאין השופטים מזניחים את המרכיב הטיפולי, ואף ראו את עצמם כקציני מבחן, כאשר האחרונים נעדרו מבית המשפט (הכנסת, הוועדה לזכויות הילד, 18.4.2004).

המחסור בקציני מבחן הוביל להסתמכות על גופים חדשים המטפלים בעבריינות נוער, ובעיקר ארגונים בלתי ממשלתיים. ארגונים פרטיים ומלכ"רים החלו למלא תפקיד חשוב בתוכניות שונות למניעה, הערכה וטיפול, בהציעם שירותים כגון אכסניות לעבריינים צעירים, טיפול בעברייני מין קטינים והתערבות באמצעות דיונים במסגרת המשפחה (דו"ח מבקר המדינה, 2008).

מונסי (Muncie, 2005) טען שארגונים בלתי ממשלתיים וארגונים פרטיים מאששים את תפקידה של המדינה כ"מושלת מרחוק" (Rose & Miller, 1992), שכן השירותים מסופקים בעקיפין באמצעות גופים לא-מדינתיים (Ajzenstadt & Rosenhek, 2000). ואולם בישראל אין מעורבותם של ארגונים בלתי ממשלתיים במערכת המשפט לקטינים משחררת את המדינה מאחריותה לנוער המצוי בקונפליקט עם החוק. המדינה מממנת במישרין את רוב התוכניות, וקציני מבחן מתאמים אותן ומפקחים עליהן. מעורבותם של ארגונים בלתי ממשלתיים כספקי שירותים נתפסת אצל קציני המבחן הסוציאליים כתרומה חיובית למיזמים שיקומיים, כפי שציין קציני מבחן בכיר:

אנו מודעים לתפקיד שממלאים ארגונים בלתי ממשלתיים המטפלים בעבריינות נוער. אנו פועלים בשיתוף פעולה עמם על מנת לספק את השירותים הטובים ביותר. הם אינם נמצאים כאן כדי לשנות את מודל הרווחה; נהפוך הוא, הם מסייעים לנו לשמור עליו ולגרום לו לעבוד (ריאיון, מארס 2010).

נקודת מבט זו אינה מפתיעה, שכן ארגונים בלתי ממשלתיים בישראל נחשבים כזרוע ביצועית של המדינה ולא כתחליף לה (Almog-Bar & Gidron, 2009). הפעלתן של תוכניות אלה בידי ארגונים בלתי ממשלתיים אפשרה להתגבר באופן חלקי על המחסור בכוח אדם אשר נוצר עקב הקיצוצים הכספיים. זאת ועוד, עקב טבעם הגמיש והדינמי, יש ביכולתם של ארגונים בלתי ממשלתיים להציע תוכניות חדשות, המתמקדות בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, אשר שירותים מסוימים לא היו נגישים עבורן קודם לכן. בה בעת חשוב לציין, שאף שתוכניות אלה מצויות תחת פיקוחם של קציני מבחן, אין הן מופעלות בידי המדינה. מכאן עולה תהייה בנוגע ליכולתם ולרצונם של מנהלי ארגונים בלתי ממשלתיים לפתח תוכניות ארוכות טווח בסביבת עבודה קצרת טווח, התלויה במשאבים

נזילים. מתעוררות גם דאגות בנוגע לדרכים שבהן שיקולי רווח ושיקולים כלכליים הופכים קשורים לפעילויותיהם של ארגונים אלה (Almog-Bar & Ajzenstadt, 2010).

דיון: ההקשר התרבותי של המדיניות כלפי עבריינות נוער

במהלך שני העשורים האחרונים נערך דיון ציבורי ומקצועי בישראל בנוגע למדיניות ענישה כלפי קטינים, והיא נבחנה ושונתה. יוזמות מדיניות אלה נובעות ממקורות שונים: גל של דאגה ציבורית מן העלייה במעורבותם של קטינים בפשע; אכזבה ממודל הרווחה, אשר נראה שנכשל במשימתו להרתיע בני נוער מהשתתפות בפעילות פלילית; השפעתה של התנועה לזכויות הילד, אשר קראה תיגר על הגישה ההתערבותית והפטרנליסטית כלפי עבריינים צעירים; דאגה בנוגע לקיצוצים בשירותי הרווחה.

דאגות דומות ודרישות לשינוי מדיניות אשר הועלו במדינות המערב הביאו לפיתוח מערכת משפט עונשית כלפי קטינים, לעונשים כבדים ולביטולן של תוכניות מניעה ושיקום לקטינים. מלבד זאת נוצר נרטיב חדש, המאמץ את הגישה האינדיבידואליסטית, המבוססת על הטלת אחריות, תוך העברת נטל האחריות לטיפול בעבריינים ובשלומם מן המדינה אליהם ולבני משפחתם.

ישראל, לעומת זאת, התנגדה להשפעות ניא-ליברליות הגמוניות. לחצים להנהיג עונשים כבדים יותר נדחו. ב-2009 הונהג תיקון לחוק הנוער, המעניק לעבריינים קטינים זכויות רבות יותר בעת ההליך הפלילי, אבל האילוץ הכלכליים של השנים האחרונות והקיצוצים בשירותים אשר נבעו מהם מנעו את מימושו המקיף של זכויות אלה.

נוצרו שלושה ערוצי שיח הקשורים זה בזה, והם עיצבו את מדיניות מערכת המשפט כלפי קטינים בישראל: שיח שיקומי מסורתי; שיח זכויות, המדגיש את זכותם של הקטינים לקבל טיפול; שיח כלכלי. השיח השיקומי ממשיך לראות בעבריינות נוער חלק מהבעיות הנרחבות ביותר של הזנחת ילדים ועוני, שיש לטפל בהן באמצעות התערבות אקטיבית של המדינה. המשתתפים בדיונים שהובילו לגיבוש מדיניות כלפי קטינים עבריינים היו תמימי דעים, שיש לענות על צורכי הרווחה של עבריינים צעירים, כדי למנוע או לצמצם את הסיכון לפשיעה או לפשיעה חוזרת. בהקשר זה הוחלשו הקולות הקוראים לענישה ולתגמול קשוחים יותר בידי ערכים שזכו לתמיכת השיח הרווחתי. ברוח זו ראו קציני מבחן, התומכים באידיאולוגיה המדגישה את חשיבות הטיפול, את מעורבותם של משתתפים חדשים המספקים מניעה וטיפול כעונה על צורך זה.

המחויבות החזקה לאתוס של מדינת הרווחה עיצבה את השיח השני שנוצר, שיח הזכויות, שתפס כיוון שונה בהשוואה למדינות מערביות אחרות. בעוד שישראל הצטרפה להכרה הגלובלית באמנת האו"ם לזכויות הילד ואשררה אותה, הרי שהדיון בנושא הזכויות הושפע במידה רבה מגישת מדינת הרווחה ונותר בלתי תלוי בדיון בנוגע לאחריות, שהתעורר במקומות אחרים. באופן זה ראה השיח בנושא הזכויות את המדינה כאחראית, לא רק להבטחת זכויותיהם של עבריינים צעירים לאורך ההליך הפלילי, אלא אף להרחבת מסגרת הזכויות, כך שתכלול גם את הזכות לקבלת טיפול ואף יתרה מזאת, לזכותם של ילדים לגדול בסביבה מתאימה ובריאה, המאפשרת להם לא להידרדר לפשע.

המשתתפים בדיונים בנוגע למדיניות כלפי קטינים עבריינים השתמשו בשיח הכלכלי השלישי, בהדגישם את עלותן של התוכניות הטיפוליות, בייחוד בימים של קשיים כלכליים. בעוד שבמדינות אחרות תמכו טיעונים אלה בדרישות להגבלתן של תוכניות השיקום, הרי שבישראל נתנו המשתתפים לגיטימציה לקריאות להפסיק את הקיצוצים הכספיים ואף להגביר את הקצאת המשאבים לתחום הרווחה המצטמצם, בייחוד המשאבים לתוכניות מניעה.

ערוצי השיח אשר התפתחו לא באו במקומה של הגישה הרווחתית כלפי עבריינות נוער, אלא שינו את משמעותה. התכווצותה של מדינת הרווחה, ההפרטה של חלק משירותיה, תפקידה המצטמצם באספקת שירותי הרווחה ומעורבותה המצומצמת בזירת הרווחה פתחו את תחום עבריינות הנוער להתערבויות ולנימוקים חדשים, אשר הובילו למודל רווחה מותאם. מודל זה היה מחויב במידה רבה לאופי הטיפולי הטבוע באופן מסורתי בתגובתה של החברה לעבריינות נוער. ואולם בה בעת הוא הציע נרטיב חדש, המשלב בין השיח בנוגע לזכויות לבין הצדקות כלכליות, אשר זכה לקידום בידי שחקנים, כגון משפטנים וחברים בארגונים בלתי ממשלתיים. כך קיבלה הרווחה אריזה חדשה במונחים של שיקולי זכויות ושיקולים כלכליים במקום מונחים של תנאי ענישה.

כך התחוללו שינויים לא במורשת המדיניות, אלא ברמה הרטורית, המעשית וברמת האמצעים. שינויים אלה, שלא השפיעו על אופייה של הפרשנות שהוענקה לעבריינות נוער ועל התגובה המתאימה כלפיה, תואמים את השינויים שהציגו סבטייה (Sabatier, 1993) והול (Hall, 1993) בדיון שאותו ערכו בנושא הדינמיקה של שינוי צורה של מדיניות. סבטייה (1993) מבדילה בין שלושה מבנים עיקריים של אמונות: (1) ליבה עמוקה – נורמות ואמונות יסוד; (2) ליבה הקרובה למדיניות – מערך של עמדות מדיניות יסודיות; בנוגע לאסטרטגיות הבסיסיות להשגת הנורמות והאמונות המצויות בליבה העמוקה; (3) היבטים משניים, מערך של החלטות אינסטרומנטליות וחיפושי מידע, הנחוצים ליישום ליבת המדיניות, כגון החלטות הנוגעות לכללים אדמיניסטרטיביים והקצאת תקציבים. בישראל לא נרשם שינוי בעמדות המדיניות ובאמונות היסודיות הנוגעות לתגובה המשפטית-החברתית כלפי קטינים עבריינים, ולא השתנו התנאים הכלליים של

פרדיגמת המדיניות, אשר הוכחה כעמידה בפני שינוי. שינויים והתאמות התרחשו רק בהיבטים המשניים, במערך ההחלטות האינסטרומנטליות הקשורות ליישום קווי מדיניות, ובכללים האדמיניסטרטיביים והקצאת המשאבים, ובכך נשמרה הרציונליזציה הנטועה במדיניות המשפטית-החברתית המסורתית הנוגעת לקטינים עבריינים.

ערוצי השיח השונים אשר נוצרו בישראל זרועים בעקרונות מפתח מתרבות מדינת הרווחה. הנרטיבים שאימצו המשתתפים מאופיינים באמונות תרבותיות בדבר סולידריות ומחויבות עמוקה של המדינה כלפי אלה המוגדרים כנוזקים. עבריינים צעירים נחשבים כקורבנות של כוחות המצויים מעבר לשליטתם ומתוארים כזכאים לסיוע ממוסדות המדינה. יתרה מזאת, יש אמונה איתנה במקצוע העבודה הסוציאלית כספק הטיפול העיקרי, הנותן מענה לילדים המעורבים בפשע.

גישות אלה כלפי עבריינות קטינים שומרות עדיין על זיקה הדוקה לעקרונות הליבה ולאמונה במדינת הרווחה, הנטועות עמוק בחברה הישראלית ובדאגתה הרבה לילדים. הן השפיעו גם על האופנים שבהם עוצבו המסגרות החדשות של התגובות המוצעות כלפי עבריינות של קטינים. הרקע האידיאולוגי של המדיניות בנוגע לעבריינות של קטינים נותר ללא פגע. הגישה הכלכלית והמשפטית, ששימשה קודם לכן, הוטמעה בתוך מודל הרווחה, כאשר היא קשורה קשר הדוק לערכים וליסודות של האתוס של מדינת הרווחה. הקריאות לתגמול עמדו בסתירה לערכים קיימים ולהנחות תרבותיות המעוגנות באידיאולוגיה של מדינת הרווחה, ועל כן נדחו. במהלך שני העשורים האחרונים הצטמצמה התמיכה במדינת הרווחה. ישראל אימצה את המאפיינים העיקריים של המשטר הניאו-ליברלי, ועקב השפל הכלכלי נעשו קיצוצים כבדים בתוכניות רווחה סוציאליות חשובות. עם זאת, רעיונות ניאו-ליברליים של אינדיבידואליזציה והטלת אחריות לא חדרו לתחום עבריינות הנוער.

ניתן להסביר זאת בכך שבישראל, בשונה ממדינות אחרות, יש מחויבות עמוקה לילדים ואמונה נטועה היטב בתפקיד המדינה כשומרת רווחתם. ניתן לקשר את שורשיהן של אמונות אלה להיסטוריה של ישראל המודרנית, הסובבת סביב נושא ההישרדות הפיסית והתרבותית וראיית גידול הילדים כמשאב לאומי ואמצעי לשמירה על קיומה של ישראל (פוגל-ביז'אוי, 1999; Remennick, 2000). כבר בתקופה שקדמה להקמת המדינה ראו מייסדיה קשר ברור בין עתידה לבין חינוך הילדים, אשר נדרשו לשאת בנטל ההגנה עליה בעתיד. בהקשר זה נחשבו ילדים חריגים, חסרי חינוך וסוררים כבעייתיים וכאיום על יכולתה של החברה הישראלית לשרוד (רזי, 2009). טבעה המתמיד של האמונה במחויבותה של המדינה לרווחת הילדים נובע מהצורך בהגנה עצמית, שבמסגרתה יש לילדים תפקיד חשוב בשימור המשכיותה של המדינה, תרבותה ואחדות העם היהודי לילדים (Jaffe, 1982, 1993). ואכן במהלך תקופה זו נוסדו מוסדות רווחה רבים שמטרתם לסייע

לאימהות לטפל בילדיהן, משום ששלומם של הילדים היה חלק מפרויקט בניין המדינה (שילה, 2007).

אמונה חזקה זו בגידול ילדים כמשימה של המדינה התמידה אחרי הקמת המדינה (בן-אריה וקמחי, 2007). פוליטיקאים ומומחים הכירו באחריות הממשלה לסייע לילדים ולמשפחותיהם, כדי שיהפכו חברים מועילים בחברה. הממשלה גרסה יצירת סביבה מטפחת לילדים, שהבטיחה את רווחתם ואת חינוכם כפרויקט ושליחות לאומיים (Ajzenstadt, 2005).

לצד גורמים לאומיים והיסטוריים אלה נחשבת החברה הישראלית בת ימינו כחברה המכוונת למשפחתיות, המאמצת גישה המעודדת ילודה, הן במישור המוסדי והן במישור הנורמטיבי (Ivry, 2010). גידול הילדים והמסירות המלאה לשלומם, הנטועים בציווי המקראי של "פרו ורבו" (בראשית, א, כח), הם בעלי ערך רב (Remennick, 2008). המשפחתיות, המתבטאת בשיעור נישואין גבוה, בשיעור גירושין נמוך, בשיעור ילודה גבוה ובשיעור נמוך של לידות מחוץ לנישואין, היא אחד ממאפייני המפתח של החברה הישראלית, ומאפיינת את הקהילות הדתיות החשובות (יהודים, מוסלמים ודרוזים) (קופמן, אבו בקר וסער, 2012).

עובדות אלה ניצבות לצד אמונתם המושרשת עמוק של רוב אזרחי ישראל בעקרונות מדינת הרווחה. על אף אימוצה של מדיניות ניאו-ליברלית בתחומים שונים, הישראלים עדיין מצפים מהמדינה לסייע לחברי הקבוצות החלשות בעת מצוקה (כהן, מזרחי ויובל, 2010). השילוב של ערכים ואמונות אלה עשוי לשמש כבסיס לשימורן של גישות רווחתיות מסורתיות בנוגע למערכת המשפט לקטינים, תוך התנגדות להצעות רדיקליות להחלפת גישת הרווחה בתגובות עונשיות.

בהקשר של המדיניות שנותחה, העוסקת בתגובה המשפטית-החברתית לקטינים עבריינים, שימשו פוליטיקאים ותומכי זכויות הילדים כשחקני מפתח בקביעת המדיניות הנוגעת לאותם רעיונות, אשר הצדיקו את גישותיהם בנוגע למדיניות המתאימה העוסקת בעבריינות נוער. ואמנם למרות הנסיבות המשתנות בתחומי הטיפול בילדים בכלל ובעבריינות של קטינים בפרט, ישראל דבקה עדיין בעקרונותיה הבסיסיים של מדינת הרווחה או לפחות לא מתעלמת מהם, כפי שקרה במדינות רווחה אחרות (Gal, 2008; Yishai, 1998).

בה בעת משתמש השיח הנוכחי על מערכת המשפט לנוער ברציונל התומך בקיצוצים בשירותים לעבריינים צעירים באמצעות הצדקות כלכליות, ומעודד את פיתוחן של אסטרטגיות מעשיות, יעילות ומשתלמות מבחינה כלכלית לטיפול בעבריינים צעירים. שיח זה משמש את קובעי המדיניות ואת פקידי הרווחה. יתר על כן, השירותים לעבריינים צעירים אינם ממומנים ומנוהלים עוד באופן בלבדי בידי הממשלה. בתוך ההקשר הזה

שימר ותחזק השיח השיקומי החדש היבטים מרכזיים של המאפיינים התרבותיים של מדינת הרווחה בשילוב מספר היבטים אידיאולוגיים ומעשיים של המשטר הניאו-ליברלי ביחס למדיניות כלפי עבריינות נוער.

מקורות

בן-אריה, א' וקמחי, מ' (2007). מהפכת זכויות הילד והשירותים החברתיים לילדים. בתוך א' אבירם, ג' גל וי' קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל : מגמות וסוגיות (עמ' 309-338). ירושלים : מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

דו"ח מבקר המדינה (2001).

דו"ח מבקר המדינה (2008).

הוועדה לזכויות הילד, הכנסת (18.2.2004).

ועדת העבודה, הבריאות והרווחה, הכנסת (7.6.2011).

ועדת חוקה חוק ומשפט, הכנסת (21.11.2007), פרוטוקול מס' 351.

ועדת חוקה חוק ומשפט, הכנסת (1.4.2008), פרוטוקול מס' 521.

ועדת חוקה חוק ומשפט, הכנסת (13.7.2008), פרוטוקול מס' 607.

כהן נ', מזרחי, ש' ויובל, פ' (2010). מדינת הרווחה, מדיניות ציבורית ודעת הקהל : ישראל 2008. ביטחון סוציאלי, 82, 47-77.

ממשלת ישראל (2005). תופעת האלימות בחברה הישראלית. החלטת ממשלה מס' 3687 (6 במאי, 2005). אוחזר מאתר הממשלה

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2005/Pages/>

פוגל-ביז'אווי, ס' (1999). משפחות בישראל : בין משפחתיות לפוסט-מודרניות. בתוך ד' יזרעאלי, א' פרידמן, ה' דהאן-כלב, ח' הרצוג, מ' חסן, ח' נוה, וס' פוגל-ביז'אווי (עורכות), מין, מיגדר, פוליטיקה (עמ' 107-166). תל אביב : הקיבוץ המאוחד.

קופמן, א', אבו בקר, ח' וסער, ע' (2012). החברה הערבית בישראל : פסיפס חברתי – עדה, משפחה, מגדר. רעננה : האוניברסיטה הפתוחה.

רזי, ת' (2009). ילדי ההפקר : החצר האחורית של תל-אביב המנדטורית. תל אביב : עם עובד.

- שילה, מ' (2007). אתגר המיגדר: נשים בעליות הראשונות. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- שמידט, ה' (2006). דו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה.
- Adams, J. (1999). Culture in rational-choice theories of state-formation. In G. Steinmetz (Ed.), *State/Culture: State formation after the cultural turn* (pp. 98-122). Ithaca: Cornell University Press.
- Ajzenstadt, M. (2002). Crime, social control and the process of social classification: juvenile delinquency/justice discourse in Israel, 1948-1970. *Social Problems*, 49 (4), 585-604.
- Ajzenstadt, M. (2005). Reactions to juvenile delinquency in Israel, 1950-1970: A social narrative. *Journal of Policy History*, 17 (4), 404-424.
- Ajzenstadt, M. & Rosenhek, Z. (2000). Privatization and new modes of state intervention: The long-term care program in Israel. *Journal of Social Policy*, 29 (2), 247-262.
- Almog-Bar, M. & Ajzenstadt, M. (2010). Women, welfare and civil society organizations: Creating an alternative women's welfare sphere in Israel. *Social Policy and Administration*, 44 (6), 673-688.
- Almog-Bar, M. & Gidron, B. (2009). The long journey to the promised land: Policy initiatives towards the third sector in Israel. In B. Gidron & M. Bar (Eds.), *Policy initiatives towardsthe third sector in international perspective* (pp. 159-188). New York: Springer.
- Bala, N. & Roberts, J. V. (2006). Canada's juvenile justice system: Promoting communitybased responses to youth crime. In J. Junger-Tas & S. H. Decker (Eds.), *International handbook of juvenile justice* (pp. 37-64). Dordrecht: Springer.
- B'eland, D. (2009). Ideas, institutions and policy change. *Journal of European Public Policy*, 16 (5), 701-718.
- Bishop, D. M. (2009). Juvenile transfer in the United States in reforming juvenile justice. In F. Dunkel & J. Junger-Tas, (Eds.), *International handbook of juvenile justice* (85-104). Dordrecht: Springer.

- Bishop, D. M. & Decker, S. H. (2006). Punishment and control: Juvenile justice reform in the USA. In J. Junger-Tas & S. H. Decker (Eds.), *International handbook of juvenile justice* (pp. 3-35). Dordrecht: Springer.
- Borowski, A. & Ajzenstadt, M. (2005). A solution without a problem: Judges' perspectives on the impact of the introduction of public defenders on Israel's juvenile courts. *British Journal of Criminology*, 45 (2), 183-200.
- Campbell, J. L. (1998). Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and Society*, 27, 377-409.
- Clarke, J. & Newman, J. (1997). *The Managerial State*. London: Sage.
- Croall, H. (2006). Criminal justice in post-devolutionary Scotland. *Critical Social Policy*, 26 (3), 587-607.
- Cullen, T. F. & Agnew, R. (2005). *Juvenile delinquency: Causes and control* (2nd ed.). Los Angeles: Roxbury.
- Dorfman, L. & Schiraldi, V. (2001). *Off balance: Youth, Race, and Crime in the News*. Washington, DC: Berkeley Media Studies Group, Public Health Institute and Justice Policy Institute.
- Fagan, J. (1990). Social and legal policy dimensions of violent juvenile crime. *Criminal Justice and Behavior*, 17, 93-133.
- Fairclough, N. (1992). Discourse and text: Linguistic and intertextual analysis within discourse analysis. *Discourse Society*, 3 (2), 193-217.
- Feld, B. C. (1993). Juvenile (in)justice and the criminal court alternative. *Crime and Delinquency*, 39: 403-424.
- Fergusson, R. (2007). Making sense of the melting pot: Multiple discourses in youth justice policy. *Youth Justice*, 73 (3), 179-194.
- Field, S. (2007). Practice cultures and the 'new' youth justice in (England) and Wales. *British Journal of Criminology*, 47, 311-330.
- Gal, J. (2008). Immigration and the categorical welfare state in Israel. *Social Service Review*, 82 (4), 639-661.

- Goldson, B. & Jamieson, J. (2002). Youth crime, the “parenting deficit” and state intervention: A contextual critique. *Youth Justice*, 2 (2), 82-99.
- Goldson, B. & Hughes, G. (2010). Sociological criminology and youth justice: Comparative policy analysis and academic intervention. *Criminology and Criminal Justice*, 10 (2), 211-230.
- Graham, J. & Moore, C. (2006). Beyond welfare versus justice: Juvenile justice in England and Wales. In J. Junger-Tas & S. H. Decker (Eds.), *International handbook of juvenile justice* (pp. 65-92). Dordrecht: Springer.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policymaking in Britain, *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.
- Hogeveen, B. R. (2006). Unsettling youth justice and cultural norms: the youth restorative action project. *Journal of Youth Justice*, 9 (1), 47-66.
- Hsieh, H. F. & Shannon, S. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15, 1277-1288.
- Ivry, T. (2010). *Embodying culture: Pregnancy in Japan and Israel*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Jaffe, E. D. (1982). *Child welfare in Israel*. New York: Praegar.
- Jaffe, E. D. (1993). Sociological and religious origins of the non-profit sector in Israel. *International Sociology*, 8 (2), 159-176.
- Junger-Tas, J. & Decker, S. H. (2006). *International handbook of juvenile justice*. Dordrecht: Springer.
- Kempf-Leonard, K. & Peterson, E. (2000). Expanding the realms of the new penology: The advent of actuarial justice for juveniles. *Punishment and Society*, 2 (1), 66-97.
- Kemshall, H. (2008). Risk, rights, and justice: Understanding and responding to youth risk. *Youth Justice*, 8 (1), 21-37.

- Krippendorff, K. (1980). *Content Analysis*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Levesque, R. J. R. (1996). Is there still a place for violent youth in juvenile justice. *Aggressive and Violent Behavior*, 1, 69-79.
- Martinson, R. (1974). What works? Questions and answers about prison reform. *The Public Interest*, 35, 22-54.
- Melossi, D. (2000). Changing representations of the criminal. *British Journal of Criminology*, 40, 296-320.
- Meranda, A. (2007). Youth violence: What do KMs want to do? <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3432462,00.html>.
- Muncie, J. (2005). The globalization of crime control – the case of youth and juvenile justice: Neo-Liberalism, policy convergence and international conventions. *Theoretical Criminology*, 9 (1), 35-64.
- Muncie, J. (2006). Governing young people: Coherence and contradiction in contemporary youth justice. *Critical Social Policy*, 26, 770-793.
- Muncie, J. (2008). The “punitive turn” in juvenile justice: Cultures of control and rights compliance in Western Europe and USA. *Youth Justice*, 8, 107-121.
- Nelken, D. (2006). Italian juvenile justice: tolerance, leniency or indulgence? *Youth Justice*, 6 (2), 107-128.
- O'Connor, J. S. & Robinson, G. (2008). Liberalism, citizenship and the welfare state. In W. Van Oorschot, M. Opielka & B. Pfau-Effinger (Eds.), *Culture and the Welfare State* (pp. 29-49). Cheltenham: Edward Elgar.
- O'Malley, P. (1999). Volatile and contradictory punishment. *Theoretical Criminology*, 3 (2), 175-196.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.

- Padamsee, T. J. (2009). Culture in connection: Re-contextualizing ideational processes in the analysis of policy development. *Social Politics, 16* (4), 413-445.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Pfau-Effinger, B. (2005). Culture and welfare state policies: Reflections on a complex interrelation. *Journal of Social Politics, 34* (1), 3-20.
- Pugach, D. (2010). Do not tilt kindness to juvenile delinquents. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3856785,00.html>.
- Rein, M. & Schön, D. (1993). Reframing policy discourse. In F. Fischer & J. Forester (Eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning* (pp. 145-166). Durham: Duke University Press.
- Remennick, L. I. (2000). Childless in the land of imperative motherhood: Stigma and coping among infertile Israeli women., *Sex Roles, 43*, 821-841.
- Remennick, L. I. (2008). Contested motherhood in the ethnic state voices from an Israeli postpartum ward. *Ethnicities, 8* (2), 199-226.
- Rose, N. & Miller, P. (1992). Political power beyond the state: problematics of Government. *British Journal of Sociology, 43* (2), 173-205.
- Ryan, G. W. & Bernard, H. R. (2000). Data management and analysis methods. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 769-802). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Sabatier, P. A. (1993). The study of public policy processes. In P. A. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy change and learning: An advocacy coalition framework* (pp. 1-12). Boulder, CO: Westview.
- Schmidt, V. A. (2002). Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment. *Comparative Political Studies, 35* (2), 168-193.

- Schmidt, V. A. & Radaelli, C. M. (2004). Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues. *West European Politics*, 27 (2), 183-210.
- Shalev, M. (2000). Liberalization and the transformation of the political economy. In G. Shafir & Y. Peled (Eds.), *The new Israel: Peacemaking and liberalization* (pp. 129-159). Boulder, CO: Westview.
- Simon, J. (1990). *Poor discipline: Parole and the social control of the underclass, 1890-1990*. Chicago: University of Chicago Press.
- Simons, L. & Lathlean, J. (2008). Shifting the focus: Sequential methods of analysis with qualitative data. *Qualitative Health Research*, 18 (1), 120-132.
- Steinmetz, G. (1993). *Regulating the social: The welfare state and local politics in imperial Germany*. Princeton: Princeton University Press.
- Stoesz, D. (1981). A wake for the welfare state: Social welfare and the neoconservative challenge. *Social Service Review*, 55 (3), 398-410.
- Stone, D. (1997). *Policy paradox: The art of political decision making*. New York: W.W. Norton.
- Such, E. & Walker, R. (2005). Young citizens or policy objects? Children in the "rights and responsibilities" debates. *Journal of Social Policy*, 34 (1), 39-57.
- Torring, J. (1999). *New theories of discourse: Laclau, Mouffe and Zizek*. Oxford: Blackwell.
- Weijers, I. (1999). The double paradox of juvenile delinquency. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7 (3), 329-351.
- Yishai, Y. (1998). Civil society in transition: Interest politics in Israel. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 555 (1), 147-162.

