

בניסוחים סוציאליים

כתב עת בנושאי רווחה וביטחון סוציאלי

ילדים, ילדות וזכויות הילד

עורכים-אורחים: אשר בן-אריה ויוסי תמיר

ביטחון סוציאלי

כתב-עת בנושאי רווחה וביטחון סוציאלי

ילדים, ילדות וזכויות הילד

עורכים-אורחים: אשר בן-אריה ויוסי תמיר

יוצא לאור מטעם
המוסד לביטוח לאומי

ירושלים • טבת תשס"ג • דצמבר 2002
חוברת 63

דבר העורכים האורחים

חוברת מיוחדת זו של "ביטחון סוציאלי" מוקדשת ליותר משני מיליון הילדים החיים היום במדינת ישראל. ילדים אלה הם לא רק העתיד של כולנו. הם גם למעלה משליש מאזרחי המדינה. בשנים האחרונות גברה מאוד המודעות הציבורית לאוכלוסיית הילדים בישראל, לשלומם, לרווחתם ולזכויותיהם. ראוי אפוא להקדיש לכך חוברת מיוחדת. המטרה שעמדה בפנינו היתה כפולה: להוסיף דעת ומידע על מצבם, שלומם ורווחתם של הילדים בישראל; לחזק את הדיון הציבורי והעיסוק המחקרי בילדים, שלומם ורווחתם.

המאמרים המובאים בחוברת סודרו בשלושה מדורים. בראשון קובצו שלושה מאמרים העוסקים בילדים בישראל. יפה ציונית ויוסי תמיר מציגים תמונת מצב עדכנית של מצב הילדים בישראל. מירב מרום, ליעד עוזיאל ודניז נאון עוסקות בהיפגעות של ילדים מתאונות והידע הקיים בספרות העולמית על התופעה וההתמודדות עמה. ג'וני גל ואשר בן-אריה מציגים בפרספקטיבה בינלאומית את סלי הרווחה המוצעים למשפחות עם ילדים, השוואה שאינה מחמיאה במיוחד לחברה הישראלית.

במדור השני מובאים שני מאמרים העוסקים בחקר הילדות. העיסוק בילדות בכלל ובסוציולוגיה של הילדות בפרט גובר בשנים האחרונות. מובילה אותו קבוצה של חוקרים, בעיקר מאירופה, שהלמוט וינטרסברגר וינס קוורטרופ הם מן הבולטים והחשובים שבהם. מאמרו של ינס קוורטרופ עוסק בילדות כתופעה סוציולוגית וסוקר את היסודות לחקר הילדות. הלמוט וינטרסברגר דן בקשר שבין תיאורות כלכליות לחקר הילדות ומציע תיאור היסטורי-התפתחותי של הילדות במונחים כלכליים.

המדור השלישי של החוברת יחדר לזכויות הילד. טלל דולב ודליה בן-דבי מציגות סקירה כללית על מידת היישום של האמנה הבינלאומית לזכויות הילד בישראל. יצחק קדמן מציג עמדה אישית כלפי מצב זכויות הילד בישראל, לטוב ולרע, ובלהה גוי מציעה להשתמש באמנה הבינלאומית לזכויות הילד בתור מצפן ואתגר לשיפור מערכת החינוך בישראל. טלי גל וורד וינדמן מעלות סוגיה כואבת וסמויה בדרך-כלל, של ילדים נפגעי עבירות, זכויותיהם, מצבם והמענים הקיימים, או החסרים, למצוקותיהם. אשר בן-אריה ויפעת בוואר, במאמר המסיים את שורת מאמרי החוברת, מתמודדים עם השאלה האם הילדים בישראל הם אכן אזרחים שווי זכויות ומה המשמעות של מידת אזרחותם.

אנו מאמינים, שחוברת זו תהווה ציון-דרך בחקר שלומם ורווחתם של הילדים בישראל. אין לנו ספק, שהמאמרים המובאים כאן חורמים תרומה של ממש לגוף הידע בתחום הנדון.

אם תתגשם תקוותנו, שהמאמרים האלה יהוו בסיס לדיונים, לוויכוחים, למחקרים ולעשייה נוספת, יהיה זה שבר נאה לעמלנו ולעמל כותבי המאמרים. אך יותר מכל יהיה זה בבחינת תרומה חשובה לשלומם ולרווחתם של למעלה משליש מאזרחי ישראל. אשר בן-אריה ויוסי תמיר

★

"ביטחון סוציאלי" מופיע פעמיים בשנה, בחורף ובקיץ.

מאמרים ל"ביטחון סוציאלי" יש להגיש בשלושה עותקים, מודפסים ברווח כפול, על צד אחד של הדף. יש לצרף תמצית קצרה (אבסטרקט) בעברית, בהיקף של 100 עד 130 מילים, תמצית של המאמר באנגלית (באורך של עמוד עד עמוד וחצי בערך), הכוללת את שם המחבר, את שם המאמר ואת שם המוסד שהמחבר קשור אליו, גם הם באנגלית. המאמרים מועברים לשיפוט אנונימי של אנשי מקצוע.

איורים יש להגיש על נייר לבן, בצד אחד של הדף, בצבע שחור, מוכנים לצילום. מען המערכת: "ביטחון סוציאלי", מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, שדרות וייצמן 13, ירושלים 91909.

הדעות וההערכות המובעות במאמרים הן של המחברים והאחריות לתוכן הדברים מוטלת עליהם בלבד.

תמערכת:

מיה עורב-הטל (יו"ר)

לאה אחדות

ד"ר ג'וני גל

פרופ' אברהם דורון

פרופ' יעל ישי

חזקיה ישראל

פרופ' יוחנן שטסמן

פרופ' אריה שירום

פרופ' משה סיקרון

עריכה:

רפאל יוליוס

ISSN 0334-231X

"ארי" מבשרת ציון

ודפוס חסד ואמונה, ירושלים

תוכן העניינים

	אשר בן-אריה ויוסי תמיר	דבר העורכים-האורחים
		ילדים
5	יפה ציונית ויוסי תמיר	ילדים בישראל - תמונת מצב
35	מירב מרום, ליעד עוזיאל ודניז נאון	ילדים עם נכויות במצבי סיכון: סקירת ספרות
69	גיוני גל ואשר בן-אריה	תשלומי העברה ותמיכות למשפחות עם ילדים בפרספקטיבה משווה
		ילדות
97	ינס קוורטרופ	ילדים והילדות כחלק ממבנה חברתי
115	הלמוט וינטרסברגר	רווחתם הכלכלית והחברתית של ילדים: איתור ילדים מבחינה כלכלית לקראת גישה של צדק בחלוקה הבין-דורית
		זכויות הילד
131	טלל דולב ודליה בן-רבי	האמנה בדבר זכויות הילד: עקרונות כלליים ויישומם בישראל
154	יצחק קדמן	זכויות הילד בישראל - הלכה ומעשה
187	בלחה נוי	האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד כמצפן וכאתגר לשיפור מערכת החינוך
210	טלי גל וורד וינדמן	ילדים נפגעי עבירה בישראל: ריבוי קשיים, מיעוט מענים
236	אשר בן-אריה ויפעת בויאר	"האזרח הקטן בישראל": אזרחות וילדות - זיקה והשפעה
271		רשימת מחברי המאמרים המתפרסמים בחוברת

ילדים בישראל - תמונת מצב

מאת יפה ציונית* ויוסי תמיר**

במדינת ישראל חיים היום קרוב לשני מיליון ומאתיים אלף ילדים. מאמר זה מציג תמונת מצב עדכנית ככל האפשר על חייהם ושלומם. משימה זו מורכבת במיוחד בשל העובדה, שאוכלוסיית הילדים בישראל טרם קיבלה את המקום הראוי לה מבחינת המחקר ואף טרם זכתה למעמד נפרד מבחינה סטטיסטית. תמונת המצב כוללת היבטים שונים ומגוונים של הילדים וחייהם. הרוב המכריע של הנתונים המובאים במאמר מקורם בשנתון הסטטיסטי ילדים בישראל, היוצא לאור זה עשר שנים מטעם המועצה הלאומית לשלום הילד. המאמר מתמקד במספר סוגיות: הדמוגרפיה של אוכלוסיית הילדים וירידת חלקם בכלל האוכלוסייה, תנאי החיים של ילדים והשינויים בתא המשפחתי, ילדים עולים ומשבר העלייה, החינוך בישראל ואיכותו, תרבות הפנאי של ילדים בישראל, בריאותם של הילדים והיפגעותם מתאונות, עבריינות נוער ועבודת ילדים. המאמר מסתיים במסקנות כיצד ניתן לשפר את הידע על שלומם ורווחתם של הילדים בישראל ומה ניתן לעשות כדי לקדם את שלומם.

מבוא

במדינת ישראל חיים היום קרוב לשני מיליון ומאתיים אלף ילדים. מאמר זה שם לעצמו למטרה להציג בפני הקוראים את תמונת המצב של חייהם ושלומם. משימה זו מורכבת במיוחד בשל העובדה, שאוכלוסיית הילדים בישראל טרם קיבלה את המקום הראוי לה מבחינת המחקר ומבחינה סטטיסטית שוטפת ונפרדת, לעומת אוכלוסיות אחרות אשר לגביהן נאספים נתונים סטטיסטיים המתעדכנים בקביעות, בנוסף לסקרים קבועים (אוכלוסיית הקשישים בישראל, לדוגמה). רוב הנתונים הקיימים הם נתונים הנאספים בדרך-כלל בידי רשויות וארגונים שונים תחת הקטגוריות בריאות, חינוך, דמוגרפיה וכדומה (לפעמים באופן ארעי, ולפעמים באופן מתמשך). אך עדיין חסרה הראייה הכוללת, זו השמה את הילד במרכז ומשתמשת בו בתור יחידת התצפית (Jensen and Saporiti,

* המרכז למחקר ופיתוח, המועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים.
** בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, ואשלים, ירושלים.

1992). אחת התוצאות של המחסור בראייה הכוללת היא העדר נתונים חיוניים על היבטים אחדים בעולמם של הילדים. לדוגמה, היום חסרים נתונים על כלל הילדים החיים מחוץ לביתם, על הרגלי הפנאי של ילדים, נתונים על ילדים בעולם העבודה ועוד. יתרה מזו, רוב הנתונים הקיימים הם על ההיבטים השלייליים של עולם הילדים: מחלות ילדים, היפגעות מתאונות, דיווחי המשטרה ושירות המבחן לנוער על עבריינות והיפגעות מעבירות ועוד. נתונים על ההיבטים ה"חיוביים" של חיי הילדים כמעט שאינם קיימים. לדוגמה, היום ניתן למצוא כאמור נתונים מפורטים על מחלות ילדים, על פניות לחדרי מיון וכיוצא באלה, אבל אין כמעט כנמצא נתונים על ילדים בריאים, על הרגלי הבריאות שלהם, על התפתחותם וכולי.

למרות האמור לעיל, ובמגבלות שהוזכרו, מאמר זה מציג את תמונת המצב של הילדים בישראל, תמונת מצב הכוללת בחובה היבטים שונים ומגוונים של הילדים וחייהם. הרוב המכריע של הנתונים המובאים במאמר מקורם בשנתון הסטטיסטי ילדים בישראל היוצא לאור, זה עשר שנים, מטעם המרכז למחקר, הדרכה ופיתוח במועצה הלאומית לשלום הילד (בן-אריה וציונית, שנתונים 1992-2001). בשנתון מרוכזים רוב הנתונים הקיימים היום בישראל על ילדים. מאחר שתקצר היריעה מלהציג את כל ההיבטים של חיי הילדים בישראל, בחרנו להתמקד במספר סוגיות: תחילה יוצגו הדמוגרפיה של אוכלוסיית הילדים וירידת חלקם בכלל האוכלוסייה. בהמשך יידונו תנאי החיים של הילדים והשינויים שהתרחשו בתא המשפחתי והשלכותיהם על הילדים, בקרב ילדים עולים וכיצד הושפעו חייהם ממשבר העלייה, בחינוך ובאיכות החינוך בישראל, בתרבות הפנאי של ילדים בישראל, בבריאותם של הילדים ובהיפגעותם מתאונות עקב עבריינות נוער ובעבודת ילדים.

הדמוגרפיה של אוכלוסיית הילדים בישראל וירידת חלקם בכלל האוכלוסייה

בסוף שנת 2001 מנתה אוכלוסיית הילדים בישראל בערך 2,170,000 ילדים, כלומר 33.6% מכלל האוכלוסייה. בהשוואה לרוב ארצות המערב, אחוז זה של ילדים בכלל האוכלוסייה הוא גבוה מאוד, אולם בהשוואה למדינות השכנות לישראל זהו אחוז נמוך ביותר. מגמת הגידול במספר הילדים בישראל במהלך השנים היא עקבית, ובייחוד זו של האוכלוסייה הלא-יהודית. מלבד זאת, אחוז הילדים בכלל האוכלוסייה מצוי במגמה של ירידה.¹

1. רובם המוחלט של הילדים החיים בישראל הם ילדים יהודיים (71.1%); 22.1% מן הילדים הם מוסלמים; 2.0% הם נוצרים; 2.0% הם דרוזים; 2.6% הם ילדים ללא סיווג דת (רכים מן העולים, בעיקר ממדינות ברית-המועצות לשעבר, מבקשים להשאיר את מקום רישום הדת ריק בעת רישומם במשרד הפנים. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסתמכת על סיווגי הדת במשרד הפנים ומציינת כך בקטגוריה זו של ילדים. למרות זאת, ידוע לנו, שרבים מן העולים הנכנסים לקטגוריה זו הם נוצרים ומיעוטם מוסלמים).

ביישובים הלא-יהודיים אחוז הילדים בכלל האוכלוסייה בדרך-כלל גבוה יותר מזה שביישובים היהודיים. בחלק מיישובים אלה שיעור הילדים עולה על 60% מכלל האוכלוסייה. מצב דומה קיים גם בקרב חלק מן היישובים שרוב אוכלוסייתם חרדית; באחדים מאלה הילדים מהווים יותר מ-50% מכלל האוכלוסייה.

הרוב המכריע של הילדים החיים בארץ אף נולד בה. בערך 88% מן הילדים היהודיים נולדו לאבות שהם ילידי ישראל, 10.7% נולדו לאבות ילידי אירופה ואמריקה, 1.2% נולדו לאבות ילידי אפריקה והשאר, 0.2%, נולדו לאבות ילידי אסיה. קבוצה נוספת של ילדים, שמספרה אינו ידוע בבירור, אך היא גדולה והולכת, היא זו של ילדי העובדים הזרים. על-פי נתוני משרד הפנים שהוצגו השנה בשנתון הסטטיסטי ילדים בישראל 2001, ל-5.8% מן הילדים הרשומים במשרד הפנים אין אזרחות.

לסיכום, בישראל קיימת קבוצת ילדים גדולה בהשוואה לזו שבארצות המערב, והיא מהווה בערך שליש מאוכלוסייתה. בדומה לחברה שהיא חיה בה, אף היא מאופיינת ברב-גוניות: יהודים, ערבים מוסלמים, בדווים שגם הם מוסלמים, נוצרים ודרוזים. קבוצה ייחודית אחרת היא כאמור קבוצת ילדי העובדים הזרים. גם בקרב האוכלוסייה היהודית, המהווה את הרוב בקרב ילדים, רב הגיוון: דתיים, מסורתיים וחילוניים, ילדים ותיקים וילדים עולים, בעיקר ממדינות ברית-המועצות לשעבר, ילדים יוצאי אתיופיה ומיעוט של ילדים יוצאי דרום אמריקה וארצות המערב השונות.

אחת המגמות המאפיינות את העולם המערבי בשנים האחרונות היא מגמת הגידול השלילי באוכלוסייה. הארכת תוחלת החיים האנושית ובמקביל הירידה באחוזי הפריור הכיאו להיפוך פירמידת הגילים ברבות מן המדינות המערביות - אחוז הילדים בכלל האוכלוסייה במדינות אלה קטן והולך. בדרך-כלל נוהגים להסביר תופעה זו של הקטנת אוכלוסיית הילדים בעלייה בתוחלת החיים, בעלייה ברמת החיים ובשינוי בתפיסת מעמדם ותפקידם של הילדים במשפחה. שינוי זה במעמדם ובתפקידם של הילדים נובע מירידת ערכם הכלכלי עבור המשפחה, במקביל להדגשה הגוברת על ערכם הרגשי עבור הוריהם, ותפיסתם הסמלית בתור "צרכנים ממשיכים" (Oldman, 1994, p. 45).

מבחינה זו ישראל היא מדינה יוצאת-דופן. מבנה אוכלוסייתה ייחודי לעומת זה של מדינות מערביות אחרות וקבוצת הילדים עדיין תופסת כאמור בערך שליש מאוכלוסיית המדינה. לפיכך עדיין רב המרחק עד להיפוך פירמידת הגילים. שיעור הגידול באוכלוסיית הילדים היהודיים בין השנים 1970-2000 היה 63.3%. לעומת זאת, שיעור הגידול באוכלוסיות הילדים המוסלמים היה יותר מכפול - 145.4%; באוכלוסיית הילדים הנוצרים - 84.4% ובאוכלוסיית הילדים הדרוזים 130.0%. חשוב לציין גם את קבוצת הילדים נטולי סיווג הדת שהוזכרה לעיל, אשר גדלה בין השנים 1999-2000 ב-17.4%. ברור, שקבוצות המיעוטים עדיין "תופסות" את המקום הראשון בגידול המספרי של אוכלוסיית הילדים. לכך יש להוסיף את תרומתה של האוכלוסייה היהודית המסורתית והדתית לשיעורי הגידול היחסי באוכלוסיית הילדים היהודית.

למרות שכאמור מדינת ישראל עדיין רחוקה מהיפוך פירמידת הגילים, גם בה קיימת מגמה דומה, אם גם איטית יותר, של הקטנת אוכלוסיית הילדים, המשתקפת בנתונים הדמוגרפיים (בן-אריה, ציונית ובינסטוק-ריבלין, 2001, לוח 1.1). מחד גיסא, אנו עדים לגידול מספרי באוכלוסיית הילדים, אבל מאידך גיסא, חלקם היחסי בכלל האוכלוסייה קטן והולך. גם מספר הילדים הממוצע במשפחה קטן והולך, ואילו גיל ההורים הממוצע עולה. שתי משמעותות אפשריות של הקטנת חלקם של הילדים בכלל האוכלוסייה הן צמצום העניין הציבורי באינטרסים של ילדים וצמצום המשאבים המיועדים להם.

מניסיון של מדינות מתועשות ומפותחות הוכח, שהקטנת חלקם של הילדים בכלל האוכלוסייה מובילה לירידה בתשומת הלב הפוליטית ולהפחתת הרגישות והכבוד כלפי אינטרסים של ילדים. גם בישראל הטיפול בענייניהם של ילדים עלול להידחק לשולי סדר-היום הציבורי, מאחר שאת מרכז הבמה ואת עניינם של פוליטיקאים, וכתוצאה מכך גם של התקשורת, תתפוסנה סוגיות אחרות הנוגעות לאוכלוסיות בוגרות יותר.

בעקבות צמצום העניין הציבורי והפוליטי בילדים עלול להצטמצם גם הנתח שהילדים מקבלים מן העוגה הציבורית. כבר היום אנו עדים לצמצום גובר בהספקת שירותי רווחה, חינוך וכיוצא באלה. מבחינת המערכות הפועלות בעניינם של ילדים, מדובר בצמצום אפשרי של משאבי כסף, כוח אדם, זמן ואפילו שטחי קרקע, והפנייתם למגזרים אחרים של האוכלוסייה.

תנאי חיים ושינויים בתא המשפחתי והשלכותיהם על הילדים

משתנים משפחתיים וסכיבתיים רבים משפיעים על תנאי חייו של הילד ועל גדילתו: גודל משפחתו של הילד, סוג המשפחה שהוא חי בה, מקור ההכנסה העיקרי של המשפחה, מצבה הכלכלי ועוד. משתנים אלה ורבים אחרים קובעים במידה רבה את תנאי חייו של הילד בהווה כמו גם את עתידו. מאז שנת 1980 עד שנת 2000 קטן מספר הילדים הממוצע במשפחה בהתמדה מ-2.7 ילדים למשפחה ל-2.3 ילד. במהלך אותן שנים קטן גם חלקן של המשפחות עם שישה ילדים ויותר בישראל מ-7% מכלל הילדים במשפחות ל-4.2%. לעומת זאת, חלקן היחסי של משפחות עם 4 ו-5 ילדים ירד מעט מאז תחילת שנות ה-80 ולאורך שנות ה-90 הוא נותר יציב (בן-אריה, ציונית ובינסטוק-ריבלין, 2001, עמ' 51). במקביל, גדל מאוד מספרן של המשפחות עם ילד אחד וחלקן היחסי עלה מ-27% בשנת 1980 ל-35.3% בשנת 2001.

במדינות המתועשות המשפחות מתמודדות עם שינויים מהירים בדפוסי יצירת המשפחה, בדפוסי הילודה, בתפקידי המינים, בשירותים הציבוריים ובהיבטים אחרים של החיים. אינדיקציות לשינויים אלה הם, למשל, השינויים בחלל הבית (החלוקה לחללים נפרדים), אופן חלוקת ההכנסות מעבודה, העלייה בתוחלת החיים, הגידול היחסי במספר הילדים

הנולדים מחוץ לנישואין והגידול בתעסוקת נשים (Näsman, 1994, p. 165). עדיין נותרו קשרי תלות קריטיים בתחום התמיכה הכלכלית, הדיור וטווח קבלת ההחלטות הנעשות בקשר לילדים, אחדות מאלה אף קשורות למוסדות שהילדים שוהים בהם במשך היום. הקשר שבין הילד להוריו, במשך שעות היום, הופך להיות מבוסס יותר ויותר על שהייה עם הורה אחד בנקודת זמן כלשהי, בעוד שההורה השני "חופשי" לעבוד. גם פעילויות שנחשבו בעבר פעילויות "משפחתיות", כגון ארוחה אחת משותפת ביום, צפייה בטלוויזיה וזמן השינה, היו לפעילויות שהילד מבצע לבדו בעזרת אמצעים טכנולוגיים שונים. למעשה, לילדים יש היום פחות ופחות "זמן הורים" ויותר זמן של פעילות אינדיווידואלית. במחקר שנערך באוניברסיטת מרילנד שבארצות-הברית בשנת 1985 נמצא, שהורים מבליים עם ילדיהם בממוצע רק 17 שעות בשבוע, בהשוואה ל-30 שעות בשנת 1965. במחקרים אחרים התגלה, שהזמן הכולל שהורים וילדיהם מבליים יחד, בין שהם מקדישים תשומת לב ישירה אלה לאלה ובין לאו, ירד בדור אחד ב-40% (עמית, 1997).

במקביל לירידה בשהות המשותפת של הורים עם ילדיהם, הנגרמת לא רק בגלל השעות הארוכות יותר שההורים מבליים במקום העבודה, אלא גם בשל שינויים כגון השינוי במבנה התא המשפחתי שגדון בו בהמשך (גידול במספרן של משפחות חד-הוריות שכראשן עומדת אישה רווקה או גרושה) ויציאתן הגוברת של נשים לעבודה מחוץ לבית, אנו עדים לכך, שיותר ויותר ילדים שוהים היום חלק גדל והולך משעות היום במוסדות שונים ונתונים להשגחתם של מבוגרים אחרים. בשנת 1976 היתה ל-11% מן הילדים בני פחות משנה אם עובדת וב-1994 גדל שיעור זה ל-54.5% (עמית, 1997, עמ' 37).

טווח האפשרויות של מתקנים ומוסדות שבהם משגיחים על הילד ומגוון בתי-הספר גדלים והולכים, ומגדילים במקביל את האוטונומיה של ההורים על חשבון זו של ילדיהם. האוטונומיה של הילדים במונחים של שליטתם על דפוסי הפעילות בזמן ובמרחב בחיי היומיום פחתה, וכתוצאה מכך גדלה השליטה הפורמלית של בעלי המקצוע המבוגרים. ניתן לומר, שהתרחש מעבר משליטה לא-פורמלית לשליטה פורמלית בילד. השליטה שיש היום להורה על הילדים היא חלקית ומוגבלת בהקשר של זמן ומרחב בעקבות הכניסה המוגברת של נשים לשוק העבודה ופיתוח הקריירה של האב והאם על חשבון זמן שהייה והכילוי עם הילדים. במקביל, ילדים שוהים זמן רב יותר ויותר תחת השגחת מבוגרים שאינם הוריהם במוסדות ובארגונים שונים. בעקבות זאת, חופש הבחירה שיש לילדים קטן והולך אף הוא.

האינדיווידואליזציה, בצירוף ההתמסדות הקיימת בחיי היומיום, הן של ההורים והן של הילדים, מקטינה את השליטה החברתית שיש להורים על הילדים, למרות שעדיין נותרו ביניהם מספר קשרים קריטיים והמשפחה לא איבדה מתפקודה כיחידה המתכננת, המחליטה והמארגנת את חיי היומיום (Näsman, 1994, p. 87). כל אלה, כאמור, מביאים למעבר משליטה לא-פורמלית של המשפחה לשליטה פורמלית של הממסד, ותהליכים אלה מביאים במהרה לשחרורו של הפרט מן המשפחה. תהליכי האינדיווידואליזציה ממחישים,

שהילד הוא אישיות ייחודית, אך בה בעת הם מטילים את האחריות להתפתחותו האישית על ההורים. הדבר מוביל ל"קונפליקט נאמנות" (עמית, 1997), שהוא פרדוקס שאין להתעלם ממנו כאשר דנים במשפחה בתור מוסד ובתור ארגון חברתי.

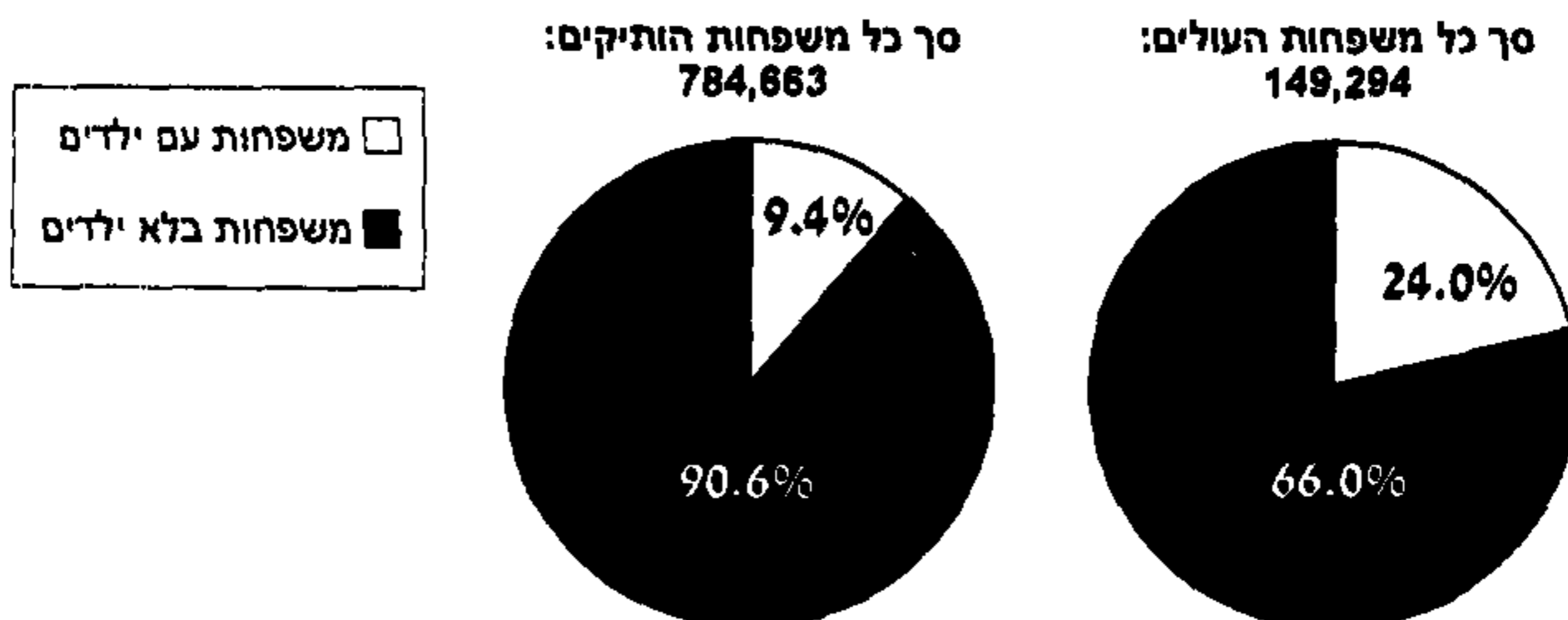
תופעה המאפיינת חברות מתועשות ועשירות אשר בהן רמת ההכנסה וההשכלה גבוהות יותר, היא זו של מספר הילדים הקטן במשפחה. תהליך זה של צמצום במספר הילדים במשפחה מתרחש גם בישראל, למרות שבישראל, בהשוואה לארצות המערב האחרות, אחוז הילדים בכלל האוכלוסייה עדיין גבוה ועמד בדצמבר 2001 על 33.8%. אנו עדים היום למגמת ירידה במספר הילדים הממוצע במשפחה הישראלית. יותר ויותר משפחות בישראל "מסתפקות" בילד אחד או בשניים. תופעת ה"התכווצות" של המשפחה הממוצעת מוסברת בכך, שילדים נתפסים יותר ויותר כגורם המעכב את התפתחותם האישית ואת הגשמתם העצמית של ההורים משום שהם צורכים משאבי זמן, כסף ורגשות מן ההורים (עמית, 1997, עמ' 36). התופעה נכונה בעיקר לגבי האוכלוסייה שאינה מסורתית או דתית.

מספר הילדים הממוצע במשפחה הדתית והמסורתית גדול יותר מזה שבמשפחה החילונית הממוצעת, למרות שאין נתונים ארציים על ממדי התופעה. בשנת 2000 הגיע אחוז המשפחות בישראל שהיו להן ילד אחד או שניים, ל-65.6% מכלל המשפחות עם ילדים בישראל, בהשוואה ל-58.6% בשנת 1980. מגמת העלייה בשיעור המשפחות האלה נמשכת. חלק מן הגידול במספר המשפחות מסוג זה נובע מגל העלייה, המאופיין במספר הגבוה יחסית של משפחות חד-הוריות ובמספר ילדים קטן.

אחד השינויים הבולטים ביותר שהתחוללו בתא המשפחתי במדינות המתועשות הוא הגידול במספר המשפחות החד-הוריות. באמצע שנות ה-90 היה שיעור המשפחות האלה, באירופה, בצפון-אמריקה, בניו-זילנד ובאוסטרליה, בין 10% ל-20% מכלל המשפחות עם ילדים (Schlesinger, 1996, p. 89). בישראל הגיע שיעורן של המשפחות החד-הוריות בשנת 2000 ל-11.4% מכלל המשפחות עם ילדים (כולל לא-יהודים) ומספר הילדים במשפחות אלה עמד בדצמבר 2000 על 170,874, כלומר 8% מכלל הילדים בישראל. ב-15 יישובים בערך הגיע באותה שנה מספר הילדים החיים במשפחות חד-הוריות ל-13% ויותר מכלל ילדי היישוב. במהלך תשע השנים שבין 1992 ל-2000 גדל מספרן של המשפחות החד-הוריות בישראל ביותר מכפליים (פי 2.13). את עיקר הגידול המספרי שחל במהלך השנים האלה במשפחות החד-הוריות מהווים הרווקים (גידול של 121.8%) והגרועים (גידול של 83.4%). ניתן לייחס חלק גדול מן השינויים הגדולים לעלייה מברית-המועצות לשעבר, שתחילתה בראשית שנות ה-90. רוב המשפחות החד-הוריות הן משפחות של עולים חדשים (24.0% מכלל משפחות העולים, לעומת 9.4% מקרב משפחות הוותיקים, כפי שניתן לראות באיור מס' 1).

בדרך-כלל, מאופיינות המשפחות החד-הוריות בכך, שבראשן עומדת אישה וכאמור, גם במספר הילדים הקטן שבהן: 1-2 ילדים. לרוב מדובר במשפחות שהפכו להיות חד-הוריות עקב גירושין. בשנת 2000 חיו בישראל 116,682 ילדים להורים גרושים. בין השנים 1993 ל-

איור מס' 1. אחוז המשפחות החד-הוריות מכלל משפחות העולים והוותיקים, דצמבר 2001



מקור: נתוני המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, עיבוד קובץ קצבאות ילדים, בתוך: בן-אריה, ציונית וקריצ'ק, 2002.

2000 עלה מספרם בשיעור של 64% בערך - מגמה שעודנה נמשכת. מספר הילדים במשפחות המקבלות דמי מזונות הגיע בשנת 2000 ל-50,000 בערך, מחציתם בערך ילדים לאימהות המקבלות בנוסף לדמי המזונות גם קצבה להבטחת הכנסה (טולידנו, 2002, עמ' 28). חלק אחר, אך קטן בהרבה, של המשפחות החד-הוריות הוא משפחות חד-הוריות שבראשן עומרת רווקה, אשר הביאה לעולם ילד מתוך בחירה והיא מגדלת אותו (או אותה) לבדה. במהלך תשע השנים שבין 1992-2000 היתה כאמור עלייה של יותר מ-120% במספר המשפחות החד-הוריות אשר ההורה העומד בראשן הוא (או היא) רווק. מאפיין בולט נוסף של המשפחות החד-הוריות הוא העוני והמצוקה הכלכלית שבהם שרוי חלק גדול מהן. בישראל מצביעים הנתונים על כך, שמשפחות חד-הוריות נתונות במצב כלכלי קשה בהרבה מזה של משפחות שבהן יש שני הורים. בין השנים 1990 ל-2000 גדל מספר הילדים במשפחות המקבלות הבטחת הכנסה ב-208.3%. בשנת 2000 עמד מספרם על 252,000 ילדים בערך. מתוכם 46% היו ילדים למשפחות חד-הוריות ורק 17% מתוכם היו ילדים להורים שקיבלו את קצבת הבטחת הכנסה עקב שכרם הנמוך.

במחקר שנערך בארצות-הברית דיווחו אימהות רבות על שינוי שחל לרעה במעמדן הכלכלי ואף על שקיעה בעוני עקב גירושיהן או עקב פרידתן מבן-זוגן. רבות מהן גידלו את ילדיהן בסביבה לא מתאימה בשל האילוף הכלכלי והיו נתונות ללחץ הנובע מן העובדה שהיו צריכות לקבל תמיכה ממערכות הרווחה (Schlesinger, 1996, p. 93). מטבע הדברים, ילדים כאלה מתקשים לתפקד במסגרת הלימודים שהם נמצאים בה במשך היום. במקרה של ילדים לאימהות קטינות, תופעה הנעשית פחות נפוצה בעולם המערבי, אין ספק שלכישורי האימהות הקטינות החד-הוריות (וגם אלה שאינן חד-הוריות) יש השלכות

מרחיקות-לכת על חייהן (מעטים מאוד מן החינוקות הנולדים נלקחים לאימוץ) במגוון תחומים, במיוחד בשל העובדה, שבדרך-כלל מדובר בנערות שעזבו את ספסל הלימודים בלי להשלים את לימודיהן, והן נתמכות במערכת הרווחה. משום כך, ילדים החיים במשפחות חד-הוריות זקוקים ליחס מיוחד מצד החברה בשל צורכיהם המיוחדים.

משתנה נוסף המשפיע ישירות על תנאי החיים של ילדים הוא המצב הכלכלי של משפחתם. ממחקרים שונים שנעשו בעולם בנושא העוני עולה, שבעוד שהעוני היה באופן מסורתי בעיה שנגעה בעיקר לאוכלוסייה הבוגרת, היום היא הופכת להיות יותר ויותר בעייתה של אוכלוסיית הילדים (Qvortrup et. al., 1994, p. XII). בשנת 2000 חי כל ילד רביעי בישראל מתחת לקו העוני. נתונים משווים של 24 מדינות שונות בעולם מראים, שאחוז זה של הילדים העניים בישראל הוא מן הגבוהים במדינות המערב, גבוה מזה שבארצות-הברית ונמוך במעט מזה שבמקסיקו (בן-אריה, ציונית ובינסטוק-ריבלין, 2001, עמ' 401). ניתוח המגמות של תחולת העוני בישראל לאורך שנים מגלה, שמאז 1985 ועד היום היתה עלייה בשכיחות העוני בקרב משפחות עם ילדים. או בלשון מחקר אחר: "שחיקה שעולה בהרבה על זו הקיימת במשפחות אחרות." (קופ, 2001, עמ' 20).

גם הפערים בתחולת העוני בין המגזרים השונים של אוכלוסיית הילדים גדולים. בשנת 2000 היה שיעור העוני בקרב ילדים במגזר היהודי 17.2%, ואילו בקרב ילדים במגזר הלא-יהודי, ללא מזרח-ירושלים, שבה מצב העוני היה עד לא מכבר חמור מאוד, הגיע השיעור ל-52.8%. זהו פער של יותר מפי 3, ועיקר העלייה במידת העוני בשנת 2000 היה בקרב המגזר הלא-יהודי.

גם בקרב האוכלוסייה היהודית יש פערים בתחולת העוני. למרות ירידה עקבית בתחולת העוני בקרב ילדים עולים, שנצפתה לאורך כל שנות ה-90, בשנת 2000 היא היתה גדולה מזו של כלל הילדים היהודיים (20.1% לעומת 17.2%). בשנה זו היתה שחיקה נוספת באפקטיביות של תשלומי ההעברה בקרב הילדים העולים - השפעת תשלומים אלה על צמצום ממדי העוני קטנה והולכת. נתונים המדרגים את היישובים בישראל (שיש בהם 2,000 נפש ומעלה) לפי רמתה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה, מצביעים על כך, שרבע מילדי ישראל חיים ביישובים המשתייכים לשלוש אשכולות היישובים הנמוכים בדירוג, לעומת 15% אחרים החיים בשלוש האשכולות העליונים (בן-אריה, ציונית ובינסטוק-ריבלין, 2001, עמ' 244). נתוני המוסד לביטוח לאומי על ילדים במשפחות המקבלות גמלת הבטחת הכנסה לפי יישוב מצביעים על כך, שבמהלך 11 השנים האחרונות, 1990-2000, היה כאמור גידול של 208.3% במספרם. ילדים אלה משתייכים למשפחות שראשיהן יצאו ממעגל העבודה, חלקם מובטלים כרוניים, והן נתמכות ברשת הביטחון החברתית שהמדינה מעניקה (קופ, 2001, עמ' 77-78).

תקצר היריעה מלפרט את ההשלכות השליליות של חיים בעוני על ילדים. אבל חשוב לציין, שהיום ירוע בוודאות שהעובדה שבערך רבע מן הילדים בישראל חיים בתנאי עוני מעידה על כך, שרבים מן הילדים אינם נהנים משירותי בריאות וחינוך נאותים, שאין

ביכולתם ליהנות מחיי פנאי מעשירים ושהם סובלים מבעיות של דימוי עצמי נמוך בהשוואה לחבריהם.

ילדים עולים ומשבר העלייה

בישראל, בדומה למקומות אחרים בעולם, היו השנים הראשונות של הילדים העולים ומשפחותיהם, בדרך-כלל, מלוות בזעזועים ובקשיים המאפיינים מהגרים בארצם החדשה: קשיי שפה, קשיי דיור, קשיים רגשיים ולעיתים קרובות גם מצוקה כלכלית וקשיי הסתגלות תרבותית. לתנאים הקשורים למעמד המהגר יש השלכות שונות וחשובות, מעבר לצרכים המשותפים שילדים אלה חולקים עם שאר הילדים, כמו הצורך במזון, בביגוד, במחסה, בביטחון גופני ובחינוך. מידת ההצלחה בהסתגלותם ובהתפתחותם של הילדים המהגרים תלויה בין השאר בגורמים אלה: המשאבים והנכסים שהם מביאים עמם מארץ המוצא; האופן שבו הם מסווגים באופן רשמי ומטופלים בידי המדינה והשלטון המקומי; הנסיבות החברתיות והכלכליות והסביבה התרבותית שבה הם מתיישבים והטיפול שהם מקבלים מאנשים אחרים במוסדות החברה הקולטת (Hernandez and Charney, 1998, p. 3).

במחקר, שנערך לאחרונה בקרב ילדי מהגרים בארצות-הברית, נעשתה השוואה בין ילדי מהגרים מדורות שונים. ממחקר זה עולה, שהסבירות, שילדי מהגרים מדור ראשון יחיו במשפחות המקבלות את רוב צורות הסיוע הציבורי הקיימות מרשויות הרווחה, גדולה בהרבה מזו של ילדי מהגרים מדורות אחרים. הדבר נובע מן הנסיבות הסוציו-אקונומיות והדמוגרפיות הנתות של משפחותיהם, ולא רק כתוצאה ממעמדם כמהגרים. בנוסף לכך, הסבירות שילדי מהגרים מדור ראשון שאינם אזרחים יהיו ללא ביטוח בריאות ונגישות לטיפול רפואי גדולה פי 3 מזו של ילדי מהגרים מדור שני ושלישי. כך, למשל, לא יוכלו ילדים אלה לקבל טיפולים מונעים, ופעמים רבות לא יגיעו לביקור אצל רופא (Hernandez and Charney, 1998, p. 3).

במחקר אחר על שלוש קבוצות מהגרים יהודיים (יוצאי מרוקו שעלו לארץ, יוצאי מרוקו שהיגרו לצרפת ויוצאי רומניה שעלו לארץ), נמצאו עדויות לקיומו של "גיל פגיע" בהסתגלות. נמצא, שכאשר מנטרלים את ההבדלים הסוציו-אקונומיים, בקרב מהגרים שעלו בגיל 6-11 שיעור המתקבלים לאוניברסיטאות היה הנמוך ביותר (Inber and Adler, מצוטט בתוך: לרר, 1993, עמ' 98). במחקר אחר, שבדק את הקשר בין הגיל בזמן ההגירה להסתגלות מהגרים מטורקיה ומיוגוסלביה לבית-הספר ולחברה בגרמניה נמצא, שילדים שהיגרו לפני גיל 6 הסתגלו טוב יותר מאשר ילדים שהיגרו אחרי גיל זה (Hernandez and Charney, 1998, p. 99). הסתגלותם של מהגרים לתרבות חדשה אינה אירוע חד-פעמי, אלא תהליך התפתחות ממושך, המשפיע באופן שונה על כל אחד מבני המשפחה המהגרת, לפי השלב במעגל החיים שהוא נמצא בו בזמן המעבר. בתהליך הקליטה קיים מתח בין

העקרונות התרבותיים של המערכת המשפחתית ובין ההתנסות היומיומית של הפרט בחברה החדשה. מתח זה מערער את שיווי המשקל (ההומיאוסטזיס) של מבנה המשפחה שבו נמצא כל אחד מתבריה בזמן המעבר (McGoldrick, 1983), מצוטט בתוך: עמיר, 1997, עמ' 81-82). בישראל בולט הדבר בעיקר אצל ילדים שעלו מאתיופיה. גל העלייה הגדול של שנות ה-90 שינה את פני החברה במדינת ישראל בכלל, ואת הרכבם החברתי של יישובים אחדים בפרט. מתוך יותר מ-266,000 ילדים עולים שהגיעו לישראל בין השנים 1990-2000, הרוב המכריע הגיע מברית-המועצות לשעבר (82.2%). חלקם האחר של הילדים העולים הגיע מאפריקה ובעיקר מאתיופיה (8.7%). מדינת ישראל, שנערכה לקליטה ישירה של העולים, קלטה את רוב העולים ביישובי מרכז הארץ ובאתרי הקרוונים, שעד היום עדיין נותרו בהם בערך 800 ילדים עולים, שהגיעו במהלך השנים 1990-2000. רוב הילדים מתגוררים היום בערים הגדולות: חיפה, ירושלים, תל-אביב-יפו ובאר-שבע (למעלה מ-10,000 ילד בכל אחת מהן). למרות זאת, אחוז הילדים העולים מכלל הילדים בולט במספר יישובים קטנים יותר. יישובים אלה כוללים את אור עקיבא (40.1%), בני עייש (39.4%), חדרה (30.6%), נצרת עילית (40.8%), שדרות (37.0%), קריית-ים (33.1%), כרמיאל (30.1%), אשקלון (26.7%), אשדוד (25.5%) ועוד רבים אחרים. מטבע הדברים, ביישובים אלה בולטות ביתר שאת מצוקותיהם של הילדים העולים. רוב הילדים שהגיעו בגל העלייה האחרון היו ילדים למשפחות המאופיינות במספר הילדים הקטן שבהן. ב-87.4% ממשפחות העולים חיים 1-2 ילדים, בהשוואה ל-65.6% המקבילים בכלל האוכלוסייה. חלק גדול מילדים אלה חי עם הורה אחד: אחוז המשפחות החד-הוריות בקרב משפחות עם ילדים בקרב העולים גדול פי 2.5 מזה של משפחות ותיקות עם ילדים (23.3% לעומת 9.1% בהתאמה). מצבם הכלכלי של הילדים העולים השתפר יחסית עם השנים, אך למרות זאת, נותר פער בין ילדים עולים לילדים ותיקים, לטובת הוותיקים. בשנת 2000 היו יותר מ-15% מקרב הילדים העולים מוכרים ללשכות הרווחה, לעומת 13.0% מאוכלוסיית הילדים הוותיקים. תחולת העוני בקרב הילדים העולים היתה בשנת 2000 גבוהה מזו של הילדים היהודיים (20.1% לעומת 17.2% בהתאמה). אחת הסיבות המרכזיות למצוקתם הכלכלית של ילדים עולים, למרות הפערים המצטמצמים, היא העובדה, שחלק נכבד מהם גדל במשפחות חד-הוריות שבראשן עומד מפרנס יחיד. אחת התופעות שהן תוצאתה של אותה מצוקה כלכלית היא, שניתן לפגוש יותר ויותר ילדים שהם עולים בקרב אוכלוסיית הילדים העובדים (ביניהם רבים שגילם מתחת לגיל שנקבע בחוק כגיל המינימום המותר לעבודת ילדים - גיל 15). חלק מילדים אלה עובדים על-מנת לסייע בפרנסת המשפחה (חלק מתוצאות הקושי להתערות ולהשתלב בחברה הישראלית יידון בהמשך המאמר, בפרקים המוקדשים לחינוך ולעבריינות נוער).

החינוך בישראל ואיכותו

בשנת 2001 נמצאו במערכת החינוך בערך 1,750,000 תלמידים גילאי 2-18, יהודים ולא-יהודים, דהיינו יותר מ-90% מכלל הילדים בגילים אלה.² מגמת הגידול במספר התלמידים במערכת החינוך נמשכת לאורך כל השנים והיא בולטת בעיקר בחינוך העל-יסודי, בגני הילדים ובמגזר הערבי. למרות גידול זה, עדיין נשמרים הפערים הגדולים בשיעורי הלמידה בין המגזר היהודי למגזר הערבי, כפי שניתן לראות בלוח מס' 1.

לוח מס' 1. שיעורי הלומדים במערכת החינוך לפי גיל ומגזר (אחוז מקבוצת הגיל, שנת תש"ס, 1999-2000)

גיל	מגזר יהודי	מגזר לא-יהודי
17	89.2	70.7
16	95.4	72.6
15	98.5	80.9
14	100.0	92.8
13-6	97.2	97.9
5	90.1	78.9
4	95.5	43.0
3	81.9	33.6
2	39.7	5.4

מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, אומדנים בפיקוח משרד החינוך, 2001, בתוך: בן-אריה, ציונית, בינסטוק-ריבלין, 2001.

מלוח מס' 1 עולה, שקרוב ל-40% מן הילדים במגזר היהודי נמצאים החל מגיל שנתיים במסגרות חינוכיות, לעומת 5.4% המקבילים להם באוכלוסייה הערבית. בגיל 4 נמצאים כבר קרוב ל-100% מן הילדים היהודיים במסגרות חינוכיות, לעומת 43% באוכלוסייה הערבית. שיעורי הלמידה הגבוהים ביותר נרשמו בקבוצת הגיל 6-14, הן בקרב הילדים היהודיים והן בקרב הילדים הערביים, אולם מגיל זה ואילך יש ירידה תלולה בקרב האוכלוסייה הערבית: בערך 12%, לעומת ירידה מקבילה של 1.7% במגזר היהודי. עד גיל 17 שיעורי הלמידה ממשיכים לרדת והם מגיעים אצל הילדים היהודיים ל-89.2%, לעומת 70.7% אצל הילדים הערביים. זהו הפרש של 18.5% בין שתי האוכלוסיות, שמקורו בנשירה הגדולה הקיימת במגזר הערבי לאחר גיל חינוך חובה. הפערים הגדולים בין

2. חוק חינוך חובה בישראל חל על ילדים מגיל 3 עד 14, אבל לגבי גילאי 3-5 הוא טרם הושלם.

המגזרים בולטים בכל הגילים ובעיקר אצל גילאי טרום-חובה ואצל גילאי 14-17 לאחר גיל חינוך חובה.

הגורם הישיר לפער הוא ההבדלים בנשירה של תלמידים יהודיים וערביים ממערכת החינוך. בספרות המקצועית לא קיימת הגדרה חד-משמעית וברורה של המושג נשירה, משום כך בחרנו להשתמש כאן במושג זה לגבי עזיבה גלויה של בית-הספר (תלמיד שבאופן פורמלי אינו לומד בבית-הספר). סוג אחר של נשירה שיידון בהמשך הוא הנשירה הסמויה, שבשנים האחרונות קיימת נטייה להדגישו.³ הנשירה הגלויה והנשירה הסמויה ממערכת החינוך מהוות פעמים רבות חלק או אחד מן הסימנים להתנתקות הכללית ממסגרות החינוך ומן החברה בקהילה וגורם מתריע על הסיכון שהנער או הנערה נמצאים בו. על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיעורם של בני-הנוער המנותקים מכל מסגרת, שאינם לומדים ואינם עובדים, פוחת עם השנים, ולמרות עלייה קלה בשנת 2000, הוא עמד על 7.7% מכלל בני-הנוער בגילים 15-17.

הנתונים על הנשירה הגלויה מבית-ספר זמינים יותר מאלה הקיימים על נשירה סמויה, אך עדיין אינם מלאים. בגלל סיבות שונות הם אינם כוללים מספר גדול של בני-נוער, למשל אלה הלומדים בבתי-ספר אלטרנטיביים שאינם נמצאים תחת פיקוח משרד החינוך (בערך 3-4 אחוזים מבני-הנוער בגיל החינוך העל-יסודי), או אלה הלומדים בישיבות ובבתי-ספר של הכנסיות בחינוך הערבי (כהן-נבות, אלנבוגן-פרנקוביץ וריינפלד, 2001, עמ' 23).

עיקר הנשירה הגלויה מתרחש במעבר משנת לימוד אחת לאחרת. במעבר לכיתה ט' שיעור הנושרים הוא הגדול ביותר. במשרד החינוך אחראית על ההתמדה בלימודים המחלקה לביקור סדיר ומניעת נשירה. על-פי נתוני מחלקה זו, בערך 46,000 תלמידים, מגיל הגן עד כיתה י"ב, טופלו במהלך שנת הלימודים תשס"א (2001/2000) בידי קציני ביקור סדיר. רובם המכריע של התלמידים שטופלו היו יהודים, תלמידי כיתות ט'-י"א. יש לציין, שקציני הביקור הסדיר אינם מחויבים על-פי חוק לטפל בתלמידים מעל גיל 16. אחוז הנשירה בקרב התלמידים הלא-יהודיים גבוהים מאלה שבקרב היהודים: בשנת תשנ"ז (1998/1997) אחוז התלמידים הנושרים בחינוך הערבי הגיע ל-10.7% מקרב התלמידים, בעוד שבחינוך היהודי הגיע אחוז הנושרים ל-6.5%. בחלוקה לפי מין, אחוז הבנים שנשרו היה כפול באותה שנה מזה של הבנות. כמו-כן, מן הנתונים מתברר, שתלמידים ממשפחות חד-הוריות נושרים פי שניים ויותר מילדים ממשפחות שבראשן עומדים שני הורים. שכיחות הנשירה בקרב תלמידים גדלה ביחס הפוך להשכלת האב.

3. במושג "נשירה סמויה" הכוונה לתהליך הכולל את מצבי ההתנתקות, הבאים לידי ביטוי בריבוי היעדרויות, בהישגים נמוכים המעידים על תפקוד לקוי וחסר בלימודים, תחושה של ניכור כלפי בית-הספר, בעיות התנהגות ובעיות חברתיות קשות (כהן-נבות, אלנבוגן-פרנקוביץ וריינפלד, 2001; Stoll, 1990; Atkinson et al., 2000).

קבוצה אחרת של תלמידים ששיעורי הנשירה אצלה גבוהים היא זו של העולים החדשים. שכיחות הנשירה גבוהה הרבה יותר בקרב עולים חדשים מאשר בקרב הוותיקים: אחוזי הנשירה בקרב העולים גבוהים פי 3 עד 4 מאלה שבקרב התלמידים הוותיקים. יוצאי אתיופיה נושרים יותר מיוצאי ברית-המועצות לשעבר (בן-אריה, ציונית ובינסטוק-ריבלין, 2000). בקרב יוצאי אתיופיה ובקרב יוצאי קווקו היקף הנשירה הגלויה והסמויה גבוה במיוחד (כהן-נבות, אלנבוגן-פרנקוביץ וריינפלד, 2001, עמ' II).

בחלוקה לפי יישובים מתברר, שהיישובים שבהם קיים האחו הגבוה ביותר של תלמידים נושרים מבתי-הספר, אחוז שהוא כפול ויותר מן הממוצע הארצי של נשירה (הממוצע הארצי עמד בשנים תש"ס-תשס"א על 5.7%), הם יישובים ערביים. בעיקר יישובי הגליל, וביישובים מעורבים כמו תל-אביב-יפו (11.7%), רמלה (15.1%), לוד (20%) וירושלים (17.7%) (בן-אריה, ציונית ובינסטוק-ריבלין, 2001, עמ' 112).

המידע על הנשירה הסמויה מועט עוד יותר מזה המצוי על הנשירה הגלויה. כזכור, היעדרויות מרובות וקשיים בלימודים הם מביטוייה המרכזיים של הנשירה הסמויה. עוד ביטויים הם הערכה למטה מן הממוצע של הישגי התלמיד, תחושת ניכור מבית-הספר, תחושת דחייה מן החברה, קורבנות של אלימות והתנהגות אלימה. מדו"ח מחקר, שבדק את הנשירה הגלויה והסמויה של בני-נוער באמצעות מדד משולב של ביטויי נשירה סמויה, עולה, ששליש בערך מן התלמידים בכיתות ו'-י' מאופיינים באחד מביטויי הנשירה, 19% בשניים מהם ובערך 10% בשלושה מהם. כמו-כן, שיעורם של הבנים שהם נושרים סמויים יותר מכפול מזה של הבנות - 15% לעומת 6% בהתאמה. ביטויי נשירה סמויה נמצאו בהיקפים גדולים יותר בקרב תלמידי הכיתות הגבוהות מאשר אצל תלמידי הכיתות הנמוכות. נשירה סמויה בהיקפים רחבים יותר נמצאו גם בקרב תלמידים ממשפחות חד-הוריות בהשוואה למשפחות הדו-הוריות ובקרב תלמידים שהשכלת אביהם פחות מתיכונת לעומת שאר התלמידים (כהן-נבות, אלנבוגן-פרנקוביץ וריינפלד, 2001, עמ' 54). ממחקר על עבודת הורים ותפקוד בלימודים של ילדים במשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה בישראל עולה קשר ברור בין תפקוד לקוי של הילד בבית-הספר ובין עבודת ראש המשפחה. נמצא, שילדים שהוריהם אינם עובדים נוטים יותר לנשור באופן גלוי מבית-ספר ויותר מזה באופן סמוי וחלק מהם נחשבים תלמידים חלשים (גורדון ומורגנשטיין, 2001, עמ' 16).

למרות הנתונים הקשים בנושא נשירת תלמידים, עדיין רוב הילדים בישראל נמצאים במסגרות שונות של מערכת החינוך. עובדה זו, וגם העובדה שילדים אלה מבלים בממוצע בין חמש לשש שעות מדי יום במסגרות חינוכיות, מעידה יותר מכל על מרכזיותה של מערכת החינוך מכל היבט שהוא בחייהם של הילדים בישראל. שיעורי הלמידה של ילדים משמשים זה שנים רבות מדד מקובל למצב הילד ברוב מדינות העולם (ראו למשל: UNICEF, 2000). עיון בשנתון הסטטיסטי "ילדים בישראל", בפרק החינוך, מלמד, שבישראל שיעורי הלמידה בגילאי 6-13, הן באוכלוסייה היהודית והן באוכלוסייה הלא-יהודית, גבוהים מ-96% (בן-אריה, ציונית ובינסטוק-ריבלין, 2001, עמ' 96). שיעורי למידה

גבוהים אלה יציבים מזה שנים רבות, ולמעשה, מעצם הקיקתו של חוק חינוך חובה, סוגיית שיעורי הלמידה נעשית בגילים אלה פחות רלוונטית.

לפיכך, המדדים הרגילים שנעשה בהם שימוש לבחינת מצב הילדים בתחום החינוך אינם מתאימים לצורכי התקופה. רוב המדדים והנתונים עוסקים במערכת החינוך עצמה, כלומר במספר בתי-הספר, מספר הכיתות וכדומה, או שלחלופין הם עוסקים בהתפלגות התלמידים במוסדות השונים ובנגישות המערכת לכלל הילדים בישראל. מדדים אלה, אשר אין חולק על חשיבותם, אינם נותנים מענה לשאלה מה קורה לילדים בתוך מערכת החינוך. או במילים אחרות: מהי איכות החינוך של ילדי ישראל. נראה, שהגיע הזמן להתמקד לא רק במערכת החינוך ובנגישות אליה, אלא להסתכל גם אל אותה "קופסה שחורה", ולבחון את איכות החינוך של אלה הנמצאים בתוכה, ילדי ישראל.

בשנים האחרונות נעשו ניסיונות מעניינים אחרים בכיוון זה. למשל, הפרויקט של ה-OECD בנושא אינדיקטורים של חינוך, המחקרים של בוטאני (Bottani, 1994), פיליפס ולוב (Phillips and Love, 1995). עבודות אלה ואחרות מציעות מספר שיטות ומדדים לבחינת איכות החינוך, שניתן למינן למספר גישות עיקריות: הראשונה, מנסה להעריך את הישגי התלמידים בתור מדד ל"הצלחת" מערכת החינוך ובתור מדד של איכות החינוך שקיבלו הילדים. בהקשר זה מעניינת במיוחד האבחנה המעלה את הבעייתיות שבאינדיקטורים הבוחנים הישגים בלימודים. אינדיקטורים מסוג זה מבוססים על נתונים המצריכים הוצאת משאבים כספיים רבים ובשל כך כמעט שאינם קיימים ברמה הארצית. כמו-כן, תוצאותיהן של בחינות הבודקות הישגים עלולות להיות מוטות פעמים רבות בשל עצם הלימוד לקראת הבחינה. בישראל, הדוגמה הבולטת לשימוש בסוג זה של מדידת "איכות החינוך" היא מבחני המשוב הארציים, הנערכים אחת למספר שנים. הישגם העיקרי של מבחנים אלה, ושל השימוש בנתונים שהתקבלו בעקבותיהם, הוא ביכולת לזהות תחומים ייחודיים, אשר מערכת החינוך לא הצליחה להתמודד עמם באיכות הרצויה, או לחלופין זיהוי קבוצות אוכלוסייה אשר איכות החינוך שהן מקבלות אינה מספקת.

גישה נוספת בוחנת את איכות החינוך שילדים מקבלים על-פי דיווחים סובייקטיביים ועל-פי מידת שביעות הרצון של המעורבים. גישה זו נחלקת לתת-גישות. האחת עושה שימוש בדיווח סגל-ההוראה על-מנת להעריך את איכות החינוך, והשנייה מסתמכת על דיווחים סובייקטיביים של הילדים הנמצאים במסגרות החינוך. למשל, מתוך סקר ידוע, ש-36% מכלל תלמידי התיכון היהודיים נתקלו ביחס משפיל ומעליב מצד מוריהם. 10% מהם טענו, שנתקלו בתופעה של אפליה מצד המורים, 8% ציינו, שנתקלו בתופעות של קללות מצד מורים כלפי תלמידים ו-8% היו עדים למקרים של הרמת יד ואלומות פיזית מצד המורים (המרכז לשלטון מקומי, 1998).

איכות החינוך באה לידי ביטוי גם בנתונים על אלימות במערכת החינוך המצביעים על מגמת גידול מתמשכת במספר מקרי האלימות. בשנת 2000 נפתחו יותר מ-3,000 תיקים לבני-נוער, רובם על רקע תקיפות וחבלות (87.5%) ומיעוטם על רקע עבירות סמים (8.1%)

ומין (6.7%) (בן-אריה, ציונית ובינסטוק-ריבלין, 2001). חלק מן הגידול המספרי ניתן לייחס למודעות הגוברת בציבור, ובכללם בקרב המורים ומנהלי בתי-הספר, בצורך לטפל בבעיה ולהביא לשינוי תוך שיתוף ויידוע הגורמים המוסמכים לכך.

תלמידים רבים מדווחים על אלימות שהפעילו כלפיהם תלמידים אחרים ואף צוות בית-הספר ומתלוננים שהם מרגישים מאוימים וחשופים לאלימות הן מצד תלמידים אחרים והן מצד צוות בית-הספר. עיקר התלוננות על אלימות מצד תלמידים אחרים מקורו דווקא בגיל החינוך היסודי וחטיבות הביניים. עם העלייה בגיל רמת האלימות והפגיעה מאלימות יורדות. תלמידים מדווחים על אלימות מילולית ופיזית מצד צוות בית-הספר. רבע מן התלמידים מדווחים על כך שמישהו מן הצוות לעג להם, העליב אותם או השפיל אותם. יותר משני-שלישים מן העלבונות נעשו בידי מורים או מנהלים. מספר נכבד של תלמידים מדווחים שמישהו מן הצוות הפעיל נגדם אלימות, צבט אותם או נתן להם סטירה (בערך 12%), בערך שני-שלישים מן המקרים היו מצד מורה או מנהל. שיעור דומה דיווח על כך, שאיש צוות תפס או דחף אותם בכוונה; יותר ממחצית מאלה התייחסו לאנשי החינוך בבית-הספר. מתוך כלל התלמידים בבית-הספר היסודיים שהשתתפו במחקר, בערך 7% דיווחו שקיבלו בעיטה או מהלומת אגרוף מאיש צוות שרצה לפגוע בהם; בערך 43% ממקרים אלה יוחסו למורה או למנהל בית-הספר.

יש לציין, שבמגזר הלא-יהודי תלמידים דיווחו על שיעורים גבוהים בהרבה של אלימות פיזית מצד צוות בית-הספר מאלה שבמגזר היהודי. בתחום האלימות הפיזית נמצאו פי עשרה דיווחים על איש צוות שהיכה באגרוף או נתן בעיטה. ופי חמישה על איש צוות שצבט או נתן סטירה. דיווח גדול פי שלושה בשיעורו נמסר לגבי אנשי צוות שתפסו או דחפו בכוונה. בתחום האלימות המילולית היו הפערים בין התלמידים היהודיים ללא-יהודיים קטנים יותר. לעג, עלבון והשפלה היו נפוצים מעט יותר במגזר היהודי לעומת המגזר הלא-יהודי. הבדלים באלימות מצד אנשי הצוות כלפי תלמידים נמצאו גם בין החינוך הממלכתי לחינוך הממלכתי-דתי. בחינוך הממלכתי-דתי נמצאו דיווחים גבוהים יותר בתחום האלימות הפיזית. בתחום האלימות המילולית ההבדלים קטנים יותר (בבנישתי, זעירא ואסטור, 2000; נתונים מן המחקר ראו בתוך: בן-אריה, ציונית ובינסטוק-ריבלין, 2001).

סוגיה נוספת ואחרונה שתוצג כאן עוסקת בילדים עם צרכים מיוחדים ושילובם כמערכת החינוך. החל מאמצע שנות ה-90, לאחר התחלת יישומו של חוק החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988 (תיקון בשנת התש"ס), התרחבה מאוד מערכת החינוך המיוחד. השינוי הבולט ביותר שהתרחש היה יישום עקרון השילוב. שילובם של ילדים בעלי ליקויים שונים ובעיקר ליקויי למידה, בחינוך הרגיל; מעבר של תלמידים בעלי ליקויי למידה מבתי-ספר מיוחדים נפרדים לכיתות מקדמות בבתי-ספר רגילים, ובמקביל מעבר של תלמידים מן הכיתות המקדמות לכיתות הרגילות תוך תגבורם בשעות נוספות באמצעות הוראה טיפולית והוראה משלבת. בשנים 1990-1999 גדל מספר תלמידי השילוב מ-17,000 ל-70,000. סך-

כל התלמידים בחינוך המיוחד עמד בשנת 1990 על 35,000 ובשנת 2001 על 31,813 תלמידים (בלס ולאור, 2002, עמ' 10).

כתוצאה מן המעבר הזה בתי-ספר מיוחדים הפכו להיות בהדרגה המקום לטיפול בבעיות הקשות ביותר של תלמידים הלוקים בפיגור שכלי ובבעיות התנהגות, בעוד שתלמידים שאובחנו כבעלי ליקויים מתרכזים בין כותלי בתי-הספר הרגילים. הדבר בולט בעיקר בחינוך הערבי, שבו 80% מן הילדים בכל מסגרות החינוך המיוחד מוגדרים כסובלים מפיגור שכלי ומבעיות התנהגות, בעוד שרק 8%-9% הם תלמידים עם ליקוי למידה. לעומת זאת, בחינוך היהודי, 46% מוגדרים כבעלי ליקוי למידה ו-61% כסובלים מפיגור שכלי ומבעיות התנהגות. ייתכן שיש לייחס את הפערים לחולשת מערך האבחון במגזר הערבי במיוחד, או לעלות האבחון הפרטי שאליו פונים רבים מן המגזר היהודי וכן לרמת המודעות הנמוכה לבעיות של ליקוי למידה בקרב הציבור הערבי.

בחלוקה לזרמי החינוך בולט הדבר, שבחינוך הממלכתי-דתי קיימת מגמה חזקה יותר להפנות תלמידים בעלי ליקוי למידה לכיתות מקדמות, לעומת ריכוז לוקים בפיגור שכלי ובעיות התנהגות בתי-הספר המיוחדים. החינוך הממלכתי-דתי צמצם בכל המסגרות שלו את שיעור הלוקים בפיגור שכלי ובבעיות התנהגות מקרב תלמידי החינוך המיוחד. לעומת זאת, בחינוך הממלכתי לא התרחש שינוי בסך-כל הרכב התלמידים לפי סוג הליקוי, אלא היתה העברה בין המסגרות. ממצאי המחקר שערכו בלס ולאור על החינוך המיוחד בישראל ומדיניות השילוב, מצביעים על הבדלים נכבדים בשיעורי ההפניה לחינוך המיוחד בין בתי-הספר השונים (בלס ולאור, 2002). החוקרים מצאו הבדלים בין יישובים שונים, בין מגזרים שונים של מערכת החינוך ובין אזורים שונים בארץ. המחקר מעורר תהייה לגבי תקפותם של התהליכים הקובעים את ההשמה לחינוך המיוחד ומאשש את החשד שהיום אין קריטריונים וסטנדרטים אחידים לכך.

כאמור, רובם המכריע של הילדים בישראל שוהים במהלך היממה במסגרות החינוך הפורמליות, אולם חלק גדול עוד יותר מן היממה הם מבלים במסגרות של החינוך הלא-פורמלי ובמסגרת פעילויות הפנאי השונות. פעילויות אלה יידונו בפרק הבא של המאמר.

תרבות הפנאי

חלק גדול מן ההתנסויות שבני-הנוער עוברים, והתהליך של עיצוב אישיותם, מתרחשים במסגרות הלא-פורמליות ובזמנם החופשי. במסגרת זו של עולם הפנאי אנו כוללים פעילות פנאי בבית, פעילות חברתית, השתתפות בחוגים ובפעילויות מאורגנות ובילויים של ילדים ובני-נוער. רוב הנתונים מתחום הפנאי מתקבלים מסקרים שונים שמוסדות וארגונים שונים עורכים מדי פעם למטרות שונות. לפיכך, סקרים אלה אינם מספקים נתונים רציפים, עקביים

ובני-השוואה משנה לשנה. התמונה המתקבלת אשר תתואר להלן בתחום זה של פעילות פנאי של ילדים ומבני-נוער היא אפוא חלקית בלבד.

מן הנתונים הקיימים עולה, שחלק גדול מבני-הנוער משתתף בפעילות של תנועות הנוער. על-פי מפקד תנועות הנוער השתתפו בפעולות אלה בשנת 1997 בערך 73% מן הילדים ומבני-הנוער היהודיים. בני-נוער בישראל מעורבים גם בנעשה בחיי היומיום במדינה. בשנים 1993-1997 אחוז בני-הנוער שקראו לפחות עיתון יומי אחד בחמשת ימי החול האחרונים היה בין 85% ל-90%. אחוז זה גבוה בהשוואה לזה שנמצא אצל המבוגרים. רוב בני-הנוער מאזינים גם לרדיו בימי חול.

השתתפות בפעילות פנאי דורשת לעתים קרובות משאבים כספיים של המשפחה. לפיכך, ניתן להסיק מן הנתונים על מספר הילדים החיים מתחת לקו העוני על האפשרויות העומדות בפניהם לקחת חלק פעיל בפעולות חברתיות שונות, כמו על יכולתם לתפקד באופן תקין במסגרות חברתיות מקובלות המשותפות לכלל אוכלוסיית הילדים (דורון, 1997, עמ' 126). פערים סוציו-אקונומיים גדולים נתגלו אפוא בדרך-כלל גם בפעילות הפנאי של ילדים. יחד עם זאת, פעילות הפנאי של ילדים שמעמדם הסוציו-אקונומי אינו נמוך מושפעת אף היא מן ההיצע הנמצא בקרבם. מכאן, שקיימת תלות בין מצבה הכלכלי של משפחת הילד, מקום מגוריו ומשתנים נוספים ובין היכולת ליהנות מפעילויות פנאי מהנות, מגוונות ועשירות. למרבה הצער, לא ידוע מספיק על חלוקת הזמן של ילדים ובני-נוער בשעות הפנאי שלהם, על הרגלי הצפייה של ילדים צעירים בטלוויזיה, על השימוש במחשב ובאינטרנט, או אפילו על הרגלי הקריאה וההשתתפות בפעילויות ספורט. לפיכך, בו. זה של תרבות הפנאי לא ניתן להציג תמונת מצב מהימנה, שכן איסוף הנתונים בתחום זה לוקה בחסר וברוב המקרים אף אינו קיים.

יכולתם של ילדים ליהנות ממערכת החינוך ומתרבות פנאי, ובכלל לחיות חיים מהנים, תלויה בין היתר בהיותם בריאים. בפרק הבא יידון אפוא תחום הבריאות של ילדי ישראל.

בריאות והיפגעות מתאונות

כאמור, רוב הנתונים הנאספים במערכת הבריאות מתייחסים לחולי או לשיעורי תמותה. אחד המדדים היכולים להצביע על רמת הבריאות או החולי של האוכלוסייה הוא דווקא מדד התמותה. מדד התמותה (שמדד תמותת תינוקות הוא הנגזרת שלו), משמש לא רק מדד בינלאומי למצב בריאותה של האוכלוסייה, אלא גם מדד כלכלי, משום שסיבות התמותה הן בעיקר סיבות כלכליות (Sen, 1995).

מן המגמות הכלליות שהיו בתמותת התינוקות ב-25 השנים האחרונות עולה, ששיעור תמותת התינוקות ירד ב-70% בערך. בשנות ה-90 היתה ירידה חדה אף יותר בשיעורים אלה הן בקרב היהודים והן בקרב הערבים (משרד הבריאות, המרכז הלאומי לבקרת מחלות,

1999, עמ' 37). ב־20 השנים האחרונות היתה ירידה קלה בתמותת תינוקות עקב מומים מולדים. כמו־כן היתה בשנים האחרונות ירידה בתמותה של פגים. למרות זאת, מומים מולדים ופגות נשארו הסיבות העיקריות לתמותת תינוקות (שם, עמ' 39). למרות מגמת הירידה הכללית בשיעורי תמותת התינוקות, עדיין נשמר הפער בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסיות אחרות: בשנת 2000 שיעור תמותת התינוקות לאלף לידות חי בקרב יהודים היה 4.0, ואילו בקרב המוסלמים עמד שיעור זה על 9.1, דהיינו פער כפול ויותר (בן־אריה, ציונית ובינסטוק־ריבלין, 2001, עמ' 201). בקרב האוכלוסייה הדרוזית עמד שיעור זה על 6.3 ולמעשה היה גבוה בשליש בערך מאשר אצל התינוקות היהודיים. מעניין לציין, ששיעור תמותת התינוקות בקרב הנוצרים היה נמוך מזה של היהודים: 3.2 לאלף לידות חי. מערכת הבריאות רשמה הצלחה גדולה בהורדת שיעורי התמותה בקרב כלל האוכלוסייה בישראל, בין היתר בשל מערכת השירותים לבריאות הציבור ("טיפות חלב") שהיא מפותחת ואוניברסלית. למרות זאת, עדיין קיימים פערים גדולים בין האוכלוסיות בישראל, עובדה המצביעה על חולשתה ועל חוסר הצלחתה (או על חוסר יכולתה) של הרפואה הציבורית להגיע לכל שכבות הציבור ובעיקר אל האוכלוסיות החלשות מבחינה כלכלית. תפקודה של מערכת הבריאות חסר בעיקר מבחינת זמינות השירותים והמידע הרפואי שהיא מציעה והנגישות אליהם. ליקוי נוסף הוא בתחום ההסברה. יש אפוא צורך בהסברה ובהעלאת המודעות בקרב הורים ונשים בהיריון ובתחום המניעה במיוחד בקרב האוכלוסיות החלשות. בנוסף לכך קיים צורך בהורדת מכשולים ביורוקרטיים וכספיים (כגון גביית תשלום עבור ביקור אצל רופא מומתה או ב"טיפות חלב"), העלולים לפגום בנגישות שירותי הבריאות ובשימוש הנעשה בהם.

נתון בולט אחר על ילדים ובריאות הוא פניות לחדרי מיון. במהלך שנת 2000 הגיעו בערך 532,000 ילדים לחדרי מיון ב־26 בתי־החולים בארץ. היות שנתונים אלה אינם כוללים את כל בתי־החולים בארץ, סביר להניח, שהמספר המלא גבוה עוד יותר. לשם המחשה, מספר זה של ילדים הוא בערך רבע מכלל ילדי ישראל (בתי־חולים שבהם בולט מספר הפניות הרב לחדרי המיון הם: שניידר בפתח־תקווה, סורוקה בבאר־שבע, העמק בעפולה, מאיר בכפר־סבא וקפלן ברחובות). ידוע, שרק 22% בערך מקרב הפונים לחדרי מיון אושפזו. עוד ידוע, שמבין הפונים לחדרי מיון בערך שליש פנו עקב טראומה (תאונות). רוב הילדים הגיעו לחדר המיון בשעות שלאחר סיום שעות העבודה הרגילות של קופות־החולים (בין השעות 6 בערב ל־6 בבוקר). נתונים אלה מלמדים על ההעדפה הברורה של הציבור להגיע במקרים רבים לחדרי מיון במקום לרופא הקופה. ייתכן, שהדבר מלמד על קושי הקיים בנגישות לשירותי בריאות ראשוניים ועל השימוש שנעשה בהם, ועל רמת האמון שנתנים ברופאי הקופות. לפיכך, עולה הצורך בהיערכות שתמנע כל עיכוב או מכשול העומד בפני ילדים והוריהם בקבלת שירותי בריאות מונעים או ראשוניים הן בידי רופאים, הן בקהילה והן בחדרי מיון ובבתי־חולים ומידי אחיות בתי־הספר. כמו־כן יש צורך בהרחבת פעילות ההסברה בקרב הציבור בנוגע לשירותים הקיימים בקופות־החולים.

כאמור, בערך שליש מן הפונים לחדרי מיון מגיעים עקב פגיעה מתאונות (טראומה). עד השנים האחרונות היה תחום זה של ילדים ותאונות לוט בערפל בשל העדר נתונים. לדוגמה, שגיאה נפוצה היתה, שתאונות הדרכים הן הגורם הראשון והסיבה העיקרית להיפגעות ילדים מתאונות לא מכוונות, ולפיכך הושם הדגש על גורם זה במבצעי ההסברה ובתקשורת. בשנת 1997 פורסם מחקר חלוצי וראשון מסוגו בארץ מטעם המועצה הלאומית לשלום הילד ומשרד הבריאות (גופין ואחרים, 1997). מבין מסקנותיו העיקריות עולה, שנפילות הן סיבת הפגיעה הלא-מכוונת העיקרית שילדים נפגעים ממנה וגם, שרוב הילדים הנפגעים מתאונות הם כאלה שנפגעו מתאונות בית וחצר. ילדים אלה מהווים 80% ויותר מבין הילדים המגיעים לחדרי המיון עקב טראומה. להשוואה, רק 17% בערך מבין הילדים שנפגעו מתאונות הם כאלה שנפגעו מתאונות דרכים (גופין ואחרים, 1997). לפי נתוני משרד הבריאות לשנת 1998, 36.2% מפניות הילדים לחדרי מיון עקב טראומה היו עקב נפילות, ואילו 18% היו עקב תאונות דרכים והשאר היו בשל פציעות אחרות.

עוד העלה המחקר, ששיעור התאונות גבוה יותר בקרב הבנים (67%) מאשר בקרב הבנות (32.4%), ובקרב האוכלוסייה הלא-יהודית לעומת האוכלוסייה היהודית (שיעור מקרי המוות מתאונות אצל הלא-יהודים גדול פי 2.5% מזה שבקרב היהודים). בהתפלגות על-פי קבוצות גיל, שיעור התאונות הגבוה ביותר הוא בקבוצת הגיל 1-4. מפילוח לפי קבוצות גיל עולה, ששיעור התאונות יורד בקבוצת הגיל 5-9, אך נמצא שוב במגמת עלייה ככל שעולים עם הגיל (גופין ואחרים, 1997).

בשנת 2000, מבין הילדים שהגיעו לחדר המיון עקב פגיעות לא מכוונות, רק 24% בערך נפגעו מתאונות דרכים, ואילו השאר נפגעו מתאונות בית וחצר: נפילות, מכות קלות, כוויות, הרעלות, נשיכות ועקיצות, חדירת גופים חדים או זרים וכיוצא באלה. נתונים של היחידה לחקר טראומה ורפואה דחופה במכון גרטנר שבתל השומר מחזקים את מסקנות המחקר שערכה גופין על היפגעות מתאונות: בשנים 1999-2000 52.5% מכלל הילדים שנפגעו מתאונות נפגעו מנפילה, לעומת 22.6% שנפגעו מתאונות דרכים. אצל רוב הילדים שנפגעו בתאונות חומרת הפגיעה היתה קלה (76.3%), 15.8% נפגעו באורח בינוני ו-7.5% באורח קשה. יותר מ-50% מן הנפגעים הם ילדים בגיל הרוך. קרוב ל-80% מהם בנים. נתונים אלה מחזקים את העובדה הידועה, שנפילות הן סיבת הפגיעה השכיחה ביותר בקרב ילדים (בן-אריה, ציונית ובינסטוק-ריבלין, 2001). ברור אפוא, שתאונות בית וחצר הן באופן מובהק הסיבות העיקריות להיפגעות של ילדים בישראל.

תחום אחר שבו ילדים נזקקים לסיוע גובר מצד מערכת הבריאות הוא בריאות הנפש. בשנת 2000 התקבלו קרוב ל-1,000 ילדים לאשפוז ולטיפול יום בבתי-חולים פסיכיאטריים. מספר זה גדל כמעט פי שניים במהלך השנים 1995-2000. עיקר הגידול היה במספרן של הבנות בגיל 13-17, שגדל ב-70% בערך (לעומת גידול של 20% בקרב הבנים). למרות זאת, מספר הבנים שהגיעו לאשפוז ולטיפול בבתי-חולים פסיכיאטריים עדיין גדול מזה של הבנות. רוב הילדים עד גיל 17 שאושפזו בשנת 1998 בבתי-חולים פסיכיאטריים ובמחלקות

פסיכיאטריות אושפזו על רקע הפרעות בגיל הילדות, והיו בעיקר בנים. בקבוצת הגיל 6-11 הפרעות בגיל הילדות תופסות יותר ממחצית מכלל האבחנות. מבין 34 ילדים המאושפזים עם אבחנת אנורקסיה, בנות בגיל 13-17 הן הרוב. כמורכן, בשנת 2000 אושפזו 149 ילדים באשפוז כפוי בבתי-חולים פסיכיאטריים. לרובם היה זה האשפוז הראשון (54%) ול-20% מהם היה זה האשפוז הכפוי השני.

בריאות הנפש של ילדים אינה מתמצית רק בתחום המכוסה בנתונים קיימים על אשפוזים והיא מתחילה כבר מגיל צעיר בשימוש שעושים הורים וילדיהם בשירותי הייעוץ הפסיכולוגי הניתנים מטעם הרשויות בגני-הילדים ובידי שירותי הייעוץ בבתי-הספר. אין בנמצא נתונים על השימוש בשירותים אלה. למרות זאת ידוע, שהמעמסה הרכה הנופלת על שירותים אלה מפחיתה במידה רבה את הנגישות של ילדים צעירים ובני-נוער לשירות זה. כמובן שמי שאין ביכולתו להשתמש בשירותים הקיימים הניתנים ללא תשלום ואין ביכולתו לגשת לייעוץ בתשלום, נפגע.

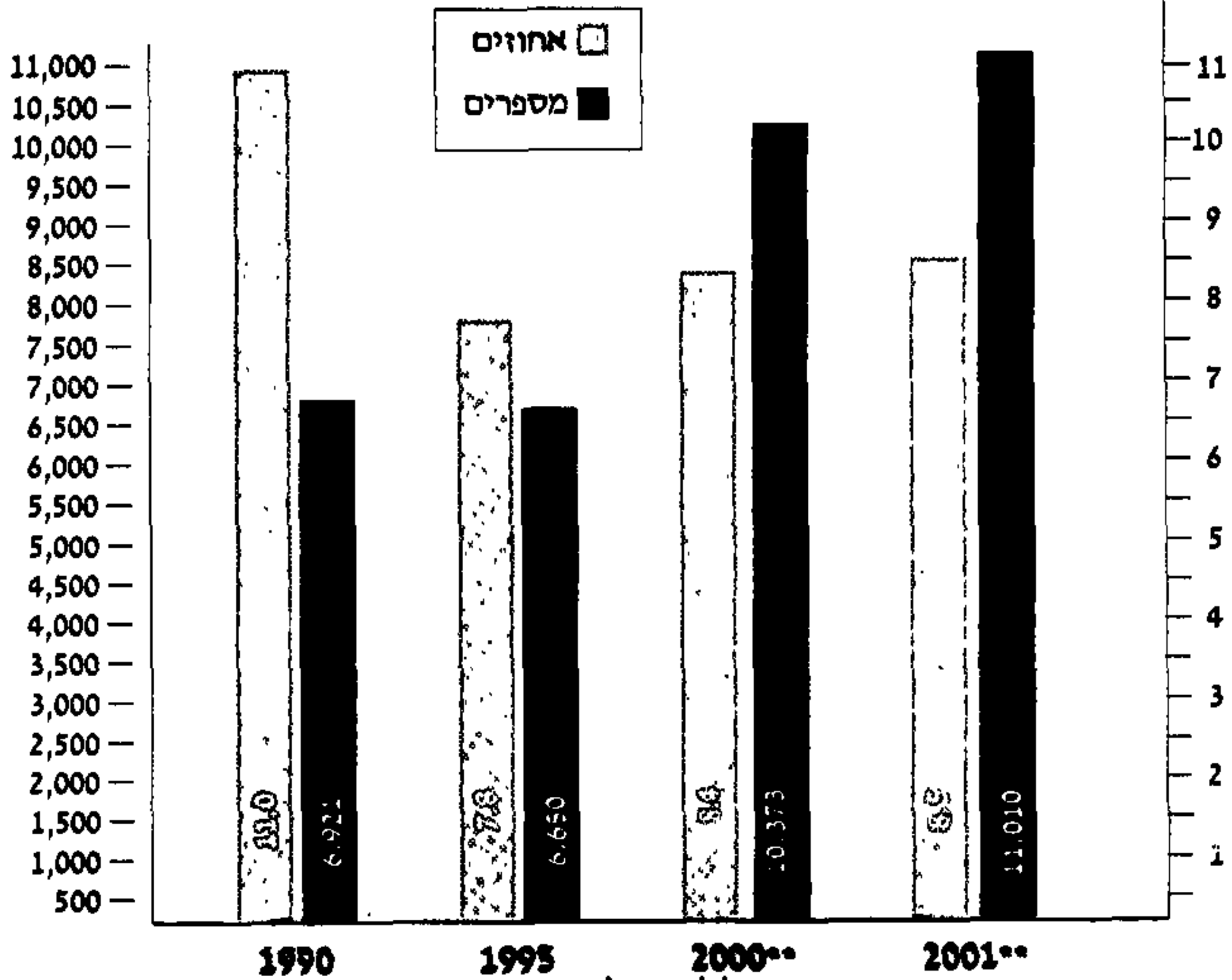
עבריינות ילדים ונוער

המושג "עבריינות נוער" מוגדר בארצות שונות באופן שונה. עובדה זו מקשה לעתים על האפשרות להשוות בין מאפייני התופעה במקומות שונים. בדרך-כלל, הגיל התחתון הוא הגיל שרק מעליו קטין נחשב אחראי למעשיו ומסוגל לעמוד לדין, והגיל העליון הוא הגיל שמעליו יטופל העבריין בתור מבוגר. ברוב המדינות טווח גילים זה, שבו קטין נחשב עבריין, נע בין 7 ל-18 שנים (כסין הגיל העליון הוא 25). בחלק מן המדינות (בייחוד בארצות-הברית) יש מצבים מיוחדים שייחשבו עבירה ובמדינות אחרות - רק מכירת אלכוהול לקטינים היא עבירה. הבדלים אלה מקשים על השוואה בין נתוני עבריינות נוער במדינות השונות (Binum and Thompson, 1995. מצוטט בחוך: חביב ואחרים, 1998). המקור המקובל לבדיקת היקף תופעת עבריינות הנוער הוא נתונים סטטיסטיים שמפרסמות הרשויות המטפלות בבני-נוער עבריינים. במדינות שונות נאספים הנתונים באמצעות מדדים ומשתנים שונים, דבר המקשה עוד יותר על השוואת הממצאים ביניהן.

מנתוני המשטרה שהתפרסמו בשנתון הסטטיסטי ילדים בישראל 2001 (בן-אריה, ציונית ובינסטוק-ריבלין, 2001) עולה, ששיעורי האלימות בקרב בני-הנוער תואמים את אלה של אלימות המבוגרים: בחישוב אחוז הקטינים בעלי התיקים הפליליים מתוך כלל קבוצת הגיל המתאימה באוכלוסייה (12-17) מתברר, שלמרות העלייה במספר בעשר השנים האחרונות, קיימת יציבות יחסית בשיעורם של בני-נוער אלה בכלל העבריינים (איור מס' 2).

בשנת 2000 עמד מספר תיקי החקירה שהיו מעורבים בהם קטינים על 30,251, ומתוכם היו 53% תיקי אי-תביעה, רובם על רקע עבירות אלימות או רכוש. 37.1% מכלל תיקי הנוער היו של נוער לא-יהודי. מבין 14,236 תיקי החקירה הפליליים שהיו מעורבים בהם

איור מס' 2. קטינים החשודים בעבירות* וחלקם בכלל החשודים בעבירות, 2000-1990 מספרים אחוזים



* מספר הקטינים שהיו מעורבים בתיקים פליליים שכל המעורבים בהם קטינים. מקור: משטרת ישראל, דו"חות שנתיים, שנים שונות.

בני-נוער, 23.1% היו של עולים חדשים. במהלך השנים 2000-1993 גדל פי שלושה (מ-8% בשנת 1993 ל-24.6% בשנת 2000) אחוז הקטינים העולים החשודים בעבירות מכלל החשודים הקטינים, ובשנת 2000 הוא הגיע לפי שניים ויותר מחלקם באוכלוסייה. חלקם של הקטינים העולים בכלל החשודים הקטינים בולט במיוחד בעבירות מין (34.2%), בעבירות כלפי רכוש (30.5%) ובעבירות סמים (28.5%). בעבירות אלה גדול חלקם של העולים הקטינים כמעט פי שלושה. עוד בולט, שבקרב הקטינים העולים שהואשמו בעבירות, גדול דווקא חלקם של הקטינים בגיל הצעיר יותר, 12-15. בחלוקה לפי גיל, 38.3% מכלל הקטינים הנאשמים בתיקים פליליים שבהם מעורבים בני-נוער בלבד היו בגיל 12-15 ו-61.3% בגיל 16-17. בהשוואה על-פני זמן, אחוזים אלה נותרו יציבים יחסית במהלך 8 השנים האחרונות. כמורכב נותר יציב הנתון של אחוז הבנים הנאשמים בתיקים פליליים (92.9%) לעומת אחוז הבנות (7.1%).

שיעור הבעיות האישיות והמשפחתיות בקרב אוכלוסיית בני-הנוער בעלי התיקים

הפליליים גבוה מזה שבקרב כלל בני-הנוער בארץ. מאפייני אוכלוסיית העבריינים הקטינים דומים במידה רבה למאפייני אוכלוסיות אחרות המצויות בטיפול השירותים החברתיים, כגון: ילדים ובני-נוער בטיפול פקידי סעד, ילדים ובני-נוער במסגרות חוץ-ביתיות וילדים בסיכון שאותרו בתחנות לכריאות המשפחה וכדומה (דולב וריבקין, 1997; דולב וברנע, 1996; מצוטטים בתוך: חביב ואחרים, 1998, עמ' 38).

סקר שנערך בקרב בני-נוער הנמצאים בטיפול היחידות לקידום נוער כרשויות השונות העלה, שרבים מבני-הנוער המנותקים, שאינם לומדים ואינם עובדים, מדווחים על צריכת סמים ומעורבות בפעילות עבריינית. בני-נוער מנותקים נוטים יותר להיות מעורבים בהתנהגויות שליליות קיצוניות ובפעילות לא-חוקית מבני-נוער הנמצאים במסגרת. בפילוח נתונים לפי מספר שנות הלימוד מסתבר, שמאפיין בולט של בני-נוער מנותקים שיש להם תיקים פליליים, אשר מופנים לשירות המבחן לנוער, הוא שמספר שנות הלימוד שלהם קטן במידה רבה בהשוואה לאוכלוסייה הכללית באותה קבוצת גיל (כאהן-סטרבצ'ינסקי, דולב ושמע, 1999).

בשנת 1995 למדו 42% מן המופנים לשירות המבחן לנוער (39% מן היהודים) בכיתה שהיתה נמוכה בשתי דרגות מזו שהיו אמורים ללמוד בה לפי גילם. בערך 70% מן הקטינים שיש להם תיקים פליליים אשר הופנו לשירות המבחן לנוער בשנים 1990-1995 היו במסגרת לימודים כלשהי (יסודית, תיכונית, מקצועית ומיוחדת). 23% עבדו באופן מלא או חלקי (כולל 1.5% ששירתו בצבא); 7% לא למדו ולא עבדו. בקרב בעלי התיקים הפליליים היהודיים, אחוז הלומדים היה 76% ואחוז העובדים 16%, בהשוואה ל-56% הלומדים ו-36% העובדים בין הלא-יהודים. אלה הם חלק מן המשתנים העשויים להסביר את תופעת העבריינות בקרב קטינים (חביב ואחרים, 1998).

קיימות דרכים שונות להתמודדות עם תופעת עבריינות הנוער במסגרת מערכת אכיפת החוק. אחת מהן היא גישת התיוג. לפי תיאוריה זו, עצם הפעולה של הכנסת הצעיר לתוך מערכת המשפט עלול לדחוף אותו לעבר עיסוק רב יותר בעבריינות, בבחינת נבואה המגשימה את עצמה. גישה זו שמה דגש על התחשבות בתנאי הסביבה והנתונים האישיים שתורמו לביצוע העבירה ומציעה שיקום וטיפול בתור דרך למניעת התנהגות עבריינית בעתיד, תוך התייחסות וניסיון לשנות את התנאים האלה (חביב ואחרים, 2001, עמ' 5-6).

בישראל, בדומה להולנד ולשוודיה, קיימת נטייה לטפל לפי "מודל הרווחה", המדגיש את הטיפול בבעיות הנוער ובסביבתו ואת ההימנעות מתיוגו כעבריין. באנגליה ובקנדה, לעומת זאת, יש נטייה חזקה למדי, לטפל לפי "מודל הצדק", המדגיש את חשיבות ההרתעה במניעת עבריינות נוער בעזרת ענישה על-פי חומרת העבירה, כנהוג לגבי מבוגרים. בארצות-הברית ניתן לראות היום שימוש בשני המודלים בהתאם לחומרת העבירה (עבירות קלות יחסית מטופלות לפי "מודל הרווחה" ועבירות חמורות, לפי "מודל הצדק").

אחד הממצאים העיקריים בדוח המסכם של המחקר על טיפול המשטרה בקטינים ובבני-נוער (שנערך בלשכת המדען הראשי של המשרד לביטחון פנים ובהשתתפות מרכז המחקר

של המועצה הלאומית לשלום הילד ולשכת המדען הראשי במשרד החינוך) הוא, שהסיכוי של קטיין, שנפתח לו תיק פלילי והוגש נגדו כתב אישום, לבצע עבירה שנייה גבוה יותר מזה של קטיין שהתיק הפלילי שלו נסגר ועוד יותר מזה של קטיין שננקט לגביו הליך אי-תביעה (חביב ואחרים, 2001, עמ' 58). יחד עם זאת, מסקנת החוקרים היתה, שאין להסתפק בהבחנה בין פתיחת תיק פלילי לאי-תביעה, אלא צריך להתייחס גם לתהליכים המתרחשים לאחר פתיחת התיק ולחזק את אלמנט השיקום גם לגבי קטינים שננקט לגביהם הליך אי-תביעה, על-מנת למנוע את חזרתם לביצוע עבירות. היום, קטינים שננקט לגביהם הליך אי-תביעה אינם מחויבים להגיע לאבחון בשירות טיפולי כלשהו, לעומת קטינים שנפתח להם תיק פלילי.

בטיפול בנוער עבריין ברוב מדינות העולם נוסלים חלק, מלבד המשטרה, גם בתי-המשפט ושירותי התקון (Correctional Services), הפועלים בדרך-כלל במסגרת המערכת המשפטית, והמשלבים פיקוח על הנער והנערה העבריינים עם טיפול באמצעים שונים, במטרה למנוע עבריינות חוזרת. ההבדלים בין המערכות במדינות השונות באים לידי ביטוי במספר תחומים: טווח הגילים שבו הנער או הנערה שעברו על החוק נחשבים בני-נוער עבריינים; הקשר בין מערכת הצדק למערכות אחרות; מידת חופש ההחלטה הניתן למערכות השונות העוסקות בנוער העבריין. ברוב מדינות העולם, גם באלה הנוטות לעבר מודל הצדק, אין ספק שההתמודדות עם בעיית עבריינות הנוער אינה יכולה להיעשות באמצעות המערכת המשפטית והפלילית בלבד, ומגוון של שיטות מנסות לפעול לשיקום נערים עוברי חוק או למנוע עבריינות בקרב בני-נוער. מאמצים אלה נובעים גם מן הדאגה מפני ההשקעה הכספית הגבוהה הכרוכה בהתמודדות עם תוצאות עבריינות; גילם הצעיר של הקטינים עושה את ההשקעה במניעת כניסה למעגל הפשע כדאית מבחינת עלות-תועלת.

המערכת הפלילית, מעצם טיבה, פוגעת בחירויות של אלה שהיא אמורה לטפל בהם. בשנים האחרונות הועלתה לתשומת לב ציבורית הדאגה, שקטינים חשופים יותר ממבוגרים לפגיעה בזכויותיהם. אחת הטענות היא, ששיקול הדעת הנרחב הניתן לשוטרים, הנובע לעתים מרצון לאפשר להם לפעול ביתר יעילות ולעתים מן הרצון לאפשר התחשבות בנסיבות האישיות של כל קטיין, עשוי להביא לבסוף גם לפגיעה בזכויותיהם.⁴ קטינים מקבוצות חלשות, וכאלה שאינם ערים לזכויותיהם, חשופים במיוחד לפגיעה, כתוצאה ממדיניות לא אחידה בהפעלת שיקול דעת. בשנת 2000 נעצרו בישראל 4,406 קטינים, שהם בערך 45% מבני-הנוער בעלי התיקים הפליליים בשנה זו. ברוב הפעמים לא נשמרים

4. חלק מן הקטינים נפגעי העבירה מקבלים מענה באמצעות פרויקט חדש של ליווי נפגעי עבירה, שיזמה ומפעילה המועצה הלאומית לשלום הילד בסיוע אשלים. במסגרת הפרויקט ניתנים לילדים ולבני-נוער נפגעי עבירות פליליות ולבני משפחותיהם סיוע וליווי במשך ההליך הפלילי. הסיוע והליווי ניתנים לנפגעי עבירה או למי שהיו עדים לביצוע עבירות. המענה שהפרויקט נותן אינו מגיע לרוב נפגעי העבירה ויש לקוות שבעתיד ייקח על עצמו גורם ממשלתי את התפקיד.

הנהלים לגבי מעצר קטינים. לדוגמה: הובלת הקטין העצור ברכב משטרה שאינו מוסווה, הובלת הקטין וחקירתו בידי שוטר שאינו עובד נוער וכיוצא באלה. לא פעם לא נשמרת כנדרש ההפרדה בין קטינים לבגירים, בין מבצעי עבירה ראשונה לעבריינים חוזרים, בין יהודים לערבים ועוד. כמו־כן, התנאים הפיזיים בחלק מבתי המעצר גרועים, ולקטינים לא מסופקים תעסוקה לשעות הפנאי ושירותי חינוך שיש להם חשיבות בזמן מעצרים ארוכים יותר (חביב ואחרים, 1998, עמ' 62-63).

נושא הטיפול הייחודי בבני־נוער העוברים על החוק קיבל הכרה מארגון האו"ם. שני מסמכים שאמצה העצרת הכללית של האו"ם בשנים 1985 ו־1990 מציגים סטנדרטים מינימליים למערכות־הבאות במגע עם נוער עובר חוק (חביב ואחרים, 1998, עמ' 15). מסמכים אלה מדגישים, שיש להימנע מהכנסת נערים למוסדות סגורים, במיוחד לבתי־סוהר. כמו־כן, הם ממליצים על מציאת פתרונות רב־מקצועיים למניעת עבריינות נוער, כולל אמצעים להגנת נערים בסיכון חברתי (נטושים, מוזנחים וכו'). בישראל אושררה כאמור האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד בשנת 1991 והיא מציינת את זכותו של כל ילד שנשלל ממנו החופש, להסתייע בעזרה משפטית. אשורר האמנה הזאת, והחקיקה שבאה בעקבותיה, נועדו להבטיח את זכויותיהם של ילדים המעורבים בהליכים פליליים, ילדים חשודים וילדים נפגעי עבירה והביאו ולמעשה לדרישה להקפיד על זכויות ילדים החשודים בהליכים הפליליים ועל רגישות כלפי נפגעי עבירות (חביב ואחרים, 2001).

ברוב המדינות קיימים חוקים המתייחסים לזכויות הקטין בזמן חקירה. בישראל קיימת חובה (שאינה מעוגנת בחוק, אלא על־פי תקנה פנימית של המשטרה), לאפשר להורי קטין (עד גיל 14) להיות נוכחים בחקירה. מעל גיל 14 אין להורים זכות כזו, אלא אם הוחלט אחרת. בישראל, בדומה לארצות־הברית ולמדינות נוספות, המשטרה חייבת ליידע את הקטין בדבר זכויותיו (מורג, 1995, מצוטט בתוך: חביב ואחרים, 1998). בישראל, מאז 1998, בתהליך מדורג, קטינים זכאים לייצוג על־ידי סניגור ציבורי בהליכים פליליים המתנהלים נגדם (הליכי מעצר והליכים משפטיים לאחר הגשת כתב אישום). בשנת 2000 יוצגו 7,539 ילדים ובני־נוער על־ידי הסניגור הציבורי. מספר זה גדל והולך עם השנים. למרות זאת, בשל שיקולים כלכליים גרידא ולמרות האפליה וחוסר השוויון המשועשע שבכך, במחוז חיפה עדיין אין לקטינים הזכות לייצוג משפטי וסניגורים ציבוריים ממונים מכוח חוק סדר הדין הפלילי, התשכ"ו־1966, וחוק הנוער, התש"ך־1960. לאחרונה מתקיימים במשרד המשפטים דיונים, הנמצאים בשלבים מתקדמים, בקשר עם הצעת חוק לתיקון חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א־1971. החוק אמור לעגן שורה ארוכה של זכויות קטינים, במעצר, בחקירה ובמשפט, בהתאם לאמנת האו"ם.

לסיכום, בעיית עבריינות הנוער נחשבת בעיה קשה ומכאיבה במדינות רבות. דרכי ההתמודדות אתה משתנות מעת לעת, בשל שינויים בתפיסות התיאורטיות והערכיות המתייחסות לתופעה, ובשל הקושי להוכיח את יעילותן של דרכי ההתמודדות השונות. כאמור, אחד המאפיינים הסוציו־אקונומיים הדומיננטיים של הילדים עוברי החוק הוא,

שחלקם הגדול נשר מבית-הספר עוד בגיל חינוך חובה. הדבר בולט בישראל בעיקר בקרב המגזר הלא-יהודי (לגבי נתונים על נשירת תלמידים ראו בפרק המוקדש לחינוך בישראל ואיכותו). חלק גדול מילדים אלה פונה לעבודה, ורבים מהם מועסקים בניגוד לחוק. בתחום זה של העסקת ילדים רב הנסתר על הגלוי, כפי שניתן לראות בפרק הבא, העוסק בעבודת ילדים.

ילדים עובדים

ניתן לחלק את תחום עבודתם של ילדים ובני-נוער לשניים: העסקה חוקית של ילדים (בישראל - מעל גיל 15, או החל מגיל 14, בזמן חופשת הקיץ) והעסקה בלתי-חוקית (בישראל - מתחת לגיל 15). העסקה בלתי-חוקית אסורה על-פי החוק בארצות המערב ובכללן ישראל והיא הבעייתית מבין השתיים.

התפיסה לפיה "עבודת ילדים מהווה פגיעה בהתפתחות הילד" היא חדשה למדי, גם במונחי העולם המערבי, שקבע על-פי אמות מידותיו הוא, שהעסקת ילדים היא תופעה לא-מוסרית. למרות זאת, ידוע, שבמדינות רבות העסקת ילדים איננה אסורה על-פי חוק. הערכות ראשוניות מצביעות על כך, שבעולם השלישי בין 20% ל-40% מכלל הילדים מתחת לגיל 15 עובדים בשכר. בכינוס העולמי שנערך ביוני 1996 קבע ארגון העבודה הבינלאומי (ILO), שהגיל המינימלי החוקי להעסקת ילדים הוא 15. איסור זה על העסקת ילדים הוא תוצאתו של תהליך היסטורי, שבמהלכו התרחשו שינויים בתחומי הכלכלה, החוק והביטחון הסוציאלי; הוא גם תוצאה של השינוי שהתרחש במעמד הילד, במבנה המשפחה ובתרומת הילד לכלכלת משק-הבית.

לפי הערכת ארגון העבודה הבינלאומי, בערך 73 מיליון ילדים בגיל 10 עד 14 מועסקים היום במשרות מלאות או חלקיות בעולם. לעומת זאת, בישראל אין מידע מהימן על ממדי התופעה, ומספרם של הילדים המועסקים באופן לא-חוקי אינו ידוע. על-פי חוק עבודת הנוער משנת 1953, אסורה בישראל עבודת ילדים מתחת לגיל 15, (למעט עבודה בחופשת הקיץ - בחודשים יולי-אוגוסט - שבהם מותרת כאמור גם העסקתם של בני 14). לפיכך, הנתונים הרשמיים הקיימים בתחום זה הם לגבי ילדים עובדים מעל גיל 15. לגבי עבודת ילדים מתחת לגיל זה אין בנמצא נתונים, אלא הערכות שונות של גורמים שונים, דבר המקשה על מניעתה של תופעת העבודה הבלתי-חוקית. גם תחום איסוף הנתונים בידי המשרדים האחראים לכך לגבי עבודת ילדים מעל גיל 15, המותרת על-פי חוק, לוקה בחסר. הנתונים הקיימים הם נתונים מתוך סקרי כוח-אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בנוסף לכך, אין היום אפשרות לקבל נתונים שניתן היה לקבל בעבר בשירות התעסוקה, דבר המקשה מאוד לעקוב אחר התופעה של עבודת בני-נוער וטיפול בתופעת העסקה הבלתי-חוקית.

על-פי נתונים רשמיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2000 עבדו בערך 32,700 בני-נוער בני 15-17, שהם 9.9% מתוך כלל אוכלוסיית בני-הנוער בגילים אלה. בערך 9,000 מביניהם אינם לומדים. בערך 10% מבני-הנוער היהודיים עבדו בשנת 1997, לעומת 7.3% מבני-הנוער הלא-יהודיים. אלה הם נתונים כלליים שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת מדי שנה. נתונים אחרים על עבודת נוער שניתן היה לקבלם בעבר ולפרסמם, כאמור לא ניתן לקבל היום משירות התעסוקה שבמשרד העבודה והרווחה. בעצם העסקתם של ילדים יש מרכיב של כפייה, הפוגע בחופש הבחירה ובכבודו העצמי של הילד, כמו גם בהזדמנויות שיכולות היו להיות לילדים אלה ללמוד ולהתפתח אחרת, אלמלא עבדו. ילדים עובדים נהנים פחות מצמיחה כלכלית, הם אינם מוגנים במידה מספקת מבחינה חוקית, הם חשופים יותר לניצול מבחינת תנאי העסקתם: רמת שכרם, התנאים הסוציאליים שהם מקבלים ובטיחותם. הם חשופים גם יותר לפגיעה בזכותם לחינוך נאות, לפנאי ולהתפתחות תקינה ושווה לשאר הילדים.

בניגוד להערכות היסטוריות וכלכליות, שהתבססו על ההנחה שתופעת ההעסקה של ילדים תיעלם עם העלייה ברמת החיים ועם יצירתה של מערכת חוקים שתעגן את זכויותיהם, התברר, שההיפך הוא הנכון. תופעת ההעסקה של ילדים עדיין נפוצה גם במדינות מערביות ובכללן ישראל, למרות שהיא מנוגדת לעקרונות הדמוקרטיה ולצדק החברתי. מדי שנה מגיעות למחלקה לאכיפת חוקי עבודה במשרד העבודה והרווחה פניות הנוגעות להעסקה לא-חוקית של ילדים מתחת לגיל העבודה (מלבד הפניות הישירות למחלקה, חלק מהפניות מגיע דרך המועצה הלאומית לשלום הילד וחלק מגיע דרך הסתדרות הנוער העובד והלומד). דו"חות שנתיים של מחלקה זו, המטפלת בעבירות על חוקי העבודה, האוסרים כאמור העסקת ילדים מתחת לגיל 15 (למעט בחופשת הקיץ, שבה מותר להעסיק גם בני פחות מ-14), מצביעים על כך, שבשנת 2000 הועסקו קרוב ל-13,500 בני-נוער באופן לא חוקי. יחד עם זאת, יש לציין שהנתונים אינם מקיפים את כל התופעה, הכוללת בין היתר ילדים לא-יהודים, ילדי עולים המועסקים בשווקים, במרכזים ועוד, שהאכיפה אינה מצליחה להגיע אליהם. בשנת 2000 הגיעו פקחי המחלקה לבדיקה ב-2,500 בתי עסק או מקומות אחרים בערך, שעבדו בהם בערך 15,000 בני-נוער. העומס המוטל על מחלקה זו הוא רב, וקיימת אוזלת יד באשר לתופעה בשל המחסור הגדול בכוח-אדם שתפקידו לאסור אותה.

למרות מרכיב הכפייה הקיים כאמור בהעסקת ילדים, רבים מהם מבקשים לעסוק, למשל, בדוגמנות או במשחק (למעט שליש בערך מן הילדים בגיל הרוך, שהוריהם הם המבקשים להעסיקם). בשנת 1999 נכנס לתוקף התיקון לחוק עבודת הנוער, המתיר לילדים לעבוד בפרסומת או בדוגמנות רק לאחר שיקבלו אישור מן האגף לאכיפת חוקי עבודה במשרד העבודה והרווחה. היום כל מעסיק הרוצה להעסיק ילד בעבודה בפרסומת או בדוגמנות חייב להמציא היתר עבודה המסדיר את תנאי העסקת הילד, את שעות העבודה ואת מועדיה. המועצה הלאומית לשלום הילד, שלקחה חלק פעיל בתיקון לחוק העבודה, עיבדה נתונים

מתוך מאגר הנתונים של האגף לאכיפת חוקי עבודה בנוגע להיתרים שניתנו בתקופה שבין דצמבר 1999 לפברואר 2001 והמתייחסים ל-3,000 ילדים ובני-נוער בערך. מתוך הנתונים בולט, שרוב הילדים שקיבלו היתר להופיע בפרסומת, או לעבוד בדוגמנות, היו בני 6-11. שליש ממוקבלי ההיתרים היו בני 5 ולמטה מזה. רובן הגדול, 60% בערך, היו בנות. כמעט כל הילדים שקיבלו היתר התגוררו באזור המרכז, שליש מהם בתל-אביב ובערי הלוויין. מן הנתונים עולה עוד, שרוב הילדים המקבלים היתרים גרים ביישובים בעלי רמה חברתית-כלכלית גבוהה או גבוהה מאוד. באשכולות היישובים המדורגים כעניים ביותר, לא קיבל אף ילד היתר, למרות שבאשכולות העניים חיים ילדים רבים יותר מאשר באשכולות העשירים (25% לעומת 15%, בהתאמה).

קבלת מידע עדכני על תופעת ההעסקה הלא-חוקית היא חיונית מאין כמוה לשם מעקב וטיפול בתופעה, כמו גם למניעת ניצולם של ילדים בידי מבוגרים ומניעת חשיפתם לתאונות עבודה הנובעות מרשלנות או לפגיעה אחרת בזכויותיהם.

סיכום

רבים מן ההישגים שהגיעה אליהם מדינת ישראל במהלך קיומה בכל הקשור לחינוכם, לבריאותם ולרווחתם של ילדים מצויים היום בסכנה יותר מאשר בכל תקופה אחרת. הישגים אלה, שהיו פרי מאמץ והשקעה של שנים רבות, כגון ההזדמנות שניתנה לכל ילד לחינוך שווה על-פי חוק, כמו גם האפשרות לצרוך שירותי בריאות ברמה סבירה ולקבל טיפול סוציאלי נאות בעת הצורך, כל אלה הולכים ונשחקים בשנים האחרונות וחלק מהם אף נפגע קשות. מגמות השחיקה הגוברת בחוק חינוך חינוך ותופעת החינוך האפור, שיש קושי לצמצם את ממדיה, הקושי לנהל מוסדות חינוך בתנאים נאותים ובטוחים עבור הילדים, הנגישות הפוחתת לשירותי בריאות בעקבות חוק הבריאות הממלכתי, שיצר חלל בכל הנוגע לבריאותם של הילדים החלשים מבחינה כלכלית, ומעל לכל, מערכת הרווחה הקורסת תחת המעמסה הרבה בהעדר הפניית כוח-אדם ומשאבים נאותים לטיפול בחלשים בחברה, כל אלה פגעו בצורה קשה בהישגים הללו שמדינת ישראל התגאתה בהם החל מהקמתה.

איכות החיים של הילדים בישראל משתנה מקבוצה לקבוצה. בתחום הכלכלי ניכרים פערים גדולים בין הילדים במגזרים השונים. יותר מכל בולטת העובדה, שבערך רבע מילדי ישראל נתונים בתנאי מצוקה כלכלית קשים בשנים שאמורות להיות היפות בחייהם. על-פי נתוני האו"ם, ישראל צועדת בראש מדינות המערב שבהן תחולת העוני בקרב ילדים אחרי מסיים והעברות היא הגבוהה ביותר. היא משתווה בכך רק לארצות-הברית. אין ספק, שפערים כלכליים אלה יהיו גורם מכריע בעתידם של ילדים אלה ובעתידה של מדינת ישראל.

בהשוואה לארצות המערב, מבנה אוכלוסייתה של ישראל הוא ייחודי - יותר משליש מאוכלוסיית המדינה הם ילדים. למרות זאת, ולמרות הנתונים שהוצגו לעיל, טרם באה לידי ביטוי עובדה זו מבחינת המחקר ומבחינה סטטיסטית שוטפת ונפרדת. משמעות הדבר היא, שקבלת החלטות והתוויית מדיניות, הן לשם מניעת תופעות לא רצויות והן לשם טיפול בהן, עלולות להיפגע.

כמורכב קיימת סכנה שמערכות שונות ומסועפות העוסקות בילדים ובבני-נוער תתנהלנה על סמך הערכות מוטעות או שגויות. פעמים רבות מתברר, שמערכות אלה פועלות ללא תיאום, דבר הגורם בזבוז משאבים, מביא לטיפול מסורבל ומוטעה ולעתים להעדר טיפול ולהזנחה.

כאן נדרשת לדעתנו מדיניות חדשה שתביא לשינוי סדרי עדיפויות ולהקצאת משאבים לתחום זה של מידע בכל המערכות הפועלות העוסקות בילדים בישראל, כדי לאפשר את הפצתו בין כל העוסקים בילדים בישראל לשם טיפול נאות ומתואם בצורכיהם של הילדים. הדבר יסייע גם במניעה בעוד מועד של תופעות לא רצויות ובטיפול בבעיות שהן בעלות חשיבות מכרעת לחייהם.

אפשר שהמסקנה העיקרית היא, שהיום נדרש בראש ובראשונה דיון ציבורי ערכי על מדינת ישראל כמדינת רווחה, דיון שבו תישאלנה השאלות האם מדיניות הרווחה, שבאה לידי ביטוי בין היתר בהקמת מוסדות, כגון המוסד לביטוח לאומי, צריכה להימשך, וכיצד החברה הישראלית מבקשת לסייע לחלשים בחברה. ובעקבות זאת, להתוות את אופיה כמדינת רווחה באמנה חברתית באופן שלא תתאפשר פגיעה בה בעקבות חילופי שלטון. דיון מעין זה עשוי להקל בהמשך על כל מי שעוסק בקבלת החלטות ובעיצוב מדיניות לקבל את ההחלטות הנכונות בלי להיות חשוף ל"פגעי הזמן" ולטלטלות פוליטיות המתרחשות מעת לעת.

ביבליוגרפיה

- בלס, נ', לאור, א' (2002), החינוך המיוחד בישראל ומדיניות השילוב, ירושלים.
 בן-אריה, א', ציונית, י' (עורכים) (שנים שונות), שנתון סטטיסטי - ילדים בישראל, ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד.
 בן-אריה, א', ציונית, י', בינסטוק-ריבלין, ז' (עורכים) (2000), שנתון סטטיסטי - ילדים בישראל, ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד.
 בן-אריה, א', ציונית, י', בינסטוק-ריבלין, ז' (עורכים) (2001), שנתון סטטיסטי - ילדים בישראל, ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד.
 בן-אריה, א', ציונית, י', קריז'ק, ג' (עורכים) (2002), שנתון סטטיסטי - ילדים בישראל, ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד.
 בנבנישתי, ר', זעירא, ע', אסטור, ר' (2000), אלימות במערכת החינוך בישראל - דוח ממצאים מסכם, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד.

- גורדון, ד', מורגנשטיין, ב' (2001), עבודת הורים ותפקוד בלימודים של ילדים במשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה בישראל, 2000, פרסום מס' 78, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- גופין, ר', אביצור, מ', חקלאי, צ', ילין, ג' (1997), הפגעות ילדים ובני-נוער בתאונות, פניות לחדר מיון, אשפוזים ותמותה - מחקר ארצי, ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד ומשרד הבריאות.
- דורון, א' (1997), "צמצום העוני בקרב ילדים: האתגר למדיניות החברתית בישראל", בתוך: גל, ג' (עורך), ילדים עניים בישראל - סקירה רב-תחומית, ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד והתנועה למלחמה בעוני בישראל.
- חביב, ג', בן-רבי, ד', ברנע, נ', לוי, ג' (1998), הטיפול המשטרתי בקטינים ובני-נוער: מחקר הערכה - מיסוד פעולות המשטרה וקשריה עם גורמים חיצוניים, ירושלים: המשרד לביטחון פנים, לשכת המדען הראשי.
- חביב, ג', בן-רבי, ד', ארגוב, ד' (2001), הטיפול המשטרתי בקטינים ובני-נוער - דוח מסכם, ירושלים: המרכז למחקר ועיצוב מדיניות, המועצה הלאומית לשלום הילד, המשרד לביטחון פנים, לשכת המדען הראשי, משרד החינוך.
- טולידנו, א' (2002), נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי בשנת 2001, פרסום מס' 178, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- כאהן סטרבצ'ינסקי, פ', דולב, ט', שמש, א' (1999), סקר בני-נוער בטיפול היחידות לקידום נוער שבפיקוח מינהל חברה ונוער, במשרד החינוך, התרבות והספורט: מאפיינים, דרכים ומענים - דוח מחקר, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל, המרכז לילדים לנוער, משרד החינוך, התרבות והספורט, מינהל חברה ונוער.
- כהן-נבות, מ', אלנבוגן-פרנקוביץ, ש', ריינפלד, ח' (2001), הנשירה הגלויה והסמויה בקרב בני-נוער - דוח מחקר, ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר ומידע, ג'וינט-מכון ברוקדייל, המרכז לילדים לנוער.
- להב, ח' (2001), "נוער בסיכון - התופעה בפרספקטיבה (תשקופח)", מניתוק לשילוב, 10.
- לרר, ז' (1993), פסיכולוגיה של הגירה - סקירת ספרות, ירושלים: צבא הגנה לישראל וג'וינט-מכון ברוקדייל.
- מורג, ח', אלבשן, י' (עורכים) (1996), החוק והילד - קובץ חקיקה, ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד, הוצאת הגיגים.
- מרכז השלטון המקומי, ועדת החינוך (1998), סקר עמדות בני-נוער בנושאים חברתיים, ירושלים: מכון גיאוקרטוגרפיה.
- משרד הבריאות, המרכז הלאומי לבקרת מחלות (1999), מצב הבריאות בישראל 1999, פרסום מס' 213, תל השומר: מרכז רפואי שיבא.
- עמית, ח' (1997), "קונפליקט הנאמנות", הד הגן - ביטאון לבעיות חינוך בגיל הרך, א': 34-40.
- עמיר, א', זהבי, א', פרגאי, ר' (עורכים) (1997), שורש אחד וענפים רבים, ירושלים: הוצאת מאגנס.
- קופ, י' (עורך) (2001), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2001, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- Berthoud, R. and Rosbson, K. (2001), *The Outcomes of Teenage Motherhood in Europe*, UNICEF.
- Bottani, N. (1994), "International education indicators", *Assessment in Education*, 1(3): 27-56.
- Hernandez, D. and Charney, E. (eds.) (1998), *From Generation to Generation - The Health and Well-Being of Children in Immigrant Families*, Washungton, D.C.: National Academy.
- Jensen, A.M. and Saporiti, A. (1992), *Do Children Count?, A Compendium*, EUROSOCIAL Report 36/17, Vienna, Austria: European Center for Social Welfare Policy and Research.
- Näsman, E. (1994), "Industrialization and institutionalization of childhood in today's Europe", in: Qvotrup, J., Marjatta, S., Giovanni, S. and Wintersberger, H. (eds.), *Childhood Matters - Social Theory, Practice and Politics*, Aldershot: Avebury, pp. 165-188.
- Oldman, D. (1994), "Adult-child relations as class relations", in: Qvotrup, J.,

- Marjatta, S., Giovanni, S. and Wintersberger, H. (eds.), *Childhood Matters - Social Theory, Practice and Politics*, Aldershot: Avebury, pp. 43-58.
- Phillips, D. and Love, J. (1995), "Indicators for school readiness, schooling and child care in early to middle childhood", in: *Indicators of Children's Well-Being*, Conference papers Vol. II, Madison, Wis.: University of Wisconsin, Institute for Research on Poverty special report series (60b).
- Qvotrup, J., Marjatta, S., Giovanni, S. and Wintersberger, H. (eds.) (1994), *Childhood Matters - Social Theory, Practice and Politics*, Aldershot: Avebury.
- Schlesinger, B. (1996), "Lone-parent families in cross-cultural perspectives", *International Journal of Sociology of the Family*, 26(1): 89-105.
- Sen, A. (1995), *Morality as an Indicator of Economic Success and Failure*, Florence, Italy: UNICEF, International Child Development Centre.
- UNICEF, *The State of the World's Children*, Different years.

דברי חקיקה שנזכרו במאמר

- חוק עבודת הנוער, תשי"ג-1953, ספר חוקים 128, התשי"ג (23.7.1953), 115.
- חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, ספר חוקים 311, התש"ך (14.7.1960), 52.
- חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971, ספר חוקים 629, התשל"א (23.7.1971), 134.
- חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, ספר חוקים 1943, התשמ"ב (1.3.1982), 43.
- חוק חינוך מיוחד, תשמ"ח-1988, ספר חוקים 1256, התשמ"ח (21.7.1988), 114.
- תיקון לחוק עבודת הנוער (פרסום ודוגמנות), התשנ"ח-1998, ספר חוקים 1673, התשנ"ח (16.7.1998), 256.
- תיקון לחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, ספר חוקים 1717, התש"ס (18.11.1999), 26.
- תיקון לחוק חינוך מיוחד, תשמ"ח-1988, ספר חוקים 1747, התש"ס (18.7.2000), 243.

ילדים עם נכויות במצבי סיכון: סקירת ספרות

מאת מירב מרום, ליעד עוזיאל ודניז נאון*

סקירת הספרות המקצועית העוסקת בהיקפה ובמאפייניה של תופעת הסיכון בקרב ילדים עם נכויות העלטה, שילדים כאלה נמצאים בסיכון גבוה יותר לעבור התעללות ולסבול מהזנחה מאשר ילדים ללא נכויות. רמות הסיכון בקרב ילדים עם נכויות לא רק גבוהות יותר, אלא גם נמשכות לאורך זמן. ברמת סיכון גבוהה במיוחד נמצאים ילדים השוהים במוסדות, ילדים הסובלים מנכויות רבות, ילדים המשולבים בחינוך הרגיל וילדים הסובלים מבעיות בתקשורת ובהתנהגות. ממצאים אלה עלו מבדיקת המודלים התיאורטיים המסבירים מצבי סיכון בקרב ילדים עם נכויות, מן המחקרים על היקף תופעת הסיכון על היבטיה המרכזיים (התעללות, הזנחה ועבריינות) בקרב ילדים כאלה, ומתוכניות המניעה וההתערבות לילדים עם נכויות המצויים בסיכון. נבחנו מאגרי מידע ממוחשבים, ניתוחים משניים של קובצי נתונים ממחקרים קודמים וראיונות עם בעלי תפקידים בארגונים העוסקים בילדים עם נכויות. בישראל אין מודעות ראויה להתעללות ולהזנחה בקרב ילדים עם נכויות, הפעילות המונעת בתחום היא מעטה ואין כמעט תוכניות התערבות עבור ילדים כאלה שנפלו קורבן להתעללות.

מבוא

בשנים האחרונות גוברת ההתעניינות של אנשי מקצוע ומחקר, העוסקים בתחום של ילדים עם נכויות, בזיקה האפשרית שבין נכות הילד למידת החשיפה שלו למצבי סיכון. מאמר זה סוקר את הספרות המדעית על היקפה ומאפייניה של תופעת הסיכון בקרב ילדים עם נכויות, בארץ ובעולם. המאמר מתמקד בשלושה מצבי סיכון עיקריים (הזנחה, התעללות וסטייה חברתית) בקרב ילדים עד גיל 18 שהם בעלי סוגים שונים של נכויות. נעשה כאן ניסיון לסכם את הידע הקיים בספרות בשלושה תחומים עיקריים: (א) מודלים תיאורטיים

* ג'וינט-מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה, ירושלים.

המסבירים מצבי סיכון ומתייחסים לנכות הילד בהקשר לכך; (ב) ממצאי מחקר על היקף תופעת הסיכון על היבטיה המרכזיים בקרב ילדים עם נכויות; (ג) תוכניות מניעה והתערבות לילדים עם נכויות המצויים בסיכון.

בספרות קיימות הגדרות רבות למצבי סיכון. לצורך עבודה זו יוגדר סיכון כמצב שבו הפרט חי בסביבה הפוגעת, או עלולה לפגוע, בהתפתחותו הנורמטיבית וביכולתו לממש את הפוטנציאל הטמון בו. "סיכון" בהיבט רחב כולל את המרכיבים האלה: הזנחה (גופנית, חינוכית, רגשית), התעללות (גופנית, מינית, רגשית), חיים במשפחה או בסביבה אלימה, נשירה (כולל נשירה סמויה או קדם נשירה) ממסגרות חינוך, מעורבות בפעילות שולית או עבריינית, בעיות חתנהגות ובעיות נפשיות (פרימק, 1998).

בישראל לא קיים מידע שיטתי וזמין על היקף תופעת הסיכון בקרב ילדים. ממקורות שונים וממחקרים שבוצעו במכון ברוקדייל גובשה הערכה, שאחוז הילדים החשופים להזנחה, להתעללות או לסביבה מסכנת בישראל הוא בערך 16% (שהם בערך 330,000 ילדים. דולב, 1998). מנתוני השנתון הסטטיסטי לילדים בישראל לשנת 1999 עולה, ששיעור הילדים המטופלים בידי פקידי סעד ושיעור הילדים נפגעי אלימות במשפחה שהגיעו לחדרי מיון, מתוך קבוצת הגיל, נמצא בעלייה מתמדת בשנים האחרונות (כך-אריה וציונית, 1999).

בישראל רק חמישית בערך מן הילדים הנמצאים בסיכון מטופלים בשירותי הרווחה. מבין הילדים המוכרים לשירותי הרווחה, רוב הילדים סובלים מהזנחה ומיעוטים מהתעללות (דולב, 1998). המחקרים מעידים, שבקרב הילדים הנמצאים בסיכון בישראל יש ייצוג-יתר לקבוצות אחדות. אחוז הילדים החיים במשפחות חד-הוריות ובמשפחות גדולות בקרב הילדים בסיכון, גבוה בהרבה משיעורם באוכלוסייה הכללית. שיעורים גבוהים מבין הילדים הנמצאים בסיכון חיים במשפחות שבהן ההורים סובלים מבעיות בתפקוד החברתי (כגון מוגבלות גופנית, מחלת נפש, עיסוק בעבריינות או התמכרות לאלכוהול או סמים. דולב, 1998).

בשנים האחרונות ההגדרה המקובלת לנכות בקרב החוקרים ואנשי המקצוע העוסקים בתחום היא זו של ארגון הבריאות העולמי, המגדיר את הנכות כהגבלה או חוסר יכולת לבצע פעילות בטווח הנחשב נורמלי, בעקבות פגיעה במערכת הפיזיולוגית, האנטומית, הקוגניטיבית או הנפשית (WHO, 1989). מאמר זה מתמקד בארבעה סוגי נכויות עיקריים: (א) בעיות למידה, התנהגות, התפתחות ובעיות רגשיות; (ב) נכויות גופניות (שיתוק מוחין, ניוון שרירים או מחלות ניווניות אחרות, מחלות במערכת העצבים והשרירים ובעיות במוטוריקה גסה); (ג) נכויות חושיות (עיוורון או כבדות ראייה, חירשות או כבדות שמיעה); (ד) פיגור שכלי.

בסקר שבוצע במכון ברוקדייל זוהה ואופיין מדגם ארצי מייצג של ילדים עם נכויות ביישובים עירוניים בישראל (נאון, יפוח ובייץ-מוראי, 1998; נאון ואחרים, 2000). בסקר זה נמצא, ש-7.7% מכלל הילדים בארץ עד גיל 18 (בערך 160,000 ילדים), סובלים מנכות

כרונית כלשהי. עבור 52% בערך מילדים אלה הנכות העיקרית קשורה לבעיות למידה, התנהגות, התפתחות או בעיות נפשיות. עבור 14.3% הנכות העיקרית היא גופנית; עבור 10.7% הנכות העיקרית היא נכות חושית (בראייה או בשמיעה); 5.6% סובלים מפיגור שכלי כנכות עיקרית. יתר הילדים סובלים ממחלה כרונית כלשהי הדורשת טיפול רפואי קבוע.

נכות הילד עלולה להעמידו במצבים שונים שבהם הוא נחשף לפגיעה גופנית או לניצול, הן בתוך המשפחה והן בסביבה הקרובה (בית-הספר, שכונת המגורים). הספרות מעידה, שילדים עם נכויות נתקלים במצבים של ניצול לרעה שאינם אופייניים בדרך-כלל לילדים ללא נכויות (Newport, 1991; Kennedy and Hkonen, 1993). ילדים עם נכויות נוטים לחוות התנהגויות כמו:

- הגבלה גופנית (השארת הילד בתוך הבית ללא חשיפה לגירויים מחוץ לבית). העדר חשיפה לגירויים (אינטלקטואליים, חברתיים ואחרים) פוגעת בסיכויי הילד לממש את הפוטנציאל שלו ולהגיע לרמת התפקוד המקסימלית האפשרית בהתאם לנכותו. הגבלה זו מתבצעת לעתים בשל קשיים טכניים של ההורים להוציא את הילד מביתו (למשל, במכונית המשפחה אין סידור מתאים לילד), ולעתים מתוך רגשות בושה וחוסר רצון לחשוף את הילד "החריג" לעיני כל.

- ניצול לרעה בבדיקות ובטיפולים רפואיים. ילדים עם נכויות נזקקים לבדיקות ולטיפולים רפואיים ופן-הרפואיים תכופים, וזכויותיהם הבסיסיות עלולות להיפגע כתוצאה מחוסר רגישות לצורכיהם. לעתים מתבצעים צילומי רנטגן או בדיקות ללא התחשבות בצנעת הפרט, הילד אינו מקבל הסבר על מהלך הבדיקות הצפויות לו, ואין רגישות מספקת לתגובות הילד בזמן הבדיקות. הסיבה לכך מקורה בתפיסה הרווחת, שהילד הנכה אינו מסוגל להבין את המתרחש סביבו. בקרב רופאים קיימת לעתים התייחסות לילד נכה כאל "מקרה רפואי מעניין", ולא כאל פרט שווה-ערך הזקוק לסיוע של איש מקצוע. קיים גם ניצול לרעה של נכות הילד באמצעות מתן תרופות ללא צורך או במינון מופרז, לכאורה על מנת "להרגיע" את הילד, ולמעשה כדי להקל על המטפלים בו. ניצול זה שכית יותר כאשר הילד שוהה במוסד.

- לעתים ילדים עם נכויות אינם מסוגלים לבצע פעולות בסיסיות, כמו אכילה, רחצה והליכה לשירותים, בכוחות עצמם. מטפלים לא סבלנים עלולים להאכיל את הילד בכוח, והצורך לקחת אותו לשירותים או למקלחת עלול לשמש פתח לניצול מיני.

- ילדים עם נכויות חשופים יותר להתעללות ולהזנחה רגשית מילדים ללא נכויות. ההיבט הרגשי כולל מצד אחד מקרים של הגנת-יתר (over protection) כלפי הילד ומצד שני, הזנחת צורכי הילד באהבה ובחום, הפליה לרעה של הילד הנכה בקרב הילדים האחרים

במשפחה, וחוסר הכרה במגבלות הילד ופיתוח ציפיות לא מציאותיות כלפיו. לעתים הילד נענש, או שאהבת הורים נשללת ממנו, מפני שהוא אינו מסוגל לעמוד בציפיות. מצבים אלה נובעים מעמדת החולשה והתלות של הילד הנכה במטפלו, ומאמונות ודעות קדומות מוטעות הקיימות בציבור בנוגע למצבו המנטלי של הילד הנכה. יחד עם זאת, בארץ לא קיים מידע שיטתי על היקף תופעת הסיכון בקרב ילדים בעלי נכויות. מידע על היקף התופעה ומאפייניה בקרב ילדים אלה עשוי לתרום לתכנון ולפיתוח של שירותים ותוכניות מניעה מתאימות לאוכלוסייה זו, ותוכניות הדרכה לאנשי מקצוע המטפלים בילדים עם נכויות. מידע בתחום זה עשוי לתרום גם לזיהוי סוגיות מרכזיות הדורשות התעמקות מחקרית בעתיד.

השיטות לאיסוף מידע שהשתמשנו בהן בסקירת הספרות היו:

(1) סקירה מקיפה של הספרות בארץ ובעולם, העוסקת בילדים עם נכויות במצבי סיכון. בסקירה זו נעשה שימוש במאגרי מידע ממוחשבים (Psychlit; Sociological Abstracts; Medline; Eric; Current Contents; מאגר מכון סאלד). בוצע חיפוש ברשת הספריות בישראל "Aleph"; נבדקו אתרי אינטרנט העוסקים בילדים בסיכון ובילדים עם נכויות. חיפוש זה הניב למעלה מ-500 מאמרים בכתבי-עת, ספרים ועבודות מחקר לתארים מתקדמים העוסקים בתחום. רוב החומר הרלוונטי הוא מן הספרות הבינלאומית. עלה בידינו לאתר מאמרים בודדים בלבד מן הספרות הישראלית, ונראה שההתייחסות המחקרית לתחום בארץ היא מעטה ביותר. השתמשנו במילות המפתח Children with Disabilities; Social Deviation; Abuse or Neglect of Children.

(2) ראיונות עם בעלי-תפקידים בארגונים העוסקים בילדים הנמצאים בסיכון ובילדים עם נכויות ועם אנשי מפתח במשרד העבודה והרווחה ובמשרד החינוך. בראיונות נשאלו המרואיינים על מידע שיש ברשותם בנושא ילדים עם נכויות הנמצאים בסיכון ועל תוכניות מניעה והתערבות בתחום. רואיינו אנשי מפתח בארגונים האלה: המועצה הלאומית לשלום הילד, אל"י, "קשר", "בזכות", אקי"ם, איל"ן, ניצן, והאגף לטיפול באדם המפגר במשרד הרווחה.

מודלים תיאורטיים לניבוי מצבי סיכון הנוגעים לילדים עם נכויות

קיימות מספר גישות תיאורטיות להסבר מצבי התעללות והזנחה בקרב ילדים (לסקירה ראו: דולב, 1998; דולב, יואל וברעם, 1999; Westcott and Cross, 1996). אנו נציג רק מודלים תיאורטיים לניבוי התעללות והזנחה, הנוגעים לילדים עם נכויות. מודלים אלה לא פותחו באופן מיוחד עבור ילדים עם נכויות, אלא נגזרו מעולם התוכן של התעללות והזנחה של ילדים בכלל. אחת הביקורות בספרות על מודלים אלה היא, שהם אינם מבוססים על

השקפת עולם המתייחסת לילדים עם נכויות כאוכלוסייה נפרדת שיש ליצור עבורה מודלים שונים מאלה של ילדים ללא נכויות (Westcott and Jones, 1999). לפי טענה זו, לילדים עם נכויות יש מאפיינים ייחודיים המעמידים אותם במצבי סיכון שונים ורבים יותר מאלה של ילדים אחרים, ויש צורך לפתח הגדרות, תיאוריות וכלי מדידה המותאמים למאפייניהם המיוחדים. מצבי הסיכון שילדים עם נכויות נחשפים אליהם הם מגוונים ונעים על רצף שבקצהו האחד נמצאות התעללות גופנית, מינית ורגשית והזנחה גלויה, ובקצהו האחר נמצאים מצבים שילדים נכים נתקלים בהם בשכיחות גבוהה יותר מילדים ללא נכויות, והכוללים ניצול לרעה של נכותם (כגון שימוש רב מדי בסמי הרגעה). להלן יסקרו בקצרה מודלים מרכזיים המתייחסים לנכות הילד בהקשר של מצבי סיכון שהוא מתנסה בהם.

1. מודל התסכול-לחץ

מודל התסכול-לחץ (Frustration-stress model), שפיתח גֶלְס (Gelles 1990), מניח, שתסכול ולחץ שחשים המטפלים, הם גורמים מרכזיים המסבירים התעללות והזנחה של ילדים. ההתעללות שכיחה במיוחד כאשר המטפל (בדרך-כלל הורה) אינו מתפקד באופן מלא בשל בעיה או חולשה כלשהי. גורמי התסכול והלחץ במודל עשויים להיות גורמים הקשורים לילד, כמו הקושי הכרוך בטיפול בילד "בעייתי" לפי תפיסת ההורה, וגורמי לחץ נוספים, כמו בעיות בחיי הנישואין של ההורים ואבטלה נמשכת. תסכול ולחץ של ההורה מביאים להתפרצות אלימה כלפי הילד. המודל אינו מתייחס במפורש לילדים עם נכויות, אך היישום בהקשר זה הוא ברור: הטיפול בילד נכה מלווה בתחושת עומס-יתר של ההורים ולעתים קרובות ילד כזה נתפס כ"קשה" ו"בעייתי". גם החוקרים וייט ואחרים (White and De Ayora, 1987) ואמרמן (Ammerman et al., 1987b) טענו, שהתנהגויות הילד הקשורות לנכותו (למשל בעיות התנהגות) מהוות גורם לחץ נוסף על ההורה, והתוצאה תהיה אלימות כלפי הילד בעיקר כאשר לנכות הילד מצטרפים גורמי לחץ נוספים במשפחה. על-פי גישות אלה ניתן לנבא, שהורים לילדים עם נכויות, בתנאי לחץ מצטבר של הסביבה, ייטו יותר להתעלל בילדם, מאשר הורים לילדים ללא נכויות, וזאת בשל העומס הנוסף של קשיי הטיפול בילד הנכה.

על מודל התסכול-לחץ נמתחה ביקורת משום שנרמזת בו האשמה של הילד בהתעללות בו (שכן הילד הוא אחד הגורמים לתסכול וללחץ אצל ההורים). לטענת המבקרים וסטקוט וקרוס (Westcott and Cross, 1996), מקור הלחץ האמיתי טמון בהעדרם של משאבים ושירותי תמיכה למשפחה, המסייעים בטיפול בילד הנכה. מגבלה נוספת של המודל היא, שהוא מתאים בעיקר להסבר התעללות בתוך המשפחה, או התעללות מידי המטפלים של הילד. המודל מתאים פחות להסבר התעללות שמקורה מחוץ למשפחה (בבית-הספר או בשכונת המגורים), והתעללות שגורמים בני אדם אחרים, שאינם מטפלים בילד באופן ישיר (כמו בני אדם תוקפנים המזרמנים לסביבתו של הילד). ואריאציה של מודל התסכול-לחץ

גורסת, שנכות הילד יוצרת תחושת לחץ של ההורה המטפל, באמצעות המשתנה המתווך של מידת התלות של הילד במטפל (Sobsey, 1994).

נכות הילד מגבירה את תלותו במשפחה הרבה מעבר ליכולתה להתמודד עם תלות זו. התעללות וניצול מתרחשים כפורקן ללחץ הורים הקשור עם נכות הילד ומשאביה המוגבלים של המשפחה. הניבוי לפי גירסה זו הוא, שהגדלת מספר המטפלים בילד מחוץ למשפחה תביא להפחתת תלותו במשפחה ולפיכך תקטין את סיכויי ההתעללות בו. אולם, ממצאי המחקר מעידים, שמספר המטפלים בילד קשור באופן חיובי עם התעללות בו. ככל שעולה מספר המטפלים בילד הנכה, כך עולה הסיכוי שאחד מהם יתעלל בו, ולפיכך גם אם הדבר מפחית את רמת הלחץ מצד ההורים, הילד עדיין מצוי בסיכון להתעללות (Sullivan et al., 1987). ממצאי מחקרים נוספים מעידים, שמאפיינים אחרים של נכות (כמו בעיות התנהגות) חשובים יותר ממידת תלותו של הילד במשפחה בניבוי מצבי סיכון.

המסקנה העולה מן המחקרים שתוארו ומגישתן של וסטקוט וקרוס (Westcott and Cross, 1996), שהוצגה לעיל היא, שדרכי ההתמודדות של הורים עם לחץ הכרוך בטיפול בילד נכה (וגם משאבי הסביבה המסייעים להתמודדות סתגלנית יותר, כגון תוכניות הדרכה ותמיכה להורים), הן גורם חשוב המגבא מצבי התעללות והזנחה, ותורם להחלשת הקשר שבין לחץ להתעללות.

2. תיאוריית ההתקשרות בהקשר של התעללות בילדים עם נכויות

ניצול והתעללות במשפחה מתרחשים במסגרת של יחסי-גומלין בין ילד להורה. מספר חוקרים (Blacher and Meyers, 1983; Ammerman et al., 1988b) בחנו את תופעת ההתעללות של ילדים עם נכויות מנקודת הראות של תהליך ההתקשרות (Attachment) בין הילד למטפל העיקרי (בדרך-כלל האם). התקשרות במונח הרחב היא מערכת יחסים נמשכת וחיובית בין שני פרטים. התיאוריה הפסיכולוגית של התקשרות מגדירה תהליך זה כנטייה חזקה של הילד לחפש אחר הקירבה והקשר עם המטפל העיקרי (Bowlby, 1988). התקשרות בהיבט זה מתייחסת לעמדות ולהתנהגויות של הילד ונטייתו לחפש אחר הקירבה לאמו. תהליך לא תקין של התקשרות משפיע על היבטים שונים של תפקוד הילד במהלך חייו. המושג "Bonding" (חיבור) מתייחס למערכת הקשרים בין ההורה לילד, מנקודת המבט של עמדות והתנהגויות ההורה (דהיינו, עד כמה ההורה חש ומבטא קשר רגשי לילדו). לטענת החוקרים העוסקים בתחום, תהליך ההתקשרות וה-bonding שבין האם לתינוק בעל נכות מולדת עלול להיפגם בשל מספר סיבות. בדרך-כלל תינוק כזה שוהה בבית-החולים זמן רב לאחר הלידה כשהוא מנותק מאמו. ניתוק זה פוגע בהתפתחות מערכת יחסים תקינה בינו ובין האם. בנוסף לכך, תינוקות הסובלים מנכות או מבעיות רפואיות לעתים מפגינים התנהגויות המקשות על הטיפול בהם, יותר מתינוקות בריאים (למשל, בכי תכוף ורכ והעדר תגובה למטפל, כמו חינוך והשמעת קולות). התנהגויות כאלה

פוגמות גם הן בהתפתחות הקשר בין האם לילד. גם תחושת ההלם, התסכול, והדיכאון בעקבות לידת ילד עם נכות תורמים לתהליך Bonding לקוי. תהליכי התקשרות ר-Bonding לא תקינים, המלווים ברגשות שליליים כלפי ילד הנתפס כ"בעייתי" בעיני המטפל, עלולים להביא לטיפול שאינו הולם בילד, להזנחה ולהתעללות (Ainsworth, 1979) טענה זו נתמכת במספר מחקרים שבהם נמצא קשר בין סגנון התקשרות לא בטוח (insecure) ובין התעללות והזנחה (סקירה אצל Ammerman, 1997). מודל ההתקשרות מתאים במיוחד להסבר מצבי ניצול והתעללות שגורמת האם. לפי הספרות, מרבית מעשי ההתעללות בילדים הם מעשה ידיהם של גברים, אף-על-פי שהפגיעות החמורות יותר הן אלה הנגרמות בידי נשים (Westcott and Cross, 1996).

3. הגישה הסוציו-ביולוגית להתעללות בילדים

הגישה הסוציו-ביולוגית להתעללות בילדים נשענת על עקרונות תורת האבולוציה בבואה להסביר את תופעת ההתעללות בילדים בידי הוריהם (Lightcap, Kurland and Burgess, 1982). הנחת היסוד היא, שכל התנהגות של הורה עוברת תהליך של ברירה טבעית, ושורדת לאורך הדורות רק אם היא מביאה להגדלת ההתאמה (fitness) של המין. אם התרומה הפוטנציאלית של צאצא להמשכות הגנים של ההורים היא מעטה, ההשקעה בו מצד ההורה לא תהיה סתגלנית. במצב זה סביר להניח, שההורים יתעללו בצאצא או יזניחו אותו. התעללות בילדים היא תגובה של התנהגות שעוצבה על-פי חוקי הברירה הטבעית. יש סבירות גבוהה יותר, שהתעללות תתרחש כאשר הילד אינו תורם להמשך הישרדות הגנים ה"טובים" של ההורים, דהיינו: כאשר הילד סובל מנכות כרונית כלשהי או כשפוטנציאל הרבייה שלו נמוך. הניבוי, על-פי מודל זה, הוא, שהתעללות בילדים תהיה שכיחה יותר בקרב ילדים בעלי נכויות, בהשוואה לילדים ללא נכויות.

על המודל הסוציו-ביולוגי נמתחה ביקורת רבה בטענה שהוא גזעני, לא-מוסרי ומעניק הצדקה "ביולוגית-אבולוציונית" להתעללות ההורים. אין ספק שהוא הפרובוקטיבי ביותר מבין המודלים. מעניין, שניבוי נוסף של המודל תואם את ממצאי המחקר בדבר השכיחות הגבוהה יותר של גברים בקרב המתעללים. ההסבר לכך, על-פי המודל, הוא, שכאשר ההורות אינה ודאית לחלוטין, יש סבירות גבוהה יותר להשקעה פחותה בצאצא מצד ההורה. משום כך גברים, שרמת הביטחון שלהם בקרבנותם הגנטית לילד נמוכה מזו של האם, ייטו להקטין את השקעתם בו ואף להזניחו או להתעלל בו.

4. המודל של פינקלהור והוטלינג לניצול מיני של ילדים

המודל של פינקלהור והוטלינג לניצול מיני של ילדים (Finkelhor and Hotaling, 1984) מפרט את התנאים לניצול מיני של ילדים: לאדם תוקפני יש מניע מוגבר לניצול מיני, אין לו

עכבות לממש את הדחפים שלו (כתוצאה משתיית אלכוהול או מצריכת סמים), ויש לו נגישות לילדים ויכולת להתגבר על התנגדות אפשרית שלהם. המודל אינו מיוחד לילדים עם נכויות, אך ניתן ליישמו לניצול מיני של ילדים אלה. הטענה בספרות היא, שקל יותר לנצל מבחינה מינית ילד עם נכות מאשר ילד ללא נכות, מן הסיבות שיפורטו להלן. חלק מן הטענות שיוכאו להלן רלוונטיות גם לסוגים אחרים של התעללות, ולא רק לניצול מיני. לפיכך, בהצגת המודל הרחבנו לעתים את המסגרת המושגית שלו והתייחסנו גם לסוגים אחרים של התעללות.

הנימוקים שצוינו במודל לכך שקל יותר לנצל ילדים עם נכויות מאשר ילדים ללא נכויות,

הם:

- בשל נכות הילד, קשה לו יותר להתנגד לניצול המיני, במיוחד אם הוא סובל מקשיי ניידות או מבעיות בתקשורת ומתקשה להביע את רצונותיו במילים או במעשים. אי-השוויון ביחסי הכוחות בין מבוגר תוקף ובין ילד מותקף מועצם עוד יותר כשמדובר בילד נכה. חלק מן התוקפים עלולים לתרץ את מעשיהם בכך שהילד לא הביע התנגדות למעשה.

- העמדות החברתיות כלפי נכים בכלל, וכלפי ילדים נכים בפרט, מקילות על הצדקת מעשי תוקפנות כלפיהם, משום שילדים אלה נתפסים כפחות "אנושיים" וכבעלי פחות "זכויות" מאנשים רגילים. אמונות פרימיטיביות אחרות נוטות להאשים את הילד הנכה במצבו, או להתייחס לנכות הילד כעונש שהוטל על הוריו עקב חטאיהם. בנוסף לכך, המציאות העגומה היא, שהחברה מתייחסת באופן "סלחני" יותר לפגיעות באזרחיה ה"נחותים" יותר, מאשר לפגיעות באזרחים בעלי מעמד חברתי גבוה יותר.

- התפיסה הרווחת של ילדים עם נכויות (במיוחד אלה הסובלים מן הנכויות ה"נראות", כמו נכות גופנית או פיגור) היא, שבשל נכותם הם לא יחוו בניצול, ולא יסבלו מכאב. גם אם הם יבינו שמדובר במעשה אסור, הם לא יוכלו לדווח או להתלונן על כך, ואם יתלוננו, הם לא יזכו לאמון של הסובכים אותם (מבוגרים אחרים ייטו לסבור שהם "ממציאים" את הסיפור, או שהם מפרשים באופן מוטעה את המציאות בשל גורמים הקשורים לנכותם). לפיכך, המחשבה של תוקפים פוטנציאליים היא, שיהיה קל "לברוח" מעונש. כאשר הניצול מבוצע בתוך המשפחה, פעמים רבות לילד אין כלל למי לפנות כדי להתלונן, משום שהאנשים המטפלים בו ומוכרים לו הם אלה הפוגעים בו.

- ילדים עם נכויות מצויים לעתים קרובות במקומות ובנסיבות המאפשרות ניצול, למשל עקב היזקקותם לטיפולים רפואיים תכופים, או ריכוזם במוסדות לחינוך מיוחד (Greenbaum and Auerbach, 1998). נוסף על כך, בשל העובדה שחלק מהם מקבלים עזרה יומיומית בפעילויות אינטימיות כמו רחצה והליכה לשירותים, יש לתוקפים פוטנציאליים יותר הזדמנויות לניצול, וקשה יותר לפקח על מעשיהם. נקודה נוספת הראויה לציון היא, שלילד עם נכות קשה יש בדרך-כלל מספר רב יותר של אנשים שעמם הוא בא

במגע (כמו מטפלים, רופאים, אחיות, נהגים, חונכים ועוד) מאשר לילד ללא נכות, או לילד עם נכות קלה. כפי שכבר צוין לעיל, ככל שילד חשוף ליותר אנשים בסביבתו, כך עולה הסיכוי שיהיה קורבן להתעללות או לניצול, משום שיש סבירות גבוהה יותר שיימצא תוקף פוטנציאלי בין האנשים הסובבים אותו. ילדים עם נכויות חשופים אפוא ליותר מקורות אפשריים של ניצול, והנגישות של תוקפים פוטנציאליים אליהם היא קלה יותר.

- ההגדרה של התעללות וניצול היא עמומה עוד יותר כאשר הקורבנות הם ילדים עם נכויות, בהשוואה לילדים ללא נכויות. קשה לקבוע את הגבול המדויק הקובע היכן מתחילה התעללות והיכן לא מדובר בהתעללות. לדוגמה, ילד בעל בעיות התנהגות חווה בדרך-כלל כעס ותגובות שליליות מצד הוריו להתנהגותו. האם מדובר במקרה זה בהתעללות רגשית, או שזוהי תגובה סבירה להתנהגות שמפגין הילד? התשובה על שאלה זו אינה חד-משמעית. הספרות רוויה גם בתיאורי מקרים שבהם הורה או מטפל מתייחסים אל הילד באופן נוקשה מדי במהלך טיפול שגרתי (למשל, גורמים לילד כאב בזמן שהם מלבישים אותו). גם כאן קשה למתוח את הקו המפריד בין מה שמוגדר כהתעללות ובין מה שמוגדר כטיפול רגיל. המסקנה מכך היא, שלמתעללים פוטנציאליים בילד נכה קל יותר "להימלט" מעונש ולטעון שמדובר בפעולות לגיטימיות המבוצעות כחלק מטיפול שגרתי בילד. הקושי בהגדרה של מצבי הזנחה והתעללות בקרב ילדים עם נכויות נובע גם מצורכיהם המיוחדים של ילדים אלה, הנזקקים לטיפולים תכופים ולהשגחה מרובה יותר מילדים ללא נכויות. אפשר שיש מקום לפיתוח הגדרות של הזנחה והתעללות המותאמות לצורכיהם המיוחדים של ילדים בעלי נכויות, ואין להסתמך על ההגדרות המקובלות עבור ילדים ללא נכויות (Westcott and Jones, 1999).

5. המודל האקולוגי לניצול והתעללות בילדים עם נכויות

המודל האקולוגי לניצול ולהתעללות בילדים עם נכויות מבוסס על מודל ההתפתחות של הילד במערכות חברתיות שונות שפיתח פֶּרוֹנְפֶּנְבֶּרְנֶר (Sobsey, 1994). המודל האקולוגי הוא אחת הגישות המקובלות ביותר היום להסבר מצבי ניצול של ילדים והתעללות בהם, והוא יושם במצבי ניצול של ילדים עם נכויות בידי סובסי (Sobsey, 1994). על-פי הגישה האקולוגית, קיימות ארבע סביבות שבכוחן להשפיע על היווצרות מצבים של ניצול והתעללות כלפי ילדים:

- סביבת ה"מיקרו" (microsystem) היא הסביבה המשפחתית שהילד גדל בה. סביבה זו כוללת בתוכה מערך של פעילויות, תפקידים ויחסי-גומלין בין-אישיים שהילד חווה בחיק משפחתו. המשתנים בסביבה זו כוללים מאפיינים של הילד (כמו בעיות התנהגות), מאפיינים של ההורים (כגון מוגבלות או בעיות נפשיות) ומאפייני מערכת היחסים במשפחה (היחסים בין שני ההורים ובין ההורים לילדים).

- סביבת ה"מזו" (mesosystem) היא הסביבה החברתית הקרובה שהילד בא עמה במגע. סביבה זו כוללת בתוכה את הפעילויות והיחסים הבין-אישיים שהילד חווה מחוץ למשפחתו, למשל בבית-הספר, במרפאה ומקומות אחרים.

- סביבת ה"אָקסו" (exosystem) היא סביבה שבה הילד אינו שותף פעיל, אך קיימים יחסי-גומלין דו-כיווניים בין ההתרחשויות בה ובין סביבות אחרות שהילד בא עמן במגע. למשל, בית-הספר שבו לומדת אחותו של הילד, או המנהלת במקום העבודה של אמו, הם חלקים מסביבת ה"אָקסו" המשפיעה בעקיפין על הילד עצמו. מצוקה כלכלית בשכונת המגורים, רמת שירותי הבריאות בקהילה, ונגישותם של מקורות תמיכה חברתית להורים, הם משתנים הכלולים אף הם בסביבה זו.

- סביבת ה"מאקרו" (macrosystem) היא הסביבה החברתית והתרבותית הרחבה שבה מצויים הילד ובני משפחתו. בסביבה זו נכללים משתנים כמו המצב הכלכלי בחברה, האידיאולוגיה ומערכת הערכים בחברה (למשל, סטריאוטיפים על גברים ונשים).

כל אחת מן הסביבות האלה יכולה להשפיע על ניצול ילדים בכלל והתעללות בהם, ובילדים נכים בפרט. לטענת סובסי (Sobsey, 1994), המודל האקולוגי מתאים במיוחד להסבר מצבי התעללות בילדים נכים, כיוון שהוא מביא בחשבון גורמים חברתיים כמו נורמות וסטריאוטיפים כלפי נכים כגורם מסביר את ניצולם של ילדים נכים. על-פי המודל האקולוגי, גם בסביבות הקרובות יותר אל הילד, כמו סביבת המיקרו והמזו, תיתכן התעללות בילדים נכים בידי מטפליהם הישירים. ייתכן גם ניצול באופן עקיף עקב העדר נגישות לשירותים תומכים לילד ולבני משפחתו (סביבת האָקסו). לפי המודל, הפתרון לבעיית ההתעללות והניצול של ילדים עם נכויות טמון ביצירת שינויים בכל ארבע הסביבות שתוארו. אין די בבניית תוכניות מניעה והתערבות לילדים עם נכויות, ללא יצירת שינוי במאזן הכוחות הבסיסי בחברה, ושינוי האמונות והסטריאוטיפים הקיימים. הבעיה טמונה בקושי ליישם את הפתרון הכלל-מערכתי הנדרש. יחד עם זאת, תיאורטיקנים הנשענים על המודל מצדיקים גם התערבות בכל אחת מן הסביבות בנפרד, מתוך מחשבה שניתן לחזק גורמים אחדים על-מנת לבטל או להקטין השפעה מזיקה של גורמים אחרים.

כל אחד מן המודלים שהוצגו לעיל מספק מסגרת תיאורטית להבנת הגורמים המשפיעים על התעללות בילדים עם נכויות והזנחתם. למרות הפרספקטיבות התיאורטיות המגוונות שעליהן המודלים השונים נשענים, הניכוי העולה מהם הוא חד-משמעי: ילדים עם נכויות מצויים בסיכון גבוה יותר לסבול מהתעללות ומהזנחה מאשר ילדים ללא נכויות, הן בתוך המשפחה והן במסגרות חברתיות אחרות.

ממצאי מחקר על היקף תופעת הסיכון בקרב ילדים בעלי נכויות מסוגים שונים

להלן נסקור את המחקרים שבהם נבחן היקף תופעת הסיכון, על היבטיה המרכזיים, בקרב ילדים בעלי נכויות בארץ ובעולם. אנו נתמקד בשני סוגי מחקרים: במחקרים שבחנו את שכיחות מקרי ההתעללות וההזנחה בקרב ילדים בעלי נכויות, ובמחקרים שבחנו את שכיחותם של ילדים עם נכויות בקרב ילדים שאותרו כמצויים בסיכון להתעללות ולהזנחה. מחקרים אלה עשויים לסייע במענה לשאלה, האם ילדים עם נכויות מצויים בייצוגייתר במדגמים של ילדים בסיכון, בהשוואה לייצוגם באוכלוסייה הכללית, והאם מקרי הסיכון הם שכיחים יותר בקרב ילדים עם נכויות, בהשוואה לשכיחותם בקרב ילדים ללא נכויות. מרבית המחקרים נערכו במקומות שונים בעולם (בעיקר בארצות-הברית, כבריטניה ובאוסטרליה). לא עלה בידינו לאתר מחקרים ישראליים רלוונטיים. לאחר סקירת הממצאים העיקריים העולים מן המחקרים יובאו תוצאותיהם של ניתוחים משניים שבוצעו על קובצי הנתונים העוסקים בילדים הנמצאים בסיכון במכון ברוקדייל (המרכז לילדים ולנוער).

המחקרים המוקדמים ביותר שבחנו את היקף התופעה של התעללות בילדים עם נכויות והזנחתם, בוצעו בשנות ה-60 של המאה הקודמת. מחקרים אלה אופיינו במספר בעיות מתודולוגיות. מרביתם בחנו את שכיחות הנכות במדגמים של ילדים שעברו התעללות גופנית או סבלו מהזנחה, ומיעוטם בחנו את היקף תופעת ההתעללות בקרב ילדים עם נכויות. רוב המחקרים הללו בוצעו בארצות-הברית. בשנות ה-80 וה-90 היתה עלייה במספר המחקרים בתחום, ומחקרים אלה התבססו יותר ויותר על מדגמים גדולים ועל בחינה של היקף תופעת ההתעללות וההזנחה במדגמים של ילדים בעלי נכויות. בשנים אלה התפתח העניין המחקרי בנושאים מובחנים יותר, כמו ניצול מיני של ילדים עם נכויות, והוא לווה בהכרה של הרשויות ובניסיונות ראשוניים לפיתוח תוכניות התערבות (בעיקר כבריטניה). בשנים אלה גברה המודעות לתופעת הניצול וההתעללות של ילדים עם נכויות השוהים במוסדות, ושהייה במסגרת כזו החלה להיתפס כגורם סיכון להתעללות עבור ילדים בכלל ועבור ילדים נכים בפרט. לקראת סוף שנות ה-90 היתה התפתחות במספר היבטים מתודולוגיים (למשל, בחינת מדגמים ארציים, מייצגים וגדולים, ושימוש בקבוצות השוואה). בתקופה זו גברה המודעות לצורך לפתח תיאוריות, הגדרות וכלים ייחודיים עבור אוכלוסיית הילדים בעלי הנכויות, אך טרם היתה התקדמות של ממש בנושא זה. עדיין קיימים פערים גדולים בין ממצאיהם של מחקרים שונים, והדבר מקשה על הסקת מסקנות תקפות.

המחקר בנושא של היקף תופעת הסיכון בקרב ילדים בעלי נכויות זכה להתפתחות מרשימה בשנים האחרונות. מספר מחקרים בחנו את שכיחות הנכות במדגמים של ילדים שעברו התעללות. להלן יידונו ממצאיהם של המחקרים המרכזיים שבהם. קרוס, קיי

ורטנופסקי (Cross, Kaye and Ratnofsky, 1993) בחנו מדגם של 1,834 ילדים ובני-נוער בארצות-הברית, שעליהם היו דיווחי התעללות או הזנחה. במחקרם נמצא, שילדים עם נכויות היו בסיכון גבוה יותר של עד פי 1.7 לעבור התעללות לסוגיה, בסיכון גבוה יותר של עד פי 1.6 לסבול מהזנחה גופנית, ופי 2.8 לסבול מהזנחה רגשית, בהשוואה לילדים ללא נכויות. סוליבן וקנוטסון (Sullivan and Knuston, 1998a) בחנו והצליבו רישומים של בתי-חולים, המשטרה ולשכות לשירותים חברתיים לעומת מדגם של 3,881 ילדים בארצות-הברית, שחלק מהם עברו התעללות או היו קורבן של הזנחה והיתר (880 ילדים) שימשו קבוצת השוואה. הממצאים העלו, ש-64% מבין הילדים שעברו התעללות סבלו מסוג כלשהו של נכות. הילדים הנכים היו ברמת סיכון גבוהה יותר פי 1.8 לסבול מהזנחה, פי 2.2 לסבול מניצול מיני ופי 1.6 לעבור התעללות גופנית. במחקר מאוחר יותר של חוקרים אלה (Sullivan and Knutson, 2000) נמצאה דמת סיכון גבוהה אף יותר: הילדים הנכים היו ברמת סיכון גבוהה יותר פי 3.4 להתנסות בהתעללות לסוגיה, בהשוואה לילדים ללא נכויות.

המסקנות העולות מממצאיהם של מחקרים אלה ואחרים דומות. ההבדלים בממצאיהם של המחקרים העוסקים בסוגי נכויות מיוחדים מוסברים בשוני בשיטות של איסוף הנתונים וסדרי הגודל השונים של המדגמים, וגם בהגדרות השונות של נכות ושל התעללות שנעשה בהם שימוש במחקרים השונים.

בחינת ממצאי המחקרים שבדקו את שיעור הילדים שעברו התעללות או סבלו מהזנחה במדגמים של ילדים עם נכויות מעלה, שלמרות השונות הקיימת בממצאי המחקרים, כאשר המדגמים גדולים יותר, המסקנות הן עקביות. לדוגמה, אנדרה (Andre, 1985) מצא, שהסתברות למצוא ילד שעבר התעללות במדגם של ילדים עם נכויות גבוהה פי 1.5 מן ההסתברות למצוא ילד שעבר התעללות בקבוצת ההשוואה שכללה ילדים ללא נכויות. רמת סיכון דומה ואף גבוהה יותר (פי 1.7 עד 2.6) נמצאה גם במחקרים אחרים. ורדוגו, ורמיו ופוארטהס (Verdugo, Bermejo and Fuertes, 1995) מצאו, שהסיכוי למצוא ילד שעבר התעללות במדגם של בעלי פיגור שכלי, גבוה פי 7 מן הסיכוי למצוא ילד שעבר התעללות בקבוצת ההשוואה שכללה ילדים ללא נכויות. נראה, ששכיחות מקרי ההזנחה בקרב ילדים עם נכויות גבוהה יותר משכיחות מקרי ההתעללות ובכך הוא דומה למצב באוכלוסייה הכללית. לדוגמה, במחקר של ג'אודס ודיאמונד (Jaudes and Diamond, 1985) נמצא, ש-10% בערך מ-162 ילדים הסובלים משיתוק מוחין שטופלו בבית-חולים בשיקגו, סבלו מהזנחה חמורה, ו-5% מהם עברו התעללויות מסוגים שונים. על-פי סוליבן וקנוטסון (Sullivan and Knutson, 1998a), חומרת ההתעללות שילדים בעלי פיגור עוברים היא הקיצונית ביותר בהשוואה לשאר קבוצות הילדים הנכים.

קבוצה של ילדים הראויה לתשומת-לב ייחודית היא זו של ילדים הסובלים מריבוי-נכויות (multiple disabilities), כלומר ילדים הסובלים משני סוגים של נכויות או יותר. המחקרים על ילדים אלה מוכיחים, שהם מצויים בסיכון גבוה במיוחד להתנסות בהתעללות

או לסבול מהזנחה, בהשוואה לילדים הסובלים מנכות יחידה ובהשוואה לילדים ללא נכויות. אחת הסיבות לכך היא, שילדים אלה בדרך-כלל שוהים במוסדות. שהייה במוסדות היא גורם סיכון חשוב כשלעצמו לעבור התעללות. אמרמן ואחרים (Ammerman et al., 1988b) בחנו את היקף תופעת ההתעללות בקרב 150 ילדים הסובלים מריבוי נכויות. במחקרם נמצא, ש-39% מן הילדים עברו התעללות (בעיקר גופנית) או סבלו מהזנחה. בנדיקט ואחרים (Benedict et al., 1990) בדקו 500 ילדים בעלי ריבוי נכויות. 10% מהם עברו התעללות כלשהי או סבלו מהזנחה. גם במחקר אחר (Sullivan and Knutson, 1998a) נמצא, שילדים הסובלים מריבוי-נכויות נמצאים בסיכון גבוה יותר לעבור התעללות גופנית ומינית מילדים הסובלים מנכות יחידה. ילדים אלה נתונים בסיכון מוגבר לעבור התעללות לאורך פרקי-זמן ארוכים יותר ובעוצמה רבה יותר. ממצא חשוב נוסף הוא, שבקרב ילדים הסובלים מריבוי נכויות מקרי התעללות שכיחים יותר ממקרי ההזנחה, בעוד שבקרב ילדים הסובלים מנכות יחידה וילדים ללא נכויות, הממצאים הם הפוכים: שכיחות ההזנחה גבוהה יותר משכיחות ההתעללות (Ammerman et al., 1988b; Benedict et al., 1990).

קבוצה נוספת של ילדים עם נכויות הנתונה בסיכון גבוה לעבור התעללות ולסבול מהזנחה היא זו של ילדים השוהים במוסדות. כפי שנאמר לעיל, שהייה במוסדות מוסדיות עלולה להוות גורם סיכון חשוב להתעללות או להזנחה (Sobsey, 1994; Greenbaum and Auerbach, 1998). מחקרים שונים מעידים על שיעורים גבוהים של מקרי התעללות במוסדות מוסדיות המיועדות לילדים בעלי נכויות (Nibert, Cooper and Crossmaker, 1991; Crossmaker, 1989). לשם המחשה, סוליבן וסקנלן (Sullivan and Scanlan, 1987) סקרו ממצאים לפיהם בערך מחצית מן הילדים במדגם שלהם, שכלל 200 ילדים השוהים בפנימיות לילדים חירשים, דיווחו על ניצול מיני בידי עובדי המקום, בידי מטופלים אחרים או מידי מבקרים. בספרות נסקרו גם מקרים של התעללות גופנית ישירה או עקיפה (באמצעות ענישה מוגזמת, שימוש-יתר בתרופות, בידוד, הגבלת הקשר עם אנשים מחוץ למוסד) והזנחה (שלילת שירותים נחוצים וטיפול שאינו הולם). הנתונים בספרות על התעללות והזנחה במוסדות הם בגדר תת-הערכה של המצב במציאות, שהיא, כפי הנראה, עגומה עוד יותר. כפי שמציין סוסבי (Sobsey, 1994), תופעת ההתעללות במוסדות היא תופעה רווחת ושכיחה, ורק מיעוטה נחשף לעיני הציבור.

מבין מאפייניהם של ילדים עם נכויות שנמצאו קשורים במחקרים השונים להתעללות והזנחה ניתן לציין במיוחד בעיות בתקשורת. קשיים בתקשורת ובעיות בשימוש בשפה (בעיקר דיבור) נמצאו קשורים בהתעללות בשורה של מחקרים (סקירה אצל Westcott and Cross, 1996). בעיות בתקשורת מאפיינות מספר סוגי נכויות, כמו נכות התפתחותית, חושית, פיגור ואף נכות גופנית. גם בעיות התנהגות הן מנבא של התעללות בחלק מן המחקרים. לדוגמה, סוליבן וקנוטסון (Sullivan and Knutson, 1998a) מצאו במחקרם המקיף, שבקרב ילדים שהגיעו לבתי-חולים בשל פציעות כתוצאה מהתעללות, 21%

אובחנו בידי הצוות כבעלי בעיות התנהגות, לעומת פחות מ-1% מן הילדים שהגיעו לבתי-חולים עקב פגיעות שלא נגרמו מהתעללות.

מספר מחקרים בחנו את הקשר שבין מאפייני ההורים להתעללות בילדים הסובלים מנכויות. במחקר של ורדוגו, ורמיו ופוארטס (Verdugo, Bermejo and Fuertes, 1995) נמצא קשר חיובי בין מספר מאפיינים של ההורים, כמו התמכרות לסמים או לאלכוהול, הפרעות נפשיות, פיגור שכלי וקונפליקט מתמשך עם בן או בת-הזוג, ובין התעללות בילד הנכה. כמו-כן נמצא קשר שלילי בין המעמד הסוציו-אקונומי של ההורים ובין התעללות בילד הנכה. מאפיינים אלה קשורים לסיכון גם בקרב ילדים ללא נכויות.

היבט נוסף שראוי להתייחס אליו הוא הקשר האפשרי שבין חומרת הנכות למידת ההתעללות או ההזנחה. מספר מחקרים (לדוגמה, Kloppping, 1984) דיווחו על קשר חיובי בין חומרת הנכות לסיכון להתעללות, לפיו ככל שנכות הילד חמורה יותר, כך עולה דרגת הסיכון שהוא חשוף לה. חוקרים אחרים (Benedict et al., 1990) טענו דווקא לקיומו של קשר שלילי, לפיו כאשר הנכות חמורה פחות, הסיכון להתעללות עולה. גישה אחרת, הנתמכת אף היא במחקרים שונים, גורסת שקיים קשר קו-ליניארי (בצורת U הפוכה) בין חומרת הנכות לשכיחות ההתעללות (Westcott and Jones, 1999). דהיינו: הסיכוי להתעללות גבוה בקרב ילדים בעלי רמה בינונית של נכות; הסיכון להתעללות נמוך יותר בקרב ילדים בעלי רמות נמוכות או גבוהות של נכות.

כפי שמציינת וסטקוט (Westcott and Jones, 1999), ממצאי המחקר אינם מאפשרים להגיע למסקנות חד-משמעיות בדבר אופיו של הקשר שבין רמת הנכות למידת ההתעללות, ודרושים מחקרים נוספים על-מנת להכריע בסוגיה זו. כפי הנראה, הקשר שבין נכות ובין התעללות הוא מורכב ותלוי במשתנים נוספים שטרם הובהרו.

בשנים האחרונות יש נטייה גוברת לשלב ילדים בעלי צרכים מיוחדים במסגרת החינוך הרגיל (mainstreaming). שילוב זה מאפשר לילדים אלה ליצור יחסי גומלין חברתיים עם ילדים בני גילם הלומדים בבתי-ספר רגילים, ומסייע להם ללמוד לתפקד באופן עצמאי בחברה ה"רגילה". יחד עם זאת, ממצאי מחקר מוכיחים, שילדים אלה מצויים בסיכון גבוה לסבול מבריונות ומהתעללות מצד ילדים אחרים בבית-הספר, ורבים מהם חשים שם חרדה וחוסר ביטחון ביחסיהם עם ילדים אחרים. מחקרים של תומפסון, ויטני וסמית (Thompson, Whitney and Smith, 1994) העלה, שבמדגם של 186 ילדים, שמחציתם סובלים מנכויות ומחציתם השתייכו לקבוצת השוואה מתואמת, כמעט שני-שלישים מן הילדים בעלי הנכויות (בעיקר ליקויי למידה) דיווחו על היותם קורבנות של מעשי בריונות בבית-ספרם, לעומת רבע מן הילדים בקבוצת השוואה. ילדים עם נכויות דיווחו שיש להם פחות חברים מאשר ילדי קבוצת השוואה, והם העדיפו ילדים אחרים עם נכויות בתור חברים. כמו-כן נמצא, שמוריהם נטו לדווח פחות על מקרי בריונות ועל מספר החברים של הילדים בעלי הנכויות בהשוואה לדיווח העצמי של ילדים אלה. ממצאים אלה אינם מעידים על כישלון מגמת השילוב, אלא על כך שיש להגביר את המאמצים למניעת

תופעת ההתעללות בילדים עם נכויות המשולבים בחינוך הרגיל. יש לראות בילדים אלה קבוצה המצויה בסיכון גבוה וראויה לתשומת-לב מיוחדת מצד אנשי המקצוע בבתי-הספר המשלבים.

חלק מן המחקרים שבחנו את היקף תופעת הסיכון בקרב ילדים בעלי נכויות לוו בבעיות מתודולגיות המקשות על הסקת מסקנות חד-משמעיות על היקף התופעה. בעיות אלה נסקרו בספרות בידי ורגר (Warger, 1991), וסטקוט (Westcott, 1991), קלי (Kelly, 1992), סובסי (Sobsey, 1994), וסטקוט וג'ונס (Westcott and Jones, 1999). הבעיה המרכזית במחקרים השונים היא סוגיית הסיבתיות. רוב המחקרים בוחנים את קיומן או העדרן של התעללות ונכות בנקודת זמן כלשהי, ולעתים לא ניתן לקבוע באופן חד-משמעי האם הנכות השפיעה על ההתעללות, או שמא התעללות נמשכת היא זו שגרמה להיווצרות נכותו של הילד, להחמרת נכות קיימת או להתווספות נכות חדשה לנכות קיימת. מחקר אורך, הכולל מעקב אחר ילדים מרגע לידתם עד הגיעם לגיל ההתבגרות, עשוי לסייע בהבהרת כיוון הקשר הסיבתי שבין נכות להתעללות, שמרבית מערכי המחקר במחקרים הקיימים אינם מאפשרים להגיע לגביו למסקנות חד-משמעיות. יחד עם זאת, יש מחקרים שבהם ברור, שנכות הילד קדמה להתעללות בו (למשל, כאשר נכות הילד אובחנה מיד לאחר הלידה). נוסף לכך, המודלים התיאורטיים שנסקרו בפרק הקודם תומכים במסלול ההשפעה, שלפיו הנכות מגבירה את סיכויי הילד לעבור התעללות ולסבול מהזנחה. לפיכך יש להתייחס לקבוצת הילדים הנכים כנתונה בסיכון גבוה יותר מילדים ללא נכות.

בעיה שנייה נעוצה בכך, שייתכן שהשיעורים הגבוהים של ילדים שעברו התעללות בקרב ילדים עם נכויות נובעים בחלק מן המחקרים מכך, שילדים עם נכויות מוכרים יותר לנותני השירותים, ומשום כך הסיכויים לגלות ביניהם מקרי התעללות גדולים יותר. טענה זו נכונה בעיקר לגבי מחקרים שהתבססו על מדגמים של מרפאות בבתי-חולים.

ביקורת נוספת המופנית כלפי מרבית המחקרים היא, שהם אינם בוחנים מדגם מייצג של אוכלוסיית הילדים הנכים, או של הילדים שעברו התעללות. נוסף לכך, רוב המחקרים מתבססים על מידע שהתקבל מגורמים שהם חיצוניים לקורבן (הורים, אנשי מקצוע, רישומים ברשויות), ואין איסוף מידע מן הילדים הנכים עצמם, למעט המחקר של וסטקוט (Westcott, 1993). אחת הסיבות לכך היא הקושי הקיים באיסוף מידע מילדים עם נכויות, משום ששיטות המחקר המקובלות (למשל, שאלונים) מותאמות לאוכלוסייה של ילדים ללא נכויות.

קושי נוסף טמון בריבוי ההגדרות לנכות, להתעללות ולהזנחה. חוקרים שונים נוטים לאמץ הגדרות מגוונות, המקשות על הסקת מסקנות מן המחקרים השונים. ריבוי ההגדרות להתעללות ולהזנחה אופייני גם למחקרים על ילדים ללא נכויות. לטענת קלי (Kelly, 1992), חוסר האחידות בהגדרות המשמשות בתצפיות על נכות ועל התעללות תורם במידה רבה לשונות בממצאים האמפיריים בנוגע להיקף תופעת ההתעללות וההזנחה בקרב ילדים

עם נכויות. העדרה של גישה תיאורטית מנחה בחקר התחום הוא אחד הגורמים לריבוי ההגדרות הקשורות לתצפיות ולכלי המחקר שנעשה בהם שימוש במחקרים השונים. יחד עם זאת, מספר מחקרים שבוצעו בשנים האחרונות הצליחו להתגבר על חלק מן הבעיות המתודולוגיות שרווחו במחקרים הקודמים (Cross, Kaye and Ratnofsky, 1993; Sullivan and Knutson, 1998a). הדבר עלה בידי החוקרים באמצעות בחינת מדגמים מייצגים וכלל-ארציים המשלבים מידע ממקורות שונים (שירותי רווחה, משטרה, בתי-חולים ועוד), הכללת קבוצות השוואה מתואמות במערך המחקר ושימוש בהגדרות ברורות של המושגים העיקריים. למרות התפתחות מבטיחה זו, עדיין קיים תוסר במחקרי-אורך העוקבים אחר קבוצות ילדים לאורך זמן והמאפשרים תמיכה רבה יותר בהסקת מסקנות על כיוון הקשר הסיבתי שבין נכות לסיכון. גוסף על כך, עדיין רווח השימוש בשיטות מחקר ובהגדרות של סיכון המבוססות על המתודולוגיה וההמשגה המקובלות במחקרים על ילדים ללא נכויות (Westcott and Jones, 1999).

לסיכום, המחקרים בתחום מוכיחים, שילדים עם נכויות מצויים בסיכון גבוה יותר לעבור התעללות ולסבול מהזנחה בהשוואה לילדים ללא נכויות. רמות הסיכון בקרב ילדים עם נכויות הן לא רק גבוהות יותר, אלא גם נמשכות לאורך זמן. מחקרים שנערכו בארצות-הברית ובבריטניה גילו, שבקרב ילדים ללא נכויות היתה ירידה בשיעור הסובלים מהתעללות עם העלייה בגיל. יחד עם זאת, קיימים פערים בין ממצאיהם של מחקרים שונים על היקף תופעת ההתעללות וההזנחה בקרב ילדים עם נכויות, ועל שכיחות ההתעללות אצל ילדים עם נכויות בקרב כלל הילדים שעברו התעללות. פערים אלה מוסברים בבעיות מתודולוגיות שמהן סובלים המחקרים השונים ובריבוי שיטות המדידה וההגדרות לנכות ולהתעללות.

היבט נוסף של סיכון שנבחן בספרות הוא הסיכון ליפול לעבריינות ולשימוש בסמים בקרב ילדים עם נכויות. קבוצת האוכלוסייה הבולטת ביותר בספרות, שלגביה נמצא קשר חזק בין נכות לעבריינות, היא קבוצת הילדים ובני הנוער הסובלים מליקוי למידה (Johnson and Fennel, 1992).

קייליץ ודוניוונט (Keilitz and Dunivant, 1986) סיכמו את המודלים העיקריים שפותחו על-מנת להסביר קשר אפשרי בין לקות למידה לעבריינות. על-פי "תיאוריית הכישלון בבית-הספר" (School Failure Theory), לקות למידה גורמת לכישלון בלימודים, כישלון המביא בסופו של דבר להתנהגות עבריינית. המנגנון המקשר בין שתי התופעות נעוץ בדימוי עצמי נמוך, בתסכול ובעוינות שהילד עם ליקוי הלמידה חש עקב כישלונותיו בלימודים. הילד שואף לפגוע בחברה בתור נקמה על פגיעתה בו, והתווית של הכישלון בלימודים עלולה לגרום לילד הסובל מליקוי למידה להתחבר לתת-תרבויות עברייניות. הכישלון בלימודים מפחית את המחויבות ואת תחושת השייכות לבית-הספר, ועקב כך גם מקטין את המחויבות לחוקים ולנורמות ההתנהגות המקובלות בחברה. על-פי "תיאוריית המועדות" (Susceptibility Theory, Keilitz and Dunivant,

1986), לילדים עם ליקויי למידה יש מספר תכונות אישיות אופייניות המציבות אותם בסיכון גבוה יותר לנקוט התנהגויות עברייניות. תכונות אלה כוללות חוסר שליטה בדחפים, חוסר יכולת לנבא את תוצאות התנהגותם, הבנה לקויה של חוקים חברתיים, חוסר מנוחה, מועדות להשתכנע בקלות, ונטייה להתנהגות מוחצנת. טענת התיאוריה היא, שתכונות אלה (המאפיינות ביתר שאת ילדים עם ליקויי למידה) תורמות באופן ישיר להתנהגות עבריינית. על-פי תיאוריית "הטיפול המובחן" (Differential Treatment Theory), ילדים עם ליקויי למידה אינם נמצאים בהכרח בסיכון גבוה יותר לביצוע מעשי עבריינות, אולם הם מטופלים באופן נוקשה יותר בידי מערכות האכיפה. הטיפול המובחן בא לידי ביטוי בכך, שנערים עם ליקויי למידה הם: (1) בסיכון גבוה יותר להיתפס בידי המשטרה על עבירות שביצעו, בשל העובדה שמוגבלותם מקשה על תכנון "מוצלח" של העבירה; (2) בסיכון גבוה יותר להיות מורשעים על עבירות שביצעו, בשל מאפייני התנהגותם ה"אנטי-חברתיים"; ו-(3) בסיכון גבוה יותר להיענש בחומרה יתרה בידי בתי-המשפט (בשל הסיבות דלעיל).

על-פי "תיאוריית המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים" (Sociodemographic Charac- tersitics Theory), עבריינות ולקות למידה הן תולדה של משתנים מסבירים משותפים, הקשורים למאפיינים סוציו-דמוגרפיים של המשפחה (כמו השכלה נמוכה של ההורים ומצב כלכלי קשה). הבסיס המשותף לשתי התופעות אחראי לקשר הנראה ביניהן. ייתכן גם שהקשר הנראה בין לקות למידה לעבריינות הוא תוצר של בעיה מתודולוגית הנעוצה בנטייתם הפחותה של ילדים עם ליקויי למידה לדווח (בראיונות ובשאלונים) על התנהגות מקובלת חברתית, בהשוואה לעמיתיהם שאינם סובלים מליקויי למידה (Keilitz and Dunivant, 1986).

מחקרם של קייליץ ודוניוונט ניסה להבהיר מעט את התמונה תוך שימוש במדגם של 1,943 נערים (בנים, בארצות-הברית), מחציתם בערך ללא כל הרשעות, ומחציתם האחרת עם רישום עברייני (26% מכלל הנבדקים היו בעלי ליקויי למידה). הנערים עם ליקויי הלמידה דיווחו בראיונות על ביצוע מספר גדול יותר של מעשים עברייניים מסוגים שונים (אלימות גופנית, שימוש בסמים, בעיות משמעת בבית-הספר), ונמצאו בסיכון גבוה פי 2.2 להיות בעלי רישום פלילי לעומת עמיתיהם שאינם סובלים מן הליקוי. מחקר אורך שנערך על ילדים ללא הרשעות קודמות הצביע גם הוא על קשר בין ליקויי הלמידה לעבריינות ולהרשעה, ותמך בשלוש התיאוריות הטוענות שקיים קשר סיבתי בין המשתנים. ניתוחים שונים פסלו את התיאוריה בדבר הטיה מתודולוגית כגורם לקשר זה. במחקר זה נבחן, בנוסף לכך, שיעור הילדים עם ליקויי למידה בקבוצת הילדים ובני-הנוער שהורשעו בעבירות. הממצאים הצביעו על כך, ש-36% מן הנערים העבריינים סובלים מליקויי למידה. מחקר נוסף, שבו נבחן מדגם של נערים בני 12 עד 18, הצביע על-כך, ש-70% מבין אלה שאובחנו כבעלי התמכרויות לסמים שונים היו בעלי ליקויי למידה (Karacostas and Fisher, 1993). במחקר זה נמצאה הסתברות גבוהה פי 2.7 של התמכרות לסמים בקרב

הסובלים מליקויי למידה, בהשוואה לנערים ללא ליקויי למידה. סקירתם של ג'ונסון ופֶנֶל (Johnson and Fennel, 1992) מצביעה על ממצאים דומים בהיקפם לאלה שתוארו לעיל, ואף על כאלה המעידים על שיעור גבוה יותר של ילדים עם ליקויי למידה בקרב נערים עבריינים (עד 90%). לשם המחשת היחס יצוין, ששיעור הילדים בעלי נכות בתחום הלמידה מכלל האוכלוסייה בישראל הוא 10% בערך (דו"ח הוועדה לבחינת מצבם של תלמידים עם ליקויי למידה, משרד החינוך, 1997).

המידע בארץ על ילדים ובני-נוער עבריינים עם בעיות למידה הוא מועט ומבוסס בעיקר על דו"ח קטינים בטיפול שירות המבחן לנוער, שיצא לאור מטעם משרד העבודה והרווחה בשנת 1998. עיון בדו"ח מעלה, שבשנת 1996, בערך 44% מכלל המופנים לשירות המבחן לנוער למדו בכיתה שהיתה נמוכה לפחות כשתי דרגות מזו שהיו אמורים ללמוד בה בהתאם לגילם. בהשוואה לשנת 1985, היתה עלייה באחוז המופנים שהשכלתם נמוכה יחסית לגילם. מנתונים אלה לא ניתן לדעת מהו שיעור בעלי ליקויי למידה מבין בני-הנוער שהופנו לשירות המבחן, אך הנתונים מצביעים על כך שאצל שיעור גבוה מבין בני-הנוער שביצעו עבירות מתגלה עיכוב רב בלימודים ביחס לגילם.

קבוצת ילדים נוספת הנמצאת בסיכון לעבריינות היא זו של ילדים ובני-נוער עם פיגור שכלי, בעיקר פיגור קל או בינוני (בעלי מנת משכל של 50 עד 84). מחקר אורך שערכו ג'רוולין ואחרים (Jarvelin et al., 1994), ואשר הקיף 6,007 ילדים בפּינלנד, הצביע על שכיחות גבוהה של עבריינות בקרב בעלי הפיגור, בעיקר אצל הילדים ממשפחות בעלות רמה סוציו-אקונומית נמוכה. הרמה הסוציו-אקונומית נמצאה כמנבא חשוב יותר של עבריינות מאשר נכותם של הילדים (גם באוכלוסייה הכללית, רמה סוציו-אקונומית נמוכה היא מנבא של עבריינות). גם במחקר זה, כמו במחקרים שצוטטו לעיל, נמצא קשר (הפוך) בין תפקוד בבית-הספר (ביצועים אקדמיים) וכין סיכון ליפול לעבריינות.

המחקרים מעידים אפוא על כך, שקבוצות אחדות של ילדים ובני-נוער עם נכויות (בעיקר בעלי לקות למידה ובעלי פיגור שכלי) מצויות בסיכון גבוה ליפול להתנהגות עבריינית ולשימוש בסמים. המחקרים בתחום זה עדיין מעטים ואינם מאפשרים להסיק מסקנות על הגורמים לקשרים אלה מבין המשתנים המסבירים שנסקרו. בארץ אין כלל מידע על היקף תופעת העבריינות בקרב ילדים ובני-נוער עם נכויות.

ניתוחים משניים של קובצי נתונים במכון ברוקדייל העוסקים בילדים בסיכון

ביצענו ניתוחים משניים של מחקרים שנערכו במכון ברוקדייל (המרכז לילדים ולנוער) ושל מאגרי נתונים בג'וינט-ישראל. בניתוחים אלה נעשתה הצלבה של מצבי הסיכון הנבחנו במאמר זה עם משתני נכות או מוגבלות. קובצי הנתונים שנבחנו היו: (1) קובץ ילדים

בסיכון באשדוד (בר-קול, יואל ודולב, 1999); (2) קובץ נתוני-יסוד של משרד הרווחה (דולב, אורן ולוי, 1998); (3) קובץ ילדים בסיכון בתחנות לבריאות המשפחה (דולב, יואל וברעם, 1999). להלן יסקרו הממצאים העיקריים מתוך ניתוחים אלה. פירוט רחב יותר בנוגע לכל אחד מן הקבצים, כולל דרך בנייתו ומאפיינים נוספים שלו, מוצג בדו"חות של מכון ברוקדייל שנוכרו כאן.

1. קובץ ילדים בסיכון באשדוד

קובץ זה כולל נתונים על ילדים בבתי-ספר רגילים ובבתי-ספר לחינוך מיוחד באשדוד. מן הנתונים נראה, ששיעור הילדים הנמצאים בסיכון בקרב תלמידי בתי-הספר לחינוך מיוחד בעיר (22%) גבוה פי 2 משיעור הילדים שבסיכון הלומדים בבתי-ספר רגילים (11%). הגדרת "סיכון" היא רחבה ומתייחסת למצבי סיכון ישיר, מצד המשפחה והסביבה, עבור ילדים בגיל בית-הספר היסודי. בגילאי בית-הספר התיכון הפער מצטמצם, אך עדיין מצביע על שיעור גרול יותר של ילדים הנמצאים בסיכון בקרב תלמידי בתי-הספר לחינוך מיוחד (19%), בהשוואה ללומדים בבתי-ספר רגילים (11%).

2. קובץ נתוני יסוד של משרד הרווחה

קובץ זה כולל נתונים על ילדים המוכרים לשירותי הרווחה בישראל. בקירף אין מידע על נכות או על מוגבלות הילדים. משום כך נעשתה הצלבה של משתנים הקשורים לנכות (כמו בעיות התנהגות ובעיות פסיכולוגיות, מחלות כרוניות ופיגור) עם מצבי הסיכון. שיעור הילדים הטובלים מבעיות פסיכולוגיות ומהפרעות בהתנהגות בקרב המאותרים כמצויים בסיכון ישיר (התעללות והזנחה) הוא בערך 2%. שיעור בעלי המחלות הכרוניות בקרב המאותרים כמצויים בסיכון ישיר הוא בערך 3%, ושיעור בעלי הפיגור בקרב המאותרים כמצויים בסיכון ישיר הוא 5.4%. יחד עם זאת, ממצאים אלה הם בגדר תת-הערכה של המצב במציאות, ולפיכך יש להתייחס אליהם לאור הסתייגות זו (טלל דולב, תקשורת אישית, 18.4.2000).

3. קובץ ילדים בסיכון בתחנות לבריאות המשפחה

הקובץ כולל מידע על ילדים בגילים 0 עד 3 המטופלים בתחנות לבריאות המשפחה. במחקר לא נאסף מידע על נכויות של הילדים. מתוך הניתוחים נראה, שמבין הילדים שאותרו כמקבלים טיפול שאינו הולם את גילם מצד הוריהם, 34.6% אובחנו כבעלי עיכוב בהתפתחותם הגופנית. מבין הילדים שאותרו כסובלים מהתעללות גופנית או מינית, 43.6% אובחנו כבעלי עיכוב בהתפתחותם הגופנית.

מניתוחים משניים אלה מסתמנת מגמה זהירה, לפיה יש שיעור גבוה של ילדים בעלי

בעיות הדומות למצבי נכות שונים (בעיקר בתחום ההתנהגות ובתחום הפסיכולוגי) בקרב ילדים שאותרו כמצויים בסיכון. אולם, מן המחקרים הקיימים לא ניתן לקבל אומדן מדויק יותר של שיעור הילדים בעלי הנכויות בקרב ילדים הנמצאים בסיכון, ואי אפשר להכריע מהו כיוון הקשר הסיבתי שבין נכות לסיכון. לדוגמה, שיעור בעלי הפיגור בקרב ילדים שאותרו כמצויים בסיכון ישיר בקובץ נתוני היסוד של משרד הרווחה הוא 5.4%, בעוד שהשכיחות של פיגור שכלי בקרב ילדים באוכלוסייה הכללית בישראל היא 0.5% בלבד (נאון ואחרים, 2000). לפי נתון זה, בקרב ילדים הנמצאים בסיכון יש ייצוג יתר לבעלי פיגור שכלי (של פי 10 ויותר משכיחותם באוכלוסייה).

תוכניות מניעה והתערבות לילדים עם נכויות הנמצאים במצבי סיכון

פעילויות המניעה והשיקום נעשות בשני מעגלים חברתיים שונים. ברמה הראשונה נמצאים המאמצים הממוקדים בפרט שבסיכון ובמשפחתו הקרובה. רמה זו כוללת תוכניות פרטניות המותאמות לטיפול בכל מקרה ומקרה. הרמה הרחבה יותר כוללת מאמצים חברתיים ומשפטיים, שמטרתם למסד נורמות ציבוריות מקובלות להתייחסות וטיפול בתופעה. שתי רמות אלה מצויות ביחסי גומלין תמידיים זו עם זו. בהעדר מדיניות ציבורית ברורה למיגור תופעת ההתעללות בילדים עם נכויות, לא יוקצו המשאבים הנחוצים לאיתור ילדים אלה ולהכשרתם של אנשי המקצוע המתאימים לטיפול בצרכים הייחודיים של אוכלוסייה זו. ההשלכה על אופן הטיפול בפרט הסובל ברורה. התלוקה לרמות השונות שואבת את מקורותיה מן המודל האקולוגי שתואר בפרק הראשון של המאמר. מודל זה מתאר את תופעת הסיכון בקרב ילדים עם נכויות מנקודת מבט חברתית כוללת, המערבת רמות שונות שביניהן מתקיימים קשרי גומלין.

עם העלייה במודעות לנושא ההתעללות בילדים בשנות ה-80 פותחו תוכניות מניעה רבות המכוונות לילדים ללא נכויות. הפרסומים על מרבית התוכניות הם מארצות-הברית. המודעות הגוברת לכך שילדים עם נכויות מצויים בסיכון גבוה לעבור התעללות תרמה לעלייה במאמצים ליישם את תוכניות המניעה גם בקרב ילדים עם נכויות, ובהיקף רחב ככל האפשר (Marchant and Page, 1992a). יחד עם זאת, יש צורך להתאים את התוכניות האלה באופן מיוחד לילדים עם נכויות, לאור העובדה שילדים נכים מוצאים את עצמם במצבי סיכון רבים שאינם מאפיינים ילדים ללא נכויות (כגון, טיפול אינטימי אינטנסיבי בידי זרים). הגורמים שצוינו מצביעים על צורך בפיתוח תוכניות מותאמות במיוחד לנכים, המבוססות על התאמה אינדיווידואלית למצבו הגופני, הפסיכולוגי והקוגניטיבי של כל ילד וילד. היום יש מחסור במידע זמין על פעילות המניעה הנעשית במדינות השונות עבור ילדים עם נכויות. רוב המידע הקיים עוסק בתוכניות שפותחו בארצות-הברית. אחת הסיבות העיקריות לכך היא כמובן מיעוטן של התוכניות הקיימות. סיבה נוספת היא העובדה,

שמרבית התוכניות הקיימות הן יוזמות מקומיות, של חוקרים וארגונים (לדוגמה: National Society for the Prevention of Cruelty to Children, NSPCC; Marchant and Page, 1992a), הוא "האיגוד הלאומי למניעת התאכזרות בילדים". יוזמות אלה אינן זוכות על-פי רוב לתהודה חזקה בציבור.

בשנים האחרונות נעשו בארצות-הברית מספר ניסיונות לפתח (או להתאים) תוכניות מניעה לילדים ולמבוגרים צעירים נכים. תוכניות אלה מכוונות להעצמת תחושות הביטחון העצמי של הילדים הגכים, להכרת זכויותיהם, לחינוך לאסרטיביות, לשיפור מיומנויות תקשורת, לשיפור מיומנויות חברתיות, לחינוך מיני ולהעלאת יכולת ההגנה העצמית (Sobsey, 1994).

במהלך סקירת הספרות שערכנו עלה בידינו לאתר מידע מועט בלבד על תוכניות מניעה לילדים עם נכויות הנמצאים במצבי סיכון בארץ. מראיונות שקיימנו עם אנשי מפתח מארגונים שונים העוסקים בילדים עם נכויות נראה, שבארץ אין מודעות ראויה לנושא ההתעללות וההזנחה של ילדים עם נכויות, והפעילות בתחום היא מעטה ביותר. התוכניות הקיימות למניעת סיכון בקרב ילדים מיועדות בדרך-כלל לכלל הילדים, והילדים עם הנכויות משתלבים בתוכניות הכלליות.

משרדי הממשלה הפעילים במניעת סיכון בקרב ילדים עם נכויות הם משרד החינוך, באמצעות שפ"י - שירות פסיכולוגי ייעוצי - ומשרד העבודה והרווחה, באמצעות האגף לטיפול באדם המפגר, ואגף השיקום במשרד זה. שפ"י הוא הגוף האחראי מטעמו של משרד החינוך על נושא מניעת ההתעללות בילדים. פעילותו כוללת פרסום חוזרים לבתי-הספר בנושא חובת הדיווח, אופן הזיהוי ודרכי הפעולה בעת שעולה חשד להתעללות, פיתוח תוכניות מניעה לגילאים שונים והפצתן, ומתן הדרכה ליועצים ולמורים בנושאי התעללות. במסגרת פעילות זו מועברות השתלמויות גם למורים בחינוך המיוחד, תוך ניסיון להתאים את התכנים לאוכלוסייה המיוחדת של הילדים שבטיפולם. פעילות משרד העבודה והרווחה בנושא מניעת ההתעללות וההזנחה של ילדים עם נכויות מתבטאת בהעברת תוכניות הדרכה בפנימיות ובהוסטלים לבני-נוער עם פיגור שכלי ובהכשרה של אנשי מקצוע, דוגמת פקידי סעד, בנושא של התעללות בילדים עם פיגור ואיתורה. בשנת 1997 נפתח מרכז הדרכה וייעוץ בתחום המיני-חברתי המיועד לבני-נוער ומבוגרים עם פיגור. הארגונים הוולונטריים הפעילים בנושא הם ארגון "בזכות" (המרכז לזכויות האדם של אנשים עם מוגבלויות, מיסודה של האגודה לזכויות האזרח) וארגון אל"י (האגודה להגנת הילד). ארגון אל"י יחם פעילויות שונות המיועדות להגביר את המודעות לנושא ההתעללות באוכלוסיית הילדים החריגים באמצעות השתלמויות לאנשי מקצוע, וקורסים לעובדי הוראה בחינוך המיוחד. למרות הכוונות הטובות המנחות את כל העוסקים בנושא, הרושם המתקבל הוא, שהפעילות הנעשית בפועל בתחום המניעה היא דלה למדי, אינה נגזרת ממדיניות מוגדרת ואינה כוללת שיתוף פעולה ותיאום של הגורמים המעטים הפועלים

בתחום. יתר על כן, מרבית הארגונים הוולונטריים העוסקים בילדים עם נכויות אינם יוזמים פעילות של מניעה ואינם ערים לקיומה של הפעילות הנעשית בתחום זה.

תוכניות המגיעה הממוקדות בילד הנכה מסייעות ככל הנראה להפחית את רמת הסיכון ואף תורמות לפיתוח הביטחון העצמי והדימוי העצמי של הילד. אולם, ילדים רבים אינם יכולים להיעזר בתוכניות אלה בשל מאפייני נכותם, או עקב הימצאותם בסביבה חברתית כופה, שאינה מותירה מקום לרצונם. יתר על כן, התמקדות בלעדית בילד מפנה, במוכן ידוע, את האשמה בהתעללות אל הקורבן, ומרמזת שהאחריות למניעתה רובצת עליו. המציאות היא, כמובן, שונה. היום גוברת המודעות לכך שגורמי הסיכון העיקריים נעוצים בסביבתו של הילד (Westcott and Jones, 1999). מחקרים מצביעים על כך, שרמת הסיכון הגבוהה ביותר קיימת דווקא בסביבה הקרובה של הילד, ומן האנשים הקרובים אליו ביותר - בני משפחתו. הסיכון להתעללות בתוך הבית (על-פי רוב מידי אחד ההורים) נמצא גבוה בהרבה מן הסיכון להתעללות מצד אדם זר (Sullivan and Knutson, 1998a). הנתונים על סיכון להזנחה חמורים אף יותר (Jaudes and Diamond, 1985).

אין בעובדות אלה כדי לרמוז חלילה, שברוב המשפחות, או אפילו במיעוטן, מתרחשות התעללות והזנחה. מטרתן היא לציין, שלצד היות המשפחה החממה המגינה הטובה ביותר עבור הילד, חבריה הם גם אלה הנושאים בנטל הטיפול בו, וחשוב מכך, באים עמו במגע הקרוב והתכוף ביותר. בספרות זוהו גורמי סיכון משפחתיים רבים. כאשר ההורים סובלים ממצוקה כלכלית, יש להם היסטוריה של התעללות שעברו בילדותם, הם מצויים בבידוד חברתי, או משתמשים בסמים או באלכוהול, עולה הסבירות להתעללות בילד הנכה. בארצות-הברית ידועות מספר תוכניות שהוכחה יעילותן בהפחתת הסיכון להתעללות באמצעות שיפור מיומנויות הורים (לדוגמה: Wolfe and Sandler, 1981; Lutzker et al., 1985). תוכניות אלה מורכבות ממודל בן ארבעה שלבים המבוסס על עקרונות הגישה הביהייביוריסטית: (1) הנחיה ישירה; (2) הדגמה; (3) חזרה על התנהגות ההורה; (4) מתן משוב.

בנוסף לתוכניות הממוקדות בשיפור מיומנויות הורים קיימות אסטרטגיות נוספות של שירותי הרווחה העשויות לתרום להפחתת הסיכון. הכוונה היא בעיקר לסיוע למשפחות בהתמודדות עם התמכרות לסמים, יצירת מסגרות חברתיות (או הגברת המודעות לקיומן של מסגרות קיימות) המעודדות יצירת קשרים חברתיים, ומתן עזרה (טכנית, פיננסית ונפשית) למשפחות שבהן ההורים עצמם הם בעלי צרכים מיוחדים. תוכניות אלה מבוססות על ההנחה לפיה המשפחה היא המקום הטוב ביותר לילד, ויש לשפר את תפקוד המשפחות כך שיוכלו לספק לילד את הסביבה המתאימה לו ביותר.

תוכניות המגיעה הן קשות ליישום, בין השאר עקב חוסר האפשרות לספק אותן לכלל האוכלוסייה והצורך למקד אותן באוכלוסיות מוגדרות. המיקוד באוכלוסיות אלה מלווה בסטיגמה חברתית שלילית, התורמת לבידוד חברתי, ואולי אף מגבירה את הסיכון להתעללות במעין גבואה המגשימה את עצמה (Sobsey, 1994). לפיכך אין זה מפתיע, שיש

רתיעה מהשתתפות בתוכניות אלה. הרתיעה בולטת במיוחד בקרב אבות, אשר נוטים להימנע מליטול בהן חלק (Sobsey, 1994; Ammerman, 1997). חוקרים שונים בתחום (למשל, Westcott and Cross, 1996), טוענים, שכל טיפול מניעה יעיל חייב להתמקד, בתור מטרה עיקרית, בעקירה מן השורש של היחס המפלה כלפי בני אדם נכים. יציאה מנקודת מבט של שינוי חברתי כולל ויצירת אווירה חברתית מקבלת כלפי הנכים אמורות לסייע ליצור אווירה ציבורית מרתיעה כלפי התוקף הפוטנציאלי (המחפש את החלש), ולעודד נקיטת עמדה אסרטיבית יותר מצדם של הנכים (מבוגרים וילדים) כלפי תוקפיהם. הספרות מצביעה על הצורך בפעולה במספר ממדים. בתחום החקיקה, באמצעות הכרה ממלכתית במצבם של הילדים הנכים וביצוע חקיקה מתקנת (Waxman, 1991) תוך העלאת המודעות הציבורית לבעיה (McCall and Gregory, 1987); ברמה המקומית - יישום אסטרטגיות מתאימות לשינוי עמדות באמצעות מפגשים (Sobsey, 1994), נקיטת פעולות חינוך המדגישות סובלנות, ערכים דמוקרטיים, קבלת השונה ושיתופו.

מעבר לרמה הציבורית הכוללת, נראה שיש צורך בשינוי עמדות ממוקד יותר בקרב אנשי המקצוע הבאים במגע ישיר עם ילדים נכים ובני משפחותיהם - רופאים ובעלי מקצועות פְּרָה־רפואיים (Jaudes and Diamond, 1985), אנשי חינוך (Ziirpoli, 1986, 1990); ואנשי מקצוע בתחום הטיפול בילדים הנמצאים בסיכון (Marchant and Warger, 1991). המחקרים מצביעים על רמה נמוכה מזו הנדרשת מאנשי מקצוע של מודעות לנושא ההתעללות בילדים נכים, ועל קיומן של עמדות מפלות ומזלזלות בילדים נכים, המעמידות אותם בעמדה פחות אנושית.

בקרב אנשי מקצוע בארגונים וולונטריים בארץ המטפלים בילדים עם נכויות אין די מודעות לרמת הסיכון המוגברת שאוכלוסייה זו חשופה אליה. לעתים האחריות לאיתור ילדים עם נכויות בסיכון אף מוטלת על גורמים אחרים (בתי-הספר ורשויות הרווחה) מחוץ לארגון. מבחינה חוקית קיימים בישראל, בארצות-הברית, בכריטיניה ובמדינות אחרות חוקים המחייבים דיווח מצדם של אנשי מקצוע על כל חשש למקרה של התעללות בילד נכה ובילד שאינו נכה. חוקים אלה אף מבטיחים חסינות למדווח מפני תביעות במידה שהדיווח נעשה בתום לב, ומטילים סנקציות בגין הימנעות מדיווח (חוזר המנהל הכללי במשרד החינוך, 1993; Sullivan and Scanlan, 1987).

החוקים התקפים בישראל לגבי ילדים בעלי נכויות הנמצאים בסיכון הם אותם חוקים העוסקים בילדים בסיכון באופן כללי. חוקים אלה כוללים את חוק העונשין, התשל"ז-1977, ותיקונו משנת 1989, המתייחס לחסרי ישע ואוסר התעללות גופנית, רגשית, מינית או הזנחה של קטינים וחסרי ישע (הגדרת "חסרי ישע" כוללת כל אדם אשר מחמת גיל, מחלה או מוגבלות כלשהי אינו מסוגל לדאוג לעצמו). על-פי חוק זה קיימת חובת דיווח על כל מקרה של התעללות או הזנחה של ילד או חסר ישע. השירות לטיפול בקהילה באגף לטיפול באדם המפגר במשרד הרווחה נסמך על חוק זה בדיווחיו למשטרה על מקרי התעללות בקרב ילדים עם פיגור. חוקים רלוונטיים נוספים הם החוק למניעת אלימות במשפחה,

התשס"א-1991, המאפשר להגן על בני המשפחה מפני אלימות באמצעות הרחקת התוקפן מן הבית; חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960, המגדיר נסיבות שבמסגרתן נחוצה התערבות חיצונית להגן על ילד (כולל במצבי התעללות או חשד להתעללות); חוק לתיקון דיני ראיות, (הגנת ילדים), תשט"ו-1955, שנועד להגן על שלומם הנפשי של ילדים עד גיל 14 שהיו מעורבים (בתור קורבנות, עדים או חשודים) בעבירות מין (בשנת 1989 הורחבה תחולת החוק גם על ילדים שהם קורבנות להתעללות גופנית, נפשית או הזנחה), בתנאי שיטפל בהם חוקר ילדים מיוחד; והחוק לתיקון סדרי הדין הפלילי (חקירת עדים), התשי"ח-1957, המאפשר למי שהיה קורבן למעשה של התעללות מינית להעיד באמצעות טלוויזיה במעגל סגור. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד (1989), שאושרה בישראל בשנת 1991, כוללת אף היא מספר סעיפים הנוגעים להגנה על ילדים מפני כל סוגי התעללות וההזנחה (סעיפים 19, 33, 34, 37). כמרכן מחויבות המדינות החתומות על אמנה זו לקדם את שיקומם ושילובם החברתי של ילדים שהיו קורבנות של מעשים אלה (סעיף 39). סעיף מיוחד באמנה (סעיף 23) קובע, שילדים עם מוגבלויות צריכים ליהנות מכל הזכויות המוקנות לילדים באמנה. האמנה מחייבת את המדינות להעמיד לרשותם של הילדים הנכים ובני משפחותיהם את האמצעים והמשאבים על-מנת לאפשר לילדים אלה למצות את זכויותיהם.

בתקופה האחרונה היתה בארץ עלייה במודעות ובפעולות הציבוריות למען ילדים הנמצאים בסיכון. לדוגמה, בית-המשפט העליון קבע ב-25 בינואר 2000, בפסק-דין תקדימי, שלהורים אסור לחלוטין להכות את ילדיהם "למטרות חינוך", והורים העוברים על איסור זה צפויים להרשעה בערכאות. בכך הרחיבו השופטים את היקף ההלכה המשפטית, שנקבעה לאחרונה בבית המשפט העליון, ושלפיה הענישה הגופנית במערכת החינוך היא אסורה (ריינפלד, 2000). על-מנת להשלים פסיקה זו יש צורך לעגנה בחקיקה וליצור פעולות חינוכיות המפנימות את המסר בקרב הציבור. ראוי לציין, שבכך בולטת מדינת ישראל אף בהשוואה למדינות מערביות אחרות כמו בריטניה, שבה עדיין מעניקים בתי-המשפט חסינות להורים מפני העמדה לדין על הכאת ילדיהם, כל עוד המכות הן "סבירות". גם במדינות רבות בארצות-הברית החוק הפלילי מתיר להורים להטיל עונש גופני "סביר" על ילדיהם, אם הוא מיועד לחינוך ולמשמעת, אך הפרשנות למידת ה"סבירות" של העונש שונה ממדינה למדינה. הגישה הנהוגה בישראל, שעליה הסתמכו השופטים בפסיקתם, היא שענישה גופנית אינה משיגה מטרות חינוכיות, אלא גורמת לילד נזקים גופניים ונפשיים ארוכי-טווח. הגישה מדגישה את זכותו של הילד לכבוד, לשלמות הגוף ולבריאות הנפש, והיא נהוגה גם במדינות אירופיות אחרות (שוודיה, פינלנד, דנמרק, גרונגיה ואוסטריה. ריינפלד, 2000; ציגלמן, 2000).

התקדמות משפטית נוספת היתה בתקופה האחרונה בנושא ההזנחה. פרקליטת המדינה, עדנה ארבל, הביעה בדיון עם נציגי משטרה את עמדתה לפיה יש להעמיד לדין הורים המזניחים את ילדיהם. בדיון הודגש, שיש לבחון כל מקרה לגופו ואין לקבוע מדיניות

כללית של העמדה לדין של הורים מזניחים. יחד עם זאת, יש מקרים שבהם נודעת חשיבות ציבורית לענישה של הורים מזניחים, במיוחד כאשר ההזנחה היא שיטתית ואינה נובעת מרשלנות חד-פעמית ורגעית של ההורים (אלון, 2000).

לאחרונה מתבצעת פעילות המיועדת לקדם חקיקה שתגדיר את דרכי חקירתם של בני אדם עם נכויות (ובכלל זה ילדים), מכיוון שלעתים קרובות לא ניתן להרשיע ברין את אלה התוקפים בני אדם עם נכויות בשל העדר אפשרות לגבות מן הקורבן הנכה עדות בדרכים המקובלות. עדותם של בני אדם עם נכויות נתפסת לעתים קרובות כלא מהימנה בעיני השופטים, למרות שבמרבית המקרים הדבר נובע מנכות הפרט, ולא מאמיתות האירוע שעליו הוא מדווח. פעילות נוספת בתחום החקיקה המתבצעת היום מתייחסת למעמד החוקי של קורבנות תקיפה, מבוגרים וילדים (תקשורת אישית, עו"ד נטע דגן, 28.2.2000). כאמור לעיל, אין בארץ התייחסות מיוחדת בחקיקה לילדים עם נכויות הנמצאים בסיכון. אולם, לאור הסיכון המוגבר של ילדים עם נכויות לעבור התעללות ולסבול מהזנחה, אפשר שהיה ראוי להתייחס לאוכלוסייה זו באופן נפרד. יישומה של חקיקה המתייחסת באופן מיוחד לילדים עם נכויות מדגישה, מחד גיסא, את השונות של אוכלוסייה זו מיתר חלקי האוכלוסייה, ומכך משתמעת לכאורה פגיעה בעקרון השילוב וביחס השוויוני לילדים אלה. מאידך גיסא, כאשר אין די בחקיקה הכללית על-מנת לענות על צרכים מיוחדים של אוכלוסייה כלשהי, דווקא העדר ההתייחסות גורם לבידוד, לאפליה ולחוסר יכולת להשתלב באופן אופטימלי בחברה (שניט, 1997). כפי שטוען שניט, מתפקידו של המחוקק ליישב צרכים סותרים לכאורה אלה, תוך פעולה על-פי קו מנחה אינטגרטיבי, המדגיש את המשותף עם האוכלוסייה הכללית יחד עם פעולות ייחודיות למען חלקי אוכלוסייה ידועים. הנתונים הסטטיסטיים המתפרסמים בארץ (לדוגמה: השנתון הסטטיסטי ילדים בישראל, מטעם המועצה הלאומית לשלום הילד, 1999, בעריכת בן-אריה וציונית) מעידים על-כך, שבארץ לא נעשה כל מאמץ מיוחד לאתר מקרי התעללות בילדים נכים, וכמעט שאין פרסומים של נתונים על שכיחות ההתעללות באוכלוסייה זו, או על שיעור הנכים מתוך כלל הילדים שהם קורבנות התעללות. אין מחקרים ישראליים המתייחסים לתופעה ותוכניות ההדרכה המיועדות לאוכלוסייה זו הן ספורות. מצבם המיוחד של ילדים נכים, המחייב התייחסות אחרת מזו המקובלת במקרי התעללות בילדים ללא נכויות, מחייב פעולה רב-מערכתית מתואמת. נראה, שבארץ לא נעשית פעולה מתואמת רב-מקצועית לקידום המניעה והטיפול בילדים עם נכויות הנמצאים בסיכון.

העשור האחרון אופיין כאמור בהתעניינות גוברת בתחום ההתעללות בילדים ובעקבות זאת גברה גם ההכרה בצורך בהתייחסות מיוחדת לילדים הסובלים מנכויות. הפעילות הטיפולית-שיקומית העיקרית בילדים נכים שעברו התעללות נעשית בשני מרכזים בעולם, האחד בארצות-הברית (Center for Abused Handicapped Children), והשני בבריטניה (Westcott and Jones, 1999, Tavistock Clinic).

מרבית תוכניות הטיפול המוצעות במרכזים אלה מבוססות על התאמתם של טיפולים

שתוכננו במקור לילדים ללא נכויות שעברו התעללות (Cruz et al., 1987; Ryan, 1992; Sullivan, 1993). התפיסה המנחה את פיתוחן היא, שההתערבות הטיפולית עבור ילדים נכים אינה שונה בעקרונותיה הכלליים מזו הנהוגה עבור ילדים שאינם נכים. השינוי המחויב הוא באופן יישומם של עקרונות אלה. בבסיסו של השינוי עומד ההכרח שהמטפל יכיר מקרוב את אופי נכותו של הילד ואת האופן שבו היא משפיעה על התפתחותו ועל יכולות התקשורת שלו, על יכולותיו החברתיות והרגשיות ועל התנהגותו (Sullivan and Scanlan, 1987). מעבר להכשרה הקלינית המקובלת, על המטפל להיות מצויד גם בנכונות וביכולת לעבוד עם ילדים נכים, כמו גם במידה לא מבוטלת של יצירתיות וגמישות (Marchant and Page, 1992a). חשיבותן של תכונות אלה באה לידי ביטוי בדרכים שהמטפל מפתח כדי לתקשר עם הילד, באופן התמודדותו עם התנגדותו האפשרית של הילד הנכה ל"טיפול" נוסף ועוד.

בשנים האחרונות פורסמה סדרת מאמרים המפרטים דרכי טיפול והתערבות המותאמות לצרכיה של אוכלוסיית הילדים הנכים (לדוגמה: Sullivan and Scanlan, 1987; Marchant and Page, 1992a, 1992b; Sullivan, Vernon and Scanlan, 1987). מאמרים אלה מבוססים על ניסיונם של מחבריהם בטיפול באוכלוסיות של ילדים נכים, ומשמשים כלי הדרכה ראשוניים המפרטים את המאפיינים הייחודיים לאוכלוסיה זו ואת הגישות היעילות בטיפול בה.

לתוכניות הקיימות היום יש מספר חסרונות. העיקריים שבהם הם התאמתן לסוגי נכויות אחדים בלבד (בעיקר חירשות וליקויי למידה), ולסוגי התעללות מיוחדים (בדרך-כלל התעללות מינית). כמעט שאין בגמצא תוכניות המותאמות לטפל בילדים שעברו סוגי התעללות אחרים, או הסובלים מסוגי נכויות אחרים. כמו-כן בולט העדרם של מחקרים לאורך זמן, הבודנים באופן שיטתי את יעילותן של אסטרטגיות הטיפול הקיימות. מן הספרות עולה, שנעשו רק תשעה מחקרי מעקב על תוכניות טיפול בילדים ללא נכויות שעברו התעללות מינית. התוצאה היא, שרוב אסטרטגיות הטיפול הקיימות מוערכות על-סמך התרשמותם הסובייקטיבית של אנשי המקצוע העוסקים בפיתוחן (לדוגמה: Sullivan and Scanlan, 1987; Marchant and Page, 1992; Goldson, 1998).

התמונה המצטיירת מן הנאמר לעיל מראה, שתוכניות ההתערבות המיועדות לילדים עם נכויות הן מעטות מדי, אינן מלוות במחקרים ומיועדות בדרך-כלל לאוכלוסיות מוגדרות ולסוגי התעללות מיוחדים. חיסרון נוסף של התוכניות הללו הוא, שהן מבוססות על תוכניות התערבות המיועדות לקהל היעד של ילדים ללא נכויות, ועוברות התאמה כך שיוכלו לשמש גם ילדים בעלי נכויות. כמעט שלא נעשו ניסיונות לבנות תוכנית התערבות המותאמת מלכתחילה לילדים עם נכויות. לאור היקף תופעת ההתעללות ומאפייניה הייחודיים בקרב ילדים בעלי נכויות ראוי לפתח תוכניות שהן "תפוררות" מראש עבור ילדים עם נכויות, ומותאמות לצורכיהם המיוחדים. ככל הידוע לנו, בישראל טרם נעשה ניסיון שיטתי לגבש תוכנית התערבות המיועדת מלכתחילה לילדים עם נכויות הנמצאים בסיכון. דבר זה אינו

מפתיע, לאור המחסור במחקרים ישראליים העוסקים בנושא ורמת המודעות הנמוכה בקרב אנשי המקצוע והציבור בכללותו. אחד הארגונים הבודדים הפעילים בתחום זה הוא ארגון "בזכות", שהקים תשתיות למרכז מידע ופעולה המיועד לבני אדם עם נכויות שהיו קורבנות תקיפה מינית או אלימות. אולם, המרכז הזה לא תוכנן באופן ייחודי לשרת אוכלוסייה של ילדים. המרכז אינו פעיל היום, וההיענות של אנשי מקצוע לפנייתם של קורבנות התעללות נעשית על-פי הצורך. ב"בית איזי שפירא" ברעננה נעשה בימים אלה ניסיון חדשני ליזום תוכנית התערבות לילדים עם נכויות התפתחותיות המצויים במצבי סיכון שונים. תוכנית זו מיועדת ליישום בשלושה מרכזים שונים בארץ. המחשבה בנושא, והנכונות להקדיש משאבים ייחודיים לאוכלוסייה זו, היא מעודדת ומהווה פתח של תקווה לעתיד.

ראוי לציין כאן, שלא מצאנו בספרות התייחסות לתוכניות התערבות המיועדות למשפחות של ילדים עם נכויות שעברו התעללות. מספר תוכניות כאלה מופעלות היום בארץ עבור משפחות של ילדים ללא נכויות שעברו התעללות. התוכניות מבוססות על התפיסה שיש לשתף את ההורים והילדים בקבלת החלטות על דרכי ההתערבות המתאימות להם כחלק ממערך כולל של שירותים המיועד לתא המשפחתי. התוכניות נועדו להקטין את ההתעללות ואת ההזנחה, ולפתח הורות טובה יותר ויחסים בין-אישיים טובים יותר בתוך המשפחה (דולב, 1998). כאמור, לא עלה בידינו לאתר מידע על תוכניות כאלה עבור ילדים עם נכויות הנמצאים בסיכון, ונראה שיש מקום לפיתוח תוכניות כאלה בעתיד.

חוקרים שונים מצביעים על-כך, שהדרך היחידה לספק טיפול יעיל לאוכלוסייה זו היא באמצעות פעולה רב-מערכתית המבוססת על שיתוף פעולה ותיאום בין סוכנויות. מצבם הייחודי של ילדים נכים המצויים בסיכון להתעללות, או שעברו התעללות, מחייב טיפול משולב של אנשי מקצוע מתחום ההגנה על הילד לצדם של אנשי מקצוע המתמחים במאפייני הנכות של הילד ובהשלכותיה (Diamond and Jaudes, 1983; Jaudes and Diamond, 1985; Sobsey, 1994; Westcott and Jones, 1999; Orellove, Hollahan and Myles, 2000).

סיכום והצעות לסוגיות מרכזיות הראויות להמשך בחינה ופיתוח בעתיד

1. צורך במחקרים

המחסור במחקרים על היקף תופעת הסיכון בקרב ילדים עם נכויות בישראל בולט לעין. המחקר בארצות-הברית, כבריטניה ובאוסטרליה מעיד על סיכון גבוה יותר של ילדים עם נכויות לעבור התעללות ולסבול מהזנחה, בהשוואה לילדים ללא נכויות. יש צורך במחקר ישראלי שינקוט מערך מחקר המתגבר על בעיות מתודולוגיות שרווחו במחקרים

בינלאומיים קודמים. מחקר כזה יוסיף להבנתנו את תופעת ההתעללות וההזנחה של ילדים עם נכויות, על מאפייניה, גורמיה, והמשתנים המשפיעים על הגדלת, או הקטנת, הסיכוי להתעללות והזנחה בקרב ילדים אלה. מחקרים מעטים בלבד בחנו באופן שיטתי את השפעתם של משתנים מתווכים וממתנים בקשרים שבין סוגי הנכויות ובין התעללות או הזנחה. על המחקרים העתידיים להתעמק בנושא גורמי הסביבה ומאפייני הילד הנכה הקשורים להתעללות, המפחיתים, או מאיצים, את חומרתה. מידע זה הוא בעל ערך רב הן מבחינה תיאורטית והן מבחינה יישומית. מידע על מאפיינים המנבאים מצבי סיכון וקשורים להיקפם ולעוצמתם יסייע לזיהוי מוקדם של ילדים או משפחות שבהן רמת הסיכון גבוהה במיוחד, ויתרום למניעת ההתעללות וההזנחה או להפחתת חומרתן. המידע יסייע גם לתכנון תוכניות מניעה יעילות יותר, הממוקדות ישירות בגורמי הסיכון ובהתמודדות עמם. ללא מחקר בנושא מאפייני הילדים הנכים הנמצאים בסיכון לא ניתן לפתח מענים הולמים לצורכיהם. על המחקר לשים דגש על אותן קבוצות של ילדים עם נכויות שלגביהן הסיכון נראה גבוה במיוחד, על בסיס המחקרים שנסקרו בעבודה זו: ילדים השוהים במוסדות, ילדים בעלי ריבוי נכויות, ילדים המשולבים בחינוך הרגיל, ילדים הסובלים מבעיות התנהגות או מבעיות בתקשורת, ילדים ממשפחות במעמד סוציו-אקונומי נמוך וממשפחות שבהן ההורים מתקשים לתפקד. חשוב לבחון גם את נושא העבריינות והשימוש בסמים בקרב בני-נוער עם ליקויי למידה או בעלי פיגור שכלי. המחקר על היבט זה של סיכון עדיין נמצא בחיתוליו.

גורם חשוב נוסף הראוי לבחינה, במסגרת המשתנים הממתנים המשפיעים על הקשר שבין נכות להתעללות או להזנחה, הוא התמיכה החברתית הניתנת להורים ולמשפחה, כולל הנגישות למוקדי שירותים וסיוע כספי (גמלת ילד נכה וגמלת נידות). יש לבחון אילו היבטים של התמיכה הם החשובים במיוחד לצמצום הקשר שבין נכות הילד להתעללות ולהזנחה, ולהדגיש היבטים אלה בתכנון עתידי של שירותים ומשאבים. נקודה אחרונה זו מתייחסת גם לשימוש שיעשו מקבלי החלטות ברמת המדיניות, ולא רק אנשי המקצוע המטפלים בילדים עם נכויות, בידע העולה מן המחקר. מחקרים שיעמיקו בנושא תופעת הסיכון בקרב ילדים עם נכויות יתרמו תרומה חשובה לקובעי המדיניות בתחום זה, החל מהקצאת משאבים לשירותים שונים וכלה בתכנון עתידי של אמצעים ליצירת שינוי חברתי שיביאו את הציבור להפנמתם של ערכים המקבלים ומשתפים את החריג והחלש. המחקרים בתחום זה יביאו להעלאת המודעות של הציבור הרחב לנושא ההתעללות וההזנחה אצל ילדים עם נכויות, מודעות שכמעט שאינה קיימת היום.

מבחינת הפיתוח התיאורטי הנדרש, יש צורך במחקרים הבוחנים את התיאוריות השונות המתייחסות למנבאי הסיכון בקרב ילדים עם נכויות. מחקרים אלה יתרמו לפיתוח תיאוריה מגובשת בתחום, מעבר לסקר תיאורי גרידא. מרבית התיאוריות שנסקרו נלקחו כאמור מעולמם של ילדים ללא נכויות ויושמו בילדים עם נכויות. כפי שכבר צוין, השימוש בתיאוריות שפותחו עבור ילדים ללא נכויות עלול להביא לאיבוד מידע ולהסקת מסקנות

מוטעות לגבי תופעת הסיכון בקרב ילדים עם נכויות. יש צורך אפוא בבחינת תיאוריות המותאמות מלכתחילה לילדים עם נכויות ומאפייניהם הייחודיים. נקודה זו חשובה גם לצורך פיתוח הגדרות רחבות יותר של סיכון, שהן רב־גוניות בהתייחסותן להיבטי הסיכון בקרב ילדים עם נכויות. השימוש בהגדרות הקיימות לגבי ילדים ללא נכויות ויישומן בילדים עם נכויות הוא מוטעה מיסודו. אחד הגורמים לריבוי ההגדרות השונות של נכות ושל התעללות במחקרים השונים שנסקרו נעוץ בהעדרה של גישה תיאורטית מנחה בתחום. היבט נוסף הראוי להתייחסות הוא המחסור הרב בכלי מדידה המותאמים למאפייניהם של ילדים עם נכויות. המחסור בכלי מדידה תקפים ומהימנים המותאמים לאוכלוסייה זו הוא אחד הגורמים המרכזיים למיעוטם של המחקרים בתחום.

2. צורך בפיתוח תוכניות

סקירת הספרות העלתה, שקיים מחסור בתוכניות מניעה והתערבות המכוונות לילדים עם נכויות הנמצאים בסיכון, לבני משפחותיהם ולגורמים המטפלים בהם, כולל הכשרה של אנשי מקצוע ומטפלים במוסדות. גם כאן, התרומה של מחקרים בתחום היא חשובה וחיונית. כפי שצוין לעיל, הבנת גורמי הסיכון עשויה לסייע בפיתוח תוכניות התערבות ומניעה המכוונות ישירות אל גורם הסיכון. כאלה הם, למשל, תהליכי התמודדות סתגלנית עם לחצים הקשורים לגידול ילד נכה, התמודדות עם בעיות התנהגות, פיתוח רשת חברתית תומכת ועוד. כאמור, תוכניות המניעה וההתערבות בארץ הן מעטות ואינן עונות על הצרכים. בד־בבד עם פיתוחן ויישומן של תוכניות כאלה מן הראוי יהיה ללוותן במחקרי מעקב. יש מקום לקבוע בישראל מדיניות מוגדרת ושיטתית העוסקת בילדים עם נכויות הנמצאים בסיכון. ראוי לציין גם את הצורך בפעילות מתואמת תוך שיתוף פעולה עם כל הסוכנויות הרלוונטיות הקשורות להגנה על הילד וילדים עם נכויות.

היבט חשוב נוסף הראוי לפיתוח בעתיד הוא תחום החקיקה. יש צורך במאמץ מוגבר לקידום חוקים העוסקים בילדים עם נכויות הנמצאים בסיכון. האמנה של האו"ם בדבר זכויות הילד, שאישרה ישראל בזמנו, אמנם מתייחסת באחד מסעיפיה לילדים עם מוגבלויות, אבל אפשר שיש מקום לחשיבה על אמנה נפרדת לזכויותיהם של ילדים אלה, המדגישה היבטים שהם ייחודיים לאוכלוסייה זו. בתקופה האחרונה אנו עדים לפעילות חקיקה בתחום, אך עדיין רבה המלאכה לפנינו.

עוד היבט המחייב התייחסות בתוכניות התערבות הוא השהייה של ילדים עם נכויות במוסדות. שהייה במוסדות היא גורם סיכון מרכזי להתעללות ולהזנחה. מן הראוי לשקוד על פיתוח תוכניות חלופיות לטיפול בילדים עם נכויות, שלא במסגרת המוסדית המסורתית, למשל במשפחות אומנה או ב"דיוור מוגן" לקבוצות של ילדים עם נכויות בקהילה. כמורכב, יש לפתח תוכניות הדרכה לעובדים במוסדות, המדגישות מהו טיפול ראוי ומקובל בילדים אלה ומהו טיפול לא ראוי, שיביא בעקבותיו פנייה למשטרה. מובן, שיש למצוא דרכים

להגביר את הפיקוח על הנעשה במוסדות הקיימים (למשל באמצעות "ביקורי פתע" תכופים), ואולי גם ליישם שיטות ברירה ומיון של מועמדים לעבודה במוסדות, שיבחנו את נטיית המועמד לדבוק בדרכי טיפול נאותות. במידה שהמחקרים בתחום יעידו על מאפייני אישיות המצביעים על תוקפנות (אישיות סמכותית, העדר יכולת לחוות אמפטיה, צורך חזק בשליטה ועוד), ניתן יהיה להשתמש במידע זה לצורך סינון וניפוי של מועמדים שאינם מתאימים.

בדברי ההקדמה לשנתון הסטטיסטי ילדים בישראל לשנת 1999 כותבים העורכים (בן-אריה וציונית, 1999), שילדים עם צרכים מיוחדים הם ילדים שהגורל התאכזר אליהם פעמיים: בראשונה, מכיוון שהם ילדים עם צרכים מיוחדים, ובפעם השנייה, מכיוון שהחברה הישראלית טרם מצאה דרכים יעילות להתמודדות עם צורכיהם של ילדים אלה באופן ההולם את צורכיהם והמעניק להם את הכבוד הראוי להם. לאור הערויות שנסקרו במאמר זה, ראוי להוסיף לכך גם פגיעה שלישית של הגורל האכזר, שהנחית על ילדים אלה את הסבל הכרוך בחשיפה לרמה גבוהה של סיכון להתעללות ולהזנחה. יש לקוות, שבפתחו של האלף השלישי יחול שינוי לטובה במודעות הציבורית ובמעשים המכוונים לשיפור רווחתם של ילדים עם נכויות בישראל.

ביבליוגרפיה

- בן-אריה, א', ציונית, י' (עורכים) (1999), ילדים בישראל: שנתון סטטיסטי, ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד.
- אלון, ג' (2002), "ארבל תומכת בהעמדה לדין של הורים המזניחים ילדיהם", הארץ, 3 בפברואר.
- ברקוק, נ', יואל, ב', דולב, ט' (1999), בני-הנוער בסיכון (גילאי 12-18) באשדוד: מערך השירותים ומאפייני בני-הנוער (דוח פנימי), ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- דולב, ט' (1998), הטיפול בילדים הסובלים מהזנחה והתעללות והחיים בסביבה מסכנת. מסמכי-רקע לתוכנית התלת שנתית 1998-2000, ירושלים: אשלים, העמותה לתכנון ולפיתוח שירותים לילדים ובני-נוער בסיכון ומשפחותיהם, הוצאת ג'וינט ישראל.
- דולב, ט', אורן, נ', לוי, ג' (1998), ילדים ומשפחות בשרותי הרווחה המקומיים: ניתוח מאגר נתוני יסוד, ירושלים: מכון ברוקדייל ומשרד העבודה והרווחה.
- דולב, ט', יואל, ב', ברעם, נ' (עומד להתפרסם), איתור ילדים בסיכון באמצעות אחיות לכריאות המשפחה ככלי לתכנון שירותים וללמידה על היקף הצרכים, דוח מחקר, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- זילכה, א', יואל, ב', דולב, ט' (1999), ילדים בסיכון בגילאי בית-ספר יסודי (6-12): מערך השירותים ומאפייני הילדים (דוח פנימי), ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- חזור המנהל הכללי במשרד החינוך והתרבות (1993), ה': "מניעת התעללות בקטינים ובחסרי ישע", ירושלים: משרד החינוך והתרבות.
- משרד החינוך (1997), דו"ח הוועדה לבחינת מיצוי יכולתם של תלמידים עם ליקויי למידה (בראשות פרופ' מלכה מרגלית), ירושלים.
- משרד העבודה והרווחה (1998), קטינים בטיפול שירות המבחן לנוער, ירושלים: הספרייה המרכזית לעבודה סוציאלית.

- נאון, ד', יפרח, א', בייץ-מוראי, ש' (1998), סקר ארצי על ילדים עם נכויות בישראל: שלב 1 - הסינון, דמ-98-324, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- נאון, ד', מורגנשטיין, ב', שימעל, מ', ריבליס, ג' (2000), ילדים עם צרכים מיוחדים: הערכת צרכים וכיסויים על ידי השירותים, דמ-00-355, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- פרימק, ח' (עורך) (1998), תוכנית תלת-שנתית 1998-2000, ירושלים: אשלים, העמותה לתכנון ולפיתוח שירותים לילדים ובני-נוער בסיכון ומשפחותיהם, הוצאת ג'וינט ישראל.
- ציגלמן, ע' (2002), "המועצה לשלום הילד: השלב הבא - חקיקה", הארץ, 26 בינואר.
- ריינפלד, מ' (2002), "בית המשפט העליון: להורים אסור להכות ילדים למטרות חינוך", הארץ, 26 בינואר.
- שניט, ד' (1997), "זכויותיהם של אנשים עם פיגור שכלי לשילוב חברתי ולשוויון הזדמנויות בחוק הישראלי", בתוך: חובב, מ', רבדבני, מ', רמות, א' (עורכים), גבות, התפתחות ופיגור שכלי בישראל: דרכים ומענים, ירושלים: מאגנס, עמ' 81-113.
- Ainsworth, M.D.S. (1979), "Infant-mother attachment", *American Psychologist*, 34: 932-934.
- Ammerman, R.T. (1990), "Predisposing child factors", in: Ammerman, R.T. and Hersen, M. (eds.), *Children at Risk: An Evaluation of Factors Contributing to Child Abuse and Neglect*, New York: Plenum Press, pp. 199-221.
- Ammerman, R.T. (1997), "Physical abuse and childhood disability: Risk and treatment factors", *Journal of Aggression, Maltreatment and Trauma*, 1(1): 207-224.
- Ammerman, R.T., Hersen, M. and Van-Hasselt, V.B. (1988), *The Child Abuse and Neglect Interview Schedule (CANIS)*, Unpublished Instrument, Pittsburgh, Pa.: Western Pennsylvania School for Blind Children.
- Ammerman, R.T., Van-Hasselt, V.B. and Hersen, M. (1988), "Maltreatment of handicapped children: A critical review", *Journal of Family Violence*, 3: 53-72.
- Andre, C.E. (1985), "Child maltreatment and handicapped children: An examination of family characteristics and service provision", *Disertation Abstracts International*, 46 (3): 792A.
- Benedict, M.I., White, R.B., Wulff, L.M. and Hall, B.J. (1990), "Reported maltreatment in children with multiple disabilities", *Child Abuse and Neglect*, 14(2): 207-217.
- Blacher, J. and Meyers, C.E. (1983), "A review of attachment formation and disorder of handicapped children", *American Journal of Mental deficiency*, 87: 359-371.
- Bowlby, J. (1988), *A Secure Base: Parent-Child Attachment and Healthy Human Development*, New York, N.Y.: Basic Books.
- Crosse, S.B., Kaye, E. and Ratnofsky, A.C. (1993), *A Report on the Maltreatment of Children with Disabilities*, Washington, D.C.: National Center on Child Abuse and Neglect.
- Crossmaker, M. (1991), "Behind locked doors - Institutional sexual abuse", *Sexuality and Disability*, 9(3): 201-219.
- Cruz, V.K., Price-Williams, D. and Andron, L. (1988), "Developmentally disabled women who were molested as children: Social caseworks", *Journal of Contemporary Social Work*, 69(7): 411-419.
- Diamond, L.J. and Jaudes, P.K. (1983), "Child abuse in a cerebral-palsied population", *Developmental Medicine and Child Neurology*, 25: 169-174.
- Finkelhor, D. and Hotaling, G.T. (1984), "Sexual abuse in the national incidence

- study of child abuse and neglect: An appraisal", *Child Abuse and Neglect*, 8:23-32.
- Gelles, R.J. (1990), "Child maltreatment: Theory and research on the causes and consequences of child abuse and neglect", *American Journal of Sociology*, 96: 514-516.
- Goldson, J.E. (1998), "Children with disabilities and child maltreatment", *Child Abuse and Neglect*, 22(7): 663-667.
- Greenbaum, C.W. and Auerbach, J.G. (1998), "The environment of the child with mental retardation: Risk, vulnerability, and resilience", in: Burack, J.A., Hodapp, R.M. and Zigler, E. (eds.), *Handbook of Mental Retardation and Development*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 583-605.
- Jarvelin, M.R., Laara, E., Ratakallio, P., Moilanen, I. and Isohanni, M. (1994), "Juvenile delinquency, education, and mental disability", *Exceptional Children*, 61(3): 230-241.
- Jaudes, P.K. and Diamond, L.J. (1985), "The handicapped child and child abuse", *Child Abuse and Neglect*, 9: 341-347.
- Johnson, J.H. and Fennell, E.B. (1992), "Aggressive, antisocial, and delinquent behavior in childhood and adolescence", in: Walker, C.E. and Roberts, M.C. (eds.), *Handbook of Clinical Child Psychology* (2nd edition), New York: John Wiley and Sons, pp. 341-358.
- Karacostas, D.D. and Fisher, G.L. (1993), "Chemical dependency in students with and without learning disabilities", *Journal of Learning Disabilities*, 26(7): 491-495.
- Keilitz, I. and Dunivant, N. (1986), "The relationship between learning disability and juvenile delinquency: Current state of knowledge", *Remedial and Special Education*, 7(3): 18-26.
- Kelly, L. (1992), "The connection between disability and child abuse: A review of the research evidence", *Child Abuse Review*, 1: 157-167.
- Kennedy, C. and Hkonen, T. (1993), "Effects of setting events on the problem behavior of students with severe disabilities", *Journal of Applied Behavior Analysis*, 26: 321-327.
- Klopping, H. (1984), "The deaf adolescent: Abuse and Abusers. habilitation and rehabilitation of deaf adolescents", *Proceedings of the National Conference*, Washington, D.C.: National Academy of Gallaudet College.
- Lightcap, J.L., Kurland, J.A. and Burgess, R.L. (1982), "Child abuse: A test of some predictions from evolutionary theory", *Ethology and Sociobiology*, 3(2): 61-67.
- Lutzker, J.R., Megson, D.A., Webb, M.E. and Dachman, R.S. (1985), "Validating and training adult-child interaction skills to professionals and to parents indicted for child abuse and neglect", *Child and Adolescent Psychotherapy*, 2(2): 91-104.
- Marchant, R. and Page, M. (1992a), *Bridging the Gap: Child Protection Work with Children with Multiple Disabilities*, London: NSPCC.
- Marchant, R. and Page, M. (1992b), "Bridging the gap: Investigating the abuse of children with multiple disabilities", *Child Abuse Review*, 1(3): 179-183.
- McCall, R.B. and Gregory, T.C. (1987), "Mass media issues", in: Garbarino, J., Brookhouser, P.E. and Authier, K.J. (eds.), *Special Children - Special Risks:*

- The Maltreatment of Children with Disabilities*, New York: Aldine de Gruyter, pp. 211-227.
- Milner, J.S. (1986), *The Child Abuse Potential Inventory* (2nd ed.), DeKalb, Il.: Psytec.
- Newport, P. (1991), *Linking Child Abuse with Disability*, London: Barnardos.
- Nibert, D., Cooper, S. and Crossmaker M. (1989), "Assaults against residents of a psychiatric institution", *Journal of Interpersonal Violence*, 4(3): 342-349.
- Orelove, F.P., Hollahan, D.J. and Myles, K.T. (2000), "Maltreatment of children with disabilities: Training needs for a collaborative response", *Child Abuse and Neglect*, 24: 185-194.
- Ryan, R. (1992), "Post traumatic stress syndrome: Assessing and treating the aftermath of sexual assault. Crossing new borders", Proceedings of the Ninth Annual Conference of the National Association for the Dually Diagnosed, November 8.
- Sobsey, D. (1994), *Violence and Abuse in the Lives of People with Disabilities - The End of a Silence Acceptance?*, Baltimore, Md.: Paul H. Brooks.
- Sullivan, P.M. (1993), "Sexual abuse therapy for special children", *Journal of Child Sexual Abuse*, 2: 117-225.
- Sullivan, P.M. and Knutson, J.F. (1998a), "The association between child maltreatment and disabilities in a hospital-based epidemiological study", *Child Abuse and Neglect*, 22(4): 271-288.
- Sullivan, P.M. and Knutson J.F. (1998b), "Maltreatment and behavioral characteristics of youth who are deaf and hard-of-hearing", *Sexuality and Disability*, 16(4): 295-319.
- Sullivan, P.M. and Knutson, J.F. (2000), "Maltreatment and disabilities: A population-based epidemiological study", *Child Abuse and Neglect*, 24: 1257-1273.
- Sullivan, P.M. and Scanlan, J.M. (1987), "Therapeutic issues", in: Garbarino, J., Brookhouser, P.E. and Authier, K.J. (eds.), *Special Children - Special Risks: The Maltreatment of Children with Disabilities*. New York: Aldine de Gruyter, pp. 127-159.
- Sullivan, P.M., Vernon, M. and Scanlan, J.M. (1987), "Sexual abuse of deaf youth", *American Annals of the Deaf*, 3: 256-262.
- Tharinger, D., Horton, C.B. and Millea, S. (1990), "Sexual abuse and exploitation of children and adults with mental retardation and other handicaps", *Child Abuse and Neglect*, 14: 301-312.
- Thompson, D., Whitney, I. and Smith, P.K. (1994), "Bullying of children with special needs in mainstream schools", *Support for Learning*, 9(3): 103-107.
- Verdugo, M.A., Bermejo, B.G. and Fuertes, J. (1995), "The maltreatment of intellectually handicapped children and adolescents", *Child Abuse and Neglect*, 19(2): 205-215.
- Warger, C. (1991), *Abuse and Neglect of Exceptional Children*, Reston. Va.: CEC.
- Waxman, B.F. (1991), "Hatred: The unacknowledged dimension in violence against disabled people", *Sexuality and Disability*, 9(3): 185-199.
- Westcott, H.L. (1991), "The abuse of disabled children: A review of the literature", *Child: Care, Health and Development*, 17: 243-258.

- Westcott, H.L. (1993), *Abuse of Children and Adults with Disabilities*, London: NSPCC.
- Westcott, H.L. and Cross, M. (1996), *This Far and No Further: Towards Ending the Abuse of Disabled Children*, Birmingham: Venture Press.
- Westcott, H.L. and Jones D.P.H. (1999), "Annotation: The abuse of disabled children", *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 40(4): 497-506.
- White, K. and De Ayora, P. (1987), "The Minnesota Child Development Inventory as a measure of development progress with handicapped children", *Journal of Psychoeducation Assessment*, 5: 248-256.
- WHO (1989), *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps*, Geneva.
- Wolfe, D.A. and Sandler, J. (1981), "Training abusive parents in effective child management", *Behavior Modification* 5(3): 330-335.
- Zirpoli, T.J. (1986), "Child abuse and children with handicaps", *Remedial and Special Education*, 7(2): 39-48.
- Zirpoli, T.J. (1990), "Physical abuse: Are children with disabilities at a greater risk?", *Intervention in School and Clinic*, 26(1): 6-11.

דברי חקיקה ופסיקה שנזכרו במאמר

האמנה בדבר זכויות הילד: The Convention on the Right of the Child, UNICEF, May 1989

- חוק לתיקון דיני ראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955, ספר חוקים 184, התשט"ו, 96.
- חוק לתיקון סדרי הדין הפלילי (חקירת עדים), התשי"ח-1957, התשי"ח-1957, ספר חוקים 237, התשי"ח (12.12.1957), 16.
- חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, ספר חוקים 311, התש"ך (14.7.1960), 52.
- חוק העונשין, התשל"ז-1977, ספר חוקים 864, התשל"ז (4.8.1977), 226.
- חוק למניעת אלימות במשפחה, התשס"א-1991, ספר חוקים 1352, התשס"א (28.3.1991), 138.

תשלומי העברה ותמיכות למשפחות עם ילדים בפרספקטיבה משווה

מאת ג'וני גל* ואשר בן-אריה**

מטרתו של מאמר זה לבחון את אופן התמודדותה של מדינת הרווחה בישראל עם צורכיהם של משפחות ילדים באמצעות ממצאיו של מחקר משווה, שנערך בי-22 מדינות, ואשר בחן את המרכיבים השונים של "סל הרווחה לילדים" במדינות אלה. המחקר התמקד במכלול רחב של גמלאות, הטבות והנחות הניתנות לסוגים שונים של משפחות עם ילדים במדינות השונות. ממצאי המחקר מלמדים, שסלי הרווחה לילדים משתנים באופן קיצוני בין מדינות ובין סוגים שונים של משפחות. אשר לסל הרווחה הישראלי, מתברר שזהו סל פשוט וחד-ממדי המורכב בעיקר מקצבאות ילדים אוניברסליות. סל זה מיטיב במיוחד עם משפחות חד-הוריות. יחד עם זאת, כחינת הסל הישראלי לעומת הסלים הקיימים במדינות רווחה אחרות יחד עם הממצאים בדבר תחולת העוני בקרב ילדים בישראל מצביעים על כך, שהיומרה לפיה מדינת ישראל מצטיינת במחויבותה לילדים אינה באה לידי ביטוי בתשלומי ההעברה המוקדשים לאוכלוסייה זו.

מבוא

בישראל חיים היום למעלה משני מיליון ילדים, המהווים בערך 34% מכלל האוכלוסייה. על-פי כל קנה-מידה מערבי ישראל היא מדינה צעירה ומבורכת בילדים (בן-אריה, ציונית ובינסטוק-ריבלין, 2001). לא זו בלבד שבחברה הישראלית יש מספר רב במיוחד של ילדים, אלא שהאתוס הציוני שעליו קמה מדינת ישראל ייחד מקום מיוחד לילדים ולדאגת החברה להם (רוזנפלד וקדם, 1999). נראה, שהחברה הישראלית רואה את עצמה עד היום כחברה השמה את הילד במרכז, חברה מכוונת לילדים (קדמן, 1992).

* ביח-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים.
** ביח-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, והמועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים.

הנתונים המובאים במאמר זה נשענים על דו"ח שהוכן עבור משרד האוצר הכריטי ואשר בהכנתו השתתפו מחברי המאמר והחוקרים ג' בראדשו ונ' פינץ'. המחברים מבקשים להודות למרכז למחקר ומידע של הכנסת על התמיכה במחקר, למוחמד אבו-סייד ולאלדד ברוק, על סיועם הרב באיסוף הנתונים למחקר.

השנים האחרונות הביאו למודעות הציבורית את התפיסה שהילדים הם קבוצת אוכלוסייה בפני עצמה, בעלת זכויות שלחלק מהן יש אף תוקף חוקי (מורג, 1995). כבר בשנת 1991 אשררה ישראל את האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד, שנחתמה ואשררה בידי כל מדינות העולם (למעט ארצות-הברית).

פועל-יוצא של כל המתואר לעיל היה צריך להיות מצב שבו החברה הישראלית אכן מעמידה את הילדים במרכז ומקבלת את היותם קבוצת אוכלוסייה בעלת זכויות ומעמד משלה. אבל, האם כך הוא המצב באמת? מאמר זה מבקש לבחון את האופן שבו מדינת הרווחה בישראל, על מכלול מערכותיה, מתמודדת עם צורכיהם של ילדים ושל משפחות עם ילדים. על סמך בחינה זו ניתן יהיה להסיק משהו על מתויבותה של החברה הישראלית לילדים החיים בתוכה. שיטת החקירה של הנושא תהיה באמצעות מחקר משווה של מערכות תשלומי ההעברה והתמיכות בכסף ובעין למשפחות עם ילדים, דהיינו סל הרווחה לילדים בישראל וב-21 מדינות רווחה אחרות (Bradshaw and Finch, 2002).

המדינות שנכללו במחקר היו: אוסטרליה, אוסטרליה, איטליה, אירלנד, ארצות-הברית, בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, יוון, יפן, ישראל, לוקסמבורג, נורווגיה, גירזילנד, ספרד, פורטוגל, פינלנד, צרפת, קנדה ושוודיה.

המאמר נחלק לשישה חלקים. מיד לאחר הקדמה זו מוצג הרקע למאמר, הכולל סקירה של אוכלוסיית הילדים בישראל, המדיניות החברתית כלפיה ותשלומי ההעברה והתמיכות הניתנות במדינה. חלקו השלישי של המאמר עוסק בגישות שונות להשוואה בינלאומית של סלי רווחה לילדים. החלק הרביעי מציג את המרכיבים של סלי הרווחה לילדים במדינות השונות. אחריו מוצגת השוואה בינלאומית של סלי הרווחה הכוללים. המאמר מסתיים בסיכום קצר.

רקע: ילדים בישראל, המדיניות כלפיהם ותשלומי ההעברה

1. ילדים בישראל

אוכלוסיית הילדים בישראל מונה 2,152,200 ילדים שהם כאמור בערך 33.8% מכלל האוכלוסייה. החברה בישראל מתוארת לעתים כחברה רב-גונית ודומה שאין מתאימה מאוכלוסיית הילדים ללמד על מורכבותה של חברה זו. למעלה מרבע מן הילדים בישראל הם ילדים ערבים. אחוז הילדים המוסלמים הוא 21.9% מכלל הילדים בישראל, ואילו אחוז הילדים הנוצרים, וכמוהם הדרוזים, הוא 2.0% מאוכלוסיית הילדים. יתרת הילדים מופיעים כחסרי סיווג דת. גם האוכלוסייה היהודית רחוקה מלהיות הומוגנית. בצד ההבחנה המסורתית בין יהודים ממוצא אשכנזי לאלה שממוצא ספרדי, כמעט 12% מן הילדים הם

עולים חדשים (שהגיעו לארץ לאחר הראשון בינואר 1990), ובערך 8% הם חרדים (בן-אריה, ציונית ובינסטוק-ריבלין, 2001).

ההרכב של משפחות עם ילדים בישראל משתנה. מספר הילדים הממוצע למשפחה נמצא במגמת ירידה עקבית כמעט בכל קבוצות האוכלוסייה. חלקן של המשפחות החד-הוריות נמצא בעלייה והוא גבוה במיוחד בקרב אוכלוסיית העולים. תחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים נמצאת במגמת עלייה גם היא והילדים מהווים את רוב האוכלוסייה ביישובים הנמנים עם העשירון החלש ביותר מבחינה חברתית-כלכלית. המשבר הכלכלי שישראל נתונה בו בשנים האחרונות, המתבטא בגידול באבטלה ובממדי אי-השוויון באוכלוסייה, נותן את אותותיו בבירור ברווחת הילדים ומשפחותיהם. הכלי המרכזי להתמודדות עם מצב משברי שכזה כמו גם עם הבטחת רווחתם ושלומם של הילדים בכלל הוא מערכת התמיכות ותשלומי ההעברה של המדינה.

2. תשלומי ההעברה ותמיכות

תשלומי ההעברה הם מרכיב מרכזי של מדינת הרווחה המודרנית (דורון, 1987). המאפיין העיקרי שלהם הוא תשלומים. בכסף ותמיכות בעין המשולמים ליחידים ולמשפחות לא כתוצאה של פעילות שוק כלכלית וללא תרומה לתוצר הלאומי הגולמי, אלא כביטוי לאחריות הדדית ולמחויבות של מדינת הרווחה המודרנית לאזרחיה (Brown and Madge, 1982).

תשלומי ההעברה מכוונים להשגת שתי מטרות מרכזיות. ראשית, הם נועדו לספק או להשלים את ההכנסה של יחידים או משפחות, שאינם מסוגלים להבטיח לעצמם מינימום לקיום באמצעות העסקה בשכר במסגרת שוק העבודה. שנית, תשלומי העברה משמשים תחליף זמני להכנסה, שנפגעה או נעצרה לתקופת זמן מוגבלת או לתמיד (דורון, 1987). תשלומי ההעברה ומערכת התמיכות למשפחות עם ילדים מכוונים להשגת מטרות מרכזיות נוספת והיא מיועדת לבטא את מחויבות החברה לילדיה (הן מבחינת היותם דור העתיד והן מכוח היותם אזרחים היום). עוד יותר מכך היא מיועדת להביא לידי ביטוי את גודל המשפחה במסגרת מנגנוני חלוקת ההכנסות. לעניין זה מערכת התמיכות למשפחות עם ילדים היא בבחינת חלוקת הכנסות אופקית בין אלה שיש להם ילדים ובין אלה שאין להם ילדים.

מערכת התמיכות ותשלומי ההעברה היא הכלי המתרגם הלכה למעשה את המדיניות החברתית כלפי ילדים בישראל. מדיניות זו אמורה להיגזר מעקרונות חברתיים ומתפיסת החברה הישראלית את ילדיה. לכאורה, על-פי המוצג לעיל, ניתן היה לצפות לכך, שמדינת ישראל תפעיל מדיניות חברתית המעדיפה ילדים ומשפחות עם ילדים, ושמדיניות זו תבוא לידי ביטוי במערכת התמיכות ותשלומי ההעברה. בהמשך המאמר עוד נחזור ונעסוק בהרחבה בשאלה האם כך הוא המצב.

3. המדיניות החברתית כלפי ילדים ומשפחותיהם

כאמור, המדיניות החברתית שחברה כלשהי מפעילה כלפי ילדיה ומשפחותיהם היא פועל-יוצא של מעמד הילדים באותה חברה והיא באה לידי ביטוי במגוון מערכות של שירותים ותמיכות ככסף ובעין. המדיניות החברתית כלפי ילדים ומשפחותיהם באה לידי ביטוי למשל במערכת המיסוי של כל מדינה. מדיניות תומכת ילדים במישור זה עשויה להתבטא בהענקת הנחות על תשלומי מס ביחס ישר לגודל המשפחה או בנקודות זיכוי למס הכנסה והכרה בהוצאות גידול הילדים לצורכי זיכוי מס.

גם המרכיבים של גמלאות כספיות המיועדות ישירות למשפחות עם ילדים, או ההכרה בגודל המשפחה לצורך חישוב גובה הגמלה במקרים אחרים, הם חלק מן המדיניות החברתית כלפי ילדים ומשפחותיהם. הסיוע בדיור או בהנחות בארנונה, הקשורים בגודל המשפחה, הם מרכיב נוסף של המדיניות החברתית.

המדיניות החברתית כלפי ילדים ומשפחותיהם מורכבת גם ממערכות התמיכה לטיפול בילדים צעירים (לדוגמה, מעונות יום), ומתמיכות שמשפחות עם ילדים מקבלות לצורך חינוך ילדיהן. גם מערכת הבריאות ושירותי הבריאות המוצעים למשפחות עם ילדים הם מרכיב חשוב במדיניות החברתית כלפי ילדים. לבסוף, מדיניות זו עשויה לבוא לידי ביטוי גם בחופשות הלידה ובהסדרים למתן חופשות מן העבודה להורים המטפלים בילדים חולים.

מכאן ברור, שהמדיניות החברתית כלפי ילדים ומשפחותיהם היא מורכבת ורבת פנים. מאמר זה שם לעצמו למטרה לבחון את המדיניות כלפי ילדים בישראל בפרספקטיבה בינלאומית משווה. המישורים השונים של המדיניות החברתית כלפי ילדים ומשפחותיהם שבהם המחקר עוסק וממצאי בחינה משווה זו מוצגים בהמשך המאמר מיד לאחר החלק העוסק במתודולוגיה של השוואה בינלאומית.

דרכים שונות להשוואה בינלאומית של סלי רווחה לילדים

אחת הגישות לחקר מאפייניה של מדיניות חברתית כלפי ילדים במדינה נתונה היא בחינה השוואתית של מרכיבי מדיניות זו ביחס למדינות אחרות. ואכן, גישה זו לחקר היבטים שונים של מדיניות חברתית, ובכלל זה המדיניות כלפי ילדים, הפכה להיות רווחת מאוד בשנים האחרונות (Mabbet and Bolderson, 1999). ראוי להדגיש, שקיימות דרכים שונות להשוואה בינלאומית בין תוכניות רווחה וביטחון סוציאלי למשפחות ולילדים (Hantrais, 1999). ככלל, ניתן לזהות בספרות המקצועית חמש דרכים שונות, אשר באמצעותן עורכים השוואות מן הסוג הזה.

1. שימוש במאגרי מידע בינלאומיים

דרך אחת להשוות בין תוכניות ביטחון סוציאלי היא בעזרת השוואה פשוטה בין מאפייני תוכניות שונות. למשל, מאגר מידע שהארגון הבינלאומי לביטחון סוציאלי מפעיל במשותף עם משרד הבריאות והרווחה של ממשלת ארצות-הברית מכיל מידע מעודכן על תוכניות הביטחון הסוציאלי העיקריות בכל מדינות העולם ומציג מידע זה בהתאם לקריטריונים שונים. בספרות המחקר נעשה במידע זה שימוש רב על-מנת לבחון את מאפייניהן של מערכות שונות של ביטחון סוציאלי. למשל, דיקסון (2000) נעזר במאגר זה על-מנת לערוך השוואה אורדינלית בין תוכניות הביטחון הסוציאלי במדינות שבמזרח התיכון. בשנים האחרונות גדל והולך השימוש במאגרים מסוג זה כדי להשוות בין תוכניות המיועדות במיוחד לילדים. דוגמה אחת לשימוש זה הוא המאגר שהקימו חוקרים באוניברסיטת קולומביה בניו-יורק (Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies, 14.3.2002). מאגר זה מספק השוואה מקיפה של תוכניות שונות המיועדות לילדים ב-23 מדינות שונות, וביניהן ישראל. דוגמה להשוואה ספציפית של תוכניות המיועדות לילדים היא זו שעשה המוסד לביטוח לאומי לאחרונה ואשר התמקדה בהשוואה בין מאפיינים שונים של קצבות ילדים במדינות רווחה שונות באירופה ובין מאפייני התוכנית הישראלית (המוסד לביטוח לאומי, 2001, עמ' 146-147). כפי שניתן לראות בלוח מס' 1, ממצאי ההשוואה מצביעים על פער גדול במיוחד ביחס שבין הקצבה המשולמת לילד החמישי ובין זו המשולמת לילד הראשון בישראל לעומת מדינות הרווחה האחרות שנבדקו. המגבלה העיקרית של סוג זה של השוואה היא, שההשוואות הן בין מאפייני תוכניות ביטחון סוציאלי בלבד ואינן מביאות בחשבון תוכניות אחרות שיש להן חשיבות לגבי ילדים (כגון הנחות מס, שירותים בעין, הנחות בתשלומים וכדומה). השוואה

לוח מס' 1. קצבות ילדים במדינות נבחרות, 1997

המדינה	גיל תום הזכאות	קצבת ילד ראשון כ-ECU	קצבת ילד שני ביחס לראשון	קצבת ילד שלישי ביחס לראשון	קצבת ילד רביעי ביחס לראשון	קצבת ילד חמישי ביחס לראשון
בלגיה	18	66	1.9	2.8	2.8	2.8
גרמניה	18	111	1	1.4	1.6	1.6
ספרד	18	18	1	1	1	1
צרפת	19		1.3	1.3	1.3	1.3
אירלנד	16	39	1	1.3	1.3	1.3
לוקסמבורג	18	107	1.5	2.4	2.4	2.4
פינלנד	17	89	1.2	1.5	1.7	1.9
שוודיה	16	86	1	1.3	1.8	2
ישראל	18	45	1	2	4.4	5

המקור: המוסד לביטוח לאומי (2001), סקירה שנתית 2000, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, עמ' 147.

של מרכיב אחד של סל זה, קצבאות ילדים למשל, עלולה להציג באור לא נכון את מכלול סל השירותים לילדים באותה מדינה.

2. מיקרוסימולציות

דרך אחרת להשוות בין תוכניות רווחה וביטחון סוציאלי לילדים היא באמצעות מודלים העורכים מיקרוסימולציות. אלה הם ניסיונות להעריך את ההשלכות של תוכניות שונות על העוני ועל חלוקת ההכנסות במדינות שונות, הנעשים באמצעות הפעלת תוכניות מחשב המתבססות הן על מאפייני תוכניות שונות והן על נתונים על מאפייני מדגם מייצג של האוכלוסייה בכל מדינה. באירופה אמנם נעשו ניסיונות ראשוניים לפתח מודלים מסוג זה, אולם הם אינם כוללים נתונים מישראל.

3. מחקרים הבוחנים את תוצאות המדיניות

דרך להשוואה לא ישירה בין סלי רווחה לילדים במדינות שונות היא זו המתמקדת לא במאפייני האמצעי להתערבות (דהיינו, התוכניות עצמן), אלא בתוצאות ההתערבות, דהיינו השפעת מכלול התוכניות המיועדות לשיפור רווחתם של ילדים על הילדים עצמם. מוסדות שונים הקשורים בארגון האומות המאוחדות נעזרים בשיטה זו על-מנת להשוות את אופן ההתמודדות עם צורכי ילדים במדינות שונות ולהצביע על מדיניות רצויה (UNICEF, 2000). מגמה בולטת המאפיינת את המחקר מן הסוג הזה בשנים האחרונות היא המאמצים התיאורטיים הנעשים על-מנת לפתח אינדיקטורים חברתיים, שיאפשרו בחינה מעמיקה ומדויקת יותר של מצב הילדים במדינות רווחה שונות (Ben-Arieh et al., 2001). הדוגמה הבולטת ביותר של ניסיונות מסוג זה הוא הפרויקט של מחקר ההכנסה של לוקסמבורג (Luxembourg Income Study), אשר ישראל שותפה לו. בפרויקט זה נאסף מידע השוואתי רב, הבוחן את אופן התחלקות ההכנסות ותחולת העוני במדינות שונות. זאת ועוד, הפרויקט מבקש להשתמש בכלי מחקר זהים על-מנת למדוד תופעות של עוני ואי-שוויון במדינות שונות ולהבין את מקורן בעזרת שימוש בנתונים בני-השוואה. לוח מס' 2 מציג חלק מן הממצאים המעודכנים ביותר של פרויקט זה. הממצאים מציגים את תחולת העוני של ילדים ושל משפחות וגם את מדד גינני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסה. עוני מוגדר כ-50% מחציון ההכנסה הפנויה המתוקננת של כלל האוכלוסייה. כפי שניתן לראות, שיעור הילדים החיים במשפחות עניות בישראל גבוה במיוחד, והוא גמוך רק במקצת מתחולת העוני בקרב ילדים בארצות-הברית ודומה מאוד לזו שבאיטליה.

למרות שנעשה שימוש רב בשיטות הבוחנות את תוצאות המדיניות לגבי ילדים על-מנת לעמוד על מידת הצלחה בהתמודדות עם תופעות חברתיות שונות, לגישה זו להשוואה יש מגבלות שונות. ראשית, בדרך-כלל עובר זמן רב עד שמתפרסמים נתונים המאפשרים

לוח מס' 2. תחולת העוני ומדד ג'יני לפני הכנסה פנויה במדינות רווחה שונות:
אמצע שנות ה-90

המדינה	תחולת העוני בקרב ילדים	מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסה בין משפחות
ארצות-הברית (1997)	27.6	0.3820
ישראל (1997)	22.9	0.3531
איטליה (1995)	23.4	0.3443
אוסטרליה (1994)	18.3	0.3211
קנדה (1994)	17.6	0.2898
גרמניה (1994)	17.5	0.3005
צרפת (1994)	11.5	0.2924
הולנד (1994)	9.8	0.2706
לוקסמבורג (1994)	9.0	0.2396
בלגיה (1996)	6.8	0.2691
נורווגיה (1995)	4.3	0.2351
שוודיה (1995)	3.3	0.2219

המקור: עיבוד של נתוני סקר ההכנסה של לוקסמבורג (LIS) ומינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי. התפרסם בתוך: המוסד לביטוח לאומי (2001), סקירה שנחית 2000, עמ' 79.

השוואה עם כל המדינות. שנית, קיימת מחלוקת תיאורטית על עצם הגדרת מושג העוני והאופן שבו נמדדת ההכנסה המובאת בחשבון כאשר מבקשים להשוות בין האוכלוסיות של מדינות שונות (קטן, 2002). מה גם שנתוני השוואה מסוג זה אינם מביאים בחשבון את ערכם של שירותים חברתיים המסופקים לאוכלוסייה. מגבלה שלישית של שיטה זו קשורה בניסיון להסיק משהו בתור הסבר לתופעה הנחקרת. מערכת תשלומי העברה והמסים, המשפיעה על הכנסותיהן של משפחות הנכללות במחקרים הללו, הופכת להיות מעין "קופסה שחורה", דהיינו אין בידינו ממצאים ספציפיים המלמדים על ההשפעה של מרכיב זה או אחר בתוך מערכת זו על ההכנסות והשינוי בהן.

4. חשבונאות לאומית

אפשרות אחרת לעריכת מחקר משווה בין תוכניות למשפחות וילדים במדינות שונות היא להשוות את ההוצאה הציבורית שהמדינה מקדישה לתוכניות המיועדות לאוכלוסייה זו. שימוש זה בחשבונות לאומיים נפוץ במיוחד במחקרים שעורכים ארגונים דוגמת ה-OECD (הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי), המאגד בתוכו את מרבית מדינות הרווחה. מחקר שערכו החוקרים שילה קמרמן ואלפרד קהאן (Kamerman and Kahn, 1997), נעזר בנתונים מסוג זה על-מנת להצביע על ההבדלים בנכונות של חברות שונות להשקיע בילדים על-פני זמן.

אולם, בדומה לנתונים הבוחנים את תוצאות ההתערבות למען ילדים, לממצאים אלה יש

מגבלות לא מעטות. הנתונים המשמשים בסיס למחקרים מסוג זה אינם כוללים את כלל התוכניות שהן חלק מסל השירותים והתוכניות לילדים, כמו למשל הנחות במסים, או מערכות הפועלות באמצעות מקום העבודה. זאת ועוד, השוני באופן הגדרת תוכניות רווחה וביטחון סוציאלי במדינות השונות וכיעד ההוצאה (משפחות ולא דווקא ילדים) מגבילים את ערך ההשוואה. נוסף על כל זה, בדומה למחקרים הבוחנים את תוצאות ההתערבות, גם במחקרים הנשענים על חשבונאות לאומית קיים קושי לאסוף מידע מעודכן מכל המדינות.

5. שיטות של מודלים משפחתיים

דרך חמישית להשוואה בין סלי שירותים ותוכניות לילדים, והיא העומדת במרכז מחקר זה, משווה בין ההשפעה של מכלול התוכניות והשירותים השונים על הרכבים שונים של משפחות. שיטה זו שואפת להשוות בין הסלים השונים, תוך מאמץ לבחון את ההשפעה על הרכבים זהים של משפחות. זאת ועוד, שיטה זו מנסה להתגבר על מגבלות השיטות האחרות בכך שהיא מביאה בחשבון קשת רחבה מאוד של תוכניות המיועדות לילדים, בצורה של גמלאות או של שירותים, הניתנים הן בצורה ישירה (באמצעות מערכת הביטחון הסוציאלי, למשל) והן בצורה לא ישירה (דרך הנחות מס, לדוגמה). ניסיון ראשוני לעריכת השוואה מעין זה נערך בראשית שנות ה-80 במסגרת מחקר שהשווה בין שמונה מדינות שונות ובהן ישראל (Kahn and Kamerman, 1983). אולם, לא זו בלבד שחלף מאז זמן רב, אלא שהמחקר הנוכחי מרחיב מאוד את מספר המדינות, סוגי המשפחות וסוגי התוכניות הנכללים בבדיקה.

במסגרת המחקר המשמש בסיס למאמר זה נתבקשו מומחים מקומיים ב-22 מדינות רווחה שונות לבחון את השפעתם של מספר רב של מרכיבים (תשלומי מס הכנסה, תשלומי ביטחון סוציאלי, קצבאות ילדים, עלויות דיוור, מסים מקומיים, עלויות טיפול בילדים, הוצאות על בריאות, הוצאות על חינוך, דמי מזונות ותוכניות אחרות כגון הבטחת הכנסה). ההשפעה נבחנה ביחס להרכבים שונים של משפחות (יחיד, זוג ללא ילדים, משפחות חד-הוריות, זוגות עם מספר שונה של ילדים בגילים שונים) ולרמות הכנסה שונות (מועסק במשרה חלקית המשתכר שכר מינימום; מועסק במשרה מלאה המשתכר שכר מינימום; מועסק המשתכר שכר ממוצע; אישה המשתכרת שכר ממוצע; שני מפרנסים המשתכרים שכר מינימום; שני מפרנסים המשתכרים שכר ממוצע; חסר הכנסה, הזכאי לגמלת הבטחת הכנסה). על-מנת לאפשר השוואה ממדינה למדינה, המשתתפים נתבקשו להעריך את הערך הכספי של התוכניות השונות במטבע זהה, במקרה זה בלירה שטרלינג.

מרכיבי סל הרווחה לילדים

כדי להשוות את האופן שבו מדינות הרווחה השונות מתמודדות עם צורכי הילדים שלהן, נכללו במחקר מרכיבים שונים המשפיעים (או העשויים להשפיע) באופן זה או אחר על רמת המענים המסופקים לילדים במסגרת המשפחה. לצד הכנסות מעבודה בשוק החופשי של הנמנים עם משפחות, נבחנה שורה של מערכות, אשר באמצעותן מדינות רווחה מספקות מענים לצורכי משפחות וילדים. מערכות אלה הן מרכיבים של מה שניתן לכנות בשם "סל רווחה לילדים".

1. מערכת המס

מוקד מרכזי ובעל חשיבות רבה בכל הקשור להתערבות המדינה לצורך תמיכה בילדים היא מערכת המס. ואכן, בשנים האחרונות קיימת במדינות רווחה שונות מגמה ברורה לעשות שימוש רב במכשיר זה לצורך קידום יעדים חברתיים הקשורים במשפחות עם ילדים (O'Donoghue and Sutherland, 1999). מערכת המס כוללת בתוכה הן מסים ישירים, דוגמת מס הכנסה, הן מסים עקיפים, דוגמת מס ערך מוסף (מע"מ) והן תשלומים שונים הנגבים ישירות למערכת הביטחון הסוציאלי, דוגמת תשלומים לביטוח הלאומי במקרה של ישראל. לצד תפקידה המסורתי של מערכת המס בתור אמצעי ראשון במעלה לגיוס משאבים על-מנת לממן פעולות שונות של המדינה, יש למערכות המס במדינות הרווחה השלכות חשובות נוספות על הכנסותיהן של משפחות ועל רמת חייהם של ילדים בתוך משפחות. למערכת זו יש תפקיד בעל חשיבות מרובה בחלוקה מחדש של המשאבים שבידי משפחות בחברה נתונה. דבר זה בא לידי ביטוי בולט במערכת המסים הישירים, ובמיוחד מס ההכנסה ליחידים, שבכל מדינות הרווחה הוא בעל מאפיינים פרוגרסיביים. זאת ועוד, למבנה מערכת המס וליחסי הגומלין בין מערכת זו ובין הגמלאות המשולמות למשפחות וליחידים יש השפעה רבה על מידת נכונותו של הפרט להשתלב בשוק העבודה.

בהקשר המיוחד של משפחות עם ילדים, מערכת מס עשויה למלא תפקיד חלוקתי לא רק בזכות מרכיביה הפרוגרסיביים (שמשמעותו היא גידול בשיעור המס ככל שגדלה ההכנסה), אלא גם הודות להטבות מס, המצמצמות את בסיס המס של היחיד, או מקטינות את נטל המס על נישומים. הטבות מס אלה עשויות להיות בעלות משמעות חלוקתית עבור משפחות עם ילדים בשתי צורות. הן יכולות למלא תפקיד של חלוקה מחדש אופקית, דהיינו בדרך של מתן הנחות מס למשפחות שיש בהן ילדים, אך לא למשקי בית שאין בהם ילדים. בפועל, דבר זה יכול לידי ביטוי בהעברת משאבים ממשפחות ויחידים ללא ילדים למשפחות עם ילדים ובכך לשימור השוויון האופקי בין בעלי הכנסה דומה בהרכבים שונים של משפחה. במקביל ניתן לתרום לחלוקה מחדש אנכית באמצעות מיקוד הטבות מס

כמשפחות בעלות הכנסה נמוכה, לדוגמה באמצעות מתן פטור מלא או חלקי ממס למשפחות אלה. במצב זה, החלוקה מחדש היא מיחידים וממשפחות עם ילדים, שהם בעלי הכנסה גבוהה יותר, למשפחות עם ילדים שהכנסתם נמוכה.

במערכת המס בישראל יש הטבות מס שונות המיועדות למשפחות (מנהל הכנסות המדינה, 2000). קיים פטור מתשלום מס על קצבאות שונות של המוסד לביטוח לאומי, ובכלל זה על קצבאות ילדים. כמו-כן, ניתנים זיכויי מס למשפחות חד-הוריות ולאמהות עובדות. נוסף על אלה, קיימת מערכת של הנחות ופטורים לגבי מסים אחרים, כגון ארנונה, למשפחות בעלות הכנסה נמוכה ולמשפחות חד-הוריות.

2. גמלאות כספיות עבור ילדים: קצבאות סלקטיביות, קצבאות ילדים אוניברסליות ודמי מזונות

בעוד שהסיוע הכספי המוענק למשפחות עם ילדים באמצעות מערכת המס הוא עקיף ומצטמצם בפועל למי שהם בעלי הכנסה מעבודה, אין הדבר כך לגבי מגוון תשלומי העברה המעניקים ישירות גמלה כספית למשפחות עם ילדים. הזכאות לחלק מן הגמלאות הללו מותנית ברמת ההכנסה של המשפחה, ואילו הזכאות לגמלאות אחרות אינה קשורה בהכרח לרמת ההכנסה, או אפילו למספר הילדים במשפחה.

גמלאות כספיות למשפחות המותנות ברמת הכנסה והממוקדות במשפחות בעלות הכנסה נמוכה הן מרכיב חשוב במערכות הביטחון הסוציאלי במדינות רווחה רבות (דורון וגל, 2000). ככלל, המגמה שאפיינה מדינות רווחה רבות בשנות ה-80 וה-90 היתה חיזוק המרכיבים הסלקטיביים במערכת הביטחון הסוציאלי המיועדים למשפחות עם ילדים הן בתור אמצעי לצמצום הוצאות על רווחה והן בתור ביטוי לתפיסות ערכיות שרווחו בתקופה. דגש מחודש זה על סלקטיביות בא לידי ביטוי מובהק במדינות רווחה ליברליות, דוגמת אוסטרליה וארצות-הברית, אך הורגש גם באיטליה, בצרפת ובפורטוגל. בישראל ניתן למצוא ביטוי לשאיפה להנהיג תוכניות סלקטיביות המיועדות במיוחד למשפחות עם ילדים, אם הן חד-הוריות או שיש בהן שני הורים, במסגרת תוכנית להבטחת הכנסה (מורגנשטיין ושמלצר, 2000).

במקביל לגמלאות סלקטיביות אלה, מרבית מדינות הרווחה מפעילות תוכניות של גמלאות המיועדות למשפחות עם ילדים ללא קשר להכנסותיהם של ההורים. קצבאות ילדים אוניברסליות אלה משתנות ממדינה למדינה בהתאם לגילים המקסימליים של הילדים במשפחה המזכים בקצבאות, למידת השפעתו של מספר הילדים במשפחה על גודל הגמלה ועל-פי התשובה לשאלה מי במשפחה, האם או האב, הוא היעד לתשלום הגמלה. כמו-כן, גמלה זו עשויה להשתנות ממדינה למדינה בהתאם למאפייני המשפחה הזכאית, כאשר בחלק ממדינות הרווחה גמלאות בשיעור שונה משולמות למשפחות שבהן יש רק הורה אחד.

מאז שנת 1959 קיימות בישראל תוכניות שמהותן תשלום גמלה קבועה למשפחות עם ילדים. אולם רק בשנת 1975 גמלה זה הפכה להיות אוניברסלית ובעלת כיסוי מקיף (דורון, 2000). עשר שנים בערך לאחר מכן הזכאות לגמלאות המשולמות למשפחות בעלות גודל שנקבע הפכה להיות מותנית בהכנסת המשפחה, אך קצבאות הילדים שוב הפכו להיות אוניברסליות במחצית הראשונה של שנות ה-90 (גורדון ואליאב, 1997; בן-אריה, 1999). בדומה למרבית מדינות הרווחה, גם בישראל הגמלה משולמת לאם הילדים והיא משתנה על-פי מספר הילדים במשפחה. יחד עם זאת, הגידול בשיעור הגמלה ככל שמספר הילדים במשפחה גדול יותר הוא יוצא-דופן בישראל בהיקפו, בייחוד לאחר אימוץ התיקון לחוק הביטוח הלאומי המכונה "חוק משפחות ברוכות ילדים" (המוסד לביטוח לאומי, 2001, עמ' 147).

סוג אחרון של גמלה כספית המשולמת למשפחות עם ילדים הוא גמלה המיועדת להבטיח הכנסה למשפחות, שבהן הורה שהילדים אינם במשמורתו והוא אינו ממלא את חלקו בתשלום דמי מזונות ובכך פוגע ברמת חייהם של הילדים. במדינות שונות מדינת הרווחה לוקחת על עצמה את תפקיד תשלום דמי המזונות במקרה של הורה שאינו משלם. בדנמרק, בצרפת ובנורווגיה גמלה זו אינה מותנית ברמת ההכנסה של ההורה שהילדים נמצאים במשמורתו. לעומת זאת, במדינות אחרות הסיוע ניתן רק לבעלות הכנסה נמוכה. חוק דמי מזונות, הקיים בישראל מאז שנת 1972 והמופעל במסגרת חוק הבטחת הכנסה מאז ראשית שנות ה-80, מבוסס על עיקרון דומה: הבטחת תשלום דמי מזונות לנשים בעלות הכנסה נמוכה אשר אביהם הגרוש של הילדים אינו מוכן, או אינו מסוגל, לשלם את דמי המזונות, שהוא חייב בהם (טולדנו, 2001).

3. עלויות דיור וסבסוד הדיור

עלויות הקשורות במימון הוצאות דיור הן מרכיב מרכזי בהוצאותיהן של משפחות עם ילדים, אולם קיימים קשיים רבים מאוד בניסיון לעמוד על מרכיבי מערכות הסיוע בתחום זה ולערוך ביניהן השוואה בינלאומית (Bradshaw et al., 1993). במחקר זה הדגש הוא על סיוע מדינת הרווחה למשפחות עם ילדים המשלמות דמי שכירות עבור מגורים ואינן בעלות מקום המגורים שלהן. דגש זה נובע מכך, שבחלק גדול ממדינות הרווחה מגורים בשכירות הם תופעה נפוצה מאוד, במיוחד בקרב בעלי הכנסות נמוכות. יחד עם זאת, קיימת שונות רבה ממדינה למדינה בנוגע לזהות הבעלים של הדירות המושכרות. בחלק מן המדינות, כגון שוודיה, דנמרק, הולנד ובריטניה, בעלות ציבורית על דירות מושכרות היא נפוצה מאוד, אולם במדינות אחרות, גרמניה למשל, בעלות פרטית היא תופעה רווחת בהרבה. במדינות רווחה אחדות, וישראל בתוכן, תופעת השכירות היא אמנם מצומצמת, אולם גם במדינות אלה דירות מושכרות הן פתרון דיור למשפחות רבות אשר הכנסותיהן נמוכות ואין ביכולתן לרכוש דירה לעצמן.

ניתן להבחין בין שתי צורות של השתתפות המדינה במימון ההוצאות עבור משפחות עם ילדים. הצורה הראשונה היא של מימון עקיף, כאשר הסובסידיה ניתנת למגורים והרבר אינו קשור בהכרח במאפייניהם של המתגוררים. פירוש הדבר הוא, שהשתתפותה של המדינה מתמקדת בקביעת שכר דירה נמוך. לעומת זאת, הצורה השנייה של סיוע לדיור היא ישירה ובאה לידי ביטוי בתשלום גמלה למשפחה, המתגוררת בדירה ואשר נמצאה זכאית לסיוע של המדינה לצורכי דיור. במרבית המדינות במחקר זה ניתן סיוע ישיר עבור הוצאות דיור, כאשר הזכאות מותנית בהכנסה נמוכה, קשורה במספר הילדים וגילם ובסוג המשפחה ואף במעמד בעבודה.

כאמור, בשונה ממרבית המדינות שנכללו במחקר זה, שיעור הבעלות על דיור בישראל הוא גבוה ורק רבע בערך מבין משקי הבית מתגוררים בשכירות. למרות זאת, גם במדינת הרווחה הישראלית קיימות שתי צורות הסבסוד לדיור עבור משפחות עם ילדים. הדיור הציבורי מאפשר סבסוד לא ישיר באמצעות קביעת רמות שכירות נמוכות מערך הדיור בשוק החופשי, אולם עם האטת בניית הדיור הציבורי בעשורים האחרונים ותהליך ההפרטה של הדיור הציבורי, אפיק זה של מימון הוצאות דיור הופך להיות פחות ופחות חשוב (ורצברגר, 1999). סבסוד ישיר של הוצאות עבור דיור בא לידי ביטוי במערך ההשתתפות בהוצאות הדיור של משרד השיכון והבינוי. צורת סבסוד זה מעניקה סיוע ברמות משתנות ולתקופות זמן מגוונות למשפחות עם ילדים, אשר זכאותן מותנית במאפיינים סוציו-דמוגרפיים שונים (מאור, 2002).

4. טיפול בילדים וחינוך

מימון הטיפול בילדים צעירים במהלך שעות היממה והפעלת מערכות חינוך לילדים גדולים יותר הם מן התפקידים המרכזיים של כל מדינות הרווחה. מעורבות המדינה בהספקת שירותי חינוך לכלל הילדים היא ברורה, מקיפה ובמקומות שונים אף הקדימה את הקמת מדינת הרווחה עצמה. בעשורים האחרונים ההכרה בכך שנגישות לשירותי טיפול בילדים לפני גיל בית-ספר במחירים סבירים ובאיכות טובה היא מרכיב חשוב בשיקוליהם של הורים (ובמיוחד אימהות) האם להצטרף לשוק העבודה ועודדה מאוד את קובעי המדיניות במדינות רווחה שונות לבחון דרכים שונות להתמודדות עם סוגיה זו.

בעשור האחרון קיימת מגמה ברורה של הרחבת השתתפותן של מדינות רווחה בעלות המימון של טיפול בילדים לפני גיל בית-ספר ובחלק מן המקומות בטיפול בילדים בגיל בית-ספר בשעות שלאחר סיום הלימודים. במדינות אחדות התמודדות זו לובשת צורה של הלאמת הטיפול בילדים במובן של נטילת אחריות להפעלת מערכת זו בידי המדינה או שלוחותיה (כפי שקורה באוסטרליה, בפינלנד ואף בבריטניה). באחרות, וביניהן ישראל, המגמה היא הכטחת טיפול בילדים בני גילים שונים בדרך של הענקת סבסוד ישיר או עקיף להורים הרוכשים טיפול בילדיהם (כפי שקורה בצרפת ובארצות-הברית).

ככלל, למרות שמרבית המדינות שהשתתפו במחקר אינן מבטיחות טיפול בכל הילדים מתחת לגיל בית-ספר, רובן פועלות לצמצם את עלות מימון הטיפול בילדים צעירים במסגרות שונות באחת מן הדרכים האלה:

(א) סבסוד עלויות הטיפול על-מנת שהן יהיו נמוכות מן העלות במחירי השוק. כמעט כל מדינות הרווחה, פרט לאירלנד, לבריטניה, ללוקסמבורג ולקנדה, מעניקות סבסוד מעין זה.

(ב) מתן הנחות בעלות מימון הטיפול בילדים להורים על-פי הכנסתם, סוג משפחתם, גילם או מספרם של הילדים במשפחה, או מספר הילדים הנמצאים בטיפול. גם שיטה זו נפוצה מאוד במדינות הרווחה השונות וכמעט כולן מפעילות תוכניות המעניקות סיוע מעין זה לפחות לחלק מן ההורים. בחלק ממדינות הרווחה הורים כעלי הכנסה נמוכה במיוחד זכאים להשתתפות מלאה של המדינה במימון עלויות הטיפול בילדיהם.

(ג) תשלום גמלאות גבוהות יותר למשפחות שיש בהן ילדים בגיל שלפני בית-הספר. למשל, באוסטרליה, ביפן, בצרפת ובקנדה גמלאות סלקטיביות גבוהות יותר מוענקות למשפחות עם ילדים צעירים, מאשר למשפחות שילדיהן הם בגיל בית-ספר.

(ד) בחלק ממדינות הרווחה מערכת המס משמשת אפיק למתן סיוע מטעם המדינה למשפחות המשלמות עבור טיפול בילדיהן. הטבות מס ניתנות למשפחות מעין אלה במדינות כגון ארצות-הברית, בלגיה, הולנד ונורווגיה.

ההכרה בחשיבות ההשתתפות במימון הוצאות הטיפול בילדים קטנים בתור אמצעי לעידוד השתתפות נשים בשוק העבודה באה לידי ביטוי בולט במדינת הרווחה בישראל בתוכניות להקמת מעונות ילדים בראשית שנות ה-70 ובהענקת סיוע להורים בעלות השמתם של ילדים בהם, גם זה בראשית שנות ה-70 (Ajzenstadt and Gal, 2001). בהווה, עיקר המאמץ הממלכתי בישראל לעידוד השמת ילדים קטנים במסגרות שונות נעשה באמצעות הענקת הנחות למשפחות בעלות מאפיינים סוציו-דמוגרפיים שונים, כאשר רמת הכנסה, מעמד בעבודה ומאפייני משפחה (חד-הוריות, לדוגמה) הם הקריטריונים העיקריים לקביעת זכאות לסיוע זה (שפר, 1999). שיעור גבוה באופן יחסי של ילדים בגילים 0 עד 4 הנמצאים במסגרות טיפול בישראל מצביע על הצלחה חלקית של מאמץ זה גם בהווה.

בשונה מן הטיפול בילדים בגיל שלפני בית-הספר, העלויות הבסיסיות של חינוך ילדיהם אינן מוטלות על כתפי ההורים ומשום כך, פרט למקרים יוצאי-דופן (ביפן, למשל), הוצאות אלה אינן מרכיב בעל משקל בהוצאות של משפחות עם ילדים, הלומדים במסגרות לימודים ציבוריות. אמנם חינוך הוא חובה וניתן חינם בכל המדינות שנכללו במחקר, אולם לעתים יש עלויות נוספות הקשורות בהשתלבות ילדים בבית-הספר. עלויות אלה כוללות מימון ארוחות וציוד לימודים ולעתים גם תשלום עבור מדי בית-ספר והסעות. עלויות אלה עלולות להיות חשובות במיוחד כאשר הן מוטלות כחובה על ההורים. יחד עם זאת, בחלק מן

המדינות הן מכוסות באופן מלא או חלקי עבור הילדים. למשל, במחצית בערך מן המדינות ילדי בתי-הספר נהנים מארוחות המסופקות במסגרת מערכת החינוך, אך רק בשוודיה ובפינלנד ארוחות אלה ניתנות חינם לכל הילדים. במדינות אחרות רק ילדים, שהוריהם הם בעלי הכנסה נמוכה, זוכים בארוחות המסובסדות באופן מלא. הסדרים דומים קיימים גם לגבי הוצאות על ספרים וציוד אחר הנחרך במסגרת בית-הספר.

במדינות רבות קיימות גמלאות המיועדות במיוחד למטרות חינוך. דרך נפוצה להשתתף במימון עלויות החינוך היא באמצעות מיקוד גמלאות באוכלוסייה מיוחדת. בחלק ממדינות הרווחה קיימות גמלאות הממוקדות בבני 16-18, המשולבים במערכת החינוך. צורת מיקוד אחרת קיימת בישראל, שבה ילדים במשפחות חד-הוריות זכאים למענק לימודים בראשית שנת הלימודים לצורך מימון הוצאות לימוד במסגרת חוק משפחות חד-הוריות.

5. עלויות בריאות

בכל מדינות הרווחה קיימים שירותי בריאות ממלכתיים וברבות מהן המדינה מספקת שירותים אלה חינם או במחירים נמוכים ממחירי השוק לחלק או לכל האזרחים. יחד עם זאת, יש עלויות שונות הכרוכות בבריאות, אם לצורך מימון ביטוח בריאות כללי, או לצורך מימון מרכיבים שונים של מערכת הבריאות, כגון רפואת שיניים, שאינם כלולים בכיסוי של המדינה. כקבוצה, ילדים זוכים, בדרך-כלל, לשירותי בריאות ללא תשלום. בחלק קטן מן המקרים הנחה זו ממוקדת רק בילדים במשפחות בעלות הכנסה נמוכה. בישראל אין תשלום עבור טיפול רפואי שגרתי בילדים, אולם חוק ביטוח בריאות ממלכתי אינו כולל בסל השירותים מימון תרופות או טיפולי שיניים לילדים, כפי שקיים בחלק ממדינות הרווחה האחרות.

6. חופשות לידה וטיפול בילדים חולים

עלות הזמן הכרוך בגידול ילדים והטיפול בהם עלולה לפגוע קשות בסיכוייהם של בני אדם (על-פי רוב מדובר בנשים) לפתח קריירה בשוק העבודה. ראינו במקום אחר במאמר זה, שבמרבית מדינות הרווחה קיימות תוכניות שונות למימון הטיפול בילדים קטנים במעון במשך שעות היום, כאשר המטרה היא לשחרר אימהות ממשימה זו על-מנת לאפשר להן להשתלב בשוק העבודה הפורמלי. דרך אחרת של מדינת הרווחה להתמודד עם צורכי הטיפול בילדים היא באמצעות הנהגת תוכניות של סיוע חומרי, או חקיקת חוקי עבודה, המאפשרים להורים להשתחרר באופן זמני מעבודה על-מנת לטפל בילדים קטנים, או בילדים חולים, בלי שהדבר יפגע במעמדם בעבודה או ברמת חייהם.

התוכניות המיועדות לסייע להורים לטפל כראוי בילדים קטנים מאוד (בדרך-כלל בתקופה שמיד לאחר הלידה), או בילדים חולים, כוללות חופשות לידה להורים וחופשות

המיועדות לטיפול בילדים חולים. למרות שתוכניות מעין אלה קיימות בכל מדינות הרווחה, יש שונות רבה מאוד בהיקפן ובמאפיינים אחרים שלהן.

בעוד שחופשות לידה לאימהות קיימות בכל המדינות הכלולות במחקר זה, רק בחלק מהן חופשה בתשלום ניתנת לכל הנשים ללא עמידה בתנאים נוספים שונים, כגון תשלום דמי ביטוח סוציאלי למשך תקופת זמן מינימלית. זאת ועוד, התשלום עבור חופשה אינו מלא בדרך-כלל וגם אינו מקיף את כל תקופת החופשה. דוגמה קיצונית בעניין זה היא ארצות-הברית, שאינה מבטיחה חופשת לידה לכל הנשים וגם אינה מעניקה כל גמלה ממלכתית לכיסוי הפסד השכר בתקופה זו. לעומת זאת, בהולנד מובטחת לאם היולדת גמלה השווה למלוא שכרה במשך כל 16 השבועות שהיא שוהה בביתה במסגרת חופשת לידה. לצד חופשת הלידה ומימונה מדינות רווחה שונות מעניקות גמלאות נוספות ליולדות. אלה כוללות קצבת לידה, המיועדת לאימהות שאינן זכאיות לחופשת לידה בשכר, ומענק לידה, המיועד למימון הוצאות ראשוניות על ציוד לתינוק.

ביטוח אימהות בישראל קיים מאז שנת 1954 ומציע לאימהות יולדות דמי לידה, המשמשים תחליף שכר בעת חופשת הלידה, מענק לידה המיועד לממן הוצאות על ציוד לתינוק ומענק אשפוז לצורך מימון שהות האם בבית-חולים. בעוד שתקופת חופשת הלידה בישראל היא מן הארוכות שבכל מדינות הרווחה, תקופת תשלום הגמלה בישראל קצרה באופן יחסי, רק 12 שבועות, והכיסוי מיועד אך ורק לאימהות שעבדו קודם ללידה והשלימו תקופת אכשרה. בניגוד לדמי לידה, הכיסוי של מענק האשפוז ומענק הלידה הוא רחב ביותר והוא מקיף את כל מי שיולדת בבית-חולים, כמעט ללא יוצאות מן הכלל (דורון, 1994). נוסף על חופשות לידה לאימהות קיימת במדינות רווחה רבות מגמה לאפשר גם לאבות לזכות בחופשת הלידה וגם להרחיב את האפשרות של אחד מן ההורים לקחת חופשות לצורך טיפול בילדים חולים בלי שהדבר יפגע בהכנסות המשפחה או במעמד בעבודה של ההורה. בערך במחצית ממדינות הרווחה, ובכלל זה בישראל, קיימת אפשרות שהאב יקח חופשת לידה בתשלום. נוסף על כך, מרבית מדינות הרווחה מאפשרות לאחד ההורים להשתחרר מעבודה על-מנת לטפל בילדים חולים, בלי שהדבר יפגע בהכנסה. חופשה זו מוגבלת בדרך-כלל בזמן (בין 4 ימים בשנה בפינלנד לשנה שלמה בצרפת) ובגיל הילדים שעבורם ניתן לקחת חופשה. בישראל ימי החופשה בתשלום למטרה זו מוגבלים לשישה ימים במשך שנה.

השפעתם של סלי רווחה לילדים על סוגי משפחות שונות: ממצאי ההשוואה הבינלאומית

בחלק הקודם של המאמר הצגנו את המרכיבים השונים של סלי הרווחה למשפחות עם ילדים כל אחד בנפרד. אולם, בסופו של דבר אנו עוסקים בסלי רווחה שונים ומכאן

החשיבות של ההשוואה הבינלאומית לאו דווקא ברמה של השוואה בין מרכיבים, אלא ברמה של הסלים הכוללים. ההשוואה בין סלי הרווחה הנהוגים במדינות השונות נעשתה בשתי רמות. ראשית, מוצגת ההשוואה על-פי מבנה סלי הרווחה (כלומר על-פי המרכיבים הכלולים בהם) ולאחר מכן מוצגת ההשוואה על-פי הרמה (הערך הכספי הכולל בשווה כסף) של סלי הרווחה במדינות השונות.

לצורך ההשוואה של מבנה סלי הרווחה בחרנו בשלושה טיפוסים שונים של משפחות בהנחה, שמבנה הסל משתנה בין סוגי המשפחות השונים. שלושת סוגי המשפחות שבחרנו לצורכי ההשוואה הזו הם: משפחה גדולה וענייה, משפחה ממוצעת, ומשפחה חד-הורית עם ילדים בגיל צעיר.

1. משפחה גדולה ובעלת הכנסה נמוכה

הכוונה למשפחה שיש בה שני הורים ושלושה ילדים בגיל בית-ספר, כאשר יש לה מפרנס אחד המרוויח חצי מן השכר הממוצע לגברים. בלוח מס' 3 סוכם המבנה של סל הרווחה למשפחה זו במדינות השונות. הערכים המוצגים בלוח הם ההבדלים בין זוג ללא ילדים לזוג עם 3 ילדים בגיל בית-ספר ברמת ההכנסה שצוינה לעיל.

באוסטרליה, בארצות-הברית, בבריטניה ובניו-זילנד, חלק נכבד מן הסל מוגש באמצעות זיכויים ממס. בבריטניה, למשל, משפחה עם שלושה ילדים תשלם 421 ליש"ט פחות למס הכנסה מאשר משפחה ללא ילדים. גם מדינות אחרות מפעילות מרכיבים של הטבות מס המפחיתות את נטל המס על המשפחות. כאלה הן איטליה, בלגיה, גרמניה, הולנד, יפן, צרפת וקנדה. לעומתן בישראל הימצאות ילדים במשפחה אינה באה לידי ביטוי במרכיב של זיכוי מס או במערכת מס ההכנסה.

רוב המדינות מפעילות מערכת של קצבאות ילדים שאינן תלויות הכנסה. הקצבאות הנדיבות ביותר ניתנות באוסטרליה, בבלגיה ובלוקסמבורג. לעומתן הקצבאות הנמוכות ביותר ניתנות באיטליה, ביוון וביפן. בישראל קיים המרכיב הזה של סל הרווחה לילדים, אבל ערכו בינוני בלבד בהשוואה בינלאומית. רק במעט מדינות אין שום מרכיב של קצבאות ילדים שאינן תלויות הכנסה. כאלה הן אוסטרליה (רק לזוגות), ארצות-הברית, גרמניה, ניו-זילנד, ספרד, פורטוגל וקנדה. סיכום הטבות המס ותשלומי הקצבאות הכלולים בסל הרווחה מופיע בעמודה העשירית של הלוח. ממנה ברור, שלסוג הזה של משפחה ארצות-הברית, בריטניה ולוקסמבורג מספקות את מירב התמיכה באמצעות מערכת המס והקצבאות.

העמודה התשיעית בלוח מס' 3 מתייחסת לתרומה ה"אחרת", והיא משתנה ממדינה למדינה. לדוגמה, באוסטרליה מדובר בהבטחת הכנסה המשולמת לבעלי שכר נמוך ובארצות-הברית הכוונה לתשלומי ה-TANF (הבטחת הכנסה), כולי המזון וכדומה. גם הוצאות הדיור והתמיכה הניתנת בגינן הן מרכיב חשוב בסל. לצורך ההשוואה הניח

לוח מס' 3. מבנה סלי הרווחה לזוגות עם שלושה ילדים שבהם מפרנס אחד המשתכר חצי השכר הממוצע לגבר (המספרים מסמנים את ההבדלים בהכנסה בין זוג ללא ילדים לזוג עם ילדים בליש"ט), יולי 2001

המדינה	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	מס הכנסה	קצבאות ילדים מותנות הכנסה	קצבאות ילדים מותנות הכנסה שאינן מותנות הכנסה	שכר דירה נטו מקומיים	מסים	עלויות/ הטבות בבית-הספר	עלויות בריאות	אחר	נטו לאחר מסים וקצבאות	ערך נטו של סל הרווחה
אוסטריה	0	20	376	171	0	-7	2	110	506	672
אוסטרליה	300	0	0	123	0	167	0	57	365	654
איטליה	20	271	84	0	18	-53	0	0	376	340
אירלנד	0	207	191	-31	0	-17	-36	0	397	314
ארצות-הברית	221	0	0	58	0	98	0	482	703	860
בלגיה	74	0	349	0	-1	-42	-2	0	423	378
בריטניה	421	0	157	-6	-21	148	4	0	578	701
גרמניה	33	261	0	180	0	0	0	0	295	475
דנמרק	0	0	165	144	0	0	-1	0	165	309
הולנד	21	0	173	26	0	-66	0	0	194	154
יוון	0	0	37	14	0	0	-5	0	37	46
יפן	18	0	54	0	12	213	-5	0	71	-135
ישראל	0	0	107	0	-30	0	0	0	107	76
לוקסמבורג	0	0	498	0	-8	-63	-8	193	691	612
נורווגיה	0	0	176	70	0	-20	-2	0	176	224
ניו-זילנד	332	0	0	-23	0	-21	-3	0	332	286
ספרד	0	61	0	0	0	0	-19	0	61	42
פורטוגל	0	110	0	0	0	-7	1	26	135	129
פינלנד	0	0	129	103	0	130	0	162	291	524
צרפת	5	136	222	150	-10	34	-2	0	362	535
קנדה	70	261	0	0	0	0	-34	0	330	296
שוודיה	0	0	212	89	0	63	0	106	318	471

המחקר, שכל המשפחות ישלמו 20 אחוזים מן השכר הממוצע עבור דיור ללא קשר למצבן הכלכלי. לפיכך העמודה החמישית מציגה את ההפרש בין סך כל התשלום עבור דיור (בניכוי תמיכות ייעודיות) של משפחה עם שלושה ילדים לזה של זוג ללא ילדים. רק בשמונה מן המדינות הכלולות במחקר מרכיב העזרה בדיור לא בא לידי ביטוי בסל. באוסטרליה, באוסטריה, בגרמניה, בדנמרק, בפינלנד ובצרפת גמלאות דיור הן בעלות החשיבות הגדולה ביותר מבחינת תרומתן. בבריטניה ובניו-זילנד הן אמנם קיימות, אבל הן אינן יוצרות העדפה למשפחות עם ילדים לעומת זוגות ללא ילדים. סלי הרווחה לילדים במדינות השונות מושפעים גם, אמנם במידה פחותה, מהסדרי המסים לרשות המקומית (ארנונה). למדינות רבות יש הסדרים שונים בנושא המסים המקומיים, אך רק בבלגיה בבריטניה, בישראל, בלוקסמבורג ובצרפת משפחות עם ילדים משלמות יותר מסים מזוגות ללא ילדים.

ברור, שגם לשירותים החברתיים השונים וההוצאות הנגרמות למשפחות עם ילדים בגינם יש השפעה על סלי הרווחה הניתנים למשפחות. למשל, באוסטרליה, בארצות-הברית, בבריטניה, בפינלנד, בצרפת ובשוודיה הערך של ארוחות החינם בבתי-הספר מתורגם לערך חיובי בלוח, כלומר, לתרומה כלכלית למשפחות עם ילדים. במדינות האחרות מרכיב החינוך מופיע בתור עלות למשפחות עם ילדים, למרות שברובן מדובר בעלות נמוכה. לעלויות הבריאות יש השפעה מעטה על סלי הרווחה לילדים. העלויות הגבוהות ביותר נמצאו באירלנד, בספרד ובקנדה. לעומת זאת, באוסטריה, בבריטניה ובפורטוגל הן נמצאו חיוביות. כלומר, משפחות עם ילדים שילמו פחות לשירותי בריאות מזוגות ללא ילדים. לבסוף, העמודה האחרונה (11) מציגה חישוב של הערך הכולל של סלי הרווחה במדינות השונות. רק ביפן נמצא ערך שלילי (והוא תוצאה של עלויות הפעילות מחוץ לבתי-הספר). לסוג המשפחה הזה הסל הנדיב ביותר הוא באוסטריה, באוסטרליה, בארצות-הברית, בבריטניה. כיוון, בישראל ובספרד הוא הנמוך ביותר. פרטים נוספים על רמת הסל יוצגו בהמשך.

אשר לסל הישראלי, בולטת העובדה, שבמקרה שלפנינו הוא מורכב רובו ככולו מקצבאות שאינן מותנות הכנסה ומתרומה שלילית של מערכת המסים המקומיים. תרומה שלילית זו נובעת מכך, שמסים עירוניים בישראל מחושבים על בסיס גודל המגורים ואינם מביאים בחשבון את מספר הנפשות במקום המגורים. אי לכך יש להניח, שמשפחה בת חמש נפשות תתגורר בבית גדול יותר מאשר משפחה בת שתי נפשות (זוג ללא ילדים) ולפיכך תשלם ארנונה בשיעור גבוה יותר.

2. משפחה "ממוצעת"

הסוג השני של משפחות שבחרנו להציג לצורכי ההשוואה הבינלאומית הוא של משפחה המורכבת משני הורים ושני ילדים, שאחד ההורים בה עובד ומשתכר שכר השווה לשכר הממוצע לגברים במדינה (לוח מס' 4). ברמת ההשתכרות הזאת מדינות רבות יותר מאשר במקרה הקודם מסתייעות במערכת המס לתמיכה בילדים. אבל לא כך המצב בישראל (בהנחה שמדובר בגבר מפרנס). במרבית המדינות משולמות קצבאות שאינן מותנות הכנסה. בנוסף לכך, באיטליה, בפורטוגל ובצרפת מופעלות גם קצבאות מותנות הכנסה המשולמות למשפחות אלה.

משפחה בהרכב כזה תזכה לסיוע בדיוור רק בדנמרק. במספר מועט של מדינות מרכיב המסים המקומיים משפיע לחיוב או לשלילה על הסל הכללי. ברוב המדינות יש עלויות צנועות של חינוך ובריאות. בפינלנד, בצרפת ובשוודיה מופעל שירות של ארוחות חינם לילדים ממשפחות כאלה. ברמת הכנסה זו סלי הרווחה הנדיבים ביותר (ללא הוצאות דיוור ושירותים חברתיים) קיימים באוסטריה, בלוקסמבורג ובבלגיה והסל שהוא הפחות נדיב

לוח מס' 4. מבנה סלי הרווחה לזוגות עם שני ילדים עם מפרנס אחד המשתכר שכר ממוצע לגבר (המספרים מסמנים את ההבדלים בהכנסה בין זוג ללא ילדים לזוג עם ילדים בליש"ט), יולי 2001

המדינה	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	מס הכנסה	קצבאות ילדים מותנות הכנסה	קצבאות ילדים שאינן מותנות הכנסה	שכר דירה נטו מקומיים	מסים	עלויות/ הטבות בבית-הספר	עלויות בריאות	אחר	נטו לאחר מסים וקצבאות	ערך נטו של סך הרווחה
אוסטריה	0	0	224	0	0	-3	0	0	224	221
אוסטרליה	104	0	0	0	0	0	-15	0	104	89
איטליה	27	94	0	0	0	-27	4	0	121	98
אירלנד	42	0	114	-6	0	-21	-18	0	157	112
ארצות-הברית	105	0	0	0	0	0	-182	0	105	-77
בלגיה	45	0	178	0	-1	-27	-2	0	223	194
בריטניה	43	0	112	0	-21	0	0	0	155	134
גרמניה	180	0	0	0	0	0	0	0	180	180
דנמרק	0	0	106	23	0	0	0	0	196	129
הולנד	10	0	109	0	0	-80	-57	0	119	-19
יוון	16	0	16	0	0	-93	-3	0	32	-64
יפן	23	0	51	0	20	-137	-3	0	74	-64
ישראל	0	0	53	0	-30	0	0	0	53	23
לוקסמבורג	95	0	256	0	-6	-43	-5	0	351	297
נורווגיה	0	0	115	0	0	0	-1	0	115	114
ניו-זילנד	0	0	0	0	0	-12	-3	6	6	-10
ספרד	41	0	0	0	0	-5	-11	0	41	24
פורטוגל	17	33	0	0	0	-79	-1	0	50	-30
פינלנד	0	0	123	0	0	83	0	0	123	206
צרפת	36	26	69	0	-6	15	-2	0	132	138
קנדה	60	0	0	0	0	0	-23	0	60	37
שוודיה	0	0	129	0	0	42	0	0	129	170

קיים ביוון, בניו-זילנד ובספרד. לאחר הכללת סעיפי הדיור והשירותים החברתיים הסל הופך להיות שלילי בארצות-הברית, בהולנד, ביוון, ביפן, בניו-זילנד ובפורטוגל. כמו במקרה הקודם, גם במקרה זה בולט הסל הישראלי בכך שהוא כולל שני מרכיבים בלבד: קצבאות שאינן מותנות הכנסה (בעלות ערך בינוני בהשוואה) ותרומה שלילית של מערכת המסים המקומית.

3. משפחה חד-הורית עם ילד צעיר

לסיום בחרנו להציג השוואה בינלאומית של סלי רווחה למשפחות חד-הוריות עם ילד צעיר אחד (הזקוק למסגרת של מעון יום), המשתכרות שכר השווה לשכר הממוצע של נשים

באותה מדינה (לוח מס' 5). ההוצאות בגין מעון היום מופיעות בעמודה השמינית, וניתן לראות שרק בהולנד הן מכוסות באופן מלא ברמת השכר הזאת.

מלוח מס' 5 ניתן לראות בבירור, שההוצאות בגין המעון (child care) מוחקות למעשה את ההכנסה מקצבאות ילדים במדינות רבות. רק באוסטריה, בדנמרק, בהולנד, בלוקסמבורג, בנורווגיה, בפינלנד, בצרפת ובשוודיה סך-כל הסל לילדים נשאר חיובי. באירלנד, בבריטניה, בנירזילנד ובקנדה הסל נפגע באופן בולט בשל ההוצאות הכרוכות בגידול ילדים צעירים.

בישראל סל הרווחה למשפחות אלה שונה מן המקרים הקודמים ראשית בכך, שהוא כולל ארבעה מרכיבים. בחינת הסל הישראלי מלמדת, שהן מערכת המס הכללית, הן מערכת המס המקומית והן קצבאות הילדים, שאינן מותנות הכנסה, תורמות להבניית סל הרווחה לילדים במשפחות חד-הוריות. אולם, לאחר שקלול ההוצאה בגין ילדים צעירים, גם הסל הישראלי, כמו ב-13 מדינות נוספות, הופך להיות בעל ערך שלילי.

לוח מס' 5. מבנה סלי הרווחה למשפחות חד-הוריות עם ילד אחד ומפרנסת אחת המשתכרת שכר ממוצע לאישה (המספרים מסמנים את ההבדלים בהכנסה בין זוג ללא ילדים לזוג עם ילדים בליש"ט), יולי 2001

המדינה	מס הכנסה	הבטחת הכנסה	קצבאות ילדים שאינן מותנות הכנסה	קצבאות ילדים מותנות הכנסה	שכר דירה נטו	מסים מקומיים נטו	עלויות טיפול בילדים קטנים	עלויות בריאות	דמי מזונות ללא מבחן הכנסות	אחר	נטו לאחר מסים וקצבאות	ערך נטו של סל הרווחה
אוסטריה	0	0	108	0	0	0	-72	1	70	0	179	107
אוסטרליה	98	0	0	0	0	0	-125	0	0	0	98	-27
איטליה	8	0	38	0	0	4	-186	5	0	0	46	-135
אירלנד	0	0	58	0	0	0	-375	0	0	0	58	-316
ארצות-הברית	68	0	0	0	0	0	-160	0	0	0	68	-92
בלגיה	-18	0	50	0	0	4	-136	0	0	0	32	-105
בריטניה	270	0	67	0	0	0	-385	2	0	0	338	-33
גרמניה	11	0	0	0	0	0	-225	0	34	0	45	-179
דנמרק	-103	0	127	0	28	0	-84	2	70	0	93	40
הולנד	58	0	39	0	10	0	0	22	0	0	97	129
יוון	5	0	5	0	0	0	-192	0	0	-40	-29	-221
יפן	3	0	-55	22	0	10	-133	0	0	0	-30	-162
ישראל	26	0	27	0	0	12	-237	0	0	0	53	-172
לוקסמבורג	56	0	95	0	0	-8	-137	0	0	0	150	13
ספרד	5	0	0	0	0	0	-201	0	0	0	5	-196
נורווגיה	14	0	157	18	0	0	-184	5	70	129	389	209
נירזילנד	38	0	0	0	0	0	-322	10	0	0	38	-275
פורטוגל	-6	0	17	0	0	0	-101	1	0	0	10	-90
פינלנד	0	0	80	0	0	0	-75	0	72	0	152	77
צרפת	15	0	104	34	0	-3	-140	5	0	0	119	17
קנדה	3	0	91	0	0	0	-324	0	0	0	94	-230
שוודיה	0	0	65	0	0	0	-100	6	80	0	145	51

הערך של סלי הרווחה השונים

בפרק הקודם, שהוקדש ברובו להשוואה בין סלי רווחה שונים על-פי מודלים שונים של משפחות, עסקנו, אמנם בקצרה, גם בערך של הסלים במדינות השונות. להלן מוצגות מספר השוואות של ערך סלי הרווחה השונים למשפחות עם ילדים על-פי גודל המשפחה, רמת ההכנסה וסוג המשפחה.

1. השוואה על-פי גודל המשפחה

בעזרת שימוש ביחסיות (זוג ללא ילדים = 100) מוצג להלן הערך של סלי הרווחה במדינות השונות על-פי גודל המשפחה (לוח מס' 6). למעשה, הלוח מציג כיצד ערך סל הרווחה משתנה בהתאם למספר הילדים (וגילם).

מלוח מס' 6 ניתן לראות, שהמדינות המעניקות את סלי הרווחה הנדיבים ביותר הן

לוח מס' 6. השוואה בין סלי רווחה במדינות השונות על-פי מספר הילדים (בכל המשפחות הנחת היסוד היא שיש מפרנס אחד המשתכר שכר ממוצע לגברים, וזוג ללא ילדים = 100) לאחר מסים. תשלומי העברה, הוצאות דיור ושירותים, יולי 2001

המדינה	זוג עם ילד אחד, בן 7	זוג עם שני ילדים, בני 7 ו-14	זוג עם שלושה ילדים, בני 7, 14 ו-17
אוסטריה	111	124	161
אוסטרליה	105	108	111
איטליה	106	113	124
אירלנד	107	110	114
ארצות-הברית	97	93	90
בלגיה	108	123	151
בריטניה	110	112	116
גרמניה	111	122	135
דנמרק	106	115	124
הולנד	100	98	90
יוון	95	89	81
יפן	100	97	94
ישראל	102	103	111
לוקסמבורג	110	124	141
נורווגיה	108	115	120
ניו-זילנד	99	99	113
ספרד	101	103	106
פורטוגל	96	94	98
פינלנד	113	128	134
צרפת	103	117	158
קנדה	101	103	106
שוודיה	111	121	134

אוסטריה, בלגיה וצרפת. בארצות-הברית, בהולנד, ביוון, ביפן ובפורטוגל מופעלים סלי רווחה שליליים (כלומר שהיחס לעומת זוג ללא ילדים הוא פחות מ-100). בישראל אנו עדים לסל רווחה חיובי אם גם ברמה נמוכה. למעשה, התרומה החיובית של סל הרווחה באה לידי ביטוי מעשי רק במשפחות עם שלושה ילדים וכמעט שאינה מורגשת במשפחות עם ילד אחד או שניים.

2. השוואה על-פי רמת ההכנסה

כפי שנוכחנו לדעת לעיל, רמת הסל משתנה בהתאם לגודל המשפחה. להלן נראה, שרמת הסל משתנה גם בהתאם לרמת השכר של המשפחות השונות (לוח מס' 7).

למעשה, ישראל היא המדינה היחידה אשר סל הרווחה שלה אינו משתנה בהתאם לרמת ההכנסה, וזאת בשל היות הסל, במקרים המתוארים בלוח מס' 7, מורכב רובו ככולו

לוח מס' 7. השוואה בין סלי רווחה במדינות השונות על-פי רמת ההשתכרות (ומספר המפרנסים) לזוגות עם שני ילדים לאחר מסים, תשלומי העברה, הוצאות דיור ושירותים, יולי 2001

מקרה ג'	מקרה ב'	מקרה א'	מקרה ג'	מקרה ב'	מקרה א'	המדינה
ליש"ט לחודש			ביחס לשכר הממוצע לגבר = 100			
234	234	412	100	100	176	אוסטריה
-16	90	472	17	100	526	אוסטרליה
11	102	182	10	100	179	איטליה
77	114	225	68	100	198	אירלנד
-7	-78	712	8	100	-917	ארצות-הברית
186	192	192	97	100	100	בלגיה
134	134	407	100	100	303	בריטניה
192	189	319	102	100	168	גרמניה
110	133	254	82	100	191	דנמרק
-35	-19	90	187	100	-487	הולנד
-66	-66	21	100	100	-33	יוון
-47	-47	-75	101	100	160	יפן
23	23	23	100	100	100	ישראל
313	313	341	100	100	109	לוקסמבורג
116	116	171	100	100	147	נורווגיה
-16	-10	166	157	100	-1,648	ניו-זילנד
28	28	-13	103	100	-47	ספרד
-33	-30	46	108	100	-152	פורטוגל
216	216	347	100	100	161	פינלנד
160	144	241	111	100	167	צרפת
-23	37	197	-61	100	530	קנדה
172	172	414	100	100	240	שוודיה

מקרה א': משתכר אחד ברמה של חצי שכר ממוצע לגבר.

מקרה ב': משתכר אחד ברמה של שכר ממוצע לגבר.

מקרה ג': שני משתכרים ברמה של שכר ממוצע לגבר ושכר ממוצע לאישה.

מקצבאות ילדים שאינן מותגות הכנסה. ברוב המדינות, למעט יפן וספרד, סלי הרווחה נעשים נדיבים יותר עם הירידה ברמת ההכנסה. יפן וספרד הן גם המדינות היחידות שבהן מתקיים סל רווחה שלילי למשפחה שהכנסתה מחצית השכר הממוצע. אולם, שש מדינות מציגות סלי רווחה שליליים למשפחות שהכנסתן שווה לשכר הממוצע במשק, ושמונה מדינות מציגות סל שלילי למשפחות שבהן שני בני הזוג משתכרים שכר ממוצע. ככלל, אוסטרליה, ארצות-הברית ושוודיה מתגלות כבעלות הסלים הנדיבים ביותר למשפחות בעלות הכנסה נמוכה.

3. השוואה על-פי הרכב המשפחה

לסיום חלק זה של המאמר אנו בוחנים את השינויים בערך סלי הרווחה השונים בהתאם להרכב המשפחה. במקרה זה ערך סל הרווחה משווה להכנסה הנקייה של אדם בודד ללא ילדים. השוואה שכזו מוצגת בלוח מס' 8 להלן.

לוח מס' 8. סל רווחה למשפחות חד-הוריות. הבדלים בין ההכנסה של הורה חד-הורי לילד בגיל 7 ובין זו של אדם בודד ברמות הכנסה שונות, יולי 2001

המדינה	רמת הסל לאחר מסים ותשלומי העברה			רמת הסל לאחר הכל (כולל שירותים)		
	מקרה א'	מקרה ב'	מקרה ג'	מקרה א'	מקרה ב'	מקרה ג'
אוסטרליה	384	317	117	400	433	109
אוסטריה	290	249	270	325	307	268
איטליה	32	122	80	27	118	63
אירלנד	620	468	137	525	405	106
ארצות-הברית	215	319	139	197	387	87
בלגיה	58	95	95	51	90	90
בריטניה	436	359	111	310	354	111
גרמניה	115	196	207	115	269	207
דנמרק	175	175	175	319	297	202
הולנד	307	173	197	249	198	190
יוון	50	9	12	52	11	-31
יפן	205	239	61	162	228	50
ישראל	265	328	79	380	568	201
לוקסמבורג	168	123	294	138	93	264
נורווגיה	188	228	228	342	279	228
ניו-זילנד	285	200	26	210	158	23
ספרד	20	20	58	31	14	47
פורטוגל	113	24	23	111	-23	-25
פינלנד	80	80	152	184	289	195
צרפת	0	0	0	194	113	93
קנדה	125	166	93	114	154	82
שוודיה	-20	70	145	138	228	166

מקרה א': משתכרת אחת, העובדת 16 שעות שבועיות בשכר מינימום.

מקרה ב': משתכרת אחת, המרוויחה מחצית השכר הממוצע המשולם לאישה.

מקרה ג': משתכרת אחת, המרוויחה שכר ממוצע המשולם לאישה.

מלוח מס' 8 ברור, שערך התמיכה משתנה ברמות הכנסה שונות בכל המדינות. ביוון ובפורטוגל סל הרווחה למשפחה חד-הורית שלילי לעומת אדם בודד ללא ילדים. בישראל הסל הוא חיובי וגדל ביחס הפוך להכנסת המשפחה. רמת הסל בישראל היא חיובית כבר לאחר שקלול מערכת המס ותשלומי העברה, אולם היא הופכת להיות בעלת משקל גדול עוד יותר לאחר הכללת מרכיבי השירותים השונים.

על-מנת לקבל תמונה טובה יותר על ערך סלי הרווחה למשפחות חד-הוריות מוצגת בלוח מס' 9 השוואה נוספת, שבה משווה סל הרווחה למשפחה חד-הורית לזה של משפחה דו-הורית עם אותו מספר ילדים, כל זאת לאחר הכללת המסים, תשלומי העברה והשירותים השונים וברמות הכנסה שונות.

מלוח מס' 9 עולה, שברמה של מחצית השכר הממוצע במספר מדינות ובהן איטליה, ארצות-הברית, בלגיה, בריטניה, לוקסמבורג, פורטוגל, צרפת ושוודיה ההשוואה מסתכמת בסכום שלילי. כלומר, סל הרווחה למשפחות דו-הוריות הוא נדיב מזה של המשפחות החד-הוריות. לעומתן אוסטריה, הולנד, ישראל ונורווגיה בולטות בסלי רווחה גריבים יותר

לוח מס' 9. השוואה בין סלי רווחה למשפחות חד-הוריות ומשפחות דו-הוריות עם אותו מספר ילדים ובאותן רמות הכנסה לאחר מסים, תשלומי העברה ושירותים, יולי 2001

המדינה	הכנסה של חצי שכר ממוצע לגבר			הכנסה של שכר ממוצע לגבר		
	חד-הורי + 2	זוג + 2	ההפרש	חד-הורי + 1	זוג + 1	ההפרש
אוסטריה	659	412	248	248	107	142
אוסטרליה	540	472	68	64	56	8
איטליה	113	182	-69	6	45	-39
אירלנד	325	225	101	47	75	-28
ארצות-הברית	505	712	-206	62	-38	100
בלגיה	136	192	-56	-46	70	-115
בריטניה	386	407	-21	125	111	14
גרמניה	403	319	84	43	95	-52
דנמרק	387	254	123	54	55	-1
הולנד	151	90	61	140	-2	142
יוון	68	21	47	-56	-28	-28
ישראל	201	23	179	175	13	162
יפן	83	-75	157	-88	6	-94
לוקסמבורג	76	341	-265	61	129	-68
נורווגיה	360	171	188	192	58	133
ניו-זילנד	175	166	8	4	-5	10
ספרד	-6	-13	6	-3	11	-14
פורטוגל	1	46	-44	-47	-22	-25
פינלנד	459	347	112	195	101	94
צרפת	214	241	-27	5	28	-23
קנדה	201	197	4	30	19	11
שוודיה	325	414	-88	173	86	87

למשפחות חד-הוריות מאשר למשפחות דו-הוריות. גם ברמת ההכנסה של שכר ממוצע ישראל בולטת בסל חיובי (שהוא גבוה ביותר בהשוואה בינלאומית), בעוד שמדינות רבות אחרות מתאפיינות בסלי רווחה שליליים ברמת הכנסה זו.

מתוך ההשוואות הבינלאומיות הללו ניתן ללמוד, שקצבאות שאינן מותנות הכנסה ומערכת מס ההכנסה הן הכלים המרכזיים להספקת סלי רווחה למשפחות עם ילדים בגיל בית-הספר. בשנים האחרונות אנו עדים למגמת שינוי בייחוד בארצות דוברות אנגלית מקצבאות ילדים מותנות הכנסה לשימוש במערכת מס ההכנסה. מספר ארצות - איטליה, ניו-זילנד וקנדה - נטשו לאחרונה את מערכת הקצבאות, שאינן מותנות הכנסה, לטובת השימוש במערכת המס ובקצבאות המבוססות על מבחן הכנסה. הנתונים מלמדים גם על החשיבות הרבה של מרכיב הדיור בסלי הרווחה למשפחות עם ילדים, בייחוד אלה שהן ברמות ההכנסה הנמוכות יותר. הוצאות התינוך והבריאות במרבית המדינות פוגעות בערך סלי הרווחה אם גם במידה צנועה. כל עוד עלות מעון היום או הטיפול בילדים צעירים אינם מובאים בחשבון, במרבית המדינות סלי הרווחה תורמים תרומה חיובית למשק הבית. המסקנה החשובה ביותר העולה מן ההשוואה של ערך סלי הרווחה היא, שהם משתנים בין ובתוך מדינות על-פי גודל וסוג המשפחה, על-פי רמת ההכנסה והאם ההשוואה כוללת רק את מערכת המס ותשלומי ההעברה או גם את השירותים החברתיים והדיור. ללוקסמבורג, למשל, יש הסל הנדיב ביותר לזוגות עם ילדים בכל רמות ההכנסה, אך לא למשפחות חד-הוריות. צרפת נמצאת בתחתית הרשימה מבחינת ערך הסל לזוגות עם ילד בגיל בית-הספר ברמת הכנסה נמוכה, אבל מצבה הרבה יותר טוב לגבי משפחות עם שלושה ילדים או יותר ברמות הכנסה גבוהות יותר.

ישראל בולטת לחיוב עם סלי רווחה נדיבים לילדים במשפחות חד-הוריות. היא גם מתאפיינת בסל רווחה "פשוט", הכולל מספר נמוך של מרכיבים אשר המרכזי בהם (ופעמים רבות גם היחיד) הוא המרכיב של קצבאות ילדים שאינן מותנות הכנסה. המשמעות של מסקנות אלה היא, שלא ניתן להשוות בין מדינה למדינה בעזרת שימוש ב"דגם" אחד, או ב"דגמים" בודדים של משפחות, לייצוג של סלי הרווחה במדינה. מסקנות אלה מציבות גם אתגר מיוחד לפיתוח של מדד כולל אחד להשוואה בין סלי רווחה למשפחות עם ילדים במדינות שונות. למרות זאת, בפרק הסיכום מוצג מדד שכזה על המשמעויות שלו.

סיכום

מטרתו של מאמר זה היתה לבחון את אופן התמודדותה של מדינת הרווחה בישראל עם צורכיהם של ילדים ושל משפחות באמצעות מחקר משווה המתמקד במרכיביו המגוונים של "סל הרווחה לילדים" הן במדינות שונות והן לגבי סוגים שונים של משפחות.

יתרונותיה של שיטה זו הם בעצם הראייה ההשוואתית של המדיניות, בזה שהיא מרחיבה מאוד את המבט ביחס למדיניות מעבר לתוכניות הנכללות בדרך-כלל בהשוואות מעין אלה (בעיקר לגבי קצבאות ילדים), ובכך שהיא מאפשרת גם להבחין בין משפחות עם ילדים, שהן בעלות הרכבים שונים ורמות הכנסה שונות. המגבלות של מחקר משווה מעין זה קשורות כמובן בצורך לצמצם את המחקר למרכיבים בני-השוואה ולהגביל את ההשוואה למספר מצומצם, באופן יחסי, של הרכבי משפחות. מובן, שמחקר המקיף 22 מדינות אינו יכול להתחשב במרכיבים הייחודיים לסביבה תרבותית או חברתית של מדינה זו או אחרת. כך, למשל, במקרה של ישראל, מוקד מרכזי לסיוע הוא משפחות גדולות במיוחד (בעלות שלושה ילדים ויותר), אולם סוג זה של משפחות אינו נפוץ במיוחד במדינות רווחה אחרות ולפיכך אינו מהווה מוקד עיקרי למדיניות או למחקר. זאת ועוד, מחקר מעין זה מתמקד בגמלאות, בהנחות מס או בשירותים הניתנים למדידה במונחים כספיים, ולא בשירותים אחרים הניתנים בעין, שאינם ניתנים לכימות פשוט.

אנו סבורים, שלמרות המגבלות של המחקר והקושי בסיכום הממצאים יש בו תרומה ייחודית להבנת אופן ההתמודדות עם צורכיהם של ילדים ושל משפחות במדינת הרווחה הישראלית. הממצאים המוצגים בלוח מס' 10 מדרגים את סלי הרווחה לילדים במדינות השונות שנכללו במחקר על-פי תרומת הסל ביחס לשכר הממוצע.¹ כפי שניתן לראות בלוח, ישראל ממוקמת יחד עם אוסטרליה, איטליה, ארצות-הברית, בריטניה וקנדה בדרג השלישי (מתוך ארבעה) של המדינות. מקום זה, שבו היא נמצאת יחד עם מדינות הרווחה הליברליות, נובע בעיקר מן העובדה, שההשתתפות הכספית של מדינת הרווחה הישראלית במימון הוצאות לגידול ילדים במרבית סוגי המשפחות היא נמוכה באופן יחסי. ממצאי המחקר מלמדים גם, שמדינת ישראל מפעילה סל רווחה פשוט וחד-ממדי, הנסמך רובו ככולו על מרכיב קצבאות הילדים שאינן מותנות הכנסה. נראה, שהגיעה העת לבחון את פיתוחו של סל רווחה יצירתי יותר ולכלול בתוכו מרכיבי מדיניות נוספים. בהקשר זה רצוי וראוי ללמוד מניסיונם של אחרים ואנו מקווים שהמחקר המתואר כאן ישמש כלי עזר בכך.

לוח מס' 10. דירוג מדינות על-פי שווי סל הרווחה לילדים ביחס לשכר הממוצע

המדינות המובילות: אוסטרליה, נורווגיה, פינלנד, צרפת.

המדינות בדרג השני: אירלנד, בלגיה, גרמניה, דנמרק, לוקסמבורג, שוודיה.

המדינות בדרג השלישי: אוסטרליה, איטליה, ארצות-הברית, בריטניה, ישראל, קנדה.

המדינות המשתרכות מאחור: הולנד, יוון, יפן, ניו-זילנד, ספרד, פורטוגל.

1. את הביטוס המלא לחישוב דירוג זה ניתן למצוא אצל Bradshaw and Finch, 2002.

נקודת האור בניתוח שלי הרווחה לילדים בישראל היא בהקשר של ילדים המתגוררים במשק בית שבו יש הורה אחד. נראה, שבמקרה זה השכילה מדינת ישראל לפתח שלי רווחה מגוונים הרבה יותר וכפועל-יוצא מכך גם בעלי ערך רב יותר. יחד עם זאת, נראה שדווקא הרכב זה של משפחות עומד להיפגע במסגרת שינויים הנעשים במערכת השירותים החברתיים ואשר משמעותם הקשחת הנגישות לתוכניות רווחה שונות.

ממצאי מחקר זה, יחד עם הממצאים בנוגע לתחולת העוני והמצוקה הכלכלית בקרב ילדים בחברה הישראלית, מצביעים על כך, שהימרה כאילו מדינת ישראל מצטיינת במחויבותה לילדים ולצורכיהם אינה נשענת על קרקע בטוחה כלל ועיקר. ההשוואה האמפירית בין סל הרווחה לילדים בישראל לעומת זה שבמדינות רווחה אחרות מלמדת, שהרטוריקה המושמעת לעתים בדבר הדאגה החברתית לרווחתם של ילדים בישראל אין לה הרבה על מה להסתמך.

ביבליוגרפיה

- בן-אריה, א' (1999), "חרומתם של חברי הכנסת ה-13 להחזרת האוניברסליות לקצבת ילד ראשון ושני", ביטחון סוציאלי, 55: 28-65.
- בן-אריה, א', ציונית, י', בינסטוק-ריבלין, ז' (2001), ילדים בישראל 2001 - שנתון סטטיסטי, ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד.
- גורדון, ד', אליאב, ח' (1997), "אוניברסליות מול סלקטיביות בהענקת קצבאות ילדים ותוצאות מגבלות הביצוע", ביטחון סוציאלי, 50: 75-84.
- דורון, א' (1987), מדינת הרווחה בעידן של תמורות, ירושלים: מאגנס.
- דורון, א' (1994), "ביטוח אימהות: יחסי הגומלין בין חקיקה, מדיניות, יישום והפעלה", חברה ורווחה, י"ד(2): 147-164.
- דורון, א' (2000), "מיקוד גמלאות ביטחון סוציאלי: הניסיון של קצבאות הילדים בישראל", חברה ורווחה, כ"א(1): 5-24.
- דורון, א', גל, ג' (2000), "מערכת הבטחת הכנסה בפרספקטיבה בין-ארצית משווה", ביטחון סוציאלי, 58: 5-27.
- דיקסון, ג' (2000), "מערכות ביטחון סוציאלי במזרח התיכון: הערכה אורדינלית", ביטחון סוציאלי, 57: 29-36.
- המוסד לביטוח לאומי (2001), סקירה שנתית 2000, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- טולדנו, א' (2001), נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- ורצברגר, א' (1999), "הפרטת השיכון הציבורי: פתרון למה?", ביטחון סוציאלי, 57: 82-102.
- מאור, ז' (2002), "הסיוע המקסימלי בשכר דירה יופחת מ-1,180 ל-600 שקל", הארץ, "נדל"ן", 12 במאי, מורג, ח' (1995), "אתגרים חדשים בהגדרת גבולות הילדות עד הבגרות לאור האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד", בטחון סוציאלי, 44: 108-116.
- מורגנשטיין, כ', שמלצר, מ' (2000), "השינויים במאפיינים של מקבלי הבטחת הכנסה בעשור האחרון: הפוטנציאל לתעסוקה", ביטחון סוציאלי, 58: 28-53.
- מנהל הכנסות המדינה (2000), דו"ח שנתי 2000, ירושלים: משרד האוצר.
- קדמן, י' (1992), "החוק למניעת התעללות בקטינים ובחסרי ישע - נקודת מפנה ביחס החברה הישראלית להתעללות", בטחון סוציאלי, 38: 135-146.

- קטן, י' (2002), בעיית העוני: מרכיבים, גורמים ודרכי החמודדות, ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.
- רוזנסלד, י"מ, קדם, ע' (1999), "בין 'דור המדבר' ל'ילדי החלום' - 50 שנות עבודה סוציאלית בתחום רווחת הילד בישראל", ביטחון סוציאלי, 55: 102-117.
- שפר, נ' (1999), מדיניות הממשלה בסבסוד מעונות יום, ירושלים: שדולח הנשים בישראל.
- Ajzenstadt, M. and Gal, J. (2001), "Appearances can be deceptive: Gender in the Israeli welfare state", *Social Politics*, 8(3): 292-324.
- Ben-Arieh, A., Hevener Kaufman, N., Bowers Andrews, A., Goerge, R.M., Joo Lee, B., Aber, J.L. (2001), *Measuring and Monitoring Childrens Well-being*, Dordrecht: Kluwer.
- Brown, M. and Madge, N. (1982), *Despite the Welfare State*, London: Heinemann Educational Books.
- Bradshaw, J., Ditch, J., Holmes, H. and Whiteford, P. (1993), *Support for Children: A Comparison of Arrangements in Fifteen Countries*, Department of Social Security Research Report 21, London: HMSO.
- Bradshaw, J. and Finch, N. (2002), *A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries*, York: York University, Social Policy Research Unit.
- Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies (14.3.2002), www.childpolicyintl.org
- Hantrais, L. (1999), "Comparing family policy in Europe", in: J. Clasen, M. (ed.), *Comparative Social Policy*, Oxford: Blackwell, pp. 94-113.
- Kahn, A.J. and Kamerman, S.B. (1983), *Income Transfers for Families with Children: An Eight-Country Study*, Philadelphia: Temple University.
- Kamerman, S.B. and Kahn, A.J. (1997), "Investing in children: Government expenditures for children and their families in western industrialized countries", in: Cornia, G.A. and Danziger, S. (eds.), *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries, 1945-1975*, Oxford: Clarendon Press, pp. 91-121.
- Mabbett, D. and Bolderson, H. (1999), "Theories and methods in comparative social policy", in: J. Clasen, M. (ed.), *Comparative Social Policy*, Oxford: Blackwell, pp. 34-56.
- ODonoghue, C. and Sutherland, H. (1999), "Accounting for the family in European income tax systems", *Cambridge Journal of Economics*, 23(5): 565-598.
- UNICEF (2000), *A League Table of Child Poverty in Rich Nations*, Innocenti Report Card 1, Florence: UNICEF.

ילדים והילדות כחלק ממבנה חברתי

מאת ינס קוורטרופ*

מאמר זה עוסק במספר היבטים של המבנה החברתי בנוגע לילדים וילדות. פרט לעניין שמגלה בכך קבוצה בינלאומית קטנה של חוקרים, זהו נושא שייראה בעיני רוב בני האדם זר ואולי אף מוזר. כיצד ניתן לדאוג לילדים חלק ממבנה חברתי כלשהו, עלול האדם המשכיל לשאול, ובכל מקרה, גם אם נניח שאכן הדבר אפשרי, חלק מאיזה מבנה חברתי? האם לא יהיה זה כמעט בלתי אפשרי לאתר סדרת משתנים רלוונטיים, שתוכל לשפוך אור על מעמדם של ילדים, אשר תנאי חייהם תלויים "כמובן" ונקבעים על-פי השחייכותם למשפחותיהם, ואילו הללו מצויות במצבים כה שונים אלה מאלה, עד שלא ניתן לקבוע תמונה לכידה של הילדים כשהם לעצמם? כיצד נוכל להבחין בין הילדים עצמם ובין משפחותיהם, שעמן שלובים אושרם ורווחתם של הילדים לבלי הפרד? במאמר נעשה ניסיון לענות על שאלות אלה ואחרות במסגרת התפיסה החדשה של הסוציולוגיה של הילדות והילדים כמבנה חברתי.

מבוא

ילדים נראים כאילו הם נחבאים בתוך קטגוריות שונות, עד כדי כך שקשה להבחין במאפיינים המייחדים אותם לעומת קבוצות אחרות בחברה. למרות שתנאי חייהם של הילדים שונים אלה מאלה במידה רבה מאוד, בכל זאת משותפים להם מספר מאפיינים, המייחדים את הילדות כקולקטיב, כקבוצה או כקטגוריה בהשוואה לקולקטיבים, לקבוצות או לקטגוריות אחרות. אנו רגילים לתפוס למשל מעמד חברתי, מגדר ואתניות כקטגוריות, שבהן נכללים באופן משמעותי בני אדם רבים, גם כאשר כל אחד מהם מנהל במציאות אורח חיים שונה. לפיכך תהיה זו דרך לעשיית צדק עם הילדים אם נשאל שאלות על מצבם הכללי במבנה החברתי של החברה. למטרה זו הוצעו במהלך העשורים האחרונים המשגות

* המרכז לחקר הילד, האוניברסיטה הנורווגית למדע וטכנולוגיה, טרונדהיים, נורווגיה. המאמר נכתב במקורו עבור כרך שיופיע באיטלקית (ואולי גם בגרמנית) בשנת 2003. הכותרת הזמנית של הספר היא הסוציולוגיה של הילדות, בעריכתם של היינץ הנסט וקלגה צייהר. המאמר תורגם מכתב-יד באנגלית.

חדשות במסגרת מה שנקרא הפרדיגמה החדשה, או מדעי החברה החדשים של הילדות. מאמר זה בא להציג מספר רעיונות חשובים של "הילדות בתור מבנה חברתי".

הילדות בתור צורה מבנית קבועה

יש לראות את הופעתו של תחום המחקר החדש של הילדות על רקע מעמדם של הילדים במדע עד כה. עד לאחרונה היו ילדים בעיקר נושא למחקר בתחומי הפסיכולוגיה, הפדגוגיה והפסיכיאטריה, כלומר המדעים אשר - עד כמה שזה נוגע לילדים - עוסקים בעיקר בילד האינדיווידואלי ובהתפתחותו, בגידולו ובבריאותו. באופן פרובוקטיבי נטען, שמדעים אלה גילו יותר עניין בילדים בתור "בני אנוש בהתהוות" מאשר בתור "בני אנוש" (קוורטרופ, 1985). בניגוד לכך, מחקרי החברה החדשים של הילדות מציעים להתמקד בילדים ובעולם-החיים שלהם בעודם ילדים, ובילדות בתור יחידה מבנית של החברה. דבר זה מחייב מידע רלוונטי והולם יותר על פעילויות הילדים ועל האופן שבו הם עצמם מנהלים את חייהם בתור פרספקטיבות בפני עצמן, ולתרום לבנייתה של הילדות כמרכיב של המבנה החברתי. להצעות אלה יש השלכות חשובות על הדרך שבה תתייחס החברה הבוגרת אל ילדים ואל מעמד הילדות בחברה. במקום לראות בילדים כלי קיבול סבילים למשאבים ולתובנות של הבוגרים, אשר הפוטנציאל שלהם יבוא לידי ביטוי רק במועד כלשהו בעתיד, הטענה היא, שהילדים כבר בהיותם ילדים הם תורמים, נושאים ונותנים, יוצרים ומפיקים - בקיצור: גורמים פעילים - המסייעים לא רק במספר משימות בזירות השונות של חייהם, אלא שותפים גם בהתפתחותם שלהם. למרות שנכון שהילדות היא עבור כל ילד וילד שלב זמני, המגיע לסיומו כאשר הילד נעשה מבוגר, נכון גם, למרות שזו תובנה שנזנחה, שהילדות היא קטגוריה קבועה בכל חברה.

הילדות, בתור צורה מבנית שהיא בעלת קביעות, יש לה חשיבות מיוחדת למחקרי החברה החדשים של הילדות. היא מציעה רעיון המפשט מן הילד האינדיווידואלי לטובת ארכיטקטורה מופשטת אך ממשית למדי, שבתחומה נמצאים בהכרח כל הילדים כמהלך ילדותם הפרטית. צורה מופשטת זו אינה מאופיינת כמו בפסיכולוגיה ובמדעי הילדות המקובלים - בנטייות המשתנות של הפרט כאשר הוא עובר דרך שלבי ההתפתחות שלו; היא מתאפיינת במספר פרמטרים השייכים לעולם הסוציו-אקונומי, כגון כלכלה, חברה, פוליטיקה, טכנולוגיה, תרבות, אידיאולוגיה וכו'. סדרת פרמטרים זו, המשפיעה על הילדות כצורה מבנית, אינה שונה, בעיקרון, מן הפרמטרים המשפיעים על צורות מבניות אחרות בחברה, כגון מעמדות חברתיים, קבוצות אתניות, או קבוצות מגדר (עוד על כך - להלן). מן הילדות בתור צורה מבנית משתמע אפוא באופן הגיוני, שילדים - או חבורות של ילדים - חווים ניידות במאת האחוזים במשך כל הילדות האינדיווידואלית שלהם. כל ילד

וילד שייך לילדות כצורה מבנית, אבל במידה שהילדים שורדים, הם יעזבו בהכרח את קטגוריית הילדות עם המעבר שלהם אל הבגרות. אולם הקטגוריה המבנית של "ילדות" נותרת בעינה - מוכנה לקלוט חבורות חדשות של ילדים. יחד עם זאת, היא אינה נשארת כצורה בלתי משתנה; להיפך, הצורות והתכנים שלה משתנים תדיר מפני שהפרמטרים שבאמצעותם היא מוגדרת, מושפעת ומעוצבת, משתנים. מה שחשוב אפוא הוא להיות קשובים תמיד לערכים המשתנים של פרמטרים מבניים אלה, לחשוף אותם ולהבחין כיצד תהליכים אלה משפיעים על עולם-החיים של הילדים - המצויים עכשיו בילדות. במילים אחרות, לא את הילד המשתנה אנו מחפשים, כי אם את הנסיבות המשתנות של ילדים - את הילדות על צורותיה וגלגוליה המבניים.

להכנסתה של פרספקטיבה מבנית יש מספר השלכות לניתוח. החשובה מביניהן היא, שהיא שופכת אור על הילדות המשתנה לאורך ההיסטוריה או בפרספקטיבה תרבוית; באותה עת היא פותחת דרכים חדשות לחשיבה על מצב הילדות בהשוואה למסגרות דוריות אחרות, כגון בגרות או זיקנה. אכן, כל קבוצה או קטגוריה בחברה ניתנת להשוואה עם הילדות.

במונחים של שינוי, הפרדיגמה הסוציולוגית החדשה של הילדות מגלה עניין מיוחד בהשתנותה של הילדות על חשבון העניין המקובל בהתפתחותו של הילד האינדיווידואלי. למעשה, זהו המאפיין הסוציולוגי האמיתי של הפרדיגמה, מפני שהסוציולוגיה עוסקת בעיקר בקבוצות, בקולקטיבים ובקטגוריות, ולא בבני אדם יחידים. לפיכך, עבור הסוציולוגיה משתמע מכך מחקר של הילדות ביחס לקבוצות, לקולקטיבים ולקטגוריות חברתיות אחרות, או שמשמעת מכך השוואה של הקטגוריה ילדות עצמה בהשתנותה לאורך זמן.

כך, כתור צורה מבנית, הילדות בעשור הראשון של המאה ה-21 שונה ממה שהיתה לפני מאה או חמישים שנה. שינוי זה אינו תלוי בשינויים ביולוגיים או פסיכולוגיים שהילד עובר, אלא הוא נגרם עקב שינויים בחברה במונחים של שינויים בפרמטרים המרכיבים את הילדות כמו גם צורות מבניות אחרות. הרעיון הבסיסי הוא פשוט, אם לא טריוויאלי, דהיינו, כמו שהחברה משתנה, כך גם הילדות משתנה (למרות שלא בהכרח באותה מהירות, באותה עוצמה או באותה איכות כמו חלקים אחרים, או קטגוריות אחרות, או החברה בכללותה). מה שמפתיע הוא רק זה, שעד לזמן האחרון ממש טריוויאליות זו לא נתגלתה ולא נעשה בה שימוש בידי הסוציולוגים, אשר בעת שהם עוסקים בילדים פנו רובם ככולם אל נקודות-מבט במונחים של חיברות (סוציאליזציה) וחינוך של ילדים, כלומר שאבו את ידיעותיהם מאופנויות (modalities), של צמיחה אל הבגרות: כיצד אנו משלבים ילדים בחברה? אולם השאלה הועמדה בצורה מוטעית, מפני שהיא נשענת על ההנחה, שילדים אינם חברים של החברה ושהילדות אינה משולבת בחברה, בעוד היא מניחה, שילדים אינם יותר מאשר חומר-גלם למבוגרים וכוח-עבודה בעתיד. ההנחה של הפרדיגמה הסוציולוגית של הילדות היא, שילדים וילדות הם כבר חלק של החברה ומשולבים בה.

הילדות, בגלל עצם נוכחותה, גודלה ואיכותה, לא רק משתלבת עם קבוצות גיל אחרות ועם מגזרים אחרים של החברה, אלא הילדים נמצאים גם ביחסי גומלין, עקב הפעילויות שלהם בצורות שונות - לא מעט מזה פעילויותיהם בבית-הספר - עם המשפחה, מקום היישוב והחברה בכללותה, ומשפיעים על אלה.

שינויים היסטוריים של הילדות בתור צורה מבנית

כדי להגדיר את המבנה ואת קווי המתאר של הילדות, כפי שהיא משתנה מבחינה היסטורית, עלינו להסתכל על הפרמטרים הדומיננטיים שלה בנקודות זמן שונות. רעיון זה משתמע מעבודתו של ארייס (Ariès, 1962), שאף הרחיק לכת והציע שהילדות היא המצאה חברתית ותרבותית, שעד המאה ה-16 או ה-17 לא היתה חלק מתודעתם המשותפת של בני אדם רגילים. טענה רדיקלית זו תומכת אפוא באמירה, ש"ילד" (מבחינה ביולוגית ופסיכולוגית) ו"ילדות" (מבחינה סוציולוגית והיסטורית) הן שתי תופעות שונות. במילים אחרות, לא היתה כל סתירה בעמדה שאמרה ש"הילדות" לא היתה קיימת, אף-על-פי שהיו הרבה ילדים. פירושה היה בפשטות, שהילדות טרם קבעה את עצמה (או שטרם נקבעה) בתור מרחב מבני או צורה מבנית. לבסוף, לפי ארייס, הדרישות שהתעוררו בחברה להנהגת לימודים בבתי-ספר תרמו לביסוס הילדות בתור קטגוריה נפרדת.

אם נסתכל, למשל, על המעבר אל המודרניות (דהיינו התקופה שמסוף המאה ה-19 עד ראשית המאה ה-20, שעסקו בה היסטוריונים רבים), קל יהיה לאתר מספר פרמטרים שהם בעלי חשיבות לחברה (ולפיכך לילדות): תיעוש, מיכון, התמחות, "פרולטריוזציה", עיוור, חילון, אינדיווידואליזציה, ודמוקרטיזציה. כל אלה היו גורמים שהחלו להתגבש במערב-אירופה ובצפון אמריקה ולכולם היתה השפעה עמוקה על החברה בכלל ובכך גם על המשפחה והילדים. היתה זו גם התקופה שבה התעוררה מודעות, או אידיאולוגיה חדשה של המשפחה, בנוגע למשפחה הגרעינית, שהתחילה להיתפס כנורמה. מדיניות חברתית, שבמסגרתה החלו להנהיג למשל שיטות להענקת פנסיה, היתה תוצאה שנבעה באופן הגיוני מכך, שבמשפחה הגרעינית לא היה מקום או תפקיד לקשישים. היה זה גם הזמן למעבר הדמוגרפי - בקשר לכך - ולשינוי פעילויות החובה הדומיננטיות אצל הילדים מעבודה ידנית ללימודים, שנעשו בהדרגה אוניברסליים. אל כל השינויים האלה התלוו גישות חדשות כלפי ילדים, כפי שכבר הציע ארייס (ראו גם Zelizer, 1985), וגידול במספרם של אנשי המקצוע העוסקים בילדים (כגון, מורים, פסיכולוגים ורופאי ילדים).

כל הפרמטרים האלה, אשר לרובם, כשהם לעצמם, לא היה מלכתחילה כל קשר לילדים, הובילו לשינוי הילדות. עקב שינויים כלכליים, פוליטיים ותרבותיים, השתנתה הילדות באופן עמוק. התקופה סביב תחילת המאה העשרים נבחרה כאן מפני שהשינויים היו כה בולטים, אך בעיקרון תקופה זו אינה שונה מתקופות אחרות. מה שחשוב הוא, שעלינו

לזהות את הפרמטרים עבור כל תקופה ותקופה - במונחים של הערכים החדשים שהם קיבלו, או של ערכים חדשים לחלוטין - ולהעריך אותם על-פי השפעתם המשוערת על הילדות. למשל, העובדה שכל הילדים מבקרים היום בבתי-ספר, והעובדה שבאופן יחסי ילדים הם קבוצה הרבה יותר קטנה בחברה, רק שייכות לעדויות הברורות ביותר של התיזה האומרת שהילדות השתנתה - לא בפני עצמה ולא בכוחות עצמה, אלא כתוצאה משינויים בחברה. במילים אחרות, מה שחשוב הוא, שהארכיטקטורה של הילדות מעוצבת באופן בסיסי בידי החברה - ביתר דיוק בידי הפרמטרים הדומיננטיים שלה - ולפיכך הילדות מובנת כגורם המשולב בחברה והיא חלק ממנה בפעילות-הגומלין שלה עם קבוצות דוריות אחרות.

מה שנאמר כאן על שינויים בילדות בהקשר היסטורי ניתן להיאמר במונחים של השוואה בין הילדות בארצות שונות ובתרבויות שונות. ברור לכל מתבונן, שלילדות בארצות העניות יותר של העולם השלישי יש צורה ותוכן אחרים מאשר לילדות במדינות העשירות יותר של העולם המערבי. הסיבה לכך אינה נובעת מהבדלים ביולוגיים או פסיכולוגיים בין הילדים באזורים שונים אלה של העולם, אלא מתנאים שונים באופן דרמטי של שפע ושל פיתוח כלכלי. אם חושבים, למשל, על גערה שנולדה בבוליביה ואומצה לדוגמה בידי הורים מאיטליה, תהיה זו הנחה שקשה לסתור אותה שהיא תנהל באיטליה אורח-חיים שונה לחלוטין מזה שהיתה מנהלת בבוליביה, בגלל הפרמטרים השונים באופן דרמטי שבשתי המדינות.

אין זה אומר, שאין הבדלים בין ילדים כישויות שונות אלה, בין שהן מדינות או חלקים עניים יותר או עשירים יותר של העולם; ברור, שיש הבדלים גדולים בגלל מספר גורמים אחרים, כגון מעמד חברתי, אתניות, מגדר וגיל של הילדים. הבדלים אלה דורשים הסבר, אולם ניתן לטעון, שלשלב הכלכלי הכולל ולהתפתחות מדינת הרווחה יש השפעה כללית על מבנה הילדות ושאלה תורמות לעיצוב הילדות כצורה מבנית.

החיפוש אחר הניקאיות של ילדים

נעבור עתה מן הילדות בתור קטגוריה משתנה מבחינה היסטורית וחוצה-תרבויות אל ההשתנות התוך-רוחבית שלה בתוך מדינה אחת או בחברה אחת. הועלתה הטענה, שהילדות שונה מקבוצות או מקטגוריות חברתיות אחרות ומקיימת אתן יחסי-גומלין, ושיחסייה עם קבוצות דוריות אחרות הם, באופן תיאורטי, בעלי חשיבות רבה ביותר. הוצע, שהילדות - כצורה מכנית - שונה מן הבגרות (וכמובן גם מן הזקנה ומן הנעורים). תיזה זו יכולה להיות שנויה במחלוקת במובן זה, שהיא מניחה שלילדים יש יותר מן המשותף זה עם זה מאשר עם המבוגרים. פירוש הדבר למשל, שהמבט מכוון כלפי הילדות, ולא כלפי המשפחה, אף-על-פי שיש הרבה משקל לטענה, שיש לתפוס את בני המשפחה כשותפים

לאותן נסיבות משותפות. התמקדות עיקרית במשפחה כמקום שבו מתקיימים תנאים שהם משותפים לכל בני המשפחה, כל כמה שהיא נכונה וחשובה, תמנע מאתנו להתמודד עם תפיסתן של הילדות והבגרות בהתאמה כצורות מובחנות וכדורות נפרדים. גישה זו מתעלמת מן העובדה, שהילדות והבגרות הן הרבה יותר מאשר עניין משפחתי; הן הבוגרים והן הילדים משתייכים לעולם שמחוץ למשפחה, וחבריה של כל קבוצה מתייחסים אל העולם החוץ-משפחתי במספר בחינות חשובות, כגון חוק, פעילויות, תרבות, חברותיות, גישה למשאבים, אם להזכיר רק אחדות מהן. מבחינות אלה העולמות של הילדים והמבוגרים - אפילו של ילדים והוריהם - הם נפרדים, ויש צורך להסביר אותם כתור שכאלה.

בהצעה להתבונן בנפרד בדורות השונים ולהשוות ביניהם טמון גם עיקרון מתודולוגי העושה את הילדים והילדות גלויים לעין. תהיה אשר תהיה תוצאת הניתוח, צריך לפתח תיאורים ופרשנויות כמונחים של משתנים הנוגעים לילדות עצמה. לראות בילדים בעיקר חברים של המשפחה כמוהו כהעלמתם בתוך יחידה שמבינים אותה כמונחים של משתנים של הבוגרים, כגון הכנסה, מקצוע וחינוך, שאף אחד מהם אינו תופס לגבי ילדים. הילדים מצדם הם כולם קטינים מבחינת החוק, כולם מבלי מספר שנים בבית-הספר ותקופת זמן נוספת במוסדות אחרים, כולם כפופים ליחסים מיוחדים של סמכות שהם שונים מאלה של הבוגרים, הם חשופים לגישות ולהתייחסויות מדעיות - לאופני דיון מיוחדים - ואחרון אחרון, לילדים ולבוגרים יש נגישות שונה למשאבים שונים. באופן כללי, מה שמוצע הוא, שהילדים נהנים ממעמד שונה מזה של הבוגרים, והמשימה העיקרית של התחום החדש של לימודי החברה, מחקר הילדות, היא למסד זאת בנבדל מן המעמד של הדורות האחרים, למשל הבגרות בתור הקטגוריה החשובה ביותר שלה. לשם הדגמה נביא טבלה סטטיסטית ראויה לציון מדנמרק, שתסייע היטב להמחשת נושא הנידון ושאלת המובחנות של הילדות.

לוח מס' 1. תנאי דיוור של בני אדם על-פי צפיפות (מספר הנפשות לחדר), לפי קבוצות סוציו-אקונומיות. דנמרק 1981 (באחוזים)

פחות מ-1	1	יותר מ-1	
45.9	30.2	23.0	גיל 0-15
80.7	16.4	2.2	פנסיונרים
65.2	22.5	10.8	מועסקים
57.8	27.7	13.5	עובדים מיומנים
55.8	26.7	16.3	עובדים לא מיומנים
65.5	20.8	12.9	עקרות בית
62.6	23.4	12.6	סך הכל

המקור: Statistics Denmark (1984), *Folke-og boligtaellingen*, Denmark.

הלוח הוכן ב־1984, ולמרות שעברו מאז שנים לא מעטות, עדיין יש בנתונים המוצגים בו מספר לקחים חשובים ללימודי הסוציולוגיה של הילדות.

הלוח חשוב במיוחד מפני שנעשה בו שימוש, בתור עיקרון, בבני אדם בתור היחידה להסתכלות, דבר שנעשה באותה תקופה לעתים רחוקות לגבי ילדים. במדינות אחדות הושגו מבחינה זו הישגים חשובים (Ben-Arieh et al., 2001), אבל עדיין יש דרך ארוכה במונחים של ייצוג סטטיסטי של ילדים בזכות עצמם. שיטה זו מאפשרת לנו לתפוס את הילדות - או את הקולקטיב של הילדים - בתור קטגוריה ייחודית, אפילו בתור קטגוריה סוציו-אקונומית, ובכך אנו מעניקים להם שקיפות באשר לעולמות-החיים שלהם. בדרך-כלל ילדים ועקרות-בית משוקעים בתוך היחידה הסטטיסטית "המשפחה". לעומת זאת, במקרה זה שניהם מיוצגים גם כקבוצות ייחודיות ללא התייחסות אל המשפחה, כלומר, כקבוצות חברתיות בעלות מאפיינים מוגדרים היטב, יחסית. המשמעות של הליך זה משתקפת בבירור מן המספרים, היות שהצפיפות של הילדים גבוהה בהרבה מזו של עקרות הבית - הבדל שהיה נשאר חבוי אילו השתמשו ביחידה "משפחה".

השיטה מאפשרת לנו גם להפוך את הילדים בתור קבוצה לנראים ומוכתנים מקבוצות נוספות שמתוך למשפחה - לא רק מבחינה בין-דורית, תוך התייחסות כאן לפנסיונרים, אלא גם לכל קבוצה חברתית אחרת שהיא בעלת ייחוד חברתי אחר, כגון עובדים מיומנים ובלתי מיומנים. בכך היא מדגימה למשל, שהפרמטר "מדיניות שיכון" מציג תוצאות שונות בתכלית עבור קבוצות שונות, לא רק במונחים של מעמד חברתי (ראו הקטגוריות "מועסקים", "עובדים מיומנים" ו"עובדים לא מיומנים"), אלא גם במונחים בין-דוריים, כגון ילדים בהשוואה לפנסיונרים ולעקרות-בית.

באופן כללי, המאמצים להתמקד ישירות בילדים מסייעים לנו בדרך פשוטה ביותר להפוך את הילדים לנראים ולהציג את תנאי חייהם על-פי מספר רב של ממדים, כגון ממדים חברתיים אחרים, כלכליים וכולי. לכך יש כמובן חשיבות תיאורטית רבה, אך יש כאן גם השלכות חשובות בהקשר של מדיניות חברתית, למשל במונחים של הקצאת משאבים. התוצאות בתור שכאלה בלוח מס' 1 אינן המסר החשוב ביותר, למרות שניתן לציין, שצפיפות המגורים של ילדים היא גבוהה יותר מאשר זו של כל קבוצה אחרת. החשוב ביותר הוא, שדוגמה זו מציגה את התועלת שבהתמקדות ישירה בילדים, בדיוק כפי שנעשה לגבי קבוצות חברתיות אחרות.

באופן זה מוצגת החשיבות שבמתן "אוטונומיה מושגית" לילדים, אם נשתמש במונח ההולם של ברי ת'ורן (Thorne, 1987). אין בכך משום רעיון ל"שתרר" את הילדים מן המשפחה, אלא רק דרישה להתיר להם להיות נראים. משום כך אפשר להניח, שהאידיאולוגיה שלנו בנוגע למשפחה עושה את רכישת התובנה על חיי הילדים קשה יותר במידה שהיא מונעת מן העין הציבורית גישה אל חלוקת משאבים, כוח, זכויות וכו'. בתוך המשפחה. לתובנה זו יש השלכות, למשל, בהקשר של מדיניות חברתית, אם קבוצת המטרה היא המשפחה ולא האדם, כלומר הילד.

הילדות במבנה הדורי

פרדיגמה סוציולוגית של הילדות מציעה אפוא, שהילדות היא צורה מבנית הפועלת פעילות-גומלין עם צורות מבניות אחרות בחברה; אפיונה באמצעות מספר פרמטרים אקטואליים מאפשר לנו להשוות אותה עם הילדות בתקופות היסטוריות אחרות, ובהווה עם צורות אחרות של הילדות בחלקים אחרים של העולם. יתר על כן, הדבר מאפשר לנו להשוות את הילדות עם קבוצות אחרות בחברה שילדים חיים בה. כל אלה הן הזדמנויות חדשות בהשוואה לסדר-היום של מדעי הילד המסורתיים, שיחד עם זאת אינם נעשים מיותרים עקב כך. הגישה הסוציולוגית רק מייצגת השלמה למה שנעשה עד כה בפסיכולוגיה, בפרדגוגיה ובמדעים אחרים, המתמקדים בפרט.

אולם חשיבות מיוחדת, ויהיה אשר יהיה האופן שבו היא נמדדת, יש ליחסים בין הילדות ובין יחידות דוריות אחרות. לאורך ההיסטוריה תמיד היו היחסים בין ילדים להוריהם, ובאופן כללי יותר בין ילדים לבוגרים, סוגיה שהשתקפה לא מעט בספרות. יחסים אלה היו לעתים קרובות לא הרמוניים וסבבו סביב הסמכות בתור התחום שעליו ניטש המאבק. הם התמסדו גם במונחים של חוזה בין-דורי, או אולי יותר במונחים של "אמנה" בין-דורית (ראו O'Neil, 1994), אשר כעת - בתקופה של אינדיווידואליזם - כמעט נעלמה. הודות למשברים הנוכחיים בעניין הצלת הפנסיות שלנו, יש סימנים שהיא זוכה לחשיבה מחודשת. עבור סוציולוגיה של הילדות המושג של דור הוא חיוני, כפי שכבר צוין בפסקה הקודמת. אכן, נטען כאן, שדור מוצע כמשתנה העולה בקנה אחד וכבעל אותו מעמד מושגי כמו משתנים שכבר נוסו בהצלחה, כגון מעמד חברתי, מגדר ואתניות (או גזע). טענה זו נובעת מן הצורך בפרספקטיבה מספקת מבחינה מושגית ותיאורטית, שאינה נענית על-פי מעמד, מגדר וגזע. כל הילדים משתייכים, כמובן, למגדר ולגזע או לקבוצה אתנית, ובמובן מה הם גם חברים בקבוצה זו או אחרת של מעמד חברתי או שכבה חברתית. יחד עם זאת, אף אחת מקטגוריות אלה אינה יכולה לזהות ילדים כקבוצה מיוחדת, ומשום כך עלינו להמציא מחדש את הדור כדי לתפוס מימד שמתעלמים ממנו עקב קטגוריות שהושרשו בנו. הרשו לי להראות במבט לאחור כיצד נעשו מספר משתנים כאלה מועילים בניתוחים שהשתרשו. אתחיל במגדר, כי ההיסטוריה של קטגוריה זו עודנה טרייה במוחותינו.

לדעתי, אחת המעלות הגדולות של לימודי מגדר היתה ההתעקשות מן ההתחלה לראות בנשים ובגברים שתי קבוצות אחידות שהן מנוגדות זו לזו מבחינה תיאורטית. היה זה הישג חשוב של לימודי הנשים להעמיד תיאוריה של פטריארכליות ולדבוק בה, למרות כל ניסיונות הנגד להפריך אותה לאור העובדות האמפיריות, מבוססות ככל שהיו - ורבות כל כך - על ריבוי הצורות של עולמות-חיים של נשים, ואף אלה של גברים. רבים מאתנו עדיין זוכרים דיונים שעוררו למשל אלה, שדגלו בניתוח מעמדי (בעיקר גברים, ככל

הנראה!), שטענו שהמגמה העיקרית של לימודי מגדר ולימודי נשים לא היתה פשוטה כל כך, ומשום כך הציעו, שטעות היא לטעון, שלנשים ממעמד עשיר וממעמד עני יש הרבה מן המשותף; אכן, זה נראה כפגיעה ברעיונות המקובלים - ואולי מנקודת מבט כזו הצודקים - על החברה המעמדית. יש הרבה סיבות טובות להאמין, שהתעקשות כזו - עד כדי פנאטיות כמעט - על פרספקטיבה מגדרית הצילה פרספקטיבה ששירתה אותנו היטב מאז אותם ימים.

כעת, אחרי שהדברים מצאו בהדרגה את מקומם הטבעי כביכול הן במדע והן בפוליטיקה, למרות שדברים רבים טרם יושמו, גישה נינוחה יותר מפלסת את דרכה בלימודי המגדר. מבט מגוון יותר על חיי הנשים מקבל הצדקה והופך להיות לגיטימי בסופו של דבר כמושא למחקר; אך חשוב מאוד להבין צד אחד של התפתחות זו, והוא שגיוון זה אינו צריך להאפיל על התובנה שהושגה בדבר החלוקה המגדרית היסודית הקיימת בחברה שלנו. במילים אחרות, תוצאותיהם של המחקרים המפורטים, שהתמקדו בעיקר בחיי הנשים, מוכללים והופכים להיות תת-סוגים של ידיעה בסיסית זו. המגמות החדשות לקראת לימודי גברים וגבריות מבשרים, ככל הנראה, את הגישה הנינוחה החדשה הזו, המצביעה על מעמדם האיתן של לימודי נשים במדעי החברה, וניתן לטעון כביטחון שלפני שלושים שנה הם לא היו מתקבלים באותה טבעיות.

ההיסטוריה של לימודי המעמד שונה, ולמרות שבעיקרון יש בה אותו לקח. ללימודים אלה, בהיותם תולדה של ניתוח מרקסיסטי של החברה הקפיטליסטית ושל מעמד הפועלים, הטוען לניגוד ועימות בין מעמד הפועלים למעמד הקפיטליסטי, היתה השפעה עצומה על החשיבה והפרקטיקה הפוליטית. שלא כמו לימודי מגדר, ניתוח המעמדות הקלאסי בכל זאת נחלש עד שכמעט התפוגג. בעקבות נָפֶר, לוי וורנר ואחר-כך מספר "מודרניסטים", התפוגג המעמד כקו מפריד ואת מקומו תפסה תמונה מגוונת יותר, שכותרתה "ניתוח ריבוד חברתי". הם, וכמוהם מספר רב של חוקרים נוספים, בנו מבוכים יותר ויותר מסובכים שהם עצמם לא מצאו בהם את ידיהם ורגליהם; בעודם חוקרים בדקדקנות את הפרטים הם איבדו כליל את דרך-המלך. כאשר אני מדבר על אותו הלקח כמו בלימודי המגדר, הרי זה כך, אם כי בהיפוך: אם איננו שומרים על הפרספקטיבה הבסיסית שלנו כאשר אנו עוקבים אחר משתנים חדשים שהם נכונים מבחינה אמפירית, אנו עלולים לאבד כליל את הכיוון.

בין שמסכימים לפרשנות זו ובין לאו, הטיעון תקף גם כאשר מלבישים ניתוח ריבודי מודרני על מחקרי ילדות. אם טוענים שילדים - בתור קבוצת אוכלוסייה בחברה - מתפצלים בהתאם למשתנים של ריבוד, צריך יהיה לא רק להניח שהילדות מוגדרת במונחים של משתנים המיוחסים לבוגרים. משתנים כמו הכנסה, מקצוע וחינוך - חשובים ככל שיהיו בסיווגם של בוגרים - אינם כאלה התופסים לגבי ילדים. ועדיין צריך יהיה להביא בחשבון גם שהילדות אינה תופעה אחידה במונח של ההבנה שלילדים יש יותר מן המשותף מאשר מן המפריד, וגם שהילדות אינה קטגוריה שהיא מנוגדת לבגרות.

טיבה של טענה זו חל גם על המגדר. מכפיית פרספקטיבה מגדרית על הילדות משתמע

בהכרח, שהילדים נחלקים לילדות ולילדים והיא מציעה שחלוקה זו תהיה תיאור טוב יותר של חיי הילדים מאשר ראיית הילדים והילדות כשייכים לאותה קטגוריה: הילדים במקום הראשון, כלומר כמי שיש להם יותר מן המשותף מאשר מן המפריד. משותף זה, מצדו, צריך להיות מובן במונחים של היותו שונה מן הבגרות בתור הקבוצה הדומיננטית המקבילה לילדות. אנו עוסקים כאן בשאלה תיאורטית ואמפירית. מה שאני מציע כאן הוא פרספקטיבה תיאורטית במונחים דוריים, אשר בלעדית אנו מסכנים מאוד את חקר הילדות בכלל. אבל אפילו במונחים אמפיריים אני תוהה אם תוכל להופיע תוצאה אחרת. ברור לגמרי, מבחינות רבות, שילדים וילדות הולכים במסלולים שונים ואחר תחומי עניין שונים בדרך שבה הם מתנהגים במגוון תחומים; בכל אופן, אם משתמשים באותה אמת-מידה, כמעט אין למצוא פיצול מובהק יותר בין קבוצות אוכלוסייה מאשר זה שבין ילדים לבוגרים. המקום היחיד שבו ילדים נמצאים יחד עם בוגרים יותר מאשר עם ילדים אחרים הוא במשפחה - לפחות בזמנים מודרניים כאשר נדיר שיש יותר מילד אחד או שניים! יחד עם זאת, המודעות של הילדים להיותם ילדים היא גלויה וחזקה.

הנקודה העיקרית בטענות אלה אינה אומרת, שניתוח לפי מגדר, מעמד או אתניות אינם רלוונטיים להשגת תובנות על חייהם של ילדים. אולם, עלינו לשקול האם לא מוטב לסווג מחקרים אלה בתור מחקרים מגדריים, מעמדיים או אתניים מאשר בתור מחקרי ילדות או מחקרים דוריים. אם מטרת המחקר לקדם את הידיעה על ילדים או ילדות, יש לבחור בילדים או בילדות בתור המוקד העיקרי. אולם, בחירה זו אינה קביעה אילו משתנים חשובים יותר מאחרים. במונחים של סדר-היום של רפורמה פוליטית או כלכלית אפשר בהחלט שמעמד או מגדר ייחשבו חשובים יותר. מדובר בעשיית הילדים נראים יותר ובביסוס פרספקטיבה שיש לפתח בתור חלופה או השלמה לפרספקטיבות אחרות. יתרה מזאת, מה שנתפס כפרספקטיבה הפורייה ביותר עשוי בהחלט להשתנות מעידן היסטורי אחד לעידן היסטורי אחר ומתחום תרבות אחד לתחום תרבות אחר.

פרספקטיבות דוריות שונות

לפרספקטיבה דורית יש צורות אחדות, החל מפרספקטיבה ביוגרפית אישית וכלה בפרספקטיבה מבנית קולקטיבית. ההתבגרות האינדיווידואלית של הילד או הילדה אינה ניתנת להפרדה מציפיותיהם של ההורים שלהם, או מהכנותיהם לקראת היעשותם של הילד או הילדה בוגרים. למרות שעל פרספקטיבה צופה קדימה זו נמתחה ביקורת מצד המחקרים הסוציאליים החדשים של הילדות, איש אינו צריך להתעלם מכך, שהיא עשויה לתפוס מקום חשוב מאוד בתוכניותיהם של הילדים ושל ההורים גם יחד (Olwig, 2000). פרספקטיבה צופה קדימה נוספת מייצגים ניתוחי מהלך החיים. הדוגמה הטובה ביותר לאלה הוא מחקרו של ג'ון אֵלדר, *Children of the Great Depression* (Elder, 1974). מחקר זה אינו עוסק

בילד אחד כפרט, אלא בחבורות או בקולקטיבים של פרטים רבים השותפים לאותן התנסויות, אשר ניתן להשוותם עם חבורות או עם קולקטיבים אחרים שהיו להם התנסויות חיים אחרות ושונות. בדרך זו מוזמנים בהכרח גורמים מבניים, שמניחים שהם גורמי הסבר טובים יותר במונחים של תנאי חיים וסיכויי חיים מאשר אלה השייכים להקשר המשפחתי, אף-על-פי שהקשר זה יתווך כמובן ויסביר את ההבדלים בתוך תחומי החלות של הגורמים המבניים. לניתוח מהלך החיים הקולקטיבי יש פרספקטיבה משותפת עם זו של הניתוח הביוגרפי בכך שהוא צופה קדימה; באותו זמן, האופי הקולקטיבי שלו משותף עם ניתוחים המציגים חתך-רוחב. הללו שונים, מצדם, ממחקרי מהלך-החיים, מכיוון שהם משווים התקבצויות המתקיימות יחד כאן ועכשיו. ואחרון אחרון, הניתוח המבני כולל, כפי שראינו, השוואת ילדויות מבחינה היסטורית וחוצת-תרבויות, מה שמרמז על הסבר לשינויים ולאופנויות חדשות ביחסים הבין-דוריים.

אין זה פלא - בתקופה זו של אינדיווידואליזם מוכוון שוק כשלנו - שהפרספקטיבות הביוגרפיות גברו, והיו דומיננטיות לכל אורך המאה העשרים. דבר זה עולה בקנה אחד עם מחקרי הריבוד והניידות, שגם הם שולטים בכיפה, שכל כך התחזקה בהם הפרספקטיבה של הניידות האינדיווידואלית, הן זו הבין-דורית והן זו התוך-דורית. לפיכך אין זה מפתיע, שהרעיון של "ניידות קולקטיבית" נוסח בידי חוקרים מן המדינות הסוציאליסטיות לשעבר ומשום כך נידון לשכחה. מפרספקטיבה מעמדית רעיון זה חושף סגירה או הרחבה של פערים בין קבוצות סוציו-אקונומיות, לא בין פרטים (ראו Ferge, 1974). כאשר מיישמים רעיון זה ביחסים בין-דוריים חייבים לשאול על המיקום היחסי של הדורות זה לעומת זה במהלך ההיסטוריה או ההתפתחות הסוציו-אקונומית. האם הילדים בתור קבוצה חברתית, בתור קולקטיב, תופסים את אותו מיקום, או מיקום שונה, בהשוואה לדורות אחרים? האם קבוצות דוריות - מבחינה חברתית, כלכלית, תרבותית - מתקרבות זו אל זו או מתרחקות זו מזו יותר ויותר?

דוגמה מצוינת למיקום בין-דורי או ליחסים בין דורות הוא ספרה של מרגרט מיד *Culture and Commitment* (Mead, 1978). היא מתארת בספר זה את השינויים החלים לאורך הזמן בין ילדים והורים או בוגרים אחרים במונחים של הידע שלהם והתנהגותם למעשה. מדפוס פוסט-פיגורטיבי של התייחסות, כאשר הבוגרים הם השולטים בידע הנשאר תקף לאורך דורות, דרך דפוס קונפיגורטיבי, שמתקיימים בו סכסוך או תחרות בין החשיבות המיוחסת לתובנות של ההורים לזו המיוחסת לאלה של הילדים, היא מגיעה אל הצורה הקונפיגורטיבית, אשר בה - עקב מהירות השינויים המתרחשים - ההורים והבוגרים נאלצים להודות בהתיישנות ההולכת וגוברת של תובנתם ושל הניסיון שלהם.

ספרו הקלאסי של ארייס (Ariès, 1962) עוסק, מפרספקטיבה ארוכת טווח דומה, ביחסים המשתנים בין הדורות, כאשר הוא טוען, שמתרחש נתק גדל והולך בין ילדים למבוגרים - "תהליך ארוך של סוגציה של ילדים", כפי שהוא קורא לכך, הנובע כמובן מדרישות חדשות של חברת הבוגרים המודרנית. מחקרו המקורי ורב ההשפעה באותה מידה

של זליצר על ילדים (Zelizer, 1985), למרות שהוא עוסק בתקופה היסטורית קצרה יותר, גם הוא עוסק בסופו של דבר בשינויי הגישה של בוגרים כלפי ילדים ולפיכך ביחסים חדשים בין הדורות.

בעוד גישתם של מיד, ארייס וזליצר אל היחסים הבין-דוריים היא בהקשר תרבותי, יש עדויות גם לשינויים המתרחשים בהקשרים כלכליים, סוציולוגיים ודמוגרפיים. השאלות שעלינו לשאול הן באיזו מידה יש לדורות השונים אותה נגישות אל המשאבים הנדרשים המקובלים, למשאבים כלכליים, למשאבי מרחב או אל הזמן כמשאב, אם להזכיר רק אחדים מן הנכסים החשובים יותר. כיצד זורמות צורות אלה של העושר בין הדורות, האם הן זורמות לאותם כיוונים? האם הן זורמות באותה עוצמה בהווה כפי שהיה בעבר? חוקרים כמו הדמוגרף קולדוול (Caldwell, 1982), הסוציולוג קולמן (Coleman, 1990, 1993) וההיסטוריון תומסון (Thomson, 1996) הצביעו, כל אחד מזווית ראייה אחרת, על שינויים בזרימת העושר במהלך המאה האחרונה, לרעתם של ילדים. בעיקרון, לא כל כך חשוב לדבר כעת במונחים של המוטבים, אך יש לתת תוקף לטענה, שהתרחשו שינויים ביחסים בין הדורות, ועלינו לחפש הסברים להיערכויות החדשות בין הדורות כעניין מרכזי, שבו יש למקד את תשומת הלב שלנו.

אם נניח למגמות היסטוריות, נוכל לשאול איזה דוגמאות בנות זמננו יהוו דגם ליחסים בין הדורות. אני מתקשה למצוא דוגמה טובה יותר מאשר הבעיות העומדות בפני כל המדינות המודרניות במונחים של הצלת הקצבאות העתידיות. דוגמה זו רלוונטית לא רק עקב העובדות הקשות, שאנשים מזדקנים מתרבים יותר מאי פעם בעבר, בין השאר בגלל רתיעתנו הגוברת מהבאת ילדים לעולם. היא מצביעה על החשיבות שבאימוץ פרספקטיבה בין-דורית ובו בזמן היא מרמזת על ההנחה היסודית, שאי אפשר לעסוק בדור כלשהו אלא תוך התייחסות לדורות אחרים. בעיה אחת העולה ברוב המחקרים על קבוצות גיל או על דורות היא כישלונם לאמץ פרספקטיבה המתעלה מעל ההבדלים בין הדורות וחובקת את כולם תוך הכללתם כיחידות התלויות בהכרח אלה באלה. במונחים של חלוקת משאבים ונגישות אליהם, בין שאלה משאבים כלכליים, משאבים של שלטון או אינטרסים, הניתוחים נעצרים מיד והופכים להיות ניסיונות-נפל לנתח את גיל הבגרות, הוקנה או הילדות בתור יחידות נפרדות, סגורות בתוך עצמן.

דוגמה חשובה נוספת קשורה ליחסים בין ילדים, וכינוסם כמוסדות מחוץ לבית-הספר, ובין השכלתם ועבודתם של ההורים. כמעט אין דבר המשפיע על חייהם של ילדים יותר מן התוכניות האישיות של חיי ההורים. האינדיווידואליזציה והדרישה הכלכלית לעבודה - ובהחלט גם הדמוקרטיזציה הפועלת לטובת זכויות הנשים - סללו את הדרך לחינוך ולהשתתפות בכוח העבודה גם לגברים וגם לנשים. למרות שתנועת הנשים ורעיונותיהן הפדרגטיים בעניין ההשגחה על ילדים בגילים שלפני בית-הספר התחילו לפני זמן רב, רק כאשר נכנסו נשים לשוק העבודה - כפי שקרה באופן מוגבר בתקופת השפע הכלכלי של שנות ה-60 וה-70 - כאשר בעיית הצורך בהשגחה עבור רוב הילדים מחוץ לבתיהם עלתה

בחזקה כבעיה ציבורית שעודנה רחוקה מפתרון ברוב הארצות. זהו נושא נתון במחלוקת וממחיש ניגודי אינטרסים הקיימים בין קבוצות שונות של בני אדם בוגרים. מצד אחד, השמרנים וחסידים המסורת מדגישים את ערכי המשפחה, בעוד הם מביעים דאגה לילדים המופרדים מהוריהם לשעות ארוכות יותר ויותר בכל יום, ומצד שני הפמיניסטים ואנשי השמאל מתמקדים בזכותן של הנשים לנצל את השכלתן בשוק העבודה, ויחד עם זאת מדגישים עד כמה חשוב שתינתן לילדים הזדמנות לשחק עם ילדים אחרים במוסדות. סדר יום סמויים כאלה הם אופייניים במאבק מוסווה בין אינטרסים שונים של המבוגרים, המשתמשים ב"טובת הילד" כמכשיר. משום כך יהיה זה הכרחי לסוציולוגיה של הילדות לפרק קונסטרוקציות מנטליות וכוחות מבניים שליטים ולחשוף את משמעותם מבחינת חיי הילדים. "עלינו", כדברי הודווייליאמס, "לראות את הילדים בתור מערכות יחסים חברתיות, שבהן עצם הבנתנו את הילדות נבנית מתוך מושגינו על הבגרות." (Hood-Williams, 1990, p. 171).

עניין בילדים או עניין בילדות?

הפיתוי לראות בכל ילד וילד את הפרט המבוגר שבדרך היה מחסום עיקרי בתפיסתנו את הילדות בנושא מבני רגיל ונכון. התרכזות בעתידם של הילדים גרמה לסוציולוגים (ולרוב הקולות האחרים במדע ובדעת הקהל) למסגר אתם במונחים של מושגים עמומים כמו "המשאב היקר ביותר שלנו", "חומר גלם", או "הדור הבא", ובאותו זמן עצמו לשלול מן הילדים את הערך החברתי שלהם "כאן ועכשיו".

מנקודת ראות כלכלית וחברתית ילדים נחשבים ראויים להשקיע בהם משאבים מבחינה זו שפעם בעתיד זה ישתלם כרווח; לפיכך הם מוצגים בנושאי העתיד של החברה. פרספקטיבה זו אינה בהכרח סותרת נקיטת צעדים לתועלתם של הילדים בזמן שהם עדיין ילדים. מצד שני, ניתן לטעון, שההצדקה המכרעת להשקעה בילדים מוערכת לפי אמת מידה של יצרנות.

שאלה אחת, בין אחרות, שהיא בעלת חשיבות רבה בהבנת הילדות בתור צורה מבנית ובתור מעמד דורי היא: מי הם הצדדים המבוגרים שיש להם עניין בילדות? התשובה המידית תהיה: ההורים. ואכן, הורים - או פרטים היוצרים זוגיות כתוצאה מיחסי אהבה - בוודאי רוצים ילדים, אם לא מסיבות אחרות, אזי עקב איזה שריד של שאיפה אינסטינקטיבית, או בגלל רגשנות או בשל דחף של אהבה. אין כל סיבה לזלזל בכנות או באותנטיות של שאיפה זו; אולם, עובדה היא, שמילוי הצורך, ככל שמדובר במספר הילדים, מגיע במהירות לשיאו. הנורמה ברוב החברות המודרניות היא בערך שני ילדים לאישה - ירידה דרמטית מפי שניים או פי שלושה, שהיו הנורמה לפני מאה שנים. האם ניתן

להגיע למסקנה, שלאף אחד פרט להורים אין עניין בילדים, או שבאופן אובייקטיבי אף אחד אינו צריך לגלות אחריות לילודה?

כעת כמו בעבר, הגיוני שהורים יגלו עניין בילדים שלהם. בעוד שאף אחד מן הגורמים המאוגדים, כגון המדינה, אנשי המקצוע, התאגידים, האיגודים המקצועיים וכולי, אינו מתעניין במיוחד בילד האינדיווידואלי, יהיה זה הגיוני להציע שהם יגלו עניין לטווח ארוך בילדות בתור צורה מבנית. מה שעומד על הפרק מבחינתם הוא בבירור לא הילדות של הילדים בתור שכזו, אלא אינטרס של הטווח הארוך בכוח עבודה ובהצלחת קצבאות הזקנה.

אך כפי שאטען, אינטרסים כאלה אינם יכולים להיענות ללא דאגה לילדות בהווה. בעזרת דוגמאות של שינוי והמשכיות אתמקד בשלושה נושאים: פעילויות של ילדים, תנאים חומריים של ילדים ופוריות - או, אם תרצו - נטייתם של ההורים להביא ילדים לעולם. נושאים אלה שלובים ביניהם באופן הדוק וכאשר נעסוק בהם ובפעילות-הגומלין שביניהם נציג את החשיבות של הזדקקות לפרספקטיבות מקרו-סוציולוגיות לגבי הנושא, שעד כה הוגבל באופן שגורתי - לטוב או לרע - לתחומי המשפחה או היישוב המקומי. ב"פעילויות של ילדים" אני מתכוון לפעולות החובה המוטלות עליהם, או לפעילויות המאורגנות או הכמו-מאורגנות, שמתכננים, מנחים ודורשים בעיקר המבוגרים, למרות שבדרך-כלל הן מוערכות פחות מדי מבחינת התשומות שלהן למארג החברתי בכללותו. אחד הדימויים הבולטים של הבוגרים על ילדים בעולם המודרני הוא, שהם חיים את חייהם בבטלה מאושרת ובלי להביא תועלת. כפי שביטא זאת אחד החוקרים: "עדיין קיימת ההרגשה שהילדים בחברות כמו שלנו אינם מועסקים די הצורך." (Bookock, 1976, p. 434).

התועלת של ילדים בחברה הקדם-קפיטליסטית נראית בולטת ביותר לכל מתבונן, היות שכל הילדים נטלו חלק בפונקציות הנחוצות ביותר כדי לתרום בכך לקיום משפחותיהם. מובן שקשה יותר לתפוס מהו תפקידם המועיל של הילדים בחיים המודרניים. למרות זאת, כפי שהזכרתי לעיל, אחד השינויים ההיסטוריים החשובים בילדות היה החלפתה של אחת מפעילויות החובה הדומיננטיות, עבודת כפיים, באחרת, עבודת בית-ספר, עם כניסתן של החברות לתקופה המודרנית. לא היה זה מעבר מ"הבאת תועלת" ל"חוסר תועלת", כפי שמציע חוקר מצוין אחד, בתוספת סימן שאלה (Zelizer, 1985), אלא להיפך, היה כאן מעבר מפונקציה מועילה אחת אל פונקציה מועילה אחרת (ראו Qvortrup, 1995, 2000). היה זה ללא ספק שינוי חשוב, אך בה בעת היה כאן המשך של התועלת של ילדים.

שינוי זה היה דרמטי מבחינת הצורה והתוכן של פעילויות החובה של הילדים, והיה בו גם, לגבי חלק גדול מן הילדים (אם גם לא בהכרח כולם), שינוי לקראת צורות הומניות יותר של השתתפות במרקם החברתי. יחד עם זאת, מבחינת הרציונל, ההמשכיות גוברת. ילדים שינו את מקום עבודתם לא כדי להיטיב בראש ובראשונה עם עצמם, אלא מפני שהפונקציות של עבודת כפיים נעשו מיותרות ומיושנות בסופו של דבר; המיומנויות שלהם כעובדי כפיים נדרשו פחות ופחות לטובת המחויבות שלהם למאפיינים הדומיננטיים

החדשים של הכלכלה המודרנית, שבה התעסקות בדברים מופשטים, כמו אותיות, מספרים, סמלים, ולאחרונה גם ספרות, נעשתה חשובה יותר. לפיכך, שום חברה מודרנית אינה יכולה להרשות לעצמה שלא לדרוש שילדים ילמדו בבית-ספר. עם כל השינוי הדרמטי בחובותיהם החברתיות, נותר בעינו המאפיין הנצחי, שילדים נדרשים לבצע פעילויות שהן אימננטיות למערכת. במובן זה, איננו יכולים להסיק מסקנות לגבי תת-התעסוקה הגדלה והולכת. למעשה, אין זה בלתי סביר, שילדים ככלל מבלי בפעילויות חובה זמן רב יותר מאשר אי פעם בעבר.

שאלה שיש לשאול היא, כמובן, האם עבודת בית-הספר יכולה להיחשב מועילה. אני מפנה את הקוראים המעוניינים אל טיעון כזה (Qvortrup, 1995), וכאן אגביל את עצמי למסקנה, שעבודת בית-הספר היא עבודה שהיא אימננטית למערכת ומכילה בקרבה, בין השאר, את המאפיינים של עבודה מודרנית, כלומר את היותה חלק דיאכרוני מחלוקת העבודה. בדיוק כמו בעיבוד נורמלי של מוצר, אין חוליה שאין לה ערך - אך היא עוברת דרך מספר חוליות בטרם היא מסתיימת בכיכר השוק. באותה מידה מעורבותם של ילדים בבית-הספר היא חלק בלתי נפרד מכוח העבודה הסופי - אך עם ההבדל הלא בלתי חשוב, שילדים הם בעצמם התורמים לחינוך, להשכלה ולייצור של כוח העבודה.

העדר ההכרה בתועלת המתמשכת של עבודתם של הילדים היתה באופן היסטורי משגה מביך והיתה לו השלכה חמורה לא רק על הילדים עצמם, אלא גם על המשפחות ועל החברה. היה כאן, כפי שנאמר, הפקעת עבודת הילדים בידי המדינה מידי ההורים (Kaufmann, 1990, 1996) - והייתי מוסיף: מידי הילדים עצמם - ללא כל פיצויים על ההפסד שנגרם למשפחה. להיפך, ולא במעט מפני שבאותו זמן נבנתה בתודעה והתגבשה האידיאולוגיה של המשפחה, שהשתמע ממנה, בין השאר, שילדים הם רכושם המוחלט של ההורים, ומשפחות לא יכלו לסמוך עוד על תרומת ילדיהם - אפילו לא בהגיעם לעת זקנה (אבל זהו טיעון אחר שאין כאן מקום לעסוק בו). אולם פירוש הדבר לא היה, שלא ניתן היה עוד להפיק תרומות מילדים, אלא שתרומות אלה, במונחים של פעילות בבית-הספר, הופקעו בידי המדינה או למען "טובת הכלל", שאותה יש לחלק לכל אחד ואחד, אפילו לאלה שלא השקיעו בילדים.

הפרדה זו בין הפונקציה של הייצור ובין הפונקציה של הרבייה, או הכשל שבאי הבנת השתיים כפונקציות שלובות זו בזו, שינתה את כיוון זרימת העושר מזו שהיתה עד כה לטובת הדורות הבוגרים יותר (בוגרים וקנים), אל הוצאה יחסית של יותר משאבים על ילדים בתוך המשפחה (כפי שהראה Caldwell, 1982). הבחנה בשינוי זה בידי הורים - או הורים לעתיד - היתה מיידית והתוצאות ממנה לא איחרו לבוא: פחות או יותר בו-זמנית עם שינוי מקום העבודה של הילדים, החלה הילודה לרדת - והיא המשיכה לרדת פחות או יותר מאז. לא היה עוד מקום לילדים, לא בתקציב הכספי, לא בהקצאת הזמן ולא בדירות המגורים הקטנות באזורים העירוניים, ביחוד לא מאז שהרגשנות החדשה כלפי ילדים

חייבה דאגה גוברת לילד האינדווידואלי - או במונחים של כלכלה ניאורקלאסית: הירידה בכמות הילדים הוחלפה בעלייה באיכות הטיפול בילדים.

התוצאה הסותרת של שינוי כיוון זרימת העושר בין הדורות היתה, לטווח ארוך, שהדור הצעיר החל לסבול מעבר לכל יחס בהשוואה לדורות האחרים. עיקרו של דבר היה, שהילדים הפכו להיות יקרים יותר בתקציב המשפחה - וזהו למעשה, בסופו של דבר, פירושו של "להיות מועדף". יחד עם זאת, בעלות הזו צריכה היתה לשאת המשפחה לבדה,¹ ומאחר שהירידה בילודה הביאה לריבוי משקי-בית ללא ילדים (בדנמרק, למשל, גדל שיעורם של משקי-הבית האלה מ-25% ל-75% במהלך המאה העשרים), יש פחות ופחות מבוגרים החולקים את הכנסותיהם עם הילדים. המסקנה מכל זה היא, שהיות שיותר מבוגרים יוציאו את הכנסותיהם רק על עצמם, בעוד שכל הילדים נאלצים לחלוק את ההכנסות עם מיעוט של מבוגרים, במונחים מצטברים נגזר בהכרח על הילדים להיות המפסידים בחלוקת ההכנסות הבין-דורית.

מגמה זו מתגלה הן בהיסטוריה והן בתקופתנו. קולמן מצא בסדרת זמנים בארצות-הברית, שמאז סוף המאה ה-19 ההכנסה הנזקפת לזכות ילדים פוחתת והולכת, בהשוואה לזו הנזקפת לזכות המבוגרים, הגדלה והולכת. סטטיסטיקות מטעם UNICEF מן העת האחרונה (UNICEF, 2000) מראות, בין השאר, שהילדים מהווים קבוצה פגיעה במיוחד במונחי עוני או כמעט-עוני, במידה לא קטנה בארצות-הברית ובממלכה המאוחדת. ואחרון אחרון, תומסון (Thomson, 1996), היסטוריון מניו-זילנד, הקשור עם קבוצת ההיסטור-יונים מקייברידג', הראה, שקיימת שחיקה שיטתית בתמיכתה של מדינת הרווחה בדורות הצעירים יותר.

השאלה היא, האם תוצאות אלה היו מחויבות המציאות? הרי בוודאי אין מישהו שחפץ בהן. הבעיה היא, מצד אחד, שהצדדים המבוגרים, שביסודו של דבר יש להם עניין בילדים במונחים תומריים, הם בה בעת חופשיים מחובה (O'Neil, 1994), או שהם אדישים לילדים מבחינה מבנית (Kaufmann, 1990). מצד שני, ההורים, שאינם מפיקים כל רווח מן הילדים, הם המבוגרים היחידים המשלמים בפועל עבורם. סתירה זו, הנשענת על אידיאולוגיה אנכרוניסטית ובלתי-רציונלית של המשפחה, אך מה מוזר כה יקרה ללב כולם, הביאה בסופו של דבר את החברות שלנו למצב שבו לא ניתן להגיע לרמות הילודה הנדרשות, וכך הובילה אותנו לסיכון קיומם של הזקנים היום ואף יותר מכך בעשורים שיבואו.

1. למעשה, העלות הררמטית ביותר נזקפה לחובת הילדות כמובן זה, שבתור קבוצת אוכלוסייה היא הולכת ונכחדת.

סיכום

העליתי כאן טיעונים למען פרשנות סוציולוגית של הילדות ובזכות התיזה, שהדרך המועילה ביותר לעשות זאת תהיה במונחים של ניתוח בין-דורי. לימודי החברה החדשים של הילדות באים לתקן מחדל של הסוציולוגים, שמן הדין היה לתקנו כבר מזמן, מחדל של התעלמות ממושכת מן הילדים במונחים של הפעילויות שלהם, ובמונחים של היחסים המבניים של הילדות עם מגזרים אחרים בחברה, בעיקר עם הבוגרים, כקטגוריית ההתייחסות העיקרית.

ביקשתי להציג באופן משכנע את הרעיון, שעבור סוציולוגים, זווית הראייה הדינמית המעניינת בילדות היא צורתה המבנית המשתנה, התלויה בפרמטרים משתנים בחברה, בעוד שהפרספקטיבה ההתפתחותית המקובלת של הילד מושכת הרבה פחות מנקודת מבט סוציולוגית.

בעזרת הדוגמה שהבאתי הצעתי, שילדים הם למעשה גורמים פעילים בחברה ושל החברה, ולמרות שינויים שחלו בעבודת החובה שלהם, שוררת בה המשכיות המתבטאת במונחים של מעורבות אימננטית במערכת שאינה נגמרת.

התוצאה של ניתוח זה היא, שהילדות היא, ותמיד היתה, צורה מבנית המשולבת בחברה, הן מצד עצם נוכחותה, ולפיכך בפעילות-הגומלין שלה עם חלקים אחרים של החברה מבחינה כלכלית ותרבותית, אך גם מצד הפעילויות העיקריות של הילדים, שלא ניתן להפרידן מדרישותיה של החברה בכלולתה.

ביבליוגרפיה

- Ariès, P. (1962), *Centuries of Childhood. a Social History of Family Life*, New York: Vintage.
- Ben-Arieh, A., Kaufmann, H.N., Andrews, B.A., Goerge, R., Lee, B.J. and Aber, J.L. (2001), *Measuring and Monitoring Children's Well Being*, Dordrecht: Kluwer Academic Press.
- Boocock, S.S. (1976), "Children in contemporary society", in: Skolnick, A. (ed.), *Rehtinking Childhood*, Boston: Little, Brown and Co.
- Caldwell, J. (1982), *Theory of Fertility Decline*, New York: Academic Press.
- Coleman, J. (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Mass. and London: Belknap Press of Harvard University Press.
- Coleman, J. (1993), "The rational reconstruction of society", *American Sociological Review*, 58(1): 1-15.
- Elder, G.H. Jr. (1974), *Children of the Great Depression. Social Change in Life Experience*, Chicago: University Press.

- Ferge, Z. (1974), "Einige Zusammenhänge zwischen Sozialstruktur und Schulsystem", in: Balint, B., *Soziologie und Gesellschaft in Ungarn*, Vol. 3, Stuttgart: Ferdinand Enke.
- Hood-Williams, J. (1990), "Patriarchy for Children's Lives", in: Chisholm, L. et al., *Childhood, Youth and Social Change. A Comparative Perspective*, Basingstroke, U.K.: Falmer Press.
- Kaufmann, F-X. (1990), *Zukunft der Familie*, München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Kaufmann, F-X. (1996), *Modernisierungsschübe. Familie und Sozialstaat*, München: R. Oldenburg Verlag.
- Mead, M. (1978), *Culture and Commitment. The New Relationships Between the Generations in the 1970s*, New York: Columbia University Press.
- Olwig, K.F. (2000), "Generations in the making - The role of children", Unpublished paper to the European Anthropological Conference, session on generational boundaries and beyond: Re-examining the anthropology of children and childhood, Krakow, Poland, July 26-29.
- O'Neil, J. (1994), *The Missing Child in Liberal Theory: Towards a Covenant Theory of Family, Community, Welfare and Civic State*, Toronto: University of Toronto Press.
- Qvortrup, J. (1985), "Placing children in the division of labour", in: Close, P. and Collins, R. (eds.), *Family and Economy in Modern Society*, London: Macmillan, pp. 76-99.
- Qvortrup, J. (1995), "From useful to useful: The historical continuity of children's constructive participation", in: Ambert, A-M. (ed.), *Sociological Studies of Children*, Vol. 7, Greenwich, Conn.: JAI Press Inc., pp. 49-76.
- Qvortrup, J. (2000), "Kolonisiert und verkannt: Schularbeit", in: Hengst, H. and Zeiher, H. (eds.), *Die Arbeit der Kinder, Kindheitskonzept und Arbeitsteilung zwischen den Generationen*, Weinheim and München: Juventa Verlag, pp. 23-43.
- Thomson, D. (1996), *Selfish Generations? How Welfare States Grow Old*, Cambridge: The White Horse Press.
- Thorne, B. (1987), "The visioning: Women and social change", *Gender and Society*, 1: 85-100.
- UNICEF (2000), *A League Table of Child Poverty in Rich Nations*, Florence: UNICEF.
- Zelizer, V. (1985), *Pricing the Priceless Child. The Changing Value of Children*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

רווחתם הכלכלית והחברתית של ילדים: איתור ילדים מבחינה כלכלית לקראת גישה של צדק בחלוקה הבין-דורית

מאת הלמוט וינטרסברגר*

המאמר עוסק בשני נושאים הקשורים זה בזה: מיקום הילדות בכלכלה ופערים כלכליים בין-דוריים וסגירתם. תחילה מוצג מודל של ההתפתחות הכלכלית של הילדות ברצף כרונולוגי של שישה שלבים. בהקשר זה, הנהגת לימודי חובה עבור ילדים מוצגת באור חדש כסיווג ממשי של עבודת ילדים בכפיפות להון. החלק השני עוסק בהעמקת ההבנה של המימד הדורי תוך הפניית המבט אל חוסר השוויון והעוני (בהכנסות). האופן שבו הנושא מטופל נובע משני טעמים. ראשית, בשל הטענה שניתן להשתמש בשיעורי עוני יחסיים של ילדים להשוואה בין מדינות, אך בשל בעיות מתודולוגיות רצוי להימנע מהשוואות בין-דוריות, היות שהתוצאות יהיו תלויות במידה רבה בסולמות השקילה. שנית, סולמות השקילה הנהוגים לצורך חישוב חלוקת ההכנסות שונו לאחרונה במספר מדינות באופן כזה, שניתן לילדים משקל קטן יותר בהשוואה למבוגרים. דבר זה מעורר תמיהה, היות שניתן היה להניח שבתקופה שבה נוצרת הכרה בילדים בתור סובייקטים המופיעים לראשונה כצרכנים פעילים בשוק, יתרחבו צורכיהם הכספיים ולא יצטמצמו.

מבוא

מאמר זה מורכב משני חלקים נפרדים, הקשורים זה לזה: מיקום הילדות בכלכלה ופערים בין-דוריים וסגירתם. בחלק הראשון מוצג מודל של ההתפתחות הכלכלית של הילדות בעזרת הצגת תיאורים קיימות על הילדות לפי סדר מיוחד. בהקשר זה, הנהגת לימודי החובה עבור ילדים מוצגת באור חדש בדומה להתפתחויות של שיתוף פעולה (חלוקת עבודה), ייצור המוני ומיכון, כסיווג ממשי של עבודת ילדים בכפיפות להון. במילים אחרות,

* המחלקה לסוציולוגיה, אוניברסיטת וינה, וינה, אוסטריה.
תורגם מכתב-יד באנגלית.

הטענה היא, שעבודת הילדים בוטלה לא רק משום שהיא מסכנת ילדים, אלא גם בגלל שבנקודה ידועה של ההתפתחות הקפיטליסטית הסתבר, שיותר רווחי לנצל ילדים באופן לא ישיר באמצעות שליחתם לבית-הספר, מאשר לנצל אותם באופן ישיר בבתי המלאכה. החלק השני עוסק בהעמקת ההבנה של המימד הדורי תוך הפניית המבט אל חוסר שוויון ועוני (בהכנסות). האופן שבו הנושא מטופל נובע משני טעמים. ראשית, בשל הטענה, שניתן להשתמש בשיעורי עוני יחסיים של ילדים להשוואה בין מדינות, אך בשל בעיות מתודולוגיות רצוי להימנע מהשוואות בין-דוריות, היות שהתוצאות יהיו תלויות במידה רבה בסולמות שקילות (Bradbury and Jäntti, 2001). שנית, סולמות השקילות הנהוגים לצורך חישוב חלוקת ההכנסות שוננו לאחרונה במספר מדינות באופן כזה, שלילדים ניתן משקל קטן יותר בהשוואה למבוגרים. שינוי זה התרחש אחרי קבלתה של אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד. דבר זה מעורר תמיהה היות שניתן היה להניח, שבתקופה שבה נוצרת הכרה בילדים כסובייקטים המופיעים לראשונה כצרכנים פעילים בשוק, יתרחבו צורכיהם הכספיים ולא יצטמצמו.

יין ישן בקנקן חדש: מבט שונה על עבודת ילדים

תפיסת הילדות בתיאוריה ובמעשה של הכלכלה מאופיינת באי-ודאות ובאי-יציבות. בעוד שמצד אחד ילדים נתפסים כיצורים יקרי-ערך, מצד שני הם נתפסים כמעמסה על הוריהם ועל החברה. תופעה זו של התייחסות הפכפכה כלפי ילדים נוצרה עקב ההתפתחות הכלכלית התוססת ורבת הסתירות של הילדות לכל אורך תהליך המודרניזציה. בפרספקטיבה הסוציו-היסטורית של הילדות המוצגת לצורכי מאמר זה נקודת המוצא תהיה של עבודת ילדים מסורתית בראשית תהליך המודרניזציה. הייצור הכלכלי נקבע באותה תקופה בידי שני גורמים בלבד: קרקע ועבודה, וכבר אז הופיעה בפעם הראשונה דילמה כלכלית בנוגע לילדים בכתביו של מאלתוס, שחזה מעגל קסמים של שיעורי ילודה עולים כתוצאה מן הדרישה לתוספת כוח עבודה, אשר, בשילוב עם שטחים מוגבלים של קרקע חקלאית, יוביל בעקבותיו לאכלוס-יתר ולהתפרצויות תכופות של משברי רעב. בטווח הארוך לא התגשמו נבואותיו של מאלתוס, כי הוא התייחס לעבודה אנושית רק כמימד הכמותי, ולא כמימד האיכותי שלה, וחלק מן ההנחות של התיאוריה שלו הופרכו בתהליך המודרניזציה עצמו.

השינוי החשוב הראשון התרחש עם ראשית התיעוש: ההכללה הפורמלית של עבודת ילדים כתת-סיווג של עבודה בשירות ההון. התוצאות השליליות ברובן של שינוי זה, כמו העסקת ילדים נצלנית בסדנאות היזע, תוארו היטב בידי מרקס, והוצגו בידי תנועת העבודה כדוגמאות בהירות ביותר לטבעו הלא הומני, הנצלני ובסופו של דבר הבלתי נסבל של הקפיטליזם עצמו.

אך לא רק הביקורת ההומניסטית והסוציאליסטית על עבודת ילדים בתקופת ראשית התיעוש, אלא גם הצרכים של הקפיטליזם עצמו, שהלך והתפתח לכדי בשלות, חוללו שינוי נוסף: הכללה ממשית של עבודת ילדים במסגרת ההון, הקרויה בדרך-כלל הקניית השכלה, או הכנסת הילדות למשטר של לימודים. מדוע אנו מכניסים מושג חדש לתופעה ידועה? ראשית, משום שהמושג של הכללתה הממשית (בפועל) של העסקת ילדים במסגרת עבודה בשליטת ההון מדגישה את ההמשכיות של עבודת ילדים, גם אם היא מבוצעת בהקשר חדש לגמרי, כלומר בבית-הספר; ושנית, מושג זה יהיה שימושי בשל כך בהקשותנו על האידיאולוגיה המתחסדת של הקניית החינוך (חינוך חובה). למרות שבית-הספר, או יצירת הון אנושי, כתוצאה מן ההשתנות הנזכרת, קובע יותר מאי פעם את חיי היומיום של ילדים בימינו, לא היה זה הצעד האחרון; צעדים נוספים הגיעו בעקבותיו ונמשכים גם כעת. התהליך של הקניית יחס של קרושה לילדות מציין את המעבר של הילדים מהון לסחורות צריכה, כפי שכבר נרמז בכתביו המוקדמים של בקר (Becker, 1976) על פוריות וכלכלה של המשפחה, ולאחרונה, בידי זליצר (Zelizer, 1994).

הופעת הילדים כצרכנים חדשים, פעילים ועצמאיים, תיאוריה שפיתח הנגסט (Hengst, 1996), שהביא עדויות סוציולוגיות התומכות בה בפועל, היא הגלגול האחרון עד עתה. אולם, אם ננקוט מעט דמיון חברתי, נוכל לנבא גלגול נוסף: שיבת הילדים לעולם הייצור בחברת המידע.

האבולוציה הכלכלית של הילדות

בייצוג הסכמטי הבא של שישה שלבים כלכליים באבולוציה של הילדות המאמר מציג שני ממדים: סובייקטים/אובייקטים והמיקום הכולט של ילדים בתחומים של ייצור או צרכנות, בהתאמה (לוח מס' 1). בהסבר שיבוא אחר-כך לטיפולוגיה זו יוצגו ששת השלבים הכלכליים של הילדות ברצף ברונולוגי. מובן מאליו, שבמציאות עלינו להביא בחשבון חריגות מן המודל וגם את הדו-קיום של שלבים שונים באותו מקום או בו בזמן.

לוח מס' 1. אבולוציה כלכלית של הילדות

ילדים בייצור	ילדים בצריכה
ילדים בתור סובייקטים (1)(2)(6) יצרנים (עבודת ילדים מסורחית בתעשייה, ובעידן הפוסט-מודרני	(5) ילדים בתור צרכנים חדשים
ילדים בתור אובייקטים (3) ילדים בתור הון אנושי	(4) ילדים בתור מוצרי צריכה בני-קיימא

1. עבודת ילדים מסורתית

בראשית העידן הטרומס-תעשייתי התאפיינה הילדות בעיקר בעבודה חקלאית ובעבודה בבית. הילדים התגוררו ועבדו יחד עם המבוגרים בכלכלת הבית. עלויות הילדים והרווחים שלהם התאזנו ברמת המשפחה או במשק-הבית. ההכשרה ניתנה במקום העבודה. באופן כללי, הילדים לא הופרדו מן הבוגרים, אלא שולבו בקהילה.

2. עבודת ילדים בתעשייה

בראשית התקופה התעשייתית גדל מספר הילדים המעורבים בעבודה בתעשייה. כלומר, עבודת ילדים לא יושמה באופן ישיר בכלכלה הביתית, אלא נמכרה לחברה מסחרית. ההכשרה והעשייה עדיין היו מאוחדים, אך הופיעו תחומי חיים נפרדים (עבודה, משפחה וכו'). חלוקת העבודה הכי-דורית עדיין היתה סינכרונית. כלומר, הן ילדים והן מבוגרים הלכו לעבודה. עלויות הילדים ורווחיהם אוזנו באופן חלקי ברמת המשפחה, אך הערך העודף של עבודת הילדים נלקח בידי בעל ההון (הכללה פורמלית של עבודת ילדים כסיווג במסגרת ההון).

3. ילדים כהון אנושי

את המעבר מן הניצול הטרומס-תעשייתי של עבודת ילדים ומניצול עבודת הילדים עם ראשית התיעוש אל ההלמדה של הילדות מייצג בלוח מס' 1 המעבר מן האזור הימני העליון אל האזור הימני התחתון. על בסיס הקידמה הטכנולוגית מתפתח תהליך הייצור מהפקת ערך עודף אבסולוטי להפקת ערך עודף יחסי; כלומר, הערך העודף כבר אינו נובע מהארכת שעות העבודה ומניצול מוקדם מדי של פועלים ילדים, אלא משימוש יעיל יותר בעובדים בוגרים (זכרים) מיומנים יותר. חלוקת העבודה בין הדורות מאופיינת ברצף של חינוך, עבודה בשכר ופנסיה (חלוקת עבודה דיאכרונית). מתחים מופיעים בהיבט של החוזה הדורי, בין המשפחה והחברה וגם בין המדינה המייצגת את האינטרס המאקרו-כלכלי ובין עסקים המייצגים אינטרסים מיקרו-כלכליים. כתוצאה מכך נקבעו הגבלות על עבודת ילדים והונהג חינוך חובה. מנקודת מבט מיקרו-כלכלית נראה הדבר כהרחקת ילדים ממערכת הייצור. ברמה המאקרו-כלכלית ניתן לפרש זאת בשתי דרכים: שילוב יעיל יותר של ילדים בתהליך הייצור (הכללה ריאלית של הילדות כסיווג במסגרת ההון), או הפיכת ילדים מעובדים מייצרים לנכסי הון מיוצרים (הון אנושי).

4. ילדים כמוצרי צריכה בני-קיימא

המעבר מן האזור הימני התחתון אל האזור השמאלי (לוח מס' 1) מציין את הפיכתם של

ילדים מהון למוצרי צריכה מיוצרים, שאותו תיאר זליצר (Zelizer, 1994) כהקניית יחס של קדושה ("סקרליזציה") של הילדות. היות שהילדים הופכים להיות חסרי תועלת להוריהם מבחינה חומרית, הפקת יתרונות מן הילדים עוברת מן המימד החומרי אל המימד הלא-מוחשי, הרגשי או הסנטימנטלי. בשלב זה, הילדים אינם נולדים כנכסים לביטחונם של הוריהם לעת זקנה, ולא למען עצמם, אלא לצורך ההגשמה האישית של הוריהם. ההקשר הרווח של גידול ילדים בשלב זה, המשפחה הגרעינית הבורגנית עם החלוקה המסורתית של תפקידי מגדר, מופיעה כצורת המשפחה הדומיננטית. המהפכה המינית שבאה אחר כך, בייחוד ההפרדה בין מיניות ובין רבייה ביולוגית, מחזקת מצד אחד את הנטייה אל הסנטימנטליזציה של ילדים (כמוצרים של החלטות חופשיות), ומצד שני, כמוצרי צריכה ילדים יהיו במעמד תחרותי הולך וגובר כלפי מוצרי צריכה אחרים (מקלטי טלוויזיה, מכוניות, תיירות, חיות מחמד, וכו').

5. ילדים כצרכנים חדשים

המעבר מן המיקום בצד השמאלי התחתון אל הצד השמאלי העליון מציין את השתחררותם של הילדים כצרכנים פעילים. לצד התפיסה בעלת המכוונות לעתיד, המתמקדת בבגרות עם גישה חינוכית התפתחותית, שמטרתה לתבֵּר את הילדים מתוך דאגה לרווחתם העתידית, מסתמנת כאן תפיסה חלופית של הילדים הממוקדת בהווה, ומטרתה הרווחה והעצמאות של הילדים בהווה. "בעיקרו של דבר, הרלוונטיות של התפיסה הזו מתבססת על יצירתם ואישושם של חללים מדוללים מבחינה פדגוגית למשחק וללמידה. העוצמות השונות של שתי התפיסות של תרבות הילדות נמצאות תחת מעקב מתמיד של השוק והשוק מחזק (למען הרווחים) את התפיסה הדומיננטית, מחפש איזונים חדשים והופך אותם לפלחי שוק שונים המתחרים ביניהם." (Hengst, 1996). התיווך בין ילדים למערכת מסחרית שאינה קשורה למקום מוגדר אך חודרת כל באמצעות כלי התקשורת יוצרת תנאים טובים לחיזוק התפיסה של ילדים כצרכנים עצמאיים. אולם, מנקודת מבט כלכלית-תרבותית וסוציולוגית זוהי תפיסה דו־משמעית: מצד אחד ניתן לפרשה כאלטרנטיבה נאורה ומתקדמת לאוריינטציה של חיברות מטעמה של החברה הבורגנית הבוגרת. אך מצד שני, מנקודת מבט ביקורתית, החדירה של המערכת המסחרית אל עולם הילדות גם היא מהווה סיכון רציני.

6. ילדים כיצרנים פוסט-מודרניים

לסיום ובאופן ראשוני ניתן לחזות את המאפיינים של מעבר או גלגול נוסף המוביל חזרה אל נקודת המוצא: ילדים כיצרנים. אולם צעד זה יניח מראש הגדרה מחדש של העבודה, כולל עבודת ילדים ופעילותם כמו גם גישה חיובית לעבודת ילדים.

פערים בין-דוריים, השוואתם וסגירתם

בחברות מערביות מודרניות הצדק החלוקתי הוא בעל שני ממדים: זכויות וחובות. פירוש הדבר: חלוקת עבודה בין הדורות וחלוקה של המשאבים בין הדורות. למימד הראשון התייחסתי בהרחבה בחלק הראשון של מאמר זה. חשוב להבין, שלאורך ההיסטוריה היו ילדים חלק מכוח העבודה הבין-דורי, בין בחוות חקלאיות, בבתי-חרושת, בבתי-ספר, ובין כחלוצים של צריכה וייצור בעידן המידע. בכל עת, תרומותיהם של הילדים, למרות שהיו שונות, היוו תנאים מוקדמים הכרחיים וחיוניים להתפתחות כלכלית ולקדמה חברתית.

בפנייתנו אל המימד השני, אל חלוקת המשאבים הבין-דורית, נשתמש, כנקודת מוצא, בשתי "תמונות" סטטיסטיות של חלוקת ההכנסות בין הדורות בדנמרק ובנורווגיה (Jensen and Saporiti, 1992). הן מגלות תתייצוג של ילדים כמעמדות בעלי הכנסה גבוהה וייצוג-יתר של ילדים כמעמדות בעלי הכנסה נמוכה: הוכחה ברורה של עוני (יחסי) של ילדים בשתי ארצות אלה. לא היה קשה מדי למצוא עדויות דומות או גרועות יותר בארצות אחרות באירופה ומחוצה לה, ולהשלים את הממצאים הללו בנתונים המאשרים את המעבר מ"עוני של זקנה" אל "עוני של ילדות" במשך דור אחד משנות ה-60 עד שנות ה-80 המאוחרות (Cornia, 1990). ניתן גם להראות, שמידת המסירות הפוליטית למדיניות חברתית, כפי שהיא נמדדת בעזרת רמות החלוקה-מחדש של ההכנסות, היא בעלת השפעה על עוני של ילדים. כתוצאה מכל זה אנו מגיעים למסקנה פוליטית כמעט ברורה מאליה: יש להתערב בסוגיית העוני של ילדים.

היום עדיין יש הזנחה של המימד הדורי, ומחקרים שנערכו לאחרונה בנושא החלוקה מחדש של הכנסות ועוני של ילדים (Bradbury and Jäntti, 1999) מאשרים, פחות או יותר, את הממצאים הקודמים עבור רוב הארצות המתועשות. קיים פער רחב בין ההתגייסות הנלהבת לכאורה למען האינטרסים של הילד מצד אחד, ובין הרמה הבולטת של איבה לילדים ברמה המבנית ושל גישות מוטות לטובת המבוגרים ופטרנליסטיות בעולמות-החיים של ילדים, מן הצד השני.

מאמר זה מתמקד במספר היבטים נורמטיביים, קונצפטואליים ומתודולוגיים של צדק חלוקתי בין-דורי, חוסר שוויון בין-דורי ועוני של ילדים. ראשית, בעזרת אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד (CRC) ננסה לפרט את היסודות הנורמטיביים של תוכניות לטיפול בעוני של ילדים. השימוש באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד בתור מקור להנחות נורמטיביות בהיבט של מחקר ופעילות בנושא של רווחת ילדים מבוסס על הלגיטימיות שלה כמסמך בינלאומי, אשר כל מדינות העולם פרט לארצות-הברית אשררו אותה והיו לשותפות ביישומה.

בהמשך תוצג התייחסות מפורשת לחלק מן ההנחות האידיאולוגיות הנסתרות של מדידת עוני של ילדים. חשוב להדגיש, שהמאמר עוסק רק בחוסר השוויון הכספי הבין-דורי, ואינו

מתייחס אל החלוקה הבין-דורית של משאבים אחרים, בייחוד שירותים מיוחדים כגון טיפול בילדים, והוא אינו מעורר את השאלה האם ובאיזו מידה של יעילות ואפקטיביות קווי המדיניות המקובלים בתחומים של רווחה, משפחה, נשים וילדים, מתמודדים בהצלחה עם פערים בין-דוריים ועם עוני של ילדים. במוקדם או במאוחר יהיה צורך להתמודד עם שאלות אלה. התחלות מעודדות בכיוון זה ניתן למצוא, לדוגמה, בעבודתה של רשת הטיפול בילדים (Deven et al., 1999), של "העצרת האירופית למדיניות משפחה" (Observatory on Family Policies) (Ditch et al., 1998), וגם של רשתות אירופיות ובינלאומיות אחרות, כגון הפרויקט הבינלאומי למדידה וניטור של ילדים (Ben-Arieh et al., 2001).

אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד: מספר השלכות על תשלומי העברה לילדים או למשפחותיהם

כפי שניתן היה להבחין בפרק על ההתפתחות הכלכלית של הילדות על-פי התיאוריה הכלכלית הליברלית (Becker, 1976), הילדים מוצגים כמוצרי צריכה בני-קיימא והרלוונטיות הכלכלית שלהם נבחנה על-פי התועלת או חוסר התועלת הנוצרת בגינם להוריהם. פירושו של דבר, שילדים נתפסים כאובייקטים כלכליים, ולא כסובייקטים. אך עמדה זו, המשתמעת מן הדברים, אינה אקדמית בלבד; היא גם חלק מן השיח הפוליטי הליברלי, המדגיש את האחריות הבלעדית של הורים לילדיהם. גישה כזו מתיישבת אולי בהיבט של ההורים, אך מה באשר לילדים? האם מקובל עלינו להעניש ילד או ילדה בגלל שהוריהם לא הצליחו להגביל את מספר הילדים שהביאו לעולם בהתאם ליכולתם הכלכלית לדאוג להם?

אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד נותנת תשובה ברורה לשאלה זו, לפיה הדבר אינו ראוי. מכיוון שאמנת האו"ם מכירה בכל ילד כבן אנוש בזכות עצמו, יש לראות את הילדים לא רק מבחינת הפוטנציאל של העלויות והרווחים שהם יוצרים עבור הוריהם, אלא גם בתור סובייקטים בעלי פונקציות תועלתיות משל עצמם. כלומר, עדיין ניתן להשתמש בהנחות הנורמטיביות העומדות בבסיס מודל הפוריות של פֶקֶר למטרה מוגבלת כניחוח כלכלי ודמוגרפי של מבני ההעדפה של ההורים. אולם, לא יהיה זה מתאים כלל לעשות בהן שימוש בחקר או בפתרון הבעיות המקיפות יותר של רווחת ילדים והמדיניות הננקטת כלפי משפחות; במקרה זה יהיה צורך להרחיב את המודל לטובת הילדים וצורכיהם. בעוד שקל למדי לזהות את המגבלות של מודל כלכלי המציג ילדים רק כאובייקטים, קשה הרבה יותר להפיק אינדיקציות חיוביות עבור ניתוח כלכלי ומדיניות כלכלית. האמנה כוללת פרקים וסעיפים רבים העוסקים ברווחה כלכלית וחברתית של ילדים, אך נותרת מידה מפתיעה של חופש בפירושם. לא אעבור על כל הטקסט של אמנת האו"ם בדבר זכויות

הילד באופן שיטתי, אלא אסתפק בפירוש פרק 27, המתייחס ל"רמת החיים" הרצויה של ילדים.

בסעיף 1 של פרק 27 של אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד המדינות החתומות על האמנה מתבקשות להכיר ב"זכותו של כל ילד לרמת חיים המתאימה להתפתחות הגופנית, השכלית, הרוחנית, המוסרית, והחברתית שלו". נציין את המכוונות להתפתחות, המתמקדת ברווחה עתידית (well-becoming) יותר מאשר ברווחה בהווה (well-being), אך אנו מקבלים את העובדה שבשלב הניסוח של אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד שלטה בהבנת הילדות כמעט לחלוטין הגישה ההתפתחותית. חשובה יותר נראית הדרישה העיקרית של רמת חיים רצויה עבור כל ילד, בכל מקום ובכל תנאי חיים שבהם הם עשויים למצוא את עצמם.

בסעיף 2 נאמר: "על ההורים או האחראים על הילד מוטלת האחריות הראשונה במעלה להבטיח, במסגרת יכולותיהם ואמצעיהם הכספיים את תנאי המחיה הדרושים להתפתחותו". המכוונות למשפחה עוברת כחוט השני לכל אורך אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד. בהקשר זה פירושה, שהאחריות לרווחתו החומרית של הילד מונחת בעיקרה לא על המדינה אלא על ההורים, ולפיכך עלינו לקבל גם שרמת חייהם של ילדים עשויה להשתנות יחד עם זו של הוריהם. אולם, קיימים גם גבולות לשינויים כאלה, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בסעיפים 1 ו-3.

היות שסעיף 3 מזמין את המדינות החתומות על האמנה "בהתאם לתנאיהן הלאומיים ובמסגרת אמצעיהן, לנקוט אמצעים מתאימים לסייע להורים... לממש זכות זו, ולספק במקרה הצורך עזרה חומרית ותוכנית סיוע, במיוחד בכל הנוגע לתזונה, לביגוד ולדיור", ברור, שהטלת עול האחריות העיקרי לרווחתו של הילד על ההורים, כפי שהיא כלולה בסעיף 2, אין להבינה כשחרור הממשלות מאחריות בהקשר זה. להיפך, מבחינת המניעה אפשר שתהיה לממשלות אחריות לא ישירה לקידום ולשמירת היכולות והתפקודים של ההורים, ובדרך משנית אחריות ישירה לרווחתו של הילד, אם אין ביכולתם של ההורים לעמוד בהתחייבויותיהם. שוב אנו מציינים ברשימת הצרכים התמקדות בסעיף זה בצרכים בסיסיים, כגון תזונה, ביגוד ודיור. דבר זה הגיוני לגבי מדינות בעולם, שבהן חיים כמעט 90% מן הילדים, בעוד שברוב מדינות אירופה הפירוש המילולי של מינוח זה אינו הולם במלואו את רוח הדברים הכלולים באמנה.

כללו של דבר, את סעיף 27 של אמנת האו"ם ניתן לתרגם לקביעות הנורמטיביות שלהלן:

(1) לכל ילד הזכות לרמת חיים מינימלית, במיוחד לגבי צרכים בסיסיים כגון תזונה, ביגוד ודיור.

(2) לכל ילד יש הזכות לרמת חיים הוגנת, אשר, בהתאם לנסיבות, עלולה להיות שונה ממדינה למדינה, וגם בתוך כל מדינה, בהתאם לרמת החיים של ההורים.

(3) המדינות מחויבות להתערב באמצעות תוכניות לתמיכה סוציאלית כאשר זכויות אלה נמצאות בסיכון במישור הארצי, וגם במסגרת שיתוף פעולה בינלאומי, בכל מקרה שהצרכים הבסיסיים אינם ניתנים להשגה לאור היכולת של המדינה שמדובר בה.

נוכל להשלים את הניתוח בכך שנסב את תשומת הלב אל סעיף 28 של אמנת האו"ם, המזמין את המדינות החברות להכיר ב"זכותו של הילד לחינוך, ומתוך כוונה להשגת זכות זו בדרך הדרגתית ועל בסיס הזדמנות שווה, ... בייחוד לעשות את לימודי בית-הספר היסודי ללימודי חובה וחינם לכל..." אם נכליל מן המסר העיקרי של סעיף 28 לשירותים (הציבוריים), נוכל לומר, שבעוד שהאמנה משלימה במידת מה עם אי-השוויון הנובע מיכולות ומאפשרויות שונות של ההורים, אין הדברים כך לגבי בית-הספר או לגבי שירותים בסיסיים אחרים. מכאן אנו מגיעים להצהרה נורמטיבית נוספת:

(4) מתן שירותים ציבוריים בסיסיים לילדים צריך להיות כפוף למטרה של מתן הזדמנויות שוות. שירותים בסיסיים צריכים להינתן חינם לכל הילדים.

אולם, גם לאחר הצגתן של הנחות יסוד נורמטיביות ראשונות אלה, עדיין נותר מקום רב למדי לאופנים שונים של יישום פוליטי. אף-על-פי שאנו יכולים לשלול בהחלט שני פתרונות קיצוניים, כלומר הימנעות טוטלית ומעורבות טוטלית של הממשלה, שלוש הפרדיגמות של מדינת רווחה לפי אספינג-אנדרסן - המודל הסקנדינבי, המבוסס על אזרחות, מדינת הרווחה נוסח ביסמרק, המתמקדת בתעסוקה, והמודל השיווי המתבסס על מבחן יכולת - כל אלה עדיין מצויים בתחומי הטווח האידיאולוגי של האמנה. מצד שני, לא ניתן לטעון שלכל סוגי מדינות הרווחה יש אותן תוצאות. עליונותו של המודל הסקנדינבי בולטת בבירור לפי תוצאות מדידת העוני של הילדים, וגם מנקודת מבט תיאורטית. קל הרבה יותר לשלב נורמה שנקבעה לאתרוגה בדבר הילד בתור סובייקט עם הנחות היסוד הנורמטיביות של המודל הסקנדינבי. במקרה זה החלת אזרחותם של ההורים על הילדים אינה בעיה יסודית כמו במקרה של מודל מדינת הרווחה נוסח ביסמרק, אשר לפיה האזרחות מוגדרת על-פי המיקום בשוק העבודה.

הדו"ח החברתי האירופי משתמש בטיפולוגיה שונה במקצת של ארבעה מודלים של רווחה: הסקנדינבי, האנגלו-סקסי, המודל של מרכז אירופה והמודל של דרום אירופה. אולם, לאור הניתוח הדורי, בחירת מודל הרווחה הסוציאלית אינה השאלה העיקרית, היות שאף אחד מן המודלים המוצעים אינו ערוכה לטיפול הולם ונכון באוכלוסיית הילדים. כפי שהתנועה הפמיניסטית הציגה את המימד של מיניות כדי לחשוף את הסדר המגדרי של מדינת הרווחה הפטריארכלית (Schunter-Kleemann, 2000) כך יהיה עלינו לפנות אל קטגוריית הגיל על-מנת לחשוף את הסדר הדורי של מדינת הרווחה הפטרנליסטית.

הנחות יסוד נורמטיביות המונחות בבסיס מדידת העוני של ילדים ואי-השוויון הדורי

מטרת החלק הזה של המאמר אינה לספק סקירה כוללת, אלא לאתר את הנחות היסוד הגלויות והסמויות המונחות בבסיס מדידת עוני של ילדים. למטרה זו אשתמש בחוברת שנכתבה עבור UNICEF (Bradbury and Jäntti, 1999). הניתוח כולל 25 מדינות באירופה ובצפון אמריקה וגם את אוסטרליה, ישראל וטייוואן, ומתבסס על נתונים ממחקר ההכנסות של לוקסמבורג (Luxemburg Income Study). הנתונים ישנים בחלקם, אך הגישה היא שיטתית מבחינה מושגית ומתודולוגית והיא מועילה אפוא למטרתנו (לוח מס' 3 להלן).

בעיקרון המחקר מאשר את העובדות והמגמות הבסיסיות הכלולות במחקרים קודמים על העוני הדורי של הילד (Cornia, 1990; Segritta, 1994; Wintersberger, 1994). לילדים יש סיכוי גדול יותר להיות עניים מאשר לכלל האוכלוסייה, ובסך הכל התרחש מעבר מעוני של גיל הזקנה לעוני של ילדים. אמנם, מספר מדינות אינו נמנה עם המגמה הכללית, ובמספר מדינות אחרות, למרות שרמות העוני של הילדים שחושבו הן גבוהות יותר מאלה של כלל האוכלוסייה, הן נראות דרמטיות פחות מאלה המופיעות בפרסומים אחרים. באמצעות השימוש בקווי עוני שונים החוקרים מציגים שלושה שיעורי עוני של ילדים:

(1) עוני יחסי של ילדים (מתחת ל-50% של החציון הכללי),

(2) אי-השוויון בין ילדים (מתחת ל-50% של חציון הילדים).

(3) עוני ממשי (מתחת לקו העוני הרשמי בארצות-הברית, שהוא 15,299 דולר לשנה למשק בית של ארבעה אנשים).

שיעור העוני של ילדים (1) משקף את תפוצת ההכנסה הפנויה לנפש כפי שהיא נראית מנקודת המבט של הילד, והיא מצביעה על חלוקה שוויונית למדי בארצות הסקנדינביות ובארצות מרכז (מזרח ומערב) אירופה (שיעור עוני נמוך מ-6.4) מצד אחד, ומידה גבוהה של אי-שוויון (שיעורי עוני מעל 26) ברוסיה ובארצות-הברית. שיעור עוני של ילדים (3) אומר לנו יותר על השפעת המעמד הכלכלי של המדינה (במונחים של תל"ג לנפש) על רווחתם הכלכלית של ילדים, כאשר שיעורי העוני נעים בין 1.1 בלוקסמבורג ל-98.0 ברוסיה. בלוח מס' 2 קובצו ארבע פרדיגמות הנגזרות בנקל מדירוג הארצות על-פי שיעורי עוני (1) ו-(3).

לוח מס' 2. התקבצות עוני של ילדים במדינות המתועשות

תל"ג לנפש גבוה	תל"ג לנפש נמוך
ארצות-הברית	רוסיה
אי-השוויון גבוה	אי-השוויון נמוך
ארצות סקנדינביה	הרפובליקה הצ'כית וסלובקיה

לוח מס' 3. שיעורי עוני של ילדים*

שיעורי העוני לפי קווי עוני שונים		50% של החציון של ילדים		50% של החציון הכללי		השנה	המדינה
קו העוני הרשמי של ארצות-הברית		שיעור		שיעור			
דירוג	שיעור	דירוג	שיעור	דירוג	שיעור		
1	90.8	1	25.4	1	26.6	1995	רוסיה
12	18.5	2	18.6	2	26.3	1994	ארצות-הברית
10	28.6	5	11.0	3	21.3	1995	בריטניה
9	38.1	3	15.7	4	21.2	1995	איטליה
11	20.1	6	11.0	5	17.1	1994	אוסטרליה
16	9.0	4	11.2	6	16.0	1994	קנדה
6	54.4	13	6.5	7	14.8	1987	אירלנד
8	45.3	8	19.3	8	14.7	1992	ישראל
3	90.9	7	10.9	9	14.2	1992	פולין
7	47.3	10	9.7	10	13.1	1990	ספרד
14	12.4	11	7.1	11	11.6	1994	גרמניה
4	90.6	9	10.1	12	11.5	1994	הונגריה
13	17.3	12	6.8	13	9.8	1989	צרפת
15	10.0	14	5.8	14	8.4	1991	הולנד
24	1.6	18	3.9	15	6.3	1982	שווייץ
20	4.3	17	4.1	16	6.3	1995	טייוואן
25	1.1	23	1.9	17	6.3	1994	לוקסמבורג
17	7.9	16	4.2	18	6.1	1992	בלגיה
19	2.6	15	5.1	19	5.9	1992	דנמרק
18	5.4	20	3.3	20	5.6	1987	אוסטריה
22	2.8	19	3.5	21	4.5	1995	נורווגיה
23	2.6	22	2.5	23	3.4	1991	פינלנד
2	95.2	25	1.5	24	2.2	1992	סלובקיה
5	85.1	24	1.6	25	1.8	1992	צ'כיה

* ילדים הוגדרו כעניים אם למשק-הבית שלהם היתה הכנסה נמוכה מ-50% מן ההכנסה הממוצעת הכללית, או ההכנסה הממוצעת לילדים, או פחות מקו העוני הרשמי של ארצות-הברית. המדינות מסודרות לפי דירוגן במדר העוני לפי ההכנסה הממוצעת הכללית. מקור: Bradbury and Jäntti, 1999, p. 18.

אשר לעוני של ילדים באופן כללי, המדינות המיוצגות כארבעת התאים שבלוח מס' 2 הן הקצוות של איזור, אשר בו כל המדינות האחרות המצויות במחקר יכולות למצוא את מקומן.

לעומת זאת, שיעור העוני של ילדים (2) בעייתי יותר בתור מדר. "לגבי רוב המדינות, עוני הילדים נמוך בערך בשליש כאשר הוא נמדד כנגד חציון הילדים לעומת חציון הבוגרים, משום שההכנסה המקבילה של משפחת הילד החציוני נמוכה יותר מזו של

ההכנסה המקבילה של האדם (הבוגר) החציוני. תוצאות יחסיות אלה בין ילדים לאחרים מגלות רגישות ביחס לסולם השקילות. משום כך תוצאה זו היא בעלת עניין מוגבל." (Bradbury and Jäntti, 1999, p. 19).

כמובן שבספרות נמתחה ביקורת גם על מדידה זו, אמנם בחלקה בשל סיבות אחרות. ככל שהילדים מתרכזים יותר במשקי-בית בעלי הכנסה נמוכה, גדולים יותר ההבדלים בין שיעורי העוני (2) ו-(1). מכאן, ששיעורי עוני (2) נמוכים יותר יחסית יכולים להיות רק התוצאה של אי-שוויון דורי גדול יותר בין ילדים לבוגרים. במילים אחרות, אם אוכלוסיית הילדים נתונה לאפליה מצד הקבוצה הדומיננטית של הבוגרים, מה טעם לציין שהבוגרים מפעילים אפליה זו כלפי הילדים במידה שווה?

אין ספק, ש"תוצאות יחסיות אלה בין ילדים לאחרים הן רגישות לסולם השקילות". יחד עם זאת, אין זה אומר שעלינו להסתדר בלי השוואות יחסיות או דוריות בכלל. איננו יכולים להסתדר בלעדיהן בשל חשיבותן. משום כך עלינו לדון באופן יסודי בהנחות הנורמטיביות של סולמות השקילות. לפני שנעשה זאת, נסכם את החלק הזה העוסק בהנחות היסוד הנורמטיביות של התפיסות של עוני של ילדים שנדונו עד כה. עוני של ילדים מוגדר בעזרת שני פרמטרים: ההכנסה החציונית הכוללת והסף של 50%. בעוד שיש סיבות טכניות טובות למדי לקחת את החציון הכולל כנקודת מוצא, השיעור של 50% הוא שרירותי במידת מה. גם עבודתם של ברדבורי וז'אנטי (1999) מתייחסת לשיעורים של 40% ו-60%; ומדוע לא ניקח 25%? נראה, שהשיעור של 50% צריך להישמר כסף להשוואות בין מדינות ברמה האירופית והבינלאומית, בעוד שלגבי מספר מדינות, כגון המדינות הסקנדינביות, יש טעם לקבוע גבולות נוקשים יותר. על כל פנים, בחירה של פרמטר זה טעונה שיפוט ערכי, שניתן לתמצת אותו בקביעה הנורמטיבית הזאת:

(5) אף ילד לא יחיה בעוני. שיעור העוני של ילדים, המוגדר לפי שווי ערך הכנסה מתחת ל-50% של חציון ההכנסה הכולל, צריכה לשאוף לאפס (בנוסף לכך, ניתן לקבוע קביעה דומה עבור מדינות שבהן קיים קו עוני רשמי, כגון ארצות-הברית).

בעיות הקשורות לסולמות השקילות

על-מנת למדוד את העוני עלינו להגדיר תחילה את היחידה, ואחר כך לבחור את הפרמטרים הנחוצים להשוואה של היחידות השונות. בגלל סיבות טובות נבחר משק-הבית לשמש יחידה, ולא הפרט. היות שלילדים אין בדרך-כלל הכנסות משל עצמם, הדרך היחידה למדוד את השפע או את העוני שלהם היא לזהות אותם כחברים במשק-בית עני או אמיד. פירוש הדבר הוא, לצורך ניתוח רב-דורי, שעלינו להתעלם מאי-שוויון בתוך משקי-הבית, בכך שאנו מניחים שכל בני הבית שותפים לאותה רמת חיים.

מתוך כוונה להשוות בין משקי-בית בעלי הרכב שונה הוצעו ויושמו מספר סולמות שקילות. כולם מכילים נוסחה מתמטית המשלבת את מספר בני הבית הקטינים והבוגרים בדרך זו או אחרת. בשימוש נרחב נמצא הסולם של ה-OECD, המחושב כך:

$$e^* = 1 + (n-1)a + mc$$

כאשר m שווה למספר הילדים, n שווה למספר הבוגרים, בעוד שהפרמטרים הם $a = 0.7$ ו- $c = 0.5$. בספרות המקצועית המאוחרת יותר (European Commission, 2000) הפרמטרים a ו- c הופחתו ל-0.5 ול-0.3 בהתאמה, דבר שהביא, לפחות מבחינה סטטיסטית, לכך, שהעוני היחסי של הילדים הוקטן. אולם, ברדבורי וז'אנטי משתמשים במחקרם בסולם שקילות אחר המוגדר בעזרת הנוסחה:

$$e^{**} = (n + mc)s$$

כאשר m ו- n מוגדרים כמו למעלה; $c = 0.7$ ו- $s = 0.85$. היתרון של נוסחה זו הוא בכך, ששני הפרמטרים קשורים לשתי הנחות נפרדות בדרך שאינה משתמעת לשתי פנים. בעוד שהפרמטר s מגדיר כלכלת גודל, הפרמטר c מייצג את היחס של הצרכים המיוחסים לילדים בהשוואה לצרכים המיוחסים לבוגרים.

לוח מס' 3. שקילות e^* ו- e^{**} למשקי-בית שונים

$m+n$	$1+0$	$1+1$	$2+0$	$1+2$	$2+1$	$2+2$	$2+3$	$2+4$	$2+7$
e^*	1.0	1.5	1.7	2.0	2.2	2.7	3.2	3.7	5.2
e^{**}	1.0	1.6	1.8	2.1	2.3	2.8	2.3	3.8	5.1

למרות ששני סולמות השקילות מתבססים על מבנים שונים לגמרי מבחינה מתמטית, התוצאות דומות. סולם השקילות e^{**} רגיש קצת פחות לגבי משקי-בית של בודדים או רגיש יותר ביחס למבוגר השני או לילדים במשק-הבית מאשר e^* . דווקא לגבי מקרים נדירים של משקי-בית עם יותר משישה ילדים יהיה e^{**} פחות רגיש ביחס לילדים הנוספים מאשר e^* , בעוד שלגבי e^{**} כלכלת הגודל באה לידי ביטוי בעזרת פונקציה מעריכית (exponential), במקרה שלנו עם המעריך 8.50, עבור e^* ההנחה היא, שהצעד העיקרי הנוגע לכלכלה של גודל היא הגדלת משק-בית יחיד בכוגר אחד נוסף. היחסים ילד-בוגר עם $e^* = 0.5/0.7 = 0.71$ ו- $e^{**} = 0.7$ הם כמעט זהים.

לשני הפרמטרים, כלכלת גודל ויחס ילד-בוגר, יש השפעה חזקה על התפיסה הסטטיסטית של עוני הילדים. היות שהילדים מתרכזים במשקי-בית גדולים יותר מאשר אלה של הבוגרים, ככל שאנו מניחים יותר כלכלה של גודל, כך יהיה העוני של הילדים נמוך יותר, וככל שיהיה היחס ילד-בוגר נמוך יותר, כך עוני של ילדים עלול להיות חבוי יותר מאחורי ההערכות הפטרנליסטיות הנמוכות מדי של הבוגרים באשר לצורכיהם ולדרישותיהם של הילדים. אילו שינינו, למשל, את הפרמטר c מ-0.5 ל-0.3 בסולם

השקילות e^* , היו התוצאות נראות אחרת לגמרי, ולפחות מבחינה סטטיסטית שיעור העוני של הילדים היה נמוך בהרבה.

הבחירה בסולמות השקילות ובפרמטרים שלהם מבוססת בדרך-כלל על תערוכת של עדויות אמפיריות ואידיאולוגיה. בעדויות האמפיריות לברן ניתן להסתפק רק בקושי, מכיוון שכאשר אנו בוחנים את ההוצאות על ילדים במשקי-בית גדולים, קשה לדעת עד כמה הוצאה יחסית קטנה נמוכה יותר לנפש במשקי-בית גדולים נובעת מדרישות צנועות יותר או מאילוצים כספיים חמורים יותר.

אשר לחלק הנורמטיבי, נאמר דברים ברורים ככל האפשר. האם יחס ילד-בוגר של 0.7 מייצג נאמנה את הקונצנזוס החברתי בנוגע לחלקם של ילדים במשאבים הכלכליים בחברה המודרנית או לא? מי עוסק בהחלטות כאלה פרט לסטטיסטיקנים של מדעי החברה? האם לא חייבים ארגוני נוער וילדים במשפחות להיות כלולים אף הם? מנקודת מבט טכנית עלינו להביא בחשבון שלא ניתן לשנות את הפרמטרים כל הזמן, מפני שמסיבות מובנות אנו זקוקים לסדרות תקופתיות עם נתונים הניתנים להשוואה לאורך זמן.

ברדבורי וז'אנטי (1999) מוכיחים, שסולמות השקילות וספי העוני הם קשיחים באופן יחסי ומוטים כלפי השוואות בין מדינות. לעומת זאת, הדו"ח שלהם דל ויש בו נטייה להשוואה בין-דורית, והם כוללים מספר אזהרות הנוגעות לרגישות של סוג זה של ניתוח ביחס לסולם השקילות. "ההשוואה של סיכוי עוני של ילדים עם אלה של בוגרים נתונה להסתייגויות מרובות. ברור, למשל, שיחסיותה של השקילות היא חשובה מאוד. מתקבל על הדעת, שניתן למצוא סולם שקילות המכיל הוצאות נמוכות למדי על ילדים או כלכלת גודל מרובה, שתביא לתוצאה שתראה שלילדים יש תמיד שיעורי עוני נמוכים יותר מאשר לבוגרים". ובהמשך: "כיצד ניתן להשוות את רמת המחיה של אנשים, שדפוסי הצריכה שלהם והצרכים שהחברה מכתובה הם כה שונים?" (Bradbury and Jäntti, 1999, pp. 33-34).

לסיכום, להלן מוצגות ההנחות הנורמטיביות הנגזרות מחלק זה של המאמר:

(6) רמת החיים במשקי-הבית שווה לכל החברים, הן לילדים והן לבוגרים המרכיבים אותו.

(7) שוויון הערך של הכנסות משקי-הבית מוגדר בעזרת הנוסחה $e = f(m, n)$. כאשר m ו- n מוגדרים כמספר הילדים או הבוגרים בהתאמה (על הסוג ועל הפרמטרים של פונקציה זו יש להחליט!).

(8) שיעור העוני הדורי של הילד (המוגדר, למשל, לפי רמת הכנסה שהיא נמוכה מ-50% של ההכנסה החציונית הכוללת) אינה צריכה לעלות על שיעור העוני הכללי המוגדר באופן שווה (ביותר מ-x%).

לבסוף, הקביעה הנורמטיבית (8) משקפת את הדאגה מן ההשוואה הבין-דורית של העוני, ביחס לחלוקת ההכנסות הבין-דורית הרצויה והלא רצויה. קביעה (8) נראית כעומדת

בסתירה לקביעה (5). כיצד יכול שיעור העוני של הילדים לשאוף לאפס, ובאותה עת להתכנס גם לקראת שיעור עוני כולל, אשר יכול להיות חיובי? במציאות, במספר רב של מדינות, יידרש זמן רב כדי לחסל עוני של ילדים בכלל. לגבי תקופה זו יהיה זה מועיל לעקוב גם אחרי המימד הדורי. בנוסף לכך, את הקביעה (8) יש לראות גם יחד עם (7); ככל שסולם השקילות רגיש יותר לגבי ילדים, כך קשה יותר להביא לידי שוויון מלא בין שיעורי העוני של ילדים ובין שיעור העוני הכללי.

לפיכך הוסף לקביעה (8) הטקסט בסוגריים בסוף. מסיבות טובות אני משאיר את הפרמטר, המצביע על יכולת הסיבולת הפוטנציאלית של אי-שוויוניות בין-דורית, לפחות בינתיים, כשהוא לא מוגדר.

ביבליוגרפיה

- Becker, G.S. (1976), *The Economic Approach to Human Behavior*, Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Ben-Arieh, A. et al. (2001), *Measuring and Monitoring Children Well Being*, The Netherlands: Kluwer.
- Bradbury, B. and Jäntti, M. (1999), *Child Poverty Across Industrialized Nations*, Innocenti Occasional Papers EPS 71, Florence: UNICEF.
- Cornia, G.A. (1990), *Child Poverty and Deprivation in Industrialized Countries*, Innocenti Occasional papers EPS 2, Florence: UNICEF.
- Deven, F. et al. (1999), *Reconciliation of Work and Family Life for Men and Women and the Quality of Care Services*, Brussels, Belgium: European Communities.
- Ditch, J. et al. (1998), *A Synthesis of National Family Policies in 1996*, Brussels, Belgium: European Communities.
- European Commission (2000), *The Social Situation in the European Union*, Brussels, Belgium: European Communities.
- Hengst, H. (1996), "Kinder an die Macht! Der Rückzug des Marktes aus dem Kindheitsprojekt der Moderne", in: Zeiher, H. et al. (Hrsg.), *Kinder als Aussenseiter?*, Weinheim und München: Juventa, pp.117-133.
- Hengst, H. and Zeiher, H. (eds.) (2000), *Die Arbeit der Kinder*, Weinheim und München: Juventa.
- Jensen, A-M. and Saporiti, A. (1992), *Do Children Count?*, EUROSOCIAL Series No. 36/17, Vienna.
- Qvortrup, J. et al. (eds.) (1994), *Childhood Matters - Social Theory, Practice and Politics*, Aldershot: Avebury.
- Schunter-Kleemann, S. (2000), "Gender mainstreaming as a strategy for modernising gender relations?", in: *European Observatory on Family Matters, Family Issues between Gender and Generations*, Brussels, Belgium: European Communitie.
- Segritta, G.B. (1994), "The generational division of welfare", in: Qvortrup J. et al.

- (eds.) (1994), *Childhood Matters - Social Theory, Practice and Politics*, Aldershot: Avebury.
- Wintersberger, H. (2000), "Kinder als Produzentinnen und Konsumentinnen", in: Hengst, H. and Zeiher, H. (eds.) (2000), *Die Arbeit der Kinder*, Weinheim und München: Juventa.
- Wintersberger H. (1998), "Ökonomische Verhältnisse zwischen den Generationen - Ein Beitrag zur Ökonomie der Kindheit", *ZSE*, 1.
- Wintersberger, H. (1994), "Costs and benefits - the economics of childhood". in: Qvortrup J. et al. (eds.), *Childhood Matters - Social Theory, Practice and Politics*, Aldershot: Avebury.
- Zelizer, V. (1994), *Pricing the Priceless Child*, Princeton: Princeton University Press.

האמנה בדבר זכויות הילד: עקרונות כלליים ויישומם בישראל

מאת טלל דולב ודליה בן-רבי*

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

מבוא

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

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

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

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

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

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

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

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

הזכות לחיים, להישרדות ולהתפתחות

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

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

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

1. הזכות לחיים ולהתפתחות פיזית

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. הזכות להספקת צרכים בסיסיים

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

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

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

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

3. התפתחות רגשית, קוגניטיבית וחברתית והקניית כישורים

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. הזכות לחיים, להישרדות ולהתפתחות של ילדים עם מוגבלויות

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

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

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

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

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

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

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

אי-אפליה ויצירת שוויון הזדמנויות

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

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

1. פערים בין קבוצות שונות בקרב האוכלוסייה היהודית

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

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

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

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

2. פערים בין יהודים לערבים

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

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

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

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

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

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

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

3. ילדי עובדים זרים

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

טובת הילד

1. ההכרה בעיקרון טובת הילד בתור עיקרון מנחה

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

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

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

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

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

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

2. הגנה על טובת הילד במערכת שירותי הרווחה

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

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

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

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

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

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

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

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

3. הגנה על טובת הילד בטיפול חוץ-ביתי

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. הגנה על טובת הילד במערכת המשפט הפלילי

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

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

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

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

כבוד לדעת הילד

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

1. זכות קטינים להישמע וכיבוד דעתם בעניינים ובהליכים הנוגעים להם

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

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

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

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

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

2. ייצוג משפטי של קטינים

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

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

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

3. מעורבות בני-נוער בבתי-הספר ובקהילה

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

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

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

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

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

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

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

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

סיכום

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ביבליוגרפיה

- בן-אריה, א', ציונית, י' (2000), ילדים בישראל. שנתון סטטיסטי 1999, ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד.
- דולב, ט' (2000), "השירותים הניתנים לילדים ולבני-נוער במצוקה ובסיכון בישראל: מגמות ואתגרים", מסמך רקע לתוכנית החומש השנייה של אשלים 2001-2005, ירושלים: המרכז לילדים ולנוער, ג'וינט מכון ברוקדייל.
- דולב, ט', ברנע, ג' (1996), הערכת צורכי הילדים ודרכי ההתערבות בתשע פנימיות לילדים עד גיל 14, דמ-262-96, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- דולב, ט', ריבקינ, ד' (1997), ילדים בטיפול פקיד סעד לחוק הנוער בארבע ערים מרכזיות בישראל, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל (לא פורסם).
- דולב, ט', כהן, מ', בן-רבי, ד', טרכטנברג, ס', ברנע, ג' (1998), "ילדים ונוער בסיכון ובמצוקה: דרכי התערבות", בתוך: פרימק, ח' (עורכת), תוכנית חלת-שנתית 1998-2000, ירושלים: אשלים.
- דולב, ט', כובנישתי, ר', טימר, א' (2001), ועדות החלטה בישראל: ארגון, תהליכי עבודתן ותוצאותיהן, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- המוסד לביטוח לאומי (1999), סקירה שנתית, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- הראל, י', קני, ד', רהב, ג' (1997), נוער בישראל: רווחת חברתית, בריאות והתנהגויות סיכון במבט בינלאומי, סמ-47-97, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- הראל, י', אלנבוגן-פרנקוביץ, ש', מולכו, מ', אבו עסכה, ח', חביב, ג' (2002), נוער ישראלי: רווחת חברתית, בריאות והתנהגויות סיכון במבט בינלאומי, סיכום ממצאי המחקר השני (1998), סמ-54-02, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל ואוניברסיטת בר-אילן.
- כהן-נבות, מ', אלנבוגן-פרנקוביץ, ש', ריינפלד, ת' (2001), הנשירה הגלויה והסמויה בקרב בני-נוער, דמ-381-01, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- נאון, ד', מורגנשטיין, ב', שימל, מ', ריבלס, ד' (2000), ילדים עם צרכים מיוחדים: הערכת צרכים וכיסוים עלידי השירותים, דמ-355-00, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- פליישמן, ר', ברנע, ג', דולב, ט', בן-זימרה, צ', הוזליך, צ' (1999), סקר פנימיות בשירות לילד ולנוער ומערכת הפיקוח עליהם, דמ-331-99, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- קופ, י' (עורך) (1999), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1999, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.

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

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

דברי חקיקה ופסיקה שנוכרו במאמר

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

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

זכויות הילד בישראל: הלכה ומעשה

מאת יצחק קדמן*

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

מבוא

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

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

* מנכ"ל המועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים.

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

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

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

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

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

ישראל - מיתוס ומציאות

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

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

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

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

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

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

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

זכויות הילד בישראל - כיצד למדוד אותן?

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

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

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

האם לילדים יש זכויות?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

חקיקה בעייתית או חסרה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

זכויות ללא כיסוי - הפער בין הלכה למעשה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

האמנה, החוק, העקרונות, המעשים והמימוש

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

אין אפשרות לסקור, במסגרת מאמר זה, את כל סעיפי האמנה ואת מגוון החוקים העוסקים בזכויות הילד בישראל, ולבחון אותם במבחן היישום והביצוע. נסתפק אפוא במספר תחומים בולטים, בעקרונות הבסיסיים, ובמגוון של דוגמאות.

דרך האמנה, על סעיפיה הרבים, עוברים כחוט השני ארבעה עקרונות בסיסיים: עקרון העל של טובת הילד; עקרון ההישרדות וההתפתחות; עקרון השוויון; עקרון ההשתתפות. חשוב לציין, שהאמנה כשהיא לעצמה, בהיותה מסמך בינלאומי החייב להתאים למגוון של עמים, חברות, תרבויות ומדינות, היא כבחינת פשרה, שיש בה לא מעט סייגים ולעתיים אף דרישות מינימום, שבמדינות מתקדמות ומתקנות אינן נחשבות מספיקות או טובות דיין. גם בישראל, בתחומים לא מעטים, המדינה מקיימת חובות כלפי ילדים, אם בתוקף חוק ואם בכפוף לנוהג, מעבר לנדרש באמנה. האמנה עצמה מתייחסת למציאות זו בכך שהיא קובעת, שאין בהוראותיה כדי לפגוע בחוקים מקומיים העשויים להיות יעילים יותר במימוש זכויות הילד (סעיף 41 לאמנה).

1. עקרון ההישרדות וההתפתחות

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(ב) חינוך. שני סעיפים באמנה, 28 ו-29, מוקדשים לנושא החינוך. החינוך נחשב בכל המדינות ובכל החברות משאב בעל חשיבות עליונה להבטחת עקרון ההתפתחות של הילד. המחוקק הישראלי הבין גם הוא, כבר עם הקמת המדינה, את חשיבותו של תחום זה. עוד בשנת 1949, בעוד ישראל עושה את צעדיה הראשונים בתור מדינה עצמאית ותוך-כדי מצב קשה של מחסור ואיום על קיומה, חוקקה הכנסת את חוק לימוד חובה, שקבע שהחינוך יהיה חובה ויינתן חינם. מאוחר יותר נוספו חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, חוק החניכות, התשי"ג-1953, חוק החינוך המיוחד, התשכ"ח-1988, חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997, ולאחרונה גם חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2001. בין השאר נקבע באמנה (וגם בחוק הישראלי), שהחינוך יהיה חובה וחינם, ויש לעשות את מירב המאמצים להבטחת ביקור סדיר ומניעת נשירה. בדיקת המציאות מגלה, שלעתים קרובות יש מרחק רב בין ההצהרות והחקיקה ובין יישומן במציאות. החינוך בישראל, חרף ההצהרות, חדל מזמן להיות חינוך חינם. במסווה של שמות שונים, כמו תשלומי רשות, תשלומים מרצון, תל"ן, דמי השתתפות וכיוצא באלה, ההורים נדרשים לשלם עבור פעילות חינוכית מובהקת הנערכת מטעם בית-הספר כחלק מתוכנית הלימודים. יתרה מזאת, בחלק מבתי-הספר נגבים, בניגוד לחוק ולנהלים, דמי הרשמה ואפילו שכר לימוד, שלעתים משמשים מכשיר מוסווה לברירה ולדחייה של תלמידים, דבר שהוא אסור על-פי החוק וההוראות.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

בנוסף לכך, בשנים האחרונות הוטלה על חולים שורה של תשלומים, הן עבור ביקור

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

חלק אחר מן הקטינים, שהמשך החזקתם במעצר הוא מיותר והרסני, הם אותם קטינים שהיו יכולים וצריכים להיות במסגרות חלופיות, טיפוליות ושיקומיות, אך בשל העדר מסגרות, משאבים, תקציבים ומקומות זמינים, נאלצים להמשיך ולשהות במעצר.

שופטי בתי-המשפט לנוער קובלים שוב ושוב על מצב בלתי נסבל, שבו הרשות המבצעת אינה מוציאה אל הפועל צווים והחלטות של בתי-המשפט. לאחרונה כתב מי שמכהן היום כנשיא בית-המשפט לנוער, השופט א' שיינפלד: "קטינים מתבגרים נמקים בבתי-כלא ובבתי-מעצר בשל חוסר מסגרת קולטת, תוך שהם שוקעים יותר ויותר בעולם הסמים והעבריינות, אך ורק בשל בעיות תקציב - ולא מדובר בסכומים אדירים." (ת"פ 00/1346 מדינת ישראל נ' פלוני, לא פורסם). במקרה זה התייחס השופט לקטין בן 15 מכור

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

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

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

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

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

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

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

3. עֶקְרוֹן הַשׁוּוּיוֹן וְאִי-הַאֲפֵלִיָּה

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

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

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

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

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

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

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

4. זכויות אזרחיות ופוליטיות ועקרון השתתפות

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

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

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

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

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

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

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

סיכום

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

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

ביבליוגרפיה

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

האומות המאוחדות (1959), "הצהרת זכויות הילד", בתוך: גודלשטיין, ס', מדריך זכויות הילד בישראל, ירושלים: עצרת בית הנשיא לשלום הילד.

הוועדה הציבורית לבדיקת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט (2001), מדריך לחקיקה, ירושלים: משרד המשפטים.

המועצה הלאומית לשלום הילד (1988), הצהרת זכויות הילד בישראל, ירושלים.

המועצה הלאומית לשלום הילד (2001), ילדים בישראל, 2001, שנתון, ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד.

חביב, ג', בן-רבי, ד', ארגוב, ד' (2001), הטיפול המשטרתי בקטינים ובני נוער, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה.

מבקר המדינה (1995), דו"ח מבקר המדינה, מס' 45, ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה (2001), דו"ח מבקר המדינה, מס' 51, ירושלים: משרד מבקר המדינה.

משרד העבודה והרווחה וג'וינט-מכון ברוקדייל (1988), ילדים ומשפחה כשרותי הרווחה המקומיים, ירושלים: מכון ברוקדייל.

משרד המשפטים (1994), "האמנה בדבר זכויות הילד", כתבי אמנה 1038, ירושלים: משרד המשפטים.

נאון, ד' ואחרים (2000), ילדים עם צרכים מיוחדים, הערכת צרכים וכיסויים על ידי השרותים, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה.

דברי חקיקה שנזכרו במאמר

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ספר חוקים 1391, התשנ"ד (25.3.1992), 150.

אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד (1989), כתבי אמנה 1038, כרך 31.

חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ספר חוקים 26, התש"ט, 287.

חוק גיל הנישואין, התש"י-1950, ספר חוקים 57, התש"י, 286.

חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, ספר חוקים 131, התשי"ג, 137.

חוק החניכות, התשי"ג-1953, ספר חוקים 28, התשי"ג, 108.

חוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953, ספר חוקים 128, התשי"ג (23.7.1953), 115.

חוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955, ספר חוקים 184, התשט"ו, 96.

חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, ספר חוקים 311, התש"ך (14.7.1960), 52.

חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, ספר חוקים 380, התשכ"ב, 120.

חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971, ספר חוקים 629, התשל"א (23.7.1971), 134.

חוק העונשין, התשל"ז-1977, ספר חוקים 864, התשל"ז (4.8.1977), 226.

חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982, ספר חוקים 1043, התשמ"ב (1.3.1982), 43.

חוק בתי-המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984, ספר חוקים 1123, התשמ"ד (31.8.1984), 198.

חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, ספר חוקים 1256, התשמ"ח (21.7.1988), 114.

חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, ספר חוקים 1352, התשנ"א (28.3.1991), 138.

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, ספר חוקים 1469, התשנ"ד (26.6.1994), 156.

חוק בתי-המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, ספר חוקים 1537, התשנ"ה (7.8.1995), 393.

חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995, ספר חוקים 1522, התשנ"ה (15.5.1999), 210.

חוק לגילוי נגיפי איידס, התשנ"ו-1996, ספר חוקים 1585, התשנ"ו (21.3.1996), 252.

חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997, ספר חוקים 1633, התשנ"ז (31.7.1997), 204.

חוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א-2000, ספר חוקים 1757, התשס"א (26.11.2000), 12.

חוק פעוטות בסיכון (הזכות למען יום), התשס"ב-2000, ספר חוקים 1748, התשס"ב (28.7.2000), 248.

חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2001, ספר חוקים 1761, התשס"א (14.12.2000), 42.

חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, ספר חוקים 1782, התשס"א (21.3.2001), 183.

חוק חינוך חינוך חולים, התשס"א-2001, ספר חוקים 1773, התשס"א (11.1.2001), 128.

חוק למניעה העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים, התשס"א-2001, ספר חוקים 1804, התשס"א (7.8.2001), 509.

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

תיקונים לחוקים

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

פסקי-דין שנוכרו במאמר

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

האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד כמצפן וכאתגר לשיפור מערכת החינוך

מאת בלהה נוי*

המאמר בא להדגים את חשיבותה של האמנה הבינלאומית לזכויות הילד, מלבד ערכה החינוכי והמוסרי, גם כמכשיר לעבודתה היוזימית של מערכת החינוך, ואת הרלוונטיות שלה לחיי בית-הספר, שבו צריכים לבוא לידי מימוש זכויות הפרט על רקע השתייכותו לחברה רחבה יותר - תלמידים נוספים, אנשי צוות והורים, שגם להם יש זכויות משלהם. בית-הספר הוא הערוץ המתאים ביותר לחנך לזכויות באופן מתמשך, שכן ילדים מבליים בו חלק גדול מתקופת ילדותם וכו החברה מחנכת את דור העתיד שלה. רוגמה לתפקיד בית-הספר כמתנך לזכויות הוא הטיפול באלימות. מניעת האלימות בו, ופיתוח אקלים המבוסס על ביטחון פיזי ורגשי, קשורים באופן הדוק בכל אחת משלוש קבוצות הזכויות המופיעות באמנה: הגנה, סיפוק הצרכים והשתתפות. מקום חשוב במניעת אלימות במערכת החינוך תופס שיתוף-הפעולה הפעיל של התלמידים הן באיתור התופעה והן בהתמודדות עמה, שפירושה גם טיפול בכל המעורבים. אימון עקרונות האמנה כמסמך אידיאולוגי וככלי יישומי אמור לסייע הן לקובעי המדיניות והן לציבור המנהלים והמחנכים בשיפור העבודה החינוכית.

מבוא

חלפו למעלה מעשר שנים מאז אשררה מדינת ישראל את האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד. קשה לומר שהאמנה הביאה לשינוי דרמטי בתרבות בית-הספר ושזכויותיהם של הילדים נשמרות בהקפדה. לאחר למעלה מעשור לאשרור האמנה נראה, שיש לנקוט מדיניות פעילה יותר באשר להקפדה על זכויות התלמידים וכאשר להטמעתה של האמנה במערכת החינוך. הדבר דורש להכיר את האמנה, ואת הפונציאל הטמון בה, כמו גם עבודה

* מנהלת אגף שפ"י (שירות פסיכולוגי ייעוצי), משרד החינוך, ירושלים.
תורת המחברת נחונה לעו"ד יעל איילון, על הערותיה ועל עזרתה בגיבושו של המאמר, וליעל חי, על תרומתה החשובה להוצאתו של המאמר מן הכוח אל הפועל.

ממוקדת ומכוונת, שתיגע במישורים רבים: שינוי מדיניות ונהלים, יידוע מורים ותלמידים, שינוי ערכים, הטמעת דרכי פעולה, שינוי דרכי הבקרה ועוד.

החלק הראשון של המאמר עוסק בתיאור האמנה ובחשיבותה הערכית והתברתית. החלק השני עוסק במשמעותה של האמנה וברלוונטיות שלה לחיי בית-הספר, ואילו החלק השלישי מדגים את הרלוונטיות של האמנה כסמן ערכי וכמכשיר יישומי בכל הנוגע לטיפול באלימות במערכת החינוך.

האמנה הבינלאומית בדבר זכויות ילדים

האמנה לזכויות הילד (1989) היא מסמך כוללני ואינטגרטיבי היוצר את מערכת הסטנדרטים המקיפה ביותר והמקובלת ביותר בעולם, שהושגה עד כה. האמנה מציגה את הילדים כיצורי אנוש בעלי כבוד וזכויות, ולא כרכוש או כאובייקטים (Hart and Pavlovic, 1991). האמנה מורכבת מ-54 סעיפים. ארבעים ואחד הסעיפים הראשונים עוסקים בזכויות בסיסיות של ילדים ובחובת המדינה ליישם. ארבעת הסעיפים שאחריהם עוסקים בתהליכי יישום האמנה, ואילו תשעת הסעיפים האחרונים הם בעלי אופי פרוצדורלי ועוסקים בדרכי הוצאתה של האמנה לפועל (Verhellen, 1994, 1996).

הזכויות המוזכרות באמנה משתייכות לשלוש קבוצות: (1) זכויות הגנה (Protection); (2) זכויות של סיפוק צרכים (Provision); (3) זכויות השתתפות (Participation). לשלוש קבוצות הזכויות האלה נוהגים לקרוא בשם "שלושת ה-P".

לקבוצת "זכויות ההגנה" שייכות הזכויות העוסקות בהגנה מפני ניצול, התעללות, ענישה קשה והזנחה, וגם הזכות שלא להינתק מן ההורים, והזכות לאימוץ. זכויות ההגנה עוסקות גם בילדים בעלי צרכים מיוחדים, כמו מיעוטים, נפגעי מלחמה, פליטים ונכים.

ה"זכויות של סיפוק צרכים" הן הזכויות הקשורות בנגישות לשירותים שונים, כמו: בריאות, חינוך ורווחה. האמנה מתייחסת גם לזכות לזמן פנוי ולפעילויות תרבות ובידור. בקטגוריה זו נמצאות גם הזכות לקבלת מידע והזכות להגדרה עצמית.

ב"זכויות ההשתתפות" נכללות הזכות לחופש ביטוי, הזכות להיחשף למידע, הזכות להגדרה ערתית, הזכות להתארגנות, וזכות הילד להשתתף בהחלטות הקשורות לחייו. הסעיף מרחיק הלכת ביותר, המעמיד את הילד כשותף פעיל בחברה, הוא סעיף 12, המקנה לילד את הזכות להישמע בכל הליך שיפוטי או מנהלי, הנוגע לו במישרין או בעקיפין, ואת הזכות להביע דעה בכל עניין הנוגע לו תוך מתן משקל ראוי לדעותיו (Verhellen, 1996).

"זכויות ההשתתפות" הן החידוש הדרמטי של האמנה, והן גם הזכויות הזוכות להתנגדות החזקה ביותר. אמנם האמנה אינה מצהירה במפורש שזכויות האדם והאזרח חלות גם על ילדים, אך חלק מן הזכויות שהאמנה מתייחסת אליהן שייכות לקטגוריה של

זכויות אדם. משום כך יש לראות באמנה מסמך המקדם את התפיסה שילדים זכאים לזכויות אדם.

לכאורה, האמנה כוללת אוסף של זכויות ללא סדר וללא הייררכיה, אולם למעשה יש רציונל מאחורי מבנה זה והוא הרצון לתת לכל הזכויות משקל שווה וחשיבות שווה ובכך להדגיש את התלות ההדדית בין הזכויות ואת העובדה שהן אינן ניתנות להפרדה או לחלוקה (Verhellen, 1994).

האמנה היא פרי מאבק ממושך, שתחילתו בהצהרת ז'נבה מ-1924 ובהצהרת האו"ם בדבר זכויות הילד מ-1959. נדרשו יותר מ-30 שנה כדי להפוך את הצהרת האו"ם בדבר זכויות הילד, שהיא, ככל הצהרה, מסמך בעל תוקף מוסרי בלבד, לאמנה שהיא בעלת תוקף חוקי.

האמנה היא המסמך הבינלאומי הראשון המוקדש כולו לילדים. היא שמה דגש על זכויותיו של הילד היחיד. האמנה יוצרת מחויבות של המדינה ושל המשפחה כלפי מימוש זכויות הילדים.

הארט ופאוולוביץ' (Hart and Pavlovic, 1991) מונים ארבעה מאפיינים של האמנה, שהם בבחינת חידוש בכל הנוגע ליחס החברה לילדים:

(1) האמנה מכירה בילדים בתור יצורי אנוש הראויים לכבוד ולהגנה באמצעות זכויות שיש למלאן על-פי החוק.

(2) האמנה מבטיחה מבנים פוליטיים למימושה.

(3) האמנה ברורה וחד-משמעית מבחינת תפיסת כבוד הילד כמרכיב בסיסי בכל התייחסות אליו.

(4) האמנה היא בתיישום בכל השירותים המכוונים לילדים.

ארבעה עקרונות בסיסיים מונחים בתשתית האמנה ומשפיעים על אופן יישומה. העיקרון הראשון הוא טובת הילד (The best interest of the child). העיקרון השני הוא היכולת המתפתחת של הילד (The evolving capacity of the child). העיקרון השלישי הוא עקרון השוויון. העקרון הרביעי הוא עקרון החיים, ההישרדות וההתפתחות. העיקרון של טובת הילד מצביע על מרכזיותו של הילד בכל שיקול הקשור בו. עיקרון זה מכיר בעובדה, שלילד יש אינטרסים משלו, שעשויים לעמוד בסחירה לאינטרסים של המבוגר.

העיקרון של היכולת המתפתחת של הילד מדגיש את פוטנציאל ההתפתחות של ילדים ומצביע על הצורך להתייחס בצורה שונה לילדים בגילים שונים וברמות התפתחות שונות. עקרון השוויון מבטיח הגנה מפני אפליה ומפני ענישה על רקע גזע, צבע, מגדר, שפה ודת, השקפה, מוצא, רכוש, נכות, הן של הילד והן של הוריו.

עקרון החיים, ההישרדות וההתפתחות עוסק בזכות האנויברסלית היסודית של הילד לחיים.

ארבעת העקרונות האלה תלויים זה בזה ומזינים זה את זה.

האמנה מדגישה את השינוי הגדול שהתרחש ביחסה של החברה לילדים. ילדים אינם רק בני הגנה, התלויים במבוגרים, אלא גם שותפים ביצירת הקהילה ובעיצובה (Franklin, 1992, 1995).

כל מדינות העולם אישרו את האמנה, פרט לארצות-הברית. עקב כך האמנה הפכה להיות המסמך המקיף ביותר והמקובל ביותר בעולם באשר למערכת סטנדרטים לראיית הילדים בתור יצורים אנושיים בעלי כבוד, ולא רכוש של הוריהם. אשורור האמנה מחייב את המדינות להכין אחת ל-5 שנים דין-וחשבון על ההתקדמות שלהן ביישום עקרונות האמנה. הדו"ח צריך להתפרסם ברמה הלאומית וברמה הבינלאומית. פרסום הדו"ח מאפשר לגופים לא-ממשלתיים וליחידים לבקר את פעולות המדינה, לדרוש הבהרות ולהמליץ על דרכי פעולה לקידום הזכויות. הדו"חות הללו הן הכלי המבטיח שהאמנה אינה רק מסמך כוונות, אלא מסמך בעל אופי יישומי, מסמך חי ונושם (Verhellen, 1996).

מדינת ישראל חתמה על האמנה בשנת 1991. חתימתה מחייבת אותה ליישם את האמנה באמצעות קביעת מדיניות וחקיקה. האמנה משמשת גם מצפן מוסרי וערכי, וכלי פרשני לבתי-המשפט.

הרלוונטיות של האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד לחיי בית-הספר ולמערכת החינוך

הנושא של זכויות הילדים זוכה בשנים האחרונות להבלטה רבה במערכת החינוך. הזכויות עוגנו לאחרונה בחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000. משמעות הדבר היא, שזכויות התלמידים חייבות להיות מכובדות על-פי חוק ואינן נתונות עוד לרצונו הטוב או לשכנוע הפנימי של צוות בית-הספר.

ואמנם, בשנים האחרונות מדיניות משרד החינוך מתייחסת לזכויות הילדים, וחוזרי מנכ"ל נכתבים בהתאם לעקרונות האמנה בדבר זכויות הילד. מסמך מפתח בקידום זכויות ילדים במערכת החינוך הוא המסמך "מעורבות, שותפות ואחריות" (נוי ואחרים, 1995), הכלול גם בחוזר מנכ"ל "סדר, נוהל ואורחות חיים בבית-הספר" (1997). מסמך זה זכה בפני כותבי הדו"ח הראשון שהוגש לוועדת האו"ם לזכויות הילד מטעם מדינת ישראל בתואר "המסמך המתקדם ביותר בישראל בניסוח זכויות התלמידים בבית-הספר" (דולב, בן-רבי ואחרים, 2001).

המסמך של נוי ואחרים מנסה ליצור הקבלה בין זכויות אדם בחברה ובין זכויות התלמידים בבית-הספר. המסמך מגדיר את תחומי המעורבות, השותפות והאחריות של

תלמידים בחיי בית-הספר בתהליכי קבלת החלטות במוסד החינוכי. התלמידים נתפסים כמסמך זה כשותפים בתכנון, בארגון ובביצוע הפעילויות הקשורות באורח החיים בבית-הספר. כמו-כן, מוכרת זכותם של התלמידים להביע עמדות, לבקר ולהציע הצעות לשיפורים הקשורים לחיי בית-הספר. חובתו של בית-הספר לספק הזדמנויות למימוש זכויותיהם של התלמידים (דולב, בן-רבי ואחרים, 2001). תהליך כתיבתו של המסמך משקף את האמור בו, שכן הוא פרי של עבודה משותפת של אנשי מטה ושדה במשרד החינוך ונציגים של מועצת התלמידים הארצית.

למרות ההכרה הגוברת בזכויות התלמידים, עדיין קיימים קשיים רבים בהטמעתו של הרעיון. רוב המבוגרים של היום התחנכו בתרבות שבה הוענקו לצוות החינוכי כוח וסמכות בלתי מוגבלים בכל הקשור בחיי בית-הספר (נוי, 1996). רבים טוענים, שהתערערות מעמד המורה וסמכותו נובעת מקידום וטיפול זכויות הילדים בכלל, והתלמידים בפרט. למרות הקשיים הנלווים להטמעת ההכרה בכך שילדים הם בני אדם בעלי זכויות, היום ברור לכל, שסמכותם של אנשי חינוך בבית-הספר היא מוגבלת והיא חייבת לעמוד בסטנדרטים של צדק והגינות. ביטוי למגמה זו ניתן לראות, בין השאר, בתופעה ההולכת ומתרחבת של דיונים בבתי-משפט בנושאים שנחשבו עד לא מכבר נושאים הנמצאים בסמכותו הבלעדית של בית-הספר, כגון תהליכי קבלה לבית-הספר והרחקה ממנו, מבחנים, ציונים, ענישה ועוד (Verhellen, 1993).

קיימות שלוש נקודות ראות להתבוננות על זכויות בתחום החינוך (Lansdown, 1998). אמנם נקודות ראות אלה מופיעות זו לצד זו, אך הן גם קשורות זו בזו בקשרי גומלין:

- (1) הכרה בזכות לחינוך כזכות אדם המגיעה לכל הילדים (Right to education)
- (2) כיבוד זכויות אדם של ילדים במערכת החינוך (Rights in education).
- (3) מתן חינוך לזכויות אדם לכל באי בית-הספר (Rights through education).

להלן נדון בכל אחד מן התפקידים הללו בנפרד.

1. הכרה בחינוך כזכות אדם המגיעה לכל הילדים

הזכות לחינוך אינה מעוגנת בחוקי היסוד הישראליים העוסקים בזכויות אדם. החוק הישראלי לא דיבר עד לאחרונה על זכות לחינוך, אלא על חובת ההורים והמדינה לספק חינוך. בחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2001, מדובר לראשונה על הזכות לחינוך. אך מנגד יש בישראל שורה ארוכה של חוקים ותקנות המבטיחים זכויות רחבות לחינוך. החוקים החשובים בעניין זה הם: חוק לימוד תורה, התש"ט-1949, חוק חינוך ממלכתי, התש"ג-1953, חוק החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988, חוק יום לימודים ארוך, התש"ן-1990, וחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2001. ניתן לומר אפוא, שהזכות לחינוך מעוגנת היטב בחוקים

ובתקנות בארץ. זכות זו מעוגנת גם בהצהרה האוניברסלית לזכויות אדם מ־1948 ובמסמכים בינלאומיים נוספים (Verhellen, 1993).

החינוך איננו רק זכות עבור היחיד, אלא גם פעולה הכרחית עבור החברה. באמצעותו של החינוך החברה מפתחת את ההון האנושי, את הלכידות החברתית ואת הכלכלה והביטחון. לפיכך, אין פלא שתקציב החינוך בישראל הוא התקציב השני בגודלו בתקציב הממשלה, ורק הביטחון זוכה לתקציב גדול ממנו.

שני סעיפים באמנה עוסקים ישירות בזכות לחינוך: סעיף 28 עוסק בהיבט הארגוני של הזכות, ואילו סעיף 29 עוסק במטרות החינוך. שרר והארט (Scherer and Hart, 1998) עיבדו את שני סעיפי החינוך המופיעים באמנה לעקרונות הניתנים למדידה וליישום. להלן העקרונות הכלולים בזכות לחינוך.

סעיף 28 לאמנה עוסק בזכות לחינוך בהתאם לעקרונות האלה:

- הימצאותו של חינוך יסודי חובה וחינם.
 - הימצאות ונגישות של צורות שונות של חינוך על-יסודי.
 - קיומה של נגישות לחינוך גבוה.
 - קיומם של מידע ושל מערכת ייעוץ למידע חינוכי ומקצועי.
 - קיומו של שוויון הזדמנויות במערכת החינוך עבור כל הילדים.
 - הלימה בין המשמעת בבתי-הספר לכבוד האדם.
 - קיומה של תמיכה לשיתוף בינלאומי.
 - נוכחות קבועה של תלמידים וירידה באחוזי הנשירה.
- סעיף 29 לאמנה עוסק בזכות לחינוך ובחינוך לזכויות בהתאם לעקרונות האלה:
- קיום פיתוח של מלוא הפוטנציאל של ילדים.
 - קיום חינוך לכיבוד זכויות אדם.
 - קיום כבוד להורי התלמיד ולזהותם התרבותית.
 - קיומה של הכנה לחיים אחראיים בחברה חופשית, לשלום ולסובלנות.
 - קיום פיתוח של כבוד לסביבה הטבעית.

שרר והארט ניתחו את ארבעים ותשעת הדו"חות הראשונים שהגישו המדינות לוועדת האו"ם לזכויות הילד על-פי העקרונות הללו. עיבוד הנתונים בהתאם לעקרונות מאפשר לעמוד על מצבן של המדינות באשר למימוש הזכות לחינוך על היבטיה השונים, למדוד את הכוחות והחולשות, כדי שיהיה אפשר להעריך בעתיד את מידת ההתקדמות ביישום העקרונות. הניתוח מאפשר גם להשוות בין מדינות ובין עקרונות. אחוז התשובות החיוביות לסעיף 28 עולה בהרבה על אחוז התשובות החיוביות לסעיף 29. ייתכן שהסיבה לכך היא משום שהסעיף הראשון עוסק בעקרונות קונקרטיים בעוד שהסעיף השני עוסק בנושאים מורכבים ומופשטים יותר של מטרות, השפעות ותוצרים. מדינות מעטות בלבד העירו על

בעיות שהתעוררו במהלך מימוש הזכויות. הרושם של החוקרים הוא, שברו"חות נעשה ניסיון לייפות את המציאות במקום להציג את המצב כמות שהוא. רוב המדינות דיווחו על קיומו של חינוך יסודי חובה וחינם. על רקע זה בולטת העובדה, ששני העקרונות המוזנחים ביותר הם ההלימה בין הקפדה על משמעת בבית-הספר ובין שמירת כבוד הילד (לפי סעיף 28) וחינוך לכבוד, לסובלנות, לשלום ולזכויות אדם (לפי סעיף 29).

זכויות האדם מוקנות לילדים בכל עת ובכל מקום, כפי שניסח זאת השופט בפסק-הדין טינקר (1969), שעסק בזכותם של הילדים לענווד סרטים שחורים על זרועותיהם במחאה על מלחמת וייטנאם: "ילדים אינם משילים מעצמם את זכויותיהם עם כניסתם לבית-הספר". זכויותיהם של הילדים אינן מוענקות בבית-הספר, ולפיכך הוא גם אינו יכול להגביל אותן, אלא במצבים מיוחדים (מורג, 1990).

כבר ארבע שנים יושבת ועדה, בראשות השופטת סבינה רוטלוי, שתפקידה לבחון את הדין הישראלי בשאלות הנוגעות לזכויות הילד, מעמדו המשפטי, ורווחתו של הילד, לאור האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד. הוועדה פועלת באמצעות ועדות משנה, שאתח מהן עוסקת באופן בלעדי בנושא של זכויות במערכת החינוך. הוועדה בוחנת את מכלול הוראות החוק הקיימות בדין הישראלי, הנוגעות לילדים, לאור האמנה שמדובר בה, והיא תגבש המלצות לגבי עקרונות היסוד, שיש לשלב בחקיקה הנוגעת לילדים, ולעניין ההתאמות הנדרשות בחקיקה, על-מנת שתקיים את עקרונות האמנה והוראותיה. יש להגיש, שעבודת הוועדה תגרום לשינוי בחקיקה ובמדיניות משרד החינוך.

2. כיבוד זכויות אדם של ילדים במערכת החינוך

בשנים האחרונות החברה הישראלית נהפכת יותר ויותר מחברה ערכית לחברה צרכנית, וחבריה חשופים יומיום למגוון היצעים המיועדים לרווחתו של הפרט ולהנאתו. במקביל, מעמדו של הפרט, כאזרח עתיר זכויות, הולך ומתחזק בחברה, הרואה בטובתו ובזכויותיו ערך עליון. אולם קיימת גם סכנה שהמודעות לערך "מגיע לי" לא תתאון עם הערך "מגיע לזולת" (קרמניצר, 1996).

התייחסות להיבט האוניברסלי של זכויות האדם, וההרגשה שלבני אדם בכל מקום בעולם יש צורך בזכויות אדם בסיסיות, עשויים להבהיר, שאתוס של זכויות אדם אינו רק אתוס של "מגיע לי", אלא גם של "מגיע לכל האחרים". על רקע של חברה נהנתנית וחברה העסוקה במימוש זכויות הפרט, האמנה לזכויות הילד, המנוסחת בלשון יחיד ולא בלשון רבים, עלולה להתפרש כחוליה נוספת, המטפחת את זכויות היחיד ואינה מביאה בחשבון את מקומו של היחיד כחבר במשפחה, בחברת ילדים, בקהילה ובמדינה (Abramson, 1995).

בדיון על הזכות לחופש הביטוי, מבחינה בילסקי (2001) בין הגישה האינדיווידואלית

(הליברטריאנית) לזכויות ובין הגישה הדמוקרטית. בעוד הגישה האינדיווידואלית רואה ביחסים בין הפרט למדינה יחסים המאופיינים במתח בין מגמת המדינה להגביל, עד כמה שאפשר, את זכויות הפרט ובין רצונו של הפרט לממש את זכויותיו, הגישה הדמוקרטית רואה במדינה לא רק ישות המגבילה את זכויותיו של הפרט, אלא גם גוף המגן עליהן. נראה שהפירוש המתאים יותר לאמנה מכוון לאימוץ הגישה הדמוקרטית, המדגישה את זכויות היחיד ביחס לזכויות היחידים האחרים המהווים יחד את החברה.

תפקידו של בית-הספר, על-פי הגישה הדמוקרטית, לאפשר את מימוש זכויות הפרט על רקע השתייכותו לחברה רחבה יותר, שבה נמצאים ילדים נוספים, מורים והורים, שגם להם יש זכויות משלהם. המתח בין זכויות האחד לזכויות האחר, בין זכויות הפרט לזכויות הכלל, בין זכויות שונות, בין זכויות לאינטרסים ולערכים, יוצר דילמות רבות. ניתן להשתמש בדילמות אלה כהזדמנויות למידה על חברה דמוקרטית ועל זכויות אדם. בית-הספר צריך לשמש "מגרש אימונים" אשר מכשיר את הילדים בהדרגה לתפקד בחברה דמוקרטית. לפיכך, אקלים בית-הספר חייב להימצא בהלימה לתכנים ולערכים שבית-הספר מנחיל.

המציאות מראה, שקיימות סתירות רבות בין הערכים שבית-הספר מטיף להם ובין הצורה שהוא מתנהל לפיה, שהזדמנויות הלמידה אינן מנוצלות, וזכויות התלמידים בבית-הספר מופרות חדשות לבקרים. הפער בין תוכנית הלימודים הגלויה לתוכנית הלימודים הסמויה, המתבטאת בדרך שבית-הספר מתנהל לפיה ומערכות היחסים השוררות בו, מביא לתחושות של ניכור וצינייות. לפיכך, אין להתפלא שילדים בישראל, יותר מאשר בארצות אחרות, אינם אוהבים את בית-הספר ורואים ביחסם של מורים כלפי תלמידים יחס לא הוגן (הראל, קיני ורהב, 1997).

(1) אקלים בית-הספר. האמנה עוסקת במגוון רחב של זכויות ילדים, שיש להן רלוונטיות לחיי בית-הספר. להלן אחרות מן הזכויות שיש להן רלוונטיות לחיי בית-הספר:

- הזכות לפרטיות.
 - הזכות לחופש המחשבה, המצפון והדת.
 - הזכות לחופש הביטוי.
 - הזכות לשוויון הזדמנויות.
 - הזכות לשם.
 - הזכות להשתתף בהחלטות הקשורות בחיי ילדים.
 - הזכות לחופש ההתארגנות וההתאגדות.
 - הזכות להימנעות מניצול, הזנחה וענישה קשה.
 - הזכות לזמן פנוי, למשחק וליצירה.
 - הזכות להליך הוגן.
- פירוט של משמעות הזכויות הללו למערכת החינוך ניתן למצוא במאמרים רבים (נוי,

1997, 2001; אלמוג ובן-זאב, 1996; אלמוג, 1997; Prasse, 1991; Dimmitt, 1991; Ministry of Education, Copenhagen, 1998; Hart and Pavlovic, 1991).

יצירת אקלים של כבוד לזכויות יכולה להיעשות גם כאשר ברור לכל שבית-הספר הוא מטבעו מוסד סמכותי, שלא בכל תחום בבית-הספר תלמידים יכולים להשתתף באופן שוויוני. כאשר גבולות הסמכות ותחומי ההשתתפות ועומקה ידועים וברורים לכל נוצרת אווירה של הוגנות והשתייכות. מכיוון שלא ניתן לחנך לכיבוד זכויות אדם אלא באמצעות כיבוד זכויות האדם של התלמידים, חינוך לחופש הביטוי נעשה רק תוך מתן חופש ביטוי לתלמידים בבית-הספר ותוך התמודדות עם מגבלותיו. חינוך לסובלנות נעשה תוך גילוי סובלנות לשונה ולחריג, וחינוך נגד אלימות נעשה באמצעות הימנעות מביטויי אלימות מצד המורים עצמם, ובעזרת תגובה תקיפה, מיידית וחד-משמעית על כל גילוי של אלימות בבית-הספר.

(2) זכויות ההשתתפות. זכויות ההשתתפות של התלמידים צריכות להיות מותאמות ליכולותיהם המתפתחות. לפיכך, ככל שהילדים גדלים ומתבגרים כך מתרחבת והולכת יכולתם להשתתף בתהליכי הלימודים, החינוך והחברה המתרחשים בבית-הספר. רוב בתי-הספר עדיין אינם נותנים לתלמידים הזדמנות למעורבות ולהשתתפות אמיתית. מורים מרגישים נוח יותר בהוראת תכנים מאשר בשיחות עם התלמידים על המתרחש סביבם ועל בעיות העולות בחיי היומיום בבית-הספר.

תפקידו של בית-הספר להקנות ידע וכלים לחיים בחברה דמוקרטית, תוך התנסות מתמדת בהשתתפות בחיי בית-הספר. בית-הספר חייב לעסוק בתהליכי קבלת החלטות, במיומנויות תקשורת ובעבודת צוות, במיומנויות של פתרון קונפליקטים ובגישור. מיומנויות אלה צריכות להיות מוקנות לתלמידים כחלק מהשתתפותם בחברת התלמידים, הדנה בבעיות אמיתיות הנוצרות בבית-הספר חדשות לבקרים.

(3) בית-הספר כמקום בעל משמעות. רוב בתי-הספר מדגישים מאוד את הלמידה האינטלקטואלית ואת ההישגים בלימודים. דגש זה מפריד בין אלה המצליחים לאלה שאינם מצליחים. כאשר רק 40% מן התלמידים מצליחים בבחינות הבגרות, ל-60% מן הילדים יש הרגשה של כישלון. הרגשה של כישלון מלווה לא אחת בגילויי אלימות, בחרדות, באיבוד עניין בלימודים, בדיכאון, בנטילת סמים, בנשירה ועוד. הדגש הרב על הישגים בלימודים לא הוכיח את עצמו, ולאחרונה אנו עדים לדיווחים על כישלונות קשים בהישגי התלמידים.

זכותם של ילדים שבית-הספר יהווה עבורם מקום בעל משמעות שבו הם קונים ידע שהוא רלוונטי לחייהם בהווה ובעתיד, שבו רואים בהם בני אדם בעלי זכויות, שבו מתייחסים אליהם באופן הוגן ושבו הם משתתפים בחיי בית-הספר בהתאם ליכולותיהם המתפתחות.

בשנים האחרונות מערכת היחסים בין בית-הספר להורים מלווה בחשדנות ובאי-אמון

(נוי, 1996). העלייה במספר המקרים המגיעים לבתי-המשפט ולידיעת מבקר המדינה עלולה לשקף חוסר שביעות רצון של הורים ממערכת החינוך. פירוש צר של האמנה עלול להחליש את בית-הספר ולהפוך את צוות המורים לגוף הנתון בהתגוננות מתמדת. חינוך תוך התגוננות מחבל בסמכות החינוכית של בית-הספר ואינו מאפשר לבית-הספר למלא את תפקידו.

לפיכך, אימוץ פורמלי של האמנה, ללא הכנה אינטלקטואלית, ערכית ורגשית, עלול להביא את בתי-הספר ואת ההורים לכך שינהלו הליכים מעין-משפטיים ויעסקו בענייני חוק ומשפט, במקום בפרגוגיה. אווירה של התמקדות בזכויות, ללא התייחסות למערכות היחסים ולאקלים בית-הספר, תכריח כוחות הוראה טובים מבית-הספר, והוא לא יוכל לבצע את משימותיו החינוכיות (Grant, 1982).

3. מתן חינוך לזכויות אדם לכל באי בית-הספר

האמנה לזכויות הילד מציבה את הדרישה לחינוך מתמשך לכיבוד הזכויות. משימה זו מטילה על בית-הספר אחריות כבדה, שכן הוא מהווה את הערוץ המתאים ביותר לתנך לזכויות באופן מתמשך. ילדים מבלים בבית-הספר חלק גדול מתקופת ילדותם ובאמצעות בית-הספר החברה מחנכת את דור העתיד.

היכרות עם זכויות אדם בכלל ועם זכויות הילד בפרט מהווה את ההגנה הטובה ביותר מפני הפרתן. ואכן, מחברי האמנה דאגו להבטיח שעקרונותיה יובאו לידיעת הציבור הרחב, מבוגרים וילדים כאחד, כאמצעי להטמעתה. המחברים גם דאגו לכך, שהדין-וחשבון שעל כל מדינה להגיש לוועדת האו"ם לזכויות הילד יופץ ויובא לידיעת תושבי אותה מדינה. החינוך הבסיסי לזכויות הילד צריך להיעשות באמצעות הקניית ידע. ספרי הלימוד לאזרחות הם ערוץ מרכזי לכך. בסקר שנערך בארץ על עשרים-יחמישה ספרי לימוד לאזרחות מן השנים 1948-1990 (פירר, 1995) נמצא, שברוב הספרים הפרק על זכויות האדם והאזרח הוקדש לזכויותיהם של מבוגרים בלבד. רק בשישה ספרים היתה התייחסות כלשהי לזכויות ילדים. גם במקומות המעטים שהוזכרו בהם זכויות ילדים הדבר נעשה בדרך פטרונית ומתוך אוריינטציה לאומית חזקה, הרואה בילדים "דור המשך" להגשמת הציונות במדינת ישראל. לדעתה של עורכת הסקר, העדר מידע על זכויות ילדים נובע מחרדות מודעות ולא-מודעות, הקיימות בקרב מבוגרים באשר לזכויות ילדים.

מאז שנכנסה לתוקפה אמנת האו"ם לזכויות הילד בישראל, אי-התייחסות לזכויות הילד היא עבירה על מסמך משפטי. למרות זאת, ספרי הלימוד לאזרחות המקובלים היום, אשר יצאו לאור מטעם משרד החינוך (מיזורסקי ואחרים, תשנ"ד; רוזיק-רוזן, תשנ"ג), אינם מתייחסים לאמנה.

בספר חדש, שיצא לאחרונה מטעם משרד החינוך, "להיות אזרחים בישראל" (אדן, 1990), מוקדשת לאמנה לזכויות הילד פסקה של שבע שורות. מיד אחריה מופיעה בספר

"הצהרת זכויות הילד", שנכתבה בישראל בידי המועצה לשלום הילד. תמוה אפוא, שמחברי הספר ממעטים להתייחס לאמנה האוניברסלית, שהיא בעלת תוקף מחייב, ומביאים במקומה את ההצהרה המקומית, שהיא בעלת תוקף מוטרי בלבד. מעשה זה עלול להתפרש כהטעיה לא מודעת של ילדים כאשר לזכויותיהם החוקיות. כאשר נושא זכויות הילד אינו משתקף בספר האזרחות, שהוא הערוץ הלגיטימי להקניית נושא הזכויות, קשה להניח שהוא ישתקף במקצועות לימוד אחרים.

מתוך ההכרה בכך שתוזרי מנכ"ל אינם מגיעים בהכרח לידיעת התלמידים והוריהם, החליטה הנהלת "הקו הפתוח לפנינות התלמידים" לפרסם ברכים את חוזרי המנכ"ל הקשורים לחיי תלמידים. עד כה יצאו לאור שני כרכים במהדורה ראשונה ושלושה כרכים במהדורה שנייה (רותם ונוי, 2000), והם הופצו לכל ספריות בתי-הספר, המתג"סים, הספריות הציבוריות, וכל תלמיד והורה יכולים לקרוא בהם. לאחרונה החל משרד החינוך לפרסם את חוזרי המנכ"ל באתר המשרד באינטרנט.

כשם שלא ניתן ללמוד נהיגה רק על סמך שיעורי תיאוריה, כך אי אפשר לחנך לזכויות אדם רק מספרים. חינוך לזכויות הוא תהליך ממושך ומורכב, והוא מושתת על כך שבית-הספר עצמו צריך להיות מקום שבו מקוימות הזכויות בידי כל הבאים בשעריו. בית-הספר חייב להיות מקום המקפיד על כבוד האדם של התלמיד והמורה, מקום המאפשר חופש דעה וחופש ביטוי בין כתליו, מקום הדואג לשוויון בין התלמידים ומממש את עקרונות הצדק וההגינות ביחסו אל התלמידים.

מסתבר, שהזכות לחינוך, הזכויות המוקנות באמצעות מערכת החינוך, והחינוך לזכויות, הם שלושה תהליכים הקשורים זה בזה ומזינים זה את זה. אי אפשר לקדם את האחד בלי לדאוג לקידום האחרים.

מדיניות משרד החינוך בטיפול באלימות לאור האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד

האלימות מוגדרת בספרות כהתנהגות שבה מעורבת פגיעה פיזית או נפשית בזולת או ברכושו, פגיעה אשר החברה מגדירה אותה כלא נורמטיבית, לא מקובלת ולא רצויה. נראה, שהתנהגות אלימה היא תוצר של יחסי-גומלין בין מאפייני אישיות לתנאי סביבה. יחד עם זאת, אין ספק שבעיות של אלימות בבית-הספר יכולות להצטמצם בכמותן ובאיכותן באקלים בית-הספר המכבד את כל באיו והמאפשר את התפתחותם התקינה. חשיפה לאלימות בתקופת הילדות והנעורים פוגעת בזכותם של ילדים להתפתחות פיזית ונפשית תקינה בעת הפגיעה, ועלולה לפגוע גם בהתפתחותם בעתיד. יתרה מזו, אי התמודדות של מערכת החינוך עם תופעת האלימות מערערת את סמכותה ונוטלת את ההצדקה המוסרית לקיומה. את מערכת החינוך מנהלים אנשי מקצוע, ובאופן טבעי מצפים

מאנשי החינוך שיספקו לתלמידים מסגרת מוגנת ומגוננת, שתממש את זכותם לצמיחה, ללמידה ולהתפתחות. השלמת מערכת החינוך עם אלימות, או גילוי יחס סלחני כלפיה, לא רק שאינם מבטיחים את שלומם של הילדים ואת זכויותיהם להגנה, אלא הם פוגעים בחינוך לכיבוד חוקים ושמירתם. החיים בצל אלימות כנורמה בגיל צעיר מביאים להקניית הרגלים של אלימות גם בחיים הבוגרים (וילנאי, 2001).

1. התמודדות עם אלימות ומימוש האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד

מניעת אלימות בבית-הספר, ופיתוח אקלים המבוסס על ביטחון פיזי ורגשי, קשורים קשר הדוק לכל אחת משלוש קבוצות הזכויות המופיעות באמנה: זכויות ההגנה, זכויות לסיפוק הצרכים הזכויות ההשתתפות.

זכויות ההגנה עוסקות ב"נקיטת כל האמצעים החקיקתיים, המנהלתיים, החברתיים והחינוכיים המתאימים, על-מנת להגן על הילד מפני כל סוגי האלימות הגופנית או הנפשית, החבלה או ההתעללות, ההזנחה או הטיפול הרשלני, האכזריות או הניצול, לרבות התעללות מינית" בשעה שהילד נתון להשגחתם של מחנכיו או מוריו. זכויות ההגנה כוללות גם תנאי סביבה ספציפיים, כמו "מקום שמתאים, נהלים יעילים, ליצירת תוכניות חברתיות להספקת התמיכה הדרושה לילד ולמופקדים על הדאגה לו, וכן דרכים אחרות למניעה, זיהוי, דיווח, הפניה, חקירה, טיפול ומעקב על מקרי התעללות בילד כמתואר לעיל." (סעיף 19 באמנה). על-פי האמנה מוטל אפוא על מערכת החינוך לא רק תפקיד סביל של שמירה על התלמידים מפני פגיעה, אלא גם תפקיד פעיל, הכולל מניעה, טיפול, ובקרה על שלומם הפיזי והרגשי של התלמידים.

מבחינת הזכויות לסיפוק הצרכים, ההתמודדות עם האלימות קשורה ביצירת תנאים להתפתחות ולצמיחה, כפי שהם מתבטאים בזכות לחינוך ובזכות להתפתחות ובזכות לכבוד. מדובר אפוא במרכיבים השונים של בית-הספר: במטרות החינוך, במדיניות בית-הספר, במערך היחסים בבית-הספר, ובין צוות בית-הספר לקהילה, בדרכי ההוראה, בארגון בית-הספר, ובמבנה הפיזי שלו.

מניעת האלימות במערכת החינוך, כפי שאנו תופסים אותה, אינה יכולה להתבצע בלי שיתופם הפעיל של התלמידים הן באיתור התופעה על מאפייניה, ממדיה וגילוייה השונים, כמו גם בהתמודדות עמה. יש לזכור, שמדובר בתופעה הדורשת טיפול מורכב בקורבן, בתוקף, ובכלל התלמידים. משום כך חשוב שפעולות של מניעת אלימות תכלולנה צעדים המגנים על כלל התלמידים, וגם צעדים חינוכיים המכוונים לעיצוב אדם הפותר מחלוקת בדרכים שאינן אלימות. מלבד הטיפול המונע בכלל התלמידים, דורש הטיפול באלימות התייחסות מיוחדת לתלמידים שהם קורבנות של אלימות, לתלמידים המגלים אלימות חוזרת ונשנית, וגם התייחסות למורים עצמם, שיש ביניהם כאלה הפוגעים בתלמידיהם, בצורה מילולית בעיקר. שיתוף התלמידים באיתור התופעה ובטיפול בה היא המהות של הטיפול

הנכון באלימות, והיא קשורה ישירות לקבוצת זכויות ההשתתפות, הרואה בילדים שותפים פעילים, ולא אובייקטים סבילים.

ההתמודדות עם תופעת האלימות נוגעת אפוא במגוון רחב של זכויות הקשורות זו בזו, ואינן ניתנות להפרדה, שכן ההתמודדות עם האלימות איננה פעולה נקודתית, אלא פעולה מערכתית מתמשכת ומורכבת, הכוללת תגובות מידיות, תקיפות וברורות לכל גילויי אלימות, בצד יצירת אקלים של צמיחה וכבוד המאפשר לכל פרט ופרט למצות את זכותו לביטחון פיזי ורגשי.

2. הקשיים בהתמודדות עם האלימות

מדיניות משרד החינוך לטיפול באלימות התעצבה והתגבשה כתוצאה מתהליכים חינוכיים, חברתיים ופוליטיים. נקודת המוצא של מעצבי המדיניות, הנמצאת בהלימה עם האמנה, היא שזכותם של ילדים לחיות בביטחון פיזי ורגשי ושחובתה של החברה לספק להם תנאים להתפתחות אופטימלית.

אלימות אינה גזרה משמים. המומחים סבורים, שניתן להתמודד עם תופעת האלימות באמצעות תוכנית לאומית המשלבת מרכיבים של מניעה, הסברה, חינוך, טיפול, שיקום, אכיפה וענישה (גימשי, 2001). מדינות אשר הפעילו תוכנית לאומית על-פי העקרונות הללו הצליחו להוריד את רמת האלימות במידה רבה.

בהתמודדות עם בעיית האלימות מערכת החינוך עומדת בפני בעיות קשות: מערכת החינוך משקפת את הערכים ואת הנורמות של החברה שהיא פועלת בה. היא חלק מן החברה ואינה יכולה לפעול כאקסטרטוריה. חברה שבה כל ילד רביעי חי מתחת לקו העוני, שבה קיימים הפערים הכלכליים הגדולים ביותר בעולם, היא חברה אשר מתעלמת מזכויותיהם הבסיסיות של ילדים. חברה הנמצאת במאבק מתמשך על קיומה אינה יכולה להבטיח שהאלימות תנותב אך ורק כלפי האויב. האלימות מופנית גם פנימה והיא הופכת להיות חלק טבעי ובלתי נפרד מן המציאות החברתית (יונה, 2001). מערכת החינוך מתפקדת אפוא בחברה, שהאלימות היא אחד ממאפייניה המרכזיים. לפיכך המערכת מתקשה לתפקד בתור בועה סטרילית, נקייה מאלימות.

מערכת החינוך היא במהותה מערכת מגיבה, ולא מערכת מנהיגה. אולם, כדי להתמודד עם האלימות היא צריכה ליזום ולהוביל תהליך התמודדות לאומי וחברתי הדורש משאבים, ידע ותיאום עם גורמים רבים נוספים מחוצה לה. מערכת החינוך נמצאת אפוא במלכוד: ייעודה ותפקידה מחייבים אותה להתמודד עם תופעה שאם לא תתמודד עמה, תישלל ההצדקה לקיומה. מאידך גיסא, היא נתקלת בקושי להתמודד עם תופעה חברתית כללית, כאשר היא עצמה חלק מן החברה. מלכוד זה עלול להביא לתחושות של בדידות ואי-אונים, אך נטוע בו גם פוטנציאל למנהיגות, לפעילות, ליחמה ולצמיחה.

קושי מסוג אחר שמערכת החינוך ניצבת בפניו הוא, שהטיפול באלימות הוא תהליך

הדורש עקביות והתמדה לאורך זמן. מאז הקמת ועדת מתן וילנאי התחלפו במשרד המופקד עליה שלושה שרים ושלושה מנכ"לים. מטבע הדברים שכל שר מגיע עם סדר-יום משלו והוא נחוש בדעתו להגשים אותו בפרק-זמן קצוב. השר החדש אינו חש שהוא מחויב לסדר-היום של קודמו. להפך, הוא רוצה להטביע חותם משלו, ומשום כך הוא יחפש נושא חדש להשקיע בו. התמודדות עם אלימות היא נושא מתמשך. התוצאות ארוכות הטווח של ההשקעה, גם אם תהיה אפקטיבית, לא תיראנה מיד לעין. עובדה זו מטילה על אנשי המקצוע את החובה לדאוג לרצף החינוכי ולהתעקש על המשך הטיפול בנושא, דבר הדורש מקצועיות, מחויבות ובעיקר יושרה ואומץ לב. חשוב לציין, שמאז חשיפת הנתונים הקשים על האלימות בבית-הספר, והקמת ועדת מתן וילנאי, כל השרים והמנהלים הכלליים מגלים מחויבות ונכונות להשקיע בשיפור המצב.

קושי נוסף הוא, שטיפול בתופעת האלימות דורש את חשיפתה. מאידך גיסא, בתי-ספר שחושפים את התופעה על-מנת לטפל בה חוששים מכך שמעמדם בקהילה ייחלש. לכאורה, יוקרת בית-הספר יורדת, מספר התלמידים הנרשמים פוחת ובית-הספר נחשף לביקורת של הורים ושל הממונים עליו. בגלל חשש זה מנהלים מסתירים את התופעה או לחלופין מתעלמים ממנה. עידוד בתי-הספר החושפים באומץ את האלימות ומטפלים בה וגינאי בתי-הספר המכחישים את התופעה הוא שינוי שצריך להתרחש בקרב מנהיגות המערכת וגם אצל ההורים ובציבור.

הקשיים הללו מתווספים לקשיים פנימיים של מערכת החינוך, כמו חוסר הכשרה מקצועית מספקת לטיפול בבעיה, העדר משאבים לטיפול, והעדר זמן מורה-תלמיד. כל אלה גורמים לכך, שהטיפול באלימות במערכת החינוך היה עד כה ספורדי ומקומי.

3. כלים ומשאבים לטיפול באלימות

היום יש בידי המערכת לראשונה משאבי הבנה וידע שלא היו בעבר. להלן המשאבים החשובים ביותר הקיימים היום:

(1) מיפוי דקדקני של התופעה באמצעות סקרים המבוססים על דיווחי תלמידים. המיפוי נותן תמונה מדויקת של היקף האלימות, ממדיה, פיזור וזאופיה, ומאפשר להתערב בתופעה באופן מובחן. המיפוי משמש גם כלי לבדיקת מידת היעילות של הטיפול באמצעות סקר חוזר.

מדובר במשאב חדש הקיים בידי המערכת מאמצע שנות ה-90 של המאה העשרים. עד אז לא נערכו בישראל מחקרים על אלימות בבתי-הספר הן משום שהיקף הנמוך של התופעה והן משום הידע המוגבל עליה (הורוביץ, 2000). חקר האלימות בבתי-הספר התמקד בראשיתו בהקשר של עבריינות בני נוער, משום שאלימות בבתי-הספר זוהתה בעיקר באזורי מצוקה ועבריינות (הורוביץ, 2000). רוב המידע על תופעת האלימות היה מבוסס על מאגרי נתונים של משטרת ישראל. מידע זה הוא חלקי ומוגבל ואינו כולל נתונים

על האלימות שהנוער חשוף לה בחיי היומיום והפוגעת באיכות חייו (הראל, קיני ורהב, 1997).

מאז אשררה מדינת ישראל את האמנה בדבר זכויות הילד בשנת 1991, התפרסמו סקרים אחדים אשר ממפים את תופעת האלימות בבתי-הספר על-פי ממדים רבים כגון: סוג האלימות, תדירותה, מקום התרחשותה, עיתויה, וגם על-פי משתנים של מגדר, גיל, מגזר, סוג בית-הספר ועוד. המאפיין הבולט ביותר בסקרים של שנות ה-90, בהשוואה לסקרים קודמים, הוא ההישענות על הילד בתור מקור המידע. עד אז התבססו רוב המחקרים על ילדים על דיווחי הורים ומורים, או על תצפיות למיניהן (לבנדה, 2000).

בשנות ה-90 נערכו סקרים רבים שהמרכזיים שבהם הם אלה: "נוער בישראל, רווחה חברתית, בריאות והתנהגויות סיכון במבט בינלאומי" (הראל, קיני ורהב, 1997), "אלימות במערכת החינוך בישראל" (בנבנישתי, זעירא ואסטור, 2000), "ישראל 1998: גורמות חברתיות ואלימות מבוגרים ונוער" (דגני, 1998), "אלימות בין כותלי בית-הספר: תופעה וממדיה במערכת החינוך ובמרחב החברתי-עירוני של תל-אביב-יפו" (דגני ודגני, 1990), "תופעת ההצקה בבתי-הספר בישראל" (רולידר, לפידות ולוי, 2000), ו"המשוב הארצי למערכת החינוך באזרחות ואקלים אזרחי" (שש, באשי ורגב, 2001).

הסקרים מאפשרים למובילי מערכת החינוך, למנהלי בתי-הספר, לראשי הרשויות המקומיות, למורים, להורים ולתלמידים, לעמוד על היקף תופעת האלימות ומאפייניה והודות לכך להתמודד עם התופעה על בסיס של מידע מדויק. לכל סקר ייחוד משלו, כך שאיסוף הנתונים מן הסקרים השונים מאפשר את הבנת התופעה על כל מורכבותה.

ממצאי הסקרים מעידים על כך, שתופעת האלימות היא תופעה מורכבת ורב-תפנית המתרחשת בכל המגזרים ובקרב כל הגילאים, בין ילדים לבין עצמם וגם בין מורים לתלמידים. רוב התלמידים מדווחים על היותם קורבנות לאלימות פיזית ומילולית. היקפי האלימות המילולית שהתלמידים מדווחים עליהם מצביעים על כך, שקללות, לעג, עלבונות והשפלה, הן התנהגויות כמעט גורמטיביות במערכת החינוך.

רמת האלימות הפיזית גבוהה ביותר בבית-הספר היסודי, והיא יורדת בחטיבת הביניים ופוחתת עוד יותר בחטיבה העליונה. האלימות אינה מתרחשת רק בין התלמידים לבין עצמם. בערך רבע מן התלמידים מדווחים על אלימות מילולית, לעג, העלבה והשפלה מצד סגל ההוראה, ולמעלה מ-10 אחוזים מן התלמידים דיווחו על אלימות פיזית מצד הסגל. קיימים הבדלים גדולים בין בתי-הספר באשר לרמת האלימות, תופעה המעידה כנראה על כך שאלימות אינה גזרה משמים, ושטיפול הולם יכול לצמצם אותה.

הממצא החשוב ביותר, החוזר באופן עקבי בכל הסקרים הוא, שקיים פער גדול בין דיווחי תלמידים לדיווחי מורים, הן באשר לרמת האלימות והן באשר להיקפה. תלמידים מדווחים על אירועי אלימות רבים יותר וחמורים יותר מאשר המורים. יתרה מזו, המורים סבורים שהם מקדישים זמן רב והם בעלי מחויבות גבוהה לטיפול בבעיה, בעוד שהתלמידים אינם חשים שהמורים עושים מספיק למניעת האלימות. מסתבר, שחלק גדול

מאירועי האלימות אינו מגיע כלל לידיעת המבוגרים. נראה שהפער בין תפיסת הבעיה בעיני התלמידים ובין תפיסתה בעיני המורים והמנהלים הוא אחד ההיבטים החשובים של הבעיה. שכן, מן הממצאים ברור, שמנהלים, מחנכים ותלמידים חיים בעולמות שונים מבחינת תפיסתם את חומרתה של בעיית האלימות. ממצא זה ממחיש ששיתוף תלמידים באיתור הבעיה אינו צעד טקסי, אלא פעולה הכרחית לטיפול נכון באלימות. ילדים הם מקור ייחודי ללימוד התופעה. הם מספקים מידע מהימן ואמין יותר מן המידע שהמבוגרים נותנים. הסתבר, שהמבוגרים נוטים להמעיט בהערכת היקף התופעה ועוצמתה.

(2) המלצות הוועדה הציבורית להתמודדות עם תופעת האלימות. הבעיה של האלימות בחברה אינה מתבטאת רק בתופעות של אלימות קיצונית ועבריינות, אלא אולי בעיקר באלימות יומיומית הכוללת הצקה, בריונות, דחיפות ומכות. הבנאליזציה של האלימות, והיכולת שלנו לחיות עמה בשלום ולהשלים עמה, היא אחת הסכנות שיש לה השלכות על איכות החיים במדינה (וילנאי, 2001).

בדוח הוועדה לצמצום האלימות בקרב ילדים ונוער מובאת מערכת שלמה של 26 המלצות על הדרכים העיקריות להתמודדות עם התופעה. בוועדה השתתפו מומחים ממשד החינוך, מן האקדמיה, מן הרשויות, כמו גם נציגי ארגוני מורים והורים, ונציגי מועצת התלמידים. ההמלצות מבטאות הסכמה רחבה, של אנשי מקצוע ואלפי תלמידים בנוגע לדרכי הפעולה המתבקשות לצמצום האלימות (וילנאי, 2000). למעשה, הוועדה מציעה תוכנית לאומית מקיפה לצמצום האלימות בקרב ילדים ובני נוער במערכת החינוך בישראל בשנים הקרובות. היישום ייעשה באמצעות אסטרטגיה מערכתית, רב-מגזרית וארוכת-טווח, הנשענת על שיתוף פעולה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי. משרד החינוך קיבל את ההמלצות והחל במימושן, אחת לאחת, כולל ההמלצות הכרוכות במשאבים גדולים, כמו תגבור מערך הייעוץ החינוכי בבתי-הספר היסודיים.

(3) מדיניות ברורה באשר לטיפול בבעיית האלימות. משרד החינוך גיבש לאחרונה מדיניות ברורה המגדירה לכל בעלי התפקידים את סמכויותיהם ותחומי אחריותם, ואת הפעולות השונות הצריכות להתבצע ברמת המטה, המחוז והמוסד החינוכי לשם צמצום האלימות ויצירת אקלים בטוח (שדמי ורוקח, 2001).

באין בארץ חקיקה מקיפה העוסקת במכלול הזכויות והחובות במערכת החינוך והמגדירה את תחומי סמכותו ואחריותו של בית-הספר, מערכת הנהלים של המשרד משמשת תחליף לתוקים, ומכאן החשיבות המיוחדת לחוזרי המנהל הכללי. חוזרי המנהל הכללי מבטאים את מדיניות משרד החינוך בתחומים השונים.

חוזר המנהל הכללי נכתב על-פי רוב בסיועם של אנשי המקצוע הנוגעים לתחום שהחוזר עוסק בו. הוא יוצא אחת לחודש והוא בעל אופי פורמלי בצורתו ובניסוחו.

חוזר המנהל הכללי "יצירת אקלים בטוח וצמצום האלימות" (משרד החינוך, 2000) הוא יוצא-דופן הן בדרך כתיבתו והן באופיו.

כתיבת החוזר, שנעשתה בהנהגתו המקצועית של אגף שפ"י (השירות הפסיכולוגי ייעוצי), נשענה על מפגשים עם בני נוער, מנהלים, מחנכים, וגם עם אנשי ציבור, אמנים ובעלי תפקידים שונים שאין להם קשר ישיר למערכת החינוך. אנשים אלה התבקשו להתייחס לשאלה: מה צריכה להיות לדעתם מדיניות המשרד בנושא האלימות ומה ראוי לעשות כדי שמדיניות זו תוטמע במערכת. לאור הידע שרכשו אנשי מקצוע ("אדמתי", 1998), על-פי המלצות ועדת מתן וילנאי, ובעקבות הנאמר במפגשים, נכתבה טיוטה ראשונית של החוזר. טיוטה זה הובאה לגיבוש סופי באמצעות צוות פעולה שכלל את אנשי שפ"י, מנהלי אגפים במשרד החינוך, נציגים ממשרד המשפטים, המשרד לביטחון פנים ומשרד העבודה והרווחה, אנשי המועצה לשלום הילד, נציגי תלמידים, הורים, מורים ונציגי השלטון המקומי. החוזר שנכתב הובא בפני ראשי מערכת החינוך להערות, ובסופו של דבר אישרה אותו המנהלת הכללית של המשרד. החוזר נשען אפוא על ידע של אנשי מקצוע ועל הסכמה רחבה של ציבור התלמידים, ההורים והאזרחים, והוא מבטא למעשה את ההסכמה שטיפול נכון באלימות מצריך חבירה רחבה של גורמים.

החוזר מבוסס על התפיסה, שטיפול באלימות איננו מתמקד רק בתלמידים אלימים, אלא יש צורך בקידום אקלים מיטבי בבית-הספר ושניתן לכבד את זכויות הפרט רק על רקע של אקלים אזרחי המאפשר את כיבוד זכויותיהם של כל הפרטים האחרים בבית-הספר ובקהילה (אוריאל, 1998).

החוזר נשען על עקרונות האמנה בדבר זכויות הילד. הוא רואה בילד שותף, ולא רק אובייקט. הוא דואג לשיתופם של תלמידים בכל פעולות האיתור של התופעה, מניעתה והטיפול בה. הוא רואה בהורים ובקהילה שותפים טבעיים.

החוזר מגדיר את תפקידיהם, אחריותם וסמכויותיהם של כעלי התפקידים ברמת המטה, המחוז ובית-הספר. כמו-כן החוזר כולל קובץ של כללי התנהגות המוקדש לנהלים לאיתור אירועי אלימות וטיפול בהם בבית-הספר ומחוצה לו, תוך התמקדות בקורבן, בתוקף ובכלל התלמידים. העיסוק באירועי אלימות כרוך בדרך-כלל בפעולה אקטיבית המלווה בענישה, ובמקרים קיצוניים גם בהשעיה. בשני התחומים הרגישים הללו קיימת סכנה להפרת זכויות התלמיד התוקף. המורים עלולים להגיב תגובה רגשית אישית, שמקורה בכעס על התלמיד האלים, ולא בצורך לסייע לו להבין את חומרת המעשה. תגובה כזאת לא תשיג את מטרתה ותפגע בזכויות הילד להליך הוגן. הנהלים מיועדים הן לממש את זכויות התלמיד היחיד ואת זכויות כלל התלמידים, והן לאפשר למורה פעולה מבוקרת ואובייקטיבית. לפיכך, נוסחה מדיניות המשרד בנושאי הענישה וההשעיה תוך הקפדה על הבטחת ביטחונם של כל באי בית-הספר ושמירת זכויות הקורבן והתוקף.

תחום רגיש נוסף מבחינת שמירת הזכויות של התלמידים הוא התחום של מניעת נשיאת כלי נשק. במהלך כתיבת החוזר אירעו מספר מקרי תקיפה שבהם השתמש התוקף בנשק קר. ממצאי הסקרים, שהתקבלו באותה עת, גם הם העידו שילדים לא מעטים נושאים עמם נשק קר, לדבריהם, לצורכי הגנה. הדבר הביא לשינוי בחוק העונשין, האוסר על נשיאת סכין,

ואגרופן. גם החזקת אולר במוסדות חינוך אסורה, אלא אם הוכח שהחזקתו היתה למטרה כשרה. השינוי בחוק הביא ליצירת נהלים באשר לאיסור נשיאה של כל כלי הנשק, כולל חזיזים, דוקרנים, מקלעות גומי, ועוד.¹ האכיפה של הוראות אלה מחייבת, לעתים, חיפוש בכליהם של תלמידים והחרמה של כלי הנשק. ההוראות הקשורות באכיפה מאזנות בין זכות הכלל לביטחון ובין זכות היחיד לפרטיות, להליך הוגן, ולהיות אדון לרכושו.

חוזר המנכ"ל מתייחס לאלימות מורים ובעלי תפקידים אחרים במוסד החינוכי. למותר לציין, שמצפים ממורה לשמש דוגמה אישית להתנהגות המגלה יחס של כבוד והוגנות כלפי תלמידיו. לפיכך, אלימות מורים כלפי תלמידים יכולה לגרום נזק רב לתלמיד הנפגע בפרט, ולציבור התלמידים הצופה מן הצד, בכלל. החוזר מסתמך על סעיף מס' 368 בחוק הפלילי, המורה לדווח על מנהל או איש צוות חינוכי אחר שגרם חבלה חמורה או עבר עבירת התעללות. על כל מקרה של אלימות מצד מורים כלפי תלמידים חייבים לדווח למפקח על בית-הספר ולהודיע על כך להורי התלמיד הנפגע.

חוזר מנכ"ל "יצירת אקלים בטוח וצמצום האלימות במוסדות חינוך" הוא פרי של שילוב בין שלושה תחומים: (א) יצירת אקלים רגשי וחברתי בריא וטיפוח המיטביות בבית-הספר (אוד, אנסון ושגיא, 1998; אוריאל, 1998; Antonovsky, 1993; 1998); (ב) מניעת אלימות; (ג) מימוש זכויות התלמידים על-פי האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד. יתר על כן, שני התחומים הראשונים הם גם היבטים של מימוש זכויות הילדים. לא ניתן לראות את מימוש זכויות הילדים אלא בהקשר של יצירת אקלים רגשי וחברתי בריא, טיפוח המיטביות ומניעת אלימות. שילוב זה מאפשר את יצירתה של מדיניות מאוזנת של המערכת, המותאמת למורכבותה ולחומרתה של בעיית האלימות.

(4) סיוע מקצועי בהטמעת המדיניות. לרשות המערכת עומדים אנשי מקצוע ותוכניות מגוונות המכוונות לשיפור האקלים ולהתמודדות עם האלימות. הדרך האופטימלית להתאמתן ולהטמעתן של התוכניות היא באמצעות אבחון בית-הספר הנשען על דיווחי תלמידים (ארהרד, 2000, 2002). הנהלת משרד החינוך אימצה את עמדתו המקצועית של השירות הפסיכולוגי ייעוצי (שפ"י) במשרד, והתרחש שינוי מובהק באופן הטיפול בבעיית האלימות. לא עוד הנחתת תוכניות ופרויקטים מן המטה אל השטח, אלא תהליך ממושך המבוסס על אבחון מקומי של מאפייני השטח והתאמת הטיפול לסוג הבעיה, לאוכלוסיית התלמידים, ולמשאבים הפנימיים והחיצוניים שבית-הספר מצליח לגייס. התוכניות הרבות הקיימות במטה תאומצנה בידי בתי-הספר במלואן או בחלקן רק אם הן הולמות את צורכי השטח (קלדרון, 2001; רש, 2001).

הפסיכולוגים החינוכיים והיועצים החינוכיים בבתי-הספר הם שותפים מרכזיים בהפיכת

1. עם סוגי הנשק נמנים נשק חם, תיקויים לנשק חם, אגרופנים, חומרי נפץ, סכינים מכל סוג שהוא, אולרים, סכינים יפניים, שוקרים חשמליים, חצים וקשתות, מקלעות גומי, אלות, חזיזים, דוקרנים וכל כלי מסוכן המיועד לפגוע.

בתי-הספר למוסדות בטוחים. בתי-ספר בטוחים אינם רק בתי-ספר נקיים מאלימות, אלא גם בתי-ספר המאפשרים את התפתחותם המיטבית של התלמידים.

מתוך ראיית השוני בין בתי-הספר שפ"י רואה באבחון של בית-הספר שלב קריטי בטיפול בבעיית האלימות. לפיכך בנתה שפ"י שאלון לאבחון האלימות בבית-הספר, שהתלמידים הם קהל הידע שלו. ראיית התלמיד כמקור אמין וחשוב בדיווח על הבעיה, ואחר-כך ראייתו כשותף בטיפול בו, נמצאת בהלימה לראיית האמנה בכלל, ולזכויות ההשתתפות של התלמיד, בפרט.

כדי לאפשר לבתי-הספר לא רק להתמודד עם האלימות, אלא גם לפתח אקלים מיטבי, ולעודד את תחושת הערך והמסוגלות של התלמידים, פיתחה שפ"י את ערכת האח"מ (אקלים חינוכי מיטבי), הבנויה גם היא על אבחון מקצועי של תחומים שבהם יש צורך ורצון להעמיק ולהרחיב את האקלים החינוכי המיטבי (ארהרד, 2002).

התהליכים ששפ"י מציעה לבתי-הספר אינם מתאימים רק לבעיית האלימות והאקלים. למעשה שפ"י מציעה לבתי-הספר דרך של דיאלוג מתמיד בין תלמידים למורים, על-מנת להיות קשובים לצורכי התלמידים ובקשותיהם, ולשתפם באופן פעיל בהפיכת בית-הספר למקום מעודד צמיחה.

(5) משאבים ייעודיים לטיפול בבעיית האלימות. משאבים המוקצים לטיפול בנושא כלשהו יכולים להעיד על חשיבותו בעיני קובעי המדיניות. לפיכך, העובדה שלראשונה הקצה משרד החינוך משאבים ייעודיים לצורך טיפול בבעיית האלימות ומניעתה מעידה על כוונתם של קובעי המדיניות להתמודד עם הבעיה.

רוב המלצותיה של "הוועדה לצמצום האלימות בקרב ילדים ובני נוער במערכת החינוך" אינן כרוכות בתקציבים גדולים נוספים. המלצות אחדות, בעיקר אלה המכוונות לטווח ארוך, כמו הקטנת מספר התלמידים בכיתה, או שיפור חצרות בתי-הספר, אכן דורשות משאבים כספיים גדולים. אולם חשוב לזכור, שהמלצות אלה אינן תנאי להפעלת התוכנית בכללותה.

המלצה ארוכת-טווח, הכרוכה בהקצאה גדולה של משאבים, שהמשרד החל ביישומה, היא תיקנון היעוץ החינוכי בבתי-ספר יסודיים ובגני ילדים. הוחל אפוא בתהליך של תגבור מערכת החינוך בכוחות מקצועיים, האמורים לסייע במניעת אלימות ובטיפול אקלים מיטבי במוסדות החינוך.

רוב המשאבים שהוקצו נועדו לקדם את מגוון המלצותיה של ועדת וילנאי. הושם דגש בנושא של הכשרה והשתלמות עובדי הוראה בניהול כיתה בכלל, ובמניעת אלימות, בפרט. כמו-כן, הוקצה תקציב מיוחד להפעלת תוכניות למניעת אלימות, המבוססות על אבחון בית-הספר.

להקצאת משאבים ייעודיים בתקופה של קיצוצים יש משמעות מעשית וסמלית בקביעת סדרי העדיפויות של מערכת החינוך, ובמידת מחויבותה לנושא.

למרות הקשיים הרבים הניצבים בפני תהליך הטיפול בבעיית האלימות נוצרו עתה לראשונה גם תנאים להתמודדות יעילה. ימים יגידו אם מערכת החינוך אכן הצליחה להוביל תהליך חברתי שבו היא משמשת גורם מקצועי ומנהיגה.

סיכום

מאמר זה הוקדש לתיאור האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד וחשיבותה מבחינה משפטית, ערכית וחברתית. האמנה מביאה עמה שינוי של ממש ביחסה של החברה לילדים. ילדים אינם רק בני הגנה, התלויים במבוגרים, אלא גם שותפים ביצירת הקהילה ובעיצובה. האמנה היא מסמך בעל רלוונטיות למערכת החינוך, הן כמצפן ערכי, והן כמכשיר לעבודה יומיומית בבתי-הספר.

תפקידו של בית-הספר הוא לחנך לתרבות של כיבוד זכויות באמצעות הקניית ידע על זכויות, ובאמצעות כיבוד זכויותיהם של כל באיו, תוך התייחסות למתח שבין מימוש זכויות הפרט ובין השתייכותו לחברה רחבה יותר, שבה נמצאים ילדים נוספים, מורים והורים, שגם הם בעלי זכויות.

חשיבות האמנה כמסמך בעל ערך, ההופך את בתי-הספר למקומות המקדמים צמיחה, שייכות וכיטחון לכל הבאים בשעריהם, הודגמה בקביעת המדיניות ודרך הטיפול של מערכת החינוך באלימות אשר ילדים ובני נוער חשופים לה, תוך הסתמכות על מגוון זכויות ההגנה, הזכויות לסיפוק צרכים, וזכויות ההשתתפות, המבטיחות את מעורבותם הפעילה של התלמידים באבחון התופעה ובטיפול בה.

ביבליוגרפיה

- "אדמת", מכון מחקר (1998), תפיסות ועמדות של יועצים ופסיכולוגים חינוכיים כלפי האלימות בבתי-ספר, דו"ח חסוי מוגש להנהלת השירות הפסיכולוגי-יעוצי, ירושלים: משרד החינוך והתרבות.
- אדן, ח' (מרכזת) (1990), לחיות אזרחים בישראל במדינה יהודית ודמוקרטית, ירושלים: משרד החינוך.
- אור, א', אנסון, ע', שגיא, ש' (1998), "המישנה הסלוטוגנית כנקודת מוצא לעשייה מדעית חיונית ופורייה", מגמות, כתב עת למדעי ההתנהגות, ל"ט (1-2): 9-18.
- אוריאל, ש' (עורכת) (1998), שפי"טון, מוקדש לנושא האלימות במערכת החינוך, ירושלים: משרד החינוך, שירות פסיכולוגי ייעוצי.
- אלמוג, ש' (1997), זכויות של ילדים, חל"אביב: שוקן.
- אלמוג, ש', בן-זאב, א' (1996), "זכויות אדם בבית-הספר", נייר עמדה שהוגש ל"קו הפתוח לפניות תלמידים", ירושלים: משרד החינוך, התרבות והספורט.
- ארהרד, ר' (2000), ערכה לאבחון מאפיינים של אלימות בית-ספרית, ירושלים: משרד החינוך, שירות פסיכולוגי ייעוצי.
- ארהרד, ר' (2002), ערכה לאבחון אקלים חינוכי מיטבי, ירושלים: משרד החינוך, שירות פסיכולוגי ייעוצי.

- ארהרד, ר', אלדור, י' (2001), הטמעת המודל לאבחון אלימות בבתי-הספר: מחקר מנהלים, ירושלים: משרד החינוך, שירות פסיכולוגי ייעוצי.
- בילסקי, ל' (2001), "חופש הביטוי", נייר עמדה שהוגש לוועדה לבחינת הדין הישראלי בשאלות הנוגעות לזכויות הילד, מעמדו המשפטי ורווחתו של הילד, לאור האמנה הבינלאומית לזכויות הילד, בראשות השופטת סביונה רוטלוי.
- בנבגישתי, ר', זעירא, ע', אסטור, ר' (2000), אלימות במערכת החינוך בישראל, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים.
- גימשי, ד' (יו"ר) (2001), המלצות הוועדה הבינמשרדית למאבק באלימות, ותכנית לאומית למאבק באלימות, מוגש לוועדת שרים למאבק באלימות, מדינת ישראל.
- דגני, א' (1998), ישראל 1998. נורמות חברתיות ואלימות בקרב מבוגרים ונוער, תל-אביב: מכון גיאוקרטוגרפיה עבור "מצילה" המועצה לצמצום האלימות בישראל.
- דגני, א', דגני, ר' (1990), אלימות בין כותלי בית-הספר: תופעה וממדיה במערכת החינוך ובמרחב החברתי-עירוני של תל-אביב-יפו, תל-אביב: עיריית תל-אביב-יפו, מינהל החינוך.
- דולב, ט', בן-רבי, ד', בשיתוף עם אלמוג, ש' ובנדור, א' (2001), יישום האמנה בדבר זכויות הילד, הוגש לוועדת האו"ם לזכויות הילד, מדינת ישראל: משרד המשפטים ומשרד החוץ.
- הורוביץ, ת' (2000), אלימות כתופעה אנטי חברתית. תיאוריה ומעשה, ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.
- הורוביץ, ת', אמיר, מ' (1981), דפוסי התמודדות של מערכת החינוך עם בעיית האלימות, ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.
- הראל, י' (1999), אלימות בני נוער בישראל, 1994-1998. ממצאי סקר לאומי על התנהגויות סיכון והיפגעות בקרב בני נוער, רמת-גן וירושלים: אוניברסיטת בר-אילן והג'וינט.
- הראל, י', קני, ד', רהב, ג' (1997), נוער בישראל: רווחה חברתית, בריאות והתנהגויות סיכון במבט בינלאומי, רמת-גן וירושלים: הוצאת הג'וינט ואוניברסיטת בר-אילן.
- וילנאי, מ' (יו"ר) (2001), דו"ח הוועדה לצמצום האלימות בקרב ילדים ונוער במערכת החינוך, ירושלים: משרד החינוך.
- יונה, י' (2001), "הם לומדים מהמבוגרים", ידיעות אחרונות, 28 בדצמבר.
- לבנדה, א' (2000), "הערכת תוכניות למניעת אלימות בבתי-ספר יסודיים בארץ", עבודת גמר לתואר מוסמך במחלקה לפסיכולוגיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- מורג, ת' (1990), זכויות תלמידים: סקירה המוגשת לאנשי החינוך בעירית ירושלים, ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד.
- מיזרוצקי, י' (מרכזת) (התשנ"ד), מסע אל הדמוקרטיה הישראלית, ירושלים: משרד החינוך והתרבות.
- משרד החינוך (1997), "נוהל ואורחות חיים בבית-הספר", חוזר המנהל הכללי, ט', ירושלים.
- משרד החינוך (2000), "יצירת אקלים בטוח וצמצום האלימות במוסדות החינוך", חוזר המנהל הכללי, הוראות קבע סא/4 (ג), ירושלים, דצמבר.
- נוי, ב' (1996), ילדי ביכורים: זיכרונות מבית-הספר בשנותיה הראשונות של המדינה, תל-אביב: ספרית הפועלים.
- נוי, ב' (1997), "זכויות ילדים בבית-הספר", היעוץ החינוכי, כתבי-העת של אגודת היועצים החינוכיים בישראל, כרך ו' (מרס): 124-144.
- נוי, ב' (1999), "בית-הספר, בית ההורים, והיחסים ביניהם", בתוך: סלד, א' (עורך), יובל למערכת החינוך, כרך ב, ירושלים ותל-אביב: משרד החינוך, התרבות והספורט ומשרד הביטחון, ההוצאה לאור, עמ' 834-815.
- נוי, ב' (2001), "על מה מתלוננים תלמידים: זכויות הילד במערכת החינוך", מגמות, כתבי-עת למדעי החתנהגות (הילד בישראל, היבטים היסטוריים וסוגיות בנות זמננו), מ"א(1-2): 260-295.
- נוי, ב', גורן, ד', ברנהולץ, י', פלד, ח' (1995), מעורבות שותפות ואחריות של ההנהלה, המורים והתלמידים בחיי בית-הספר העל יסודי, ירושלים: משרד החינוך התרבות והספורט.
- פירר, ר' (1995), "זכויות תלמידים בתכניות לימודים בישראל", בתוך: צדקיהו, ש' (עורך), זכויות ילדים, היבטים חברתיים, חינוכיים ומשפטיים, רמת-גן וירושלים: אוניברסיטת בר-אילן וג'וינט ישראל.

קלדרון, ג' (2001), יוזמות חינוכיות בנושא: "מדד מניעת אלימות בבתי-ספר על-יסודיים במחוז תל-אביב", תל-אביב: עיריית תל-אביב ומשרד החינוך.

קרמניצר, מ' (יו"ר) (1996), להיות אזרחים: חינוך לאזרחות לכלל תלמידי ישראל, דו"ח ביניים, ירושלים: משרד החינוך, התרבות והספורט.

רוזיק-רחון, ע' (מרכזת) (תשנ"ג), המדינה שלי. פרקים באזרחות, מהדורת ניסוי, ירושלים: משרד החינוך והתרבות והאוניברסיטה העברית בירושלים.

רולידר, ע', לפידות, נ', לוי, ר' (2000), תופעת ההצקה בבתי-ספר בישראל, החוג למדעי ההתנהגות, המכללה האקדמית עמק יזרעאל.

רוחם, ז', נוי, ב' (2000), נהלים בבית-הספר, זכויות וחובות: מורים, תלמידים והורים, ירושלים: משרד החינוך, הקו הפתוח לפניית תלמידים.

רש, נ' (2001), בתי-ספר מתמודדים עם אלימות: הערכה על הפעלת תהליך ההתערבות בבתי-ספר על יסודיים בתל-אביב, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, בית-הספר לחינוך, המכון לחקר הטיפול בחינוך. שדמי, ח', רוקח, א' (2001), היערכות חדר המורים להטמעת דו"ח וילנאי וחוזר המנכ"ל "יצירת אקלים בטוח וצימצום אלימות במוסדות החינוך", ירושלים: משרד החינוך, שירות פסיכולוגי ייעוצי.

שש, ז', באשי, י', רגב, ע' (2001), המשוב הארצי למערכת החינוך תשנ"ט, אזרחות ואקלים אזרחי, כיתה ח', ירושלים: משרד החינוך.

- Abramson, B. (1995), "The invisibility of children and adolescents", European Conference on Monitoring Children's Rights, December 11-14, 1994, Ghent, Belgium (Revised January 1995).
- Antonovsky, A. (1993), "Complexity, conflict, chaos, coherence, coercion and civility", *Social Science and Medicine*, 37: 969-981.
- Dimmitt, C. (1991), "What can children expect? Protecting and nurturing children in a school and community context", *School Psychology Review*, 20 (3): 369-381.
- Franklin, B. (1992), "Children and decision making: Developing empowering institutions", in: Fortuyn, M. and de Langen, M. (eds.), *Towards the Realization of Human Rights of Children*, The Netherlands: D.C.I.
- Franklin, B. (1995), "The case of children's rights: A progress report", in: Franklin, B. (ed.), *The Handbook of Children's Rights*, London and New York: Routledge.
- Grant, G. (1982), "Children rights and adult confusions. The public interest", *Fall Education Report*, 69: 83-99.
- Hart, S. and Pavlovic, Z. (1991), "Children rights in education: An historical perspective", *School Psychology Review*, 20(3): 345-358.
- Lansdown, G. (1998), "Progress in implementing the rights in the convention: Factors helping and hindering that process", *Children Rights Office*.
- Ministry of Education, Copenhagen, Denmark (1998), *Report of the International Conference on Children's Rights in Education*, April 26-30, 1998, Copenhagen, Denmark: Ministry of Education.
- Prasse, D.P. (1991), "Children's rights and the educational enterprise: Form versus function", *School Psychology Review*, 20(3): 359-368.
- Scherer, L. and Hart, S. (1998), "State party reports on the education articles of the U.N convention on the rights of the child", in: Bennett, X. (ed.), *Education and the Convention on the Rights of the Child*, Paris: UNESCO.
- Verhellen, E. (1993), "Childrens rights and education: A three-track legally binding imperative", *School Psychology International*, 14(3): 199-208.
- Verhellen, E. (1994), *Convention on the Rights of the Child. Background, Motivation, Strategies, Main Themes*, New York: Gorant Publishers.

- Verhellen, E. (1996), "The convention on the rights of the child", in: Verhellen, E., *Collected Papers Presented at the First International Interdisciplinary Course on Children's Rights*, Belgium: University of Ghent, pp 27-43.
- Verhellen, E. (1996), *Children's Rights in Europe*, Belgium: University of Ghent.

דברי חקיקה ופסיקה שהוזכרו במאמר

האמנה לזכויות הילד, 1989, כתבי אמנה 1038, כרך 31, עמ' 221.

חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ספר חוקים תשי"ג 287.

חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, ספר חוקים התשי"ג 137. נוסח מאוחד נקבע בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת ביום כ"א בניסן תשל"ז (7.6.1977), לפי סעיף 16 ו' לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948.

חוק העונשין, התשל"ז-1977, ספר חוקים 137, סעיף 186 (תיקונים בשנים תשנ"א, תש"ס, תשס"א (2)).

חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, ספר חוקים 114.

חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997, ספר חוקים התשנ"ז 204.

חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2001, ספר חוקים התשס"א, 42. תיקון טעות בס"ח 1792, 401.

Tinker v. Des Moines Independent Community School District 393 U.S. 503 (1969).

ילדים נפגעי עבירה בישראל: ריבוי קשיים, מיעוט מענים

מאת טלי גל וורד וינדמן*

ילדים נפגעי עבירה הם קבוצת אוכלוסייה פגיעה במיוחד, בשל גילם הצעיר ובשל העובדה שהם "נפגעי עבירה". גילם הצעיר מגביל את יכולתם להתגונן מפני פגיעה ולגלותה לאחרים. גם ההתגברות על הפגיעה קשה ומורכבת יותר עבורם. ילדים אלה נדרשים להתמודד עם הליך פלילי המתמקד בנאשם, אשר בו אין להם כמעט חלק או מעמד, והמתעלם כמעט לגמרי מרצונם ומצורכיהם. עקב כך נגרמת פעמים רבות "קורבנות משנית". המחוקק הישראלי נתן את דעתו רק באופן חלקי על קשייהם הייחודיים של ילדים נפגעי עבירה. ב־2001 התקבל חוק זכויות נפגעי עבירה, שחולל מהפיכה במעמדם של נפגעי עבירה וביניהם ילדים. אך עדיין יש צורך רחוק בהסדרת זכויותיהם הסוציאליות של נפגעי עבירה, ובעיקר של ילדים, לסיוע כספי, לטיפול נפשי ולסיוע בהליכים הפליליים. בשנת 2002 הוקם והחל לפעול בירושלים מרכז הגנה לילדים נפגעי עבירה. הכוונה היא להקים מרכזים דומים במקומות נוספים בישראל.

פגיעותם הכפולה של ילדים נפגעי עבירה

ילדים נפגעי עבירה הם קבוצת אוכלוסייה פגיעה במיוחד,¹ משום שהם משתייכים לשתי "קבוצות סיכון". האחת - היותם נפגעי עבירה, על כל הקשיים המשתמעים מכך, כפי שיפורט במאמר.² השנייה - היותם ילדים, מאפיין היוצר קשיים ייחודיים לעומת מבוגרים, קשיים שגם הם יידונו במאמר. שילוב שתי "חולשות" אלה מביא ילדים נפגעי עבירה למצב שבו הם נדרשים להתמודד עם קשיים כפולים ומכופלים. עובדת היותם ילדים מחמירה את מצבם של נפגעי עבירה קטינים ומגבירה את הסיכון

* המועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים.

1. במאמר זה, כאשר נאמר "ילד" או "ילדים", הכוונה כמובן לרבות "ילדה" או "ילדות".

2. "נפגעי עבירה" פירושו מי שנפגע מכל עבירה פלילית, אולם בעיקר אמורים הדברים כעבירות מין ו אלימות.

שהם ייפגעו, עקב העדר הניסיון שלהם, תמימותם ומוגבלות יכולתם להתגונן. כל אלה עלולים להפוך אותם למטרה נוחה למניפולציות ולניצול, ואף ביתר שאת כאשר האשם בניצולם הוא האדם שהילדים רוחשים לו אמון מיוחד, קרי האחראי על הטיפול בהם (אילון, 1999, עמ' 16). גם לאחר שנפגעו, ילדים נותרים פגיעים במיוחד, בשל יכולתם המוגבלת לגלות את דבר הפגיעה. לעתים יהיו אלה רגשות בושה, פחד או אשמה שימנעו את חשיפת העבירה; לעתים תהיה זו העובדה שלא נמצא בסביבתם המוכרת אדם לחלוק עמו את מה שהתרחש; לעתים תהיה זו אמונתם התמימה ש"כך עושים כולם", או ש"זוהי דרכם של כל בני האדם" (הרמן, 1992, עמ' 130-131; טילמן, 1995, עמ' 31). פעוטות הסובלים מפגיעות אינם יכולים לגלות את דבר הפגיעה בשל מוגבלות שפתם (Whitcomb, 1992, p. 4). פעמים רבות הדחקת הפגיעה, או תירוצה וראייתה כנסלחת בידי הילד, היא שמגבילה את יכולת הגילוי של ההתעללות בילדים (הרמן, 1992, עמ' 127-128).

בנוסף לקלות היחסית של הפגיעה בהם והקושי שלהם לחשוף פגיעה זו, ההתגברות עליה אף היא קשה ומורכבת יותר עבור ילדים, שכן הפגיעה עלולה לפגוע בהתפתחותם הנפשית התקינה (Tilman, 1991, p. 7).

כאמור, ניסיון החיים של ילדים וכוחות הנפש העומדים לרשותם מצומצמים לעומת אלה של מבוגרים, ולפיכך הקושי שלהם להתגבר על אירועים טראומטיים גדול יותר (Morgan and Zender, 1992, p. 71). לכך נוספת העובדה, שלעתים הפוגע בהם הוא דווקא המבוגר האחראי עליהם. במקרה כזה, ילדים נפגעי עבירה נדרשים להתמודד לא רק עם הפגיעה עצמה ועם משבר אמון, אלא גם עם השינוי הגדול שאליו מובילה לא פעם מציאות זו של פגיעה מצד האדם האחראי, כלומר הפרידה, ולמעשה ההפרדה, בינם ובין אחראי זה, הממשיך להיות, פעמים רבות, מושא לאהבה ולגעגועים (אילון, 1994, עמ' 31; Morgan and Zender, 1992, p. 71). תוצאה קשה נוספת של פגיעה בנסיבות כאלה היא אובדן תמיכתם של מבוגרים נוספים, אהובים ומוערכים, מפני שמבוגרים אלה נדרשים להתמודד בעצמם עם הפגיעה בילד או משום שאותם מבוגרים אינם מאמינים לילד, או שהם נוטים לתמוך דווקא במבוגר הפוגע, ולא בילד הקורבן (Whitcomb, 1992, p. 22).

כל אלה מדגימים כיצד גילם הרוך של ילדים ותלותם במבוגרים האחראים עליהם הופכים אותם לאוכלוסייה פגיעה במיוחד.

הפן השני של "הפגיעות הכפולה" של אוכלוסייה זו טמון בעצם היותם נפגעי עבירה. בתור שכאלה הם נדרשים להתמודד עם הליך פלילי קשה ומכאיב המתמקד בנאשם, הליך שבו אין להם כמעט חלק או מעמד, הליך אשר, בניגוד למצופה, מתעלם כמעט לגמרי מרצונם ומצורכיהם (Elias, 1983, p. 100). התמודדות זו גורמת פעמים רבות טראומה נוספת המכונה "קורבנות משנית", שאינה נחלתם של ילדים דווקא (בהקשר הישראלי ראו: ינאי, 2000, עמ' 186; וראו גם United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, 1999, p. 9). ניתן לחאר את יסודותיה של הקורבנות המשנית כנובעים מקשיים אלה:

(1) חוסר ידע. למרבית נפגעי העבירה אין היכרות עם ההליך הפלילי. האדם הרגיל אינו מצוי בנבכי ההליך, שכן ידע זה אינו נחלת הכלל. משמעות הדבר היא, שהנפגע אינו יודע מה הם השלבים השונים של ההליך, מי הם הגורמים המשמשים בתפקידים השונים לאורכו, מה הן זכויותיו ומה הן זכויות החשוד והנאשם במהלכו או כמה זמן ההליך עשוי להימשך. רבים מהם אף אינם יודעים לאן לפנות בחיפושם אחר מידע, או כיצד לנסח בפני הרשויות את מה שרצונם לשאול או לומר. לנפגעי עבירה לא תמיד ברור מהו בדיוק תפקידם במהלך ההליכים, מתי ייקראו להעיד, מה עשוי להתרחש בבית-המשפט, ומה הן התוצאות האפשריות של ההליך (מדינת ישראל, 1987, עמ' 3).³ חוסר הידע, המלווה נפגעי עבירה לכל אורך ההליך הפלילי, מגביר את המתח והחרדה שהם נמצאים בהם (Morgan and Zender, 1992b, p. 294).⁴ יש לזכור, שמדובר בבני אדם "מן היישוב", שרבים מהם לא היו מעורבים מעולם בהליכים פליליים ולא חשבו שיימצאו מעורבים בהם אי פעם. כמו־כן, מרבית נפגעי העבירה אינם מיוצגים על-ידי עורכי־דין, אשר ביכולתם לענות על שאלותיהם ולהכינם לקראת הצפוי להם. כידוע, הצדדים המיוצגים בהליך הפלילי הם המדינה באמצעות הפרקליטות או המשטרה, והנאשם באמצעות סניגורו.

(2) אי מסירת עדוניהם שוטפים בנוגע להליך. על-פי רוב נפגעי עבירה אינם מקבלים מידע ספציפי מלא על התקדמות ההליך בתיק המשטרה או בתיק המשפטי, המתנהל בעקבות הפגיעה בהם (חביב, בן רבי וארגוב, 2001, עמ' 22). במקרים רבים נציגי המשטרה והפרקליטות אינם מיידעים אותם בנוגע להחלטות שהתקבלו או להתקדמות ההליכים. למשל, לעתים קרובות אין לנפגעי עבירה תשובות לשאלות חשובות, כגון: האם נתפס החשוד, האם נחקר, האם הוגש נגדו כתב אישום, האם נעצר, האם שוחרר או האם הוטלו עליו תנאים מגבילים. ברוב המקרים של המכריע של המקרים, נפגעי העבירה הם אלה שצריכים לנסות לאתר את האדם המטפל בתיק בעניינם, ולדלות ממנו פרטים ככל יכולתם. כלומר, בעודם מנסים להתגבר על הפגיעה בהם ולחזור לשגרה, עליהם לשאת במלוא הנטל של השגת מידע על התקדמות ההליכים. אין ספק, שנטל זה הוא כבד יותר ככל שמדובר באוכלוסייה חלשה יותר, שממילא מתקשה להגן על זכויותיה ולעמוד על מימושה. נפגעי עבירה שהם עולים חדשים, בני מיעוטים, בני אדם עם מוגבלויות, או ילדים ללא בני משפחה תומכים, רבים הסיכויים שלא יקבלו לידיהם באופן רציף מידע על ההתפתחויות בהליך הפלילי הנוגע להם.

החשיבות של שני מרכיבים אלה, מידע כללי על טיבם של ההליכים הפליליים ומידע

3. ראו למשל דבריה של אם לילד נפגע עבירה: "איש לא הסביר דבר בנוגע לפנייה לבית-המשפט. בני היה מפוחד מאוד ולא רצה ללכת. ביום המיועד הוא בכה מאוד כאשר נאלץ לשבת באולם ההמתנה הגדול, אבל אחרי שחיכינו חצי שעה אמרו לנו שהנאשם הודה באשמה." (Morgan and Zender, 1992a, p. 142).

4. בקרב ילדים בעיה זו של חוסר ידע משפטי מיוחדת במיוחד (Morgan and Zender, 1992a, p. 143).

ספציפי על התקדמותם, היא רבה, מכמה סיבות. ראשית, העדר ידע כאמור הוא מרכיב משמעותי בהרגשת החרדה. נפגע העבירה אינו יודע מה צפוי לו בעתיד הקרוב במסגרת ההליך הפלילי והוא עלול להרגיש פחד רב יותר מזה המלווה את מי שעומד בפני הליך שהוא מוכר לו. שנית, ברבים מן המקרים נפגעי עבירה חשים שהם צריכים להשיב לעצמם את הרגשת השליטה על חייהם, תחושה שאבדה להם עקב הפגיעה. זהו צורך טבעי במסגרת תהליך ההחלמה מן האירוע הטראומטי (Erez, 1999, p. 552).⁵ גם אם החזקה במידע אינה מקנה שליטה אמיתית על התקדמות התיק, או על ההחלטות המתקבלות בו, ידיעת כל אלה עשויה לסייע לנפגעי עבירה במידה רבה כדי להחזיר להם את הרגשת השליטה. שליטת, פעמים רבות מדובר בצורך מעשי לדעת כדי להיערך כהתאם. לדוגמה, במקרה שהנאשם משוחרר באופן זמני ממעצר והוא מתגורר בשכנות לילדה שהוא פגע בה, על-פי החשד, פגיעה מינית, ייתכן שהוריה ישקלו לעבור באופן זמני לבית הסבים בעיר אחרת.

(3) העדר מעמד. לנפגעי עבירה בישראל אין מעמד משפטי בהליך הפלילי.⁶ חשוב לזכור, שההליך הפלילי בשיטת המשפט הישראלית מתנהל בין שני צדדים: החשוד, או הנאשם, מצד אחד והמדינה, באמצעות התביעה הכללית, מצד שני. לנפגע העבירה אין מעמד מוגדר, ותפקידו מתמצה בהגשת תלונה ובמתן עדות. כפועל יוצא מכך, לנפגע העבירה אין כל שליטה על ההחלטות המתקבלות לאורך ההליך, למרות שיש באלה כדי להשפיע על חייו, על שלומו ועל ביטחונו: החל ממעצר החשוד או שחרורו בתנאים מגבילים, דרך קבלת עסקת טיעון, וכלה בהחלטה בעניין גזר הדין, ואף לאחר מכן, בכל הנוגע לשחרור מוקדם, ליציאה לתופשות ולחנינה.⁷ בקרב נפגעי עבירה רבים שוררת ההרגשה, שמרגע שהגישו את התלונה ונגבתה עדותם במשטרה, התיק "נלקח מידיהם", אין להם כל שליטה על המתרחש בעניינם והשפעה על הנעשה בו. על כך כתבה עוד בשנת 1987 יהודית קרפ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה: "קורבנות העבירה הם בניה התורגים של מערכת אכיפת החוק והם חשים מנוצלים, מרוקנים כ'מוצג עדות' ונעזבים." (מדינת ישראל, 1987, עמ' 2).

(4) חוסר רגישות. לנפגעי עבירה המצפים פעמים רבות לקבל יחס תומך, מרגיע ומסייע מצד נציגי הרשויות, צפויה על-פי רוב אכזבה. לעתים היחס שהם זוכים לו הוא לא

5. לעניין חשיבות קבלת המידע עבור ילדים, ראו Young, 1993, p. 49.
 6. מצב זה השתנה במקצת עם חקיקת חוק זכויות נפגעי עבירה, החש"א-2001, כפי שיידון בהמשך. אולם רוב הסעיפים המקנים מעמד לנפגע העבירה טרם נכנסו לתוקף.
 7. המצב בישראל דומה למצב ששרר בארצות-הברית עד שנות ה-80, כאשר החלו להיחקק, הן ברמה הפדרלית והן במדינות השונות, חוקים רבים המעגנים את זכויותיהם ומעמדם של נפגעי עבירה בהליכים הפליליים. לתיאור המצב ששרר לפני מהפכת זכויות הקורבן בארצות-הברית ראו Elias, 1983, p. 100.

אישי וחסר התייחסות ייחודית, ולעתים הוא אף נתפס בעיני הנפגעים כחסר סבלנות, מאשים וחשוני (Karmen, 1996, p. 170).⁸

(5) איבוד זמן וכסף. ההליכים הפליליים נמשכים זמן רב. במהלכם נפגעי העבירה נקראים למסור עדות במשטרה (לעתים קרובות יותר מפעם אחת), להיפגש עם הפרקליט המטפל, ולהעיד בבית-המשפט. במרבית המקרים הנפגע אינו נשאל מהו המועד הנוח לו, אלא מקבל על כך הודעה. פעמים רבות ההודעה על המועד, או על שינויו, נמסרת סמוך מאוד למועד עצמו. לפיכך, נפגעי עבירה נדרשים לשנות, בהתראה קצרה, תוכניות, להיעדר מעבודתם, לבטל פגישות, למצוא מי שישגיח על ילדיהם, לדאוג להסעה ליעד וכיוצא באלה, דרישות אשר במקרה הקל גורמות אי נוחות (Elias, 1983, p. 107), ואילו במקרים קשים יותר, כאשר מדובר באוכלוסיות חלשות, פירוש הדבר לגביהם הוצאה כספית גדולה או אף איבוד מקום העבודה. דבר זה נכון גם לגבי הורים או בני אדם אחרים שהם אחראים על ילדים שנפגעו מעבירה. גם הם נתקלים בנסיבות כאלה בקשיים דומים.

(6) פגיעה בפרטיות ובביטחון. השם, הכתובת ומספר הטלפון של נפגע העבירה כתובים על-גבי תיק החקירה והתביעה, ולחשוד ולנאשם יש היום גישה לפרטים אלה.⁹ בשל כך נפגעי עבירה רבים חשופים לאיומים, להטרדות והפחדות מצד הפוגע או נציגיו (מדינת ישראל, 1987, עמ' 2, הערה 13). המשטרה לא תמיד מצליחה להגיב במהירות וביעילות, כמצופה. כתוצאה מכך, נפגעת הרגשת הביטחון של המתלוננים, בין שיש לחשש זה ביסוס במציאות ובין לאו. אמנם, אין ספק שהרגשת חוסר ביטחון, המעוגנת אך ורק בתחושותיו הסובייקטיביות של המתלונן, אינה מצדיקה כשלעצמה את מעצרו של חשוד או את הגבלת צעדיו; יחד עם זאת, אין להמעיט ממשקלו של קושי נוסף זה, שנפגע עבירה, אשר הגיש תלונה במשטרה, נאלץ להתמודד עמו. נוסף על כך, נפגעי עבירה רבים חשים שכתוצאה מהגשת התלונה סיפורם האישי חשוף לעיני כל ורבים עוסקים ב"סיפור שלהם", שלעתים כלולים בו פרטים אינטימיים. הדבר כמובן קשה במיוחד כאשר ב"עוסקים" נכללים גם אמצעי התקשורת. למרות שבנוגע לעבירות מין ולעבירות נגד ילדים חל איסור מוחלט על פרסום פרטים מזהים של הנפגע (כאמור בחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, סעיף 24), כתבות רבות נוטות להביא לידיעת הציבור את פרטי העובדות של העבירה, או למסור פרטים שדי בהם כדי לגלות, בסביבתו הקרובה של הנפגע, את זהותו.

8. יחס זה עשוי לנבוע מן העומס האריר שתחתיו כורעים עובדי המשטרה והתביעה, או מן העובדה שחסרה לעובדים אלה הכשרה מיוחדת לעניין קשייהם הייחודיים של נפגעי עבירה. חשוב לזכור בהקשר זה, שעד לאחרונה הדגש בשיטת המשפט הישראלית הושם כמעט באופן בלעדי על החשוד והנאשם הזכיוותיהם. הרגישות והידע לגבי הקשיים שנפגעי עבירה מתמודדים אתם החלו להתפתח רק בשנים האחרונות, ועוד רבה הדרך עד שנגיע למצב שבו כל נציגי הרשויות הבאים במגע עם נפגעי עבירה יהיו בעלי הכשרה מיוחדת כאמור.

9. גם עובדה זו עומדת להשתנות, בהתאם לחוק החדש.

כתוצאה מכך, קרוביה של מי שנפגעה מעבירת מין עשויים לגלות מדיווחים באמצעי התקשורת פרטים רבים ומדויקים על העבירה שנעשתה בה. כל זאת, בניגוד לרצונה של הנפגעת ובלי שסיפרה להם על כך בעצמה. שוב, בין שהחזירה לפרטיות היא אמיתית ומעוגנת במציאות ובין שמדובר רק בהרגשתו הסובייקטיבית של הנפגע, במקרים רבים זהו קושי גדול המפריע לו להתמודד עם הפגיעה ועם ההליך המשפטי שבעקבותיה.

הקשיים שתוארו לעיל הם מרכיביה העיקריים של "הקורבנות המשנית". חלק ממרכיבים אלה ניתנים לפתרון בעזרת שינויים בחקיקה ושיפור היערכותן של רשויות החקירה והתביעה. אולם חלק גדול מן הקשיים שתוארו הם אינהרנטיים לעצם מעורבותם של נפגעי עבירה בהליך הפלילי, ולפיכך לא ניתן להעלימם. יחד עם זאת, הקלה כלשהי יכולה להימצא בעזרתם של גורמי טיפול, המתמחים בטיפול בנפגעי עבירה, ושל גורמים המעניקים סיוע בהתמודדות עם ההליך הפלילי. למרבה הצער אין היום בנמצא, באופן מסודר ובמימון המדינה, שירות המעניק טיפול נפשי ייחודי לנפגעי עבירה באשר הם. במילים אחרות, המדינה טרם הכירה בכך שנפגעי עבירה הם אוכלוסייה בעלת קשיים ייחודיים המצדיקים סיוע מקצועי והתמחות בטיפול הן בטרומה הראשונית והן בקשיים הקשורים במעורבותם בהליכים הפליליים שבעקבות העבירה שנעשתה בהם. דברים אלה נכונים גם לגבי ילדים (אילון, 1994, עמ' 61).

השירותים הייחודיים הקיימים אינם ניתנים מטעם הממשלה, אלא באמצעות ארגונים וולונטריים, המצליחים לספק מענה רק לחלק מאוכלוסיית היעד שלהם והמתמודדים דרך קבע עם קשיי מימון.¹⁰ בעיקר יש לציין את מרכזי הסיוע לנפגעות תקיפה מינית, ארגוני נשים למיניהם, וארגונים שונים הנותנים טיפול לילדים, כגון אל"י ומיט"ל, המתמחים בטיפול נפשי בילדים שנפלו קורבן לעבירות מין ולהתעללות במשפחה, והמועצה לשלום הילד, המפעילה פרויקט סיוע לילדים נפגעי עבירה בהליך הפלילי. קיימים, כמובן, השירותים הכלליים הניתנים באמצעות לשכות הרווחה ושירותי הסעד הרגילים, כמו גם שירותי הבריאות ובריאות הנפש הציבוריים. אולם, אלה רחוקים מלספק מענים מלאים: עומס יתר, תורים ארוכים, ובעיקר העדר התמחות והתמקדות בצורכיהם הייחודיים של נפגעי עבירה, מאפיינים את רוב השירותים הללו (וינדמן, 2001, עמ' 6).

בפסקאות דלעיל נדונו מאפייני הקשיים של כלל נפגעי העבירה בישראל, הנובעים, כאמור, מעצם מעורבותם בהליכים הפליליים. כאשר נפגע העבירה הוא ילד, הקשיים המתוארים לעיל חמורים שבעתיים, כפי שיודגם להלן.

10. רק לאחרונה התברר, שארגון מיט"ל, אשר היה בין היחידים בישראל שהעניק טיפול נפשי לילדים נפגעי פגיעות מיניות, סגר את סניפיו בשל העדר תקציב.

מאפייני הקורבנות המשנית של ילדים נפגעי עבירה

מערכת אכיפת החוק, המתחילה, בדרך-כלל, בתחנת המשטרה, עוברת דרך משרדו של הפרקליט ומסתיימת באולם בית-המשפט, אינה ידיוחית לילדים. ילדים נפגעי עבירה, הנקלעים בעל כורחם לתוך ההליך הפלילי, נאלצים לבלות שעות רבות, לעתים אף ימים שלמים, במבנים שאינם מיועדים לילדים מבחינת חוותם ועיצובם. ילדים נפגעי עבירה באים במגע לא פעם עם שוטרים במדים ועם גורמי מקצוע שונים שאינם עוסקים בטיפול בילדים דווקא, ומשום כך הם חסרים לעתים ידע ורגישות לצורכיהם המיוחדים. בנוסף לכך, בשל המורכבות המיוחדת המאפיינת פגיעות בילדים, ילדים נפגעי עבירה נדרשים לעבור "תחנות" רבות ונפרדות לאורך ההליך הפלילי.¹¹ כאמור, כל "תחנה" כזאת משמעה פעם נוספת שהילדים נפגעי העבירה נדרשים להשיב על שאלות חוזרות ונשנות, הכוללות לא פעם תכנים קשים, והעלולות לגרום לילד להרגיש כמו חשוד או כמו נאשם (אילון, 1994, עמ' 41; Whitcomb, 1992, p. 18).

בנוסף לקושי הכרוך בצורך להשיב על שאלות חוזרות מצד מספר רב של גורמים, ריבוי של ה"תחנות" בהליך עלול להביא גם לפגיעה בשגרת חייהם של ילדים, לרבות היעדרויות מבית-הספר וממסגרות אחרות בשל זימונים חוזרים ולא מתואמים לחקירה ולמתן עדות, וכתוצאה מכל אלה - ללחץ ומתח נוספים אצל הילדים עצמם ובקרב בני משפחתם (Flin, 1993, p. 283).

על הקשיים שילדים נפגעי עבירה נדרשים להתמודד עמם ניתן להוסיף גם את הזמן הארוך שההליכים הפליליים נמשכים ואת העיכובים הרבים הנוצרים בין שלביו השונים של ההליך (Morgan and Zender, 1992a, pp. 116-117). פעמים רבות ההליך המשפטי נמשך זמן רב יותר מן הזמן שנדרש לתהליך ההחלמה, והוא עלול לעכב אותו (הרמן, 1992, עמ' 200). הימצאות במצב של "לימבו", המתנה חסרת מעש לקראת סיום ההליך בלי שיהיו לילד שנפגע מן העבירה מידע או שליטה על הנעשה עלולה אף לגרום כשלעצמה נזקים נפשיים (Flin, 1993, p. 283; Runyan, 1993, p. 270).

נדבך נוסף של קושי עבור ילדים הנמצאים בסיטואציה מסוג זה היא העובדה, שלרבים מהם יש תמונה שגויה על הצפוי להם בהליך המשפטי, ובעיקר על עדותם בבית-המשפט, תמונה שנוצרה במקרים רבים מצפייה בסרטים ובסדרות טלוויזיה. תמונה זו עלולה לעורר חרדה מוגברת מפני הצפוי (U.S. Department of Justice, 1998, p. 397).

11. ילדים נפגעי עבירה עשויים לבוא במגע עם גורמים אלה: השוטר שבפניו מוגשת התלונה, חוקר ילדים, חוקר נוער או חוקר כללי של המשטרה, תובע, פקיד סעד או עובד סוציאלי, רופא, פסיכולוג ולבסוף שופט.

הוראות חוק מיוחדות שמטרתן להקל על ילדים נפגעי עבירה ועדים בהתמודדות שלהם עם תוצאות הפגיעה שנעשתה בהם. ראש וראשון לחוקים המגינים על ילדים בסיטואציות הנדונות הוא החוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955 (להלן חוק הגנת ילדים). חוק הגנת ילדים קובע הסדרים מיוחדים ומפורטים לעניין עדות ילד מתחת לגיל 14 בעבירות אלימות והתעללות בתוך המשפחה או עבירות מין,¹⁶ ובראשם הכלל של אי-העדת ילד שחוק הגנת ילדים חל עליו בבית-המשפט, אלא באישור חוקר הילדים (סעיף 2 בחוק). עוד קובע חוק הגנת ילדים אפשרות של גביית עדותו של קטין המעיד נגד הורהו בעבירת מין, שלא בפני הנאשם, אלא בנוכחות סניגורו (סעיף 2א בחוק). בנוסף לכך, החוק האמור קובע מנגנונים נוספים, שנועדו להקל על ילדים שהוא חל עליהם, כגון הפסקת העדות, כשהיא בעיצומה, לשם מניעת נזק נפשי, ומתן סמכויות נרחבות לחוקר הילדים, כגון סירוב לערוך לקטין חקירה נוספת לשם הגנה עליו.

חוק זה הוא ייחודי ונחשב אף מרחיק לכת מבחינת העדפתו את טובת הילד הקורבן על-פני הכללים הרגילים של דיני הראיות, שכן הוא כולל חריג חשוב לכלל נגד עדות שמיעה בכך שהוא מאפשר קבלת עדותו של חוקר ילדים, במקום עדותו של הילד עצמו. ואכן, מאז חקיקתו זכה החוק, בצד השבחים הרבים בארץ ובעולם, גם לביקורת (ניצן, תשמ"ח, עמ' 297).¹⁷

הוראות חוק אחרות התקבלו במטרה להגן על נפגעים ועדים שאינם ילדים דווקא, אלא כאלה אשר בשל נסיבות מיוחדות עלולים להיתקל בקשיים שירתיעו אותם מלהעיד או יפגמו בעדותם. עיקר הוראות החוק החשובות בתחום מתמקד בניסיונות להקל על עדים במהלך עדותם. ב"אשכול" הוראות זה ניתן לכלול את האפשרות למסור עדות בדלתיים סגורות, או הטלת איסור פרסום על הדיון בבית-המשפט, לשם הגנת עניינו של מתלונן בעבירות מין, או כאשר מדובר בקטין (סעיפים 68 ו-70 בחוק בתי-המשפט [נוסח משולב], התשמ"ב-1982); הסדרים בדבר גביית עדות מוקדמת של עד במקרים של חשש להפעלת לחץ על העד, או כאשר מדובר בעדותו של ילד, כמשמעותו בחוק הגנת ילדים (סעיפים 117 ו-117א בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982); כמו-כן ניתן להזכיר את האפשרות לגבות את עדותו של נפגע עבירת מין שלא בנוכחות הנאשם "אם נוכח בית-המשפט שהעדה בנוכחות הנאשם עלולה לפגוע במתלונן או לפגום בעדותו." (סעיף 2ב

16. לאחרונה תוקן החוק ותחולתו הורחבה, באופן שהחל מחודש יולי 2002 יחולו ההגנות הקבועות בו אף במקרים של הריגה, רצח וניסיון לרצח מצד בן משפחה כלפי הילד או כלפי בן משפחתו.

17. במסגרת המלצות המומחים מארצות-הברית לקראת המאה ה-21 נקבעה המלצה להרחבת החריג לכלל כנגד עדות שמיעה, במקרים של פגיעה בילדים מתחת לגיל 16. הכותבים מציינים, שבתי-המשפט הכירו בחוקים מסוג זה אשר נוסחו בצורה מאוזנת זהירה, כחוקתיים. ראו: U.S. Department of Justice, 1998, p. 400. בשנים האחרונות עומדת יהודית קרפ בראש צוות חשיבה לגיבוש המלצות לשינויי חקיקה, אשר יבטאו, מצד אחד, את האינטרס להרחיב את ההגנה על ילדים נפגעי עבירה, ומצד שני יאפשרו לילדים רבים ככל האפשר להעיד בבית-המשפט תוך נקיטת אמצעים מיוחדים להקלה עליהם.

בחוק לתיקון סדרי דין (חקירות עדים), התשי"ב-1957), ואת האיסור על חקירה בדבר עברו המיני של הנפגע בעבירה לפי סימן ה' של פרק י' לחוק העונשין, אלא במקרים שבהם איסור החקירה עלול לגרום לנאשם עיוות דין (סעיף 2א בחוק). עוד ניתן להזכיר את האיסור הכללי על חקירת עד שיש בה משום עלבון, הפחדה, הטעיה או בושה שאינם לעניין הנדון ואינם הוגנים (שם, סעיף 2).

הוראות אלה משקפות הכרה בקושי הכרוך במסירת העדות בבית-המשפט בסיטואציות אחדות, ואין בהן התייחסות לילד נפגע העבירה בתור שכזה. במילים אחרות, ההתחשבות המיוחדת שאפיינה חקיקה קודמת הקשורה בהגנה על נפגעי עבירה התמקדה בפן ה"העדה" ולא בעצם הפגיעה ובהשלכותיה.

המכנה המשותף הנוסף לכל ההוראות שפורטו לעיל הוא, שההנחה העומדת בבסיסן היא שנפגע העבירה זקוק להגנה של החוק, אך הוא אינו בעל זכויות ומעמד בהליך הפלילי המתנהל בעניינו. ודוק: באף אחד מן הסעיפים הללו לא נקבעה האפשרות שהשימוש בסמכויות הקבועות בהם ייעשה לבקשת העד או הנפגע; ההחלטה על הפעלתן תבוא לבקשת התובע, או ביחמת בית-המשפט. לנפגע אין מעמד, והוא אינו זוכה בסעיפים אלה להתייחסות כבעל עניין לגיטימי בהליכים.

במילים אחרות, נפגעי עבירה, ובכלל זה ילדים, נתפסים בראש ובראשונה כמי שהחוק נדרש להגן עליהם. זוהי תפיסה פטרנליסטית, אם גם לא בלתי ראויה. אולם בעמדה לבדה, ללא עיגונן של זכויות אחרות לצד ההגנה, עלולה להיות דווקא משום "העצמת הקורבנות" (victimization), אך לא העצמת הקורבן, נפגע העבירה.

בניגוד להנחה שנפגע עבירה זקוק אך ורק להגנתו של החוק, הולכת ומתחזקת בשנים האחרונות ההכרה בכך שנפגעי עבירה זכאים לזכויות, שאינן קשורות דווקא בהגנה עליהם, אלא מתייחסות למעמדם המשפטי כבעלי עניין מיוחד בהליך הנובע מן הפגיעה בהם, ולכוחם להשפיע על קבלת ההחלטות בהליך זה (Erez, 2000, p. 175). תהליך זה, שהחל בארצות-הברית לפני שלושים שנה בערך, והצובר תאוצה ברוב מדינות העולם, חלחל גם לישראל ואותותיו ניכרים היום בעיקר בחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, שהתקבל בתודש מרס 2001, ואשר רבים רואים בו מהפכה בתחום המשפט הפלילי בישראל.

חקיקה חדשה: מעבר מהגנה בלבד לזכויות נוספות, והשלכותיה על ילדים

חוק זכויות נפגעי עבירה מעגן לראשונה בישראל את זכויותיהם של נפגעי עבירה באופן מרוכז. חוק זה הוא בראש ובראשונה בעל ערך הצהרתי חשוב בהציגו תפיסה חדשנית בארץ, לפיה נפגע העבירה הוא חלק מן ההליך הפלילי, ובתור שכזה הוא מושא לזכויות. ביטוי לתפיסה חדשנית זו ניתן למצוא כבר בעצם צירוף המילים "זכויות" ו"נפגעי עבירה"

- צירוף שהיה שמור עד למועד חקיקת החוק לחשודים ולנאשמים בלבד. מעבר לחשיבותו ההצהרתית של החוק יש בזכויות הקבועות בו - וביניהן הזכות למידע, להבעת עמדה, להגנה, לפרטיות ולנוכחות בדיונים - כדי להקל הקלה של ממש על התמודדותם של נפגעי העבירה עם קשיי ההליך הפלילי.¹⁸ התקווה היא, שהודות לכך תושג בד-בבד גם תועלת כללית החורגת מתחומו של נפגע העבירה הבודד, שכן הקלה בהתמודדות עם נככי ההליך הפלילי עשויה לעודד נפגעי עבירה רבים יותר לדווח למשטרה על פגיעות בהם. שיעורי דיווח גבוהים יותר מצד נפגעי עבירה עשויים להביא לחשיפת עבירות רבות יותר ולהביא להגברת האכיפה של החוק ולחזק את ההרתעה אצל עבריינים בכוח (ינאי, 2000, עמ' 252). ראוי לציין, שלצד התועלת הפרטית והכללית לחברה, העשויה להימצא בחוק ובזכויות המוענקות לפיו, נשמעו בעת הליכי החקיקה של החוק גם חששות שבמתן זכויות לנפגעי עבירה, ובעיקר הזכות להבעת עמדה והזכות להישמע בהליך, יש משום פגיעה בזכויותיו של הנאשם, ובראש ובראשונה בזכותו להליך הוגן.¹⁹

להלן נבחן כיצד עשויות הזכויות המעוגנות בחוק זכויות נפגעי עבירה להקל על קשייהם של ילדים נפגעי עבירה בהליך הפלילי. נתייחס גם לחששות שאחדות מן הזכויות עשויות לעורר באשר לפגיעה בזכויות הנאשם.

כאמור, אחד הקשיים שילדים נפגעי עבירה ניצבים בפניהם הוא תוסף המידע והעדר הבנה באשר להליך המתנהל בעניינם. צורך זה במידע זכה להכרה מלאה בחוק, וממועד תחולתו כל נפגע עבירה, לרבות, כמובן, ילדים ובני משפחותיהם התומכים, יהיה זכאי לקבל מן הרשויות המתאימות מידע כללי על הדרך שבה ההליך הפלילי מתנהל ומידע ספציפי על השלב שבו מצוי ההליך הפלילי בקשר לעבירה שנפגעו ממנה (חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, סעיף 8).²⁰ עוד קובע החוק, שכל נפגע עבירה שביקש זאת יהיה זכאי לקבל מן הרשות המטפלת בעניינו מידע על שלבים אחדים בהליך (שם). נפגעי עבירה זכאים גם לקבל מידע על שירותי סיוע קיימים (סעיף 11 בחוק). נפגעי עבירות מין ואלימות זכאים לקבל מן הרשויות המוסמכות מידע נוסף, הכל כפי שמפורט בתוספת לחוק.

נראה, שבזכות לקבלת מידע, הן לגבי האופן הכללי שבו ההליך הפלילי מתנהל והן לגבי השלב שבו מצוי ההליך בעניינו של נפגע העבירה, אין כדי לעורר חשש לפגיעה בזכויות הנאשם. שכן, המידע אשר נפגע העבירה זכאי לקבל על-פי החוק אינו כולל פרטי חקירה,

18. חלק גדול מן הזכויות הקבועות בחוק ייכנסו לתוקף במועדים מאוחרים יותר, באופן הדרגתי. מועד התחולה האחרון היה חודש דצמבר 2003. לניתוח מפורט של הוראות החוק החדש ראו סבה וגל (2002).

19. ראו דברי עו"ד יונה חיים, נציגת הסניגוריה הציבורית, בישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת שהתקיימה ביום 15 בפברואר 2001 (פרוטוקול מס' 261, עמ' 17). ראו גם דברי פרופ' קנת מן, הסניגור הציבורי הראשי, בישיבת הוועדה שהתקיימה ביום 25 בפברואר 2001 (פרוטוקול מס' 267, עמ' 20).

20. המידע על השלב שההליך מצוי בו יינתן, ככל הנראה, באמצעות מאגר ממוחשב.

או פרטים הקשורים בצנעת חייו של הנאשם, אשר עלולים לפגוע בהגנת הנאשם או בפרטיותו.

אשר לזכות להביע עמדה בשלבים שונים של ההליך הפלילי לפני קבלת החלטות, זו מעוגנת במספר סעיפים בחוק.²¹ לזכות זו נודעת חשיבות רבה לעניין הרגשתם של ילדים נפגעי עבירה ובני משפחתם, משום שהיא מעניקה להם שליטה כלשהי על המתרחש בהליך הפלילי (Erez, 1999, p. 551). כמו־כן נהוג לייחס חשיבות לצורך של נפגעי עבירה לחוש שמקבלי החלטות מכבדים אותם, משתפים אותם בהליך ומכירים בכך שיש להם עניין לגיטימי בו (Shapland, Willmore and Duff, 1985, p. 176). למשל, אם הסבירו לילד שנפגע מעבירת מין או מאלימות ולבני משפחתו על הסדר טיעון אפשרי ועל הזכות להביע את עמדתם, בעצמם או באמצעות נציגם, עצם הפנייה הישירה עשויה להקנות לו ולבני משפחתו התומכים הרגשה של השתתפות ושליטה, דבר שיקל עליהם מאוד להתמודד עם ההליך הפלילי.²² הרגשה זו יכולה להתקיים גם אם לילדים (ובני משפחותיהם) לא עומדת הזכות להחליט בעצמם על קבלתו או דחייתו של הסדר הטיעון, או להטיל וטו על החלטת התביעה בעניין זה. יתרה מזאת, במקרים אחדים תחושות מעצימות אלה של השתתפות ושליטה עשויות לתרום לתהליך שיקומם של ילדים שנפגעו מעבירה (Erez, 1999, pp. 551-552). יחד עם זאת יש להדגיש, שהזכות הקבועה בחוק היא מוגבלת הן משום שעמדת הנפגע נמסרת, ברוב המקרים, בכתב, ולא באופן ישיר ובלתי אמצעי מול הגורם המחליט, והן משום שלגבי החלטה בדבר הסדר טיעון לשון החוק מאפשרת לרשויות לצאת ידי חובתן אם ימסרו לנפגעי העבירה מידע כללי וערטילאי בלבד בדבר קיומה של אפשרות עתידית להגיע להסדר כזה. בנוסף לכך יש לזכור, שהחוק החדש אינו מסדיר במפורש את זכותו הייחודית של נפגע עבירה שהוא קטין להשתתף בהליך. ההוראה היחידה, והחשובה, המתייחסת לקטינים היא זו הקבועה בסעיף 4(א) בחוק, לפיה זכויותיו של קטין שנפגע מעבירה יינתנו לו תוך התאמתן לפי הנדרש בגסיבות העניין, "בהתחשב בגילו וכמידת בגרותו של הקטין, וברוח עקרונות האמנה בדבר זכויות הילד" (שם). דיון מפורט בסעיף זה ובמשמעותו ייערך בפרק הבא, אולם בשלב זה חשוב לציין, שאין כל ביטחון שהוראות החוק המסדירות את זכותו של נפגע עבירה להביע את עמדתו בשלבים שונים בהליך אכן יתנו מענה מלא לזכות ההשתתפות של ילד שנפגע מעבירה. שכן החוק אינו מפרט מה יהיו המנגנונים לשמיעת עמדתם של ילדים באופן

21. ראו סעיף 16 לעניין החלטה על עיכוב הליכים, סעיף 19 לעניין החלטת ועדת השחרורים בדבר שחרורו המוקדם של הנידון, סעיף 20 לעניין מתן חנינה בידי נשיא המדינה, וסעיף 17 לעניין החלטה בדבר הגעה להסדר טיעון עם הנאשם.

22. מצד שני, במקרים לא מעטים מיקוד חשומת הלב בקטין נפגע העבירה ובעמדתו יעמדו בניגוד לטובתו, שכן יכולה להיות בכך הטלת אחריות מוגזמת על כתפיו. הדבר נכון בעיקר במקרים של פגיעות בתוך המשפחה. ראו גם הדיון דלהלן.

המתאים לגילם ולדרגת התפתחותם, ואינו מבהיר מהו היחס בין עמדתו של נפגע העבירה עצמו ובין עמדת האפוטרופוס האחראי עליו.

כאמור לעיל, זכותו של נפגע העבירה להביע עמדה בשלבים שונים של ההליך הפלילי היא אחת הזכויות המעוררות פולמוס בשל החשש לפגיעה בזכויות נאשמים. למשל, לעניין זכותו של נפגע עבירה להביע עמדה באשר להסדר טיעון, אלה המצדדים בשיתוף נפגע העבירה מעלים נימוקים כבדי משקל, כגון: צמצום חוסר האמון של הציבור בהסדרי טיעון, מתן כבוד לנפגע, הכרה בכך שהוא ניזוק באופן אינדיווידואלי והשגת הכנה טובה יותר מצדו לגבי ההסדר הודות להיכרותו עם נסיבותיו הייחודיות של הנאשם. כמו־כך נטען, שדווקא במקרים של השגת הסדר טיעון בין התביעה לנאשם חשוב להבטיח את ייצוגו של נפגע העבירה, משום שהמדינה והנאשם אינם עוד יריבים (הרנון, תשנ"ז, עמ' 587-593). מן הצד שכנגד מועלה בין היתר הטענה, שהאינטרס של הנאשם באישורו של הסדר טיעון ובקבלת עונש קל ככל האפשר ייפגע בשל מעורבותו של נפגע העבירה (Belooof, 1999, p. 464; וגם Fletcher, 1996, pp. 192-193). טענה נוספת היא, שמעורבות הנפגע בשלב קבלת ההחלטה בדבר הסדר טיעון מסיטה את ההחלטה לשיקולים שאינם רציונליים ואינם קשורים לאינטרס הציבורי הכללי. טענות נגד דומות עשויות להישמע גם באשר לזכויות אחרות המעוגנות בחוק.

יחד עם זאת, נראה שחוק זכויות נפגעי עבירה, בנוסחו הקיים, מותיר מעט מאוד מקום, אם בכלל, לטיעוני נגד מן הסוג האמור, מכיוון שהחוק אינו מקנה בשום הוראה בו זכות וטו לנפגעי עבירה. לכל היותר נתונה לנפגעי עבירה הזכות להביע את עמדתם, תוך השארת שיקול הדעת למקבלי ההחלטות המוסמכים. לכך יש להוסיף את נוסחאות האיוון שנקבעו כמעט בכל סעיף בחוק, אשר נועדו לאפשר לרשות המוסמכת לחרוג מן הזכות שנקבעה, כדי לשמור על הגינות ההליך ולהבטיח את זכויותיהם של החשוד ושל הנאשם.²³

קושי נוסף אשר ילדים נפגעי עבירה נאלצים להתמודד עמו הוא, כאמור, העדר זכות קנויה להישמע בעניין העונש שצפוי להיגזר על הנאשם.²⁴ חוק זכויות נפגעי עבירה מספק מענה גם לקושי זה, בכך שהוא מאפשר לכל נפגע עבירה, ובכלל זה ילדים, למסור למשטרה הצהרה בכתב על נזק שנגרם להם בעקבות העבירה, על־מנת שהצהרתם תובא

23. למשל, הוראת הסעיף בדבר זכותו של נפגע עבירה להביע את עמדתו בעניין הסדר טיעון מסייגת את הזכות "אם קבע פרקליט המחוז או ראש יחידת התביעות במשטרה לפי העניין, כי יש בכך כדי לפגוע באופן ממשי בניהול ההליך." (סעיף 17 בחוק זכויות נפגעי עבירה).

24. סעיף 187(ב) בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, מסמיך את בית־המשפט לקבל כראיה לעניין העונש, לאחר שהרשיע אדם בעבירת מין, תסקיר על מצבו של הקורבן. אולם סעיף זה לא זו בלבד שהוא מתייחס לנפגעי עבירות מין בלבד, אלא הוא אף מותיר את סמכות ההחלטה האם לקבל תסקיר כזה בידי בית־המשפט.

בפני בית-המשפט בשלב הטיעונים לעונש.²⁵ חשיבותה של הוראה זו היא ביצירת מנגנון אשר באמצעותו ניתנת לנפגע העבירה הזדמנות להביא את סיפורו שלו בפני בית-המשפט, גם אם לא פנים אל פנים, סיפור אשר פעמים רבות אינו מסופר כלל בהליכים הפליליים - ביחוד כאשר מתקבל הסדר טיעון. להוראה זו עשויה להיות חשיבות רבה כאשר מדובר בילד שלא נקרא להעיד בשל הדינים המיוחדים החלים עליו, ואף באותם מקרים שבהם הילד הנפגע נקרא להעיד, שכן בשום שלב של העדות לא ניתנת לו האפשרות להביא בפני בית-המשפט, ובהזדמנות זו לעתים גם בפני הנאשם עצמו ובני משפחתו התומכים, את דבר הנזק, הסבל והכאב שנגרמו לו בשל העבירה. האפשרות הניתנת אפוא לילד הנפגע לתאר את מה שגרמה לו הפגיעה, באופן שתיאור זה יובא בפני בית-המשפט במסגרת הדיונים על גזר דינו של הנאשם,²⁶ עשויה ליצור אצל חלק מן הילדים הרגשה מחזקת ומעצימה של השתתפות והרגשה של שביעות רצון כללית מן ההליך הפלילי. אפשרות זו עשויה גם לתרום לשיקומו (Erez, 2000, p. 177).

יחד עם זאת אין לשכוח, שהזכות להביע דעה לעניין העונש אינה עולה תמיד בקנה אחד עם טובת הילד או אף עם רצונו. במקרים רבים לא יהיה רצוי להטיל על הילד מעמסה נוספת הנובעת ממתן משקל לרצונו באשר לעונש הצפוי לנאשם, מעמסה שעלולה להחמיר את הרגשות האשם שהוא מתמודד עמן ממילא בעקבות חשיפת הפרשה (Reeves, 1993). אולם, לטיעון זה, שהוא תקף בוודאי במקרים לא מעטים, קיימים שלושה מענים: ראשית, עצם קיומה של זכות קנויה, כמו זו שנקבעה בחוק החדש, אינו מחייב ילדים למסור לגוף החוקר הצהרת נפגע, אלא רק מאפשר להם זאת, בהתאם לטובתם ולרצונם. שנית, תוכנה של הצהרת הנפגע קבוע וברור מראש: היא יכולה לכלול רק מידע הקשור לנזקים שנגרמו לו עקב העבירה, ולא כל בקשה או התייחסות לעניין העונש (סבה וגל, 2002, עמ' 34). במילים אחרות, הצהרת הנפגע אינה הבעת עמדה לעניין העונש הראוי, אלא אך ורק מסירת מידע עובדתי, העשוי לסייע לבית-המשפט בקבלת החלטה מבוססת.²⁷ שלישית, בהיות ההורים האפוטרופסים הטבעיים של הילד (כאמור בסעיף 14 לחוק הכשרות המשפטית

25. ראו סעיף 18 בחוק. "הצהרת נפגע", או בשמה האמריקני Victim Impact Statement, היא מושא למחלוקת רחבה, אשר הוכרעה בארצות-הברית בבית-המשפט העליון האמריקני בשנת 1991 בפסק הדין בפרשת Payne. בית-המשפט הפדרלי דחה את הטענות נגד מסירת הצהרת נפגע, ובהן החשש מפני ענישה רגשנית ועל כן שרירותיות, החשש מפני פגיעה בשוויון בין נאשמים, קרי: פגיעה באחידות ובעקביות הענישה, החשש מפני ענישה המבוססת על תוצאה בלתי צפויה של העבירה, וכן החשש מפני החמרה בעונשים ללא הצדקה חברתית אמיתית. ראו: Payne v. Tennessee, 501 U.S. 808, וגם: Erez, 1999, p. 547.

26. מנוסח סעיף 18 בחוק עולה, שהצהרה תיגבה בשלב החקירה, אולם ייתכן שניתן יהיה ליצור, מכוח הנחיות פנימיות, מנגנון של עדכון ההצהרה באמצעות גבייה נוספת, סמוך למועד הדיון בעניין העונש.

27. במשפט Payne קבע בית המשפט העליון של ארצות-הברית: "Victim impact evidence is simply another method of informing the sentencing authority about the specific harm caused by the crime in question." (Payne v. Tennessee, p. 13). ובחרגום לעברית: חסקיר קורבן הוא לא יותר מאשר אמצעי נוסף ליידע את גזר הדין על הנזק המיוחד שנגרם בשל העבירה נשוא המשפט.

והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962), ובמקרים שבהם לפחות אחד ההורים תומך בילד בעת ההליכים הפליליים וניתן להניח שהוא מייצג את האינטרסים שלו ואת טובתו, יש לשער שהצהרת נפגע שימסור הורה זה תתקבל כקבילה, ובכך ניתן יהיה לפטור את הילד מחשש ל"אחריות יתר".²⁸

מן הראוי לציין, שבשלב זה עדיין לא ברור האם מכוח הסעיף ניתן יהיה להזמין נפגעי עבירה להיחקר בבית-המשפט על ההצהרה שמסרו.²⁹ עניין זה עשוי להיות בעל השלכות חשובות, שכן אם תוצאתה של הצהרת נפגע תהיה, שבהתאם לחוק נפגעי עבירה יוזמנו הנפגעים לבית-המשפט כדי להיחקר עליה, אזי רבים מהם יהיו חשופים לאותה קורבנות משנית הנגרמת מחקירות נגדיות קשות, מחשיפת פרטים אישיים, מהמתנה בבית-המשפט וכל הכרוך בה. כל אלה הן תופעות שקיים אינטרס ברור למנוע, ועל אחת כמה וכמה כאשר מדובר בילדים. מן העבר השני, נשאלת השאלה כיצד יוכל הנאשם לממש את זכותו להליך הוגן, אם הצהרת הנפגע הקטין תוצג לבית-המשפט בלא שניתן יהיה לבדוק את אמינותה. ייתכן שהפתרון לבעיה טמון בזהותו של גובה ההצהרה ובאפשרות לחקור אותו בבית-המשפט, לא באשר לתוכן ההצהרה, אלא בנוגע לנסיבות שבהן נגבתה ולשאלת השפעתו של מבוגר על הקטין בעת הכנת ההצהרה. נוסף על כך, במקרים שבהם אפוטרופסו של הקטין הוא המוסר את הצהרת הנפגע, ייתכן שמן הראוי להזמין אותו לעדות. נושא זה, כאמור, יתברר תוך-כדי יישום החוק. ראוי לציין, שבמדינות שבהן נהוגה כבר היום צורה כלשהי של הצהרת נפגע, ברוב המקרים נמנעים סניגורים מלזמן את המתלונן לחקירה נגדית על ההצהרה שמסר, מתוך מחשבה שלא תהיה בכך תועלת לנאשם (Erez, 1999, p. 549). קושי נוסף, אשר החוק מספק לו מענה כלשהו, הוא הקושי שבמפגש הילד המעיד עם מי שנאשם בפגיעה בו. מפגש זה, מעבר להשלכות הנפשיות שעשויות להיות לו על הילד, עלול גם, כפועל-יוצא מהשלכות אלה, להקשות על עדותו של הילד ולעתים אף לסכלה. ניקח לדוגמה ילדה, אשר נפגעה מעבירת מין שביצע בה אביה. דקות ספורות לפני עדותה היא פוגשת את האב ואת האם התומכת בו, ולא בכחה הנפגעת, ואלה נועצים בה מבטים מאיימים ומאשימים, ולעתים אף עושים ניסיון אחרון להניא אותה מעדותה אשר "תוביל לפירוק המשפחה". קל להבין את ההשפעה החמורה שעלולה להיות לסיטואציה שכזו על מצבה הנפשי של ילדה כזאת וכפועל-יוצא מכך, כמובן, גם על יכולתה להעיד. החוק קובע לעניין זה את זכותו של הילד נפגע העבירה (בדומה לנפגע עבירה בגיר) להגנה מפני

28. ראו הדיון בסעיף 4(א) בחוק החדש, בפרק שלהלן.

29. יחד עם זאת, יש לראות לעניין זה את הערת האגב של סגן נשיא בית-המשפט המחוזי בנצרת, כב' השופט זועבי, בת"פ 1027/00 מדינת ישראל נ' פלדמן (טרם פורסם). השופט זועבי מנתח לראשונה את סעיף 18 לחוק זכויות נפגעי עבירה, עוד בטרם נכנס לתוקף, ומציין, שלגישתו, גם אילו היה הסעיף בתוקף, לא היה החוק החדש בא להקנות למדינה זכות גורפת להבאת דברי הנפגע בלי להעידו ובלי לאפשר את חקירתו הנגדית. יש לציין, שאין מדובר בהלכה מחייבת, שכן החלטה זו ניתנה בבית-משפט מחוזי, ואף זאת במסגרת "אוכיטר" (הערת-אגב).

החשוד, הנאשם או הנידון ומפני מקורביו, ובפרט את זכותו לקבל הגנה כזו בבית-המשפט, ככל הניתן, באמצעות מניעת מגע או קשר לא נחוץ עם הנאשם (סעיף 6 בחוק). ההוראה הערטילאית הקבועה בחוק לעניין ההפרדה בין הנפגע לנאשם מעוררת, באופן מתבקש, את שאלת אופן יישומה. נראה, שכוונת המחוקק עשויה להיות מיושמת במלואה אם יועמדו לרשות נפגעי עבירה ונאשמים בבתי משפט חדרי המתנה נפרדים, ואף חדרי המתנה מיוחדים לילדים (בדומה למה שקיים במקומות שונים בעולם). אבל ספק רב אם אכן יוקצו המשאבים ותבוצע ההיערכות המקיפה לבניית חדרי המתנה נפרדים כאלה בבתי-המשפט בישראל.

סעיפים נוספים בחוק נועדו למזער את "הקורבנות המשנית" של נפגעי עבירה כהליך הפלילי, קורבנות, שכאמור עלולה להיות כואבת במיוחד עבור ילדים. בהקשר זה ניתן להזכיר את סעיף 3, המחייב שיינתנו הזכויות הקבועות בחוק תוך התחשבות בנפגע העבירה ובצרכיו, תוך שמירה על כבודו והגנה על פרטיותו ותוך זמן סביר. כמו-כן יש להזכיר את זכותם של נפגעי עבירות מין ואלימות שההליכים בעניינם יתקיימו תוך זמן סביר לשם מניעת עינוי דין,³⁰ את זכותו של נפגע עבירת מין או אלימות לקבל תשובה בערר, שהגיש בעניין סגירת התיק, תוך שישה חודשים מיום הגשתו (סעיף 25 בחוק, הקובע תיקון עקיף בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982), את ההגבלה על אזכור פרטיו האישיים של נפגע העבירה על-גבי תיק החקירה במשטרה (סעיף 7 בחוק), ואת זכותו של נפגע העבירה להיות מלווה באדם על-פי בחירתו, הן בחקירתו במשטרה והן בדיונים בבתי-המשפט (סעיפים 14 ו-15 בחוק). סעיף 15 קובע גם את זכותו של נפגע העבירה להיות נוכח, יחד עם מלווהו, בדיונים הנערכים בדלתיים סגורות). הוראה נוספת הקשורה לפרטיותו של נפגע עבירת מין אוסרת על הגוף החוקר לחקור נפגע מעבירת מין ואלימות על עברו המיני, למעט במקרים מיוחדים (סעיף 13 בחוק). הוראות אלה עשויות להקל במידה רבה על כלל נפגעי העבירה המעורבים בהליכים פליליים. מידת היעילות שלהן, כמו גם הקשיים העולים מביצוען, יתבררו בעתיד. בשלב זה מן הראוי להתמקד, לצורך נושא המאמר, בהוראת החוק המתייחסת ישירות לנפגעי עבירה שהם קטינים, ובניתוחה.

התאמות מיוחדות לקטינים נפגעי עבירה

הסעיף היחיד בחוק החדש, המתייחס במפורש לקטינים, ואשר נועד לתת מענה לקושי הנובע מן העובדה שמערכות החקירה והמשפט אינן מותאמות לנפגעי עבירה שהם קטינים,

30. סעיף 12 בחוק. ייתכן שלאור סעיף 4(א) ניתן יהיה לדרוש קיום הליכים מזורזים כאשר נפגע העבירה הוא קטין.

הוא סעיף 4(א). בסעיף זה נאמר: "מתן הזכויות לנפגע עבירה שהוא קטין ייעשה תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות בנסיבות העניין בהתחשב בגילו ובמידת בגרותו של הקטין, וברוח עקרונות האמנה בדבר זכויות הילד".

קבע המתוקק ולא פירט ובשל כך נותרו היקף ההתאמות ואופיין לשיקול דעתה של הרשות המבצעת. למשל, הסעיף אינו מבהיר האם מדובר בהתאמות בצד הפיזי (חדרי המתנה מיוחדים, התאמת אולם בית-המשפט בעת העדת ילדים בו), בצד המערכת (לוחות זמנים מזורזים, מינוי אנשי מקצוע מיוחדים), בתחום ההסברה (התאמת השפה) וכיוצא באלה. אולם, יש בסעיף קווים מנחים חשובים, שיש בהם כדי להדריך את הרשות המבצעת כיצד עליה לבצע את ההתאמות הנדרשות, ואלה הן: "נסיבות העניין", "גילו ומידת בגרותו של הקטין", ו"עקרונות אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד".

דווקא המרכיב השלישי, עקרונות אמנת האו"ם, הוא החשוב ביותר הן בגלל החשיבות הנורמטיבית בכלילת האמנה באופן מפורש בדבר חקיקה (כמעט לראשונה בחקיקה הישראלית³¹), והן משום משמעויותיו הרחבות. די בבחינת ארבעת עקרונותיה המרכזיים של אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד כדי לעמוד על היקף היריעה:³² זכותו של כל ילד שטובתו תהיה גורם "ראשון במעלה" בשקילת כל החלטה לגביו (סעיף 3 באמנה), זכותו של כל ילד ליהנות מזכויות באופן שוויוני, ללא אפליה (סעיף 2 באמנה), זכותם של ילדים לחיים, להישרדות ולהתפתחות (סעיף 6 באמנה), וזכותו של כל ילד, המסוגל לכך, להשתתף בהליך קבלת ההחלטות בכל עניין הנוגע לו (סעיף 12 באמנה). בנוסף לכך, מעל כלל הוראות האמנה "מרחפת" זכותו של כל ילד לכבוד.³³

סעיפים מרכזיים אלה "יובאו" אל תוך חוק זכויות נפגעי עבירה לצורך החלתו על קטינים, מכוח סעיף 4(א) האמור. מהי אם כן משמעות ההתאמה לרוח עקרונות האמנה? מאחר שטרם נקבעו קווים מנחים לעניין זה, בין בפסיקת בתי-המשפט ובין בהנחיות הרשות המבצעת, לא ברור מה יהיו היקף ההתאמות ומהותן. להלן מספר הדגמות להתאמות ראויות לאור עקרונות אמנת האו"ם:

- הזכות לשוויון. כאמור, לפי סעיף 2 באמנה יש להבטיח את זכויות הילד לכל ילד באשר הוא, ללא אפליה מכל סוג שהוא. אשר לנפגעי עבירה שהם קטינים, יש לדאוג, בין השאר, לכך שנגישות הרשויות, קצב ההליכים, מסירת המידע - כל אלה יובטחו לילדים מכל אזורי הארץ, מכל שכבות האוכלוסייה, באורח שווה. זאת ועוד, בהתאם לפרשנות

31. חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, אשר התקבל בחודש דצמבר 2000, היה הראשון אשר הפנה, בסעיף המטרה, לעקרונות האמנה.

32. באמנה יש סעיפים נוספים הקובעים זכויות ספציפיות העשויות להיות קשורות בזכויותיהם של ילדים נפגעי עבירה, אולם לא נדון בהם במאמר זה בשל קוצר היריעה.

33. אף-על-פי שאין סעיף באמנה שיוחד לזכות לכבוד, "כבוד הילד" מוזכר באמנה, בהטיות שונות, 9 פעמים.

המקובלת לעניין עקרון השוויון, כאשר מדובר בקטינים בעלי צרכים מיוחדים, מן הראוי להעניק להם יחס מיוחד, מעין העדפה מתקנת, אשר תאפשר להם להתמודד עם ההליכים הפליליים באופן דומה לזה הניתן לקטינים אחרים שאינם בעלי צרכים מיוחדים.³⁴

- טובת הילד. כאמור, על-פי האמנה, בכל עניין הנוגע לילד יש לתת לטובתו משקל ראשון במעלה. אשר להליכים הפליליים הנובעים מפגיעה בקטין, ההשלכות של הליכים אלה עשויות להיות דרמטיות, ומכאן אפשר להניח, שטובתו של קטין נפגע עבירה מחייבת לנקוט אמצעי הגנה לגביו, לשמור על פרטיותו, לאפשר לו למסור את עדותו בתנאים מיוחדים ונוחים, לזרז את ההליכים ולמנוע ממנו כל זעזוע נפשי נוסף. אולם, אין לשכוח שבצדו השני של המתרחש עומד החשוד-הנאשם, אשר חירותו ושמו הטוב תלויים בתוצאות ההליך, ולפיכך נתונה לו הזכות להליך הוגן. אימוץ טובת הילד בכל החלטה כשיקול יחיד או מכריע עלול לפגוע בזכותו זו של הנאשם ועלול להוביל לפיכך לתוצאות הנוגדות את עקרונות שיטת המשפט הישראלי. למשל, באופן תיאורטי ייתכן שהיה מן הראוי "לחסוך" מכל קטין נפגע עבירה את הקושי הכרוך בחקירה נגדית, ולאסור על קיומה. מובן, שבאיסור קטגורי ומוחלט שכזה יש משום פגיעה בזכויות הנאשם וביסודות בסיסיים של המשפט הפלילי. מכאן שניתן לצפות לכך שביישום החוק יש לשאוף להקל על קטינים נפגעי עבירה בכל דרך אפשרית, תוך ביצוע האיזונים הראויים עם זכויות החשוד-הנאשם.

- הזכות לחיים, להישרדות ולהתפתחות. אין ספק, שבמקרים רבים יש בעצם הפגיעה הראשונית שנעשתה בקטין נפגע עבירה משום איום על זכותו לחיים, להישרדות ולהתפתחות. אולם, גם ההליכים הפליליים הנובעים מפגיעה זו והבאים בעקבותיה עלולים להמשיך ולסכן את התפתחותו התקינה של הקטין. לפיכך על הרשויות להיערך באופן המבטיח שההליך הפלילי לא יהווה טראומה נוספת עבור הקטין נפגע העבירה, שכן התמודדות עם טראומה כזו, המצטרפת לטראומה הראשונית, עלולה לסכן את שלומו הנפשי.

במדינות רבות בעולם מצויות הוראות מיוחדות בנוגע לילדים נפגעי עבירה הנובעות מהכרה בצורכיהם המיוחדים ובפגיעותם. למשל, מדריך לטיפול בנפגעי עבירה של משרד המשפטים האמריקני קובע שורה של צעדים נדרשים כאשר מדובר בקטינים, וביניהם: יצירת סביבה בטוחה ונוחה לחקירת הילד, מתן אפשרות למבוגר תומך להיות נוכח בה, שימוש בשפה המכבדת את הילד ואת רמתו, חיזוק הילד ומתן הבטחה שהוא עצמו אינו עומד למשפט, התחשבות ביכולת הריכוז הקצרה יחסית של ילדים, בהתאם לגילם, מתן הסבר המתאים לרמת הילד על החקירה ועל ההליך הצפוי, והבעת חמלה והתחשבות בו (U.S. Department of Justice, 2000, pp. 10-12).

התאמות נוספות עשויות להיות כאלה שנועדו ליצור הרגשת נוחות בקרב ילדים, כגון:

34. ראה בג"צ 7081/93 שחר בוצר נ' מועצה מקומית "מכבים-רעות", תקי-על' 196 (1) 818.

הגמשת הסגנון הפורמלי הנהוג בבית-המשפט (באנגליה, למשל, נוהגים שופטים להסיר את פיאותיהם כאשר ילד מוזמן להעיד, ולרדת מן הדוכן אל האולם עצמו); קיום חקירת ילדים בתנאים נוחים ושקטים, תוך עשיית הפסקות ובאווירה תומכת; קביעת לוחות זמנים מקוצרים בהליכים שבהם מעורב נפגע עבירה שהוא קטין, ועוד.

- העיקרון הרביעי באמנה הדורש התאמה הוא עקרון ההשתתפות. על-פי עיקרון זה, זכותו של ילד, המסוגל לחוות דעה משלו, להביעה באופן חופשי בכל עניין הנוגע לו, וזכותו שיינתן לדעה זו משקל ראוי, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו.³⁵ בהקשר הפלילי יש לזכור, ש"נקודת הפתיחה" של קטינים נפגעי עבירה היא נחותה מסיבה כפולה: ראשית, מכיוון שמעמדם של נפגעי עבירה בכלל הוא כשל "אורחים", ולא כשל שותפים מלאים בהליך הפלילי; בנוסף לכך, כאשר מדובר בילדים, המשקל המועט שניתן לדעתם נובע גם מן הנורמה המאפיינת התייחסות לילדים בכלל, של המעטת משקל עמדותיהם. הזכות להביע עמדה בשלבים שונים בהליך הפלילי, הקבועה בחוק החדש, צריכה להינתן אפוא לקטינים תוך התאמה לזכות ההשתתפות, כלומר תוך מתן תשומת לב לכך שדעתו של הילד, ולא דווקא של המבוגר המייצג אותו, תובא בחשבון, הכל כמובן בהתאם לגילו ולמידת בגרותו של הילד. לדוגמה, ניתן לצפות לכך שבמסגרת הזכות למסור "הצהרת נפגע" יוכלו ילדים לתאר את מצבם באופנים שונים ומגוונים המתאימים ליכולתם, כגון לצייר ציור, לכתוב מכתב, או לחלופין להיפגש עם איש מקצוע אשר ישכיל לדוּבב, אך לא להנחות, את הילד במסירת הצהרה.

העדר פתרון מלא לבעיית הקורבנות המשנית

גם במציאות שלאחר קבלת חוק זכויות נפגעי עבירה טרם ניתן מענה כולל לקשייהם של קורבנות ילדים לאורך ההליך הפלילי. ילדים אלה, הזכאים על-פי החוק במידה כלשהי למידע, להגנה, להשתתפות ולהבעת עמדה, אינם זכאים על-פי חוק לקבל שירותי סיוע, טיפול וליווי משפטי.³⁶ ההתנגדות לעיגונה של הזכות לשירותי סיוע ולהקמת מרכזי סיוע היא בעיקר כלכלית, שהרי אין ספק שהקמת מערך שירותי אבחון, טיפול ושיקום לילדים נפגעי עבירה, ולכל הפחות עיבוי השירותים הקיימים, כרוכים בהוצאה כספית. משמעות הדבר היא, שלא זו בלבד שילדים נפגעי עבירה נאלצים להתמודד עם הקשיים הכרוכים בריבוי הגורמים המתשאלים ועם העדר מסגרת כללית שהיא ידידותית לילדים והמתאימה לצורכיהם הייחודיים, אלא אין גם די גורמים בקהילה שהם בעלי התמחות ייחודית

35. ההתאמה "לגילו ולמידת בגרותו" של הילד, המשקפת תפיסה המבחינה בין ילד לילד והשוללת קביעת קטגוריות גילאיות גורפות, אומצה גם ב"נוסחת ההתאמות" שבסעיף 4(א) בחוק.

36. לפירוט "הזכויות הסוציאליות" ראו וינדמן, 2001, עמ' 3.

והמסוגלים לעסוק בטיפול נפשי ובשיקום של כלל הילדים נפגעי העבירה תוך זמן סביר. במילים אחרות, במצב הקיים אין די משאבים שיאפשרו לילדים אלה להשתקם באופן מלא. הפתרונות המבוקשים קשורים ביצירת קרן מיוחדת לפיצוי נפגעי עבירה שהם קטינים, אשר זקוקים לסיוע כספי מיוחד בשל הפגיעה שנעשתה בהם; בעיבוי ושיפור מערך שירותי האבחון, בטיפול ושיקום הקיימים היום בקהילה; בהבטחת זכותו של כל קטין נפגע עבירה ובני משפחתו התומכים לליווי, לסיוע וליוצג במהלך ההליך הפלילי בהתאם לצורך; ולבסוף, ביצירת מרכזים אווריים שבהם ירוכזו כל אנשי המקצוע הנותנים מענים ראשוניים לקטין לאחר שהתרחשה הפגיעה. בפתרון אחרון זה נדון להלן.

פתרון מוצע: מרכזי סיוע ייחודיים לילדים נפגעי עבירה

לאור הקשיים המיוחדים המאפיינים את מעורבותם של קטינים נפגעי עבירה בהליכים הפליליים נראה, שיש צורך לבסס שירות מיוחד, שחייב להיות ייחודי לילדים ואשר יחסוך מהם את הפנייה לגורמים רבים במקומות שונים (Gal, 2000). לפיכך, אחד היעדים המרכזיים הוא לאחד את כל הגורמים תחת קורת גג אחת, בעיקר כדי להקל על הילד, אך גם כדי לייעל את שיתוף הפעולה בין הרשויות השונות. שירות כזה עשוי להביא לכך שילדים נפגעי עבירה ירגישו בנוח יותר לאורך ההליך הפלילי וכתוצאה מכך כעדים ישתפו פעולה בצורה מועילה יותר. באופן זה הילדים עשויים לתרום לניהולו היעיל והמהיר של ההליך. הדגם של שירותי סיוע לילדים, כפי שיובא להלן, מבוסס על הדגם האמריקני הקיים בעשרים השנים האחרונות במרכז הסיוע לילדים, ה-C.A.C. (Children's Advocacy Center)³⁷.

מרכזי סיוע אלה מצויים בערך ב-400 מקומות שונים ברחבי ארצות-הברית, ונחשבים היום הדגם הרצוי לטיפול בילדים נפגעי עבירה, בעיקר ילדים שנפלו קורבן לפגיעה מינית ולאלימות במשפחה.³⁸ ה-C.A.C. הוא מקום ייחודי לילדים הן מבחינת עיצובו והן מבחינת דרך תפעולו. במרכז פועלים יחד כל אנשי המקצוע ונציגי הרשויות האמורים להיות מעורבים בטיפול בילד מרגע הגשת התלונה עד לאחר תום ההליך הפלילי. בין אלה מצויים חוקרי משטרה, אנשי התביעה הכללית, רופאים, פסיכולוגים, עובדים סוציאליים, חוקרי ילדים ורשויות ההגנה על ילדים (המקבילים לפקידי הסעד הפועלים בישראל לפי חוק הנוער). במרכזים שאחדים מאנשי המקצוע אינם יושבים בהם דרך קבע מתקיים עמם

37. בישראל החל לפעול בשנת 2002 מרכז הגנה לילדים נפגעי עבירה, המציע מודל דומה. המרכז הוקם בירושלים.

38. מודל זה נכלל כהמלצה ראשונה בנושא הטיפול בילדים נפגעי עבירה, בקובץ המלצות שהכינו מיטב המומחים בארצות-הברית לקראת המאה ה-21: U.S. Department of Justice, 1998, p. 394.

שיתוף פעולה הדוק והם מגיעים אליו בעת הצורך. שיתוף פעולה, מעבר מוסדר של מידע ובחינה משותפת של "תיקים" בדרך השגרה, הם ממאפייני אופן העבודה של המרכזים האלה.

כאמור, רוב השירותים שהילד זקוק להם בשלב שבו הוא מגיע למרכז ניתנים לו בתוך המרכז, ומתנהלים תוך התמקדות בנוחיותו וכטובתו של הילד נפגע העבירה. במקרה שהוא נזקק לשירות שאינו מצוי במרכז, הילד מופנה במהירות אל השירות הנוגע לעניין. לעתים קרובות המרכז מסייע גם בהבאת הילד למקום הדרוש, אם בכך שמלווים אותו ליעדו ואם בכך שמבטיחים שהוא יגיע לשם באמצעים אחרים.

לבו של המרכז ואחד היתרונות העיקריים שלו הוא האחדת חקירות הילדים לחקירה אחת, הנעשית בידי חוקר ילדים מיוחד.³⁹ במרכז נמצא חדר חקירות (המכונה "חדר ראיונות"), גם הוא ידידותי לילדים, ובו מתבצע הראיון. מעבר לחדר הראיונות נמצא חדר אחר ובו מתרכזים בעת הראיון כל בעלי התפקידים הנדרשים להכיר את תוכן הראיון: חוקר המשטרה, הפרקליט, פקיד הסעד, הפסיכולוג וכל איש מקצוע אחר הקשור לעניין, בהתאם למקרה. כל אלה יכולים לראות ולשמוע את הראיון באמצעות טלוויזיה במעגל סגור. הם יכולים להעביר גם שאלות או לבקש הבהרות מן החוקר תוך כדי קיום הראיון. באופן זה נחסכות הטרדות הרבות הכרוכות בהחזרת התיק לחוקר הילדים לצורך קיום ראיון נוסף במקרים של ספקות או כאשר המידע אינו מלא. כמו כן נחסכת הישנותה של בחינת אמינותו של הילד ויכולתו להעיד. כל אלה מתבררים כבר בעת הראיון עצמו, כאמור, בנוכחות כל הגורמים הנוגעים לעניין. מלבד זאת, הודות להתנהלות זו של חקירת הילד נמנעת האפשרות שהתיק יילך לאיבוד בעת העברתו בין הגורמים השונים. כמו כן, כל הגורמים יכולים להתרשם באופן ישיר מאמינותו של הילד, מיכולתו להעיד וממהות התיק ומסיכויו. זאת ועוד: כתוצאה מכך, ההליך עצמו עשוי להתנהל מהר יותר ובאופן יעיל יותר, במקרה שמתקבלת החלטה לנהל משפט בעניינו של תיק בעל סיכויים רבים וטובים להרשעה, ואילו "תיקים חלשים" יפסלו על-פי רוב כבר בראשית ההליך, ולא לאחר תשאולים מרובים של הילד ולאחר חלוף זמן רב.

ייחודם של המרכזים אינו רק באופן התנהלותם, אלא גם בעיצובם, שהוא פרי מחשבה מעמיקה על צורכיהם וחכיותיהם של ילדים. מרכזים רבים מצוידים בתמונות צבעוניות, ברהיטים המותאמים למידותיהם של ילדים וכאזורי משחק רחבי ידיים.

מרכיב חשוב נוסף בצורת העבודה של ה-C.A.C. הוא קיום ישיבות מעקב תקופתיות קבועות לגבי כל ילד וילד. בישיבות אלה משתתפים כל הגורמים המעורבים, משפטיים וטיפוליים כאחד. כתוצאה מכך נידון כל מקרה מכל זוויות הראייה הנדרשות, וההחלטה המתקבלת היא תוצר של האיזון בין השיקולים והפתרונות השונים. באופן זה גדל הסיכוי

39. בארץ יהיו אלה, כמובן, חוקרי הילדים, לפחות לגבי הילדים הנכללים בחוק הגנת הילדים.

למצוא פתרונות יצירתיים ומקיפים, אשר יבטיחו את טובת הילד בצורה הטובה ביותר. חשיבה ודיון משותפים אלה עשויים אף למנוע "נפילה בין הכיסאות" ואי-תיאום בין הרשויות.

אחד השירותים הנוספים הניתנים במרכז הוא הליווי לאורך ההליך הפלילי. במסגרת שירות זה הילדים והמבוגרים התומכים בהם מקבלים מידי ה"מלווים" במרכז מידע על ההליך הפלילי בכלל ועל ההליך הפלילי בעניינם בפרט. המלווים הם הכתובת הקבועה לשאלות בכל שלב של ההליך. מספר מרכזים מקיימים מה שמכונה "court school", דהיינו סיוור מקדים בבית-המשפט עבור הילדים בליווי מלווה מטעם המרכז ותוך שימוש במשחקי תפקידים והפעלות אחרות, כדי להכין אותם להעדה.

תפקיד ה"מלווה" לילדים נפגעי עבירה אינו קבוע בחוק הישראלי, ואף אחת מרשויות המדינה אינה מספקת אותו. אולם, בשנים האחרונות שירות כזה ניתן במסגרת "פרויקט ליווי ילדים נפגעי עבירה" שמפעילה המועצה הלאומית לשלום הילד (חביב, בן-רבי וארגוב, 2001, עמ' 25). את הסיוע נותנים לילדים מלווים-מתנדבים המשמשים עבורם גורם תמיכה זמין וקבוע שעמו הם יכולים לשוחח ולהתייעץ. המלווים מסבירים לקטינים או לבני משפחתם התומכים בהם את ההליכים במשטרה ובבית-המשפט ומציגים בפניהם את האפשרויות לטיפול נפשי. הם מסייעים להם ביצירת קשר עם הרשויות כגון המשטרה, הפרקליטות ובתי-המשפט ובמקרה שהקטינים הוזמנו להעיד, הם מלווים אותם לבית-המשפט, לאחר שערכו להם סיוור מקדים. המטרה היא להפחית את חששותיהם מפני המעמד הצפוי. לאורך כל תקופת הליווי המלווים משוחחים עם הילדים ועם בני משפחתם, מטים אוזן קשבת למצוקותיהם ומשתדלים לענות על כל שאלותיהם. כאמור, תפקיד הליווי נעשה היום כידי ארגון לא-ממשלתי ואין היום שירות דומה לילדים נפגעי עבירה מטעם רשות מרשויות המדינה. יחד עם זאת, השירות פועל בברכתם של פרקליטת המדינה ומפכ"ל המשטרה, ובאחרונה אף מוסד שיתוף הפעולה בין נותני השירות ובין המשטרה והפרקליטות, במסגרת ניסיונית.⁴⁰ נראה, שתפקיד המלווה הוא חוליה חשובה ומן הראוי שמרכזי הסיוע שיוקמו בישראל יכללו גם שירות זה.

המרכזים השונים הפעילים בארצות-הברית מאוגדים בארגון גג הנקרא "National Children's Alliance" (ברית הילדים הלאומית), אשר תומך בהקמת המרכזים, במימוןם ובפיתוחם. הארגון אחראי לפרסום סטנדרטים אחידים למתן שירותים לילדים נפגעי עבירה, להכשרת העובדים שיעסקו בנושא, לפיתוח משאבים ולעריכת מחקרים.

מימוןם של המרכזים מקורו בנוסחאות שונות של שילוב בין כספים פדרליים, כספי המדינה, כספי הרשות המקומית ותרומות. מרבית המרכזים מנוהלים כעמותות עצמאיות, ולא כגופים ממשלתיים. אך, כאמור, תמיד בשיתוף ובתמיכת הממסד.

40. המטה הארצי, אגף החקירות, מתלקת חקירות ותביעות, "נוהל הפעלה לפרויקט ליווי ילדים נפגעי עבירות ועדים במסגרת ניסוי בשתי החנות" (מכתבו של עו"ד מאיר-רב ברקוביץ', סקר, קצין ייעוץ וחקיקה, מיום 27 בפברואר 2002).

מרכזי הסיוע מציעים אפוא דגם המשלב השקעה בעיצוב פיזי נעים, דגש על עבודה בצוות בין-תחומי, וניסיון לבצע את כל שלבי החקירה, התביעה והאבחון בצורה מהירה, יעילה ופשוטה, הכל תוך התמקדות בצורכי הילד ובמטרה להקטין למינימום את הקורבנות המשנית שלו. בנוסף לכך, ברמה התועלתנית-חברתית, הדגם הזה חוסך לרשויות עצמן זמן וטרחה ומגדיל את יכולת שיתוף הפעולה של הילדים נפגעי העבירה ובני משפחותיהם החומכים באופן המזרז ומיעל את ההליך כולו, לטובת הילד והרשויות השונות ולעתים אף לטובת הנאשם.

בישראל החל לפעול כאמור, בחודש מאי 2002, מרכז מן הסוג המתואר. מדובר במרכז ההגנה לילדים ונוער, אשר הוקם בירושלים והמיועד לספק שירותי חקירה ואבחון כוללניים והתערבות טיפולית ראשונית לקטינים נפגעי עבירות מין, אלימות והזנחה קשה.⁴¹ זוהי כמובן רק טיפה בים. לאחר תקופת מה, שבמהלכה יופעל המרכז ויוסקו מסקנות לשיפור הדגם, יוקמו מרכזים כאלה ביתר אזורי הארץ, כדי להבטיח את זכותו של כל ילד נפגע עבירה לקבל טיפול ראשוני ולקיים את הקשר עם רשויות אכיפת החוק תחת קורת גג אחת, ידידותית ונגישה לו.

נראה, שמרכז מסוג זה יכול להפחית רבים מן הקשיים המאפיינים את מפגשם של ילדים נפגעי עבירה עם ההליך הפלילי: יש בו מענה לבעיית ריבוי הגורמים המטפלים, בעיית משך הזמן הרב והקשיים המתעוררים כאשר הילד בא במגע עם נציגי הרשויות שאינם מיומנים בעבודה עם ילדים. יחד עם זאת יש לזכור, שדגם זה אינו נותן מענה לקשיים המתעוררים בבית-המשפט, בייחוד בעצם מתן העדות ובמפגש פנים אל פנים עם הנאשם. כמו-כן, עיקרו של הדגם הוא ביצוע האבחון, הטיפול והחקירה הראשוניים. הוא אינו מציע מענה טיפולי ארוך טווח.

סיכום

ילדים נפגעי עבירה הם אוכלוסייה מגוונת: נכללים בה ילדים דוברי שפות שונות, ילדים בעלי צרכים מיוחדים, ילדים חתיים בעוני, ילדים מחוסרי תמיכת הורים, בני נוער ופעוטות. המשותף לכולם הוא שהם נפגעו מעבירה פלילית ולפיכך הם גאלצים להתמודד הן עם הפגיעה עצמה והן עם השלכותיה המשפטיות. בעוד שניתן למצוא ספרות רבה המוקדשת לפגיעות בילדים ולהשלכותיה הנפשיות, מעט מאוד נכתב על הקשיים הנובעים מן המעורבות בהליכים הפליליים, שעל קטינים אלה להתמודד עמם. קשיים אלה, אשר חלק

41. המרכז הוא פרי יחמה וריכוז של בית-החולים האוניברסיטאי הדסה עין-כרם ועמותת "אשלים", העמותה לתכנון ולפיתוח שירותים לילדים ובני נוער בסיכון ומשפחותיהם, ושותפים בו גם עיריית ירושלים ומשרדי המשפטים, העבודה והרווחה, הבריאות והמשרד לביטחון פנים.

מהם חלים על נפגעי עבירה באשר הם וחלק מהם ייחודיים לנפגעי עבירה שהם קטינים, תוארו במאמר. כמרכזן תוארו הפתרונות הקיימים היום בשיטת המשפט הישראלית, ובראשם חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001.

אמנם חוק זה נושא עמו בשורה חדשה באשר למקומו של נפגע העבירה בהליך הפלילי, אולם אין בו מזור שלם לקורבנות המשנית שממנה סובלים נפגעי עבירה בכלל וילדים בפרט. יחד עם זאת, ייתכן שיש בחוק חדשני זה פתח לרפורמה כללית, שמגמתה חיזוק מעמדם של נפגעי עבירה והגברת הרגישות וההתחשבות של כלל המערכת לצורכיהם. במסגרת מגמה זו ראוי לפעול להתאמת המערכת הפלילית לצורכיהם של ילדים ולהפיכתה לידידותית להם, בין היתר באמצעות "הבאת" הרשויות אל הילד, להבדיל מ"הבאתו" של הילד אליהן. אולם, גם בכך לא יהיה די. יש להבטיח, שילדים אלה יזכו למיטב שירותי האבחון, הטיפול והשיקום, אשר יביאו להגלדה, ולו חלקית, של הצלקות שהוטבעו בנפשם. זוהי זכותם של ילדים נפגעי עבירה, זוהי חובתה של החברה בישראל. אי-מילויה של חובה זו עלול להיות בבחינת הוספה של חטא על פשע.

ביבליוגרפיה

- אילון, ע' (1994), התעללות בילדים במשפחה, ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.
- הרמן, ג'ל (1992), טראומה והחלמה, תל-אביב: עם עובד.
- הרנן, א' (תשנ"ז), "עסקאות טיעון בישראל - חלוקת התפקידים הראויה", משפטים, כ"ז(3): 513-604.
- וינדמן, ו' (2001), "נפגעי עבירה - לא עוד בנים חורגים אלא בעלי מעמד חוקי ומוכר", הסניגור, 50: 3-6 (מאי).
- חביב, ג', בן רבי, ד', ארגוב, ד' (2001), הטיפול המשטרתי בקטינים ובבני נוער: היערכות המשטרה לטיפול בעבירות שקורבנותיהן קטנים, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- טילמאן, פ' (1995), התעללות מינית בילדים - תיאוריה ודרכי טיפול, תל-אביב: הוצאת "אח".
- ינאי, א' (2000), "טיפול ופיצוי נפגעי פשיעה אלימה בישראל", בתוך: קופ, י' (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 227-254.
- ינאי, א' (2000), "קורבן ורע לו: התייחסות מערכת המשפט לנפגעי פשיעה אלימה", ביטחון סוציאלי, 57: 183-200.
- מדינת ישראל (1987), קורבנות עבירה (דו"ח קרפ), ירושלים: משרד המשפטים.
- ניצן, ש' (תשמ"ח), "עדות קטין בעבירת מין - בחינה מחדש", משפטים, י"ח: 297-336.
- סבה, ל', גל, ט' (2002), "זכויות נפגעי עבירה בישראל" (טרם פורסם).
- Ashworth, A. (2000), "Victims' rights, defendants' rights and criminal procedure", in: Crawford, A. and Goodey, J. (eds.), *Integrating a Victim Perspective Within Criminal Justice*, Ashgate: Dartmouth, pp. 125-207.
- Beloof, D.E. (1999), *Victims in Criminal Justice Procedure*, Durham, N.C.: Carolina Academic Press.
- Elias, R. (1983), *Victims of the System*, New Jersey: Transaction Books Inc.
- Erez, E. (1999), "Who's afraid of the big bad victim? Victim impact statement as victim empowerment and enhancement of justice", *Criminal Law Review*, 1999, pp. 545-556.

- Erez, E. (2000), "Integrating a victim perspective in criminal justice through victim impact statements", in: Crawford, A. and Goodey, J. (eds.), *Integrating a Victim Perspective Within Criminal Justice*, Ashgate: Dartmouth, pp. 165-185.
- Fletcher, G.P. (1996), *With Justice for Some - Protecting Victims' Rights in Criminal Trials*, Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company.
- Flin, R.H. (1993), "Hearing and testing children's evidence", in: Goodman, G.S. and Bottoms, B.L. (eds.), *Child Victims, Child Witnesses - Understanding and Improving Testimony*, New York: The Guilford Press, pp. 279-299.
- Gal, T. (2000), "Protection: Yes; Participation and provision: No. The convention on the rights of the child and the unheard voice of child victims in Israel" (Thesis paper. International Legal Studies Program, Washington, D.C.: Washington College of Law, American University).
- Karmen, A. (1996), *Crime Victims - An Introduction to Victimology*, Belmont, Calif.: Wadsworth Publishing Company.
- Morgan, J. and Zender, L. (1992a), "The victim charter: A new deal for child victims", *Howard Journal of Criminal Justice*, 31(4): 294-320.
- Morgan, J. and Zender, L. (1992b), *Child Victims - Crime, Impact and Criminal Justice*, Oxford: Clarendon Press.
- Reeves, H. (1993), "Presenting the case against victim impact statements", paper presented at the Annual Conference of Victim Support, held at Warwick, England, July 1993.
- Runyan, D.K. (1993), "The emotional impact of societal intervention into child abuse", in: Goodman, G.S. and Bottoms, B.L. (eds.), *Child Victims, Child Witnesses - Understanding and Improving Testimony*, New York: The Guilford Press, 263-277.
- Shapland, J., Willmore, J. and Duff, P. (1985), *Victims in the Criminal Justice System*, Aldershot: Gower Publishing.
- Tilman, F. (1991), *The Multi-professional Handbook of Child Sexual Abuse*, London: Routledge.
- United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (1999), *Handbook on Justice for Victims*, New York: Center for International Crime Prevention.
- U.S. Department of Justice (1998), *New Directions from the Field: Victims' Rights and Services for the 21st Century*, Washington, D.C.: Office of Justice Programs, Office for Victims of Crime.
- U.S. Department of Justice (2000), *First Response to Victims of Crime*, Washington, D.C.: Office for Victims of Crime.
- Whitcomb, D. (1992), *When the Victim is a Child*, Washington, D.C.: U.S. Department of Justice Programs, National Institute of Justice (2nd edition).
- Young, M. (1993), *Victim Assistance: Frontiers and Fundamentals*, Washington, D.C.: NOVA.

דברי חקיקה ופסיקה שנזכרו במאמר

- חוק לחיקון סדרי הדין (חקירת עדים), התשי"ח-1957, ספר חוקים 237 (12.12.57), 16.
- חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, ספר חוקים 311 (14.7.60), 52.
- חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, ספר חוקים 380 (12.12.57), 120.
- חוק העונשין, התשל"ז-1977, ספר חוקים 864 (4.8.77), 226.

- חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, ספר חוקים 1123 (31.8.84), 198.
חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, ספר חוקים 1043 (1.3.82), 43.
חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, ספר חוקים 1761 (14.12.00), 42.
חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, ספר חוקים 1782 (21.3.01), 183.
בג"צ 708/93 בוצר נ' מועצה מקומית "מכבים-רעות" תק' על' 96(1), 818.
ת"פ 1027/00 מדינת ישראל נ' פלדמן (טרם פורסם).

Payne v. Tennessee 501 U.S. 808 (1991).

"האזרח הקטן בישראל": אזרחות וילדות

זיקה והשפעה

מאת אשר בן-אריה* ויפעת בויאר**

אזרחות היא מקור לזכויות אדם, לשירותים ולהטבות. האזרחות מכוונת את פעילותו של אדם בתוך החברה שלו וממלאה תפקיד בבניית זהותו. למעמד האזרח יש השפעה מכרעת על רווחתם של בעליה במדינתם, ובמיוחד על רווחתם של ילדים. מעמדו האזרחי של ילד קובע למעשה לאילו זכויות - סוציאליות ואחרות - הוא יהיה זכאי. השפעה רבה על רווחתם של ילדים יש גם ליכולת לפתח ולתרגל מיומנויות אזרחיות ולמידת פעילותם כאזרחים, הן בתקופת הילדות והן בהיוחסם בוגרים. במאמר נבחנת הזיקה שבין אזרחות לזכויות ולרווחה של ילדים. סקירת הזכויות תיעשה בזיקה לסוג הזכות (אזרחי, פוליטי או סוציאלי) ולגילם של הילדים, תוך בחינת ההשלכות על חייהם ורווחתם. כמרכיב נבחן ההיבט הדינמי שבאזרחות. להטמעת ערכי האזרחות והרגלי פעולה שלה בקרב ילדים מוצעת בחינה מחדשת של האמצעים והכלים, תוך שימוש בעקרון ההשתתפות והשפעתו על רווחתם.

מבוא

אזרחות היא אחד המרכיבים המרכזיים של הדמוקרטיה (Dahl, 1998). אזרחות היא דרך התנהגות ואופן התנהלות. אזרחות מזכה את בעליה בזכויות, ומאפשרת להם חופש פעולה ומגוון פעילויות כנהוג בחברות ובמדינות דמוקרטיות. מכל נקודת מבט שנתאר ממנה את מושג האזרחות, היא תמיד תישאר מרכיב מרכזי במרקם זכויות האדם. לפיכך, היא תמיד תהווה מרכיב חיוני ברווחת האדם. יתרה מכך, ככל שרווחת האדם הבוגר תלויה באזרחותו, בקרב הילדים התלות באזרחות חשובה הרבה יותר. המחקר מצא קשר הדוק בין רווחתם של ילדים ובין יכולתם לפתח ולתרגל מיומנויות אזרחיות, ומידת פעילותם כאזרחים - בזמן ילדותם ובתור אנשים בוגרים (Ben-Arieh et al., 2001). כך גם מעמדם האזרחי של ילדים

* בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, והמועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים.

** המועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים.

ו"מידת" אזרחותם משפיעים במישרין על רווחתם. מעמדו האזרחי של ילד קובע, למעשה, לאילו זכויות סוציאליות ואחרות הוא יהיה זכאי.

הדיון הציבורי והמקצועי בישראל, כמו גם במדינות אחרות, העלה לתודעת הציבור בהדרגה את התפיסה המורכבת ורבת הפנים בדבר זכויות ילדים. מגמה זו של השנים האחרונות היא אחד התוצרים של הדיון בשאלות של זכויות אדם, דמוקרטיה וזכויות אזרחיות, דיון שנעשה שכיח בחברות מערביות (Held, 1997). אולם, תשומת לב מועטה בלבד ניתנה, במסגרת דיון זה, למעמד האזרחי של ילדים ולזכויות המוקנות להם, ובוודאי שלא ניתנה הדעת באופן מספק על השלכות העניין לגבי חייהם ורווחתם.

מאמר זה בוחן את הזיקה שבין אזרחות, זכויות ורווחה בכל הנוגע לילדים.¹ "מידת אזרחותם" של ילדים תידון באמצעות בחינת הזכויות הניתנות לילדים וההגבלות החלות עליהם, בהבחנה מן הזכויות המגיעות להם, בהתבסס על שני צירים מקבילים: ציר הגיל, דהיינו בחינת הזכויות המוענקות לילדים בהתייחס לגילם ולמידת בגרותם; וציר הזכויות וסוגן, דהיינו בחינת הזכויות המוענקות לילדים תוך קטגוריזציה של סוגים שונים של זכויות, ובחינת ההשלכות על חייהם של ילדים ורווחתם. בנוסף לכך, תוצג במאמר בחינה מחודשת של האמצעים והכלים להטמעת ערכים של אזרחות והרגלי פעולה של אזרחים בקרב ילדים.

המאמר כולל 5 חלקים. לאחר ההקדמה נדון באופיה של האזרחות ובטבעה אגב דיון בשאלות כלליות, כגון: מהי אזרחות, מהי משמעותה של אזרחות, כיצד ילד יכול לרכוש מעמד של אזרח, מדוע לא כל הילדים זכאים לקבל מעמד של אזרח, וכיצד ילד יכול לוותר על מעמדו כאזרח. החלק השלישי של המאמר עוסק במעמד האזרחות, תוך מתן דגש להיבטיו המשפטיים, באמצעות בחינת השפעתו של המעמד האזרחי של ילד על הזכויות המוענקות לו, תוך סקירת הזכויות המוענקות לילד בהתאם למעמדו, לגילו ובהתייחס לסוג הזכות הנדונה. החלק הרביעי מתמקד בהיבט הדינמי שבאזרחות באמצעות בחינת דרך החשיבה וההתנהגות האקטיבית (והחברתית) של ילדים הנובעת מאזרחותם - בזמן ילדותם ובזמן בגרותם. בחלק זה נבחנת אזרחותם של ילדים באמצעות עקרון ההשתתפות והשפעתו על רווחתם של ילדים. המאמר מסתיים בסיכום קצר ובמסקנות.

אופיה של אזרחות

1. מהי אזרחות?

אזרחות היא סוג של מעמד משפטי-אזרחי של אדם בתוך מדינה. אולם, אזרחות והעדר

1. במאמר זה, "ילד" - משמע קטין, מי שטרם מלאו לו 18 שנה (כהגדרת קטין בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962).

אזרחות אינם שני קצוות של אותו ציר. על-גבי אותו ציר קיימים בישראל גם מעמד של "תושב" - תושבות קבועה או ארעית - או מעמד של "עולה", ומעמד בלתי חוקי. במידת מה, אזרחות והעדור אזרחות נמצאים על-פני רצף מתמשך, כאשר בקצהו התחתון נמצא מי שהוא חסר מעמד חוקי במדינה (תושב בלתי חוקי), ובקצהו העליון נמצא האזרח. יש לזכור, שאזרחות אינה רק מעמד פורמלי. אזרחות היא מקור ועוגן של זכויות אדם. אזרחות מזכה את בעליה בזכויות לשירותים ולהטבות. כמו-כן, האזרחות מכוונת את פעילותו של אדם בתוך החברה שלו. למעמד האזרחות יש השפעה מכרעת על רווחתם של בעליה במדינתם, ובמיוחד על רווחתם של ילדים, בהיותם קבוצה חלשה יחסית באוכלוסייה, אשר נזקקת במיוחד לזכויות, לשירותים ולהטבות המוענקים מטעמה של סמכות עליונה, ולעתים חיצונית למשפחה (Riepl and Wintersberger, 1999).

אזרחות היא שם כולל לחובותיו של האזרח חזיוותיו במדינתו. מושג האזרחות כולל בתוכו את נתינותו של האזרח, את הזיקה שבין אדם למדינה, המזכה אותו באישור לשבת בה ישיבת קבע, ומקנה לו את הגנתה, ככל שהוא נזקק לה, גם כשהוא מתוץ לגבולותיה. מעמד האזרח מזכה את בעליו בזכויות, ומגלם בתוכו חובות המכוונות לדרך התנהגות ראויה, על-פי עקרונות היסוד של המדינה וחוקיה. בנוסף לכך, למעמד האזרחות יש תפקיד מכריע בתהליך ההשתייכות לקבוצה - לתרבות, להיסטוריה, לאינטרסים משותפים ועוד - שהוא חלק חשוב בבניית זהותו של אדם. אזרח, על-פי הגדרתו המילונית, הוא מי שהוא יליד הארץ או תושב קבוע במדינה, שהוא בעל זכויות מלאות בה. אזרח הוא אדם המושרש ומעורה במקום, בחברה ובמדינה.

2. משמעותה של אזרחות

"...האזרחות יוצרת קשר משפטי נמשך בין אדם לבין מדינתו. לקשר זה חשיבות בתחומי משפט נרחבים, הן מבחינת המשפט הבינלאומי והן מבחינת המשפט המדינתי. יש בה באזרחות כדי להטיל חובות על המדינה ביחסי החוץ שלה. מבחינת האזרח עצמו, יש בה כדי ליתן לו זכויות, להעניק לו כוחות, להטיל עליו חובות ולהכיר בחסינותו בעניינים שונים ומגוונים... אזרחות מקפלת בתוכה נאמנות, והיא פרושה בתחומי המדינה ומחוצה לה. מצב דברים זה מחייב, מעצם טבעו, כי מעשה ההתאזרחות ייעשה בלב שלם ומתוך נכונות להשתלב במרקם חייה של המדינה." (דברי כב' השופט ברק (כתוארו אז), בבג"צ 754/83 רנקין נ' שר הפנים, פ"ד לח 113, 117).

לאזרחות יש חשיבות רבה עבור בני אדם ככלל ועבור ילדים בפרט. כאמור, משמעות זו ניכרת במובנה המשפטי - בהענקת זכויות, ובמובנה הפסיכולוגי - בתרומתה ליצירת תחושת שייכות וגיבוש זהות. נראה, שבכל הנוגע לילדים, יש לאזרחות חשיבות מיוחדת וחשובה עוד יותר, הואיל ומחד גיסא - תחושת שייכותם של ילדים וגיבוש הזהות העצמית

שלהם הם עדיין בשלבי התפתחות, ומאידך גיסא - זכויותיהם (אשר מקורן בהיותם בעלי מעמד של אזרחים) טרם הוכרו בצורה מלאה.

מעניינת במיוחד נקודת ההשקה בין אזרחות ובין זכויות, בנוגע לילדים. בעוד שזכויות רבות, הקבועות באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, מדברות בילד כפרט, כאינדיווידואל, זכויות ילדים הנובעות מאזרחותם או ממעמד המשפטי במדינה (לדוגמה: הזכות להשתתפות בזירה הפוליטית), מתייחסות לילדים גם כחלק מקבוצה, ומעניקות להם את הסמכות והכוח להשתתף באותה קבוצה. כך יש בזכויות אלה כדי להעצים את כוחם של הילדים ואת השפעתם בחברה, בין כבודדים ובין באמצעות הקבוצה (Van Beuren, 1996, p. 30).

מכאן, שכל דיון בדבר משמעותה של אזרחות הוא, למעשה, דיון בדבר משמעותן של זכויות (וחובות - הגם שהיבט החובות הוא בנוסף להטמעת ערכי יסוד, כגון: שמירה על החוק, אכפתיות כלפי הציבור וכיו"ב). חשיבותן של זכויות באה לידי ביטוי בדבריו של מייקל פרימן, המשווה את מי שאין לו זכויות למי שנעדר אישיות ריבונית משל עצמו, למי שהוא כמו עבד, כמו אמצעי לאחרים בלבד. מי שנשללו זכויותיו, לדברי פרימן, אכן נתפס כ"ילד", הואיל וילד בתודעה החברתית הוא חסר זכויות. לדוגמה: הכינוי "boy" ניתן, ככינוי גנאי לשחורים, במדינות הדרום של ארצות-הברית וברום אפריקה (Freeman, 1992a).

אין אנו מתיימרים להציג כאן דיון מעמיק ומקיף על הזיקה והקשר שבין מעמד האזרחות ובין זכויות. יחד עם זאת, ברור עד כמה גדולים חשיבותם של זכויות הילדים והדיון בהן, ומכאן חשיבותה של אזרחותם של ילדים. לאור זאת נעבור לדון בשאלה, ברמה המעשית, האם, מתי וכיצד ילדים יכולים לקבל מעמד של אזרח. כמו-כן, נעמוד על שלבי הביניים - כאשר, למשל, ילדים הם בעלי מעמד במדינה, מעמד שאינו של אזרח, אבל הם בעלי זכויות - מלאות או חלקיות (לדוגמה: תושבות קבע).

3. כיצד ילד יכול לרכוש אזרחות ישראלית?

ראשית, ובטרם נציג את ההסדר החוקי בישראל בעניין, יש להבין את הרציונל שבבסיס הענקת מעמד של אזרח לילדים, וכפועל יוצא מכך, כאמור, הרציונל שבבסיס הענקת זכויות לילדים. נראה, שהרציונל יכול שיהיה בשניים. מחד גיסא, על-פי תפיסת הדומות והשוויון בין בני אדם ללא קשר לגילם, ילדים דומים למבוגרים בכל התכונות הרלוונטיות, בהיותם בני אדם, ולפיכך, יש להעניק להם את אותו מעמד אזרחי ואת אותן זכויות המוענקות למבוגרים (Franklin, 1986). מאידך גיסא, על-פי התפיסה המדגישה את שונות הילדים (כהשוואה למבוגרים), ילדים הם חברים חלשים יותר בחברה, ולפיכך, יש להעניק להם לפחות מעמד של אזרחות בתור אמצעי להתגבר על חולשתם, וכדי להבטיח את זכויותיהם (Van Beuren, 1996).

שתי השיטות העיקריות לרכישת אזרחות הן דין הקרקע (Jus soli) ודין הדם (Jus sanguinis). בדין הקרקע אזרחות יכולה להירכש בדרך של לידה בטריטוריה של המדינה, תהיה אשר תהיה אזרחותו של כל אחד מן ההורים. בדין הדם, האזרחות יכולה להיות מועברת ב"ירושה" מהורים לילדים, יהיה מקום הלידה אשר יהיה. מכאן, שאזרחות יכולה להיות "נרכשת" ויכולה להיות "תורשתית". רוב המדינות אינן מאמצות לעצמן עיקרון זה או זה, אלא משלבות את שניהם, תוך שימת דגש על אחד מהם. ברצותן ליצור בזמן קצר זיקה משותפת בין כל תושביהן. כאלה הן מדינות הקולטות מהגרים. הן נותנות עדיפות לדין הקרקע. לעומת זאת, מדינות, אשר תושבים מהגרים מהן רוצות לשמור על זיקת המהגרים למולדתם הראשונה, ומשום כך הן מעדיפות את דין הדם (רובינשטיין ומדינה, 1996, עמ' 877-878).

בהקשר זה, ישראל היא דוגמה מיוחדת במינה. אמנם ישראל היא ארץ קולטת עלייה, אך בשל מעמדה המיוחד כמדינה יהודית העדיפה את דין הדם והיא מכירה רק במידה מצומצמת בדין הקרקע. בהתחשב בכך שדרך רכישת אזרחות באמצעות דין הקרקע היא רלוונטית מאוד לאוכלוסיות מיעוטיות המתגוררים בישראל דרך קבע, למשל ערביי ישראל, או ילדי עובדים זרים אשר נולדים בישראל, יש לבחירה הזו משמעות רבה מבחינת הילדים. אזרחות ישראלית נקנית אך ורק על-פי הקבוע בחוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן: חוק האזרחות). על-פי חוק זה, הדרכים לרכישת אזרחות ישראלית הן כדלקמן: (1) מכוח חוק השבות - אזרחות המוענקת באופן אוטומטי ליהודים ולבני משפחותיהם (עד בני הדור השלישי), אשר מגיעים לישראל; (2) מכוח ישיבה בישראל - נועדה במיוחד עבור תושבים לא-יהודים, אשר אינם זכאים לאזרחות על-פי חוק השבות; (3) מכוח לידה בישראל וישיבה בישראל; (4) מכוח אימוץ; (5) מכוח הענקה; (6) מכוח התאזרחות.

אשר לילדים, לפי חוק האזרחות התאזרחותו של אדם מקנה אזרחות גם לילדו הקטין, שהיה ביום ההתאזרחות תושב ישראל (בסייגים הקבועים בחוק). כמו-כן נקבע, ששר הפנים רשאי להעניק אזרחות ישראלית לקטין תושב ישראל לפי בקשת הוריו, ולילדו הקטין של אזרח ישראלי, שנולד מחוץ לישראל גם זה לפי בקשת הוריו. נראה, שלמעט קבלת אזרחות ישראלית על-פי חוק השבות, אשר לגביה הקטין הוא נושא זכויות עצמאי, הענקת מעמד אזרחי לקטינים תלויה באופן כמעט מוחלט בהוריהם.

חשוב שהנושא של הענקת מעמד אזרחי של קטין ייבחן לא רק בהשוואה לזה של מבוגרים, ובאותה החברה (כמובן - בלי לגרוע מחשיבותה של השוואה כזו). נושא זה ראוי להיבחן גם בהשוואה לילדים במדינות אחרות, ואפילו עוד יותר חשוב וראוי שייחקר תוך ניתוח ההבדלים הקיימים בין ילדים שונים החיים באותה מדינה, ובעיקר נוכח הצמיחה בשנים האחרונות - בישראל כמו גם במדינות מערביות רבות אחרות - של תופעת אוכלוסיית התושבים הלא-חוקיים ומשפחותיהם. תופעה זו מחריפה עוד יותר את השאלה של מתן מעמד אזרחי לילדים ומעצימה את חשיבותה, נוכח הילדים הרבים הנמצאים במעמד "אחר" ונחות מזה של ילדים אזרחיים.

4. מדוע ילדים אחדים אינם מקבלים אזרחות?

האם כל הילדים השוהים דרך קבע בישראל זכאים לקבל מעמד של אזרח? התשובה היא שלילית! אם כך, מדוע? האם הטעמים לכך מבוססים על נסיבות אישיות של מקרה אינדיווידואלי, או שמא הם נובעים מסיבות גורפות יותר, כגון: השתייכות לקבוצת אוכלוסייה מיוחדת? נראה שהתשובה המלאה כאן מורכבת יותר ויש להתייחס בה לשני רבדים: האחד קשור בחקיקה במדינת ישראל; השני קשור ביישומה, הלכה למעשה, של אותה חקיקה.

במישור הראשון (חקיקה) ניתן לצפות לכך, שקטין לא יקבל אזרחות במדינה על-פי שני תסריטים אפשריים. האחד - בהתבסס על נסיבות אינדיווידואליות, לדוגמה, כאשר הוריו של הילד אינם זכאים, הם עצמם, לקבלת אזרחות על-פי הקריטריונים שהוזכרו לעיל. מקרים כגון אלה אינם מייצגים מדיניות מפלה נגד קבוצה כלשהי באוכלוסייה. השני - קשור בתופעה המתרחבת של אוכלוסיית העובדים הזרים בישראל (עובדים בעלי רישיון עבודה (חוקיים) וכאלה שאינם בעלי רישיון עבודה (לא חוקיים)). לרבים מעובדים אלה יש ילדים - בין מחוץ לנישואים ובין במסגרת נישואי עובדים בני אותה מדינת מוצא או במסגרת נישואי תערובת של בני זוג ממדינות שונות, שהם בעלי אזרחות שונה, או בין עובד זר לאזרח ישראלי. הואיל וישראל מצדדת, באופן רשמי, במדיניות של הפחתת מספר העובדים הזרים בה, היא תומכת באופן טבעי במדיניות של אי-הענקת אזרחות לילדי העובדים הזרים. כל עוד היתה קבוצת ילדים זו קטנה יחסית וצעירה, נאלצה מדינת ישראל להתמודד עם קשיים שהם רק קצה-קצהו של מכלול הבעיות והקשיים הנובעים מהעדר מעמדם כאזרחים. בכל מקרה, אין ספק שכבר בעתיד הקרוב תיאלץ ישראל להתמודד עם קשיים רבים, הנובעים ממצב זה.

המישור השני קשור ביישומן, או ליתר דיוק באי-יישומן של הוראות החוק, בפועל-יוצא של אסטרטגיות מדיניות לא-פורמליות. כאן ניתן לזהות קבוצת ילדים, אשר באופן מודע ועל-פי מדיניות מפלה אך לא פורמלית, לא מוענקת להם אזרחות. בקבוצה זו ניתן לכלול, לדוגמה, את קבוצת הילדים הנולדים לערביי ישראל שהם אזרחי ישראל, במסגרת נישואין למי שאינו אזרח ישראלי, לדוגמה לערבי או לערבייה פלסטיניים. קבוצה זו מונה כמה מאות ילדים, אשר מדינת ישראל נמנעת מלראות בהם אזרחים, למרות זכאותם הפורמלית על-פי חוק.

5. כיצד ילדים יכולים לוותר על אזרחותם?

לפי חוק האזרחות, אדם בוגר המוותר על אזרחותו הישראלית מוותר באופן אוטומטי גם על אזרחותו של ילדו הקטין. קטין יהודי, העולה לישראל יחד עם הוריו, גם אם הוא זכאי לקבל אזרחות ישראלית על-פי חוק השבות, לא יקבל אזרחות אם הוריו הצהירו שאינם

רוצים להיות אזרחי ישראל וכללו את ילדם הקטין בהצהרתם. בדומה לכך, קטין העולה לישראל באופן עצמאי וללא הוריו, אולם הוריו הצהירו לגביו בכתב, שאינם רוצים שיהיה לאזרח ישראלי, לא יקבל אזרחות ישראלית. בנוסף לכך, הורים רשאים להצהיר שהם מוותרים על אזרחותו הישראלית של ילדם הקטין, ומעוניינים להפסיקה, כאשר ילדם הקטין נולד מחוץ לישראל, והם אינם תושבי ישראל. אולם, קטין שמלאו לו 16 שנה לא תחבטל אזרחותו הישראלית, אלא אם הודיע בכתב לשר הפנים שהוא מסכים לביטול. הקטין יכול לשנות את מעשי הוריו ולהיות לאזרח ישראלי אך ורק בהגיעו לגיל 18, ולא יאוחר מיום הולדתו ה-22.

הרציונל העומד בבסיסן של הוראות אלה הוא אמנם ברור - החשיבות שכרצון לשמור על שלמות התא המשפחתי וחובת ההורים לדאוג לילדם ולהגן עליו. אולם, כפי שאנו למדים מהוראות חוק אלה, נוצר מצב שבו קיימת תלות כמעט מוחלטת של ילד ברצון הוריו בכל הקשור בקבלת אזרחות ישראלית או ויתור עליה. בהוראות חוק אלה אין כל התייחסות לרצונו העצמאי של הילד לקבל אזרחות (או לוותר עליה - כשמדובר במי שטרם מלאו לו 16 שנה), ככל שקיים אצלו רצון כזה, על כל המשתמע מכך (השתייכות לקבוצה, השלכות פסיכולוגיות, קבלת זכויות ועוד).

נראה, שמצב דברים זה, שבו פנייה לקבלת אזרחות נחשבת פעולה משפטית הדורשת הסכמת אפוטרופוס של הקטין, דורש מחשבה מחודשת. במיוחד עלינו לבחון הסדר זה מחדש נוכח אי התאמתו לזכותם של ילדים לשמור על זהותם, הכוללת גם את אזרחותם ואת זכותם לקבל אזרחות, כפי שנקבע במפורש באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד (האמנה לזכויות הילד, 1989), אשר מדינת ישראל התחייבה לה (סעיפים 7 ו-8 לאמנה מתייחסים במיוחד לזכותו של ילד לאזרחות ולחובתה של המדינה לספק לו אזרחות). נכון, שגם האמנה (כמו חוק האזרחות וחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962 להלן: חוק הכשרות) מדגישה את זכויותיהם של ההורים בקשר עם ילדיהם (לדוגמה: סעיפים 5 ו-9), לצד קביעתה הברורה בעניין החשיבות שבהענקת אזרחות לילדים, גם כשהדבר הוא בניגוד למעשיהם או לרצונם של ההורים. נראה אם כן, שגם האמנה מכירה בכך שעקרון זכויות הילדים, גם אם הוא מגביל את גישת הפטרונות של ההורים כלפיהם, אינו מבטלה כליל (Freeman, 1992b). לפיכך, כאשר מתעוררת התנגשות בין זכותם של הורים ובין זו של ילדיהם, אין זה ברור זכותו של מי עדיפה, זכותו של מי תיושם וזכותו של מי תופר. נראה, שהפגיעה הצפויה בוודאי תהיה בזכותו של הילד, גם אם אין לכך ההצדקה הראויה.

עד כאן דנו באופיה ובמשמעותה של אזרחות עבור ילדים. נוסף על יתרונות נוספים הדגשנו, שאזרחות מזכה ילדים בזכויות. אולם, אזרחות תהיה "הבטחת שווא" עבור ילדים, אם הזכויות הנובעות ממנה והמוקנות למבוגרים לא תינתנה בפועל לילדים. לפיכך, אין די בכירור ההליך המשפטי שבסופו תוענק אזרחות לזכאי לה, ואין די בכתינת המשמעויות התוקיות של מתן או אי-מתן אזרחות. על-מנת להשלים את הבחינה על טיבה האמיתי של

אזרחותם של ילדים בישראל, אנו נדרשים לברר מה הן הזכויות שילדים מקבלים בפועל, ומה הן ההזדמנויות העומדות בפניהם להפעיל זכויות אלה. בחינה זו תיעשה בהתאם למעמדם האזרחי השונה של ילדים, בהתאם לגילם ובהתאם לסוג הזכויות.

מעמדם האזרחי של קטינים - ההיבט המשפטי: חובות ובעיקר זכויות

כאמור לעיל, אזרח הוא מי שהוא בעל זכויות מלאות במדינתו. אולם, כאשר מדובר בילדים נראה שהתמונה שונה במקצת. מחד גיסא, על זכויותיהם מוטלות מגבלות מכוח חוק, ומאידך גיסא, מוענקות להם זכויות יתר, המוקנות לילדים בלבד. כאמור, הגבלה על זכויותיהם נדרשת בשל אי בגרותם הגופנית, הנפשית והשכלית, וזכויות מיוחדות נדרשות בשל תלותם במבוגרים, תלות המחייבת שמירה קפדנית על זכויותיהם והבטחת שלומם והתפתחותם התקינה. לפיכך, כדי לבחון את "טיבה" האמיתי של אזרחותם של ילדים בחרנו לבחון את הזכויות שילדים במדינת ישראל זכאים להן. בחלק זה של המאמר נסקור את הזכויות המוקנות לילדים במהלך התבגרותם במגוון תחומים מרכזיים בחייהם. סקירה זו נסמכת על מה שנקבע בחוקי מדינת ישראל, בתקנות שהותקנו לפיהם, בכללים ובהנחיות פנימיות של משרדי הממשלה, ובפסיקת בתי המשפט.

כאשר דנים בזכויות, חשוב לציין שמדובר בזכויות מסוגים שונים - אזרחיות, פוליטיות, כלכליות, חברתיות ואחרות. כמורכב, חשוב לשים לב, שההיררכיה של זכויות ילדים אינה מקבילה לזו של זכויות מבוגרים. לגבי מבוגרים - בראש סולם הזכויות נמצאות הזכויות האזרחיות והפוליטיות (ואילו לגבי ילדים בראש הסולם נמצאות הזכויות החברתיות). בהקשר זה ראוי לציין, שאמנת האו"ם בדבר זכויות הילד מחדשת בכך שהיא מכירה בזכויות אזרחיות ופוליטיות של ילדים כמו גם בזכויות חברתיות ומעניקה להם מעמד שווה (Wintersberger, 1999).

לוח מס' 1 מציג את זכויות הילדים בישראל, כתוצאה ממעמדם האזרחי. בחרנו להציג מגוון זכויות במגוון תחומים, בנוגע למעמד האזרחי, אשר מזכה את הילדים בזכויות אלה, לפי סוג הזכות (אזרחית, פוליטית, חברתית, כלכלית ואחרת), ובהתאם לגילם של הילדים הזכאים לזכויות אלה. הלוח מציג תמונה רב-ממדית המאפשרת להשוות את מעמדם האזרחי של ילדים בהתאם לגילם ולסוג הזכויות המוקנות להם.

מן הלוח ניתן ללמוד, שלמעמדם האזרחי של ילדים יש השפעה ישירה על זכויותיהם. קשר זה שבין מעמד אזרחי לזכויות איננו אחיד מבחינת סוגו או עוצמתו, אלא מתאפיין בסוגים שונים ובעוצמות שונות. להלן מפורטות זכויותיהם של ילדים בישראל הנובעות ממעמדם המשפטי בהסתמך על לוח מס' 1, בתור מורה-דרך עקרוני להבנת הזכויות ומעמדם המשפטי של הילדים.

לוח מס' 1. זכויות המוקעות לילדים על-פי מעמד אזרחי, גיל וסוג הזכות (הרשימה שלהלן אינה רשימה סמנה. בכל מקום שכתוב ילד, הכוונה גם לילדה)

גיל/סוג	אזרחי	פלטיני	פלכלי	זכויות	אחר
3-0	- הזכות לקבלת אזרחות	- הזכות לעבוד בפרטומה או בהזדמנות, בכפוף להיתר מיוחד של שר העבודה	- הזכות לדאגת הורים לצרכים נפשיים	- הזכות לדאגת הורים לצרכים נפשיים	- אינן בעל אזרחות בפללים ובמיקץ
	- הזכות להירשם ולהוציא דרכון	- הזכות להקרא בשם	- הזכות לבצע פעולה משפטית בכפוף להסכמת נציג (הורה או אפוטרופוס)	- הזכות להיות מוגן בידי הרשות ²	
	- הזכות להיות מיוצג על-ידי אפוטרופוס לדין בהליכים שיפוטיים	- הזכות להיחזק על-ידי אפוטרופוסים	- הזכות לדאגת הורים לצרכים כלכליים	- הזכות לקבלת שירותי בריאות ³	
	- הזכות להבטיח	- הזכות להכנס			
	- הזכות לקבל טיפול רפואי (בכפוף להסכמת ההורים)	- הזכות לקבל טיפול רפואי (בכפוף להסכמת ההורים)			
	- זכות לפרטיות מוגברת	- זכות לפרטיות מוגברת			
5-3	- הזכות לחינוך ⁴	- הזכות לחינוך חינוכי			
10-5	- הזכות שלא לפרסם תמונת עירום של מי שמלאו לו 9 שנים	- הזכות שלא לפרסם תמונת עירום של מי שמלאו לו 9 שנים		- הזכות של מי שמלאו לו 9 שנים לתת את הסכמת לאימוץ	
	- הזכות לערוב אזרחות ספורט ולהצטרף לאגודה אחת ⁵	- הזכות לערוב אזרחות ספורט ולהצטרף לאגודה אחת ⁵			
12-10	- הזכות שיתחשבו ברוצנותיו ובהשקפותיו של הקסין בהליכי משמורת ⁷	- הזכות שיתחשבו ברוצנותיו ובהשקפותיו של הקסין בהליכי משמורת ⁷		- זכותה של נערה לכצע הפלה ללא הסכמת אפוטרופוס ⁸	
	- הזכות להסכים להמרת דת	- הזכות להסכים להמרת דת			
13-12	- הזכות להיות מיוצג על-ידי סניגור בהליכים פליליים	- הזכות להיות מיוצג על-ידי סניגור בהליכים פליליים		- הזכות להסדרים מיוחדים במסגרת ההליך הפלילי (כנון): בית-משפט לנער, נכחות הורים במקרה)	- בעל אזרחות כפליליים ובמיקץ
14	- הזכות לכצע בדיקה לגילוי נגיפי איידס ללא הסכמת אפוטרופוס	- הזכות לכצע בדיקה לגילוי נגיפי איידס ללא הסכמת אפוטרופוס			
	- הזכות לקיים יחסי בתנאי שהבדל הגילים בין בני הזוג איננו עולה על שנתיים	- הזכות לפתוח חשבון בנק בכפוף לאישור הורים ⁹			
		- הזכות לעבוד בחופשות מלימודים			
					- ניתן לנזור עליו מאסר

המשך לט' מס' 1

גיל/סוג	אורח	תוכני	כללי	פולטי
15	הזכות לסרב לאשפת בתי-חולים פסיכיאטרי, והזכות לקבל טיפול נפשי, ללא הסכמת אפוטרופוס	הזכות להיות חבר בחברה עסקית, כנפוץ לאישור מראש של בית-משפט	הזכות להיות חבר בחברה עסקית, כנפוץ לאישור מראש של בית-משפט	הזכות להיות חבר בחברה עסקית, כנפוץ לאישור מראש של בית-משפט
16	הזכות לקבלת הערת הוותיק	הזכות להישא ברישות בית-משפט (בשל נסיבות מיוחדות)	הזכות לפתוח חשבון בנק ללא אישור הורים	הזכות לפתוח חשבון בנק ללא אישור הורים
17	הזכות להוציא רישיון נהיגה	הזכות להוציא רישיון נהיגה	הזכות לעבוד ללא הגבלות	הזכות לעבוד ללא הגבלות
21-18	הזכות לקבלת אחריות מכת התאחרות	הזכות לקבלת אחריות מכת התאחרות	ההורים הביולוגיים	ההורים הביולוגיים

הערות:

1. הזכיות המצוננות בלח מנפיעות כחוקים הגילים שבו הן מוענקות לראשונה. משלב הענקתן הן ממשכנות לחול עד גיל הבגרות וחלק מהן נמשכות גם בגיל הבגרות.
2. לכאורה, זכות זו מוענקת לכל ילד, יהיה מעמדו במדינה אשר יהיה. אולם בפועל, מי שאינו בעל מעמד חוקי אינו נהנה מהנהגה זו באותה מידה שאורחי ישראל וחושביה נהנים ממנה. מפני שפעמים רבות שירותי הרווחה אינם יודעים על קיומם של השהים שלא כרף, או שהוכר נכח מצעם היחום אחרים בסדר העדיפות לקבלת טיפול, משיקולים של הקציה.
3. על-פי חוקר המנהל הכללי של משרד הבריאות מפקדואר 2001, הזכות לקבלת שירותי בריאות ניתנת גם למי ששהיה בישראל שלא כרף, כנפוץ להשלום סכום הדומה לסכום המשולם עבור ביטוח הבריאות לקופת חולים. אולם, בעוד שאלאורחי ולחושבי ישראל השלום כיטות כראות הוא השלום רשות, רבים מאלה השהים כמדינה שלא כרף ואשר לא שילמו בעד ביטוח כראות, אינם נהנים משום כך משירותי בריאות.
4. למרות שנקבע בחוק המנהל הכללי של משרד החינוך, שחוק חינוך חובה חייב חוק הרווחה המיוחד יחולו גם על מי שאינו בעל מעמד חוקי כמדינה, בפועל ילדים השהים כמדינה שלא כרף אינם נהנים מחינוך מיוחד.
5. זכותו של ילד לעבוד מאגרות ספורט שהוא רשום בה לאגרות ספורט אחרות באין הסכמה של הקבוצה, בטוץ הפונה, ללא כל אישור או מעורבות אחרת של ההורים.
6. זכות זו אינה מוגבלת לגיל, אולם בפועל נראה שהיא ולחושביה בעיקר החל מגיל חו.
7. גיל זה נקבע בגיל שראוי להתחשב ברווחותיו של ילד. בפועל, כתי המשפט עושים ואת גם בגילים נמוכים יותר.
8. זכות זו מוענקת בכל גיל וגם בגיל נמוך יותר.
9. זכות היטור לחופש העיסוק, הקבוצה בחוק יסוד - חופש העיסוק, נהנה רק לאורח או לחושבי ישראל. למרות זאת, הזכיות המגבלות מכתם של חוקי עבודה תוער חלות על כל בני התוער העובדים בישראל.
10. ראו הערה 9 לעיל.

1. זכויות אזרחיות ואזרחות

העיקרון הכללי בחוק הישראלי הוא, שגיל הבגרות מבחינה אזרחית הוא 18.² למרות עיקרון כללי זה, יש חוקים הקובעים גילים אחרים, בדרך-כלל נמוכים יותר, לצורך מטרות ספציפיות. לדוגמה: קיימים כללים מיוחדים בכל הנוגע לגיל הנישואין, לשירות בצבא, לתעסוקה, לזכויות פוליטיות. למשל, בגיל 17 אזרח ישראלי זכאי לקבל דרכון נפרד (חוק הדרכונים, התשי"ב-1952); ובגיל 16 תושב ישראל זכאי לקבל תעודת זהות (חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965). 12 הוא גיל האחריות האזרחית בנוזיקין (פקודת הנוזיקין (נוסח חדש)); ובפסיקת בתי-המשפט נקבע, שמגיל 10 או 11 בית-המשפט חייב להתחשב ברצונותיו של ילד, כאשר הוא קובע את המשמורת עליו; נקבע גם, שמגיל 10 אי אפשר לשנות את דתו של ילד בלי הסכמתו (חוק הכשרות. ראו גם שניט, 1984).

עיון בדברי החקיקה השונים מוביל למסקנה, שאין קריטריון אחיד לעניין קביעת גיל הבגרות האזרחית המשפטית, ושהגיוון בהסדרים השונים הוא פרי המקרה. כמו-כן, רובו של מכלול החקיקה מבוסס על קביעה מכנית ולא גמישה, שהיא אדישה למצב האישי וליכולת האישית של ילד. הגם שלעתים אין מנוס מקביעה מכנית זו, היא עלולה לגרום עוול במקרים אחדים (מורג, 1995).

(א) הזכות לקבלת אזרחות. קטין יכול להיעשות אזרח ישראלי על-פי חוק השבות (לגבי מי שהוא יהודי, או דור שני או שלישי של יהודי), וגם אם אביו או אמו הם אזרחי מדינת ישראל או תושביה. קטין אינו יכול לפנות באופן עצמאי ולבקש אזרחות על סמך התאזרחות, בעוד שהתאזרחותו של אדם בוגר מקנה אוטומטית אזרחות ישראלית לילדו הקטין. למעשה, זכותו של ילד לקבל אזרחות תלויה באופן כמעט מוחלט ברצון הוריו.

(ב) הזכות לשם. ילד, בין שהוא אזרח או תושב מדינת ישראל ובין שאינו כזה, זכאי עם לידתו להיקרא בשם פרטי ובשם משפחה, שיקבעו הוריו (חוק השמות, התשט"ז-1956). אם לא נתנו לו הוריו שם, שר הפנים רשאי לקבוע את שמו. ילד שגילו פחות מ-18 שנה, אשר הוריו שינו את שם משפחתם, מוענק לו אוטומטית שם המשפחה החדש. ילד, שאומץ בהיותו פחות מבן 18, מקבל את שם המשפחה של ההורים המאמצים, אבל אין מעניקים לו שם פרטי חדש, אלא אם כן בית-המשפט מחליט אחרת בצו האימוץ. הוריו של ילד שגילו פחות מ-18 יכולים לשנות את שמו הפרטי, ובאישור בית-המשפט גם את שם משפחתו. נראה, שהמחוקק נתן את דעתו על חשיבות זכותו של ילד לזהות; וכך, משניתן לו שם, ולפחות שם משפחה, שהוא בוודאי חלק מזהותו, לא ניתן לשנותו בהינף קולמוס, אלא

2. על-פי סעיף 3 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, "אדם שלא מלאו לו 18 הוא קטין; אדם שמלאו לו 18 הוא בגיד". גיל 18 גם מוכר כגיל הבגרות מבחינה אזרחית בחוקים אחרים, כגון חוק האזרחות, התשי"ב-1952, חוק השמות, התשט"ז-1956, חוק הירושה, התשכ"ה-1965, חוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981, ועוד.

נדרש אישורו של בית-המשפט לכך. אולם, בד-בבד, הזכות להיקרא בשם, למרות שהיא של הילד, גם היא כמידה רבה זכות התלויה ברצון ההורים. נכון, שמטבע הדברים אין זה אפשרי שילד יבחר את שמו מלכתחילה סמוך לזמן לידתו, אולם בחוק גם לא ניתנה אפשרות לילד להחליף את שמו בשלב מאוחר יותר, וגם כששמו מוחלף (שמו הפרטי או שם משפחתו באישור בית-משפט), לא נקבעה מפורשות זכותו להביע את דעתו בעניין.

(ג) הזכות לקבל תעודה מזהה. תושבי ישראל, מגיל 16 ואילך, הנמצאים בארץ, חייבים לקבל תעודת זהות ולשאת אותה עמם בכל עת (חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965). מי שטרם הגיע לגיל 16, רשאי לקבל תעודת זהות בהסכמת הוריו או האפוטרופוס שלו, או באישורו של פקיד הרישום הראשי. בכל מקרה, שמות הילדים תמיד נרשמים בתעודות הזהות של שני הוריהם. זכות זו לקבלת תעודה מזהה מותנית במעמדו של הקטין, שחייב להיות לפחות במעמד של תושב ארצי במדינת ישראל.³

(ד) יחסי-הגומלין בין הקטין למשפחתו. עד גיל 18 הוריו של קטין הם האפוטרופסים החוקיים עליו. עליהם מוטלות החובה והזכות לדאוג לכל צרכיו, לרבות מגורים, מזון, בריאות וחינוך, ועליהם חלה האחריות לכל ענייניו: שמירה על נכסיו, ניהולם ופיתוחם. מנגד, הקטין חייב לכבד את אביו ואת אמו ולציית להם (חוק הכשרות). קיימים מצבים מיוחדים, שבהם החוק רואה את מעמדו של הקטין כנמשך גם מעבר לגיל 18. למשל, החקיקה הישראלית האריכה את תקופת זכאותם של ילדים לקבל את תמיכת הוריהם אף מעבר לגיל 18, כאשר אינם יכולים לדאוג לצורכיהם בכוחות עצמם (חוק לתיקון דיני משפחה (מזונות), התשי"ט-1959).

כמורכב, זכותו של קטין להביע את דעתו בעניינים הנוגעים בו, כגון קביעת הסדרי ראייה, חזקה ומשמורת כאשר ההורים חיים בנפרד. בתי-המשפט במדינת ישראל מייחסים יותר ויותר חשיבות לרצונותיו של הילד עצמו. בפסיקת בתי-המשפט נקבע, שהחל מגיל 10 או 11 יש לשקול את רצונותיו של הקטין עצמו, ואין לכפות עליו להישאר עם אחד ההורים נגד רצונו. העדפת הילדים החל מגיל זה נחשבת אינדיקטור חשוב לטובתם ולאשרם בעתיד. רק במקרים הנדירים והקיצוניים ביותר, שבהם ברור באורח מוחלט, שטובת הילד דורשת שלא לנהוג בהתאם לרצונותיו, יכפה בית-משפט את רצונו על הילד.⁴ המשקל שניתן לרצון הילדים תלוי, בין השאר, בגילם, בבגרותם וככושר ההבחנה והשיפוט שלהם.

3. תושב ישראל, על-פי הגדרתו בסעיף 1(א) לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, הוא מי שנמצא בישראל כאזרח ישראלי או על-פי אשרת עולה או תעודת עולה, או על-פי רישיון לישיבת קבע, לרבות אזרח ישראלי שאינו תושב. על-פי סעיף 1(ב) לחוק זה, "לעניין חוק זה יראו כתושב גם אדם אחר הנמצא כחוק בישראל, אך לא יראו כתושב את מי שנמצא בה על-פי רישיון לישיבת מעבר או לישיבת ביקור או על-פי דרכון-חוק דיפלומטי".

4. בית-המשפט לענייני משפחה בירושלים, בהסתמכו על הזכות לכבוד האדם, כיבד את רצונו של ילד בנות 10 ו-13 להגר עם אמן מן הארץ, בציינו: "אין, אלא במקרים חריגים והכרחיים, לכפות על ילד גדול בעל רצון והבנה בשלים, שהיה אצל הורה אחד, כאשר רצונו המוחלט והברור, להיות אצל ההורה האחר." (תמ"ש (י"ם) 14622/97 פלוני נ' אלמונית, חק"מ 89 (3) 19).

בד-בבד, בישראל קיימות הוראות חוק, אשר למרות שהן קובעות את זכותם של ילדים להביע את דעתם ואף את הסכמתם בעניינים ובהחלטות הקשורים לחייהם, הרציונל שבבסיסן אינו הדאגה לכבודם, לרצונם או לטובתם, כי אם אינטרסים חברתיים כלליים. כך הדבר לעניין המרת דתו של קטין, אשר החל מגיל 10 נדרשת הסכמתו להמרת דתו (חוק הכשרות, סעיף 13א(ב)). הוראת חוק זו נובעת, ככל הנראה, מן הרגישות הפוליטית והחברתית המיוחדת בישראל להמרת דת, ולאוו דווקא מתפיסה המכירה בזכויות ילדים (דולב ובן-רבי, 2000).

(ה) הזכות לייצוג משפטי. בהליכים פליליים קטין זכאי לייצוג של סניגור בכל הליך פלילי שהוא מואשם בו. בהליכים אזרחיים נקבע בפסיקת בית-המשפט,⁵ שקטין שגילו מעל 15 זכאי להיות מיוצג על-ידי עורך-דין בכל הליך הנוגע לענייניו והוא כשיר לתת למייצגו זה יפוי-כוח (גם כשאינו צד ישיר להליך, היינו שלא פתח בהליך או שההליך נפתח נגדו). לעומת זאת, קטין שטרם מלאו לו 15 שנה, בית-המשפט ימנה לו, כפי שיידרש, אפוטרופוס לדין, שייצג את טובתו. לדוגמה, בית-המשפט לענייני משפחה בתל-אביב-יפו, בהחלטה ממאי 1979, הכיר בזכותה של קטינה בת 11 לייצוג נפרד, בסכסוכים בין הוריה הגרושים, על-ידי עורך-דין שישמש אפוטרופוס לדין.⁶ אולם, לפי שעה, במרבית ההליכים מסוג זה ילדים אינם מיוצגים באופן עצמאי ובנפרד מהוריהם. במשפטים אזרחיים שבהם קטין הוא תובע, הוא רשאי לתבוע בעצמו, בין באמצעות ידיד ובין באמצעות אפוטרופוס (לרבות הורה). הזכות לייצוג משפטי אינה קשורה במעמדו האזרחי של הקטין או במעמד משפחתו במדינה.⁷

(ו) הזכות לחינוך. החינוך בישראל הוא חינוך חובה וניתן בשלוש-עשרה שנות לימוד, מגיל 3 עד גיל 15 (או עד סוף כיתה י'). על ההורים, הרשות המקומית והמדינה מוטלת החובה להבטיח שילדים אלה יילכו לבית-הספר (חוק לימוד חובה, התש"ט-1949). אולם, במדינת ישראל, ובעקבות חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2001 (להלן: חוק זכויות התלמיד), חינוך הוא לא רק חובה, אלא גם זכות המגיעה לכל ילד ונער, ללא תלות במעמדו החוקי בישראל.⁸ לאחרונה הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק לפיה יורחב חינוך החובה עד סוף כיתה י"ב (ההצעה טרם נתקבלה והחוק טרם תוקן). מי שחל עליו חינוך חובה זכאי

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

6. חמ"ש (תל-אביב) 86032/96 המ' 50039/97 פלוני נ' אלמונית ואח' (טרם פורסם).

7. על זכותו של קטין לייצוג בהליכים של המשפט הפרטי לעומת בהליכים של המשפט הציבורי ראה בדוח ישראל לאו"ם על יישום האמנה בדבר זכויות הילד (2000), בעמ' 60.

8. בהנחיות משרד החינוך (חוזר המנהל הכללי, נט/1(א), מיום י' באלול התשנ"ח, 1 בספטמבר 1998) נקבע במפורש, שכל ילדי העובדים הזרים במדינת ישראל, למרות שהייתם של הוריהם במדינה שלא כדין, זכאים לחינוך חינוך. אולם בסופו, ילדי עובדים זרים בגילים 3-4 אינם זכאים לחינוך חינוך. כמ-כך, ילדי עובדים זרים הזקוקים לחינוך מיוחד, אינם מקבלים את השירותים הדרושים להם.

לקבל חינוך זה חינם.⁹ זכותם של ההורים לבחור באחד מזרמי החינוך המוכרים (דתי, חילוני, ערבי וכו').

זכויותיו וחובותיו של התלמיד במערכת החינוך מוסדרות היום בחוזרי המנהל הכללי של משרד החינוך, בחוקי החינוך (חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 וחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988) ובחוק זכויות התלמיד. רק מקצת זכויותיו של התלמיד זכו לעיגון חוקי בחוק זכויות התלמיד, ביניהן: הזכות לקבלת מידע על זכויות; הזכות שלא להיות מופלה מטעמים של עדה, רקע חברתי-כלכלי, או השקפה פוליטית; הזכות לשימוע בהליכי הרחקה לצמיתות (חלק קטן מזכותו הכוללת של תלמיד להליך הוגן), לרבות זכות לערער בפני ועדת שימוע, ולאחריה זכות לעתור לבית-משפט לעניינים מנהליים; הזכות להיבחן בבחינות בגרות; הגנה מפני ענישה גופנית ומשפילה; הזכות שלא להיענש על מעשי הורים או מחדליהם; זכותם של תלמידים להקים מועצת תלמידים (כחלק מזכות ההתארגנות).¹⁰

היום, ועל-פי חוזרי המנהל הכללי של משרד החינוך (חוזר מנכ"ל נט"1/א), מיום י' באלול התשנ"ח, 1 בספטמבר 1998), הזכות לחינוך היא זכות הניתנת לכל הילדים השוהים במדינת ישראל, ללא תלות במעמדם האזרחי. בפועל, קיימים פערים גדולים בין הזכות לחינוך, כפי שהיא מיושמת לגבי אוכלוסיית האזרחים היהודיים ובין זו המוענקת לאחרים. לדוגמה, למרות הגידול הרב במספר התלמידים הערביים, במשך רוב שנות קיום המדינה היה פער גדול בין המגזר היהודי ובין המגזר הערבי בהקצאת משאבים לחינוך. תוצאותיו של פער זה ניכרות עד היום, במספר תחומים עיקריים. למשל, פחות ממחצית הילדים הערביים מתחת לגיל 4 זוכים למסגרת חינוך ("קדם חובה"), לעומת רוב מכריע של הילדים היהודיים בגילים אלה. בעוד שרוב התלמידים היהודיים בגילים 14-17 ממשיכים בלימודים, שיעור התלמידים הערביים שאינם לומדים הולך וגדל עם העלייה בגיל. בגיל 17 כמעט מחצית מבני הנוער הערבי אינם לומדים עוד, לעומת 10% בלבד בין היהודים. כמו-כן, שיעור הזכאים לתעודת בגרות מקרב גילאי 17 בין היהודים הגיע בשנים 1999-2000 ל-45.6%, לעומת שיעור של 29% מבין הערבים (בן-אריה, ציונית ובינסטוק-ריבלין, 2002).

(ז) הזכות לחינוך מיוחד. קטין בעל צרכים מיוחדים, הנובעים ממגבלות גופניות, לימודיות, התנהגותיות או נפשיות, זכאי לחינוך מיוחד החל מגיל 3 ועד גיל 21. עד שנת

9. למרות שהזכות לחינוך חינם היא זכות הקבועה, כאמור, בחוק, בפועל וכדיעת משרד החינוך והסכמתו שבשתיקה, הותר הנוהג של תשלומי הורים. נוהג זה שם זכות זו לחינוך חינם לאל, שכן, הורים רבים נדרשים לשלם, למרות אי הסכמתם, סכומי כסף גדולים עבור שירותים נוספים ופעילויות נוספות, שבית-הספר בוחר להעניק לתלמידיו.

10. הזכות לשימוע ולערעור בהליכי הרחקה לצמיתות, והזכות להקמת מועצת תלמידים, לא חלות על מוסדות מוכרים שאינם רשמיים (כמעט כל בתי-הספר התיכוניים הם כאלה), בשל לחץ המפלגות החרדיות, הכוונה היתה להחיל הוראות אלו על מוסדות נוספים, אולם החלה זו טרם נעשתה.

הלימודים האחרונה (תשס"ב), רק ילד שלמד במוסד לחינוך מיוחד היה זכאי לקבל חינוך מיוחד הכולל שירותים פְּרָה־רפואיים, בעוד שילדים בעלי צרכים מיוחדים, המשולבים במסגרות חינוך רגילות, קיבלו שעות של חינוך מיוחד רק לפי מידת יכולתה של הרשות המקומית להקצותן, בהתחשב במגבלות התקציב שלה. בג"צ, בהחלטתו מאוגוסט 2002,¹¹ השווה את זכאותם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים המשולבים במסגרות החינוך הרגיל לאלה הלומדים בחינוך המיוחד בכל הקשור להתאמות ולקבלת שירותים פְּרָה־רפואיים, על-פי צורכיהם. יישומה של החלטה זאת צפוי לקראת שנת התקציב הבאה ותצטרך לעמוד כמובן במבחן הזמן.

החוק מאפשר לקיים במוסדות חינוך מיוחד שנת לימודים ארוכה יותר (לימודים בקיץ) ויום לימודים ארוך יותר (עד שעות אחר הצהריים). כמו-כן, חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000, מבטיח לפעוטות בין הגילים 1-3, הנמצאים במצב של סיכון (לדוגמה: פעוט מוכה, שאחד מהוריו אינו מתפקד כראוי, מעוכב התפתחות), מסגרת שיקום, טיפול וחינוך נאותה, במימון המדינה (יודגש, שמאז חקיקתו של החוק, תחולתו הוקפאה למשך שנתיים וטרם הוחל ביישומו). אולם, הלכה למעשה, הזכות לחינוך מיוחד במדינת ישראל מוענקת רק לילדים שהם לפחות במעמד של תושבים במדינה.

(ח) זכותו של קטין על גופו. זכויות אלה של ילדים בישראל אינן תלויות במעמדם האזרחי, כפי שניתן לראות משתי הדוגמאות שלהלן. יחסי מין - קיום יחסי מין עם ילדות שטרם מלאו להן 14 שנה - אסור בחוק ונחשב עבירה פלילית, גם כשנעשה בהסכמת שני הצדדים. קיום מגע מיני עם ילדים שמלאו להם 14 שנה, אך טרם מלאו להם 16 שנה, מותר רק כאשר הדבר נעשה בהסכמה, במסגרת יחסי רעות רגילים בין בני זוג, שהפרש הגילים ביניהם אינו עולה על שנתיים. כמו-כן, נאסר קיום יחסי מין תוך ניצול יחסי תלות, מרות, חינוך או השגחה, או תוך הבטחת שווא לנישואין, עם קטינה שמלאו לה 16, אך טרם מלאו לה 18 שנה, גם אם הקטינה הסכימה לכך. אשר לפרסום תמונת עירום, אסור לפרסם תמונת עירום של קטין מגיל 9 ומעלה, שיש בפרסום כדי לזהותו (חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, סעיף 24).¹²

(ט) הזכות לפרטיות. זכותו של ילד, שלא יפרסמו ברבים את שמו או כל פרט אחר שלפיו ניתן לזהותו, כאשר משתמע מן הפרסום, שהוא הוכא בפני בית-משפט, או שפקיד סעד פעל או פועל לגביו, או שהוא ניסה להתאבד או התאבד, או שיש בפרסום כדי לייחס

11. בג"צ 2599/00 יתר - עמותת הורים לילדי תסמונת דאון ואח' נ' משרד החינוך (טרם פורסם).
12. על שולחן הכנסת מונחת הצעת חוק, המציעה להוריד את הגיל לעניין איסור זה לגיל 6. במציאות ימינו, שבה מתרבים מקרי הפגיעות המיניות בקטינים צעירים, גובר השימוש שנעשה בגופם של קטינים כאובייקט מיני, והמודעות לגוף אצל קטינים מגיעה בשלב מוקדם הרבה יותר. מטרתה של הצעת חוק זו להגן על זכותם של קטינים לפרטיות ועל כבודם כבני אדם.

לו או לאחד מבני משפחתו עבירה או שחיתות מידות, או כאשר הפרסום מרמז, שהילד הוא עד או קורבן לעבירות מין, או שיש בפרסום כדי לקשר בינו לבדיקה או לטיפול פסיכיאטרי, או לבדיקה לגילוי נגיפי איידס, או שהוא מאומץ (חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, סעיף 24).¹³ כמו-כן, במשפט פלילי ילדים והורים פטורים מלהעיד אלה נגד אלה (אלא לגבי האשמה של חבלת גוף או של אלימות. פקודת הראיות (נוסח חדש), התשל"א-1971, סעיפים 4 ו-5), וההליכים המתנהלים בבית-משפט לנוער הם בדלתיים סגורות (חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971, סעיף 9). כל ההוראות האלה מטרתן להגן על זכותו של הקטין לפרטיות. בית-המשפט לענייני משפחה¹⁴ אסר על הורים לתאומים, שנולדו בלידה ראשונה לאם פונדקאית בישראל, להציג את סיפוריהם וחוויותיהם בסרט טלוויזיה. בית-המשפט קבע, שזכותם של ילדים לפרטיות, זכות המעוגנת באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, גוברת על זכות ההורים לפרסום (דולב ובן-רבי, 2000). גם זכות זו אינה תלויה במעמדו האזרחי של הילד במדינה.

(י) הזכות להינשא. החוק הישראלי האזרחי, הוא חוק גיל הנישואין, התש"י-1950, אוסר על נישואיהם של נער או נערה שמתחת לגיל 17. היוצאים מן הכלל לאיסור זה מחייבים קבלת רשות מבית-משפט, וגם זה רק במקרים שבהם הרתה הנערה או האישה לגבר או לנער שהיא רוצה להינשא לו, או שילדה לו ילד, או שהנער או הנערה הם בני 16 ולדעת בית-המשפט קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות מתן היתר להינשא (כגון: רצון הנער או הנערה, מנהגי עדה, שיקולים כלכליים). חקיקה זו היא חריג לעקרון הגדרת גיל ילדות מכני וכללי. על-פי חוק גיל נישואין, התש"י-1950, בית-המשפט בוחן את נסיבותיהם האישיות של נער ונערה המבקשים להינשא לפני הגיעם לגיל הנישואין הקבוע בחוק. עצם העובדה, שהנישואין נערכו בניגוד לחוק מהווה עילה להתרת נישואין. גם לנער ולנערה יש, בנוסף לגורמים אחרים, זכות להגיש תביעה להתרת קשר נישואין על יסוד עילה זו. בשנת 1996 נרשמו כנשואות רק נערות מעטות מתחת לגיל 17 (בסך-הכל 87 נערות, מתוכן 23 יהודיות. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2002). יחד עם זאת, יש עדויות לכך, שבמגורים אחרים של החברה הישראלית, כגון בקרב המוסלמים ובקרב עולים יהודיים מן הרפובליקות הדרומיות של ברית-המועצות לשעבר, נערות מתחת לגיל 17 נישאות באופן פרטי ואינן נרשמות כנשואות כל עוד לא מלאו להן 17 שנה (דולב ובן-רבי, 2000).

2. זכויות פוליטיות ואזרחות

(א) הזכות להשתתף בפעילות פוליטית. על-פי תיקון לפקודת העיריות משנת 2000 על כל עירייה מוטלת חובה להקים ועדה מקומית לקידום מעמד הילד, ובין חבריה

13. הוראת חוק זו באה להוסיף על ההגנות הרגילות החלות גם על מבוגרים לפי חוק האזנת סתר וחוק הגנת הפרטיות.

14. בתמ"ש (ח"א) 4570/98 פלונית ואח' נ' היועץ המשפטי, תק"מ 98 (1) 27.

חייבים להיות בני נוער. יחד עם זאת, חשוב לציין, שוועדות אלה הן עניין חדש, ולמרות שעיריות רבות כבר הקימו ועדות כאלה, לחלק מהן דרכי פעולתה של הוועדה וסמכויותיה אינן ברורות דיין. כמו־כן, חובה זו קיימת רק בערים, ולא ברשויות מקומיות אחרות. הזכות להשתתף בפעילות פוליטית מיושמת בקרב ילדים ובני נוער באמצעות תנועות הנוער (ראו בחלק הרביעי של המאמר).

(ב) הזכות להצביע. החל מגיל 17 אזרחי ישראל זכאים להצביע בבחירות מוקדמות למפלגות, ובבחירות לרשויות המקומיות. החל מגיל 18 אזרחי ישראל רשאים להצביע בבחירות לכנסת, ולהצטרף למפלגות פוליטיות. הזכות להיבחר לכנסת מוגבלת לאלה שגילם 21 לפחות:

(ג) הזכות והחובה לשרת בצבא או בשירות לאומי. במדינת ישראל שירות צבאי (או לאומי) הוא בראש ובראשונה חובה - לגברים ולנשים כאחד, שהם אזרחים או תושבי קבע (חוק שירות הביטחון (נוסח משולב), התשמ"ו-1986). אולם, לרבים בישראל השירות בצבא הוא גם זכות (חלק מגיבוש זהות, מבניית החברה, מהשתייכות לקבוצה, מעמד חברתי, קריטריון בקבלה לעבודה, ללימודים ועוד). גיל הכשירות בהקשר זה הוא 18. החריג לכך הוא, שקטין, בהסכמת הוריו, יכול להתנדב ולהקדים את גיל השירות לשבע-עשרה וחצי.

3. זכויות כלכליות ואזרחות

(א) זכויות כלכליות - צרכניות. לפי המצב החוקי הקיים בישראל, פעולה משפטית של קטין טעונה הסכמת נציגו (הורה או אפוטרופוס). קטין יכול לבצע פעולות משפטיות ולנהל עסקים (למשל: לקנות או למכור נכס), אך ורק באמצעות ההורים או אפוטרופוס.¹⁵ אולם, כאשר מדובר בפעולות משפטיות, אשר טבעם של ילדים בגיל ידוע לעשותן, הקטין אינו זקוק להסכמת הוריו, אלא אם כן הפעולה עלולה לגרום נזק של ממש לו או לרכושו. הוראה זו מאפשרת פרשנויות שונות של פעולות שקטינים נחשבים כשרים לעשותן, לפי התפתחות החברה הישראלית מתקופה לתקופה. מדובר בתהליך דינמי, המשקף הלכירות חברתיים ותקופתיים, וכך מובאות בחשבון יכולותיהם המשתנות של ילדים כקבוצה.¹⁶ אשר למשקאות אלכוהוליים, נקבע במפורש איסור גורף על מכירה למי שטרם מלאו לו

15. מעשה משפטי של קטין יהיה תקף אפילו לא ניתנה לגביו הסכמת נציגו של הקטין, במידה שלא בוטלה הפעולה במפורש תוך חודש ימים מאז שנודע (לנציג או ליועץ המשפטי) על הפעולה (סעיף 5 לחוק הכשרות).

16. כדי שמעשה יעלה בגדר מעשה שדרכם של קטינים בגיל כלשהו לעשות כמוהו, נדרשת תקופה של פעילות, עד שישתרש אותו מעשה בגדר נוהג (דוח ישראל לאו"ם על יישום האמנה בדבר זכויות הילד (2000)).

18 שנה. קטין אינו רשאי לבצע פעולה משפטית הקשורה לרכישת נכס באשראי או למקח שעניינו שכירות, שכירת נכס או קבלת שירות באשראי, ללא הסכמת נציגו. הרציונל העומד בבסיס האיסור הוא למנוע את ניצולם של קטינים בעסקאות מסוג זה (מחשש שהם נעדרים הבנה, ידע וכשירות לבצען).

החוק קובע סוגים אחדים של עסקאות אשר לגביהם אין די בהסכמת נציגו של קטין ויש צורך באישור של בית-משפט. לדוגמה: מעשים משפטיים שונים הקשורים בנכסי דלא נידי; מתן ערבות; מעשים הדורשים רישום בפנקס המתנהל על-פי דין (רישום מקרקעין, רישום תאגידים, זכויות בעזבונות וכיוצא באלה).¹⁷ כמו-כן, קטין אינו כשיר לערוך צוואה (חוק הירושה, התשכ"ה-1965, סעיף 24).

חוק הכשרות מגביל באופן גורף את כשרותם של ילדים לפעולות משפטיות, תוך כריכה יחדיו של קטינים ופסולי-דין (בני אדם שמחמת מחלה או ליקוי נפשי או שכלי אינם מסוגלים לדאוג לענייניהם). ספק אם חוק זה תואם את התפיסה של זכויות ילדים להבדיל מטובת הילדים או מזכויות ההורים (מורג, 1995).

(ב) תרומת הילד להכנסת המשפחה. החוק הישראלי מבחין בין הכנסתו של ילד ובין רכושו (חוק הכשרות, סעיף 23). כאשר ילד, שמשפחתו מפרנסת אותו, והוא בעל הכנסה - בין שהיא נובעת מתעסוקתו ובין שהיא נובעת מכל מקור אחר - ניתן להשתמש בהכנסה זו, במידה הנאותה כפי שנהוג בנסיבות דומות, לצורך קיום משק-הבית של המשפחה ולסיפוק צרכיו של הילד. לעומת זאת, אין להשתמש למטרות מעין אלה ברכושו של הילד, אלא אם קבע בית-המשפט, שהוריו של הילד אינם יכולים לקיים את משק-הבית המשפחתי ולפרנס את הילד ללא "עזרתו של הילד" (סביר להניח, שקודם להחלטת בית-משפט תידרש חוות-דעת מטעמו של גורם מוסמך, כגון: שירותי הרווחה).

(ג) פתיחת חשבון בנק. במסגרת הנחיות בנק ישראל נקבעו הנחיות מיוחדות לטיפול בחשבונות קטינים. החל מגיל 14 קטין רשאי לפתוח חשבון בנק משלו, בכפוף לאישור הוריו, אולם עדיין אינו רשאי להוציא פנקס שקים או כרטיס אשראי. החל מגיל 15, אם הקטין עובד ומקבל משכורת קבועה, מותר לו לפתוח חשבון "עובר ושב", ולקבל אישור למשיכת יתר בגובה המשכורת, גם ללא אישור מהוריו. החל מגיל 16 קטין רשאי לפתוח חשבון "עובר ושב" ללא צורך בהסכמת הוריו, להזמין פנקסי שקים וכרטיס בנקט מיוחד לצעירים. סכום המשיכה מוגבל. הוצאת כרטיס אשראי תתאפשר רק בכפוף להסכמה בכתב של הוריו. קטין אינו רשאי להסכים לשעבוד זכויות על כספיו ורכושו במסגרת יחסיו עם הבנק (לשם קבלת הלוואה מאת הבנק, לדוגמה).

17. לפיכך, מוגבלת יכולתו של קטין לרשום חברה, אגודה שיתופית (אשר לאגודה שיתופית - ממילא פקודת האגודות השיתופיות, בסעיף 6, מגבילה את החברות באגודה רק למי שמלאו לו 18 שנה). אולם נראה, שקטין יכול להיכנס לשותפות, בכפוף להסכמת נציגו, שכן אין צורך ברישום (אלא אם כן הכניסה לשותפות תתפרש כנתינת ערבות, המחייבת אישור של בית-משפט).

(ד) הזכות לעבוד. מי שמלאו לו 15 שנה והוא פטור מחוק לימוד חובה, מותר להעסיקו בעבודות המותרות לצעירים. מי שמלאו לו 15 שנה, אולם עדיין חל עליו חוק לימוד חובה, מותר להעסיקו אם הוא עובד במסגרת חניכות, שמטרתה להכשירו למקצוע באמצעות עיסוק בעבודה מעשית מודרכת ושיעורים מקצועיים (חוק החניכות, התשי"ג-1953). למי שמלאו 14 שנה מותר לעבוד בעבודות המותרות לצעירים בתקופות של חופשות מבית-הספר (חוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953). העסקה של ילדים בהופעה בפני קהל ובפרסומת מותרת בגילאים צעירים יותר רק על-פי היתר מיוחד של שר העבודה והרווחה, אשר דורש בין השאר אישור של ההורים, אישור רופא, אישור של בית-הספר, כל זאת, לשם הבטחת התפתחותו החינוכית, הנפשית והשכלית של הקטין (תקנות העבדת נוער (העבדת ילד בהופעה או בפרסומת), התשנ"ט-1999). גם חוק זה הוא חריג להגדרה הנוקשה של גיל הילדות, שכן, שר העבודה והרווחה בוחן את נסיבותיהם האישיות של ילדים המבקשים להשתתף בהופעה ובפרסומת, לשם מתן ההיתר. כמורכן, לנער המבקש לעבוד, והמסוגל לחוות-דעת משלו, קיימת הזכות להביע את עמדתו לעניין ההיתר, וינתן לה המשקל הראוי בהתאם לגילו ולמידת בגרותו. כך באה לידי ביטוי זכות השתתפותם של ילדים.

החוק הישראלי קבע סוגים שונים של עבודה שבהם אסור להעסיק בני נוער, לדוגמה: במקום שבו מטפלים בחולי-רוח, בבתי-מטבחים, בחדרי קירור, ועוד. כמורכן, החוק דורש מכל נער עובד להמציא אישור רפואי. ברור, שמי שעובד זכאי לקבל תמורת עבודתו שכר מינימום, כפי שנקבע בהתאם לגילו. בנוסף לכך, החוק מעניק לבני נוער הגנות מיוחדות, כגון: איסור העסקה בלילה; איסור העסקה למשך יותר מ-8 שעות ביום; חובה להעניק הפסקות ועוד.

בעוד שבחוק יסוד: חופש העיסוק, הזכות לחופש עיסוק היא רק של אזרח או תושב של המדינה, בחוקי עבודת הנוער הזכויות הן של כל בני הנוער העובדים, בלי להתחשב במעמדם בישראל. הייתכן, שחוקי עבודת הנוער יפורשו לאור חוק היסוד, ועקב כך ייקבע שהזכויות וההגנות הקשורות בעבודת נוער יוענקו רק למי שהוא בעל מעמד של תושב או אזרח? שאלה זו טרם הועלתה לדיון.

4. זכויות חברתיות ואזרחות

(א) ילדים בסיכון. החוק מעניק הגנה על קטינים בדרך של הכרות בית-משפט שקטין הוא "נזקק". במקרים אלה נמסר הילד להשגחתו של פקיד סעד, ובתור אפשרות אחרונה ניתן להוציאו מביתו ולמוסרו למשמורת רשויות הרווחה (לדוגמה: למשפחת אומנה). קטין יוכרז כ"נזקק" במקרים כגון: לא נמצא אחראי על הקטין או שאינו מסוגל לטפל בו ומזניח אותו; הקטין עשה מעשה של עבירה פלילית ולא הובא בפלילים; הקטין נמצא משוטט ברחובות; הקטין נתון להשפעה רעה; שלומו הגופני או הנפשי של הקטין נפגעו או עלולים

להיפגע. כמו־כן, החוק מעניק הגנה מיוחדת לקטינים מפני פגיעה והתעללות ורואה בכל מעשה של פגיעה והתעללות בילדים ככלל, ובמסגרת המשפחה בפרט, עבירה פלילית חמורה ביותר. לגבי עבירה פלילית כזו נקבעה בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין) חובת דיווח מיוחדת, לפיה כל אדם (שאינו קטין) שיש לו יסוד סביר לחשוב, שאחד מהורי הקטין, או כל אחראי אחר עליו, עובר כלפיו עבירה של פגיעה, התעללות, או הזנחה, חייב לדווח על כך לרשויות (לפקיד הסעד או למשטרה). כמו־כן קיימת חובת דיווח לגבי עבירה כנ"ל שנעברה בקטין במעון, במוסד או במסגרת חינוכית, גם אם לא עשה אותה האחראי עליו (סעיף 368ד(3) לחוק העונשין). יודגש, שילד, שהוא חסר מעמד במדינת ישראל, לא זו בלבד שנחוץ שתהיה טובתו מוטלת בסכנה על־מנת שיהיה זכאי לקבלת שירותים סוציאליים, אלא שהוא יהיה זכאי להם במצבי חירום בלבד.

(ב) הזכות להיות מאומץ. ככלל, החוק בישראל מתיר אימוץ ילדים כאשר מדובר במי שטרם מלאו לו 18 שנה (חוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981). חריג לכך הוא כאשר נוכח בית־המשפט לדעת, בנסיבות מיוחדות, שהאימוץ יהיה לטובת המאומץ גם כשמלאו לו 18 שנה. כאשר מדובר בקטין שמלאו לו 9 שנים, או שטרם מלאו לו 9 שנים אך הוא מסוגל להבין בדבר, ניתנת לו הזכות להשמיע את עמדתו בפני בית־המשפט, ולא יינתן צו אימוץ אלא אם נתן הילד את הסכמתו לכך שהאדם שמדובר בו יאמץ אותו. הזכות להיות מאומץ היא זכות הקיימת לקטין ללא תלות במעמדו החוקי במדינת ישראל.¹⁸ לילד מאומץ יש הזכות לברר את זהות הוריו הביולוגיים רק בהגיעו לגיל 18, ובתנאי שהוריו הביולוגיים הביעו את הסכמתם לכך.

(ג) הזכות לביטחון סוציאלי. רק תושבי ישראל זכאים ליהנות מהטבות סוציאליות ולקבל קצבאות שונות. בין הטבות אלה הורים זכאים לקבל קצבאות ילדים לגבי כל אחד מילדיהם שמתחת לגיל 18 ובכלל זה קצבאות עבור ילדים נכים או בעלי מוגבלויות, קצבאות ילדים עבור הורה יחיד וכיו"ב. תשלום קצבאות אלה נעשה באמצעות המוסד לביטוח לאומי (פקודת מס הכנסה (נוסח חדש), סעיף 40(א)). היום, על־פי תקנות החירום החדשות (חוק תכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב ומדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2002 ו-2003), התשס"ב-2002), זכויות אלה מותנות לא רק במעמד האזרחי של הורי הילדים, אלא גם בהיותם יוצאי צבא.

(ד) הזכות לשירותי בריאות. כל תושב זכאי לקבל מעת לידתו טיפול רפואי (חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994). לשם קבלת טיפול רפואי דרושה הסכמה מדעת, המהווה פעולה משפטית - ולפיכך, צריכה להינתן לגביה הסכמת נציגו של הקטין. מכאן

18. בחוק אימוץ ילדים הנ"ל קיימות הוראות מיוחדות באשר לאימוץ בין־ארצי (אימוץ ילדים ממדינות זרות). לנוכח המציאות במדינה, כאשר ילדים רבים שוהים בה שלא כדין, ובמשך שנים רבות, נשאלת השאלה: האם ייחשבו כ"ילדי מדינת חרץ", לצורך אימוץ, ואז האימוץ ייעשה באמצעות עמותה מוכרת לעניין אימוץ בין־ארצי כקבוע בחוק, או שמא תהליך האימוץ לגביהם ייעשה באופן הרגיל, כאילו הוא "תושב" הארץ?

שהכלל הוא, שאין לקטין במדינת ישראל הזכות לסודיות רפואית כלפי הוריו. לכלל זה קבועים בחוק מספר חריגים: (1) נערה זכאית לבצע הפלה ללא אישור הוריה או אפוטרופסיה, ודי בהסכמתה; (2) קטין, שמלאו לו 15 שנה, זכאי להתנגד לאשפוזו בבית-חולים פסיכיאטרי, גם אם ניתנה לכך הסכמת הוריו, והוא יאושפו רק בצו בית-משפט. כמו-כן, קטין בן 15 שנה זכאי לקבל טיפול נפשי, אם הוא מעוניין בכך ואם מצבו הנפשי מצריך זאת, גם אם הוריו אינם מסכימים, ובתנאי שבית-משפט אישר זאת; (3) בדיקה לגילוי נגיפי איידס יכול שתיערך בקטין שמלאו לו 14 שנה לפי בקשתו ואף ללא אישור הוריו או אפוטרופסו (חוק לגילוי נגיפי איידס בקטינים, התשנ"ו-1996).¹⁹

אשר לילדי העובדים הזרים, אשר כאמור שוהים במדינה באופן בלתי חוקי, נעשה הסדר עם קופת חולים, לפיו ישלמו העובדים הזרים סכום השווה לסכום ביטוח הבריאות ואז הם יהיו זכאים לקבלת שירותי בריאות לפי חוק (חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 5/2001 מיום כ' בשבט תשס"א, 14 בפברואר 2001). בפועל, רובם אינם משלמים את דמי ביטוח הבריאות. שלא כמו ילדי אזרחים או תושבים, שגם אם לא ישלמו את דמי ביטוח הבריאות יקבלו את שירותי הבריאות, ורק לאחר מתן הטיפול הרפואי ינקטו קופות החולים צעדים לשם גביית הכספים המגיעים להן, במקרה של ילדי העובדים הזרים, אלה לא יקבלו טיפול רפואי, שאינו טיפול חירום, כל עוד לא שולם סכום ביטוח הבריאות מלכתחילה.

5. זכויות אחרות ואזרחות

(א) אחריות בנזיקין. החל מגיל 12 קטין אחראי בנזיקין בגין נזק שגרם לאדם אחר או לרכושו. יחד עם זאת, לא נקבעו בחוק הוראות, הנחיות או סדרי דיון מיוחדים למקרים שבהם קטין נתבע בנזיקין (בדומה להוראות הקיימות לגבי נוער בהליך הפלילי). העדרן של הוראות אלה יוצר מצב אבסורדי, שבו קטינים נשפטים בנזיקין על-פי אמות-מידה של מבוגרים, באופן שפעמים רבות בתי-משפט מחייבים את הקטינים, במסגרת פסקי-הדין, בחברות, חלקן כספיות, אשר קטינים על-פי רוב אינם יכולים לעמוד בהן.

(ב) אחריות בפלילים. גיל 12 נקבע כגיל האחריות הפלילית. אולם, עד גיל 18 קטין זכאי להתחשבות מיוחדת מצד מערכת המשפט בהתבסס על רציונל שיקומי-טיפולי בילד (לעומת שיקולים של ענישה והרתעה), ועל-מנת להוציאו מהר ככל האפשר ממעגל העבריינות. קטינים המואשמים בביצוע עבירה פלילית יישפטו בפני בית-משפט לנוער, על-פי הסדרים מיוחדים בנושאי חקירה, מעצר, ענישה ושיקום של עבריינים צעירים.²⁰ הסדרים אלה קובעים, בין השאר, שאין לשלוח למאסר קטין שטרם מלאו לו 14 שנה; מגיל 12 ניתן

19. כמורכן, קיימת מגמה לקבוע (בהנחיות פנימיות של משרד הבריאות), שנער ונערה שמלאו להם 14 שנה זכאים לקבל טיפול רפואי שגרתי, גם ללא הסכמת הורה, במקרה שהנער והנערה ומשפחתם מוכרים לרופא. אולם, טרם יצאה הנחיה פורמלית בעניין.

20. כפי שהם קבועים בפקודת מטא"ר (עבודת המשטרה עם קטינים), 14.5.01, ובחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971.

לעצור קטין, באישור קצין משטרה, אך ורק ל-12 שעות, ובמקרים מיוחדים ניתן להאריך את מעצרו ב-12 שעות נוספות; עם מעצר הקטין מוטלת על המשטרה חובה למסור הודעה להורי הקטין; כמו-כן, זכותו של קטין לבקש שיודיעו על המעצר לעורך-דין, וחובה על המשטרה להחזיק את הקטין בנפרד מעצורים מבוגרים.

קטין שנחקר במשטרה וטרם מלאו לו 14 שנה, זכותו לדרוש שהוריו יהיו נוכחים בעת החקירה במשטרה; אם מלאו לקטין 14 שנה, תאשר המשטרה את נוכחותם של ההורים רק אם הדבר אינו עלול לפגוע בחקירה. לאורך כל ההליך הפלילי של נער על כל הגורמים הנוגעים לעניין (משטרה, קצין מבחן, בתי-משפט) להקדיש תשומת לב מיוחדת לקשר של הקטין עם הוריו, ולהקשר המשפחתי בכללותו. לגבי קטינים, תקופת ההתיישנות בעבירות פליליות היא של שנה מיום ביצוע העבירה, ומותר לפתוח נגדם בהליכים פליליים, משחלפה שנה מיום ביצוע העבירה, רק באישור היועץ המשפטי לממשלה.

במשרד המשפטים דנים בימים אלה בהצעה לרפורמה בחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971, המאחדת, משפרת ומעגנת בחוק את ההסדרים הקיימים בכל הנוגע לקטינים החשודים או הגאשמים בביצוע עבירות. התיקונים הנדונים באים לבטא תפיסה חדשה, ברוח אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, המבקשת להגן על כבודם ועל זכויותיהם של הקטינים, תוך התחשבות בכישוריהם המתפתחים ובעיקרון של טובת הילד. ביסוד התיקונים המוצעים מונחת גם השאיפה (המצויה גם בבסיס החוק הקיים) להחזיר את בני הנוער למוטב ולשקמם באמצעות דרכי ענישה וטיפול הולמים.

(ג) ילדים עדיים. כל ילד, בכל גיל, כשר להעיד.²¹ גילם ומידת בגרותם של עדים קטינים ישפיעו על משקלה ומהימנותה של העדות. כאשר מדובר בחקירת קטינים מתחת לגיל 14 (בין שהם נחקרים כחשודים, כעדים או כנפגעי עבירה) בקשר לעבירות מין, לעבירות אלימות מצד אחראי ולעבירות זנות ותועבה, יחקר הקטין בידי חוקר ילדים (עובד סוציאלי בעל הכשרה מיוחדת לנושא), ולא בידי חוקר משטרה רגיל. בדרך-כלל, חוקר הילדים הוא שיעיד במקומו של הקטין בבית-המשפט, כדי שהקטין לא יצטרך להעיד ולהיחקר בבית-המשפט, אלא אם כן התיר זאת חוקר הילדים (חוק לתיקון דיני ראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955).

(ד) ס פ ו ר ט. לקטין עד גיל 14 אסור להתאמן במכון כושר, וקטין שמלאו לו 14 שנה יכול להתאמן בחדר כושר בתנאי שהוריו אישרו זאת בכתב.²² נקבעו הסדרים מיוחדים בנוגע

21. אולם, כאמור לעיל, קטינים אינם כשירים לעדות לעניין צוואה.

22. גם בעניין זה מונחות הצעות חוק על שולחן הכנסת (ס/2961, ס/3325), לפיהן תבוטל מגבלת הגיל של קטינים להתאמן במכון כושר, בתנאי שהדבר יעשה בצורה מבוקרת ובסיקוח נאות של מדריכים שהוכשרו לכך, ולאחר שיותאמו מתקני האימון לילדים ולבני נוער. כך יוענקו לילדים ובני נוער זכויות בהתאם לכושרם ולמידת התפתחותם והם יוכלו להפיק תועלת לבריאותם מן האימון.

למעבר של קטינים מאגודת ספורט אחת לאחרת, באופן גמיש יותר בהשוואה למעבר ספורטאים בוגרים (חוק הספורט, התשמ"ח-1998).

(ה) הזכות לשעות פנאי. בישראל, פעילויות הנופש של ילדים אינן מוסדרות בחוק. פעמים רבות פעילויות אלה מתרחשות במסגרת של קבוצות נוער ומוסדות חינוך ותרבות, אשר, פרט לאישור הורים ולתשלום עבור ההשתתפות בהם, הילדים נהנים בהם ממידה רבה של חופש.

ניתוח לוח מס' 1 והסקירה הקצרה של זכויותיהם של ילדים בישראל, כפי שהן נובעות ממעמד האזרחי, מעוררים מחשבות על מידת אזרחותם של ילדים במדינת ישראל ועל משמעותה של אזרחות זו. ראשית, הוכח לעיל שמעמד המשפטי של ילדים ומצב זכויותיהם תלוי ומשתנה בהתאם לגיל ולסוג הזכות. שנית, קיימת הטיה ברורה לטובתם של ילדים בעלי מעמד של אזרח, מבחינת הענקת זכויות. הבחנה זו היא חשובה במיוחד לאור הזיקה שבין זכויות ילדים ובין רווחתם. מכאן, שמעמדו האזרחי של ילד קובע את זכויותיו האזרחיות, במיוחד אלה הקשורות לאזרחות הפורמלית, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בזכות לקבל שני מסמכים חשובים - תעודת זהות ודרכון.

מעמדו האזרחי של ילד קובע גם את זכויותיו הסוציאליות. לפיכך, זכותו ויכולתו של ילד ליהנות מביטחון סוציאלי הם אפשריים ותלויים במעמדו האזרחי. לתלות זו יש חשיבות מכרעת לגבי ילדים מעוטי יכולת, שכן הטבות סוציאליות, שנועדו להקל את המצוקה הכלכלית והקשיים הנובעים ממנה (חברתיים, מדביקי סטיגמה וכו'), תלויות במעמד האזרחי.

בנוסף לכך, בחינת המעמד האזרחי העלתה, שמעמד אזרחי של ילדים קשור לזכויותיהם הכלכליות. מעמד של תושב קבע, לכל הפחות, הוא תנאי מוקדם ליהנות מן הזכות הבסיסית לחופש העיסוק. לבסוף, מעמדו האזרחי של ילד הוא מרכיב חשוב בזכויות הפוליטיות. בהיותו אזרח, זכותו וחובתו של מי שרוצה לקחת חלק בהליך הפוליטי לממש את זכותו להשתתפות לא רק באמצעות הפגנות או השתתפות בוועדות מוניציפליות מקומיות, אלא גם באמצעות "המשחק הפוליטי האמיתי" - של השתייכות פוליטית, חברות במפלגות פוליטיות והשתתפות בבחירות.

הנושא האחרון, זה של זכויות פוליטיות ואזרחות, הוא דוגמה טובה שבאמצעותה ניתן להבין את המורכבות של נושא אזרחותם של קטינים. עד עכשיו בחנו את המעמד המשפטי של האזרחות. הנושא של זכויות פוליטיות יכול לשמש אותנו בטענה, שאזרחות היא לא רק מצב משפטי, אלא גם תהליך דינמי, דרך התנהגות, דרך התנהלות. האזרחות היא תנאי מוקדם להשתתפותם של ילדים בתהליך קבלת ההחלטות ובתהליך הפוליטי, לא רק כמעמד משפטי, אלא גם כתהליך חינוכי ודרך לרכישת מיומנויות. היבט זה של האזרחות יעמוד במרכזו של החלק הבא של המאמר.

הדינמיקה שבאזרחות - אזרחות כדרך פעולה

להיות אזרח אין פירושו רק מעמד משפטי; אין זה רק להיות בעל זכויות. להיות אזרח פירושו להיות אדם פעיל, אדם שאכפת לו, אדם המעורב ומשתתף בקבלת החלטות בנוגע למדינה, למקום המגורים, לקהילה ולחברה שהוא חי בה. כולנו רוצים שילדינו יהיו "אזרחים טובים". אנו רוצים שהם יהיו פעילים ומעורבים בחברה שלהם. אנו מאמינים ויודעים, שהיותם ילדים פעילים ומעורבים הוא לטובתם ותורם לרווחתם (Ben-Arieh et al., 2001). מכאן, שאנו רוצים שילדינו יהיו "משתתפים" ומעורבים, לא רק על-מנת להכשירם להיות אזרחים בוגרים טובים בעתיד, אלא בתור אמצעי להבטיח את שמירת רווחתם וטובתם כילדים כהווה (Qvortrup, 1997).

לפיכך, כל דיון בנושא אזרחותם של קטינים מן הראוי שיבחן את מידת השתתפותם. עקרון ההשתתפות הוא אחד העקרונות המרכזיים באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד (האמנה לזכויות הילד, 1989). סעיף 12 לאמנה קובע את עקרון ההשתתפות:

1. מדינות חברות יבטיחו לילד המסוגל לחוות דעה משלו את הזכות להביע דעה כזו בחופשיות בכל עניין הנוגע לו, תוך מתן משקל ראוי לדעותיו, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו של הילד.

2. למטרה זו תינתן לילד הזדמנות להישמע בכל הליך שיפוטי או מנהלי, הנוגע לו במישרין או בעקיפין, באמצעות נציג או גוף מתאים, בצורה המתאימה לסדרי הדין שבדין הלאומי.

עיקרון זה מהווה מרכיב חשוב בזכויות ילדים ובאזרחותם של ילדים. בישראל, לפי שעה, אין הוראת חוק בדבר חיוב כל לי לשמוע ילדים בכל עניין הנוגע לחייהם, בדומה לחיוב הקיים, למשל, ב-Children Act האנגלי מ-1989, ואין אף פרקטיקה עקיבה של מתן קול לילדים. מן הראוי אפוא לנסות לבסס מתן זכות שמיעה לילדים על כללי הצדק הטבעי, הקבועים בהלכה הפסוקה, שהם מקור זכות השמיעה הכללית בישראל (גם לגבי מבוגרים). בפרקטיקה, הדבר תלוי במידה רבה בעמדות ובדרכי הפעולה של הגורמים המעורבים בהחלטה (שופטים, עובדים סוציאליים וכו'), ויש מקרים רבים שבהם לא ניתנת זכות הטיעון לילדים גם בנסיבות שבהן הזכות ניתנת למבוגרים.

על כל פנים, עקרון ההשתתפות משמעו לא רק לשמוע את הילד, אלא שהילד ירגיש שדעתו נשמעת באופן רציני וענייני. מחקרים גילו, שילדים מרגישים שדעתם אינה נחשבת ברצינות (Melton and Limber, 1992). ייתכן שדעת הילדים, היום, או העדר דעה מגובשת מצדם בעניינים שונים, נובעת מתוך ידיעה, או אינטואיציה, שאין להם באמת זכות להשפיע על החלטות הקשורות בהם, שממילא נקבעות בידי מבוגרים. בכך, למעשה, יש

כדי "לעודד" את הילדים למעט מעורבות ולא-הפעלת שיקול-דעת. עקרון ההשתתפות הוא עיקרון מנחה, החייב לבוא לידי ביטוי בתחומי החיים השונים, ובזכויות השונות לסוגיהן. בחלק זה בחרנו לבחון את השתתפותם של ילדים בישראל בשלושה מישורים מרכזיים: במסגרת חיי המשפחה, במסגרת חיי בית-הספר, ובמסגרת החיים הפוליטיים-ציבוריים.

1. המשפחה

מחד גיסא, האהבה, החיבה, הדאגה שהורים רוחשים לילדיהם והתמיכה שהם מעניקים להם יוצרים באופן טבעי מצב שבו הם משמשים כנציגיהם של ילדיהם, כבאי-כוחם במגוון עניינים. מצד שני, מצב זה עלול להביא ל"היעלמות" הילדים מעיני הרשויות ומעיני הציבור. מצב זה הביא בעבר באופן גורף, ועלול לגרום גם היום, לסירוב הרשויות להתערב בענייניה הפרטיים של המשפחה. מסיבה זו, חברות נוטות להפקיד בידי המשפחה את הדאגה לשלומם ורווחתם הגופנית והנפשית של ילדיה. בניגוד לתפיסה הרווחת בקרב אוכלוסיות וחברות אחדות, זכותו של ילד להשתתפות ודרך פעילותו כאזרח - מעורב ופעיל - בתוך מסגרת משפחתו, לא בהכרח יגרעו מזכויות הוריו, או יפגעו בהן, ולא תמיד ייצרו קונפליקט עמם. אכן, העצמת זכותו של ילד להביע את דעתו ולהשפיע באופן דמוקרטי, במסגרת משפחתו, היא מטרה ואתגר למשפחה בכללותה.

בישראל אין היום חובה משפטית כללית על הורים להאזין לילדיהם, לאפשר להם להביע את דעותיהם, או להתייעץ עמם לפני קבלת החלטות הנוגעות לחייהם, למרות שקיימות חובות מוגדרות, כפי שראינו בחלק השני של המאמר, למתן הזדמנות לילד להביע את דעתו, ואף לקבל את הסכמתו להחלטות חשובות בנושאים שונים הנוגעים לחייו (לדוגמה: אימוץ, אשפוז פסיכיאטרי, בדיקה לגילוי נגיפי איידס, הפלות ועוד).

חובות אלה - לשמוע את הקטין, להקשיב לו ולשקול את דעתו - עדיין מצומצמות וטרם הורחבו לתחומים חשובים נוספים, כגון: שינוי שם, החלפת בית-ספר, מעבר למקום מגורים אחר, שינוי אורח החיים, למשל חזרה בתשובה באופן שאינו מגיע להמרת דת, או "חזרה בשאלה".

בהקשר זה, מן הראוי להזכיר את החקיקה הנורווגית. החוק הנורווגי קובע חובה להורים לשמוע את עמדותיהם של ילדיהם לפני שהם מקבלים החלטות הנוגעות לחייהם, והוא מאפשר למי שמלאו לו 12 שנה להביע את דעתו לפני קבלת החלטות בענייניו, וגם לתת לדעתו משקל נכבד. נורווגיה היא המדינה היחידה שאימצה חקיקה כזו. חקיקה חדשנית זו מעוררת מספר שאלות: ראשית, נוכח אופיו של גיל הילדות, ובייחוד של גיל ההתבגרות, אפשר שחקיקה כזו תגזול מן הילדים את החופש שהם נהנים ממנו בתקופת ילדותם, תשלול מהם את הפריבילגיה שלא לקחת אחריות על מעשיהם, לאחר שקיבלו החלטה שאינה נכונה. אפשר שהתוצאה תהיה שלצד הענקת הזכות נטיל על ילדים אחריות אשר בגילם מוטב להם בלעדיה. מהי אם כן טובתו של הילד: להיות בעל זכויות? האם בגרות

ואחריות מיטיבים עמו? שנית, האם באמת אנו יכולים לקבוע בחקיקה דרכים ושיטות להורות? אפשר, שדרך טובה יותר להטמיע את זכותו של ילד להשתתפות היא בעזרת אמצעים של חינוך והסברה (ועדת רוטלוי, 2002, עמ' 36 ונספחים).

2. בית-הספר

בית-הספר הוא המקום שילדים מוכשרים בו לקבל החלטות בחייהם האישיים ולהשתתף בחיים הדמוקרטיים. מכאן החשיבות של מעורבות תלמידים בהליכי קבלת החלטות בבית-הספר, ובעניינים הנוגעים לחיי בית-הספר. בנוסף לכך, בית-הספר יכול לשמש במה נאותה למגוון דעות של תלמידים בעניינים של פוליטיקה, חברה וכיו"ב. אמנם עניינים אלה אינם קשורים במישרין בחיי בית-הספר, אולם מאחר שדעותיהם של ילדים בעניינים אלה אינן מקבלות ביטוי רב במישור הציבורי, בית-הספר יכול לשמש תחליף, גם אם חלקי בלבד. בישראל, זכויותיהם של תלמידים בבית-הספר מעוגנות בחקיקה ראשית ובחוזרי המנהל הכללי של משרד החינוך (המהווים חקיקה משנית).

(א) עניינים הנוגעים לאזרח החיים בבית-הספר. בחוזר מנכ"ל מיוחד משנת 1997 (חוזר המנהל הכללי של משרד החינוך, 1997) נקבע, שלכל פרט בבית-הספר יש הזכות לפרטיות, לקבלת מידע, לחופש ביטוי ולהליך הוגן ולכבוד. בית-הספר חייב לאפשר מימוש זכויות אלה באופן הבא:

- כל פרט בבית-הספר רשאי להתבטא בעל פה ובכתב בכל תחומי החיים;
 - לכל פרט בבית-הספר יש זכות להביע עמדה, לבקר ולהציע הצעות לשיפורים בנושאים הנוגעים לאזרח החיים בבית-הספר;
 - על בית-הספר להבטיח קיום אווירה הולמת ומתן כלים, שבאמצעותם כל פרט יכול להביע את עמדותיו, את הצעותיו ואת ביקורתו בנושאים הנוגעים לבית-הספר, ולהציע דרכים למימוש הצעות אלה.
- המידה, שבה בני נוער חשים שמתייחסים לדעתם בכבוד בבית-הספר ומעודדים את מעורבותם, באה לידי ביטוי בממצאי סקר בינלאומי השוואתי, שבחן את עמדותיהם של בני הנוער בישראל, וב-27 מדינות נוספות כלפי בית-הספר (הראל ואחרים, 1998). ממצאי הסקר מצביעים על כך, שלמעלה מ-40% מן התלמידים חשים שמשתפים אותם בקביעת החוקים והכללים בבית-הספר, ושהחוקים אינם נוקשים מדי, ו-60% חשים שהמורים מעודדים אותם להביע את דעתם בכיתה.
- חוק זכויות התלמיד קובע את זכותו של תלמיד להישמע בהליכי הרחקה לצמיתות מבית-הספר, ולערער על ההחלטה להרחיקו לצמיתות בפני ועדת ערר. כמו-כן, ניתנת לו הזכות לעתור לבית-משפט לעניינים מינהליים בעקבות החלטה כזאת. בנוסף לכך, חוק זכויות התלמיד קובע, שעל מוסדות החינוך לעודד הקמת מועצות תלמידים, ואין לעשות כל

פעולה למנוע את הקמתן. מסגרת פעילותה של מועצת התלמידים תיקבע בהוראות המנהל הכללי בהתייעצות עם מועצת התלמידים והנוער, והיא תיקבע בכל בית-ספר במשותף בידי צוות בית-הספר והתלמידים. מועצות התלמידים מייצגות את התלמידים בחיים הציבוריים בפני גורמים ציבוריים (כגון: ועדות כנסת, ועדות עירוניות). הנטייה היום במערכת החינוך היא לחזק את מועצות התלמידים, להגביר את מעורבותן בחיי בית-הספר, ולחזק את תפקידן כאחד הגופים המעורבים בקביעת אופיו ודרך פעולתו. יחד עם זאת, מועצות תלמידים אינן פועלות בכל בתי-הספר, וברשויות מקומיות שאינן ערים הן פועלות בפחות ממחציתן. אולם, בכל המחוזות במשרד החינוך פועלות מועצות תלמידים מחוזיות. יש להדגיש, שלפי המצב החוקי הנוכחי במדינת ישראל, ובשל לחצים של המפלגות החרדיות, ההוראות שבחוק זכויות התלמיד בדבר זכות השימוע והערר בהליכי הרחקה לצמיתות ובדבר הזכות להקים מועצת תלמידים אינן חלות על מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים. לפיכך, למעשה הוראות אלה אינן חלות על למעלה מ-90% ממוסדות החינוך התיכוניים בארץ (ביניהם: מוסדות החינוך במגזר החרדי). כך הוא המצב, עד שיפורסם צו המרחיב את תחולתם של סעיפים אלה על מוסדות חינוך נוספים (הסמכות להוצאת צו כנ"ל היא שרת החינוך, אשר טרם הפעילה אותה).

(ב) עניינים הקשורים בחיים מחוץ לבית-הספר. הזכות לחופש ההתקהלות, או האסיפה, של ילדים, היא אחת הדרכים המעשיות למימוש עקרון השתתפות. אמנם בדין הכללי לא קיימות הגבלות מיוחדות על הזכות לחופש ההתקהלות או האסיפה של ילדים. אולם, על-פי הוראות שבחוזרי המנהל הכללי של משרד החינוך קיימות כאלה. הפגנות פוליטיות-מפלגתיות במסגרת בית-הספר אסורות, בין שהן נערכות ביוזמת התלמידים ובוודאי כשהן ביוזמת בית-הספר. אולם, עדיין לילד קיימת הזכות להתקהלות, כאשר מדובר בהפגנות פוליטיות המתקיימות מחוץ לשטח בית-הספר, והיוזמה לעריכתן היא יוזמה פרטית של התלמיד, ובאישור בכתב מן ההורים (המסכימים להיעדרות התלמיד מן הלימודים) (חוזר המנהל הכללי של משרד החינוך, 1992).

מצב דברים זה מעורר מספר שאלות בנוגע ליכולתם של ילדים לממש את אזרחותם, ובאשר למידת תמיכתה של מערכת החינוך בחינוך לאזרחות. ברור, שאזרחות פעילה וחיונית לאזרחות פעילה דורשים השתתפות ומעורבות פוליטית, ולו רק בצד הרעיוני בהבדל מן הצד המעשי המובהק (לבחור ולהיבחר). בעוד, שתפקידם של בתי-הספר לחנך ילדים להיות אזרחים, מן הראוי שיעודדו פעילות פוליטית, כל עוד אין בה כדי לפגוע באורח החיים התקין של בית-הספר,²³ ולא להעמיד מכשולים על דרכם של התלמידים לאזרחות

23. דוגמה לסוגיה זו ניתן למצוא בפסק הדין האמריקני *Tinker v. Des Moines Independent Community School District* 399 U.S. 503 (1969). בפסק דין זה נידון איסור של רשויות בית-ספר על ענידת תגים שחורים מצד התלמידים כבית-ספר לציון מחאה על מלחמת וייטנאם. ביח-המשפט האמריקני קבע, שלא היתה צפויה הפרעה ממשית לסדר ולביטחון התלמידים, ופסל את האיסור.

ולמעורבות פוליטית. חשוב במיוחד, שתינתן לתלמידים לפחות האפשרות להיות מעורבים בקבלת ההחלטה באשר למידת השתתפותם, או אי-השתתפותם, בפעילות פוליטית, ולא שהורים או מערכת החינוך לברם יחליטו בנושא זה.

אמצעי חשוב ליישום עקרון ההשתתפות של תלמידים הם עיתוני תלמידים. משרד החינוך מעודד תלמידים לעסוק בהוצאת עיתוני תלמידים. בין היתר יזם משרד החינוך מגזין אלקטרוני, "עיתונער", המשודר בטלסקסט ונכתב ומופק בידי בני נוער (דולב ובן-רבי, 2000).

3. המישור הציבורי-פוליטי

לעקרון ההשתתפות יש חשיבות מיוחדת בהווה הציבורית-פוליטית. מאחר שילדים אינם זכאים להצביע בבחירות, הם נחשבים קבוצה חלשה, לצורך העניין, וקבוצה שאינה חשובה מספיק בעיני פוליטיקאים. לפיכך אלה נוטים להתעלם מדעותיהם. עקרון ההשתתפות מחייב ליצור דרכים להשמיע בציבור את עמדות הילדים על נושאים כלליים, ולחייב אנשים בעלי כוח לשמוע אותן. לכך יש חשיבות מיוחדת בחברה דמוקרטית, הצריכה לשאוף לכלול את עמדותיהם של כלל האזרחים בהליך קבלת ההחלטות (Riepl and Wintersberger, 1999).

בכל מקרה, כשמדובר בילדים הזכויות הפוליטיות נחשבות זכויות נחותות ופחות מקובלות. הרעיון של השתתפות ילדים בהליך קבלת ההחלטות במישור הציבורי-פוליטי הוא חדש למדי, וכבר נתקל בהתנגדות רבה. העצמת שיקול הרעת של ילדים והשתתפותם, עשוי להיראות כחלוקה מחדש של כוח בחברה. זכויות אלה מחייבות הכרה בילדים באופן הדומה להכרה בזכויות מבוגרים, הן עלולות לטשטש את הקו המפריד בין מבוגר לילד, ולפיכך צפויות לעורר התנגדות (Freeman, 1992b). העצמה זו של שיקול הדעת של ילדים, מאפשרת גם לנסות להשפיע על דעתם, בדומה לניסיון להשפיע על מבוגרים. האם יצרון של מוצר אינו טורח להשפיע על הילד ועל הוריו לרכוש את המוצר שלו? מדוע לא יעשה כן איש הרוח, המנהיג החברתי או המנהיג הפוליטי? ! - גם הדדיות זו והשלכותיה על הילד צריכות להילקח בחשבון, בבואנו לקרוא ליישום עקרון ההשתתפות של ילדים במישור זה. להלן מוצגות מספר דרכים למימוש זכויות אזרחיות-פוליטיות ולהגברת ההשתתפות של ילדים ובני נוער.

(א) תנועות נוער. ההתארגנויות הלא-פורמליות של ילדים ונוער (תנועות נוער, מתנ"סים, חוגים, מועדונים וכיוצא באלה), מגלמות בתוכן פוטנציאל גדול להשתתפות פוליטית אמיתית של ילדים, והן בעלות חשיבות מיוחדת לגביהם. הניסיון הישראלי מלמד, שבמשך שנים רבות המקור להעצמת ילדים ועידודם להשתתפות פוליטית היו דווקא תנועות הנוער, שם פיתחו את היכולות השונות של אזרחות פוליטית, כגון: ניסוח מטרות, פעולה כקבוצה, לקיחת אחריות, יציאה להפגנות. נראה, שהיום השפעתן של תנועות הנוער

בישראל ירדה. למרות זאת, עדיין בערך רבע מבני הנוער משתתפים בפעילות לא פורמלית בתנועות נוער, המייצגות מגזרים שונים, חלק מהן קשורות למפלגות פוליטיות וחלק לא. אחוז דומה של בני נוער משתתפים בפעילות המרכזיים הקהילתיים (בן-אריה, ציונית ובינסטוק-ריבלין, 2001). בהתחשב בפוטנציאל שבחינוך ילדים לאזרחות אנו ממליצים לשקול כיצד ניתן להעלות מחדש את קרנן של תנועות הנוער ולעצור את נסיגתן.

(ב) "מיני מדינה". דרך נוספת להעצים את השתתפותם של ילדים ולאפשר להם לחוות את חוויית האזרחות היא בדרך של יצירת מעין "מיני מדינה" - יצירת מנגנוני שלטון (גורם מחוקק, גורם מבצע, גורם שופט), בניית מערכות יחסים ביניהם, ודיון בשאלות המעסיקות מדינות, כגון: נושאים של תקציב, מערכת מסים, מערכת חקיקה ואכיפה ועוד. "מדינה" זו יכול שתתבסס על עובדות ושאלות שהן רלוונטיות למסגרת מוגדרת (לדוגמה: בית-ספר, תנועת נוער). כך ייהפכו הילדים להיות אזרחים של ממש, כבר בשלב זה בחייהם. או שאולי תתבסס על עובדות הדומות לאלה של המדינה (או שאלות אמיתיות שמעסיקות את המדינה, אך לגביהן, על-פי המצב החוקי הנוכחי, אין בכוחם של ילדים להשפיע על ההחלטות בהן). כך ילמדו הילדים להיות אזרחים מיומנים יותר בזמן בגרותם.

(ג) הזכות לבחור ולהיבחר. במדינת ישראל רק אזרח ישראלי בן 18 שנה ומעלה זכאי לבחור לכנסת. הטיעון המרכזי המועלה נגד הענקת זכות בחירה בגיל נמוך יותר הוא העדר בגרות נפשית ומודעות פוליטית מספקת העלולים לפגוע בשיקול הדעת של הצעיר ועקב כך גם בחברה. קביעת גיל 18 כגיל הקובע בעניין זה נעשתה באופן שרירותי. אין ספק, שרבים מבני ומבנות 17 ואף בני 16, הם בעלי בגרות והבנה מספיקים לשם מימוש אחראי של זכות הבחירה. אם המבחן הקובע לעניין הענקת זכות הבחירה הוא אכן הבנה או בגרות נפשית, כי אז הפעלה שוויונית של מבחן זה היתה מחייבת לשלול את הזכות גם מרבים הנחשבים מבוגרים מבחינת גילם הכרונולוגי, אולם ניתן לטעון לגביהם שאינם בעלי בגרות נפשית וכושר שיפוט בוגר. האם מוצדק יותר להעניק את הזכות להצביע בבחירות לאדם בן 30, 50 או 90, אשר על-פי קריטריונים אובייקטיביים, רפואיים או פסיכולוגיים, כושרו המנטלי הוא כשל ילד בן 7, מאשר לנער או נערה בני 16, בעלי מודעות חברתית ופוליטית ורמה מנטלית שאינה נופלת מזו של בוגרים רבים? אם כן, מהו המבחן הראוי ומיהו הכוחן הראוי? בכל מקרה, נראה שיש לבחון מחדש את המחסום של גיל 18 לעניין זכות ההצבעה (מורג, 1995).

(ד) ועדות מוניציפליות לקידום מעמד הילד ברשויות המקומיות. בשנת 2000 התקבל תיקון לפקודת העיריות (נוסח חדש. להלן: פקודת העיריות), בנוגע להקמתן של ועדות לקידום מעמד הילד ברשויות מקומיות (שהן ערים). מטרתן של ועדות אלה, כקבוע בסעיף 149(א) לפקודת העיריות, היא: "...ליזום ולתכנן פעילות לקידום מעמד הילד ובני הנוער, להגן עליהם ולהבטיח את זכויותיהם, לרבות מימוש עקרונות של

טובת הילד, אי הפליה, הזכות להתפתחות בתנאים גאותים וזכותם של ילדים ובני נוער להשמיע את דעתם ולהשתתף בצורה גאותה בקבלת החלטות הנוגעות לענייניהם." (ההדגשה שלנו). על-פי החוק, על ועדות אלה מוטלת החובה למנות מבין חבריהן את יושב-ראש מועצת התלמידים העירונית ונציג של תנועות הנוער בעיר. כמובן, שבחקיקה זו יש כדי לעודד ולקדם את שיתוף הילדים בהליך קבלת החלטות בנושאים רבים הקשורים בהם. על כל פנים, תיקון זה לפקודת העיריות הוא חדש למדי ויש להמתין ולראות אם ועדות אלה אכן יוטמעו בקרב הרשויות המקומיות, ואם כן, מה הם הנושאים שיידונו בהם. כמו-כן יהיה צורך לבחון את מידת השתתפותם והשפעתם של אותם נציגים של בני נוער במסגרת ועדות אלה, הלכה למעשה.

(ה) ועדות הכנסת. בישראל לא קיימת חובה חוקית להזמין בני נוער (כמו גם בני אדם בוגרים, ארגונים או גופים אחרים) לשיבות ועדות הכנסת השונות, או לאפשר את השתתפותם בהן. אולם, בפועל יש ועדות המזמינות דרך קבע את נציגי מועצת התלמידים הארצית לשיבותיהן (למשל, הוועדה לקידום מעמד הילד וועדת החינוך). מנהג זה הוא חדש למדי, אך אין ספק שהוא מבטיח ומן הראוי שיאמצו אותו גם ועדות אחרות של הכנסת.

(ו) התקשורת. השנים האחרונות הביאו לשינויים גדולים בעולם של אמצעי התקשורת. התקשורת יכולה וצריכה לשמש אמצעי לעידוד עקרון ההשתתפות בקרב ילדים בהיבט של האזרחות - המחויבות, הזכות והמעורבות במדינה שהם חיים בה. גישה לאינטרנט ולדואר אלקטרוני, גלישה באתרים ויצירת אתרים, יכולים לשמש כלים ואמצעים למימוש עקרון ההשתתפות. נראה שכאן יש לילדים יתרון של ממש על מבוגרים. הם הקבוצה העיקרית המשתמשת וצופה בכלי התקשורת ויכולתם ומיומנותם להשתמש בהם היא פעמים רבות גבוהה בהרבה מאלה של מבוגרים. נראה, שבתקשורת יש פוטנציאל ממשי להגברת והעצמת ההשתתפות הפוליטית של ילדים.

4. החשיבות של עקרון ההשתתפות של ילדים

אין ספק, שלעקרון ההשתתפות יש חשיבות מכרעת עבור ילד החי בחברה אזרחית ודמוקרטית. כלל יסוד בחברה דמוקרטית הוא, שיש לעודד את שיתופם של הילדים. אם ילדים אינם מקבלים את זכותם להשתתפות, נטל האשמה צריך להיות מוטל על כתפיהם של אלה שאינם מעניקים להם זכות זו. אין לצפות מן הילד להטמיע את ערכי החינוך האזרחי, אלא אם הוא שותף להם כבר במהלך ילדותו. אזרחות אינה דבר שנולדים אתו, אלא מיומנות נרכשת, הדורשת הליך של למידה, הטמעה, הכנה וניסיון. הבטחת השתתפותו של קטין היא הדרך היחידה הפתוחה לילד ללמוד ולחוות אזרחות מהי. ועדיין נותרת בעינה שאלת המינון והדרך.

התכחות לחשיבות השתתפותם של קטינים אינה מתקבלת על הדעת משתי סיבות: האחת, היא פוגעת בתהליך החינוך, החברות וההתפתחות שילד עובר במהלך הפיכתו לאזרח בוגר ופוגעת בעתידו כאזרח בוגר. השנייה, היא מונעת מילדים להיות אזרחים עוד בהיותם ילדים, וכך למעשה נפגעים שלומם ורווחתם של ילדים בהיותם ילדים (Melton, 2002). כדי להשיג שיתוף אמיתי של ילדים בהליך הפוליטי והחברתי יש צורך ביצירת מגוון של דרכי השתתפות, שיתאימו לדרגות התפתחות שונות של ילדים, וליכולותיהם של ילדים מקבוצות שונות ובגילים שונים.

סיכום

לאזרחותם של ילדים יש חשיבות עצומה והיא משפיעה בצורה מכרעת על רווחתם. כל דיון בנושא זה מן הראוי שיכלול שני היבטים: זכויות ילדים ועקרון ההשתתפות של ילדים, וצריך לבחון את מורכבות הזיקה ביניהם ובין אזרחותם של הילדים. הניסיון שלנו, לסקור ולנתח את מידת אזרחותם של ילדים בישראל, העלה על-פני השטח מספר נושאים ונקודות למחשבה, אשר חשוב שייעשו לגביהם מחקר ועיון מעמיקים בעתיד.

ראשית, הצגנו את הרציונל של הענקת זכויות לילדים. ניתן לומר, שעל-מנת להכין ילדים לזמן בגרותם, כדי שיהפכו להיות אזרחים טובים יותר, יש לחנכם לאזרחות ולטפח את אזרחותם כבר במהלך הילדות (על-מנת שיתאמנו להיות אזרחים בוגרים טובים יותר). כמו-כן ניתן לומר, שחשוב עוד יותר לעשות זאת (להעניק להם זכויות ולטפח את אזרחותם) בתור אמצעי להבטחת מעמדם של הילדים כאזרחים בעודם ילדים. יש לשקול גם הטלת חובות בהיקף מוגבל, שתאפשר את הבנת הערך של זכות מול חובה, ואת אכיפת החובה - כנגד שלילת הזכות. בנוסף לכך, אנו יכולים לדרוש הענקת זכויות לילדים בהתבסס על ההנחה, שילדים הם בני אדם ויצורי אנוש כמו מבוגרים, ומשום כך הם זכאים למלוא הזכויות והמעמד האזרחי שהמבוגרים זכאים להם. מנגד ניתן לדרוש הענקת זכויות לילדים על בסיס ההנחה שילדים הם קבוצה חלשה בחברה בהשוואה למבוגרים, ולפיכך קיים צורך להעניק להם זכויות יתר על-מנת להבטיח את רווחתם.

אולם, הענקת זכויות לילדים והבטחת מלוא מעמדם כאזרחים לכתן אינן מספיקות. הצענו כאן שמחקר ולימוד מעמיק של נושא האזרחות של ילדים חייבים להיעשות בשני מישורים לפחות: האחד, יש ללמוד את מעמדם המשפטי של ילדים (וכך את מידת אזרחותם), לאור תפיסות חדשות של תקופת הילדות וגיל ההתבגרות. השני, יש ללמוד הן את הדינמיקה הגורמת את אזרחותם של ילדים והן את זו הנובעת ממנה. כך ניתן יהיה לגלות ממצאים מעניינים באשר למידת אזרחותם של קטינים בישראל, חשיבותה והשפעתה על ילדים. גלוי וידוע, לאור המדיניות הפורמלית והלא-פורמלית, שיש בישראל ילדים מקופחים שמונעים מהם מעמד של אזרח, או אפילו של תושב קבוע. כאלה הם, למשל,

ילדיהם של עובדים זרים וילדים ערבים (אשר אחד מהוריהם הוא מן השטחים או ממדינה ערבית אחרת).

ברור, שלמעמדו האזרחי של ילד יש השפעה. ישירה על רווחתו. הדבר נובע ממספר סיבות: הראשונה והחשובה מכולן היא העובדה, שמיומנויות אזרחיות ופעילויות אזרחיות של ילדים הן משתנה בעל עוצמה בחיי היומיום שלהם. השנייה, הזכאות למגוון זכויות והנגישות למגוון שירותים במדינה אפשריים רק בהתאם למעמד האזרחי. כאמור, מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל היא אפשרית ונגישה רק לאזרחים או לתושבי קבע במדינה. כך הדבר גם בנוגע לזכויות אחרות של ילדים - זכויות כלכליות, זכויות פוליטיות וזכויות אזרחיות.

עקרון ההשתתפות של ילדים, ובעיקר השתתפותם בתהליך קבלת ההחלטות, הוא כאמור חיוני עבור רווחתם של ילדים ומהווה מרכיב הכרחי באזרחותם. אמנם, בישראל היתה התקדמות ביישום עקרון ההשתתפות של ילדים בנושאים שונים, אולם העשייה הנדרשת והדרך הצפויה עודם רבים וארוכים. מן הראוי אפוא שתינתן תשומת לב מיוחדת להשתתפותם של ילדים במסגרת מערכת החינוך, ושתוקדש חשיבה על דרכים יצירתיות למימוש זכות זו של ילדים במסגרתה.

לבסוף, ברור שמאמר זה הוא מבחן ראשוני של מידת אזרחותם של הילדים בישראל. אנו תקווה שזהו צעד ראשון שיהיה בו כדי לעודד מחקרים רבים נוספים בנושא חשוב זה, בישראל ובמדינות אחרות.

ביבליוגרפיה

- בן-אריה, א', ציונית, י', בינסטוק-ריבלין, י' (2001), ילדים בישראל - שנתון סטטיסטי, ירושלים: המרכז למחקר ועיצוב מדיניות, המועצה הלאומית לשלום הילד.
- דולב, ט', בן רבי, ד' (2000), 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.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2002 (טרם יצא לאור), ירושלים.
- הראל, י', אלנבוגן-פרנקופף, ש', מלאכי, מ', אבר-עסכה, ח', חביב, ג' (1998), נוער בישראל: רווחת חברתית, בריאות והתנהגויות סיכון במבט בינלאומי, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל (פורסם באפריל 2002).
- ועדת רוטלוי (2002), דוח ועדת רוטלוי לבחינת עקרונות יסוד בחקיקה ברוח האמנה הבינלאומית לזכויות הילד, מסמך פנימי.
- חוזר המנהל הכללי של משרד הבריאות (2001), מיום כ' בשבט תשס"א, 14.2.2001.
- חוזר המנהל הכללי של משרד החינוך (1992), "השתתפות תלמידים ומורים בהפגנות", נג/ג', ירושלים: משרד החינוך, אלול התשנ"ב, 1 ספטמבר 1992, סעיף 35.
- חוזר המנהל הכללי של משרד החינוך (1997), חוזר מיוחד, ט' אדר ב' התשנ"ז (מארס 1997), ירושלים: משרד החינוך.

- מורג, ת' (1995), "אתגרים חדשים בהגדרת גבולות הילדות והבגרות לאור האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד", ביטחון סוציאלי, 44: 108-116.
- רובינשטיין, א', מדינה, ב' (1996), המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, חל-אביב: הוצאת שוקן.
- שניט, ד' (1984), "כושרו המשפטי של הקטן והסמכות לייצגו", חברה ורווחה, ו': 7-25.
- Ben-Arieh, A., Kaufman, H.N., Andrews, B.A., Goerge, R., Lee, B.J. and Aber, J.L. (2001), *Measuring and Monitoring Children's Well Being*, The Netherlands: Kluwer Academic Press.
- Dahl, A.A. (1998), *On Democracy*, U.S.A.: Yale University Press.
- Franklin, B. (1986), *Children's Political Rights*, London: Blackwell Publishers.
- Freeman, M. (1992a), "Taking children's rights more seriously", in: Alaston, et al, *Children, Rights and the Law*, New York: Oxford University Press, pp. 52-72.
- Freeman, M. (1992b), "The limits of children's rights", in: Freeman, M. and Veerman, P. (eds), *The Ideologies of Children's Rights*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 29-46.
- Melton, G.B. (2002), "Democratization and children's lives", in: Kaufman, N.H. and Rizzini, I., *Globalization and Children: Exploring Potential for Enhancing Opportunities in the Lives of Children and Youth*, The Netherlands: Kluwer Academic Press.
- Melton, G.B. and Limber, S. (1992), "What children's rights mean to children: Children's own views", in: Freeman, M. and Veerman, P. (eds.), *The Ideologies of Children's Rights*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Overland, J. (1997), "Indicators of childhood and the intergenerational dimension", in: Ben-Arieh, A. and Wintersberger, H., *Monitoring and Measuring the State of Children Beyond Survival*, Vienna, Austria: European Center for Social Welfare, Policy and Research, pp. 101-112.
- Riepl, B. and Wintersberger, H. (1999), *Political Participation of Youth Below Voting Age: Example of European Practices*, European Center for Social Welfare Policy and Research.
- Van Beuren, G. (1996), "The quiet revolution", in: John, M. (ed.), *Children in Charge*, London: Jessica Kingsley Publishers, pp. 12-32.
- Wintersberger, H. (1999), "Developments in international law and European policies", in: Riepl, B. and Wintersberger, H., *Political Participation of Youth Below Voting Age*, Vienna, Austria: European Center for Social Welfare Policy and Research.

דברי חקיקה ופסיקה שנוכרו במאמר

- חוק יסוד: חופש העיסוק, ספר חוקים 1454, התשנ"ד (10.3.1994), 10.
- האמנה לזכויות הילד (1989), כתבי אמנה 1038, כרך 31, 221.
- חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ספר חוקים 26, התש"ט, 287.
- חוק גיל הנישואין, התש"י-1950, ספר חוקים 57, התש"י, 286.
- חוק האזרחות, התשי"ב-1952, ספר חוקים 95, התשי"ב, 146.
- חוק הדרכונים, התשי"ב-1952, ספר חוקים 102, התשי"ב, 260.
- חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, ספר חוקים 131, התשי"ג, 137.
- חוק החניכות, התשי"ג-1953, ספר חוקים 128, התשי"ג, 108.
- חוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953, ספר חוקים 128, התשי"ג (23.7.1953), 115.
- חוק לתיקון דיני ראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955, ספר חוקים 184, התשט"ו, 96.

חוק השמות, התשט"ז-1956, ספר חוקים 207, התשט"ז (3.8.1956), 94.
 חוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), התשי"ט-1959, ספר חוקים 726, התשי"ט, 72.
 חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, ספר חוקים 311, התש"ך (14.7.1960), 52.
 חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, ספר חוקים 380, התשכ"ב, 120.
 חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, ספר חוקים 466, התשכ"ה (1.8.1965), 270.
 חוק הירושה, התשכ"ה-1965, ספר חוקים 446, התשכ"ה, 63.
 חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971, ספר חוקים 629, התשל"א (23.7.1971), 134.
 חוק העונשין, התשל"ז-1977, ספר חוקים 864, התשל"ז (4.8.1977), 226.
 חוק האזנת סתר, התשל"ט-1979, ספר חוקים 938, התשל"ט (12.7.1979), 118.
 חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ספר חוקים 1011, התשמ"א (11.3.1981), 128.
 חוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981, ספר חוקים 1028, התשמ"א (28.5.1981), 297.
 חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, ספר חוקים 1170, התשמ"א (30.1.1986), 107.
 חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, ספר חוקים 1256, התשמ"ח (21.7.1988), 114.
 חוק הספורט, התשמ"ח-1988, ספר חוקים 1256, התשמ"ח (21.7.1988), 122.
 חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, ספר חוקים 1469, התשנ"ד (26.6.1994), 156.
 חוק לגילוי נגיפי איידס בקטינים, התשנ"ו-1996, ספר חוקים 1585, התשנ"ו (21.3.1996), 252.
 חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000, ספר חוקים 1735, התש"ס (9.4.2000), 169.
 חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, ספר חוקים 1761, התשס"א (14.12.2000), 42.

פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] דיני מדינת ישראל 6, התשכ"א, 120.
 תקנות העברת נוער (העברת ילד בהופעה או בפרסומת), התשנ"ט-1999, קובץ תקנות 5955, התשנ"ט (24.2.1999), 422.

פקודת העיריות [נוסח חדש], דיני מדינת ישראל 8, התשכ"ד (9.8.1964), 197.
 חוק תכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2002 ו-2003), התשס"ב-2002, ספר חוקים 1850, התשס"ב (16.6.2002), 428.
 פקודת האגודות השיתופיות, חוקי ארץ-ישראל כרך א', (ע) 336, (א), 360.
 פקודת הנזיקין [נוסח חדש], דיני מדינת ישראל 10, (17.4.1968), 266.
 פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971, דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 18, התשנ"א (28.4.1971), 421.
 פקודת המטה הארצי (עבודת המשטרה עם קטינים) (14,5.01).
 תיקון לפקודת העיריות [נוסח חדש], ספר חוקים 1733, התש"ס (4.4.2000), 149 (ועדה לקידום מעמד הילד).

בג"צ 754/83 רנקין נ' שר הסנים, פ"ד לח 113, 117.
 תמ"ש (ת"א) 3860/96 פלוני נ' אלמונית ואח' (טרם פורסם).
 תמ"ש (תל-אביב) 23860/96 המ' (תל-אביב) 50039/97, פלוני נ' אלמונית ואח', תק-מש 79(2) 91.
 תמ"ש (י"ם) 14622/97 פלוני נ' אלמונית, תק-מש 89(3) 91.
 תמ"ש (ת"א) 4570/98 פלונית ואח' נ' היועץ המשפטי, תק-מש 98(1) 27.
 בג"צ 2599/00 יתד - עמותת הורים לילדי תסמונת דאון ואח' נ' משרד החינוך (טרם פורסם).

Tinker v. Des Moines Independent Community School District 399 U.S. 503 (1969).

רשימת מחברי המאמרים המתפרסמים בחוברת זו

עורכת-דין, המועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים. מרצה, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים הר הצופים, ירושלים, וסמנכ"ל המועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים.	יפעת בויאר אשר בן-אריה
חוקרת בכירה, המרכז לילדים ולנוער, ג'וינט-מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה, ירושלים.	דליה בן-רבי
מרצה בכיר, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים הר הצופים, ירושלים.	גיוני גל
עורכת-דין, היועצת המשפטית ומנהלת מרכז הילד והמשפט, המועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים.	טלי גל
מנהלת המחקר, המרכז לילדים ולנוער, ג'וינט-מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה, ירושלים.	טלל דולב
עורכת-דין, מרכז הילד והמשפט, המועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים.	ורד וינדמן
פרופסור, המחלקה לסוציולוגיה, אוניברסיטת וינה, וינה, אוסטריה. חוקרת, ג'וינט-מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה, ירושלים.	הלמוט וינטרסברגר מירב מרום
ראש תחום מחקר בנושא מוגבלות, ג'וינט-מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה, ירושלים.	דניז נאון
מנהלת אגף שפ"י (שירות פסיכולוגי ייעוצי), משרד החינוך, ירושלים.	בלהה נוי
עוזר מחקר, ג'וינט-מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה, ירושלים.	ליעד עוזיאל
מנהלת מחלקת המידע, המועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים, ועורכת השנתון הסטטיסטי "ילדים בישראל".	יפה ציונית
מנכ"ל המועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים. פרופסור, המרכז לחקר הילד, האוניברסיטה הנורווגית למדע וטכנולוגיה, טרונדהיים, נורווגיה.	יצחק קדמן ינס קוורטרופ
פרופסור, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, הר הצופים, ירושלים, ומנכ"ל "אשלים", העמותה לפיתוח שירותים לילדים ובני נוער בסיכון, ירושלים.	יוסי תמיר

חברה ורווחה - רבעון לעבודה סוציאלית
כרך כ"ב, מס' 3, תשרי תשס"ג, ספטמבר 2002

תוכן העניינים

- מערכות רווחה במקומות עבודה בישראל: ממצאי מחקר
עמנואל שטראוס, ג'וני גל
דוד בר-גל
- מודל לצריכת שירותי בריאות נפש
דינה פלדמן
- עבודה קהילתית ממסדית וחץ-ממסדית בישראל: האם כיוונה לקראת מאזן כוחות חדש?
יוסי כורזים-קורושי
- גורמים המשפיעים על מסירותם של מתנדבים
רותי דריהם ואהרן יורק

מן השדה

- מודל להתערבות קבוצתית עם ילדי מכורים לסמים
נטע פלג-אורן

סקירות ספרים

- סלילת דרך להתמודדות משפחתית עם מחלה ונכות: מודלים טיפוליים
שאל נבון, רינה פייגין
ומרגלית דרורי
- קטינים נפגעים וקטינים פוגעים: תשאל וריאיון בחליך המשפטי
מאיר חובב, איריס הרשקוביץ
דבורה הורוביץ (עורכים)

Artisans of Democracy: How Ordinary People, Families in Extreme Poverty and Social Institutions Become Allies to Overcome Social Exclusion

Jona M. Rosenfeld and Bruno Tardieu (eds.)

Handbook of Action Research Participative Inquiry and Practice

Peter Reason and Hilary Bradbury (eds.)

תמציות באנגלית

מען המערכת:

פרופ' חיה יצחקי, עורכת ראשית
בי"ס לעבודה סוציאלית,

אוניברסיטת בר-אילן, רמת-גן 52900
דואר אלקטרוני itzhah@mail.biu.ac.il

מען המנחלה ומחלקת מנויים:

האגף למחקר ולתכנון, משרד העבודה
והרווחה

רח' יד חרוצים 10, תלפיות, ירושלים
טלפון 02-6708174



ISSA • AISS • IVSS

75 שנה ל-ISSA

איסס"א, הארגון הבינלאומי לביטחון סוציאלי (ISSA), מאגד יחד מוסדות העוסקים בהיבטים שונים של ביטחון סוציאלי במדינות רבות בעולם.

בשנת 2002 חגג ISSA 75 שנה לקיומו, בסיסמה: "אין שלום אמיתי ללא צדק חברתי - אין צדק חברתי ללא ביטחון סוציאלי".

מעורבותה של ישראל ב-ISSA החלה עוד לפני קום המדינה. כשנוסד הארגון בשנת 1927, היו חברות בו תשע מדינות מאירופה. שנה לאחר מכן הצטרפו עוד תשע מדינות ובהן גם פלשתינה, שיוצגה על-ידי קופת חולים דאז. למעשה, המשק הישראלי הוא הראשון מחוץ לאירופה שהצטרף לארגון.

המוסד לביטוח לאומי הוא היום חבר פעיל מאוד ב-ISSA בכל התחומים. אנו מברכים את ISSA בחגיגות ה-75 ומקווים ששיתוף הפעולה בינינו יימשך גם בעתיד, למען קידום הצדק החברתי, שהוא תנאי לשלום ברי-קיימא בעולם.

הכתובת של ISSA:

ISSA, Case postale 1, CH-1211, Geneva, Switzerland

www.issa.int