הדוח התקופתי השני בעניין יישום האמנה בדבר זכויות הילד

2010

תוכן העניינים

I. מבוא 3

II. צעדי יישום כלליים 7

א. סעיפים 4, 42 ו-44(6) לאמנה 7

III. הגדרת הילד 16

IV. עקרונות כלליים 25

א. סעיף 6 לאמנה – הזכות לחיים, הישרדות והתפתחות 25

ב. סעיף 2 לאמנה – אי-אפליה והזדמנות שווה 31

ג. סעיף 3 לאמנה – טובת הילד 33

ד. סעיף 12 לאמנה – כיבוד דעותיו של הילד 36

ה. סעיפים 7-8 לאמנה 39

ו. סעיף 13 לאמנה – חופש הביטוי 42

ז. סעיף 14 לאמנה – חופש המחשבה, הדת והמצפון 42

ח. סעיף 15 לאמנה – חופש ההתאגדות וההתקהלות השלווה 42

ט. סעיף 16 לאמנה - הזכות לכבוד, לפרטיות ולשם טוב
הזכות לפרטיות במובן הצר 43 43

י. סעיף 17 לאמנה - גישה למידע: טלוויזיה, רדיו וקולנוע 46

יא. סעיף 37(א) לאמנה 48

V. סביבת המשפחה וטיפול חלופי 51

א. סעיפים 5, 9 ו-18 לאמנה 53

ב. סעיף 10 לאמנה – איחוד משפחות 62

ג. סעיף 11 לאמנה - העברה בלתי חוקית ואי-החזרה 62

ד. סעיף 27(4) לאמנה – הבטחת מזונות ילדים 64

ה. סעיפים 20 ו-25 לאמנה - ילדים משוללי סביבה משפחתית 65

ו. סעיף 21 לאמנה – אימוץ 67

סעיפים 19 ו-39 לאמנה - התעללות והזנחה, שיקום ושילוב מחדש 70

VI. בריאות ורווחה בסיסיות 74

א. סעיף 23 לאמנה – ילדים בעלי מוגבלויות 74

ב. סעיפים 6 ו-24 לאמנה – בריאות ושירותי בריאות 83

ג. סעיף 26 לאמנה – ביטחון סוציאלי 105

ד. סעיף 27(1)-(3) לאמנה – רמת חיים 106

VII. חינוך, פנאי ופעילויות תרבותיות 111

א. סעיפים 28, 29 לאמנה - חינוך 111

VIII. צעדי הגנה מיוחדים 132

א. סעיפים 37, 39, 40 לאמנה – ילדים במערכת המשפט לנוער 132

ב. סעיפים 32-36 לאמנה – ילדים במצבים של ניצול, לרבות שיקום פיזי ונפשי ושילוב מחדש בחברה 150

ג. סעיף 34 – ניצול מיני והתעללות מינית 154

ד. סעיפים 22, 38, 39 לאמנה – ילדים במצבי חירום 168

ילדים במצבי חירום 170

ההשפעה של טילים על שדרות ויישובים ישראליים באזור עוטף עזה 170

I. מבוא

1. לדרישות סעיף 44 *לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד* (להלן: "האמנה"). הדוח חובר על ידי המחלקה לזכויות האדם וקשרי ץ וגופים ממשלתיים ישראליים אחרים.
ארגונים בלתי-ממשלתיים ישראליים הוזמנו אף הם להגיש הערות טרם חיבור דוח זה. ההזמנה התבצעה הן באמצעות פנייה ישירה והן באמצעות הזמנה כללית למסור הערות, אשר פורסמה באתר האינטרנט של משרד המשפטים. התרומות שלהם זכו להתחשבות משמעותית.

2. מאז הגשת הדוח הראשוני (מסמך או"ם – CRC/C/8/Add.44), התרחשו התפתחויות חקיקתיות, מנהליות ושיפוטיות רבות אשר רלוונטיות ליישום האמנה. תקציר של החשובות שבהן מופיע להלן. דוח זה מספק סקירה מקיפה אודות ההתפתחויות הללו. כמו כן, הדוח מתייחס להערות שניתנו על ידי הוועדה במסקנות הסופיות שלה (CRC/C/15/Add.195), מיום 10.10.2002.

3. מאז הדוח הראשון של ישראל לוועדה, ננקטו צעדים חקיקתיים ניכרים לשם קידום זכויות הילד. דברי החקיקה הבולטים כוללים:

- תיקון מס. 10 *לחוק הסנגוריה הציבורית*, התשנ"ו-1995 (*"חוק הסנגוריה הציבורית"*);
- תיקון מס. 11 *לחוק סדר הדין הפלילי*, התשנ"ו-1996 (*"חוק סדר הדין הפלילי"*);
- תיקון מס. 12 *לחוק סדר הדין הפלילי ((סמכויות אכיפה - חיפוש בגוף החשוד))* (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005 (*"חוק סמכויות אכיפה וחיפוש בגוף החשוד"*);
- תיקון מס. 13 *לחוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים)*, התשס"ה-2005 (*"החוק לתיקון דיני הראיות"*);
- תיקון מס. 5 *לחוק בתי המשפט [נוסח משולב]*, התשמ"ד-1984 (*"חוק בתי המשפט"*);
- תיקון *חוק טיפול בחולי נפש*, התשנ"א-1991 (*"חוק הטיפול בחולי נפש"*);
- תיקון מס. 14 *לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול)*, התשל"א-1971 (*"חוק הנוער"*);
- תיקון מס. 9 *לפקודת התעבורה (נוסח חדש)*, התשכ"א-1961 (*"פקודת התעבורה (נוסח חדש)"*); וכן
- תיקון מס. 6 *לחוק העונשין*, התשל"ז-1977 (*"חוק העונשין"*), אשר שואף ליישם את עיקרון טובת הילד (כעיקרון מוביל) בעניינים תחיקתיים, מנהליים ושיפוטיים המשפיעים על ילדים.

4. בישראל, זכויות היסוד המוגנות על פי האמנה, מוגנות באופן אפקטיבי על ידי חקיקה והחלטות שיפוטיות. בתוך כך, יש לציין כי ישראל לא חוקקה כל חוקי יסוד נוספים (המשפט החוקתי של ישראל) בנושא זכויות הילד מאז הגשת הדוח התקופתי הקודם. עם זאת, ישראל שילבה את *האמנה בדבר היבטים אזרחיים של*

חטיפת ילדים בינלאומית 1980 אל תוך המשפט הפנימי בישראל בדמות *חוק אמנת האג (החזרת ילדים חטופים)*, התשנ"א-1991. באשר להחלטות שיפוטיות, בית המשפט העליון ממשיך למלא תפקיד חשוב ביישום הזכויות המוגנות על ידי האמנה.

פסיקות שיפוטיות

5. הן בית המשפט העליון בישראל והן חלק מבתי המשפט המחוזיים בישראל התייחסו להוראות שונות באמנה בכמה מהחלטותיהם. הדוגמאות הבולטות לנוהג זה במהלך תקופת הדיווח הינן:

5.1. בית המשפט העליון ציין את הוראות סעיף 3 בנוגע לטובת הילד בבג"צ 7395/07 *פלוני נ' בית הדין הרבני לערעורים* (21.1.2008). מקרה זה נגע לסכסוך בנוגע לחינוך ילדיהם של זוג גרוש. בית המשפט העליון הפך את החלטת בית הדין הרבני, אשר לא התחשבה בטובת הילדים הנדונים. בית המשפט העליון קבע כי על הילדים ללמוד במערכת החינוך הממלכתי ולא במערכת החינוך הממלכתית-דתית.

5.2. בית המשפט העליון התייחס אף לסעיף 28 לאמנה בנוגע לזכות הילד לחינוך, בבג"צ 6914/06 *ארגון ההורים הלאומי (עמותה רשומה (ע"ר)) נ' משרד החינוך, התרבות והספורט* ואח' (14.8.2007). במקרה זה, ארגון ההורים הלאומי טען כי תשלומי הורים, אשר ההורים נדרשים לשלם מדי שנה, מפרים את הזכות לחינוך חינם; ולכן הגישו עתירה לחייב את משרד החינוך לקבל את אישור ועדת החינוך של הכנסת עבור כל סוגי תשלומי ההורים, אשר ההורים נדרשים לשלם עבור כל שנת לימודים.

5.3. בתי משפט מחוזיים התייחסו אף הם לזכויות המוגנות על פי האמנה. למשל, בית המשפט המחוזי בתל אביב, בשבתו כבית משפט לנוער, התייחס לסעיף 37(a) לאמנה בקשר להטלת מאסר עולם על קטין *שביצע* רצח טרם הגיעו לגיל 18, והדגיש כי העונש שבנדון לא הפר את הוראת סעיף 37(a) שכן מערכת המשפט הישראלית מתירה את שחרורם של הנידונים למאסר עולם (תפ"ח (תל אביב) 204/05 *מדינת ישראל נ' פלוני* (25.1.2007)). במקרה אחר, בית המשפט המחוזי בתל אביב, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, התייחס לסעיף 2(2) לאמנה, הדורשת ממדינה לנקוט בכל הצעדים המתאימים על מנת להבטיח הגנת ילדים מפני כל סוגי האפליה. בתיק הנדון, בית הספר סירב לקבל ילדות מסוימות מפאת שיוכן העדתי (עת"מ (תל אביב) 2176/06 *פלוני נ' משרד החינוך, התרבות והספורט ואח'* (15.11.06)).

בתי משפט לענייני משפחה אף הם התייחסו לזכויות הקבועות באמנה. למשל, בית המשפט לענייני משפחה בירושלים הסתמך על סעיף 3 לאמנה בהדגישו כי יש להתחשב בטובת הילד בקביעת שם המשפחה של הילד, כאשר הוריו אינם נשואים ואינם חולקים משמורת (תמ"ש (ירושלים) 9182/06 *פלוני נ' אלמוני* (10.4.2007)).

5.4. בית המשפט המחוזי בירושלים התבקש להעניק זכויות ביקור להורים גרושים של שני ילדים קטינים. בית המשפט פנה למומחה להתפתחות הילד טרם קבלת החלטה. בית המשפט הדגיש את העובדה כי מאז שנות ה-90, ישנה עלייה ניכרת בתשומת הלב המוקדשת לרווחת הילד. זכויות הביקור עליהם החליט בית המשפט התבססו בעיקרן על האמנה בדבר זכויות הילד. בית המשפט התחשב באמנה ובהמלצות ועדת רוטלוי כמקורות לפרשנות והנחיה (ת"א 6802/04 *פלוני נ' אלמוני* (19.12.2004)).

5.5. יתד – אגודת ילדי תסמונת דאון (ע"ר), ביחד עם הורים לילדים בעלי מוגבלויות, עתרו לבית המשפט העליון על מנת שיורה למדינה לממן את שילובם של ילדים בעלי מוגבלויות (הנחשבים למתאימים לכך) בבתי ספר רגילים. בדרך זו, יושג שוויון עבור ילדים הלומדים בבתי ספר לחינוך מיוחד. בית המשפט קבע כי הזכות לחינוך הינה יסודית, ומובטחת הן לפי סעיף 13 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות והן לפי סעיפים 28-29 לאמנה. ראו פירוט בפרק VI, להלן (בג"צ 2599/00 *יתד* 14.8.0)).

ילדים וזכויות

6. ילדים מחזיקים בזכויות מסוימות המיוחדות להם, בעיקר זכויות רווחה. הזכויות הללו מגנות על אינטרסים חשובים, כגון בריאות ותנאי מחייה מספקים. הכרה בזכויות הילד יצרה חובה המוטלת הן על ההורה והן על המדינה. על בגירים מוטלת החובה להגן על אינטרסים חשובים של ילדים, אולם האינטרסים הללו אינם בהכרח מקבילים לזכויות הילדים (כגון ההחלטה האם ללמוד בבית הספר, לרכוש משקאות אלכוהוליים, לנהוג, וכד'). זכויות אחרות מגנות הן על ילדים והן על בגירים. הכלל המנחה הינו טובת הילד. בשנים האחרונות, מספר גובר של זכויות שבעבר היו שמורות לבגירים, הורחבו גם לילדים. לפי הדין הישראלי, ילד מוגדר כאדם שטרם הגיע לגיל שמונה עשרה שנים. כל סטייה מהגדרה זו חייבת להיות בהתאם לדין המסוים החל על הילד, כגון *חוק העונשין*, הקובע כי בכל הנוגע לאחריות פלילית, גיל הבגירות הינו 12 שנים, בעוד כשרות משפטית הינה לרוב בגיל שמונה עשרה שנים.

7. **טובת הילד** – עיקרון זה הינו עיקרון מנחה בדין הישראלי, אשר קלט מושג מודרני זה. רוב הסוגיות המשפטיות הקשורות לילדים (לרבות סוגיות חקיקתיות, מנהליות ושיפוטיות) שהתעוררו בישראל לאחר הגשת הדוח הראשוני של ישראל, הונחו על ידי כלל זה. למעשה, החלטות ופסיקות יכול ויינתנו בהתבסס על טובת הילד בלבד. אם לילד ישנה זכות מסוימת, על אחרים החובה שלא לפגוע בזכות זו.

8. אחת מהזכויות המקדמות את רווחת הילד ואשר עוגנה בדין הישראלי בשנים האחרונות הינה זכותו של ילד להישמע בעניינים המשפיעים על האינטרסים שלו. זכות זו הוגדרה באופן ברור בחלק מתיקוני החקיקה האחרונים, כגון תיקון 14 *לחוק הנוער*, המהווה תיקון נרחב החל על חוקים הרלוונטיים לילדים, כמפורט להלן.

9. במסקנה הסופית מס. 32 של ועדת זכויות הילד בקשר לדוח התקופתי הקודם של ישראל מיום 4.10.02 (CRC/C/15/Add/195), הוועדה עודדה את המשך הטמעת הכבוד כלפי דעותיו של הילד. בעניין זה, סעיף 12ב(א) לתיקון מס. 14 *לחוק הנוער* קובע כי קטינים זכאים לבטא את דעתם ואת הרגשתם האישית לפני קבלת החלטה בעניינים המשפיעים עליהם (*חוק עבודת הנוער* עבר תיקון דומה, ראו להלן). המשקל הניתן לדעתו של הקטין תלוי בגיל הקטין ובמידת בגרותו. על מנת לעודד השתתפותם של קטינים בעניינים המשפיעים עליהם, ועל מנת לאפשר להם לממש את זכותם לבטא את דעתם, לקטינים מסופק מידע באופן ובשפה המובנים להם (מידע שעלול לגרום נזק לקטין אינו מועבר). במקרים בהם התקבלה החלטה בנוגע לקטין אולם לקטין לא ניתנה הזדמנות להביע את דעתו, לקטין תינתן הזדמנות כאמור לאחר השלמת תהליך קבלת ההחלטה, בתנאי שההחלטה טרם יושמה והסיבה למניעת שמיעת דעתו כבר אינה קיימת. אם ההחלטה שהתקבלה נוגדת את רצון הקטין, האדם שקיבל את ההחלטה או האדם הפועל מטעמו, יסביר לקטין (באופן

המובן לו) את ההצדקה להחלטה. ההסבר שניתן יהא תואם את גילו ובגרותו של הקטין. המידע אסור שיגרום נזק לקטין או להיות מהסוג שאין לגלותו לפי סעיף 1ב(ב) (2-1) *לחוק הנוער*. התיקון קובע עוד, בקשר לסעיף 2(א) *לחוק הנוער*, כי שופטים הממונים לשמש כשופטי נוער, יכול וישבו גם בהליכים בנוגע למעצר קטינים וכן בשימועים מקדמיים, בתנאי שהשופטים הללו יעברו השתלמות מיוחדת בנושא טיפול בנוער ובילדים.

10. זכותו של ילד לבטא את דעתו, כאמור בסעיף 12 לאמנה, כלולה בחקיקה הבאה.

11. תיקון מס. 9 *לחוק עבודת הנוער*, התשי"ג-1953 (*"חוק עבודת הנוער"*), מיום 7.7.98, משלים את הוראות סעיפים 27ו-27ז, הקובעים הנחיות בנוגע להיתרי עבודה לנוער. לפי סעיף 27ו(א), היתר עבודה להעסקת נוער לא יינתן אם הוא עלול לפגוע בטובת הנוער. סעיף 27ו(ב)-(ג) קובע כי שר התעשייה, מסחר ותעסוקה רשאי לקבוע כללים, מגבלות ותנאים בנוגע להעסקת נוער. סעיף 27ז(א) קובע כי כל בן-נוער המסוגל להביע דעה עצמאית, יהא בעל זכות לעשות כן בנוגע למתן היתר להעסקתו. לדעתו יינתן משקל בהתאם לגילו ולבגרותו. בהתאם לסעיף 27ז(ב), שר התעשייה, מסחר ותעסוקה יפרסם תקנות בקשר לאופן שבו ניתן לממש זכות זו.

12. תיקון משנת 2009 *לחוק שעות עבודה ומנוחה*, התשי"א-1951 (להלן: *"חוק שעות עבודה ומנוחה"*) קובע זמן למנוחה מעבודה על מנת לאפשר שימוש בשירותים (סעיף 20א). כאמור, *חוק עבודת הנוער* עבר תיקון דומה (סעיף 3 לתיקון מס. 13 *לחוק עבודת הנוער*).

13. סעיף 24 *לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות*, התשכ"ב-1962 (*"חוק הכשרות המשפטית"*) קובע כי הורים שאינם מתגוררים יחדיו זכאים לגבש הסכם אפוטרופסות, וכן לקבוע את זכויות ההורה שאינו האפוטרופוס. הורים כאמור יכולים לקבוע זכויות אפוטרופסות וביקור. הסכמה כאמור טעונה אישור בית המשפט על מנת לוודא כי ההסכמה הינה אכן לטובת הילד.

14. מידע בנוגע להשלכות על זכויות ילדים מצד החקיקה ניתן למצוא *בחוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד*, התשס"ב-2002 (*"חוק השפעת חקיקה על זכויות הילד"*). חוק זה דורש התייחסות שיטתית, בדברי ההסבר של כל הצעת חוק, באשר להשלכות הצפויות של אותה הצעת חוק על זכויות הילד. על דברי ההסבר הללו לכלול מידע באשר לכל פגיעה או שיפור בזכויות הילד, ואת היקף הזכויות הללו כתוצאה מהצעת החוק, וכן כל שינויים באשר למה מהווה תנאי מחייה ו/או שירותים מספקים עבור ילדים. בנוסף, על דברי ההסבר לכלול נתונים ומידע שהיוו את הבסיס לקביעה האם הצעת החוק פוגעת או משפרת את זכויות הילד. תיקון מס. 14 יישם את השינויים הללו.

15. על אף האמור לעיל, זכויות ההורים או האינטרסים של החברה נשקלים בנוסף ל"טובת הילד". לכן, למשל, טובת הילד אינה, כשלעצמה, עילה לאימוץ. בסדרה של פסיקות, בית המשפט העליון קבע כי אף אם הורים מאמצים עשויים להיות הורים טובים יותר מאשר הוריו הביולוגיים של הילד, הדבר אינו מהווה סיבה מספקת להעברת הילד ממשמורת הוריו הביולוגיים (ראה ע"א 623/80 *פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה*, פ"ד מה(2)72), 12.3.1980). מותר להעמיד ילד לאימוץ רק כאשר ישנה סיבה ספציפית לעשות כן, כגון כאשר הוריו הביולוגיים אינם מסוגלים לספק את צרכיו. כאשר ישנה עילה לאימוץ, טובת הילד תהא השיקול העיקרי.

16. דוח זה מתייחס לסוגיות העיקריות שהועלו על ידי הוועדה לזכויות הילד במסקנות הסופיות שלה לשנת 2003, בתקופה שבין הגשת הדוח התקופתי הקודם של ישראל ועד דצמבר 2009, וכן לחששות שהועלו על ידי הוועדה לאחר מושב הוועדה ב-2002.

II. צעדי יישום כלליים

א. סעיפים 4, 42 ו-44(6) לאמנה

המעמד המשפטי של האמנה

17. האמנה נחתמה על ידי מדינת ישראל ביום 3.7.90, אושררה על ידי הכנסת ביום 4.8.91, ונכנסה לתוקף ביום 2.11.91. למרות שלאמנה אין מעמד של חוק, היא מצוטטת רבות על ידי בית המשפט העליון וערכאות נמוכות כבסיס משפטי להחלטה וכמקור פרשנות.

18. מדינת ישראל חתמה גם על אמנות בינלאומיות נוספות בנוגע לילדים. מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל, מדינת ישראל הפכה לצד להסכמים בינלאומיים מרכזיים אודות ילדים. ב-15.3.05, ישראל הצטרפה *לאמנה מס. 182 של ארגון העבודה הבינלאומי לעניין עבודת ילדים, 1999*. במסקנה סופית מס. 62 באשר לדוח התקופתי הקודם של ישראל, הוועדה עודדה את המדינה לאשרר את הפרוטוקולים האופציונאליים לאמנה בדבר זכויות הילד; ביום 18.7.05, ישראל הצטרפה *לפרוטוקול האופציונאלי לאמנה בדבר זכויות הילד בעניין מעורבות ילדים בסכסוכים מזוינים*. מדינת ישראל חתמה גם על *הפרוטוקול האופציונאלי לעניין סחר בילדים, זנות ילדים ופורנוגרפיית ילדים* ביום 14.11.01, ואשררה אותו ביום 19.6.08.

19. בנוסף, ביום 14.12.06, ישראל הצטרפה *לאמנת האו"ם בדבר פשיעה מאורגנת בינלאומית משנת 2000*. ביום 23.7.08, ישראל הצטרפה גם *לפרוטוקול האופציונאלי לאמנה לזכויות הילד בעניין סחר בילדים, זנות ילדים ופורנוגרפיית* ילדים ולפרוטוקול למניעה, לדיכוי ולהענשה על סחר בבני אדם, בעיקר נשים וילדים, המשלים את אמנת האומות המאוחדות נגד פשע מאורגן חוצה גבולות.

20. מדינת ישראל **לא מסרה כל הסתייגות** עם אשרור האמנה.

האמנה לבחינת עקרונות יסוד בנוגע לילדים והדין, ויישום העקרונות הללו בחקיקה הישראלית

21. ועדה בראשות סגנית נשיא בית המשפט המחוזי בתל אביב, השופטת סביונה רוטלוי, מונתה ב-1997 על ידי שר המשפטים. השר מינה את הוועדה על מנת לבחון ביסודיות את החקיקה הישראלית בנושא זכויות הילד ומעמדם המשפטי ורווחתם של הילדים לפי הדין הישראלי, לאור עקרונות האמנה, כך שישראל תוכל לעמוד בהתחייבויותיה לפי האמנה. כמו כן, הוועדה התבקשה להעריך את הצורך בגיבוש חוק מקיף לעניין מעמדם של ילדים ונוער. הוועדה נתבקשה גם לבחון את הצורך בהקמת רשויות ומנגנונים לשם יישום, תיאום ופיקוח על זכויות הילדים כפי שמפורטות באמנה.

22. הוועדה עירבה כ-70 נושאי תפקידים ציבוריים ובעלי תפקיד אחרים ממגוון תחומים, לרבות הנהלת בתי המשפט ומשרדי המשפטים, העבודה והרווחה, מחלקות לעבודה סוציאלית ופרופסורים מפקולטות

אקדמאיות למשפטים ולפסיכולוגיה. נציגי שירותי בריאות הנפש לילדים ולשכת עורכי הדין אף הם היו מעורבים בפרויקט.

23. ששה דוחות הוכנו על ידי ועדות המשנה, והוגשו לשר המשפטים. הדוחות הללו התייחסו לנושאים הבאים: ייצוג ילדים בהליכים אזרחיים, הוצאת ילדים מבתיהם, ילדים ומשפחתם, חינוך, ילדים בהליכים פליליים, ודוח כללי. מאז הגשת הדוח הכללי, המלצות דוחות ועדות המשנה יושמו באופן הדרגתי. מאז הגשת מסקנות ועדות המשנה, התרחשו התפתחויות רבות ביישום האמנה. דוח זה מציג סקירה מקיפה לגבי ההתקדמות בחקיקה ובהחלטות שיפוטיות. ועדת רוטלוי הייתה מחויבת ליצירת הזדמנויות שוות עבור כל הילדים, על מנת לאפשר להם להתפתח באופן עצמאי, להישמע ולהיות מיוצגים בעניינים המשפיעים עליהם, וליצור סביבה המעודדת ותומכת בייחודיות שלהם. התיקונים המרכזיים שנבעו מוועדת רוטלוי ודוחות ועדות המשנה השונות, נדונים לאורך דוח זה.

ההמלצות העיקריות בנוגע לקידום זכויות ילדים

- הגדרה מחדש של ההצדקה לפעולות המדינה ביחס לזכויות הילד.

- הגדרה מחדש של חובות המדינה הנוגעות לזכויות הילד, כגון הכרה ומתן מענה לתלונות ילדים בתחומים שונים או הגשת דוחות שנתיים לגבי מצב זכויות הילד לראש הממשלה ולוועדה המייעצת.

- הוועדה המליצה על הקמתה של וועדה מייעצת במשרד המשפטים. הוועדה המליצה כי הוועדה המייעצת תהא מוסמכת למסור את חוות דעתה באשר לחוקים הנוגעים לילדים ופסיקות שיפוטיות המשפיעות על זכויות הילד לשר המשפטים, ולספק עדכונים באשר לארגונים הפועלים לשם קידום זכויות הילד וכד'.

המלצות לעניין אימוץ חוק ילדים מקיף

- הוועדה המליצה על אימוץ חוק ילדים מקיף. חוק כאמור, לדעת הוועדה, עליו להסדיר את היחסים המשפטיים בין ילדים, הורים והמדינה. המלצת הוועדה הייתה ליטול את כל החוקים שמטרתם הגנת ילדים, כגון *חוק הכשרות המשפטית, חוק הנוער (טיפול והשגחה)*, התש"ך-1960 (*"חוק הנוער (טיפול והשגחה)"*), *חוק אימוץ ילדים*, התשמ"א-1981 (*"חוק אימוץ ילדים"*), *חוק הפיקוח על מעונות*, התשכ"ה-1965, *חוק הגנה על חוסים*, התשכ"ו-1966 *וחוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי-נפש ונעדרים)*, התשט"ו-1955, ולכלול אותם בחוק ילדים אחד נרחב, אשר יכלול את כל החוקים הקיימים וזכויות ילדים ברורות.

המלצות לעניין איסור על ענישה גופנית

24. הוועדה גיבשה את המלצותיה על רקע החברה הרב-תרבותית הקיימת בישראל. המלצות הוועדה התבססו על ההנחה הבאה: ענישה גופנית הינה הפרת זכות הילד לרווחה ובטיחות פיזית ולכן בלתי חוקית. הוועדה קבעה כי על מנת להבטיח הפחתה בכמות ובחומרת הענישה הגופנית כנגד ילדים בישראל, ישנו צורך בפיקוח נרחב. להלן המלצותיה העיקריות:

<u>חקיקה</u>

25. הוועדה גינתה בחריפות את השימוש בכל ענישה גופנית נגד ילדים. עם זאת, הוועדה הבחינה בין ענישה גופנית מצד בני המשפחה המיידית (כגון הורה) לבין ענישה גופנית במסגרת חינוכית.

25.1. **מזעור ענישה גופנית במסגרת המשפחה** – ילד זכאי להגנה מפני פגיעה פיזית ו/או עלבון. הוועדה הציעה כי החוק שיחול יהא חוק אזרחי ולא חוק פלילי.

25.2. **מזעור ענישה גופנית במסגרת חינוכית** – הוועדה המליצה כי יחולו סנקציות פליליות ספציפיות על אנשי חינוך המטילים ענישה גופנית על ילדים.

25.3. **חינוך והסברה** – הוועדה המליצה כי גופי ממשל יישמו פעילויות הסברה וחינוך על מנת להעלות את המודעות כנגד שימוש בענישה גופנית. הוועדה עודדה את השימוש בשיטות חינוך שונות.

25.4. **מניעה** – הוועדה המליצה שהממשלה תנקוט בפעולות נגד הפרות האיסור על ענישה גופנית.

התאמת חוקים החלים על ילדים

26. לאחרונה, ישנה פעילות חקיקתית נרחבת מטעם ילדים. הוצעו הצעות חוק רבות, וכן תיקונים לחוקים קיימים, וחלק מהן אושרו.

27. אינדיקציה לגבי מידע בנוגע להשלכות מצד החקיקה על זכויות הילד, ניתן למצוא *בחוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד* התשס"ב-2002. חוק זה דורש התייחסות שיטתית בדברי ההסבר של כל הצעת חוק באשר להשלכות הצפויות של אותה הצעת החוק על זכויות הילד.

על דברי ההסבר הללו לכלול מידע באשר לכל פגיעה או שיפור בזכויות ילדים כתוצאה מהצעת החוק, וכן כל השינויים באשר לתנאי מחייה בסיסיים שיש לקיים וכל שינוי בשירותים הניתנים לילדים. בנוסף, על דברי ההסבר לכלול נתונים ומידע שהיוו בסיס לקביעה האם הצעת החוק פוגעת או משפרת את זכויות הילדים.

28. סעיף 2ז *לחוק רישוי עסקים*, התשכ"ה-1965, אוסר על עסקים לבצע קעקוע או פירסינג בקטינים מתחת לגיל 16 ללא הסכמת ההורה או האפוטרופוס של הקטין. הדבר אינו חל על עגילים בתנוך האוזן.

29. יוזמה לתיקון מקיף של *חוק הנוער* הובילה לאישור תיקון מס. 14 *לחוק הנוער* ביום 21.7.08. התיקון נכנס לתוקף ביולי 2009. תיקון זה משפר באופן ניכר את הטיפול בקטינים בהליכים פליליים.

יישום האמנה על ידי הממשלה ברמה הלאומית וברמה המקומית

30. צעד אחד שננקט לשם יישום האמנה על ידי הממשלה ברמה הלאומית וברמה המקומית הינו אימוץ *חוק איסור מכירת כרטיסי הגרלה והימורים לקטינים (תיקוני חקיקה)*, התשס"ז-2007. תיקון זה אוסר על הצעת, מכירת או הפצת כרטיסים (או אמצעי אחר להשתתפות בפעילויות הימורים מכל סוג) לקטין. חוק זה מטיל עונש מאסר של שישה חודשים במקרה של הפרתו.

31. ההוראות וההנחיות הכלליות של המנהל הכללי של הילד. למשל, המשרד פרסם הוראה בנוגע למעורבות הורים גרושים/פרודים בפרויקטים ואירועים בבית הספר, כגון טיולים. ההוראה קובעת כי בית הספר ינהל קשר עם שני ההורים, אולם יספק עדכונים והודעות בנוגע לכל סוגיה אחרת הקשורה לבית הספר לבעל המשמורת שמונה על ידי בית המשפט ו/או בהתאם לטובת הילד (הוראה 5763/5(א), ינואר 2003).

32. במסקנתה הסופית מס. 22b בנוגע לדוח התקופתי הקודם של ישראל, הוועדה עודדה את הפצת האמנה. הוראה 5767/6 (פברואר 2007) נוגעת ליישום *חוק זכויות התלמיד*, התשס"א-2000 (*"חוק זכויות התלמיד"*) ותיקוניו, לרבות הפצת עלון בשם "בשביל הזכויות" המיועד לקדם מודעות לחוק אצל תלמידים. המחלקה לזכויות התלמיד במשרד אמונה על הדרכת מורים ויצירת תקליטור מידע בנוגע לחוק עבור מורים בבתי ספר יסודיים ועל-יסודיים. התקליטור כולל סרטים, מצגות ומידע מפורט אודות האופן בו בתי ספר ומורים יכולים לקדם אווירה התומכת בזכויות תלמידים.

הוראה 5765/3(א) (ספטמבר 2005) פרסמה את התיקונים *לחוק הנוער והחוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים)*, התשט"ו-1955 (*"חוק הראיות (הגנת ילדים)"*). לפיה, במקרים בהם תלמיד מצוי בחקירה ומבקש כי לא תימסר הודעה להוריו לגביה, בית הספר ועובדיו יסייעו לתלמיד להתמודד עם תוצאות החקירה.

להלן השינויים העיקריים שנעשו לפי תיקון מס. 14 *לחוק הנוער*, בנוגע להליכים משפטיים:

חקירה משטרתית

33. כאשר ילד חשוד בביצוע פשע ומזומן לתחנת משטרה לשם תשאול, יש להודיע על כך להורי הקטין או לקרוב משפחתו (במקרה בו לא ניתן לאתר את ההורים למרות מאמצים סבירים לעשות כן).

34. ילד המתגורר בפנימייה יזומן בכפוף להודעה למשגיח הפנימייה ולהורים. המדיניות בקשר לפנימיות הינה כאמור לעיל - במקרה בו לא ניתן לאתר את ההורים למרות מאמצים סבירים לעשות כן, אזי תימסר הודעה לבגיר אחר ממשפחתו של הקטין, אשר מוכר לו.

35. בנסיבות אחרות (כגון במקרה של מעצר הקטין), הקצין הממונה האחראי באותה עת, נדרש להודיע להורים או לקרוב משפחה אחר אודות הדבר.

36. במקביל, המפקד נדרש ליידע את הילד כי נמסרה הודעה לבן משפחתו. כאשר ילד החשוד בביצוע פשע מגיע לתחנת משטרה מיוזמתו, או כאשר מובא לתחנת המשטרה על ידי אדם אחר, יש להודיע להורה או לבן משפחה אחר, אלא אם הקטין מצהיר מפורשות כי הינו מתנגד לכך.

37. הודעה לא תימסר כאשר הקטין מתנגד לכך מפורשות. אם הקטין נעצר, אזי התנגדותו תישקל לאור גילו ובגרותו. התנגדות הקטין תפורט, תדווח ותתויק.

38. ההחלטה הסופית של הקצין הממונה – האם להודיע להוריו של הקטין – תתועד חזותית, קולית או בכתב. החלטת הקצין הממונה תהא מפורטת ותתחשב כראוי בהתנגדות הקטין, במידה והלה התנגד. אם המפקד יחליט שלא להודיע להורים, יהא עליו להודיע לבן משפחה אחר.

39. במסקנתה הסופית מס. 29 בנוגע לדוח התקופתי הקודם של ישראל, הוועדה המליצה כי המדינה תמשיך לכלול בחקיקה ובפרקטיקה את עיקרון טובת הילד. העקרונות דלעיל מוכיחים את הטמעת השיקולים הללו. עם זאת, תחת הנסיבות שלהלן, קצין מוסמך רשאי לזמן קטין שלא נעצר להיחקר ללא מתן הודעה לבגיר כאמור, אם:

39.1. ההודעה עשויה לפגוע בילד פיזית או נפשית, או להשפיע על שלומו או שלומו של אדם אחר.

39.2. ישנו צפי לשיבוש הליכי משפט במקרה בו תינתן הודעה, כתוצאה ממעורבות בן משפחה בפשע.

39.3. ישנה סכנה לביטחון הלאומי.

40. קצין מוסמך רשאי להתחשב (בעת מתן פקודה שלא להודיע לבן משפחה) בהצהרת משגיח בפנימייה. הצהרה כאמור תפרט את הסכנה לשלומו הפיזי ו/או הנפשי של הקטין. כאשר ניתנת פקודה כאמור, עומדות לרשות המשטרה שמונה שעות לפני שנדרש מתן הודעה לבן משפחה או פרק זמן עד שהסיבה לאי-מסירת ההודעה תחדל מלהתקיים (לפי המוקדם).

במקרים בהם ההודעה מעוכבת, העיכוב הנוסף לא יעלה על שש שעות (למעט מקרים של סכנה מוחשית לשלומו או בטיחותו של הקטין, או כאשר ישנו צפי לשיבוש הליכי משפט, או כאשר ישנה סכנה לביטחון הלאומי).

41. כאשר חשוד שהינו קטין, מזומן לחקירה בהסכמת הוריו (או בן משפחתו) מראש, אזי הינו רשאי לכך שיהיו נוכחים בעת החקירה ו/או להתייעץ עמם. הדבר לא יחול אם הקטין מתנגד לנוכחות בן משפחה או אם הינו עצור. הדבר שונה במקצת מהמצב המתואר לעיל, שכן ההורים יודעים אודות החקירה מראש אולם נאסר עליהם להשתתף בחקירה (בשונה מאי-מסירת הודעה להורים).

42. קצין מוסמך רשאי לאסור על בן משפחה מלהיכנס לחדר החקירות בנסיבות הבאות:

42.1. נוכחות בן משפחה עלולה לגרום לפגיעה בקטין או לפגוע בחקירה.

42.2. נוכחות בן משפחה עלולה לפגוע בילד פיזית או נפשית או לפגוע באופן אחר בשלומו; ישנו צפי לשיבוש הליכי משפט במקרה בו תינתן הודעה, וזאת כתוצאה ממעורבות בן משפחה בפשע; ישנה סכנה לביטחון הלאומי.

42.3. ישנו צפי לשיבוש החקירה או שיבוש חקירה של חשוד אחר ו/או שיבוש מעצר פוטנציאלי. סיבה אחרת למניעת נוכחות בן משפחה במהלך חקירה או מניעת התייעצות עם בן משפחה הינה חשש לאובדן ראיות כתוצאה מכך.

42.4. הדבר ייצור קשיים במניעת פשעים אחרים.

42.5. הדבר ייצור קשיים בקשר לשחרור הקטין.

42.6. הדבר יגרום לחשיפת ענייניו הפרטיים של קטין אחר (הפרת זכותו לפרטיות).

43. החלטה לחקור קטין ללא נוכחות הורה או בן משפחה – תתועד. ההחלטה תכלול את ההצדקה לכך, כפי שנקבעה על ידי הקצין האחראי.

44. אם נוכחות הורה או בן משפחה בחדר החקירות מפריעה או פוגעת בחקירה בכל אופן, כגון בדרך של הרתעת הילד במישרין או במרומז, החוקר רשאי להוציאם מהחדר. החלטה להוציא הורה מהחדר תהא בכתב.

45. טרם חקירת קטין, החוקר יודיע לקטין אודות זכויותיו וחובותיו לפי חוק, בשפה פשוטה ומובנת לקטין בהתאם לגילו ולבגרותו.

46. אין חובה למנות עו"ד לשם ייצוג קטין בכל מקרה בו מעורב קטין, אף אם ההליך עשוי לפגוע בזכויות הקטין (בהסכמה מרומזת או אף תמיכת הוריו). עם זאת, בית המשפט לענייני משפחה ובית המשפט לנוער מוסמכים למנות אפוטרופוס חוקי עבור קטין אם נחשב כ"קטין נזקק" לפי *חוק הנוער (טיפול והשגחה)*. במקרה זה, בית המשפט ימנה סנגור בנפרד לשם ייצוג הקטין.

זכויותיו של קטין בהליכים משפטיים הינן כדלקמן:

47. לקטין הזכות להתייעצות פרטית עם סנגור וזכות להיות מיוצג על ידי סנגור. *תקנות הסנגוריה הציבורית (זכאות לייצוג לקטינים נוספים)*, התשנ"ח-1998, מעניקות לעצור קטין או לקטין המעורב בהליכים משפטיים את הזכות להיות מיוצג על ידי סנגור (תיקון מס. 14).

סעיף 18(א) *לחוק הנוער* מסמיך את בית המשפט לנוער למנות עו"ד עבור קטינים בהליכים משפטיים בהתבסס על טובת הילד. בית המשפט נהנה מסמכות זאת במהלך כל ההליכים הפליליים, לרבות במהלך החקירה. בנוסף, הקטין זכאי לכל זכות המנויה *בחוק הסנגוריה הציבורית* ולנוכחות הורה או בן משפחה.

הוראה 5765/4(א) (דצמבר 2004) מתמקדת בזיהוי התנהגות אובדנית ומניעת ניסיונות התאבדות בקרב ילדים. ההוראה מפרטת סימני אזהרה התנהגותיים ומסבירה אודות שיטות טיפול העומדות לרשות עובדי בתי הספר.

הוראה 5763/2(א) (אוקטובר 2002) קובעת את האמצעים להוצאת תלמיד מהכיתה או מבית הספר, ואת המאמצים המקדמיים אותם יש לנקוט על מנת למנוע הוצאה כאמור, לרבות הודעה להורים, אזהרות וכד'.

מנגנונים המסדירים את יישום האמנה

48. סוגיה זו נדונה בדוח הראשוני של ישראל. לא חל שינוי בהקשר זה מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל.

ועדת הכנסת לזכויות הילד

49. ועדת הכנסת לזכויות הילד נדונה בדוח הקודם של ישראל. תיקוני חקיקה והצעות חוק חדשות הוצעו על ידי ועדת הכנסת; חלקם גובשו על ידי הוועדה בכללותה וחלקם על ידי חברי כנסת מסוימים. משרד החינוך ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים שואפים לשפר ולהתאים את החוקים הקיימים כך שישולבו בהם

סעיפי האמנה. נציגים מטעם מועצת התלמידים והנוער הארצית, בשיתוף המועצה הלאומית לשלום הילד, ניסחו הצעות חוק שונות; שני הגופים הללו אף השתתפו באופן פעיל בדיוני ועדת הכנסת.

50. ביום 18.12.2001, הוועדה קיימה דיון בנושא יצירת ועדות עירוניות על מנת לקדם את הזכויות המגולמות באמנה. ועדת הכנסת בדקה את תפקוד הוועדות העירוניות ברשויות מקומיות בהן ועדות כאמור החלו לפעול.

51. בדיונים אחרים שקוימו על ידי ועדת הכנסת, עיקרון טובת הילד עמד במרכז. התמקדות זאת הביאה, למשל, לזכות הילד לקשר סדיר עם סביו/סבתותיו, לזכות הילד להיות מגודל על ידי משפחתו, ולזכות הילד לקשר סדיר עם הוריו. הושם דגש על האמנה כאמצעי למניעת גירושם של קטינים, וכאמצעי להטלת חובה על המדינה להבטיח מתן זכויות מסוימות לכל הילדים, לרבות הזכות לחינוך, מניעת אלימות כלפי ילדים, והזכות לשם ולזהות. האמנה משמשת גם על מנת להבטיח כי פרק בתקציב יוקדש ליישום חובות המדינה. דיונים מיוחדים של ועדת הכנסת הוקדשו לאשרור *אמנה 182 של ארגון העבודה הבינלאומי לעניין עבודת ילדים 1999*, ולדיון אודות דיווחיה של המשלחת הישראלית בעצרת האו"ם, אשר נשלחה על מנת לדון בזכויות הילד והרלוונטיות שלה לילדים בהליכים משפטיים[1].

מבקר המדינה

52. נכון להיום, אין מנגנון ספציפי לשם הסדרת יישום האמנה. עם זאת, משרד מבקר המדינה מפרסם דוח שנתי המציג פגמים בפעילויות הממשלה, לרבות הפרת זכויות הילד. למשל, הדוח השנתי של מבקר המדינה לשנת 2007 (שפורסם במאי 2008) בדק את ניסיונות משרד החינוך לתת מענה לחוליגניות ולאלימות במערכת בתי הספר. לפי הדוח, בין השנים 1999 ל-2006 לא חלו שינויים בתדירות של אלימות פיזית, חברתית ומינית במוסדות חינוך. במהלך השנים הללו, שליש מכל הילדים בבתי הספר הוטרדו ואוימו בתוך שטח בית הספר. בנוסף, הדוח השנתי ל-2008 הדגיש את הקשיים ביכולת שירות המבחן לנוער למלא את תפקידו בשיקום נוער עברייני.

53. דוח מבקר המדינה לשנת 2007 בנושא רשויות מקומיות חשף כי הרמה בבתי ספר ברשויות חרדיות וערביות רחוקה מאוד מלהיות מספקת. רוב בתי הספר הללו אינם מקיימים את הנחיות משרד החינוך לגבי תחזוקה ותשתיות, וחלקם אף מהווים איום על בריאות הילדים ואף על חייהם.

54. דוח מבקר המדינה לשנת 2006 בנושא רשויות מקומיות הראה כי בארבע הערים שנבחנו, לא הייתה תכנית לסייע לקטינות במצוקה, וסיוע ניתן לקטינות הללו לאחר עיכוב מהותי, אם בכלל. בנוסף, לפי החלטת הממשלה משנת 1999, משרד הרווחה והשירותים החברתיים היה אמור לפרסם תכנית לטיפול ומעקב אחר קטינות במצוקה. בדוח מבקר המדינה לשנת 2006 צוין כי במהלך 2005, כ-17,000 קטינות במצוקה אותרו וקיבלו סיוע מעובדים סוציאליים ברשויות המקומיות.

55. דוח מבקר המדינה לשנת 2004 בנושא רשויות מקומיות בחן את סוגיית ביטוח התאונות הפרטי עבור ילדים במערכת החינוך. לפי תיקון משנת 1994 *לחוק חינוך חובה*, התש"ט-1949 (*"חוק חינוך חובה"*), רשות חינוך מקומית מחויבת לבטח תלמידים הזכאים לחינוך חובה בתוך תחומה. מבקר המדינה מצא כי במספר רשויות

[1] נערך ביום 5.3.01 (ראה את פרוטוקול הדיון – http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/yeled/2001-03-05.html).

אוכלוסיות של תלמידים שלא נהנות מהביטוח.

נציב תלונות הציבור

56. בישראל, מבקר המדינה משמש גם כנציב תלונות הציבור. הלה מבצע את תפקידו באמצעות יחידה מיוחדת במשרד מבקר המדינה – משרד נציב תלונות הציבור. נציב תלונות הציבור בודק תלונות כנגד גופים ציבוריים הכפופים לביקורת על ידי מבקר המדינה, לרבות משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, מפעלים ומוסדות של המדינה, חברות ממשלתיות, וכן עובדיהם.

57. תלונות בקשר לפעילויות של גופים ציבוריים, אשר החוק אינו מסמיך את נציב תלונות הציבור לבדוק, כגון בנקים, חברות ביטוח וישויות בלתי-ממשלתיות אחרות המשרתות את הציבור, מופנות לעתים קרובות לגופים הממונים לפי חוק על פיקוח עליהם, כגון המפקח על הבנקים, המפקח על הביטוח והממונה של שוק ההון, ביטוח וחיסכון. לכן, נציב תלונות הציבור הינו כתובת אפקטיבית לטיפול בבעיות של אפליה בתוך מגוון רחב של מוסדות ממשלתיים וציבוריים.

למשל, בשנת 2007, נציב תלונות הציבור חקר תלונה בנוגע להעדר שירות ברוסית במשרד החינוך; ותלונה בנוגע לטיפול לקוי בפטורים הניתנים לפי *חוק חינוך חובה*. הדבר גרם לכך, שקטין החמיץ את בחינות הבגרות שלו מפאת סירובו של המשרד לפתוח כרטיס נבחן לקטין, אשר לא למד במוסד מוכר. שתי התלונות נמצאו מוצדקות.

בשנת 2003, נציב תלונות הציבור בדק תלונה בנוגע לסירובו של בית ספר להחזיר תשלום שבוצע עבור טיול בית הספר, אשר שולם על ידי ההורה טרם הטיול, לאחר שהילד לא השתתף בטיול בית הספר עקב המצב הביטחוני. התלונות הללו נמצאו מוצדקות והגופים הרלוונטיים פעלו בהתאם להמלצות שניתנו על ידי נציב תלונות הציבור.

הקטנת פערים בין קבוצות ואזורים גיאוגרפיים

58. המאמצים להקטין פערים בין קבוצות אוכלוסייה ממשיכים מאז הדוח הראשוני של ישראל. הצעדים הללו נדונים בהרחבה בפרקים הרלוונטיים להלן.

ארגונים התנדבותיים המיישמים ומפיצים את האמנה

59. סוגיה זו נדונה בדוח הראשוני של ישראל. לא חל שינוי בהקשר זה מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל.

האינטראקציה של ארגונים בלתי-ממשלתיים עם הממשלה

60. לארגונים התנדבותיים רבים ישנו קשר נרחב עם רשויות ממשל. בעוד ארגונים בלתי-ממשלתיים אינם מעורבים באופן שיטתי בתכנון מדיניות, ההשפעה שלהם המשיכה להיות מורגשת בשנים האחרונות, ולעתים קרובות הם נוטלים את היוזמה בפיתוח שירותים וקידום חקיקה ברוח האמנה, מתוך מטרה לקדם את טובת הילד.

הפצת האמנה

61. כאמור לעיל, במסקנתה הסופית מס. 22b של הוועדה, הוועדה מעודדת את הפצת האמנה. לפיכך, הטקסט

אתר פופולארי בקרב תלמידים וסטודנטים ישראליים.

חינוך והאמנה

62. בנוסף, משרד החינוך הפיץ את האמנה ברוב בתי הספר ברחבי המדינה. המטרה של הפצה זו הינה להבטיח כי תלמידים בכל הגילאים יכירו את האמנה.

63. *חוק זכויות התלמיד* והתקנות לפיו פורסמו אצל אגף המנהל הכללי במשרד החינוך, והינם מפורסמים בהודעות בעברית ובערבית בבתי ספר אחת לשנתיים, בהתאם לסעיף 4 *לחוק זכויות התלמיד*.

בין השנים 2000 ל-2005, משרד החינוך הפיץ חוברת בעברית ובערבית ובה תמצית של זכויות הילד כפי שנקבעו באמנה. כמו כן, המשרד הפיץ תמצית של האמנה בקרב כל בתי הספר, בעברית, ערבית, אנגלית, רוסית,[2] אמהרית וספרדית. החומרים הללו פורסמו גם באינטרנט.

הכשרת מורים שנתית בוצעה בשנת 2008 במכללת אורנים. ב-2010, סמינריון מורים נוסף יתקיים במחוזות הצפון והדרום עבור האוכלוסיות המוסלמיות, בדואיות ונוצריות.

64. תכנית ייחודית המיועדת לתלמידים עיוורים הועברה על ידי משרד החינוך בין 2005 ל-2008. בתכנית זאת, התלמידים למדו את עיקרי האמנה, בנוסף לאמצעים הקיימים לשם יישומה. הילדים יישמו את האמנה בחייהם באמצעות שימוש במיומנויות תקשורת שנרכשו במהלך התכנית (שידור רדיו). באופן כזה, התלמידים בנו את היסוד ליכולות מילוליות, דיקציה והטעמה. כיום הם מסוגלים לבטא את דעתם האישית באופן ברור ומנקודות מבט שונות. תכנית מעניינת נוספת נערכה עם תלמידי תיכון אשר הכירו את האמנה ואת זכויותיהם באמצעות פעילויות משותפות לילדים בישראל ובחו"ל. התלמידים פרסמו מאמרים בכתב עת בינלאומי, ושניים מהתלמידים נשלחו לעצרת האו"ם לשם השתתפות בדיונים גלובליים בנושא "עולם המתאים לילדים".

65. היחידה לפיקוח ויישום *חוק זכויות התלמיד* במשרד החינוך, ביחד עם ארגון ההורים הארצי, מבצעת סמינרים משותפים להורים בנוגע לאופן בו ניתן ליישם את זכויות הילד בתוך המשפחה ובבית הספר.

66. לפי ראש איגוד הפסיכולוגים הישראליים, הפסיכולוג הראשי במשרד החינוך מפיץ את האמנה לפסיכולוגים חינוכיים ותחנות שפ"י (השירות הפסיכולוגי ייעוצי), ומעודד פסיכולוגים לסייע לבתי ספר בנטילת אחריות בקשר לכיבוד וקידום זכויות התלמיד.

[2] ראה נספח מס. 1, מצ"ב.

קציני משטרה ומומחי נוער במשטרה

67. לפי ראש מחלק הנוער במטה המשטרה, משטרת ישראל מספקת הדרכה והכשרה הנוגעים לקורבנות פשע שהינם ילדים, מתוך כוונה להגביר את היעילות והרגישות של המשטרה בטיפול בנוער. חוקרי משטרה משתתפים בקורסים מיוחדים הניתנים על ידי מחלק הנוער במשטרה על מנת שיוכשרו כחוקרי נוער. לפי סעיף 3(א) לנוהלי המשטרה הפנימיים (משטרת ישראל, הוראות מחלק הקטינים/הנוער ("הוראות המשטרה לעניין קטינים")), רק חוקר נוער של המשטרה (מחנך בלתי פורמאלי) או קצין משטרה בעל הכשרה מיוחדת, רשאים לחקור חשוד שהינו קטין. חלק נכבד מהכללים לעניין טיפול בקטינים על ידי המשטרה אינו מוגדר בחוק, אולם ניתן למוצאו בנוהלי משטרה פנימיים (משטרת ישראל, הוראות מחלק הקטינים/הנוער).

67.1. הקורס להסמכת חוקרי נוער משקף את רוח האמנה, ולכן קצינים מקבלים מידע אודות החוקים והנהלים הייחודיים לעניין טיפול בנוער ואודות שירותים קהילתיים עבור קטינים ונוער. בין הנושאים הנלמדים: עידוד יחסים הדדיים בין קצין הנוער, העובד הסוציאלי והקטין.

67.2. הקצינים משתתפים בהרצאות הניתנות על ידי שופטי נוער בנוגע לנהלים מפורטים לחקירת קטין. כיום, נערכים מספר שינויים. השינויים הללו קשורים לקטינים החשודים בביצוע עבירות מין, קידום סובלנות כלפי הבדלים תרבותיים, מניעת פשע ושיפור שיטות החקירה ורמת הטיפול שניתן על ידי קציני משטרה. הנחיות, תקנות וחוקים חדשים ברוח האמנה בנוגע לקטינים אשר ביצעו פשעים, הופצו לחוקרי נוער ויחידות שטח במשטרה, ונאכפים באופן קפדני.

III. הגדרת הילד

68. הגדרת הילד נדונה בדוח הראשוני של ישראל. לא חל שינוי בהקשר זה מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל.

נקיטה בפעולה משפטית: הכשרות המשפטית של קטינים

69. נושא זה נדון בדוח הראשוני של ישראל. לא חל שינוי בהקשר זה מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל.

רשות להעסיק ילדים

70. נושא זה נדון בדוח הראשוני של ישראל. לא חל שינוי בהקשר זה מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל.

נישואין

71. התופעה של נישואי קטינים עדיין מתקיימת בקבוצות אוכלוסייה ישראליות מסוימות, כגון יהודים חרדים שמקורם בגאורגיה, וערבים. לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2004 נישאו 1,360 נערות ערביות-ישראליות, מתחת לגיל שבע עשרה. בנוסף, 44% מהנשים הערביות נישאו טרם גיל תשע עשרה. בשנת 2005, שיעור הנישואין עבור נערות מוסלמיות היה גבוה פי 2.5 מזה של נערות יהודיות. כמו כן, בשנת 2005, 30 בקשות להתיר נישואי קטינים הוגשו לבתי המשפט לענייני משפחה – מתוכן שבע עשרה אושרו. במהלך השנים 1997-2005, למעלה ממחצית מ-251 הבקשות לנישואי קטינים – אושרו. במהלך השנים 2000-2006, 41

תלונות הוגשו למשטרה לגבי הפרת *חוק גיל נישואין*, התש"י-1950. במחצית מהמקרים הללו, נפתחו תיקים פליליים. בכל המקרים האחרים, הוחלט שלא להעמיד לדין.

הסכמה ליחסי מין

72. לאחרונה, תוקנו מספר הוראות ב*חוק העונשין* על מנת להוסיף הוראות ספציפיות בנוגע להתעללות מינית על ידי מטפל. הנושא נדון בפרק VIב.

גיוס חובה, התנדבות לשירות צבאי והשתתפות בפעולות מלחמה

73. מדינת ישראל חתמה על *הפרוטוקול האופציונאלי לאמנה בדבר מעורבות ילדים בסכסוכים מזוינים*, ואשררה אותו ביום 18.7.2005. בהתאם לסעיף 10(2), הפרוטוקול נכנס לתוקף בישראל ב-8.8.2005.

74. הדוח הראשוני של המדינה המפרט את היישום של הפרוטוקול האופציונאלי בעניין מעורבות ילדים בסכסוכים מזוינים על ידי ישראל הוגש לוועדה במרס 2008.

אחריות פלילית ונזיקית

75. הסוגיות הללו נדונו בדוח הראשוני של ישראל. לא חל שינוי בהקשרים הללו מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל.

חוק ההתיישנות

76. נושא זה נדון בדוח הראשוני של ישראל. לא חל שינוי בהקשר זה מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל.

נטילת חירות

מעצר

77. *חוק הנוער וחוק סדר הדין הפלילי* קובעים מגבלות בנוגע לקטינים במעצר. בגירים ניתנים לעיכוב ללא צו בית משפט במשך 24 שעות. ילדים מתחת לגיל ארבע עשרה שנים ניתנים לעיכוב ללא צו בית משפט לשתים עשרה שעות בלבד; בנסיבות מיוחדות, הקצין התורן בתחנת המשטרה מוסמך לצוות על המשך עיכוב של קטין לפרק זמן נוסף שלא יעלה על שתים עשרה שעות. תיקון מס. 14 *לחוק הנוער* קובע, כי החלטה להחזיק בקטין בשבת או בחג טעונה אישור קצין הנוער המחוזי.

התיקון מאפשר פרק זמן להארכה שלא יעלה על 24 שעות, בנסיבות הבאות:

77.1. קיום עילה מספקת כאמור בסעיף 29 *לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים)*, התשנ"ו-1996 ("חוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)").

77.2. כאשר לא ניתן לקבל החלטה להאריך את מעצרו של קטין שמעוכב לפני חצות, ולכן לא ניתן להביא את הקטין בפני שופט מפאת סיום יום העבודה. הקטין יובא בפני שופט מיד עם חידוש שעות העבודה.

בקשר לקטינים בין הגילאים 14-18, כיום ההסדר לגבי עיכוב של קטין כאמור ללא צו בית משפט דומה להסדר שלגבי בגיר – ניתן לעכבם ללא צו בית משפט במשך 24 שעות לכל היותר; בנסיבות מיוחדות, ניתן להאריך פרק זמן זה ב-24 שעות נוספות.

78. *חוק הנוער וחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)* מטילים מגבלות הנוגעות למעצר קטינים. לפי חוק זה, פרק הזמן למעצר קטין טרם הגשת כתב אישור הינו כדלקמן:

התיקון הנדון משקף גישה חדשה המתאימה לרוח האמנה. לפי סעיף 17 *לחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)*, בית משפט לנוער מוסמך לצוות על מעצר קטין לפרק זמן שאינו עולה על עשרה ימים (לעומת חמישה עשר ימים עבור בגיר). קטין שהינו חשוד לא ניתן למעצר מתמשך העולה על עשרים ימים (30 ימים עבור בגיר). בקשה להארכת מעצר של קטין ניתנת להגשה בכפוף לאישור היועץ המשפטי לממשלה בלבד.

לפי סעיף 21 *לחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)*, שעניינו מעצר קטין לאחר הגשת כתב אישום, בית המשפט רשאי לצוות על מעצר הקטין עד תום ההליכים בכפוף לתיקונים שבהתאם לתיקון מס. 14 לחוק הנוער:

א) קטין מתחת לגיל 14 שנים לא ניתן למעצר עד לתום ההליכים;

ב) קטין לא ניתן למעצר מתמשך העולה על עשרים ימים.

79. סעיף 59 *לחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)* קובע, כי בגיר ניתן למעצר לתקופה מרבית של 75 ימים אם טרם הוגש כתב אישום. במקרה של קטין, התקופה המרבית מוגבלת ל-40 ימים.

קטין אשר הואשם בפשע ניתן למעצר לתקופה מרבית של 45 ימים, בהשוואה ל-90 ימים עבור בגיר שהואשם בפשע (סעיף 62 *לחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)*).

כמו כן, התיקון קובע כי כאשר לא ניתן פסק דין, קטין לא ניתן למעצר לתקופה העולה על ששה חודשים (תשעה חודשים עבור בגיר).

חלופת מעצר

80. מעון סגור עשוי לשמש כחלופת מעצר. מעון סגור, כפי שמוגדר *בחוק הנוער*, משמש למגורים או למשמורת של קטינים מחוץ למשפחתם, עבור קטינים שהופנו על ידי הממונה על המעונות. קטין ניתן להשמה במעון סגור כעונש או כטיפול המהווה חלופה לעונש. כמו כן, קטין מתחת לגיל האחריות הפלילית, וקטין אשר מהווה סכנה לעצמו ו/או לאחרים, ואשר הוכרז כקטין נזקק, ניתן להשמה במעון סגור. האיסור כנגד עזיבת קטין את מקום מגוריו (בתנאי ערבות) (בהתאם לסעיף 48(א)(9) *לחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)*), הינו לתקופה מרבית של תשעה חודשים. עם זאת, בית המשפט רשאי ליתן צו הנדרש על מנת להאריך תקופה זו בתקופה נוספת שלא תעלה על 90 ימים. אם בית המשפט מוציא צו כאמור בתנאי ערבות לפרק זמן העולה על שש עשרה שעות ביום, אזי הצו ייבחן בשנית על ידי בית המשפט בכל שלושה חודשים במהלך תקופה זו.

הפרדה בין עצורים קטינים ובגירים

81. במסקנה סופית מס. 61 של ועדת זכויות הילד בנוגע לדוח התקופתי הקודם של ישראל, הוועדה ממליצה כי מערכת שיפוט הנוער תשלב בחקיקה ובפרקטיקה את הוראות האמנה. סעיף 13 לחוק הנוער מחייב הפרדה בין עצורים קטינים ובגירים. סעיף זה תוקן בשנת 2008 על מנת לכלול הוראות מפורטות יותר באשר להפרדה הנדרשת. תיקון מס. 14 קובע כי למרות שיש להחזיק בקטין במתקן מעצר נפרד עבור קטינים או באגף נפרד במתקן מעצר כללי, קטינה יכול ותוחזק בתא מעצר ביחד עם עצורה בגירה. הדבר כפוף להסכמת הקטינה ולתנאים הבאים: החזקת הקטינה לבד אינה לטובתה; החזקת הקטינה ביחד עם עצורה בגירה הינה לטובתה (או כאשר אין אפשרות להחזיק בקטינה עם קטינה אחרת) והחזקת הקטינה ביחד עם עצורה בגירה אינה מסכנת את הבריאות הגופנית או הנפשית של הקטינה. החזקה כאמור יש להביא לאישור בית המשפט בתוך 24 שעות. כמו כן, התיקון קובע כי עצור קטין אשר במשמורת שירות בתי הסוהר זכאי לפגישה עם עובדת סוציאלית תוך 24 שעות, או בהקדם האפשרי לאחר תום השבת או החג.

מעצר למטרות הגנתיות

82. מותר לעצור קטין למטרת הגנתית. סעיף 10(ג) *לחוק הנוער* קובע, כי "השופט שלפניו הובא הקטין רשאי לצוות על מעצרו גם מחמת שהדבר דרוש להבטחת בטחונו האישי של הקטין או להרחקתו מחברת אדם בלתי רצוי." קצין משטרה מוסמך לצוות על מעצר של קטין לפי נימוק כאמור למשך שתים עשרה שעות, עד שהקטין מובא לפני שופט, ובנסיבות מיוחדות עד ל-24 שעות.

ילדים בהליך פלילי

83. במסגרת תיקון משנת 2004, בוצעו כמה שינויים בתחום זה, לרבות:

83.1. יישום הליכים מיוחדים המאפשרים לילדים להעיד בבית המשפט, בקשר עם עבירות עליהן חל החוק (סעיף 2ד). בהקשר זה, עדותו של הילד תותר על ידי חוקר הנוער, בכפוף למילוי תנאים מסוימים. החוקר רשאי לדרוש, למשל, כי הילד יעיד דרך טלוויזיה במעגל סגור, במועד מסוים, שלא על דוכן העדים, בלשכתו של השופט, וכד'.

83.2. במסקנה סופית מס. 32 של ועדת זכויות הילד, הוועדה מעודדת את המשך והטמעת מתן הכבוד לדעותיו של הילד. לכן, החלטות של חוקר נוער ובית המשפט הנוגעות למתן עדות ואמצעי עדות, יתקבלו רק לאחר שמיעת דעתו של הילד, אם ביכולתו לבטא את דעתו. דעתו של הילד תישקל בהתאם לגילו ולרמת בגרותו (סעיף 12) .

83.3. כאשר חוקר הנוער מקבל החלטה לגבי עדות הילד, האם לאפשר לו להעיד, אזי עליו להעריך מחדש את החלטתו בקשר לקבילות עדותו של הילד, ללא דיחוי (סעיף 2ז).

83.4. החלטת חוקר נוער ניתנת לבדיקה מחודשת על ידי חוקר נוער בכיר (סעיף 2ח).

83.5. חוקר נוער מחויב למסור נימוקים מהותיים להחלטתו (סעיף 2ט).

84. התיקון משנת 2004 *לחוק לתיקון סדרי דין (חקירת עדים)*, התשי"ח-1957 קובע את הכלל, לפיו חקירת ילד תנוהל בידיעת הוריו, למעט בנסיבות מסוימות. למשל: אם ישנו חשש לפגיעה בשלמות הגופנית או הנפשית של הילד, או אם החשוד הינו קרוב משפחה וישנו חשש לפגיעה אפשרית בילד. בנוסף, כאשר ישנו קושי ממשי ביידוע ההורים למרות מאמצים סבירים לעשות כן, והעיכוב עלול לפגוע בחקירה או במניעת הפשע (סעיף 4א). כמו כן, החוק המתוקן קובע כי אם נדרשת חקירה ללא ידיעת ההורים, הילד יכול ויילקח מהמקום בו הינו מצוי (בית ספר, גן וכד'), בנסיבות מסוימות (סעיף 4ב). התנאים כוללים דרישות כגון התייעצות עם עובדי הוראה המכירים את הילד, מתן הסברים לילד, מתן פרטי הזיהוי של חוקר הנוער למנהל המוסד הנדון, וכד'. החלטת חוקר לחקור קטין ללא נוכחות הורה או קרוב משפחה, תתועד ותנומק. עם זאת, אם הורה או קרוב משפחה נוכח בחדר החקירות, אולם מפריע או מתערב בכל דרך אשר מהווה איום על הקטין באופן ישיר או מרומז, החוקר מוסמך להרחיק את ההורה מחדר החקירות. על חוקר הנוער לספק נימוקים מהותיים להחלטתו.

85. תיקון משנת 2006 קובע, כי ילד בעל נכות נפשית יש לחקור באמצעות חוקר נוער מיוחד, בהתאם *לחוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית)*, התשס"ו-2005.

86. תיקון מס. 10 *לחוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים)* נחקק ב-12.8.2004, ומשלים את סעיף 2(ו) לחוק. התיקון קובע, כי חוקר נוער יחליט האם להתיר או למנוע עדות קטין, וכן יקבע את התנאים לפיהם עדות כאמור תינתן, בהתאם לסעיף 2(ד) לחוק. בית המשפט יפסיק את העדות או יתנה אותה, בהתאם לסעיפים 2(ג) ו-2(ה) לחוק, רק לאחר שלקטין, המסוגל לגבש דעה, ניתנה הזדמנות לבטא את דעתו באשר לעדותו ולאופן גבייתה. דעתו של הקטין תזכה למשקל ראוי בהתאם לגילו ולבגרותו.

87. תיקון מס. 14 *לחוק הנוער*, משנת 2008, מוסיף את התנאים הבאים בקשר עם חקירת קטין:

87.1. התיקון יוצר כלל לפיו ילד שאינו חשוד בביצוע פשע לא ייחקר במהלך שעות הלילה, אלא אם הילד עצמו הגיש את התלונה או אם קצין מוסמך משוכנע כי הילד נתון בסכנה. במקרים כאמור, התיקון קובע כי קצין הגנת הילדים (הממונה על צוות עובדים סוציאליים האמון על הגנת ילדים) מוסמך לנהל את החקירה בלילה (סעיף 9 לחוק הנוער).

87.2. תיקון מס. 14 מרחיב את הגדרת ההודעה להורים. הקצין הממונה על תחנת משטרה אליה הובא קטין חייב להודיע לאחד מהורי הקטין.

87.3. ילדים זכאים להתייעצות עם הורה טרם לחקירתם, וכן לנוכחות הורה או קרוב משפחה במהלך החקירה. כמו כן, ישנה חובה ליידע את הקטין אודות זכותו להתייעץ עם עו"ד, להיות בעל ייצוג משפטי, ואודות הזכות לנוכחות הורה או קרוב משפחה במהלך החקירה.

88. לאחרונה, בית המשפט המחוזי בתל אביב קבע כי תיעוד חזותי של חקירת חשוד ניתן לפרסום לאחר החלטת בית משפט המתירה פרסום כאמור, אף אם ההליכים עודם תלויים ועומדים. עם זאת, הפרסום אסור ויכלול התייחסות לתוכן עדויות (למעט מפי עדים שהינם קציני משטרה) ולא יכלול פרטים בנוגע לקטין המעורב בתיק באופן ישיר או עקיף (ת"פ 40247/07 *חברת החדשות הישראלית בע"מ נ' מדינת ישראל* (25.12.2008)).

ייצוג משפטי ללא הסכמה הורית

89. סוגיה זו נדונה בדוח הראשוני של ישראל. ביום 27.6.1997, שר המשפטים לשעבר מינה את ועדת רוטלוי על מנת לבחון עקרונות יסוד בנוגע לילדים ולדין (ראה לעיל), ובהתאם לכך, בשנת 2003, ששה דוחות שהוכנו על ידי ועדות משנה, הוגשו לשר המשפטים, כאשר אחד מהם נגע להגברת ייצוגם של ילדים בהליכים אזרחיים.

ייצוג ילדים בהליך אזרחיים

90. הייצוג הנפרד של קטינים בהליכים אזרחיים לעתים חיוני על מנת להבטיח הליך משפטי כראוי. בית המשפט העליון, וכן ערכאות נמוכות יותר, מכירים בחשיבות של מגמה זו ולכן קידמו את התפתחותה בשנים האחרונות. ועדת המשנה לעניין ייצוג ילדים בהליכים אזרחיים העלתה סוגיה זו באמצעות הנחת היסודות לחוקים ספציפיים שנוסחו ברוח האמנה. משכך, הוועדה גיבשה מספר המלצות באשר לייצוג ילדים.

91. ועדת המשנה עשתה שימוש בעקרונות האמנה, וכן אימצה והתאימה מודלים נוספים ממדינות נוספות מסביב לעולם. מטרת ההמלצות אינה "להצמיד" עורך דין לכל ילד, אלא לסייע לילדים אשר חווים קשיים בלתי רגילים הנובעים מעניינים שיפוטיים. ההמלצות של הוועדה מתייחסות לייצוג קטינים עד לגיל שמונה עשרה שנים, וכוללות בתי משפט אזרחיים ובתי משפט לערעורים. ועדת המשנה קבעה את ההמלצות הבאות:

91.1. **זכותו של הילד לייצוג** – סכסוכים משפטיים במשפחה כרוכים באינטרסים של שני הצדדים. עם זאת, טובת הילד עשויה שלא להיות מובחנת ולא לזכות להתייחסות. נסיבות כאמור מחייבות את בית המשפט להתערב ולהבטיח כי דעתו של הילד תישמע. בנסיבות האופטימאליות, רצוי שהילד יהא מיוצג על ידי הוריו. עם זאת, כאשר נפגעת טובת הילד, מחובתה של המדינה לספק ייצוג משפטי נפרד, שיפעל מטעם הילד.

91.2. **שיקול דעת בית המשפט** – ועדת המשנה גיבשה עקרונות שמטרתם לסייע לבית המשפט בהחלטה האם למנות נציג מטעם הילד. להלן שתי דוגמאות בהן ישנה חובה למנות ייצוג משפטי מטעם הילד:

א. ההורים אינם מסוגלים לייצג את טובתו של ילדם, בין מפאת ניגוד עניינים או מפאת היעדר יכולת אישית. במקרה זה, ימונה ייצוג משפטי לשם ייצוג הילד, אך ורק למטרת הליכי בית משפט.

ב. עבור ילד שגילו מעל שתים עשרה שנים ואשר מסוגל להביע את רצונו באופן רהוט, ימונה ייצוג משפטי אשר יאפשר לילד להביע את רצונותיו בפני בית המשפט.

92. מידת תדירות הייצוג משתנה בהתאם לרמת הבגרות של הילד ויכולותיו האישיות. ועדת המשנה מבחינה בין ילדים מתחת ומעל לגיל שתים עשרה:

92.1. כאשר הילד מתחת לגיל שתים עשרה, הייצוג דומה לאפוטרופוס חוקי הממונה לפי דין. ייצוג הילד מקדם את עיקרון הרווחה, לפיו רצונותיו של הילד זוכים לאמינות גוברת ככל שגילו עולה.

92.2. כאשר ילד הינו מעל לגיל שתים עשרה, ייצוג משפטי הינו ביטוי לרצונותיו של הילד.

93. ועדת המשנה ממליצה כי שיקול דעתו של בית המשפט בנוגע לילדים בין הגילאים עשר לארבע עשרה ייוותר בידי בית המשפט. למרות זאת, רמת הבגרות של הקטין וכשרותו המשפטית יילקחו בחשבון. כשירות כאמור מבוטאת ביכולתו של הילד להבין את העניינים העומדים על הפרק.

94. כמו כן, ועדת המשנה ממליצה על הכרה בייצוג משפטי של ילדים כתחום משפטי רב-תחומי מורכב (נפרד). תחום זה זקוק לאנשי מקצוע ב: 1) טיפול בילדים, 2) דיני ילדים, 3) התפתחות ילדים.

95. ועדת המשנה ממליצה כי בית המשפט יאסוף ויקיים רשימה של אנשי מקצוע בתחום הטיפול המשפטי בילדים וימנה אנשי מקצוע אך ורק מתוך רשימה זו. בנוסף, ועדת המשנה ממליצה את אימוץ המודל הרב-תחומי לסיוע מקצועי – קרי, יועץ (פסיכולוג, פסיכיאטר או עובד סוציאלי) העובד ביחד עם הנציג המשפטי על מנת להשיג את התוצאות הטובות ביותר עבור ילדים המעורבים בעניינים משפטיים.

96. ועדת המשנה ממליצה כי נציגי הקטין יהיו כפופים לכללים אתיים משפטיים נוספים הכוללים, בין היתר, הוראות לעניין העברת מידע לקטינים, סודיות וחסינות כלפי קטינים בהליכים משפטיים. בנוסף, ועדת המשנה ממליצה על פיקוח על רצף ועקביות בייצוג הקטין, הבטחת השתתפותו של קטין בהליכים משפטיים והטלת חובה לפעול בתום לב בגיבוש הסכמות בין הצדדים המעורבים.

האדם אשר פועל כאפוטרופוס או כנציג המשפטי של הילד, כפוף לחובת אמונים מלאה. לכן, האדם האחראי על ענייניו המשפטיים של הילד מחויב להתייחס אליו בכבוד וליתן משקל ניכר לרצונותיו.

97. ועדת המשנה ממליצה כי תוקם יחידת ייצוג משפטי לטובת ילדים ונוער. כאמור, המדינה אחראית לקיום ומימון זכותו של הילד לייצוג משפטי, ולכן על שר המשפטים להקים יחידה כאמור.

98. ההמלצות קובעות כי הילד, הוריו, נציג המדינה, פרקליטות המדינה, ועובדים סוציאליים מבתי המשפט לענייני משפחה (יחידת הסיוע) רשאים לפנות לבית המשפט על מנת לבקש מינוי ייצוג משפטי עבור הילד.

99. הוראות חקיקה ופסיקה אף הן מדגישות את זכותו של הילד להישמע כאשר ישנו סכסוך לבין הוריו. לפי *חוק הכשרות המשפטית*, הורים או אפוטרופוסים ממונים על ידי בית המשפט לשם ייצוג קטינים בהליכים משפטיים; עם זאת, ביכולתם למנות אדם אחר לשם ייצוג הילד. החוק מסמיך את בית המשפט למנות נציג מטעם הילד (אפוטרופוס חוקי או עו"ד).

ייצוג על ידי סנגור ציבורי מאפשר לקטינים נוספים להיות מיוצגים בהליכים פליליים. *חוק הסנגוריה הציבורית* מאפשר מימון עבור ייצוג מלא לילדים.

הליכים בבתי דין צבאיים

תיקון מס. 14 לחוק הנוער הביא לשינויים אחרים, לרבות בכל הקשור להליכים בבתי דין צבאיים:

100. סעיף 45 *לחוק הנוער* קובע, כי *תקנות הנוער* לא יחולו על הליכים בבתי דין צבאיים *וחוק השיפוט הצבאי*, התשט"ו-1955 (*"חוק השיפוט הצבאי"*). עם זאת, סעיף 45(א) *לחוק הנוער* קובע כי קטין בגיל שש עשרה שנים ניתן להעמיד לדין בבית דין צבאי (בהתאם *לתקנות ההגנה (שעת חירום) 1945*). לפי תיקון מס. 14,

בתי משפט לנוער בהם מועמדים לדין, קטינים המשרתים בצבא מעל לגיל שש עשרה, ייחשבו כבתי דין צבאיים. לכן, ממונים שופטים צבאיים אשר קיבלו הכשרה והסמכה לעסוק בענייני ילדים ונוער, כמוגדר בסעיף 2(א) *לחוק הנוער*: "הליכים בנוגע לנוער".

אימוץ

101. לפי *חוק אימוץ ילדים*, ניתן לאמץ ילד אשר טרם הגיע לגיל שמונה עשרה. עם זאת, לא ניתן לאמץ עובר טרם לידתו או בגיר מעל לגיל 21. בהתאם לסעיף 7 *לחוק האימוץ*, בית המשפט לא יתיר אימוץ אלא אם ישוכנע כי ילד מעל לגיל תשע – או שטרם הגיע לגיל תשע אך מסוגל להבין את הסוגיה – הצהיר כי הינו מסכים לאימוץ על ידי המאמצים הספציפיים.

102. בית המשפט מחויב להקשיב לדעתו של ילד צעיר יותר, שאינו פעוט, בכל תיק אימוץ. מצד שני, ישנם מקרים בהם בית המשפט רשאי ליתן צו אימוץ מבלי לגלות את עובדת האימוץ למאומץ. ישנם מספר תנאים החלים בעניין זה:

- המאומץ אינו יודע שהמאמץ אינו הורהו.
- כל הסימנים מראים כי המאומץ רוצה בהמשך היחסים עם המאמץ.
- טובת המאומץ מחייבת כי לא ייוודע אודות האימוץ.

במקום לשמוע את המאומץ בעצמו, בית המשפט יכול וישוכנע לגבי רצונותיו של המאומץ באופן אחר, כגון באמצעות קצין הגנת ילדים.

שינויים נוספים בנוגע *לחוק האימוץ* יפורטו להלן.

שינוי שם

103. ככלל, לפי *חוק השמות*, התשט"ז-1956 ("*חוק השמות*"), שמותיהם של קטינים נבחרים וניתנים לשינוי ללא הסכמתם. עם זאת, במקרים מסוימים בית המשפט ושר הפנים מוסמכים להתערב בהחלטת הורים או אפוטרופוסים בעניין זה.

הזכות לשם

104. ביום 18.2.2008, אושר תיקון *לחוק השמות*, בקשר לקביעת שם האב (המפורט בתעודת הזהות המונפקת על ידי המדינה) אם זהותו אינה ידועה. עבור ילד מתחת לגיל שש עשרה, האם רשאית לקבוע את השם הפרטי של האב או להימנע מקביעה. עם זאת, אם הילד הינו בגיל שש עשרה או יותר ושם האב אינו ידוע או שלא נקבע, הילד רשאי לקבוע את שם האב או להותירו ללא קביעה. לבסוף, התיקון קובע כי אם שם האב נקבע על ידי האם, אדם מעל לגיל שש עשרה רשאי לשנותו.

כשרות משפטית לרשת ולהעביר רכוש

105. סוגיה זו נדונה בדוח הראשוני של ישראל. לא חל שינוי בהקשר זה מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל.

צריכת אלכוהול

106. סעיף 193א(א) *לחוק העונשין* קובע, כי אדם המעודד או המשדל קטין מתחת לגיל שמונה עשרה לצרוך אלכוהול – עונשו שלושה חודשי מאסר.

107. תיקון מס. 79 *לחוק העונשין*, שאושר ביום 19.7.2004, משלים את סעיף 193א על ידי הוספת סעיף 193א(א1): "המוכר משקה משכר לקטין, דינו – מאסר שישה חודשים".

נהיגה

108. קבלת רישיון נהיגה על קטין, תלויה בסוג הרכב. מגיל שש עשרה, קטין רשאי לקבל רישיון נהיגה עבור טרקטור או אופנוע עם מנוע עד ל-125 סמ"ק. אם הנהג המיועד טרם הגיע לגיל 17, הלה מחויב לקבל הסכמה בכתב מאת ההורים או האפוטרופוס על מנת לקבל את רישיון הנהיגה.

109. בגיל שבע עשרה, קטין רשאי לקבל רישיון נהיגה עבור רוב סוגי הרכבים הפרטיים והמסחריים, אם המשקל הכולל של רכב אינו עולה על 3.5 טון ואם מספר הנוסעים המרבי אינו עולה על שמונה.

110. נהג נחשב כ"נהג חדש" בשנתיים הראשונות לאחר קבלת הרישיון. במהלך שלושת החודשים הראשונים לאחר קבלת הרישיון, על הקטין לנהוג בעודו מלווה בנהג מנוסה. לאחר שלושת החודשים הללו, ועד לגיל 21, אסור עליו להסיע יותר משני נוסעים אלא אם מלווה בנהג מנוסה. בגיל 21, אדם רשאי לקבל רישיון לנהוג באוטובוס, מונית או רכב חילוץ.

111. *תקנות התעבורה*, התשכ"א-1961 (*"תקנות התעבורה"*) מאפשרות לקטין להתחיל בשיעורי נהיגה לפני הגיעו לגיל בו ניתן לקבל רישיון נהיגה. לכן, ניתן להתחיל ללמוד נהיגה על אופנוע (עד ל-125 סמ"ק) בגיל שש עשרה, ועל טרקטור ורוב סוגי כלי הרכב בגיל שש עשרה וחצי.

112. בגיל שבע עשרה, קטין רשאי להגיש בקשה לקבל רישיון חניך טיסה.

זכות למות בכבוד

113. ביום 6.12.2005, הכנסת חוקקה את *חוק החולה הנוטה למות*, התשס"ו-2005 (*"חוק החולה הנוטה למות"*), כמענה לדילמה הרפואית-אתית שמציב הטיפול בחולים הנוטים למות. החוק מבוסס על ההמלצות של ועדת ציבורית שמונתה על ידי שר הבריאות בשנת 2000. לפרטים נוספים ראה להלן.

IV. עקרונות כלליים

א. סעיף 6 לאמנה – הזכות לחיים, הישרדות והתפתחות

הזכות לחיים ולהתפתחות פיזית

114. הוצעו מספר תיקונים על ידי ועדת רוטלוי בקשר להיקף ויישום *חוק הנוער*. הוועדה תמכה במספר מנגנונים באמצעותם ניתן להבטיח את זכויותיהם של קטינים – פיזית, נפשית, חברתית וחינוכית – בכל מצב בו נשללת החירות מהקטין. הזכויות הללו כוללות מתן אמצעים חיוניים (כגון ביגוד, מזון, טיפול רפואי והיגיינה), פסיכותרפיה, טיפול פסיכיאטרי, הגנה מפני אלימות, פנאי, פעילות גופנית וקידום קשרי משפחה.

תחום נוסף המעלה חשש לרווחתם של ילדים ונוער הינו תאונות, לרבות תאונות בתוך הבית ובסביבתו, בכבישים, במהלך פעילות בבית הספר או במהלך פעילות חברתית. כרבע ממקרי מוות של ילדים נגרם מתאונות. בשנים האחרונות, נעשו מאמצים להפחית תאונות דרכים באמצעות מסעות תקשורת במדיה ובבתי ספר (לרבות השתתפות ילדים במשמרות זהירות בדרכים). הוקמו תוכניות לקידום התנהגות בטיחותית ולעודד את קיומם של צעדי בטיחות (דוגמאות לתוכניות הללו יינתנו לאורך דוח זה).

התפתחות רגשית, קוגניטיבית וחברתית ורכישת מיומנויות

115. סך ההוצאה הלאומית על חינוך בשנת 2007 עמדה על 56.2 מיליארד ₪ (15.1 מיליארד $), 8.3% מהתוצר הלאומי הגולמי. סך ההוצאה הלאומית על חינוך (במחירים קבועים) בשנת 2007, עלתה ב-5%, לאחר עלייה של 2% בשנת 2006 ובשנת 2005, בהתאמה.

116. בנובמבר 2003, ממשלת ישראל הקימה ועדה ציבורית בראשות פרופ' הלל שמידט, על מנת לבחון את מצב הילדים והנוער בסיכון בישראל, מלידה ועד גיל שמונה עשרה. בשנת 2008, ממשלת ישראל השיקה יוזמה לגיל הרך בשם "התחלות חדשות" באמצעות אשלים - העמותה לתכנון ולפיתוח שירותים למען ילדים ובני נוער בסיכון.

117. בישראל, 80,000 ילדים מלידה ועד גיל שש מוגדרים כילדים "בסיכון", 8% מכלל אוכלוסיית הילדים בישראל. הילדים הללו סובלים מטיפול הורי בלתי מספק, קשיי למידה חמורים ועוני. ביישובים עניים רבים, ארגון "התחלות חדשות" מספק תכניות הכוללות את שיפור השירותים במסגרת מרכזי טיפול קיימים, ביקורי בית על ידי אנשי מקצוע, תוכניות הורה-ילד, תכניות העצמה לאבות, קידום תזונה ובריאות, זיהוי עיכובים התפתחותיים ומניעת תאונות.

118. בהתאם לנתונים שדווחו על ידי רשויות רווחה, 40,000 ילדים הינם קורבנות של התעללות, ניצול והזנחה בכל שנה, וזכאים לטיפול. מתוך הילדים לגביהם בוצעה הערכה בשנת 2007, רבים סווגו כקורבנות של התעללות מצד חברי משפחה (56.1%) וכשליש סבלו מהתעללות מינית (31%).

119. תרופות חדשות הוכנסו לסל הבריאות במסגרת קופות החולים. חלק מאותן תרופות הינו ספציפי לילדים ומסייע בטיפול בילדים.

הזכות לחיים, הישרדות והתפתחות ילדים בעלי מוגבלויות

120. **כללי** – בשנת 2007, 293,000 ילדים בעלי מוגבלויות או מחלה כרונית התגוררו בישראל, 12.8% מכלל אוכלוסיית הילדים במדינה. כ-176,000 ילדים (מתוך ה-293,000) הינם בעלי מוגבלות או סובלים ממחלה כרונית. מתוכם, 7.7% סובלים ממוגבלויות המגבילות את התפקוד היומי שלהם במשך שנה לפחות.

121. שיעור הילדים הסובלים מנכות אחת לפחות בקרב הבדואים (באזור הנגב הדרומי) עומד על 9.1%, 8.3% בקרב האוכלוסייה של ילדים ערבים, ו-7.6% בקרב ילדים יהודים.

122. בין השנים 2001-2005, נרשמה ירידה בשיעור הילדים בעלי מוגבלויות אשר הותקפו מינית או סבלו מאלימות במשפחה (מ-11.2% ל-9%).

123. בהשוואה למדינות מערביות, בישראל ישנו שיעור גבוה יחסית של ילדים הנולדים במשקל נמוך מאוד. שיעור הילדים הנולדים במשקלים נמוכים עלה מ-15.8% (בממוצע) בין 1995-1998 ל-18% בשנת 2005.

124. כ-25% מהילדים בעלי המוגבלויות חיים עם שני הורים מובטלים, אשר במקרים רבים תלויים בקצבת הבטחת הכנסה. בקרב הבדואים, 50% מאבותיהם של ילדים עם מוגבלויות הינם מובטלים.

125. **אלימות מינית ואלימות במשפחה** – אחוז הילדים בעלי מוגבלויות אשר הותקפו מינית, עברו התעללות מינית או היו קורבנות לאלימות במשפחה ואשר תושאלו על ידי חוקר ילדים מיוחד (9%), גבוה מהאחוז באוכלוסיית הילדים הכללית בישראל (7.5%).

126. **חינוך** – בישראל ישנם כ-46,000 תלמידים במערכת החינוך המיוחד, אשר כוללת גנים לילדים בעלי מוגבלויות, בתי ספר לילדים בעלי מוגבלויות וכיתות בבתי ספר רגילים אשר מוקצות לילדים בעלי מוגבלויות. בין השנים 2002-2005, שיעור התלמידים בעלי המוגבלויות והכיתות המוקצות לילדים בעלי מוגבלויות בבתי ספר רגילים עלה ב-16%. באותה תקופה, מספר הגנים לילדים בעלי מוגבלויות עלה ב-26%. בשנת 2005, כ-72,164 ילדים בעלי מוגבלויות שולבו במערכת החינוך הרגילה.

127. מתוך הילדים הלומדים במערכת החינוך המיוחד, מספר הילדים בעלי קשיי למידה הינו 38% מהמספר הכולל של ילדים בעלי מוגבלויות. רוב הילדים בקבוצה זו לומדים בכיתות בבתי ספר רגילים אשר מיועדות עבור ילדים בעלי מוגבלויות. ילדים בעלי מוגבלויות נפשיות מהווים קבוצה מהותית במערכת החינוך המיוחד – ומהווים כ-20% מכלל אוכלוסיית הילדים במערכת.

128. כאמור לעיל, *חוק חינוך מיוחד*, התשמ"ח-1988 (*"חוק החינוך המיוחד"*) תוקן בשנת 2002, והתווסף פרק המוקדש לילדים בעלי מוגבלויות. במסקנה סופית מס. 40 של ועדת זכויות הילד, הוועדה המליצה כי המדינה תמשיך לחזק את מאמציה להבטיח קיומם של שירותים הנדרשים עבור ילדים בעלי מוגבלויות. מטרת התיקון הינה להבטיח כי אותה רמה של שירותים המוענקים לילדים בבתי ספר רגילים, מוענקת לילדים בעלי מוגבלויות. בנוסף, התיקון מחייב את ועדת ההשמה להעדיף את השמתו של ילד בעל מוגבלות במתקן חינוך רגיל ולא במתקן מיוחד. בין המטרות של התיקון הינה הכללת ילדים בעלי מוגבלויות במערכת החינוך הרגיל, תוך הגדלת התקציב המיועד למטרה זו. זכאות נקבעת על ידי ועדת

השמה המורכבת מנציג של מערכת בתי הספר המקומית (יושב הראש), שני מפקחים של משרד החינוך, פסיכולוג חינוכי, רופא ילדים, עובד סוציאלי, ונציג של ועד ההורים הארצי לחינוך מיוחד. על ועדת ההשמה לשמוע את הורי או נציג הילד לפני קבלת החלטה; כמו כן, הוועדה רשאית לשמוע את הילד במישרין. לפני התיקון ב-2002, ילדים בעלי מוגבלויות שאינן גופניות אשר נזקקו לטיפול מעבר לגיל שש (מועד בו הזכאות שלהם לטיפול לפי *חוק ביטוח בריאות ממלכתי* מסתיימת), יכלו לקבל טיפול באמצעות מערכת החינוך המיוחד. הילדים הללו קיבלו סיוע לפני כן באמצעות "סל החיזוק", אשר כיסה את צרכיהם באופן חלקי בלבד. תיקון זה עונה על צרכיהם ומשווה בין השירותים עבור כל הילדים.

נתונים על ילדים ומוסדות

129. נכון לשנת 2009, 57,943 ילדים בעלי מוגבלויות הושמו במוסדות חינוך שונים. מספר זה מייצג 3.2% מהמספר הכולל של תלמידים (כ-1.8 מיליון) בישראל. 9,677 רשומים בגני ילדים מיוחדים, 27,592 לומדים בכיתות חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים, ו-20,674 לומדים בבתי ספר לחינוך מיוחד.

130. ישנם כ-75,000 ילדים בעלי מוגבלויות הלומדים במערכת החינוך הרגיל. כ-56,000 (75%) הינם יהודים ו-19,000 הנותרים (25%) הינם ערבים. *חוק החינוך המיוחד* חל על כ-133,000 ילדים, אשר 103,000 מתוכם לומדים במוסדות חינוך רגילים (בכיתות רגילות או בכיתות חינוך מיוחד), ו-30,000 מתוכם במוסדות המיועדים לילדים בעלי מוגבלויות.

טבלה 1 – מספר תלמידים וכיתות במוסדות לחינוך מיוחד, 2009

קבוצות אוכלוסייה	כיתות	תלמידים
יהודים	5,077	45,145
ערבים	1,000	9,416
דרוזים	161	1,343
בדואים	214	2,039
בסה"כ	**6,453**	**57,943**

מקור: משרד החינוך, 2009

131. ועדת דורנר (הקרויה על שם השופטת דליה דורנר – יושבת ראש הוועדה לבחינת החינוך המיוחד בישראל) מונתה על ידי שר החינוך בספטמבר 2007. הוועדה הגישה את המלצותיה לממשלה בינואר 2009.

132. הוועדה בחנה את מערכת בתי הספר הישראלית עבור ילדים בעלי מוגבלויות. הוועדה המליצה על יישום מודל המבוסס על "בחירה הורית", אשר מעניק להורים את הבחירה האם לרשום את הילד לבית ספר רגיל או לבית ספר לחינוך מיוחד. כמו כן, הוועדה המליצה על התאמת הקצאת המימון בהתאם לעיקרון "המימון עוקב אחר הילד". עיקרון זה יסייע להבטיח כי הצרכים של כל ילד ימולאו, וכן יסייע להכשיר מורים וסייעות בעתיד באשר לאופן בו יש לעבוד עם ילדים בעלי מוגבלויות. הוועדה המליצה על הקמת יותר בתי ספר וגנים עבור ילדים בעלי מוגבלויות, לצד מוסדות החינוך הרגיל הקיימים.

כמו כן, הוועדה הדגישה את הבעיות הנובעות מההבחנה שנעשית בין ילדים בעלי מוגבלויות הכלולים במערכת החינוך הרגיל לבין אלו המקבלים שירותי חינוך מיוחדים. הוועדה המליצה על הגברת המעורבות ההורית בתהליך החינוכי. בהתאם, הוועדה הציעה שהורים יבחרו את מבנה החינוך של ילדם, קרי, האם

ילדם יחונך במסגרת חינוכית מיוחדת או רגילה. מודל זה קיים במדינות אחרות, לרבות כמה מדינות החברות ב-OECD.

הוועדה קבעה כי שיטת התקצוב הנוכחית קשיחה מדי ואינה תמיד מאפשרת טיפול ראוי בילדים בעלי מוגבלויות. לכן, הוועדה המליצה כי התקציב ייקבע בהתבסס על מודל הקרוי "שיטת מימון בהתאם לצרכים", לפיו התקציב נקבע לפי המאפיינים המסוימים של כל ילד בעל מוגבלות. כמו כן, הוועדה המליצה כי השמת הילד ומידת הסיוע המוצע לילד, וכן אפיון הילד, יושפעו בהתבסס על יכולות התפקוד המסוימות של הילד, ולא על סוג המוגבלות ממנה הילד סובל.

על מנת להקל על יישום ההמלצות לעיל, הוועדה המליצה על הגישה הבאה: הקמת ועדה לבחינת זכאותו של כל ילד בעל מוגבלות לשירותי חינוך מיוחד. יש לעודד הורים להשתתף בכל השלבים של ההליכים השונים, ותיקו של כל ילד בעל מוגבלות רצוי שייבחן אחת לשלוש שנים. בהתבסס על המלצותיה, הוועדה ניסחה תיקון *לחוק החינוך המיוחד*.

133. בהתאם לאמור במסקנה סופית מס. 40 של ועדת זכויות הילד, הכנסת אישרה, בשנת 2002, תיקון *לחוק החינוך המיוחד*. בהתאם לתיקון, תלמיד בעל מוגבלות אשר רשום במערכת החינוך הרגיל, זכאי לקבל שיעורי עזר במערכת החינוך הרגיל, וכן גישה לשירותים מיוחדים כגון שירותים פסיכולוגיים, שירותי עזר, שירותים רפואיים או כל שירות אחר אשר שר החינוך, לאחר התייעצות עם שר הבריאות ועם שר הרווחה והשירותים החברתיים, קבע בתקנות (*חוק החינוך המיוחד* (תיקון מס. 7)).

סיוע אישי

134. בנוסף, *חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות*, התשנ"ד-1994 ("*חוק הסעת ילדים*") תוקן אף הוא מספר פעמים: ב-2002, 2005 ו-2008. לפי חוק זה, ילד בעל מוגבלות זכאי להסעה ממקום מגוריו או מקום קרוב לכך למוסד חינוכי בהתאם לצרכיו וסוג המוגבלות של הילד (סעיף 2(א)).

פעוט בעל מוגבלות זכאי להסעה למרכז שיקום יום, ולליווי על ידי בגיר אחד בנוסף לנהג (סעיף 2(א1)). הרשות המקומית הרלוונטית אחראית לאספקת הסעות במהלך שנת הלימודים ושעות בית הספר, בהתאמה (סעיף 3(א)). הרשות המקומית מחויבת להשתמש כלי רכב בטיחותי, בהתאם לתקנות מאת משרד התחבורה, אלא אם ישנם פחות מ-5 ילדים או פעוטות המוסעים בכל זמן נתון. הסעה כאמור קיימת ככל שישיבה או שכיבה בכלי הרכב אינה פוגעת בבריאות או בבטיחות של הילדים והפעוטות, בהתאמה (סעיף 4).

135. הוועדה המליצה כי משרד החינוך יספק שירותי סיוע אישי לילדים בעלי מוגבלויות. הוועדה המליצה כי משרד החינוך יעריך מחדש באופן תקופתי את מדיניות הזכאות שלו בקשר לסיוע אישי. הוועדה המליצה כי השירותים הללו יורחבו.

על מנת לעשות שימוש מלא במשאבים הכספיים העומדים לרשות משרד החינוך, מורים ממערכת החינוך הרגיל יקבלו הכשרה והסמכה לעבוד עם ילדים בעלי מוגבלויות אשר רשומים במוסדות חינוך רגיל.

136.

137. למוסדות החינוך הרגיל. בעניין זה, ועדות התכנון והבנייה יגישו דוחות שנתיים המפרטים את בתי הספר והגנים שייבנו על ידי הרשויות המקומיות.

בנוסף לאמור לעיל, *חוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על תיכוניים*, התשס"ח-2008 נחקק לאחרונה. חוק זה מבסס את זכויותיהם של תלמידים בעלי מוגבלויות להתאמות בקריטריונים לקבלה למוסדות חינוך על-יסודי (אקדמי, טכנולוגי, רבני או מקצועי), וכן בבחינות או משימות אחרות במהלך שנות הלימודים.

138. בנוסף, אושרו שינויים בבחינות הבגרות עבור ילדים בעלי קשיי למידה. בשנת 2007, 62,912 מתוך 281,511 תלמידים (22.3%) ביקשו התאמות בבחינות הבגרות שלהם מפאת קשיי למידה. רוב הבקשות אושרו. בקרב האוכלוסייה הערבית, 3,207 מתוך 46,579 התלמידים (6.9%) ביקשו כי ייעשו התאמות, והבקשות הללו אושרו. בקרב האוכלוסייה הדרוזית, 246 מתוך 5,689 תלמידים (4.3%) ביקשו כי ייעשו התאמות, והבקשות הללו אושרו.

פסיקה

139. בתיק שנדון לאחרונה, בית המשפט המחוזי בתל אביב, כבית משפט לעניינים מנהליים, דן בהיקף חובתה של המדינה לספק חינוך בחינם עבור ילדים בעלי מוגבלויות. העותרים התנגדו להוראה פנימית של משרד החינוך, לפיה, החל משנת הלימודים 2007/8, המפקחים של בתי הספר לחינוך מיוחד יוכלו להסמיך סייעות חיזוק עבור כיתות חינוך מיוחד, אך לא יוכלו להסמיך סייעות אישיות עבור הילדים. העותרים טענו כי ההוראה פוגעת בזכויות של ילד בעל מוגבלות לחינוך חינם בהתאם *לחוק החינוך המיוחד*.

בית המשפט קבע כי למדינה ישנה חובה משמעותית, לפי *חוק החינוך המיוחד*, לספק חינוך בחינם עבור ילדים בעלי מוגבלויות, ואינה יכולה להשתחרר מחובה זו כאשר הילד מושם במערכת החינוך המיוחד. הוראה אשר שוללת את יכולתו של אדם או קבוצה, כגון אנשים בעלי מוגבלויות, מהתועלת שבסיוע אישי, פוגעת בזכות היסוד שלהם לחינוך ולכן מפרה את חובתה של המדינה. בית המשפט קבע כי מדיניות המשרד מוכרחה להתחשב בנסיבות אישיות, מכיוון שמסגרת קשיחה של כללים אשר אינה מאפשרת סטייה במקרה של מקרים חריגים, עשויה להוות הפרת זכות היסוד של ילד לחינוך, ולכן תהא בטלה. כמו כן, בית המשפט קבע כי הוראת משרד החינוך האוסרת על הסמכת סייעות אישיות במערכת החינוך המיוחד בטלה ויש לנסחה מחדש כך שתאפשר הכללת סייעות אישיות לתלמידים בנסיבות חריגות (עת"מ 1214/08 *אוראל (קטין) ואחרים נ. משרד החינוך ואח'* (7.9.2008)).

חינוך מיוחד באוכלוסיות מיעוטים

140. ילדים בעלי מוגבלויות נעדרים מבתי הספר לתקופות ארוכות יותר במהלך שנת הלימודים מאשר ילדים שאינם בעלי מוגבלויות. כ-25% מילדים בעלי מוגבלויות נעדרו בין ארבעה לשבעה ימים בשלושת החודשים הראשונים של שנת הלימודים, 19% נעדרו שבעה ימים בשלושת החודשים הראשונים של שנת

הלימודים, ו-14% נעדרו בין ארבעה עשר ימים לבין היעדרות במשך כל שלושת החודשים הראשונים של שנת הלימודים.

141. **טיפול רפואי**. כ-18% מהילדים שהתקבלו בבתי חולים כלליים עם אשפוז של 21 ימים או יותר, אושפזו במחלקות פסיכיאטריות או שיקומיות. ב-2004, 756 ילדים אושפזו מסיבות פסיכיאטריות.

142. לפי תיקון שנערך לאחרונה *בחוק ביטוח בריאות ממלכתי*, התשנ"ד-1994, תיקון מס. 43 (*"חוק ביטוח בריאות ממלכתי"*), מיום 5.11.2008, ילדים המצויים בספקטרום האוטיסטי יקבלו שלוש שעות של טיפול פרה-רפואי (פיזיותרפיה, קלינאות תקשורת וריפוי בעיסוק). הטיפולים הללו טעונים השתתפות מינימאלית בסך 23 ₪ ($6) לכל מפגש. התיקון מיושם בהדרגה החל מ-1.1.2009.

143. *תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (ילדים בעלי מוגבלויות)*, התש"ע-2010 (*"תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (ילדים בעלי מוגבלויות)"*) הרחיבו את היקף הזכאות לקצבת נכות עבור ילדים בעלי מוגבלויות. הגדלת היקף הזכאות נעשתה לאור המלצות ועדת אור-נוי (שנקראה על שם פרופסור אור-נוי - יושב ראש הוועדה לבחינת הקריטריונים לקצבת נכות עבור ילדים בעלי מוגבלויות). שר הרווחה והשירותים החברתיים מינה את הוועדה, אשר קבעה כדלקמן: ילדים התלויים באחרים מפאת מוגבלות נפשית או גופנית יהיו זכאים לקצבה נוספת בנוגע לחינוכם. קצבה כאמור נועדה לסיוע בבית הספר, הסדרי לימודים והתאמת בחינות לאור נכותם.

פסיקה

144. ביולי 2009, בית המשפט הגבוה לצדק קבע כי המוסד לביטוח לאומי נדרש להכיר בכל הילדים בספקטרום האוטיזם, להם מגבלות אוטיסטיות מגוונות (לרבות PDD, NOS וסינדרום אספרגר), כילדים הזכאים לקצבת נכות מלאה, בהתאם *לתקנות הביטוח הלאומי (דמי מחיה, עזרה ללימודים וסידורים לילד נכה)*, התשנ"ח-1998. העתירה הוגשה בשנת 2006, לאחר החלטת המוסד לביטוח לאומי להפסיק תשלומי קצבאות לילדים אוטיסטיים. המוסד טען כי תשלום הקצבה תלוי ברמת התפקוד של הילד. הפסיקה מאפשרת להורים לילדים אוטיסטיים לממן את הטיפולים היקרים הנדרשים עבור ילדים אוטיסטיים. כמו כן, בית המשפט קבע כי שירותים חיוניים, כגון שיקום, טיפול יום וכד', ימשיכו להיות מסופקים על ידי המדינה (בג"צ 7879/06 *אלו"ט האגודה הלאומית לילדים אוטיסטים נ. המוסד לביטוח לאומי* (19.7.2009)).

145. ילדים בעלי מוגבלויות מקבלים שירותים שונים ממחלקת הרווחה, לרבות הדרכה משפחתית, חינוך, סיוע פסיכו-חברתי וטיפולים פרה-רפואיים. כמו כן, ישנה קצבה הניתנת על ידי המוסד לביטוח לאומי לילדים בעלי מוגבלויות, אם כי רק 12% מהילדים בעלי המוגבלויות זכאים לקבלה. כ-1,000 ילדים זכאים לעזרי הליכה, נעליים אורתופדיות או פרותזות גפיים, במימון משרד הבריאות. בשנת 2008, מספר המשפחות שקיבלו קצבאות ילדים עלה ב-1.4%, לאחר עלייה דומה בשנת 2007. בשנת 2008 (ממוצע חודשי), קצבאות ילדים שולמו לכ-2.4 מיליון ילדים מ-994,800 משפחות.

ב. סעיף 2 לאמנה – אי-אפליה והזדמנות שווה

146. אי-אפליה הינו עיקרון מרכזי בחקיקה הישראלית. שוויון בין קבוצות אוכלוסייה מובטח בהכרזת העצמאות של המדינה ובדברי חקיקה שונים. מתן הזדמנות שווה לכל האזרחים מנחה מדיניות חברתית מאז הקמת המדינה.

בשני העשורים האחרונים, שתי קבוצות של מהגרים, השונות מהותית זו מזו מבחינה חברתית ותרבותית, הגיעו לישראל: עולים מברית המועצות לשעבר ועולים מאתיופיה. ילדים ונוער בקרב מהגרים ניצבים בפני בעיות מהותיות, ובכלל חווים שיעורים גבוהים יותר של נשירה מבית הספר והתנהגות עבריינית. הפער החינוכי הינו משמעותי ביותר עבור מהגרים אתיופיים ועבור קבוצות מסוימות של מהגרים מהחלקים הדרומיים של ברית המועצות לשעבר.

בשנים האחרונות, חשש בנוגע לאיכות האינטגרציה של ילדי מהגרים במערכת בתי הספר, הביא למגוון של יוזמות לשם קידום האינטגרציה החינוכית והחברתית שלהם (ראו פרטים להלן).

קליטת ילדי מהגרים אתיופיים מציבה אתגר מיוחד, בהינתן המעבר החברתי הדרמטי והמעמד הסוציו-כלכלי של משפחותיהם. כמו כן, ישנה בעיה של הרכב דמוגראפי ורמת ההשכלה הנמוכה של הוריהם. פותחה מדיניות לשם קידום הזדמנות שווה לילדים הללו ותמיכה בקליטתם לתוך מערכת בתי הספר.

עם זאת, אחוז מסוים מתוכם חווה קשיים לימודיים ולא נוכח בבית הספר באופן סדיר. שיעור הנוכחות בבתי ספר וזכאות לתעודת בגרות בקרב הנוער האתיופי הינם נמוכים, בהשוואה לאוכלוסייה הכללית.

147. במאי 2009, המועצה לשלום הילד פנתה למשרד הרווחה והשירותים החברתיים (כצעד אחרון לפני הגשת עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק), בנושא טיפול רפואי ושירותים חברתיים שוויוניים לכל הילדים בישראל. בבקשה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים התבקש להורות כי יוענקו שירותים שוויוניים בתחומי הטיפול הרפואי, הסיוע הכללי והשירותים החברתיים לילדים שאינם בעלי מעמד חוקי בישראל.

הבדלים בין ילדים יהודיים וילדים ערביים

148. הפערים בין האוכלוסייה הערבית והיהודית ביחס לשירותי התפתחות הילד קטנו משמעותית בשנים האחרונות. שמונה מרכזים להתפתחות הילד, אשר מספקים שירותי בריאות, נפתחו בסמיכות לאוכלוסיות ערביות, בנוסף לפתיחת המוסד להתפתחות הממוקם בבית החולים הצרפתי בנצרת. בשנים האחרונות אנו עדים לעלייה בהקמת מרכזי התפתחות הילד באזורים בהם ישנו רוב דמוגרפי ערבי.

כיום ישנם 34 מרכזי התפתחות הילד ו-65 יחידות המוכרות על ידי אגף הבריאות במשרד הבריאות. היחידות הללו משרתות בעיקר ילדים הסובלים מקשיי התפתחות. באזורים בעלי רוב דמוגרפי ערבי, ישנן שש יחידות המשרתות ילדים בעלי קשיי התפתחות, וכן מכון התפתחות אחד. השירותים הניתנים במתקנים הללו כוללים גישה לטיפול רפואי מניעתי, מעקב אחר עיכובים בהתפתחות, שירותי אבחון ושירותי תמיכה (כגון שירותים פסיכולוגיים ושירותי ייעוץ). הדבר מהווה התקדמות ניכרת בשירותים רפואיים וטיפוליים עבור ילדים ערביים בעלי מוגבלויות וילדים ערביים הסובלים מעיכוב בהתפתחות.

ילדי עובדים זרים

149. בשנת 2007, כ-1,000 ילדי עובדים זרים התגוררו בישראל. לפי הוראה מס. 5760/10(א), מיוני 2000, מאת המנהל הכללי של *וק חינוך חובה* חל על כל הילדים המתגוררים בישראל, בהתעלם ממעמדם במרשם האוכלוסין.

150. מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל, חלה התקדמות במעמד החוקי של ילדי עובדי זרים. החלטת הממשלה מס. 3807, מיום 26.6.2005, תוקנה לפי החלטת הממשלה מס. 156, מיום 18.6.2006, ולפיה:

"א. שר הפנים רשאי להעניק רשיון לישיבת קבע בישראל לילדי שוהים בלתי-חוקיים, אשר התערו בחברה הישראלית ובתרבותה, (להלן: "הילד") לפי בקשתם, ובלבד שיתקיימו בהם כל התנאים הבאים:

1) במועד קבלת החלטה זו הילד נמצא בישראל וחי בה ברצף לפחות 6 שנים ובלבד שנכנס לישראל בטרם מלאו לו 14 שנה. יציאה קצרה לביקור מחוץ לישראל לא תהווה שבירת רצף לעניין סעיף זה.

2) הורי הילד נכנסו לישראל כדין לראשונה באשרה ורשיון לפי *חוק הכניסה לישראל*, התשי"ב - 1952, טרם מועד לידתו או כניסתו לישראל.

3) הילד דובר את השפה העברית.

4) במועד קבלת החלטה זו הילד לומד בכיתה א' או בכיתה גבוהה יותר בבית-ספר בישראל, או שסיים לימודיו כאמור.

5) לצורך עמידה בהסדר זה ידרשו המבקשים להמציא ראיות ברורות לביסוס בקשתם, לרבות בדרך של שימוע, ובכלל זה המצאת תיעוד אודות מקום המגורים בישראל, מועד הכניסה לישראל או הלידה בה, ומקום הלימודים בישראל".

151. השר רשאי להעניק מעמד תושבות זמנית בישראל להוריו ולאחיו של הילד, כל עוד הללו התגוררו באותו בית ממועד כניסתו של הילד לישראל או לידתו בישראל והינם בישראל נכון למועד ההחלטה. אם אין סיבה להתנגדות, מעמד התושבות הזמנית יחודש עד שהילד יגיע לגיל 21, אזי ההורים והאחים יהיו זכאים להגיש בקשה למעמד של תושבות קבע."

152. נכון ליום 1.6.2009, הוגשו כ-862 בקשות, מתוכן 436 התקבלו, 424 נדחו ושתיים עודן תלויות ועומדות. לעניין הבקשות שנדחו, 354 עררים הוגשו לוועדת העררים. לאחר בדיקה, 131 בקשות אושרו על ידי משרד הפנים, ו-219 נדחו. מתוך העררים שנדחו, 31 הופנו לוועדה הבודקת מקרים הומניטאריים, וארבעה עודם בבדיקה. בסה"כ, 567 תיקים התקבלו ו-291 נדחו.

153. נכון ליום 1.6.2009, ישנם 1,431 ילדים של עובדים זרים הלומדים בבתי ספר וגנים. ביניהם ישנם 956 תלמידי בית ספר ו-475 תלמידי גן.

טבלה 2 – פיזור ילדי עובדים זרים לפי כיתות, 2009

כיתה	יסודי	חט"ב	תיכון	בסה"כ
גן		-	-	475
1	150	-	-	150
2	104	-	-	104
3	85	-	-	85
4	78	-	-	78
5	70	-	-	70
6	60	-	-	60
7	19	34	-	53
8	17	30	-	47
9	2	28	23	53
10	-	-	92	92
11	-	-	115	115
12	-	-	47	47
13	-	-	2	2
בסה"כ	**585**	**92**	**279**	**1431**

מקור: משרד החינוך, 2009

ג. סעיף 3 לאמנה – טובת הילד

טובת הילד כעיקרון מנחה

הגנה על טובת הילד

פסיקה

154. בית המשפט המחוזי קבע כי אם תשלומי מזונות ילדים מהווים נטל כבד, האב רשאי לבקש את הקטנת הסכומים, בתנאי שהסיבה להפחתה תואמת את אחת העילות המפורטות בדין כעילה מספקת. עם זאת, האב רשאי לבקש לאכוף הסכם שיפוי כאשר אשתו לשעבר יכולה להחזיר לו את הכסף מבלי לפגוע בטובת הילד לאחר הגיעו לגיל שמונה עשרה, או כאשר אשתו לשעבר נהנית מרווחה כלכלית ואם אין פגיעה בטובת הילד (ע"מ 785/05 *פלוני נ. אלמונית ואח'* (3.1.2006)).

155. במקרה אחר, בית המשפט העליון קיבל ערעור נגד החלטת בית המשפט לענייני משפחה לפיה תביעה למזונות ילדים תיחשב כתביעה מהותית, בהינתן שילדים אינם כבולים לסכום שהוסכם על ידי הוריהם במהלך הגירושין. הערעור הוגש על ידי אם מטעם שני קטינים בנוגע לתשלומי המזונות שלהם. האב לא התנגד לשינוי, אך הדגיש כי מנקודת מבטו, התביעה נגעה בעיקרון לשינוי תשלומי מזונות שכבר נפסקו. יש להבין את ההבדל בעמדות ההורים, מכיוון שתביעה מהותית מחייבת את בית המשפט לבחון את צרכי הקטין ולאחר מכן לקבוע את סכום המזונות בהתאם. מצד שני, תביעה לשינוי תשלומי מזונות משמעותה כי על המבקש להוכיח שינוי נסיבות המצדיק את השינוי (ע"מ 7916/03 *פלונית ואח' נ. אלמוני* (28.2.05)).

הגנה על טובת הילד בהליכי רווחת הילד

156. בית המשפט העליון, בשבתו בית המשפט הגבוה לצדק, נתבקש לבטל החלטה שהתקבלה על ידי השריעה (מערכת בתי המשפט המוסלמיים) בנוגע למשמורת על שלושה ילדים, בגילאים שבע, שמונה וחצי ועשר. בית הדין השרעי ובית הדין השרעי לערעורים העניקו משמורת לאב, מבלי לבדוק ראיות בנוגע לטובתם או לשאול את הילדים עצמם. בנוסף, החלטות בתי המשפט הפרו את החוקים הרלוונטיים, בייחוד *חוק הכשרות המשפטית וחוק שיווי זכויות האישה*, התשי"א-1951, לפיהם משמורת תיקבע בהתאם לטובת הילדים, ואשר חלים על כל בתי המשפט, לרבות מערכות בתי הדין הדתיים. לכן, בית המשפט פסק לטובת המבקשת, ביטל את ההחלטה והחזיר את הדיון לבית הדין השרעי כך שיישקלו ראיות מאת עובדים סוציאליים בנוגע לטובת הילדים (בג"צ 1129/06 *פלונית ואח' נ. בית הדין השרעי לערעורים* (5.6.2006)).

157. במקרה אחר, בית המשפט העליון קבע כי יש לבטל פסק דין של בית הדין הרבני בירושלים, אשר אושר על ידי בית הדין הרבני הגבוה. בית המשפט העליון קבע כי הדיינים לא התחשבו בטובת הילד בעת דיון בבקשת האב לקבל משמורת על הילד. מקום המגורים של המשפחה היה בארצות הברית והילד התגורר שם עם אמו לאחר פרידת ההורים והליכי הגירושין, אשר התקיימו בבתי המשפט בחו"ל. בתי המשפט הללו העניקו לאב זכויות ביקור בהשגחה לגבי הילד. עם זאת, מאחר והאב התנגד לדרישה כי הביקורים שלו יהיו בהשגחה, הוא סירב לבקר את הילד. לאחר מכן, האב עבר לישראל, ועם היוודע לאם, היא ביקשה גט מבית הדין הרבני בירושלים. האב, בד בבד, עתר למשמורת. בית הדין הרבני בירושלים קבע כי סוגיית המשמורת תיושב לאחר סיום הגירושין, בהסכמה בין הצדדים. בית הדין הרבני בירושלים, לאחר הגירושין בין הצדדים, מסר את המשמורת לאב. בית הדין הרבני הגבוה אישר את החלטת הערכאה הנמוכה. ההחלטה התקבלה ללא התחשבות בטובת הילד, ומאחר ובתי המשפט בארצות הברית כבר העניקו משמורת לאם, בית המשפט העליון קבע כי בתי המשפט בישראל מהווים "פורום בלתי נאות" בהתאם למשפט הבינלאומי הפרטי הנהוג בבתי משפט בישראל, לרבות בתי הדין הרבניים, ולכן המשמורת תיוותר אצל האם, ופסיקת בית הדין הרבני הגבוה תבוטל (בג"צ 1073/05 *פלונית ואחרים נ' בית הדין הרבני הגבוה ואחרים* (25.6.2008)).

הגנה על טובת הילד בהשמה חוץ ביתית

158. בישראל, ישנם כ-70,000 ילדים ובני נוער (3% מהילדים) המתגוררים בנפרד ממשפחותיהם. ברוב המקרים, הילדים מפוזרים בין מוסדות שבפיקוח הממשלה. 55,000 ילדים (בין הגילאים ארבע עשרה עד שמונה עשרה) רשומים בפנימיות. ברוב במקרים, ההחלטה לעזוב את הבית נעשית על ידי הילדים עצמם או על ידי משפחותיהם. מספר נמוך בהרבה של ילדים ובני נוער (כ-8,500) הושמו מחוץ לבתיהם על ידי שירותי הילד והמשפחה. 6,500 ילדים הושמו בפנימיות ו-1,950 הנותרים במשפחות אומנה.

ישנם ילדים שהושמו במוסדות המופעלים על ידי רשות חסות הנוער (רשות ממשלתית של משרד הרווחה והשירותים החברתיים אשר אחראית לפיקוח על מוסדות ענישה), האחראית על השמת בני נוער עבריינים וכמעט עבריינים; בעוד אחרים התקבלו בבתי חולים פסיכיאטריים, וילדים מסוימים בעלי מוגבלויות הוצאו מבתיהם על ידי מחלקות הרווחה.

159. סוגיה נוספת הנוגעת לילדים במסגרות מחוץ לבית הינה יחסיהם עם הוריהם. מערכת הרווחה מודעת לחשיבות שביחסים בין הורים לילדים, ועוצבה תכנית מיוחדת למטרה זו. ועדת מומחים אשר קבעה אמות מידה לשימור היחסים בין תלמידים בפנימיות לבין הוריהם המליצה כי בתי ספר ידווחו באופן שוטף להורים אודות מצב הילד, יקבעו מועדים לשיחות טלפון בין הורה וילד, יקבעו מראש את מועדי החופשות, ויארגנו לפחות אירוע אחד בשנה אליו יוזמנו ההורים. רשות חסות הנוער קבעה גם הנחיות ושיטות לשילוב הורים בטיפול בילדיהם וחיזוק יחסיהם עם הילד. ההמלצות כאמור כבר מיושמות.

הגנה על טובת הילד בענייני הגירה

160. ביום 2.10.2008, בית המשפט העליון הפך החלטה של בית המשפט המחוזי אשר מנעה הגירה של קטין בן שבע לגרמניה עם אמו הגרמנייה, וקבע כי יוכלו להגר זמנית לגרמניה למרות התנגדותו של האב הישראלי. בית המשפט קבע כי העיקרון המוביל בתהליך קבלת ההחלטות בנוגע למשמורת ותושבות ילדים, כבכל מקרה אחר הנוגע ליחסים בין הורים וילדיהם, הינו טובת הילד. עיקרון זה מחייב את ההורים ואת בתי המשפט, והינו עיקרון מנחה עצמאי ובלתי-תלוי ביישוב סוגיות של משמורת ותושבות.

במצבים של פרידה בין ההורים, על בית המשפט לקבוע מהו הרע במיעוטו עבור הקטין. בית המשפט מחויב למצוא הסדר אשר יהווה פתרון יציב – ולהעניק משמורת להורה הנחשב למתאים ביותר, תוך שימור ככל שניתן של היחסים שבין הילד לבין ההורה השני בעת עזיבת הקטין את ישראל.

במקרה הנדון, בית המשפט הטיל מספר מגבלות על ההגירה, לרבות המשך חינוכו של הקטין בבית ספר יהודי, ולפחות ארבעה ביקורים שנתיים בני שבעה ימים כל אחד (לכל הפחות) של הקטין בישראל, וכן מתן זכות לאב לבקר את הקטין בגרמניה בתדירות כרצונו לאחר מתן הודעה מראש. האם נדרשה על ידי בית המשפט להפקיד ערבות אישית אצל בית המשפט לענייני משפחה על מנת להבטיח את מילוי התנאים הללו, והוחלט כי בית המשפט יתכנס בשנית לאחר שנתיים על מנת לקבוע האם התנאים מולאו, וכן לקבוע האם יש להפוך את ההסדר לקבוע (ע"מ 10060/07 *פלונית נ. אלמוני* (2.10.2008)).

161. לאחר מעבר של משפחות עם ילדים לישראל, מוגשות בקשות למעמד בישראל. התיק מועבר לבדיקת הוועדה ההומניטארית הבין-משרדית במשרד הפנים. מאחד וטובת הילד הינה הקריטריון המוביל, יותר בקשות למעמד בהן כרוכים ילדים מאושרות מאשר לא-מאושרות.

הגנה על טובת ילד ברשויות מקומיות

162. בעקבות הפרטים שהוצגו בדוח הראשוני, לפי תיקון משנת 2000 *לפקודת העיריות (נוסח חדש)*, התשכ"ד-1964, על מועצת העירייה למנות ועדה למטרת ייזום ותכנון פעילויות לשם קידום מעמד ילדים ונוער. ועדה זו אמורה לפעול על מנת להגן על ילדים ובני נוער, להבטיח את זכויותיהם, לרבות מימוש עיקרון טובת הילד, אי-אפליה, הזכות לתנאים מתאימים להתפתחות וזכותם של ילדים ובני נוער להשתתף בתהליך קבלת החלטות הנוגעות להם.

על הוועדה לכלול בין שלושה לחמישה חברים מתוך מועצת העירייה, את מנהל אגף החינוך ומנהל האגף לשירותים חברתיים, מנהל של אחד או יותר מבתי הספר בתחום העיר, נציג הסתדרות המורים, יושב ראש מועצת התלמידים, יושב ראש ועד ההורים, נציגי תנועות נוער ואחרים.

ד. סעיף 12 לאמנה – כיבוד דעותיו של הילד

הזכות להישמע וכיבוד דעותיהם של קטינים בעניינים המשפיעים עליהם

163. חוקים ומדיניות בישראל תומכים בקונצנזוס הרחב יותר לפיו יש לשמוע את דעתו של הילד ולהתחשב בה בעניינים המשפיעים עליו. חוקים והליכים מנהליים נוטים להמליץ, ואף לדרוש, כי דעתו של הילד תישמע לפני קבלת החלטה הנובעת לילד.

בהליכים הנוגעים להמרת דת, אימוץ או אשפוז בבית חולים פסיכיאטרי, הסכמת הקטין (לאחר שהגיע לגיל הקבוע בחוק) נדרשת טרם קבלת החלטה ונקיטת פעולות. בתי המשפט מוסמכים לפסוק כנגד רצונו של הילד או שלא לאפשר את שמיעת דעתו אם הדבר עלול לפגוע בילד. סיבה נוספת לבית המשפט שלא להתיר את הצהרת הילד הינה אם המידע שייחשף עשוי להיות סודי (סעיף 21ב *לחוק הנוער*).

החידוש בחקיקה דלעיל הינה בדרישה החוקית, בניגוד למינהגית. תיקון מס. 14 *לחוק הנוער* קובע כי בתי משפט יפסקו רק לאחר שהקטין הנדון הביע את דעתו. שופטים ואנשי מינהל נדרשים לשים לב ולהעניק משקל משמעותי לדעתו של הקטין בעת פסיקה או קבלת החלטה המשפיעה על הילד, תוך התחשבות בגילו של הילד וברמת בגרותו (אך אינם נדרשים לקבלת הסכמתו). בית המשפט יסביר את החלטתו לקטין באופן ברור.

164. ועדת משנה רוטלוי לעניין הילד ומשפחתו, סיפקה טיעון תקף לטובת זכותו של הילד להישמע: זכות זו מקדמת את עצמאותו של הילד (בכפוף לגילו של הילד ורמת בגרותו). זכות זו מוענקת באופן הדרגתי, בהתאם לטובת הילד. כמו כן, הוועדה המליצה להקים מנגנון על מנת לאפשר את השתתפותו של הילד בהליכים בבתי משפט. להלן המנגנונים העיקריים:

164.1. מינוי אדם לשם ליווי הילד במהלך ההליכים בבית המשפט.

164.2. הקמת מחלקה נפרדת במסגרת יחידות הסיוע של בתי המשפט לענייני משפחה, עבור ילדים בהליכים משפטיים.

הגנה על ילדים בהליכים משפטיים

165. תיקון מס. 1 *לחוק זכויות התלמיד*, מיום 22.12.2004, תיקן את סעיף 1 *לחוק זכויות התלמיד*, וקבע כי מטרת החוק הינה לגבש עקרונות בנושא זכויות התלמידים בהתאם לרוח כבוד האדם ולעקרונות שבאמנה, תוך הגנה על כבודם של הפועלים במערכת החינוך (התלמיד, עובד ההוראה וסגל מוסד ההוראה) והגנה על ייחודם של הסוגים השונים של מוסדות חינוך, וטיפוח אווירה של כבוד הדדי בתוך קהילת המוסד החינוכי. התיקון תיקן גם את סעיף 4 *לחוק זכויות התלמיד*, וקבע כי הנחיות המנהל הכללי, וכן ההנחיות של כל מנהל בית ספר, יכללו כללים לשם הגנת הכבוד, המשמעת ומניעת אלימות.

166. ביום 1.6.2007, נכנסה לתוקף תכנית ניסויית בבתי המשפט לענייני משפחה בחיפה ובירושלים, בהשתתפות ילדים המעורבים בהליכים בבתי המשפט לענייני משפחה. תכנית זו פועלת בשיתוף עם

לענייני משפחה הכפופות למשרד הרווחה והשירותים החברתיים ואשלים (גוף בלתי ממשלתי).

167. השתתפות ילדים בתהליכי קבלת החלטות המשפיעות על חייהם, מושגת על ידי יישום המלצות ועדת רוטלוי, בסיוע המחלקה לשיתוף ילדים בבתי המשפט לענייני משפחה.

168. ביום 3.12.2007, שר המשפטים חתם על *תקנות סדר הדין האזרחי (הוראת שעה)*, התשס"ז-2007, אשר הוסיפה את פרק יא2 *לתקנות סדר הדין האזרחי* התשמ"ד-1984. הפרקטיקה המגולמת בפרק יא2 מסדירה את ההליכים להשתתפות ילדים בבתי משפט לענייני משפחה במשך התכנית הניסיונית, בין 7 ל-9 בדצמבר 2007 (ראה גם: בג"צ 1129/06 *פלונית ואחרים נ. בית הדין השרעי לערעורים* (5.6.2006) לעיל).

169. **הרחקת תלמידים**. ב-2004, שר החינוך פרסם תקנות בנוגע להרחקת תלמידים ממערכת החינוך (*תקנות לימוד חובה (כללים להרחקת תלמיד לצמיתות ממוסד חינוך בשל הישגיו הלימודיים*, (התשס"ה-2004).

התקנות הללו כוללות איסור על הרחקת תלמיד בכיתות א'-ו' מבית הספר עקב העדר הישגים בלימודים. בנוגע לתלמידים בכיתות ז'-י"ב, הרחקה מבית הספר לא תיעשה בהתבסס על העדר הישגים, אלא אם התלמיד נכשל בלפחות 70% ממקצועות החובה באותה שנת לימודים. בנוסף, הכישלון אסור שינבע ממחלה, מותו של קרוב משפחה, פרידה או גירושין של הורי התלמיד או אירוע חריג אחר אשר, לדעת הסגל החינוכי, הוביל לכישלון.

170. *תקנות זכויות התלמיד (פרסום הוראות והרחקת תלמידים)*, התשס"ב-2002, קובעות כללים בנוגע להרחקת תלמידים מבית הספר. ביניהם החובה לערוך שימוע טרם קבלת החלטה להרחיק תלמיד (תקנה 4). התלמיד או הוריו רשאים להגיש ערעור אצל מנהל המחוז במשרד החינוך, בהתאם לתקנה 6(א). יש לערוך שימוע בפני הרכב בתוך ארבעה עשר ימים, בהתאם להוראות תקנה 6(ב). לפי תקנה 6(ד), התלמיד והוריו רשאים למסור את טענותיהם באופן אישי או באמצעות אדם שימונה על ידם.

171. *חוק זכויות התלמיד* תוקן ביום 7.7.2009. התיקון מאפשר הרחקת תלמידים מבית הספר לאור בעיות משמעת או אלימות חמורות. לפני התיקון, הרחקה בפועל של תלמיד הייתה בלתי אפשרית עד לקבלת החלטה סופית במקרה. סעיף 6(ד) *לחוק זכויות התלמיד* קובע כי מנהל בית ספר רשאי להרחיק לצמיתות תלמיד אשר הציג בעיות משמעת ו/או אלימות חוזרות ונשנות, ללא דיחוי, בתנאי שהמנהל קיבל את אישור המפקח המחוזי. סעיף 7(ב) לחוק זה תוקן אף הוא, בקשר להחלטה המתקבלת בערעור. ממועד הכניסה לתוקף של תיקון זה, בפני ועדת המשמעת יעמדו לא רק הורי התלמיד, אלא גם האדם האחראי על המוסד החינוכי או אדם הפועל מטעמו.

פסיקה

172. לאחרונה, בית המשפט המחוזי בירושלים, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, דן במקרה הנוגע לזכותו של קטין להישמע בהליכי ערעור מינהלי. ספציפית, הסוגיה בפני בית המשפט נגעה לחשד להפרה של טוהר בחינות הבגרות. בית המשפט קבע כי, באופן כללי, די לה לרשות מינהלית (משרד החינוך במקרה זה) להסתפק בזכות ערעור בכתב - אין היא נדרשת לשנות את הליכי הערעור ולאפשר זכות שימוע בעל פה אך ורק משום שהמערער הינו קטין.

עם זאת, בית המשפט ציין כי במקרים מסוימים, העובדה שהרשות המינהלית עוסקת בענייני של קטין מצדיקה את מתן זכות הערעור בעל פה. למשל, קטינים אשר אינם מסוגלים לבטא עצמם כראוי בכתב, עשויים להצדיק קיום ערעור בעל פה.

בית המשפט, במקרה זה, פסק כי הפסילה על ידי מפקח או משגיח בהתבסס על הפרת טוהר בחינת הבגרות, הפרה את זכויות התלמידים לפי *חוק זכויות התלמיד*. פסילה בדרך זו אפשרה הגשת ערעורים רק לאחר השלמת הפעולה המינהלית, ובכך הייתה הפרה של הדרישה כי זכות השימוע תינתן טרם קבלת ההחלטה הרלוונטית. מאחר ונסיבות המקרה הנדון לא נפלו בגדר החריגים לכלל זה, בית המשפט קבע כי משרד החינוך מחויב לתקן את הוראת המנהל הכללי ולהעניק זכות שימוע טרם הפסילה, בהתבסס על חשדו של המפקח או המשגיח (עת"מ 362/07 *פלוני נ. משרד החינוך*; עת"מ 377/07 *המועצה לשלום הילד נ. משרד החינוך* (1.7.2007)).

173. הגנה נוספת בהליכים משפטיים מצויה *בתקנות זכויות נפגעי עבירה*, התשס"ב-2002, אשר פורסמו לאחר חקיקת *חוק זכויות נפגעי עבירה*, התשס"א-2001, לפיהן זכויותיו של קטין מתחת לגיל ארבע עשרה ניתנות למימוש על ידי הוריו או האפוטרופוס שלו (תקנה 18(ב)). עם זאת, זכויותיו של קטין מעל לגיל ארבע עשרה ניתנות למימוש על ידי הקטין עצמו, וכן על ידי הוריו או האפוטרופוס שלו, אלא אם הקטין ביקש כי הוא לבדו יממש את זכויותיו (תקנה 18(ג)).

מימוש זכויותיו של הקטין לא ייעשה על ידי הוריו או האפוטרופוס שלו אם מי מהם הינו חשוד או סייע בעבירה לה נפל הקטין קורבן, ואם מימוש זכויות הקטין על ידי מי מהם עלול לפגוע בגופו או ביציבות הנפשית של הקטין (תקנה 18(ד)). מימוש זכויות של קטין אשר הינו קורבן של אלימות או עבירת מין, כולל את זכותו להביע את דעתו בקשר לאפשרות של עיכוב בהליכים ו/או עסקת טיעון, וכן הזכות לבטא את דעתו בפני ועדת שחרורים, ולהביע את דעתו בנוגע לאפשרות של חנינה.

174. בנוסף, ניתן לפנות *לתקנות זכויות התלמיד (פרסום הוראות והרחקת תלמידים), התשס"ב-2002*, המוזכרות בדוח תקופתי זה (פרק II, סעיף ד(א-ד), לפיהן נקבעה זכותו של תלמיד להביע את עצמו טרם הרחקתו מבית ספר.

ייצוג משפטי של קטינים

175. מסקנה סופית מס. 61 של הוועדה נוגעת לילדים ומערכת המשפט הפלילי. המלצה זו, בין היתר, נועדה להבטיח כי לילדים תהא גישה לסיוע משפטי. תיקון מס. 14 *לחוק הנוער* קובע כי קטין המועמד לדין, זכאי לייצוג. כמו כן, בית המשפט מוסמך, בהתבסס על טובת הילד, למנות סנגור שיפעל מטעם הקטין אף אם כתב אישום טרם הוגש. בעניינים המפורטים להלן, בית המשפט יפסוק אך ורק לאחר שלהורי הקטין ניתנה הזדמנות לבטא את דעתם בנושא.

176. כמו כן, בהתאם לתיקון, בכל עת במהלך ההליכים המשפטיים, אם ילד אינו מיוצג או אם הוריו אינם נוכחים, בית המשפט מוסמך למנות אפוטרופוס חוקי בהתבסס על טובת הילד. הוראות חוק והפסיקה מדגישות את החשיבות של ייצוג משפטי אישי, בעיקר כאשר העדר ייצוג מסכן את טובת הקטין.

177. **ייצוג משפטי**. ביום 24.1.2007 (תיק 379/06 *פלוני נ. משרד הפנים*), בית המשפט המחוזי בחיפה קיבל את ערעורו של נתין זר בן חמש עשרה, אשר היה קורבן לסחר בבני אדם. בית המשפט החליט לשחרר את הקטין לאחר שמונה וחצי חודשים במעצר. זו הייתה ההחלטה הראשונה של בית משפט ישראלי שהכירה באדם כקורבן של סחר בבני אדם למטרות שאינן זנות.

בית המשפט המחוזי קבע, כי במקרים בהם תושב בלתי חוקי הינו קטין ואינו דובר עברית, על הוועדה לבחינת מעצרים למנות סנגור ציבורי לשם מתן סיוע משפטי לקטין. מכיוון שלקטין הנדון לא ניתן ייצוג משפטי, בית המשפט קבע כי נשללו ממנו זכויות דיוניות ומהותיות במידה המהווה עיוות דין.

בית המשפט ציין כי "משמורת", כמשמעותה *בחוק הכניסה לישראל*, ניתנת להגדרה כ"משמורת עד לתום ההליכים". לכן, אם לא ניתן להשלים ההליכים, אזי משמורת המבוססת על חוק זה בלבד אינה חוקית. במקרה זה, ההליך לא ניתן היה להשלמה מכיוון שהיה צורך בגירוש הקטין מהמדינה. הדבר היה בלתי אפשרי כתוצאה מאי-קיום יחסים דיפלומטיים בין ישראל לבין מדינת המקור של הילד. מעצר בלתי מוגבל של הקטין בנסיבות הללו, ובהתבסס אך ורק על *חוק הכניסה לישראל*, נחשב לפיכך לבלתי חוקי.

לאחר החלטת בית המשפט כאמור, ולאחר הליך בפני הוועדה לבחינת מעצרים (14.2.2008), המנהל הכללי של משרד המשפטים הורה לאגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים לספק ייצוג משפטי לקטינים ואנשים הטוענים כי הינם קטינים, לרבות בערעורים. במקרה בו קטין הינו במשמורת במהלך הליכים פליליים ואינו מיוצג – הקטין זכאי לייצוג משפטי ועל מידע זה להיות מועבר אליו על ידי הרשות הרלוונטית. הוראה זו הינה רטרואקטיבית, קרי, אנשים אשר ההליכים הפליליים שלהם החלו טרם מועד התחילה של הוראה זו זכאים אף הם לייצוג ממועד תחילת ההוראה.

ה. סעיפים 8-7 לאמנה

רישום ילדים בלידה וקביעת זהות

178. לפי סעיף 6 *לחוק מרשם האוכלוסין*, התשכ"ה-1965 ("*חוק מרשם האוכלוסין*"), ישנה חובה ליידע פקיד רישום של משרד הפנים אודות כל לידה המתרחשת בישראל. על ההודעה להימסר בתוך עשרה ימים על ידי המוסד בו הלידה התרחשה או על ידי הורי הילד.

179. תיקון מס. 9 *לחוק מרשם האוכלוסין*, מיום 14.12.2005, משלים את סעיף 6, בכך שכולל דרישות בנוגע ללידה שהתרחשה מחוץ למוסד רפואי. בהתאם לסעיף 6(ב), אם הלידה התרחשה מחוץ למוסד ומיילדת או רופא היו נוכחים בלידה, אזי המיילדת או הרופא מחויבים למסור הצהרה בכתב לפיה אמו של התינוק הינה האם הטבעית שלו. לפי סעיף 6(ג)(1), אם הלידה התרחשה מחוץ למוסד ומיילדת או רופא לא היו נוכחים בלידה, אזי יש להמציא את המסמכים הבאים: תצהירים מהורי התינוק לפיהם אמו של התינוק הינה האם הטבעית שלו; תעודה רפואית שניתנה על ידי רופא מוסמך שבדק את האישה ההרה מהשבוע ה-28 של ההיריון; ותעודה רפואית שניתנה על ידי רופא שבדק את האישה בתוך 48 שעות מהלידה. אם ההורים אינם ממציאים את התעודות הרפואיות הללו, הם יידרשו להמציא תוצאות של בדיקת הורות גנטית המאשרת כי האם הינה האם הטבעית של התינוק.

180. סעיף 32 *לחוק מרשם האוכלוסין* קובע כי פרטים אשר עלולים לחשוף את זהותו של אדם מאומץ, הוריו המאמצים או הוריו הביולוגיים וקרובי משפחה אחרים לא יימסרו אלא לבעלי תפקידים המפורטים בחוק. עם זאת, שר הפנים יוציא צווים המאפשרים לפקיד רישום נישואין או אדם הזקוק למידע לשם מילוי תפקידו ברישום נישואין, לוודא האם מבקש הנישואין הינו מאומץ. הוראה זו מחויבת על מנת למנוע נישואים בתוך המשפחה.

***חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה),* התשס"ג-2003 ("*חוק האזרחות והכניסה לישראל*")**

181. לפי תיקון משנת 2005 *לחוק האזרחות והכניסה לישראל*, שר הפנים מוסמך להעניק היתר לשהות בישראל לקטין מתחת לגיל 14 מהגדה המערבית, על מנת למנוע את הפרדתו מהאפוטרופוס החוקי שלו אשר מתגורר כחוק בישראל.

בנוסף, השר מוסמך לאשר בקשה להיתר שהייה שהוגשה על ידי המושל הצבאי באיזור יהודה ושומרון, עבור קטין מתחת לגיל ארבע עשרה המתגורר בגדה המערבית, על מנת למנוע את הפרדתו מהאפוטרופוס החוקי שלו אשר מתגורר כחוק בישראל, כל עוד ההיתר לא יוארך אם הקטין לא יתגורר בישראל באופן קבוע.

פסיקה

182. בית המשפט המחוזי בתל אביב, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, עסק במקרה של ילד שנולד לאם ישראלית ולאב ללא מעמד חוקי מכיוון שהתגורר באופן בלתי חוקי במדינה במשך עשר שנים, לאחר פקיעת אשרת התייר שלו. בית המשפט קבע כי הרשויות המוסמכות נכשלו במתן מענה לטובת הילד למרות הראיות שהוצגו בפניהן בנוגע לקשר הרגשי בין הילד לבין אביו והתמיכה הכלכלית בילד מצד האב. לכן, בית המשפט הורה לוועדה ההומניטארית הבין-משרדית במשרד הפנים, לשקול מחדש מתן מעמד חוקי במדינה למבקש בהתאם לטובת הילד (תיק 2454/04 *קולינס אוקת'זוקו נ. משרד הפנים* ואח' (6.3.2007)).

הזכות לאזרחות ולהגנה על אזרחות

183. נושא זה נדון בדוח הראשוני של ישראל. לא חל שינוי בהקשר זה מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל.

הזכות לדעת את זהות ההורים

פסיקה

184. ביום 28.1.2008, בית המשפט המחוזי בחיפה אישר פסק דין שניתן על ידי בית המשפט לענייני משפחה בחיפה, לפיו קביעת הזהות של הוריו של ילד באמצעות מבחני הורות אינה תואמת את טובת הילד, שכן הדבר עלול להביא לכך שהילד יכונה "ממזר" לפי ההלכה היהודית, ואי-יכולתו להינשא ליהודיה למעט "ממזרה" אחרת. לכן, בית המשפט הורה כי אין לבצע את המבחנים הללו. במקרה הנדון, לבני הזוג היו שני ילדים, היו בתהליך של גירושין, ובמהלכו האישה יצרה מערכת יחסים חדשה עם גבר לגביו טענה שהינו אביו של ילדה השלישי, שנולד שמונה וחצי חודשים לאחר סיום הגירושין. שנה וחצי לאחר שנולד

הילד, וחודש לאחר שהאישה דרשה את הגדלת סכום המזונות עבור שני ילדי בני הזוג, האב הגרוש הגיש תביעה לבית המשפט לשם הכרה כאביו של הילד. בית המשפט קבע כי למרות שהחברה ככלל תומכת בהבהרת זהותו של הורהו של ילד, ולמרות שזכותו של אדם לדעת כי הינו אביו של ילד, זכויות הקטין גוברות, וטובתו הינה הדאגה העיקרית של בית המשפט.

בית המשפט קבע כי בדיקת הורות לשם קביעת זהות האב עלולה לפגוע בכבוד הקטין, הצרכים ההתפתחותיים שלו ויצירת זהותו העצמית. בית המשפט הדגיש כי למרות שזכותו של הילד לדעת מיהו אביו הינה זכות חשובה, שכן הינה קבועה בסעיף 7 לאמנה ומוכרת כבעלת מעמד חוקתי כמגלמת את כבודו של האדם, זכות זו ניתנת למימוש במועד מאוחר יותר אם יעלה הצורך (ע"מ 526/07 *פלונית נ. אלמוני* (28.1.2008)).

185. ביום 22.1.2006, בית המשפט לענייני משפחה בירושלים קבע כי אדם אשר מסרב לעבור בדיקת רקמות על מנת לקבוע האם הינו האב הביולוגי של קטין, ייחשב כאב מכיוון שישנן ראיות חיצוניות לתמיכה במסקנה כאמור. במקרה הנדון, בית המשפט קבע כי טובת הילד הינה לדעת את זהות אביו, והצורך לדעת במקרה של דחיפות רפואית בעתיד, גובר על זכותו הנטענת של האב לפרטיות והימנעות מבדיקות חודרניות. בנוסף, האב לכאורה ניסה להתנגד לבקשה לבדיקה על ידי ציון העובדה שלאם היו כמה מערכות יחסים אחרות בעת שהרתה וכי היא טענה בעבר כי אדם אחר, עמו לטענתה היו לה יחסים בלעדיים, הינו האב. בית המשפט קבע כי אף אם העדות הקודמת של האם הייתה שקרית, התגובה הראויה לא הייתה לדחות את הבקשה לבדיקת הורות, שכן הפגיעה הנובעת מאי-ביצוע הבדיקה תהא כלפי הילד ותפר את זכויותיו של הילד ולא את אלו של אמו (תמ"ש 26762/01 *פלונית נ. אלמוני* (22.1.2006)).

186. בית המשפט המחוזי בירושלים החליט להתיר לאישה רווקה לקבל טיפולי פוריות הכרוכים בתרומות זרע מאדם נשוי, למרות שהדבר לא תאם את התקנות הנוכחיות. בית המשפט שקל את זכויות כל הצדדים המעורבים, לרבות אלו של האישה וילדי האדם הנשוי. בית המשפט קבע כי הורות הינה זכות יסוד, ובני הזוג קבעו הסכם לגבי הילד, כנדרש בתקנות מאת משרד הבריאות. בנוסף, בית המשפט קבע כי זכויותיו של ילד, אפילו אם טרם נולד, לדעת מיהם הוריו, גוברות על זכויות הקניין של האישה והילדים המעורבים במקרה. זכויותיו של ילד כוללות את הזכות לכבוד, הזכות לדעת מיהם הוריו, לקבל תמיכה רגשית וכספית משני ההורים, והזכות שלא להיקרא "שתוקי" – מונח יהודי שמשמעותו ילד בלתי חוקי של אב בלתי ידוע, אשר לפי ההלכה היהודית, כפי שמפורשת בחוגים רבניים מסוימים, מנוע מלשאת יהודיה ורשאי להינשא רק לגרה. לכן, בית המשפט פסק כי מותר לאישה לקבל טיפולי פוריות באמצעות זרע שנתרם על ידי אדם נשוי (תיק 5222/06 *פלונית נ. משרד הבריאות ואח'* (26.7.2006)).

187. במקרה אחר, בית המשפט המחוזי בתל אביב קבע כי במקרים מסוימים, כאשר שני גברים טוענים להורות לאותו ילד, חשוב לקבוע את זהות האב הביולוגי. במקרה הנדון, הילד גודל על ידי האם ובעלה החדש, אשר חתם על הסכם מזונות לילד לפני הנישואין, לפיו במקרה של פרידה, הוא יתמוך בילד עד הגיעו לגיל שמונה עשרה. הנישואין השניים התרחשו ארבע שנים לאחר הולדת הילד, אולם הבעל החדש טען כי הינו האב הביולוגי של הילד, והצהיר כי אף אם יוכח שהילד אינו ילדו הביולוגי, ברצונו לאמצו. עם זאת, הבעל הראשון אף הוא טען להורות לילד, שילם מזונות והיה בעל זכויות ביקור לפי הסכם הגירושין בנושא לילד כאמור ולשני ילדים אחרים.

בית המשפט בחן את המקרה המורכב, שבו הילד הכיר את הבעל החדש כ"אב הפסיכולוגי" שלו, בעוד הביקורים מצד הבעל הראשון הפחידו אותו. בית המשפט קבע כי בנסיבות הללו, חשוב לקבוע את זהות האב, בעקבות היחסים המורכבים בין הצדדים המעורבים והשפעותיהם על הילד. בית המשפט חלק על בית המשפט לענייני משפחה, אשר דחה את הקביעה עד להגעת הילד לגיל שמונה עשרה. בית המשפט קבע כי יש לקבל את ההחלטה בהתבסס על טובת הילד, באמצעות מבדקי הורות או הוכחות חיצוניות, ולכן החזיר את התיק לבית המשפט לענייני משפחה (ע"מ (תל אביב) 1327/06 *פלונית ואח' נ. אלמוני ואח'* (18.12.2007)).

הזכות לטיפול הורי

188. כאמור בדוח הראשוני של ישראל, הורים נחשבים כאפוטרופוסים הטבעיים של ילדיהם. משמעות הדבר הינה שילדים זכאים לטיפול על ידי הוריהם, והורים זכאים לטפל בילדיהם.

189. תיקון מס. 12 *לחוק הכשרות המשפטית*, מיום 28.6.2004, משלים את סעיף 35 ומוסיף את סעיף 35(ב), לפיו בעת מינוי אפוטרופוס חוקי לקטין, בית המשפט יעדיף אדם מתאים אשר הינו בן משפחה של הקטין (לרבות אחים, סבים, דודות או דודים, או בן זוג של אחד מההורים), אלא אם בית המשפט מחליט כי טובת הילד מחייבת מינוי אפוטרופוס חוקי שאינו בן משפחה.

190. סעיף 24 *לחוק הכשרות המשפטית* קובע כי אם הוריו של קטין הינם פרודים, בין אם הם נותרים נשואים ובין אם לאו, הם רשאים להסכים לגבי אפוטרופסות על הילד והזכויות של כל הורה. הסכם כאמור טעון אישור בית המשפט. תיקון מס. 13 לחוק, מיום 23.3.2005, מתקן את סעיף 24 כך שיכלול הורים שאינם נשואים. התיקון גם מרחיב את היקף אישור בית המשפט אשר נדרש לשם מתן תוקף להסכם, כך שיכלול הכרה מצד בית המשפט בכך שהסכם האפוטרופסות הינו לטובת הקטין. עם קבלת אישור בית המשפט, להסכם יהא תוקף של פסק דין לגבי כל העניינים, למעט ערעורים (ראו לעיל).

ו. סעיף 13 לאמנה – חופש הביטוי

191. נושא זה נדון בדוח הראשוני של ישראל. לא חל שינוי בהקשר זה מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל.

ז. סעיף 14 לאמנה – חופש המחשבה, הדת והמצפון

192. נושא זה נדון בדוח הראשוני של ישראל. לא חל שינוי בהקשר זה מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל.

ח. סעיף 15 לאמנה – חופש ההתאגדות וההתקהלות השלווה

193. *חוק העמותות*, התש"ם-1980 ("*חוק העמותות*") מחייב כי הקמת עמותה תהא על ידי שני בגירים לפחות, ובכך מגביל את זכותם של ילדים להקים עמותה. עם זאת, תיקון מס. 5, מפברואר 2005, תיקן את סעיף 15 וקבע כי כל אדם מגיל 17 ומעלה רשאי להיות חבר בעמותה.

194. סעיף 4 *לחוק הכשרות המשפטית* קובע כי פעולה משפטית הננקטת על ידי קטין טעונה אישור נציגו (הורה או אפוטרופוס חוקי שמונה), טרם הפעולה או לאחריה. בניגוד לכך, סעיף 15(ב) אשר נכלל בתיקון מס. 5 *לחוק העמותות*, קובע כי קטין המצטרף לעמותה והמצביע במוסדותיה אינו זקוק לאישור נציגו.

התכנסות פוליטית

195. נושא זה נדון בדוח הראשוני של ישראל. לא חל שינוי בהקשר זה מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל.

התכנסות תלמידים ומועצות נוער

196. משרד החינוך מעודד את הקמתן של מועצות תלמידים, קרי גופים נבחרים של תלמידים אשר מייצגים את כל התלמידים בפני הנהלת בית הספר, ועד בתי הספר המקומי ומשרד החינוך. חברים במועצות תלמידים נבחרים באופן דמוקרטי, עם ייצוג הולם עבור כל קבוצת גיל (ראה חוזר המנהל הכללי נת/1(א) מיום 1.9.1998). חבר מועצת תלמידים מכהן גם בוועדה לקידום מעמד הילדים, אשר הוקמה בכל רשות מקומית לפי סעיף 149ז *לפקודת העיריות*, כפי שתוקנה בשנת 2000. *חוק זכויות התלמיד* קובע כי על בית הספר לעודד את הקמתה של מועצת תלמידים, ולהימנע מכל פעולה אשר תפריע להקמתה.

חופש ההפגנה והמחאה

197. בעיקרון, חופש ההפגנה והמחאה ממנו נהנים בגירים, חל גם על קטינים. משרד החינוך אוסר על תלמידים ליטול חלק בהפגנות פוליטיות במהלך שעות בית הספר, למרות שהוא מכיר בכך שתלמידים ומורים הינם בעלי זכות להשתתף בהפגנות מחוץ לשעות בית הספר, על אחריותם האישית.

כמו כן, קבע המשרד כי הורים לילדים הנעדרים מבית הספר עקב השתתפות בהתכנסות או הפגנה, נדרשים להודיע לבית הספר בכתב אודות ההיעדרות. בית הספר יטפל בהיעדרות בהתאם לכללים החלים על כל היעדרות מבית הספר.

ט. סעיף 16 לאמנה – הזכות לכבוד, לפרטיות ולשם טוב

198. הוראות משרד החינוך כוללות כללים רבים לשם הגנה על כבוד התלמידים, לרבות פרטיותם. למשל, ההוראות אוסרות על כל אדם בבית הספר לבצע חיפוש גופני בתלמיד לשם חשיפת שימוש בסמים, אף אם התלמידים וההורים הסכימו לכך. הוראה נוספת של משרד החינוך אוסרת על מוסד חינוכי מלהעניש תלמיד בגין מעשה או מחדל של הוריו. הדבר מופנה להורים אשר לא מבצעים את כל התשלומים הנדרשים על ידי המוסד. לא ניתן להרחיק תלמיד מכיתה או להשעותו מבית הספר בגין אי-תשלום, ולא ניתן לדחות מתן ציונים או תעודות מפאת אי-תשלום. למעשה, הוראה אחרת קובעת כי ענייני תשלום יסוכמו במישרין מול ההורים, ללא מעורבות תלמידים. כבודו של תלמיד לא תיפגע עקב סכסוך עם הוריו לגבי תשלום.

הזכות לפרטיות במובן הצר

199. הליכים בבית המשפט לנוער מנוהלים בדלתיים סגורות. על בית המשפט לאשר פרסום של ישיבה המנוהלת בדלתיים סגורות, לרבות צילום של בית המשפט. סעיפים 70 ו-70(ג) *לחוק בתי המשפט*

אוסרים על פרסום כל פרט, לרבות תמונות, כתובות או פרטים אחרים אשר עשויים להוביל לזיהוי של נאשמים או עדים קטינים במשפטים פליליים, או מתלונן, או אלו המושפעים ממשפט בגין עבירות בהתאם לסעיפים 208, 214, 345-352 ו-377א *לחוק העונשין*, הכוללים את האיסור על שיכונו של קטין בבית בושת, האיסור על ביצוע עבירות מין והאיסור על סחר בבני אדם. הוראה זו חלה על כל המקרים בהם קטינים עשויים להיות מועמדים לדין – לא רק בבית המשפט לנוער – ותחולתה אינה מוגבלת לתיקים הנשמעים בדלתיים סגורות.

בדיקות גנטיות

200. בעקבות מידע קודם שניתן אודות *חוק מידע גנטי*, התשס"א-2001 (*"חוק המידע הגנטי"*), אושר תיקון ביולי 2008. התיקון נכנס לתוקף ביום 30.11.2008.

הגדרת בדיקה גנטית לקשרי משפחה

201. ההגדרה של "בדיקה גנטית להורות", הקבועה בסעיף 2 לחוק, וכעת מכונה: "בדיקה גנטית לקשרי משפחה", קרי בדיקה גנטית לקביעת קשרי המשפחה של האדם.

ביצוע בדיקה גנטית לשם קביעת קשרי משפחה

202. התיקון הוסיף את פרק ה1 *לחוק המידע הגנטי*, לשם הסדרת עניין זה, באמצעות סעיפים 28א עד 28יז.

סעיף 28א קובע כי בדיקה גנטית ניתנת לביצוע אך ורק בכפוף לצו שניתן על ידי בית המשפט לענייני משפחה. בנוסף, סעיף 28ב קובע כי הסכמתו של אדם לבדיקה הינה חיונית. אם האדם הינו מתחת לגיל 16, יש צורך בהסכמת האפוטרופוס שלו. הסכמת קטין מעל לגיל 16 הינה חיונית; בית המשפט לא יצווה על ביצוע בדיקה כאמור לפני שמיעת התנגדותו של הקטין (יהא גילו אשר יהא).

203. בית המשפט ישקול את גילו של הקטין ואת רמת בגרותו, אלא אם ישוכנע כי הדבר עשוי לפגוע בטובת הילד. עם זאת, אם הקטין הינו הורה או נטען כי הינו הורה, בית המשפט רשאי לצוות (מנימוקים שיירשמו) על ביצוע הבדיקה ללא הסכמת הקטין ונוכחות האפוטרופוס שלו, כל עוד ניתן הסבר לקטין. חלופה זו כפופה להסכמת ההורה-הקטין לבדיקה ושקילת טובתו של ההורה-הקטין.

204. סעיף 28ג קובע כי בית משפט רשאי לצוות על בדיקה גנטית לעובר, אך ורק כאשר בדיקה זו נדרשת במהלך הריון. הבדיקה יכול ותבוצע בכפוף להסכמה מודעת של האם ורק לאחר ניתן לה הסבר מפורט אודות הסיכונים האפשריים שבכך.

סעיף 28ד מתייחס לנסיבות מיוחדות. הנסיבות הללו הן כדלקמן: כאשר אמו של הקטין הייתה נשואה (בהתאם *לחוק מרשם האוכלוסין)* במשך 300 ימים טרם לידתו של הקטין, בית המשפט לא יצווה על בדיקה גנטית. הסיבה לכך הינה טובת הילד, המונעת ביצוע בדיקה שעשויה לקבוע כי אדם אחר הינו אביו של הקטין. עם זאת, בית המשפט רשאי לצוות על בדיקות במקרים בהם הינו משוכנע כי הצורך שבבדיקה גובר על הפגיעה שהיא עשויה לגרום לילד.

בנוסף, סעיף 28ה *לחוק המידע הגנטי* המתוקן, קובע כללים ספציפיים לגבי ביצוע בדיקה כאשר התוצאה עשויה לקבוע כי הילד הינו "ממזר" (בלתי חוקי בהתאם להלכה היהודית). מעמד זה מונע מהאדם מלהינשא ליהודיה. לכן, החוק שואף למנוע תוצאות כאמור על ידי איסור על ביצוע בדיקה במקרים כאמור.

בית המשפט רשאי לקבוע כי בדיקה כאמור הינה לטובת הילד אף אם הדבר עשוי להביא לממזרות. עם זאת, בית המשפט יצווה כי תוצאות הבדיקה לא יהיו תקפות בבית דין רבני.

פסיקה

205. במקרה קשור, בית המשפט המחוזי בתל אביב קבע את אמות המידה הנורמטיביות המחייבות ביצוע בדיקה אבהות. בית המשפט קבע כי לילד יש זכות יסודית לדעת את זהות האב הביולוגי שלו. לכן, בית המשפט רשאי להורות על בדיקת אבהות או להסיק מסקנות הנובעות מסירובו של אדם להיבדק. ככלל, בית המשפט לא יצווה על ביצוע בדיקת אבהות כאשר ישנו חשש לממזרות. עדיין, הכלל אינו מוחלט; ישנן נסיבות חריגות בהן בית המשפט ישקול להורות על בדיקת הורות למרות החשש מממזרות. בנסיבות כאמור, בית המשפט בוחן את טובת הילד ביחד עם טובת הוריו. כאשר בית המשפט מורה על ביצוע בדיקת אבהות, עליו לבחון את טובת הילד ולהיות בטוח לגבי מידת הפגיעה הפוטנציאלית בילד כתוצאה מתוצאת הבדיקה (תיק 1364/04 *היועמ"ש נ. פלוני ואח'* (5.7.2006)).

206. בית המשפט המחוזי בתל אביב, בשבתו כבית משפט לנוער, הסכים לחשוף את זהותו של קטין, לאחר שהקטין ברח ממעון סגור אליו נשלח לאחר הרשעה. הקטין הורשע בביצוע עבירות מין חמורות כנגד שני ילדים, בגילאים שש ועשר.

בית המשפט עמד בפני החלטה קשה, לאיזון בין זכותו של הנאשם ומשפחתו לפרטיות, שכן היה מדובר בחרדים, להגנה וביטחון שבית המשפט חב לציבור. בית המשפט הדגיש כי פרסום יביא לסיום המאמצים לשקם את הנאשם. אולם, באמצעות בריחה מהמתקן, הנאשם הפגין אדישות למאמצי השיקום.

בית המשפט קבע כי זהות הנתבע תפורסם. עם זאת, בית המשפט נתן הזדמנות לנתבע להציג עצמו ולהימנע מפרסום (תפ"ח 203/05 *פלוני נ. אלמוני* (8.12.2008)).

הזכות לפרטיות במובן הרחב

207. בהחלטה שניתנה לאחרונה על ידי בית המשפט השלום בתל אביב, בית המשפט הרשיע נאשם בהפרת הזכות לפרטיות ופרסום דברי תועבה. הנאשם נתפס בצילום ילדים ערומים בחוף הים באמצעות הטלפון הנייד שלו, דבר שתפס את תשומת לבם של העוברים ושבים. בית המשפט קבע כי הצילומים הללו כללו צילומי ילדים, ועל כן היוו הפרה של סעיף 214(ב3) *לחוק העונשין*, לפיו אדם המחזיק בתמונות תועבה, לרבות תמונות של ילדים, ייענש בשנת מאסר, אלא אם ההחזקה הינה באקראי ובתום לב. בית המשפט קבע, כי למרות שהמחוקק לא ציין מה מהווה תועבה, המושג כרוך ברגשות של שאט-נפש ותחושת גועל. בית המשפט קבע כי צילום ילדים למטרת סיפוק יצרים מיניים של הנאשם מהווה תועבה. עוד קבע בית המשפט, כי פרשנות המושג תועבה ראוי שתכלול התייחסות למהות החוק, שהינה הגנת ילדים נגד פדופילים וסוטי מין.

בנוסף, בית המשפט קבע כי הנאשם הפר את *חוק הגנת הפרטיות*, התשמ"א-1981. הילדים הללו צולמו ללא ידיעת הוריהם. בית המשפט קבע כי ישנו הבדל בין בגיר החושף עצמו בציבור ועל כן ניתן לראותו כמסכים לכל צילום בעקבות כך, לבין ילד אשר נעדר כשרות משפטית ואשר מנוצל למטרות תועבה.

העבודה שהילדים היו ערומים בחוף אינה מונעת את זכותם לפרטיות, לרבות הזכות שלא להיות מוטרדים או מצולמים. הנאשם נשפט לשנת מאסר ו-18 חודשי מאסר על-תנאי (ת"פ (תל אביב) 6136/07 8.1.200)).

י. סעיף 17 לאמנה – גישה למידע: טלוויזיה, רדיו וקולנוע

הגנה על ילדים

208. בהתאם למסקנה סופית מס. 59 של ועדת זכויות הילד, הוועדה המליצה כי המדינה תנקוט בכל הצעדים על מנת להגדיל את האפקטיביות של מתן מענה לניצול מיני מסחרי באמצעות מתן משאבים כספיים ואחרים כפי הנדרש. להלן הצעדים שננקטו לשם יישום המלצה זו.

209. בשנת 2001, הכנסת אישרה את *חוק סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים*, התשס"א-2001 (*"חוק השידורים"*). החוק קובע כי שידורי טלוויזיה המראים אלמנטים חזותיים, מילוליים או קוליים של אלימות, מעשים מיניים או אכזריות או אשר עשויים להיחשב כמעודדים התנהגות פלילית או שימוש בסמים בלתי חוקיים, יסווגו כשידורים אשר אינם מתאימים לילדים מתחת לגיל מסוים.

210. *כללי סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים (שידור פרסומות וקדימונים ומתן התראה)*, התשס"ה-2005, מבחינים בין שלוש קטגוריות של סיווג: תכניות שאינן מתאימות לילדים מתחת לגיל שמונה, תכניות שאינן מתאימות לילדים מתחת לגיל ארבע עשרה ותכניות שאינן מתאימות לילדים מתחת לגיל שמונה עשרה. הסיווג נעשה בהתאם לתוכן של התכנית.

211. לאחר תהליך ארוך ביוזמת מועצת הכבלים והלוויין ("המועצה"), אשר כלל שימוע ציבורי ובחינה יסודית שלוותה ביועץ מקצועי, המועצה החליטה, ביום 9.7.2009, להמליץ לשר התקשורת לשנות את הכללים הקיימים על מנת להתאים את קטגוריות סיווג השידורים באופן ראוי יותר לשלבי ההתפתחות של ילדים ובני נוער.

212. לפיכך, המועצה החליטה לסווג שידורים בהתאם לארבע קטגוריות במקום שלוש. הקטגוריה הרביעית המומלצת הינה: תכניות שאינן מתאימות לילדים מתחת לגיל שתים עשרה. בנוסף, המועצה המליצה לבטל את הקטגוריה "תכניות שאינן מתאימות לילדים מתחת לגיל ארבע עשרה" ולהחליפה בקטגוריה: "תכניות שאינן מתאימות לילדים מתחת לגיל חמש עשרה."

213. בנוסף, המועצה המליצה להוסיף קטגוריות של תיאור בהתאם למאפיינים לפיהם השידורים מסווגים: "מין ופורנוגרפיה", "אלימות ואכזריות", "חשש לעידוד אלימות", "שימוש בסמים מסוכנים".

214. בהתאם לתיקון משנת 2002 *לחוק התקשורת (בזק ושידורים)*, התשמ"ב-1982, חברה בעלת רישיון לשדר שידורי טלוויזיה, לא תשדר דברי תועבה, לרבות משגל הכרוך באלימות, התעללות, השפלה, ביזוי או ניצול. בנוסף, התיקון אוסר לשדר משגל עם קטין או עם אדם המעמיד פנים שהינו קטין.

215. *תקנות הגנת הצרכן (פרסומת ודרכי שיווק המכוונים לקטינים)*, התשנ"א-1991 ("*חוק הצרכן*"), יוצרות עקרונות לפרסומות ושיווק המכוונים לקטינים מתחת לגיל שמונה עשרה. התוכן של הפרסומים והשיווק למוצר חייב להתאים להבנה ולרמת הבגרות של קהל היעד. המסר המועבר צריך להיות מתאים לערכים מוסריים כגון צדק, שוויון, התנהגות בלתי אלימה, יושר וסובלנות. בנוסף, שידורי התוכן חייבים לכלול מידע מדויק ותקף (סעיף 2 *לחוק הצרכן*). סעיף 3 אוסר על עשיית פרסומות וכל שיווק הכרוכים בניצול לרעה של דמיונם ותמימותם של ילדים, עירום או רמיזות מיניות. תוכן כאמור עשוי לגרום לתחושת חסך או נחיתות בקרב קטינים. סעיף 4 אוסר על עשיית פרסומות וטכניקות שיווק אשר מעודדות קטינים לנהוג בפזיזות, לסכן את בריאותם ו/או בטיחותם ולעשות שימוש במכשירים מסוכנים. סעיף 5 אוסר על פרסומות וטכניקות שיווק המעודדות קטינים לצרוך אלכוהול ו/או טבק, להשתתף בהימורים ומשחקי מזל, למעט משחקי לוטו למטרות שאינן מסחריות. *חוק הצרכן* אוסר גם על עידוד כל מעשה בלתי חוקי (סעיף 7). החוק אוסר גם על פרסום פרטיו האישיים של הקטין, במישרין או בעקיפין, ללא הסכמת הוריו או האפוטרופוסים שלו (סעיף 7(א)).

תכניות טלוויזיה לילדים

216. האיסורים הללו קבועים גם *בתקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (שידור תכניות טלוויזיה על ידי זכיין)*, התשס"ב-2002. בנוסף, לפי התקנות הללו, תכנית טלוויזיה המיועדת לבגירים לא תשודר לפני 22:00, בעוד תכנית טלוויזיה המיועדת לבגירים וכוללת סצנות מיניות ברורות, אלימות גסה או שפה גסה, לא תשודר לפני 24:00. בנוסף, הזכיין מחויב לספק תכניות מגוונות ומאוזנות. הזכיין משדר לפחות שמונה עשרה שעות ליום, ושידורים כאמור כוללים תכניות עבור המשפחה. תכניות המיועדות לילדים עד לגיל 12 או תכניות לבני נוער בין הגילאים 12-15 ישודרו במשך לפחות 90% מהזמן בין 16:00-24:00.

217. *תקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (שיבוץ פרסומות בשידורי טלוויזיה)*, התשנ"ב-1992, מסדירות את שידורן של פרסומות במהלך תכניות ילדים. לפי התקנות, תכניות המיועדות ו/או אשר עשויות להיות פופולאריות בקרב קטינים, לא יכללו פרסומות למשקאות המכילים אלכוהול, אלמנטים אשר עשויים להצית אש או להידלק בקלות. התקנות אוסרות גם לשדר פרסומות בקשר עם תרופות, תוספי ויטמינים, חומרים מרדימים וסרטים למבוגרים לפני 22:00.

218. *תקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (אתיקה בפרסומות בטלוויזיה)*, התשנ"ד-1994, אוסרות על שידור פרסומות אשר עשויות לעודד מעשים בלתי ראויים. כמו כן, הן אוסרות לשדר פרסומת שמגלה סובלנות כלפי הצגת קטין באופן בלתי ראוי או לשדר פרסומות הפוגעות בכבודם של קטינים.

219. בהתאם לאמור במסקנה סופית מס. 26 של ועדת זכויות הילד, הזכות לאי-אפליה צריכה להיות מלווה בקמפיינים מקיפים לחינוך הציבור. לפיכך, רשות השידור מקדישה מאמצים ניכרים לעידוד סובלנות ושוויון בקרב ילדים ובני נוער. הרשות מדגישה את החשיבות של שוויון בין גזעים שונים, צבע עור שונה, עדות, מוצאים ולאומים שונים. רשות השידור – טלוויזיה ורדיו – משדרת תכניות שונות לגבי

פלורליזם דתי, דו-קיום בין ערבים ויהודים, ילדים וילדים בעלי מוגבלויות, ילדי מהגרים, ילדים של עובדים זרים וכו'. התכניות הללו מיועדות לחנך ילדים, ללמד אותם לגבי האוכלוסיות השונות בחברה וכיצד לקבל שונות.

220. מוקדשת תשומת לב למאבק בגזענות והיבדלות עדתית בקרב בני נוער. החדשות היומיות מכסות אפליה חברתית וחוקית ונאבקות להעלאת המודעות לסוגיה הזו בקרב בוגרים וילדים.

221. "קול ישראל" הינו חלק מרשות השידור ומחויב לפי חוק לשדר אמנים בעלי סגנונות שונים, ולשדר תכניות באמהרית, רוסית ושפות אחרות באופן סדיר. כמו כן, "קול ישראל" מחויב לאובייקטיביות ולהעלאת מודעות בקרב אנשים על ידי דיון בעניינים שבמחלוקת בזמן אמת. למשל, ויכוח שעלה לאחרונה לגבי סכסוך בין בתי ספר פרטיים מסוימים במרכז הארץ לבין הקהילה האתיופית, שודר באופן נרחב על ידי רוב הרשתות.

הגנה מפני פרסום ילדים בתקשורת

222. בשנת 2004, תוקן סעיף 24(א)(2) *לחוק הנוער (טיפול והשגחה)*. לפי התיקון, צילומים של קטינים מגיל חמש ואילך (ולא תשע, כבעבר) ללא ביגוד, כאשר הצילומים עשויים להביא לזיהוי הקטין, לא ניתנים לפרסום. לכן, כל המפרסם צילומים כאמור צפוי לשנת מאסר.

יא. סעיף 37(א) לאמנה

איסור על עינוי ואכזריות

223. נושא זה נדון בדוח הראשוני של ישראל. לא חל שינוי בהקשר זה מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל.

ענישה גופנית של ילדים – סעדים בגין אכזריות הורים

פסיקה

224. ביום 4.7.2006, בית המשפט המחוזי בתל אביב גזר שבע שנות מאסר ושנתיים מאסר על תנאי על נאשם. הנאשם הורשע במעשי אלימות והתעללות כלפי קטין, אותם ביצע כנגד שני ילדיו במהלך מספר שנים.

בית המשפט הדגיש כי על הורים להימנע מלהטיל ענישה גופנית על ילדים או משמעת קפדנית, אלא ליתן להם טיפול הורי וחום. במקום זאת, הילדים במקרה זה סבלו מהתעללות שיטתית, הושפלו, בודדו מחבריהם והורתעו, ובכך נגרם לילדים צורך בטיפול פסיכיאטרי, לרבות תרופות. הנאשם התגורר בישראל במשך למעלה מחמש עשרה שנים והיה מודע היטב למצב החוקי בישראל ביחס לכך. העובדה שהנאשם עצמו גודל באופן דומה, אינה מחייבת שבית המשפט יקל עמו. הנאשם הודה באשמה מתחילת החקירה, דבר שחסך את הצורך בעדות הילדים. הנאשם גם הביע חרטה על מעשיו. עם זאת, מפאת חומרת העבירות, וההשפעה על הילדים, בית המשפט לא מצא סיבה להטיל עונש קל (ת"פ 40362/05 *מדינת ישראל נ. אונימיה תאודוד* (4.7.2006)).

225. ביום 12.2.2003, בית המשפט המחוזי בבאר שבע קיבל את ערעור המדינה בנוגע לקולת העונש שהוטל על הנאשם. לפי הערעור, הנאשם הורשע לאחר עסקת טיעון שגובשה בקשר עם שני סעיפי התעללות נגד קטינים ושני סעיפי אלימות נגד קטינים. בית המשפט קבע כי העבירות הללו בוצעו בהזדמנויות רבות.

הנאשם, אב לשבעה ילדים, התעלל בהם גופנית ונפשית והרביץ להם בחגורה. בית משפט השלום באשקלון גזר עליו מאסר ל-25 חודשים, מהם שבעה חודשי מאסר על תנאי. בית המשפט המחוזי בבאר שבע קבע כי מפאת חומרת העבירות, ומשום שהנאשם לא הביע חרטה כנה על מעשיו, יש לגזור על הנאשם 36 חודשי מאסר בפועל ושנת מאסר על תנאי למשך שלוש שנים לאחר שחרורו מבית הסוהר, בתנאי כי לא יתקוף בני משפחה או יפגע בקטינים וחסרי ישע. בית המשפט המחוזי קבע כי אלימות כלפי ילדים לא תוכל להיות מקובלת כשיטת חינוך. בנוסף, קבע בית המשפט כי קטין הינו אדם, כמשמעו ב*חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו*, ולכן הכאתו מהווה הפרה של זכויות האדם הבסיסיות שלו; וההורה אינו רשאי להפר את זכויות הקטין בדרך זו (ע"פ (באר שבע) 7161/02 *מדינת ישראל נ. ז'ו'*. (12.2.2003)).

226. ביום 9.9.2007, בית משפט השלום באשקלון גזר על הנאשם שנתיים מאסר בפועל ושנת מאסר על תנאי, לאחר ששוב תקף שלושה מילדיו במהלך 2006. בית המשפט גם הפעיל את שנת המאסר על תנאי אשר נכללה בהרשעה הקודמת של הנאשם. בית המשפט ציין כי על ההורים להגן, לאהוב ולחנך את ילדיהם, ולא להוות מקור של אלימות, פחד וטרור (ת"פ (אשקלון) 1414/06 *מדינת ישראל נ. צוד יהושע* (9.9.2007)).

227. ביום 17.7.2008, בית המשפט המחוזי בתל אביב גזר על אב שהורשע בביצוע מעשי סדום בילדתו במהלך שנתיים, שמונה שנות מאסר בפועל ושנתיים מאסר על תנאי. בנוסף, בית המשפט ציווה על האב לפצות את בתו בסכום של 50,000 ₪ ($13,500) (תפ"ח 1043/06 (תל אביב) *מדינת ישראל נ. פלוני* (17.7.2008)).

228. ביום 27.3.2008, בית המשפט המחוזי בתל אביב גזר על אב שהורשע בביצוע גילוי עריות בבתו, שתים עשרה שנות מאסר בפועל ושנתיים מאסר על תנאי. בנוסף, בית המשפט קבע כי מפאת החומרה והתדירות של המעשים הללו, על האב לפצות את בתו בפיצוי המרבי הקבוע בחוק, 228,000 ₪ ($61,500) (תפ"ח 1035/03 (תל אביב) *פרקליט מחוז תל אביב (פלילי) נ. פלוני* (27.3.2008)).

חובת הדיווח

229. הנושא נדון בדוח הראשוני של ישראל. שינויים מסוימים התרחשו בקשר לחובת הדיווח מאז הדוח הראשוני של ישראל. בהתאם לאמור במסקנה סופית מס. 37 של ועדת זכויות הילד, על המדינה לקבוע אסטרטגיה לאומית ומקיפה לגבי אלימות והתעללות בתוך המשפחה, בבתי ספר ובמוסדות אחרים המטפלים בילדים. אסטרטגיה כזו מיושמת כיום באמצעות ת*קנות לימוד חובה (כללי דיווח על אלימות גופנית)*, התש"ע-2009. מדובר בתקנות שפורסמו לאחרונה ואשר מחייבות מנהלים במוסדות חינוך לדווח בכתב למפקח אודות כל התרחשות של אלימות גופנית בין מחנך לתלמיד (לפרטים נוספים ראו להלן).

קטינים הזקוקים להגנה

230. בהחלטה פורצת דרך מאת בית משפט השלום בירושלים, בית המשפט ציווה על עיריית תל אביב לשלם **200,000 ₪ ($54,000)** כפיצוי לתובע, בגין הימנעותה של העירייה מהרחקת התובע מביתו, בהיותו בן 10, למרות קיום הוכחות בידי מחלקת הרווחה בנוגע להתעללות והזנחה מצד אביו של התובע. כאשר העירייה פעלה לבסוף בהתבסס על המידע בפניה, לאחר שנגרם נזק רגשי חמור לתובע, היא נמנעה מלספק מעון מתאים מחוץ לבית, ולכן התובע מצא עצמו באגף הנוער בבית חולים פסיכיאטרי, בו שהה במשך למעלה משנה, למרות העובדה שלא הראה כל סימנים של מחלה נפשית, למעט לחץ שהיה צפוי בנסיבות כאמור. כתוצאה מהאשפוז הבלתי ראוי, התובע סבל מקשיים בחייו הבוגרים, לרבות סירובו של צה"ל לגייסו, סירוב הרשויות להנפיק לו רישיון נהיגה והיתר לשאת נשק, והכל בשל הסטיגמה הקשורה לנכות נפשית. בית המשפט הסכים עם התובע שהערכה שבוצעה על ידי בית חולים פסיכיאטרי אודות מצבו של ילד שהורחק מביתו אמורה להיות תקפה לכמה שבועות לכל היותר, ולאחר מכן על הילד להיות מושם במעון מחוץ לבית בהתאם לצרכיו ולחלופות העומדות לרשות הרשויות הרלוונטיות. בית המשפט קבע כי הפגיעה העיקרית הייתה ההימנעות מלהרחיק את התובע מביתו בזמן, דבר שהביא לאשפוז ממושך והיווה חלק מהכאב והסבל שנגרם על ידי העירייה, ובכך התובע זכאי לפיצוי בגין נזקים שאינם ממוניים (ת"א 3970/98 *יצחק גולדשטיין נ. מדינת ישראל* (14.1.2007)).

ילדים החשודים בעבירות פליליות

231. *חוק הטיפול בחולי נפש* תוקן על פי תיקון מס. 14 *לחוק הנוער*. לפי התיקון, בדיקות פסיכיאטריות, צווי טיפול וכד', יינתנו רק על ידי פסיכיאטרים ואנשי מקצוע בפסיכיאטריה של ילדים.

עונש מוות

232. נושא זה נדון בדוח הראשוני של ישראל. לא חל שינוי בהקשר זה מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל.

מאסר עולם

233. ביום 18.1.2006, בית המשפט העליון דחה ערעור שהוגש לגבי גזר דין של 25 שנות מאסר שהוטל על קטין. הקטין היה בן 17 ושלושה חודשים בעת שרצח את אביו. הרציונל לערעור היה מבוסס על סעיף 25(ב) לחוק הנוער, לפיו אין חובה להטיל מאסר עולם, עונש חובה או עונש מינימאלי על לקטין. המערער טען כי בית המשפט המחוזי שגזר עליו 25 שנות מאסר לא היה מוסמך לגזור עליו למעלה מעשרים שנים. בית המשפט אישר החלטות קודמות לפיהן סעיף 25 *לחוק הנוער* מאפשר שיקול דעת לבתי משפט לגבי האם להטיל עונש חמור על קטינים ובאילו נסיבות. בית המשפט הדגיש כי מטרת המחוקק בסעיף 25 *לחוק הנוער* הינה להרחיב את היקף העונשים שניתן להטיל על קטינים, למעט עונש מוות, אותו לא ניתן להטיל בכל מקרה. לכן, בית המשפט דחה את הערעור והעונש נותר על כנו (ע"פ 4379/02 *פלוני נ. מדינת ישראל* (18.1.2006)).

234. במקרה אחר, בית המשפט העליון דחה ערעור שהוגש על ידי שני נאשמים שהורשעו בביצוע בצוותא של רצח בעודם בני שבע עשרה וחצי. ההרשעות ניתנו במשפטים נפרדים, והנאשם הראשון נענש במאסר

עולם בעוד על השנייה נגזרו 24 שנות מאסר. הערעורים נשמעו ביחד. המערער הראשון ערער על מאסר העולם, בהתבסס על העובדה שהיה קטין בעת ביצוע הפשע. תוצאה זו, לטענתו, הפרה את סעיף 25(ב) *לחוק הנוער וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו*. לפי המערער, זכויותיו הופרו.

בית המשפט קבע כי המחוקק היה מודע לסוגיה הרגישה של גזירת דינם של קטינים, וכי יש לנקוט במשנה זהירות. לכן, למרות שישנו עונש שבחובה שיש להטיל על מי שהורשע ברצח, בית המשפט מוסמך להחליט אודות העונש במקרים של נסיבות חריגות, אף אם הדבר מביא לסטייה מהעונש שבחובה.

בישראל, מאסר עולם אינו כרוך במאסר לכל החיים ללא כל אפשרות לשחרור מוקדם. לכן, אין הדבר סותר או נוגד את הוראות האמנה האוסרות על הטלת מאסר עולם, במובן המילולי, על קטין. באופן זה, נוצר איזון בין הצורך שלא להחמיר עם קטינים, אף אם ביצעו פשעים חמורים, לבין הצורך לכבד את זכויות הקורבן. לפיכך, הנוהג בעניין זה תואם את חוק היסוד. בית המשפט קבע כי פסק הדין יישאר על כנו והעונש לא יופחת.

המערערת השנייה ערערה על חומרת העונש; בעוד המדינה ערערה וביקשה להטיל את אותו עונש של מאסר עולם על סיגלית חיימוביץ, כפי שהוטל על המערער הראשון, שכן הפשע בוצע על ידם בצוותא ויש לגזור עליהם את אותו העונש. בית המשפט קבע כי אף כאשר העבירה בוצעה בצוותא, ישנו מקום להתחשב בנסיבות של כל עבריין. לכן, בית המשפט דחה את שני הערעורים (ע"פ 9937/01 *רועי חודב ואח' נ. מדינת ישראל* (9.8.2004)).

V. סביבת המשפחה וטיפול חלופי

הגדרת המונח "משפחה" בדין הישראלי

235. הן וועדת רוטלוי (2003) והן ועדות המשנה שלה, המליצו על מספר שינויים בהגדרה הניתנת בדין הישראלי למונח "משפחה". חלק מההמלצות יושמו על פי תיקון מס. 14. יש לציין כי בנוסף לשינויים שבהתאם לתיקון זה, לתיקון היו השלכות על חקיקה קשורה, בעיקר על *חוק סדר הדין הפלילי*.

לאחרונה, נעשה תיקון להגדרת "יחידת משפחה". התיקון מוסיף את בני המשפחה המורחבת לרשימת האנשים המהווים את המשפחה המיידית. התוספת כוללת סבים. כתוצאה מהתיקון, קרובי משפחה ישירים פחות רשאים להיות בעלי זכויות ביחס לקטינים. בנוסף, תיקון משנת 2007 *לחוק ההתיישנות*, התשי"ח-1958 (*"חוק ההתיישנות"*) כולל את בן הזוג של ההורה (אף אם אינם נשואים), הורים אומנים (ובני זוגם, אף אם אינם נשואים), וכן סבים, בהגדרה של חברי המשפחה המיידית. המונח בן משפחה אף הוא תוקן וכולל אנשים מעל גיל 15 אשר הינם אחים ביולוגיים או אומנים, וכן בני הזוג שלהם, דודים או דודות, לרבות בני זוגם, וגיסים. הגדרה זו שולבה גם *בחוק העונשין* לאחר תיקונים מהעת האחרונה.

236. הגדרה דומה ניתן למצוא *בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי)*, התשנ"ו-1996 (*"חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה)"*). הגדרה זו כוללת את ההורים, הסבים, בני זוגם (אף אם אינם נשואים), אחים (לרבות אחים חורגים) וצאצאיהם, דודות או דודים וצאצאיהם, וגיסים.

מבנה המשפחה

237. אוכלוסיית ישראל הינה צעירה יחסית. בשנת 2008, 34.85% מאוכלוסיית ישראל הוגדרה כילדים, מלידה ועד גיל שמונה עשרה. באותה שנה, 43.3% ממשקי הבית בישראל היו משפחות בעלות ילדים מתחת לגיל שבע עשרה. מספרים עדכניים יותר מפורטים להלן.

גודל המשפחה

238. כמצוין בטבלה מס. 3 להלן, בשנת 2008 המספר הממוצע של ילדים במשפחה עמד על 2.38, בדומה לממוצע שדווח בדוח הראשוני של ישראל. משפחות גדולות בעלות ארבעה ילדים או יותר מהוות 16.43% מכל המשפחות, בעוד שכשליש מכל המשפחות הינן בעלות ילד אחד בלבד. מספר הילדים במשפחות משתנה בהתאם לתת-אוכלוסייה: למשפחות יהודיות 2.24 ילדים בממוצע, בעוד למשפחות ערביות 2.95 ילדים בממוצע. משפחות גדולות בעלות ארבעה ילדים או יותר מהוות 12.7% מהמשפחות היהודיות ו-30.8% מהמשפחות הערביות. האוכלוסייה היהודית-חרדית מאופיינת אף היא במשפחות גדולות.

239. משפחות עולים חדשים אשר הגיעו לישראל בשנות ה-90 נוטות להיות קטנות יותר: בשנת 2005, 50% מהמשפחות הללו היו בעלות ילד אחד, בהשוואה ל-33% באוכלוסייה הכללית (בשנת 2006). בין 1996-2008, האוכלוסייה של ילדים יהודיים פחתה מ-35.84% ל-33.11%, כאשר מספר הילדים הערביים פחת מ-50.8% ל-49.63%.

טבלה 3 – מספר הילדים למשפחה, לפי תת-אוכלוסייה (ממוצע ואחוז)

2001		2008	
מספר ילדים	אוכלוסייה כללית	מספר ילדים	אוכלוסייה כללית
ממוצע	2.35	ממוצע	2.38
אחוז	-	אחוז	-
1 ילד	34.2	1 ילד	31.4
2 ילדים	29.9	2 ילדים	32.23
3 ילדים	18.9	3 ילדים	19.95
4 ילדים או יותר	16.8	4 ילדים או יותר	16.43

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר סטטיסטי של ישראל, 2009.

הרכב המשפחה

240. בישראל, ברוב המשפחות (90%) בהן יש ילדים ישנם שני הורים; היתר (10%) הינן משפחות חד-הוריות. ישנן פחות משפחות חד-הוריות במגזר הערבי (5.5%) והרבה יותר משפחות כאמור באוכלוסיית העולים (29.56%). רוב (57.6%) ההורים היחידנים הינם גרושים, 13.2% מההורים היחידנים הינם נשואים אך פרודים, 18.8% הינם גרושים ו-10.4% מעולם לא נישאו.

בשנת 2008, 3,943 ילדים נולדו לבנות בגיל תשע עשרה או פחות. הלידות הללו היוו 2.51% מכל הלידות שהתרחשו בישראל בשנת 2008. לידות לקטינות בלתי נשואות אינן שכיחות בישראל. בשנת 2006, 581 ילדים נולדו לבנות מתחת לגיל 17, מתוכם 432 מוסלמים ו-107 יהודים. 10% מהבנות הללו ילדו כבר קודם לכן. בשנת 2007, 2,811 בנות בגיל 19 ופחות ניגשו לוועדות להפסקת הריון. 84% מהבנות הללו היו

יהודיות, ל-10.9% לא היה שיוך דתי ו-2.85% בלבד היו מוסלמיות. כמעט כל הבנות הללו (96.8%) היו רווקות. רוב בקשות ההפלה אושרו.

241. הוראה 4/08 של המנהל הכללי של משרד הבריאות עוסקת בהרחבת השירותים הניתנים במסגרת סל הבריאות של המדינה לשנת 2008. לפני הרחבה זו, קטינות מתחת לגיל שמונה עשרה היו זכאיות לעבור הפלה ללא תשלום. החל מיום 3.3.2008, כל הנשים מתחת לגיל תשע עשרה זכאיות לעבור הפלה ללא תשלום.

זוגות חד-מיניים

242. נישואין אזרחיים אינם מוכרים בדין הישראלי. נישואין מבוצעים בהתאם לדין הדתי של בני הזוג; לכן, נישואין חד-מיניים אינם אפשריים. עם זאת, בשנים האחרונות פותחו שתי חלופות למוסד הנישואין המסורתי. הראשונה הינה ההכרה בידועים בציבור. יחסים כאמור הינם מחייבים מבחינה משפטית, ונהנים מזכויות וחובות משפטיות כבני זוג הנשואים כדין. באופן הדרגתי, המעמד החוקי של זוגות חד-מיניים נכלל במסגרת המושג המשפטי של ידועים בציבור. החלופה השנייה עבור זוגות חד-מיניים הינה רישום נישואין שהתקיימו בחו"ל אצל מרשם האוכלוסין הישראלי. בהתאם לפסיקת בית המשפט הגבוה לצדק מנובמבר 2006, זוגות חד-מיניים שנישאו בחו"ל רשאים להירשם אצל מרשם האוכלוסין הישראלי. רישום כאמור מביא לכך שהמעמד האזרחי (משפטי) של הידועים הציבור ו/או הזוגות החד מיניים יהא שווה לזה של בני זוג נשואים כדין, לרבות בקשר לביטוח לאומי ולהטבות מס (האמור לעיל מתייחס לבני כל הדתות בישראל).

243. תיק חשוב נוסף בקשר לזוגות חד-מיניים נדון בבית המשפט העליון של ישראל, בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים. בית המשפט קיבל את ערעורן של שתי נשים שאינן נשואות, אמהות לילדים קטינים, שחיו יחדיו כבנות זוג. הנשים הללו ביקשו לאמץ את הילדים זו של זו. בית המשפט העליון הדגיש כי ישנם היבטים שונים למושג רווחת הילד, בחלקם אישיים ואינדיבידואליים לכל ילד ובחלקם סביבתיים. על מנת לקבל החלטה, בית המשפט נדרש לשקול את כל ההיבטים הפוטנציאליים שעשויים להשפיע על רווחת הילד כתוצאה מאימוצו; כגון יחסים עתידיים בין הילד לבין הורהו, קשיים שעלולים לעלות בתוך המשפחה המיידית (והרחוקה) ומול חברים, ואף תגובת קהילתו של הילד לאימוץ. *חוק האימוץ* מנוסח באופן גמיש (הן מבחינת המלל שלו והן מבחינת פרשנותו), שכן ישנה שונות בין מקרים ונסיבות. לכן, בית המשפט העליון ביטל את החלטתו של בית המשפט קמא והחזיר את הדיון לבית המשפט לענייני משפחה על מנת שבית המשפט יעריך מחדש את העניין. בית המשפט קבע שעל ההערכה מחדש להתייחס לרווחת הילדים (ע"א 10280/01 *יאדוס-חקק נ. היועץ המשפטי לממשלה* (10.1.05)).

נישואין ולידות בקרב קטינים

244. ראו פרק III, לעיל.

א. סעיפים 5, 9 ו-18 לאמנה

הדרכה ואחריות מצד הורים

245. ועדת המשנה לוועדת רוטלוי, אשר עסקה בסוגיות הקשורות לילד ומשפחתו, הציגה את הבסיס המושגי לחקיקה הנוגעת לגידול ילדים. ההנחה המשפטית המסורתית הינה כי יש ליתן להורים זכויות חוקיות רחבות בקשר לילדיהם הקטינים. ב-2003, ועדת המשנה המליצה על עקרונות שעל המחוקק הישראלי לאמץ בקשר לכך. עד ל-2009, רוב ההמלצות אושרו על ידי המחוקק הישראלי או היו בתהליך של חקיקה, כאמור בדוח זה.

יש לציין כי בשנים האחרונות ישנו שינוי בתפיסת זכויות הילד ברחבי העולם הדמוקרטי המערבי. התפיסות המשפטיות, החברתיות והחינוכיות הקודמות התפתחו, וכיום נשלטות על פי תפיסה בה הילד עומד במרכז. תפיסה זו מכירה בערך של אוטונומיית הילד ומעודדת השתתפות של ילדים בהחלטות המשפיעות עליהם ועל האינטרסים שלהם. מערכות המשפט, הרווחה והחינוך בודקות את טובת הילד בכל הליך, בין אם הדבר תואם את עמדת ו/או רצון ההורה ובין אם לאו.

246. לזכויות ולחובות הקשורות לגידול ילדים ישנה הכרה חוקית והן מוסדרות לפי חובות חוקיות מגוונות, לרבות הכרה בחשיבות של מעורבות המשפחה המורחבת בגידול ילדים. כמו כן, הוועדה המליצה על אימוץ מינוח חדש ועל החלפת המונח "זכויות וחובות" של הורים במונח "אחריות הורית". החידוש שבמושג זה נעוץ בהיבט ה"שקילות". להורים אין יותר זכויות בלעדיות לגבי חייהם של ילדיהם; ילדים נהנים כיום מזכויות משלהם לגבי חייהם.

עם זאת, ילדים עדיין נהנים מהזכות לכך שאדם בוגר ישא באחריות הורית כלפיהם. זכותו של ילד לכך שיטפלו בו נובעת, בין היתר, מ"פסיכולוגיית התפתחות הילד" המבוססת היטב, אשר מכירה בכך שלילדים ישנו צורך בסביבה ביתית ותומכת על מנת להבטיח את התפתחותם הבריאה.

ילדים נהנים ממגוון זכויות בקשר עם משפחה וגידול ילדים, כגון:

246.1 זכותו של ילד לחיות, לגדול ולהתפתח עם הוריו;

246.2 זכותו של ילד לכבוד ולביטחון וזכות להיות מטופל על ידי הוריו (לאו דווקא הביולוגיים);

246.3 זכותו של ילד ליחסים אינטימיים, יציבים ומתמשכים עם הוריו;

246.4 זכותו של ילד להדרכה וייעוץ מצד הוריו.

247. ישנם חוקים מעטים שבידם להגן על ילדים מפני ילדות של הזנחה; עם זאת, המהות של המלצות ועדת המשנה כבר מעוגנת *בחוק הכשרות המשפטית* ומיושמת על ידי מחלקות הרווחה.

האחריות המשפטית של הורים

248. סעיף 361 *לחוק העונשין* מבחין בין סוגים שונים של הזנחה. הסעיף קובע כי השארת ילד מתחת לגיל שש ללא טיפול מתאים, תוך סיכון בריאותו ו/או רווחתו של הילד, עשוי להביא למאסר למשך שלוש שנים. אם הפעולה נעשית ברשלנות, העבריין עשוי להיענש במאסר לשנה. עם זאת, אם הפעולה בוצעה על מנת לנטוש את הילד, ניתן להעניש את העבריין בחמש שנות מאסר.

כמו כן, התיקון שינה את סעיף 323 *לחוק העונשין*, הקובע כי הורה או אפוטרופוס חוקי מחויב לספק לקטין את כל צרכיו החיוניים, כגון טיפול רפואי, מניעת התעללות ופגיעה גופנית או נפשית. האפוטרופוס יהא אחראי בגין אי-קיום חובותיו המשפטיות, ואם האפוטרופוס מסכן את חיי הילד, ניתן להענישו בעד שלוש שנות מאסר.

עוולה נזיקית מצד ההורים

249. ביום 31.8.2006, בית המשפט לענייני משפחה בירושלים קבע כי אב, שהורשע בביצוע מעשים מגונים בילדתו בהיותה בת שלוש, יכול וייחשב כמפר גם סעיפים אחרים *בחוק העונשין*, לרבות הפרת החובה לטפל בילד, ביצוע תקיפה, וביצוע התעללות; וניתן לראותו כמי שמפר את חובותיו ההוריות לטפל בילדו, כאמור *בחוק הכשרות המשפטית*. בהתאם, ההפרות הללו מהוות הפרת חובות חקוקות ותקיפות לפי *פקודת הנזיקין*, התשכ"ח-1968, אשר מקימה זכות לפיצויים.

בית המשפט קבע כי סוג זה של נזק הנגרם לילד קטן, ימשיך להשפיע על הילד בשלבים שונים בחייו, ובכך מדובר בפגיעה נפשית אשר תחייב סיוע פסיכולוגי. כמו כן, בית המשפט קבע כי נזק זה יצר נכות נפשית קבועה בשיעור 20%. מפאת הפרת החובה לטפל בילדה שבנדון, הן לפי *חוק העונשין* והן לפי *חוק הכשרות המשפטית*, וכן הפרת סעיפים 16 ו-19 לאמנה, בית המשפט קבע כי על האב לפצות את הילדה בגין הטיפול הנפשי שכבר קיבלה. בנוסף, בית המשפט ציווה על האב לפצות את ילדתו בגין טיפול נפשי בעתיד, ובגין גרימת סבל וכאב, בסכום כולל של 480,000 ₪ ($129,000) (תמ"ש 2160/99 *פלונית נ. אלמוני* (31.8.2005)).

250. במקרה אחר, בית המשפט לענייני משפחה בראשון לציון ציווה על אב שהורשע בביצוע מעשה מגונה בילדתו, בהיותה בת 14, לפצותה בסכום של 160,000 ₪ ($43,000). הילדה נאלצה לעבור לבית ספר פרטי, כתוצאה מהשינוי בהתנהגותה שנגרם על ידי הטראומה. בנוסף, הילדה נשרה מלימודי עבודה סוציאלית באוניברסיטה לאחר חודשיים בלבד, לאחר שנתבקשה לכתוב עבודה על התעללות מינית. לכן, בית המשפט ציווה על פיצוי הילדה, לרבות פיצוי בגין גרימת סבל וכאב, טיפול רפואי בעבר ובעתיד, ועלויות שינוי בתי ספר ונשירה מהאוניברסיטה (תמ"ש 10970/04 *פלונית נ. אלמוני* (29.10.2006)).

הבטחת הכנסה עבור משפחות

251. המוסד לביטוח לאומי (מב"ל) אחראי לתשלום הבטחת הכנסה. בשנת 2006, המב"ל שילם הבטחת הכנסה לכ-130,341 משפחות, אשר לא הגיעו לרמת ההכנסה המינימאלית לפי הקבוע ב*חוק הבטחת הכנסה*, התשמ"א-1980, ולא כוסו על ידי כל תכנית תמיכה אחרת.

252. נכון ליום 1.1.2006, נשים שאינן מסוגלות לעבוד מפאת הריון בסיכון גבוה זכאיות לקבל גמלת שמירת הריון במשך 30 ימים לפחות. הסכום המתקבל עבור כל יום הינו הנמוך מבין שני הסכומים הבאים: הסכום הבסיסי חלקי 30 – 259 ₪ ($70); או השכר הממוצע של האישה, כפי שנקבע בהתאם להכנסתה בשלושת החודשים הקודמים, חלקי 90 (החל מ-1.1.2009). בעקבות תכנית החירום הכלכלית ותכנית ההתאוששות עבור השנים 2006-2002, סכום הגמלה הופחת ב-4%, החל מיוני 2002 ועד לדצמבר 2007. ההפחתה בת 4% בוטלה החל מיום 1.1.2008.

253. נכון ליום 1.1.2005, המב"ל מבצע תשלומי מענק לידה, הניתנים לאמהות שילדו על מנת לסייע בכיסוי ההוצאות בגין התינוק, במישרין לחשבון הבנק של האם, כחודש לאחר הלידה. המענק שולם בעבר באמצעות שיק שניתן לאמהות בבית החולים בו התרחשה הלידה.

טבלה 4 – גמלת שמירת הריון ומענקי לידה, 1990-2008

שנה	מקבלות גמלת שמירת הריון (אלפים)	עלייה שנתית (%)	מקבלות מענק לידה (אלפים)	עלייה שנתית (%)
1990	43.7	0.5 (1986-1990)	103.6	0.5 (1986-1990)
1995	55.2	4.8 (1991-1995)	113.1	1.8 (1991-1995)
2001	71.2	0.8	127.1	-3.6
2003	73.9	3.5	136.4	6.1
2004	77.5	4.9	141.2	3.5
2005	77.0	0.6-	142.9	-
2006	82.7	7.3	143.6	0.5
2007	86.0	4.1	147.2	2.5
2008	93.6	8.8	152.0	3.3

מקור: המוסד לביטוח לאומי, 2008

254. **מענק אשפוז לידה** – מענק זה משולם על ידי המב"ל ומיועד לכסות את עלות הלידה והאשפוז עבור האם והילד, ומועבר ישירות לבית החולים. עבור נשים הנכנסות לצירים מוקדמים משולם סכום גבוה יותר. נשים היולדות בחו"ל מקבלות תשלום במישרין אם הן מגישות תביעה. מאז אפריל 2005, הסכום המשולם עבור לידה מוקדמת הועלה ב-50%, ועד לינואר 2007 עלה ב-12.1% נוספים. האחוזים הנוספים מגיעים ל-151.6 מיליון ₪ (40 מיליון $) לשנה. המענקים הללו ממומנים על ידי משרד האוצר. בשנת 2008, 2,500 מענקים שולמו עבור לידות מוקדמות, עלייה בשיעור 5% בהשוואה ל-2007.

255. נכון ליום 1.1.2009, "מענק לידה" הניתן לכל אם לאחר לידת הילד הראשון, או להורים מאמצים בעת האימוץ, עמד על 1,556 ₪ ($420). מענק הלידה עבור הילד השני עמד על 700 ₪ ($175), ועבור כל ילד נוסף – 467 ₪ ($126).

256. המב"ל מעניק הטבה לאם אשר ילדה שלושה ילדים או יותר בלידה אחת, ושוב בתום תקופה בת 30 ימים לאחר מועד הלידה, אם לפחות שלושה מהילדים שרדו. גמלת הלידה משולמת, בנוסף למענק הלידה, עבור התקופה שמהיום הראשון לחודש לאחר הלידה, עד לעשרים חודשים ממועד זה.

257. בשנת 2006 ו-2007, אושרו מספר תיקונים חשובים *בחוק עבודת נשים*, התשי"ד-1954 ("*חוק עבודת נשים*"). השינויים הללו אוסרים על העסקת נשים במהלך חופשת הלידה שלהן; מאריכים את תקופת החופשה המותרת לאחר אשפוז; מאריכים את התקופה בה אסור למעביד לפטר עובדת השבה מחופשת לידה ל-60 ימים; מאריכים את התקופה בה אסור לפטר עובדת השוהה במקלט לנשים מוכות ל-90 ימים (וכן דורשים את הסכמת שר הרווחה והשירותים החברתיים); מאריכים את חופשת הלידה משנים עשר לארבעה עשר שבועות; ומשנים באופן מובהק את התנאים הקודמים כך שלאחר ששה שבועות חופשת לידה, אם האם תחליט לשוב לעבודה, או לוותר על החופשה הנותרת, אזי תותר לאב חופשה קבועה (לשעבר זמנית), במקומה, למשך יתרת חופשת הלידה. תיקון חשוב נוסף חוקק בשנת 2008 (תיקון מס. 44), ולפיו עובדת אשר עבדה במשך שנים עשר חודשים לפחות אצל אותו מעביד עד לתחילת חופשת

הלידה שלה, זכאית לחופשה ללא תשלום של עד רבע מתקופת העסקתה, אולם לא יותר משנים עשר חודשים (לפני התיקון, הדרישה הייתה שהאישה תעבוד אצל אותו מעביד במשך 24 חודשים לפחות).

258. תיקון מס. 5 *לחוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת ילד)*, התשנ"ג-1993 (*"חוק דמי מחלה"*), מיום 26.3.2001, הגדיל את מספר ימי החופשה בתשלום עבור מחלת ילד משישה לשמונה ימים.

259. תיקון מס. 6, מיום 15.7.2002, השלים את סעיף 1(ב) *לחוק דמי מחלה*, וקבע כי אם הילד הינו במשמורת הבלעדית של הורה עובד או חד-הורי, אזי הוא זכאי לעד שנים עשר ימים של חופשה בתשלום לכל שנה, בגין מחלת הילד. תיקון מס. 8, מיום 3.3.2008, הגדיל המספר לשישה עשר ימים.

260. תיקון מס. 7, מיום 18.6.2007, השלים את סעיף 1ב(א), וקבע כי אם הורה לילד בעל מוגבלות עובד עבור אותו מעביד או באותו מקום עבודה במשך שנה אחת, הוא זכאי לחמישה עשר ימי חופשה לשנה. הימים הללו יכול ויהיו חופפים לימי חופשה או ימי מחלה רגילים, כל עוד הסיוע הניתן לילד בעל המוגבלות מחייב היעדרות (לרבות טיפול, השגחה, ליווי או סיוע נדרש אחר). בנוסף, ההורה זכאי לחמישה עשר ימי חופשה נוספים בשנה אם הינו הורה יחיד, הינו בעל משמורת בלעדית לגבי הילד בעל המוגבלות, או אם בן זוגו לא נעדר ממקום עבודתו לפי תיקון זה. התיקון כאמור משלים את סעיף 1ג, לפיו הזכות הניתנת בסעיפים 1א-1ב תחול על הורים אומנים אם ההורים הביולוגיים או המאמצים לא ניצלו זכות זו.

261. אם ההורה עבד במשך שנה אחת באותו מקום עבודה או עבור אותו מעביד, אזי הינו זכאי לחופשה של עד 30 ימים לשנה (אשר יכול ויהיו חופפים לימי חופשה או ימי מחלה רגילים), במקרה בו הילד לוקה במחלה סופנית. אם ההורה השני לא נעדר ממקום עבודתו, או אם ההורה הינו יחיד, או אם הילד הינו תחת משמורתו הבלעדית, אזי ההורה זכאי לעד 60 ימי היעדרות לשנה במקרה בו הילד לוקה במחלה סופנית (תיקון מס. 3, מיום 2.4.1997). מקומות עבודה רבים מעניקים זכויות נוספות, כגון ימי עבודה מקוצרים עבור אמהות או השתתפות המעביד בהוצאות עבור גנים.

ביטוח לאומי וזכאויות

262. כמפורט בדוח הראשוני של ישראל, כל המשפחות המתגוררות כחוק בישראל, ללא קשר להכנסתן, זכאיות לקבל "קצבת ילדים", מענק חודשי אשר עולה לפי מספר הילדים במשפחה. מדיניות הממשלה של הפחתות דרסטיות בסכומים הניתנים במסגרת קצבאות ילדים - אשר השלב הראשון שלה בוצע ב-2002-2004 – צפויה להמשיך בשנים הבאות עד לשנת 2009. המדיניות יושמה בחלקה באמצעות הוראות שעה ובחלקה כחקיקה. בתום תהליך החקיקה ב-2009, הקצבה עמדה על סכום קבוע עבור כל ילד בכל המשפחות, בהתעלם ממקומו של הילד במשפחה. החל מינואר 2006, עבור ילדים שנולדו עד 31.5.2003, משפחה בעלת ילד אחד מקבלת 159 ₪ ($42) לחודש; משפחה בעלת שני ילדים מקבלת 318 ₪ ($85) לחודש; משפחה בעלת שלושה ילדים מקבלת 509 ₪ ($127) לחודש; משפחה בעלת ארבעה ילדים מקבלת 862 ₪ ($232) לחודש; משפחה בעלת חמישה ילדים מקבלת 1,215 ₪ ($303) לחודש. הסכום עבור כל ילד שנולד לאחר 1.6.2003 הינו 159 ₪ ($42) כסכום קבוע. בשנת 2005, 956,294 משפחות קיבלו קצבאות ילדים, אשר היוו כ-19% מכל התשלומים שהועברו על ידי המב"ל. בשנת 2006, 968,282 משפחות קיבלו קצבאות ילדים, אשר היוו כ-17.6% מכל התשלומים שהועברו על ידי המב"ל. (לפרטים נוספים, ראו הסעיף בנושא קצבאות ילדים, להלן).

תמיכת השירותים החברתיים

מחלקות רווחה

263. מחלקות רווחה מסייעות בהשמת ילדים במעונות יום על מנת לסייע לנשים עובדות. במקרים מסוימים, בעיקר במקרים של משפחות אשר אינן יכולות לספק לילדיהן טיפול כראוי, מחלקות הרווחה מפנות את הילדים למעון ומממנות את הטיפול בהם. נכון למאי 2009, 14,000 ילדים הושמו במעונות יום על ידי מחלקות רווחה. ישנם ששה מעונות יום הפועלים ברשויות שבהן רוב ערבי, ובהם 280 פעוטות ו-250 ילדים שהושמו במעונות היום על ידי מחלקות הרווחה.

מסגרות לאחר שעות בית הספר מספקות לילדים בוגרים יותר השגחה, ארוחות חמות, פעילות פנאי, חוגים, ושירותים טיפוליים שונים. נכון למאי 2009, כ-10,000 ילדים הושמו במסגרות הללו על ידי מחלקות הרווחה – עלייה דרמטית מ-4,000 ילדים שהושמו במסגרות הללו ב-1989. עלייה זו הינה תוצאה של שיתוף פעולה בין משרד הרווחה והשירותים החברתיים לבין משרד החינוך, אשר פעלו יחדיו לטובת העלאת מספר המסגרות לאחר שעות בית הספר. (למידע נוסף אודות מסגרות לאחר שעות בית הספר המסופקות על ידי משרד החינוך, ראה פרק IX).

השירות הפסיכולוגי הייעוצי

264. השירות הפסיכולוגי הייעוצי (שפ"י) הינו מחלקה בתוך משרד החינוך, האחראית על מתן שירותי ייעוץ ושירותים פסיכולוגיים, וכן ייעוץ חינוכי עבור תלמידים, הורים ומחנכים.

הקצאת המשאבים הינו כאמור להלן: שפ"י מקצה כיום 1,302 פסיכולוגים חינוכיים לגנים ובתי ספר בכל הרשויות המקומיות בישראל. 1,023 פסיכולוגים מוקצים לאוכלוסייה היהודית ו-159 לאוכלוסייה הערבית. ביניהם, 71 מתמחים בשירותי ייעוץ ושירותים פסיכולוגיים בתחום החינוך, ארבעה עשר מוקצים לעבודה מול האוכלוסייה הבדואית, וחמישה מוקצים לעבודה מול האוכלוסייה הדרוזית.

ביחס לגנים, שפ"י מפעיל שירותי ייעוץ חינוכי לגנים ובהם ילדים בגילאים שלוש עד שש. ההדרכה ניתנת על ידי יועצים חינוכיים בעלי תואר שני אשר מוכשרים לעבודה מול פעוטות.

265. ביחס לבתי ספר, שפ"י מקצה כיום כ-4,300 יועצים חינוכיים לכל מוסדות החינוך הרשמיים (440 מתוכם עובדים מול אוכלוסייה ערבית, 70 מול אוכלוסייה דרוזית ו-37 מול אוכלוסייה בדואית).

266. שפ"י ממלא תפקיד חשוב בתהליך של הטמעת ויישום ההוראה החדשה, 5770/1(א) (ספט' 2009) של המנהל הכללי של משרד החינוך, בקשר עם יצירת סביבה בטוחה וטיפול באלימות במוסדות חינוך. ההוראה קובעת מדיניות לשם יצירת סביבה בטוחה ומניעת אלימות במוסדות החינוך. היקף המדיניות כולל את קידום הסביבה התרבותית, התקשורת הבינאישית, המיומנויות הרגשיות והחברתיות, לימודים סביבתיים, החשיבות של קבלת ילדים בעלי מוגבלויות ושיתוף פעולה עם הורים בבתי הספר. ההוראה כוללת כללים ספציפיים בנוגע להתנהגות אלימה, תוך הצגת מודל חיובי לנורמות התנהגותיות בהתאם להמלצות מבקר המדינה.

מאז 2005, שפ"י מעדכן את אתר האינטרנט שלו בנוגע לווירוס HIV האיידס העולמי). האתרים כוללים מידע תיאורטי ומניעתי, סקרים, והצעות עבודה חינוכיות עבור בני נוער הלוקים באיידס.

הפרדת ילדים מהוריהם

מסגרות חוץ-ביתיות

267. מסגרות חוץ-ביתיות מתייחסות לכל סוגי מגורי ילדים מחוץ לבית הנובעים מצו בית משפט או רשויות רווחה. ועדת המשנה רוטלוי, אשר עסקה בסוגיית הילד ומשפחתו, בחנה מסגרות חוץ-ביתיות בעודן מוסדרות בחקיקה באופן חלקי. להלן המלצות ועדת המשנה בקשר עם מסגרות חוץ-ביתיות. רוב ההמלצות התקבלו ויושמו בשנת 2008, באמצעות תיקון מס. 14 *לחוק הנוער*.

המלצות ועדת המשנה לעניין השמת ילדים מחוץ לבתיהם

268. **שוויון** – ועדת המשנה המליצה על החלת עקרונות השוויון באופן המתאים לסביבת המסגרות מחוץ לבית. אחד מהגורמים החשובים שהודגשו על ידי הוועדה הינו קיום הזכויות האזרחיות, הפוליטיות, החברתיות והתרבותיות של ילדים למרות שינוי הסביבה. רווחת הילד מקוימת על ידי מתן אפשרות להשיג מידע הרלוונטי אליו, להיות מוגן, להישמע, להנות מפרטיות, לקבל מענה לתלונותיו, לקבל חינוך, להנות מפעילות פנאי ולפתח את אישיותו. ועדת המשנה העניקה תשומת לב מיוחדת לזכויות ילדים בעלי מוגבלויות. אלו הנוטלים חלק בהשמה חוץ-ביתית – הורים, הורים אומנים וכל סגל הפנימייה – מחויבים להתאים את הטיפול לפי יכולות הילד, הפוטנציאל והצרכים המשתנים שלו.

269. **תהליך קבלת ההחלטות** – ועדת המשנה יצאה מתוך הנחה שטובתו של ילד הינה שיגודל על ידי הוריו. לכן, החלטה להעביר ילד למסגרת חוץ-ביתית תישקל ברצינות ובהתבסס על הדעה כי הדבר הינו לטובת הילד. ההחלטה כפופה לקבלת רשות מהורי הילד. ההחלטה תתקבל על ידי קבוצת אנשי מקצוע המתמחים בטיפול בילדים.

270. כאשר ילד מועבר למסגרת חוץ-ביתיות, המדינה אחראית לרווחתו במהלך השהייה. שר הרווחה והשירותים החברתיים מחויב (לפי תקנות) לספק מסגרת ראויה ומספיקה. השמת ילדים תהא במסגרת המתאימה ביותר לצרכיהם האישיים. השמה חוץ-ביתית נתונה לביקורת תקופתית, וכל ילד מלווה על ידי אדם האחראי לו במהלך שהייתו.

271. **סיום ההשמה** – ועדת המשנה המליצה להקים מנגנון על מנת להבטיח בדיקה שוטפת, שמטרתה לסייע לילדים לשוב לסביבה הטבעית שלהם, קרי הוריהם. ועדת המשנה הקדישה תשובת לב מיוחדת לחשיבות ההדרכה האישית הניתנת לילדים שהגיעו לבגירות במהלך שהייתם במסגרות חוץ-ביתיות (גילאים שמונה עשרה עד 21).

272. **טיפול איכותי במסגרות מחוץ לבית** - ועדת המשנה הדגישה את החשיבות של נוכחות פיקוח מקצועי במסגרות שמחוץ לבית. משקל נוסף ניתן לתהליכים של הכשרה, הדרכה, תיעוד ומחקר.

הורים גרושים או פרודים

273. נושא זה נדון בדוח הראשוני של ישראל. חלו שינויים מעטים בהקשר זה מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל.

פסיקה

274. ביום 27.9.2004, בית המשפט המחוזי בתל אביב קבע כי בהתאם לעיקרון טובת הילד, יש ליתן משמורת לאב של שתי ילדות קטינות (בגילאים שבע ותשע). המומחה מטעם בית המשפט, לאחר הערכת שני ההורים ובני זוגם, קבע כי שני הזוגות כשירים לקבל משמרות על הבנות. עם זאת, מאחר ואמן של הבנות התכוונה להגר לארצות הברית, בה התגורר בן זוגה החדש, היה צורך לקבל החלטה. בית המשפט קבע כי בהתאם לאמנה, יש להתחשב במספר אינטרסים של הילדות בקשר לסכסוך משמורת בו מעורבת הגירה, כגון: הזכות לשרידות מרבית והתפתחות הילד (סעיף 6), הזכות לגדול בסביבה משפחתית (סעיפים 18, 20), הזכות לחינוך (סעיף 28), זכותו של הילד לשמר את זהותו (סעיף 8) וזכותו של הילד לגבש את עמדותיו שלו ולבטא את אותן עמדות בכל העניינים המשפיעים עליו (סעיף 12).

בית המשפט שמע את הילדות לבדן וביחד עם כל אחד מההורים, וקבע כי הבנות מבינות את המצב ואת רצונם של שני ההורים לכלול אותן במשפחה החדשה שלהם. בית המשפט קבע כי למרות שהבנות לא הביעו רצון ספציפי לחיות עם מי מהוריהן, בעיקר מתוך רצון שלא לתמוך במי מהצדדים בסכסוך, הן הביעו בעקיפין את רצונן להישאר בישראל, על ידי כך שהדגישו את היחסים בינן לבין קרובי משפחה וחברים בישראל. בעיני בית המשפט, מימוש הזכות לזהות, וכן הזכות לגדול עם בני משפחה, משמעותם כי טובת הבנות להישאר אצל אביהן. לכן, בית המשפט העניק משמורת לאביהן של הבנות (ע"מ (תל אביב) 1152/*04* *פלונית נ. אלמוני* (27.9.2004)).

275. במקרה אחר הנוגע למשמורת והגירה, בית המשפט המחוזי בתל אביב קבע כי הילדים רשאים להגר לבריטניה עם אמם לאחר שהוענקה לה משמורת. שנה לאחר מכן, האם פנתה לבית המשפט לענייני משפחה, וביקשה כי יותר לה להגר לבריטניה מאחר והוריה ואחיה מתגוררים שם, וסיפקה לבית המשפט מידע מפורט אודות תכנית המעבר (כגון מקום המגורים ובית הספר המיועד לילדים). בעוד הבקשה תלויה ועומדת, האם תיקנה אותה, ויידעה את בית המשפט כי היא והבנות יתגוררו עם בן הזוג החדש שלה בבריטניה. האב התנגד לשתי התוכניות המוצעות.

בית המשפט לענייני משפחה קבע כי האם רשאית להגר לבריטניה, שכן היא והילדים היו אזרחים בריטיים, וקבע כי חלופה זו תגרום את הנזק המועט ביותר לילדים, והינה לטובת הילדים, מאחר והאב לא היה כשיר לקבל משמורת בלעדית, והכרחת האם להישאר בישראל תפגע בילדים מבחינה פסיכולוגית. האב ערער לבית המשפט המחוזי וטען כי הרצון העצמאי של הילדים לא נקבע או נשמע בהליכים בפני בית המשפט. בית המשפט קבע כי הילדים רואיינו על ידי המומחה שמונה על ידי בית המשפט, אשר קבע כי אין ברצונם להביע העדפה למי מההורים, וייפגעו אם יוכרחו להופיע בפני בית המשפט.

בית המשפט המחוזי אישר את ההחלטה שקיבל בית המשפט לענייני משפחה, והתיר להם להגר עם אמם (ע"מ (תל אביב) 1287/05 *אלמוני נ. פלונית* (16.12.05)).

276. האב ביקש רשות לערער בפני בית המשפט העליון, אשר ניתנה. כלומר, בית המשפט העליון שימש כערכאה שלישית. בית המשפט העליון אישר את ההחלטה שהתקבלה על ידי בית המשפט המחוזי. בית המשפט קבע כי שמיעת קטין לפי סעיף 12 לאמנה אינה חייבת להיות במישרין, ומכיוון שהמומחה שמונה על ידי בית המשפט וידא כי ברצון הילדים להימנע מלהופיע בפני בית המשפט, היה די בכך שרצונותיהם נשמעו באמצעות הערכתו של המומחה שמונה על ידי בית המשפט. בנוסף, בית המשפט קבע כי זכותו של הילד לבטא את רצונו אינה בהכרח תואמת את טובת הילד, אותה על בית המשפט לקבוע בכל מקרה נתון. בנוסף, העובדה כי הליכי בית המשפט בנוגע להגירת הילדים נמשכו למעלה משלוש שנים, לא תאמה את טובת הילדים אף היא (ע"מ 27/06 *פלונית נ. אלמוני* (1.5.06)).

קיום קשר עם שני ההורים.

277. נא ראו פרק המבוא, לעיל.

ניכוי מס עבור טיפול בילדים

278. ביום 3.4.2008, בית המשפט המחוזי בתל אביב קבע כי הוצאות ששולמו עבור טיפול בילדים, כגון גן וחוגים, הינן הוצאות לשם יצירת הכנסה, ולכן ניתן לנכותן מההכנסה ברת המיסוי של אם עבור כל שנת מס. בית המשפט קבע כי העלויות הללו הינן חיוניות לשם מתן אפשרות לאמהות בעלות ילדים קטנים להשתלב בשוק העבודה. במקרה הנדון, קבע בית המשפט כי אמא לשני ילדים, עורכת דין במשרד פרטי, אשר נדרשה לעבוד שעות רבות על מנת להצליח בעבודתה, נדרשה למצוא פתרון לשם טיפול והשגחה על ילדיה במהלך שעות העבודה. עם זאת, רשויות המס לא הסכימו לנכות את ההוצאות ששולמו בגין טיפול בילדים מההכנסה ברת המיסוי של האם. בית המשפט קבע כי יש להבחין בין מרכיב הטיפול וההשגחה (לרבות סכום הכסף הנדרש לשם הפעלת גוף לטיפול בילדים) לבין מרכיב החינוך וההעשרה שהילדים מקבלים בעודם בגופים הללו.

בית המשפט הדגיש את העובדה כי הבסיס להחלטתו הינה זכותם של שני בני הזוג לממש את שאיפות הקריירה שלהם, זכותם לעסוק במקצועם וליצור פרנסה עבור עצמם ועבור בני המשפחה שלהם. השמת ילדים הזקוקים להשגחת מבוגר בגופים לטיפול בילדים, נעשית למטרת מתן אפשרות לשני ההורים לצאת לעבודה ולבצע את תפקידם. לכן, בית המשפט ציווה על רשויות המס לנכות שני שלישים מההוצאות ששולמו בשנים הנדונות מהכנסתה ברת המיסוי של האם (עמ"ה (תל אביב) 1213/04 *ורד פרי נ. פקיד שומה לגוש דן* (3.4.2008)).

279. לאחר מתן פסק הדין, המדינה הגישה ערעור לבית המשפט העליון ביום 12.5.2008. ביום 30.4.2009, בית המשפט העליון דחה את הערעור וקבע כי טיפול בילדים במהלך שעות העבודה של ההורה הינו הוצאה מוכרת (ע"א 4243/08 *פקיד שומה לגוש דן נ. ורד פרי*).

ב. סעיף 10 לאמנה – איחוד משפחות

תושבות קבע בישראל

280. *חוק השבות*, התש"י-1950 ("*חוק השבות*") *וחוק האזרחות*, התשי"ב-1952 ("*חוק האזרחות*") מזכים יהודים, בני זוגם וילדיהם (לרבות ילדים מאומצים), וכן נכדים, באזרחות ישראלית. לכן, איחוד משפחות הינו אוטומטי אם הילדים וההורים הינם יהודים; שר הפנים מוסמך להעניק אזרחות ישראלית אף לאלו שלא עומדים בדרישות הללו. לדוגמא, אם מדובר בבן זוג של אזרחית ישראלית שאינו יהודי (בכפוף *לחוק האזרחות (הוראת שעה)*), או אם האדם, בדרך כלל נין של יהודי או ילד מנישואין ראשונים של בן זוגה של יהודיה, שירת בצבא ההגנה לישראל (צה"ל). הזכאות לאזרחות ישראלית אינה מוגבלת לענייני איחוד משפחות או כפופה אך ורק להוראות *חוק השבות*. אדם זכאי לבקש אזרחות על בסיס סיבות שונות, כגון התיישבות, לידה, אימוץ ועוד (סעיפים 1-5 *לחוק האזרחות*).

עם זאת, כאשר אדם הופך לאזרח, ביחד עם ילדיו הקטינים, במהלך הליך בודד, ניתנת אזרחות לילדיו הקטינים - בתנאי שהללו מתגוררים בישראל - וההורה המחזיק באזרחות הינו בעל משמורת על הילדים. אם הקטין הינו אזרח זר ולשני הוריו ישנה משמורת, אזי הקטין לא יקבל אזרחות ישראלית אם אחד מההורים יצהיר כי אין ברצונו שהילד יקבל אזרחות זו. הורים לאזרחים ותושבי קבע של ישראל אינם זכאים לאיחוד משפחות, אולם שר הפנים רשאי להעניק אזרחות או תושבות קבע לפי שיקול דעתו (ראה: *חוק האזרחות (הוראת שעה)*, כמפורט להלן).

ג. סעיף 11 לאמנה – העברה בלתי חוקית ואי-החזרה

281. ישראל הינה צד *לאמנת האג לעניין היבטים אזרחיים של חטיפת ילדים* וחוקקה את *חוק אמנת האג*. סעיף 4 *לחוק אמנת האג* קובע, כי היועץ המשפטי לממשלה הינו המבצע היחיד של אמנה זו. הלה רשאי למנות פקיד סעד אשר כפוף לפיקוח מצד הממונה על פקידי הסעד. פקיד הסעד מוסמך מכוח *חוק הנוער (טיפול והשגחה)*.

היועץ המשפטי לממשלה מוסמך, לפי סעיף 5 *לחוק אמנת האג*, להעביר מידע לאנשים ו/או ארגונים בישראל ו/או בחו"ל על מנת ליישם את הוראות האמנה. מידע כאמור יישמר בסודיות. פקיד סעד מוסמך להעביר מידע מטעם היועץ המשפטי לממשלה, בכפוף להסכמתו.

282. בתי משפט לענייני משפחה מוסמכים להוציא צו המונע מילדים חטופים ו/או האנשים המחזיקים בהם מלעזוב את המדינה. בית המשפט רשאי גם להורות למשטרה לחקור את החטיפה, לאתר את הילדים החטופים ולסייע לפקיד הסעד להביא את הילדים לבית המשפט. צווים שיכולים למנוע פגיעה בילדים, הפרת זכויותיהם והבטחת השבתם הינם מומלצים. תקנה 295/9(5) לתיקון משנת 1995 *לתקנות סדר הדין האזרחי* ("*תקנות סדר הדין האזרחי*") קובעת כי אם גילו של הילד ורמת בגרותו מאפשרים זאת, בית המשפט לא יקבל החלטה לפני שמיעת דעתו של הילד, אלא אם ישנה סיבה מיוחדת שלא לעשות כן (יש לרשום סיבה זו). תקנה 295/9(5) לתיקון משנת 1995 *לתקנות סדר הדין האזרחי* גם מאפשרת לבית המשפט להתחשב בדעתו של הילד באופן עקיף, קרי באמצעות בעל מקצוע בטיפול בילדים, בהתאם

לאמנה. בתי המשפט הישראליים ניסחו תנאים בסיסיים לשם מתן משקל לדעתו של ילד נתון: א) גיל ורמת בגרות, ב) רצון חופשי, ג) רציונאליות.

טבלה 5 להלן מציגה את סך המקרים הקשורים לילדים אשר טופלו על ידי הרשות המרכזית לפי *אמנת האג* בין 1996-1993. בין 139 המקרים של ילדים שנחטפו לישראל בשנים הללו, 52 היו ילדים שנחטפו מארצות הברית, חמישה עשר מצרפת וחמישה עשר מבריטניה. מתוך 215 מקרים של ילדים שנחטפו מישראל, 60 היו ילדים שנלקחו לארצות הברית ושנים עשר לבריטניה.

283. כאמצעי נוסף למניעת העברה בלתי חוקית של ילדים במצבים של סכסוך בין ההורים, בנוסף לעובדה ששני ההורים הינם האפוטרופוסים של הילד, משרד הפנים מנפיק דרכונים לילדים אך ורק בהסכמת שני הוריהם. אם ההורה חושש שההורה האחר עשוי לנסות להעביר את הילד באופן בלתי חוקי למדינה אחרת, הלה רשאי לבקש צו מניעה נגד יציאת הילד מהמדינה.

<u>טבלה 5 – מקרים של ילדים חטופים שטופלו על ידי היועץ המשפטי לממשלה לפי *אמנת האג*</u>

מצב התיק	ילדים שהובאו לישראל*	ילדים שנחטפו מישראל*
בסה"כ	**139**	**215**
ילדים שהוחזרו לאחר פסק דין	47	60
ילדים שלא הוחזרו לאחר פסק דין	13	40
בהמתנה לערעור	2	7
בקשות שנמשכו	11	18
חטיפה מחדש למדינת המקור	12	2
סירוב מצד רשויות המדינה	1	7
המדינה אינה צד לאמנה	2	8
תיק לא פעיל	17	38
הילד לא אותר / מעולם לא נכנס למדינה	7	1
הסדר ביקורים (הילד נותר בהסכמה במדינה אליה נחטף)	5	9
החזרה מרצון	18	21
תלויות ועומדות	4	4

** הנתונים הללו משקפים את מספר התיקים, לא מספר הילדים. כל תיק עשוי לכלול יותר מילד אחד.*

מקור: נתוני הסנגוריה הציבורית, 2009

פסיקה

284. בית המשפט המחוזי בתל אביב קבע כי שתי ילדות שנלקחו על ידי אימן לישראל יוחזרו לאביהן בארצות הברית. בני הזוג נישאו בארצות הברית ב-1996 והתגרשו ב-2000. האב הגיש תביעה בבית משפט אזרחי בניו יורק ובית המשפט קבע כי הילדים יישארו בארצות הברית עד לישיבה הבאה; למרות זאת, האם לקחה את הילדות לישראל בעוד ההליכים תלויים ועומדים. בנוסף, לאב ניתנה משמורת על הילדות, ולכן בכך שהוציאה את הילדות מארצות הברית, האם הפרה את זכות המשמורת של האב. בית המשפט המחוזי בישראל קבע כי הופר סעיף 3 *לאמנת האג לעניין היבטים אזרחיים של חטיפת ילדים*. לכן, בית המשפט לא העניק לילדות את ההזדמנות להביע את רצונן, למרות שהדגיש את החשיבות של הליכים כאמור על מנת לקיים את הזכויות כאמור בסעיף 13 לאמנה כאמור וסעיף 12 *לאמנה בדבר זכויות הילד* (ע"מ 1085/01 *פלוני נ. אלמונית* (8.8.2001)).

285. במקרה אחר, בית המשפט העליון לישראל ציווה על החזרת שני ילדים למדינת המקור שלהם, בהתאם לאמנת האג לעניין היבטים אזרחיים של חטיפת ילדים. לאם הייתה משמורת חוקית על הילדים הקטינים שלה והם התגוררו עמה באיטליה. במהלך אחד מביקורי אביהם, הלה לקח אותם לישראל ללא ידיעת ו/או הסכמת אמם של הילדים. האם הגישה תביעה בבית המשפט המחוזי בישראל ודרשה את החזרת הילדים לפי *אמנת האג*. האב טען כי רצון הילדים הינו להישאר בישראל ולכן (בהתאם סעיף 13 *לאמנת האג*) עליהם להישאר בישראל.

בית המשפט פסק כי לפי סעיף 13 לאמנה, אין חובה להחזיר את הילדים למדינת המקור אם הילדים מתנגדים לכך מפורשות. ההנחה הינה כי טובת הילדים ממומשת על ידי החזרת הילד למדינת המקור, והחריג בהתאם לסעיף 13 מוגבל למקרים חריגים, על מנת לקיים את מטרת האמנה. במקרה זה, נקבע כי נחישות הילדים להישאר בישראל לא הוכחה, ולכן עליהם לחזור לאיטליה לידי ההורה המשמורן (ע"מ 672/06 *טאופיק אבו ערד נ. פאולה דגוזו* (15.10.2006)). (למקרה דומה, ראו: ע"מ 902/07 *פלונית נ. אלמוני* (26.4.2007)).

286. במקרה אחר, אזרחית ישראלית (האם) ותושב בלגיה (האב) התגרשו בשנת 2004. לבני הזוג היה ילד אחד. ב-2004, האם פנתה לבית המשפט וביקשה רשות לעזוב לצרפת ביחד עם הילד. בית המשפט הבלגי קבע כי האם תוכל לעזוב ביחד עם הילד (באופן קבוע) על מנת להתגורר בצרפת. עם זאת, בית המשפט לערעורים בבלגיה החליט בשנת 2005 כי על הילד לחזור לבלגיה למשמורת אביו. בשנת 2006, האם לקחה את הילד לישראל ללא רשות מהאב. בית המשפט העליון לישראל בחן את משקלו של סעיף 13 *לאמנת האג לעניין היבטים אזרחיים של חטיפת ילדים*. בית המשפט העליון קבע כי טובת הילד גוברת על החריג הקבוע בסעיף 13 לאמנה בנסיבות נדירות בלבד. נסיבות כאמור לא התקיימו במקרה זה; החזרת הילד למדינת המקור לא הוכחה כגורמת נזק פיזי או רגשי חמור לילד. לכן, בית המשפט הורה להחזיר את הילד לבלגיה. (ע"מ 1855/08 *פלונית נ. אלמוני* (8.4.2008)).

ד. סעיף 27(4) לאמנה – הבטחת מזונות ילדים

287. *חוק המזונות (הבטחת תשלום)*, התשל"ב-1972 ("*חוק המזונות*") קובע כי המב"ל ישלם גמלת מזונות ילדים לכל אדם אשר בית המשפט פסק לו מזונות אך אינו מקבלם מהאדם החייב לפי דין לשלמם.

288. תיקון מס. 4, משנת 2002, *לחוק המזונות*, הרחיב את היקף התשלומים של גמלת מזונות ילדים על ידי המב"ל, לא רק להחלטות על ידי בתי משפט ישראליים, אלא גם פסקי דין זרים, צווי ביניים זרים או צווים לגביהם נקבע כי הינם אכיפים בהתאם *לחוק אכיפת פסקי-חוץ*, התשי"ח-1958 ("*חוק אכיפת פסקי חוץ*"). התיקון תיקן גם את סעיף 2 *לחוק המזונות*, וקבע כי אדם שהינו תושב ישראל ואשר זכה בהכרעה שיפוטית לטובתו לתשלום מזונות ילדים, זכאי לבקש מהמב"ל קצבה חודשית אם האדם המחויב לשלם את מזונות הילדים היה תושב ישראל ביום בו בית המשפט נתן החלטתו או אם האדם כאמור היה תושב ישראל במשך לפחות 24 חודשים מתוך 48 החודשים שקדמו להחלטת בית המשפט בעניין מזונות ילדים. בקשר לפסקי חוץ וצווי ביניים זרים, תאריך החלטת בית המשפט הינו היום בו נקבע לגבי ההחלטה כי הינה אכיפה לפי *חוק פסקי חוץ*.

פסיקה

289. ראה פרק ג', סעיף 3, לאמנה – טובת הילד, תביעתו של אב להפחית תשלומים והחלטת בית המשפט להפחית כאמור בכפוף לטובת הילד (ע"מ 785/05 *פלוני נ. אלמוני* ואח' (3.1.2006)), נדונה לעיל.

290. במקרה אחר, בית המשפט העליון קיבל ערעור שהוגש על ידי אם מטעם שני קטינים בנוגע לסכום המזונות. בתביעה, אשר הוגשה על ידי הילדים ארבע שנים לאחר הגירושין בין הוריהם, נתבקשה קביעת הסכום של תשלומי המזונות. בית המשפט העליון קבע כי בית הדין הרבני לא שקל את טובת הילדים, ולכן החזיר את התיק לדיון בבית המשפט לענייני משפחה על מנת שיחליט בתביעה, כאילו זו הובאה בפניו במקור (ע"מ 7916/03 *פלונית ואח' נ. אלמוני* (28.2.05)). (ראה פרק ג' – טובת הילד, לעיל).

291. במקרה אחר, בית הדין הארצי לעבודה דן במשמעות של זכאותו של ילד למזונות. לפי *חוק המזונות*, המוסד לביטוח לאומי משלם מזונות כאשר החייב אינו משלם והזכאי למזונות הינו תושב ישראל. המב"ל טען כי ההורה הינו הנושה לגבי מזונות כאמור, ומאחר והאם אינה תושבת ישראל אין היא זכאית לתשלומים. בית המשפט דחה את טענת המב"ל וקבע כי הילד עצמו הינו האדם הזכאי לתשלומי מזונות. לפי פסק הדין, מזונות הינם חלק מזכויות הילד לכבוד וקניין. ההורה אינו אלא האמצעי של הילד לשם מימוש זכויותיו. הילד בנדון היה תושב ישראל ועל כן זכאי למזונות מהמב"ל (ע"ע 592/07 *המוסד לביטוח לאומי נ. גאיה אסי* (1.6.2009)).

ה. סעיפים 20 ו-25 לאמנה – ילדים משוללי סביבה משפחתית

מערכת הטיפול החלופית בישראל

292. השמת ילדים ובני נוער מחוץ לבית ניתנת לחלוקה לכמה קבוצות. הרוב, 61,726 (גילאי ארבע עשרה עד שמונה עשרה) מתגוררים בפנימיות (בעיקר מבחירה אישית). קבוצה קטנה יותר (9,599) של ילדים ובני נוער מושמים במקומות דיור ובתי אומנה על ידי שירותים הרווחה. מספר קטן עוד יותר של בני נוער מושמים במוסדות של רשות חסות הנוער, אשר ערוכים לשם טיפול בנוער עברייני ובני נוער בעלי בעיות התנהגות קשות.

ילדים המושמים מחוץ לבתיהם על ידי שירותי הרווחה

293. ב-2009, 8,500 ילדים, מלידה ועד גיל שמונה עשרה, התגוררו במוסד מחוץ לבית שסודר להם על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים. בניגוד למצב ברוב מדינות המערב, רוב הילדים המושמים במוסדות מחוץ לבית הינם המבוגרים יותר. 6,500 מתוכם מושמים בפנימיות ו-1,950 מתגוררים עם משפחות אומנה (1,830 במשפחות אומנה רגילות ו-120 במשפחות אומנה מיוחדות). 35% מהילדים מושמים מחוץ לבית על פי צו בית משפט ו-65% מסכימים להשמה חוץ-ביתית כתוצאה מאי-תפקוד הורי או בעיות התנהגות קשות (כגון מעשי אלימות, מעורבות בעבירות מין או קשיים לאחר אשפוז).

מוסדות מגורים

סביבות מגורים ופנימיות

294. בשנים האחרונות, המדינה האיצה את פיתוחם של מודלים חדשים למוסדות מגורים טיפוליים. למשל, סביבות מגורים מבוססות קהילה ובתים קבוצתיים, הוקמו בשיתוף עם ארגונים בלתי-ממשלתיים. מוסדות מגורים הממוקמים בקהילתו של הילד, מעודדים את ההורים להשתתף בפעולות היומיומיות שלו ובהחלטות הנוגעות לו. בנוסף, מוקמות יחידות משפחתיות עבור משפחות בנות שנים עשר עד ארבעה עשר חברים. חלק מהיחידות הינן חלק מסביבות מגורים גדולות יותר, בעוד אחרות מתפקדות כמגורים קבוצתיים המפוזרים ברחבי הקהילה. ישנם מוסדות מגורים המספקים תכנית "מעון יום", בה הילדים מגיעים בבוקר ושבים לבית המשפחה אחר הצהריים.

ילדים ובני נוער במוסדות מגורים

טבלה 6 – מצב נוכחי של השמה בפנימיות על ידי השירותים החברתיים

חלוקה לפי גיל	מספר ילדים
0-5	62 (0.9%)
6-12	2,400 (36.6%)
13-18	3,899 (59.5%)
19+	196 (3%)
חלוקה לפי אוכלוסייה חינוכית	**ילדים (ב-%)**
ערבים ודרוזים	14%
ממלכתי	45%
ממלכתי דתי	18.6%
חרדי	22.4%

מקור: מחלקת הרווחה, הפקידות הפדגוגית – מחלקת הפיקוח על הרווחה 2009

הגנה על זכויותיהם של ילדים במסגרות חוץ ביתיות

חוקים המגנים על ילדים במסגרות חוץ ביתיות

295. סעיפים 368א-1386ו *לחוק העונשין*, מתייחסים לפגיעה בקטינים וחסרי ישע. תיקון מס. 94 *לחוק העונשין*, מיום 30.5.07, הוסיף אנשים מסוימים להגדרת בן משפחה (סעיף 368א(2)), לרבות הורי אומנה, בני זוגם, הוריהם או צאצאיהם, אחיהם ובן הזוג של מי מהם.

296. מסקנה סופית מס. 37c של ועדת זכויות הילד, מציעה מנגנון לשם בדיקת ופיקוח על תלונות וחשש להתעללות. תיקון זה הוסיף את סעיף 368ד(ג1), אשר יוצר חובה לדווח למשטרה או לפקיד הסעד אודות כל עניין המעלה חשד לעבירות מין כנגד קטין או חסר ישע, על ידי בן משפחה שטרם הגיע לגיל שמונה עשרה. אי-דיווח אודות התעללות כאמור הינו עבירה פלילית, הנושאת עונש מאסר בן שלושה חודשים. תיקון זה גם מטיל עונש של ששה חודשי מאסר על אנשי מקצוע שלא מדווחים על התעללות בקטין למשטרה או לפקיד הסעד (כגון רופאים, אחיות, מחנכים, עובדים סוציאליים, שוטרים, פסיכולוגים, קרימינולוגים, ומנהלי ועובדי בתי ספר) (סעיף 368ד(ג2)). התיקון גם מטיל עונש מאסר בן ששה חודשים על האדם האחראי על קטין או חסר ישע ואשר, למרות חשש סביר כי עבירת מין בוצעה נגד הילד או חסר הישע על ידי בן משפחה שטרם הגיע לגיל 18, לא דיווח למשטרה או לפקיד הסעד (סעיף 368ד(ג3)).

297. ביום 28.7.2000, חוקקה הכנסת את *חוק פעוטות בסיכון (זכאות למעון יום)*, התש"ס-2000 (*"חוק פעוטות בסיכון"*). חוק זה תוקן ב-2002. לפי סעיף 2 לחוק, פעוטות בסיכון הינם פעוטות בגיל שלוש ומטה אשר

ישנו חשש להתפתחותם. החלטה בעניין זה מתקבלת על ידי ועדה מקצועית, אשר תורה על שהיית הפעוט במעון יום על מנת להימנע מהרחקתו מביתו.

298. לפי סעיף 3 *לחוק פעוטות בסיכון*, מצבים מסוכנים החוסים תחת החוק הינם:

הערכת עובד סוציאלי וחוות דעת רפואית מעידות כי הפעוט סובל מהתעללות גופנית או שישנה התעלמות מהצרכים ההתפתחותיים שלו.

אחד מההורים אינו מתפקד כנדרש בעקבות אלימות בבית, מחלת נפש, אלכוהוליזם, התמכרות לסמים, נכות חמורה, פיגור, זנות, התנהגות פלילית או מחלה כרונית של אחד מבני המשפחה.

הפעוט נבדק ונמצא כי הוא מסוגל להתפתח באופן נורמאלי. קביעה זו תיעשה על ידי רופא ילדים המתמחה בהתפתחות הילד, או פסיכולוג התפתחותי. בנוסף, ההחלטה תהיה תחת נסיבות משפחתיות חמורות אשר גורמות לבעיות התפתחות.

סעיף 4 *לחוק פעוטות בסיכון* קובע את התנאים שעליהם להתקיים לאחר שנמצא כי פעוט מצוי בסיכון, על מנת שהפעוט יושם במעון יום בקרבת מקום מגוריו. שר הרווחה והשירותים החברתיים, בשיתוף עם שר האוצר, קובע את שיעור ההשתתפות עבור האדם המחויב לשלם מזונות ילדים, המחושב בהתבסס על הכנסתו. מפעיל מעון היום אחראי ל-5% מסך העלות של שהיית הפעוטות במעון. הרשות המקומית מממנת 25% מעלות שהיית הפעוט במעון היום, לאחר ניכוי הסכום הממומן על ידי מפעיל המעון ותשלומים מאת האדם המחויב לשלם מזונות ילדים. מימון זה לא חל על פעוטות בסיכון אשר שהייתם במעון יום ממומנת על ידי חוקים שאינם *חוק פעוטות בסיכון*.

פסיקה

299. בית המשפט העליון, בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק, קבע כי הסדרי ראייה שהוסכמו בין בני זוג גרושים בנוגע לילדיהם, לא מחייבים את הילדים. ככלל, בית המשפט קבע כי כאשר הסכם בנוגע לרווחת הילד (כגון מקום מגורים) מגובש ללא התחשבות בדעתו של הקטין, ייתכן ולא יהא מחייב. בית המשפט הגבוה לצדק הבהיר כי החלטת בית משפט קמא, לפיה הסכם גירושין ביחס למזונות שיש לשלם עבור ילד, אינו מחייב את הילדים, וניתן להרחיבו ולהחילה על זכויות לבקר את הילדים. האמנה *וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו* מחזקים את הילד כישות עצמאית אשר מחזיקה בזכויות בנפרד מהוריו. (בג"צ 2898/03 *פלוני ואח' נ. בית הדין הרבני הגבוה ואח'* (21.1.2004)).

ו. סעיף 21 לאמנה – אימוץ

נסיבות האימוץ

300. תיקון מס. 6 *לחוק אימוץ ילדים* (מיום 20.7.2004) קובע כי החלטת בית המשפט כי יש להוציא ילד מידי הוריו לאימוץ, תינתן בתוך שנים עשר חודשים מקבלת בקשה להכרזה כאמור, אלא אם בית המשפט ידחה את החלטתו מטעמים שיירשמו (סעיף 13(ב)).

פסיקה

301. בית המשפט העליון פסק לאחרונה כי על אימוץ להיות "אימוץ סגור" – לכן, ממועד אישור האימוץ, לא יהא קשר בין ההורים הביולוגיים לבין הילד המאומץ.

302. בית המשפט התלבט האם להתיר קשר בין האם הביולוגית לבין הילד, שכן היו לאם זכויות ראייה בהשגחה במשך שלוש שנים טרם ישיבות בית המשפט, ובכך האימוץ היווה "אימוץ פתוח" (בו נותר קשר מסוים בין הצדדים). בית המשפט, לאחר בדיקת דוחות פסיכולוגיים בישיבות קודמות, וכן דוח מאת פסיכולוג שמונה על ידי בית המשפט, קבע כי לטובת הילד יש לאשר את האימוץ כ"אימוץ סגור" ולמנוע ביקורים נוספים מצד האם הביולוגית. בית המשפט קבע כי ביקורים נוספים יחייבו את אישור ההורים המאמצים על מנת למנוע בלבול נוסף של הילד ולמנוע ממנו את הבחירה בין ההורים המאמצים לבין האם הביולוגית; וכן יביאו לכך שהאם הביולוגית תמנע מלהביע את דעותיה לגבי גידול הילד. דעות כאמור, אם יהיו שליליות, יפגעו בילד באופן ניכר. עוד קבע בית המשפט, כי לפי דוחות שהוגשו על ידי ההורים המאמצים, ביקורים מצד האם הביולוגית פגעו ביציבות הרגשית של הילד, וגרמו לו לפחד מפני ניתוק מהמשפחה, הפרעות שינה ועוד. בית המשפט החליט לאשר את האימוץ כ"אימוץ סגור" ודחה את ערעורה של האם הביולוגית. (ע"מ 366/06 *פלונית נ. היועץ המשפטי לממשלה* (14.2.2007)).

אימוץ למעשה

303. לאחרונה, בית המשפט העליון קיבל ערעור שהוגש על ידי אב שביקש ביטול החלטה אשר הכריזה שבנו הקטין הינו בר אימוץ, מאחר ולא היה מודע להליכים. בית המשפט ציין כי ההכרזה של קטין כבר אימוץ לא תבוטל אם הדבר יגרום לפגיעה מהותית בקטין. בית המשפט יבטל החלטה כאמור רק לאחר בחינת רווחתו של הילד. בית המשפט שקל את זכויות ההורה הביולוגי ואת האינטרס של ההורים המאמצים. (ע"מ 778/09 *היועץ המשפטי לממשלה נ. פלוני ואח'* (29.11.09)).

304. ביום 21.4.2005, בית המשפט העליון החליט לבטל החלטה של בית המשפט המחוזי, וקבע כי הילד הנדון הינו בר אימוץ, למרות שהאב הביולוגי של הילד לא ידע אודות קיומו או אודות ההחלטה למסרו לאימוץ. האם, אשר מסרה את הילד מיד לאחר לידתו, סירבה לגלות פרטים אודות אביו של הילד, ולכן רשויות הרווחה לא יכלו לאתרו, וקבעו כי הילד בר אימוץ ביחס לשני הוריו הביולוגיים. האב למד אודות הילד רק לאחר שהאם שינתה דעתה והחלה בהליכים משפטיים על מנת לזכות במשמורת על הילד. עם היוודע לו אודות קיום הילד, האב פעל לשם ביטול ההחלטה אודות מעמד הילד.

305. ההליכים המשפטיים נוהלו במהלך שנתיים, בהן הילד גודל על ידי משפחת אומנה שהתכוונה לאמצו. ההורים המאמצים בפוטנציאל ביקשו להשתתף בהליכים המשפטיים שכן האמינו כי הינם מייצגים את טובת הילד.

306. בית המשפט קבע כי האב לא הביע רצונו לגדל את הילד מיד עם היוודע לו על קיומו, אלא היסס במשך חודשים, ותקופה זו הייתה קריטית עבור הילד.

307. בית המשפט הדגיש כי פרק הזמן הראשון בחייו של ילד הינו החשוב ביותר מבחינת הקשר שנוצר עם המטפלים העיקריים. בית המשפט הדגיש כי המשכיות ויציבות של מערכת יחסים הינן חשובות ביותר לשם התפתחות הילד. ככל שהילד שוהה זמן ממושך יותר עם ההורים המאמצים בפוטנציאל, כך חמור יותר הנזק לילד אם יורחק, ולכן רב יותר המשקל הניתן לאינטרס של ההורים המאמצים בפוטנציאל. בנוסף, הרחקת קטין ממשמורתם של האנשים אותם הוא מחשיב כ"הורים הפסיכולוגיים", עשויה לגרום לנזק לקטין, ועשויה להביא להגדרתו כקטין בסיכון, הזקוק להורים בעלי מיומנויות הוריות מיוחדות, סוג מיומנויות שלא היו בידי הוריו הביולוגיים. בית המשפט העליון קבע כי הילד שבנדון יישאר אצל ההורים המאמצים, שכן לא ייתכן שישלם מחיר כבד רק לשם הקלת הכאב של הוריו הביולוגיים. (ע"מ 377/05 *פלוני ואלמונית נ. פלונית ואח'* (21.4.2005)).

308. במקרה אחר, בית המשפט העליון התלבט האם ניתן להכריז על קטין כבר אימוץ, לאחר שהאם מסרה אותו לאימוץ וסירבה לגלות את זהות האב, אולם סיפקה פרטים אודותיו למקרה בו הילד יהא זקוק למידע בהמשך חייו.

בית המשפט שקל את זכותו של האב הביולוגי להכיר את ילדו, הזכות של האם הביולוגית למסור את הילד לאימוץ, ואת האינטרס שלה באי-מתן פרטים לגבי האב הביולוגי, ואת זכות הילד להכיר את הוריו ולהיות מגודל על ידם, וכן האינטרס הציבורי בעידוד אימוצים אשר עלולים להיות מוטלים בספקנה אם האם הביולוגית תוכרח לגלות את זהות האב הביולוגי, ואת האינטרס הציבורי לדעת מיהם ההורים הביולוגיים של אדם מסוים. בית המשפט קבע כי ניתן להכריז על ילד כבר אימוץ למרות שהאב הביולוגי אינו ידוע, וכי אילוץ חשיפת זהותו של האב עשוי להפחית את מספר האימוצים ולפגוע בטובת הילד הנדון. (ע"מ 5082/05 *היועץ המשפטי לממשלה נ. פלונית ואח'* (26.10.05)).

אימוץ בין-מדינתי

309. סעיף 28 *לחוק אימוץ ילדים* הינו הסעיף העיקרי הקובע את התנאים לאימוץ בין-מדינתי. תיקון מס. 5, מיום 5.7.04, שינה כמה הוראות. התיקון שינה גם כמה הוראות בקשר לאימוץ בין-מדינתי.

310. בסעיף 28ז, המגדיר את זכאותו של אדם ישראלי לבקש אימוץ בין-מדינתי, התיקון החליף את המלים "תושב קבע" במלים "אזרח ישראלי או אדם המחזיק בתעודת עולה" (המונפקת על ידי משרד הקליטה), מסמך המציין כי אדם הינו "עולה חדש". בנוסף, תושב קבע רשאי לאמץ ילד מחו"ל בתנאי שהתגורר בישראל במשך שלוש מתוך חמש השנים טרם הגשת בקשת אימוץ או שנים עשר מתוך שמונה עשר החודשים טרם הגשת הבקשה. כמו כן, התיקון קובע כי על הבקשה להיות מוגשת בליווי מידע נוסף מעובד סוציאלי בנוגע לכשירות של האדם להיות הורה מאמץ.

311. התיקון שינה גם את סעיף 28ח, המחייב את ההורים הפוטנציאליים למסור הערכה מאת עובד סוציאלי לסוכנות האימוץ, הכוללת מידע שהתקבל מההורים הפוטנציאליים המעיד על כשירותם כהורים.

בנוסף, התיקון שינה את סעיפים 28-33 *לחוק אימוץ ילדים*, אשר קובעים כי סוכנות אימוץ לא תבקש, תגבה או תקבל, במישרין או בעקיפין, תשלומים עבור אימוץ בין-מדינתי, בישראל או בחו"ל, למעט הוצאות ששולמו על ידי הסוכנות לטובת האימוץ.

סע' 36-28(א) תוקנו, וקובעים כי אם הרשויות המוסמכות במדינה הזרה מאשרות מתן צו אימוץ או מתן פסק דין, לפיו האימוץ מגובש באופן סופי, אזי המעמד החוקי של האימוץ בישראל יהא כשל אימוץ פנים-מדינתי, בתנאי שהרשויות הרלוונטיות קבעו כי האימוץ הינו לטובת הילד ואינו פוגע בתקנת הציבור.

312. לפי הרשות המרכזית לאימוץ בין-מדינתי במחלקת השירותים האישיים והחברתיים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, בין 1999 ל-2007, 2,059 ילדים אומצו בחו"ל והובאו לישראל. רוב הילדים הגיעו מאוקראינה, רומניה ורוסיה. הטבלה הבאה מציגה את מספר הילדים שהגיעו בכל שנה ואת המספר הכולל של ילדים שאומצו בכל מדינה.

טבלה 7 – מדינות אימוץ, 1999-2007 (במספרים מוחלטים)

המדינה	מספר הילדים
אוקראינה	692
רוסיה	629
רומניה	381
גואטמלה	115
בלרוס	79
גרוזיה	39
מולדובה	39
קזחסטן	25
אזרבייג'ן	19
קירגיסטן	17
בולגריה	17
אחרות	7

מקור: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2008

ז. סעיפים 19 ו-39 לאמנה – התעללות והזנחה, שיקום ושילוב מחדש

חקיקה

313. תיקון מס. 6 *לחוק החינוך המיוחד*, אושר ביום 24.7.2002. תיקון זה מחייב את שר החינוך להתקין תקנות בנוגע להשמת ילדים בעלי מוגבלויות במוסדות חינוך. הרעיון הינו לקבוע השמה בהתבסס על בקשות מאת הורים, בנוסף לקבלת חוות דעת מקצועית המאשרת כי לילד מוגבלות חמורה המחייבת את השמתו במוסד החינוך וכי שילובו במוסד חינוך רגיל אינו סביר. בנוסף, על התקנות לכלול מידע להורים בקשר לזכויות ילדים בעלי מוגבלויות ומוסדות חינוך חלופיים העומדים לרשותם.

314. תיקון מס. 7 *לחוק החינוך המיוחד* משלים את החוק ומגדיר מוגבלות ככוללת בעיה גופנית, נפשית, אינטלקטואלית, התנהגותית-רגשית, קוגניטיבית, לשונית או בעיה התפתחותית אחרת. התיקון משלים את התקנות בנוגע לשילוב ילדים בעלי מוגבלויות במערכת החינוך הרגיל.

315. מטרת התיקון הינה להבטיח כי איכות השירותים הניתנים לילדים המשולבים בבתי ספר רגילים שווה לאלו הניתנים לילדים במוסדות לחינוך מיוחד. כמו כן, התיקון מחייב שילובם של ילדים בעלי מוגבלויות במערכת החינוך הרגיל במערכת החינוך הרגיל, תוך העלאת התקציב השנתי המיועד למטרה זו (ראה המלצות ועדת דורנר, לעיל). *חוק חינוך חובה* תוקן בשנת 2007 (תיקון מס. 29). החוק חל על ילדים

בגילאי שלוש ומעלה. (ראה גם תחת: "הזכות לחיים, הישרדות והתפתחות ילדים בעלי מוגבלויות, פרק א', לעיל).

316. תיקון משנת 2002 *לחוק מעונות יום שיקומיים*, התש"ס-2000 ("*חוק מעונות יום שיקומיים*"), הרחיב את סל השירותים הניתנים לפעוטות בעלי מוגבלויות, כך שיכלול לא רק שירותים טיפוליים וחינוכיים הניתנים במעונות יום שיקומיים, אלא גם את הסעת הפעוטות מביתם למעון ובחברה. בעת ההסעה, הילד מלווה על ידי בוגר, בנוסף לנהג, אשר אמור לסייע לילד לפי הצורך.

317. לפי תיקון משנת 2005 *לחוק מעונות יום שיקומיים*, מעון יום שיקומי מספק טיפול וחינוך במהלך היום לעשרה פעוטות בעלי מוגבלויות לכל הפחות, בין אם באמצעות מעון היום השיקומי המרכזי או אחד מסניפיו. סניף של מעון יום שיקומי נחשב ככזה אם הוא מספק טיפול לפחות לששה פעוטות בעלי אוטיזם, ליקוי שמיעה, ליקוי ראייה או ליקוי מוכר אחר, או לפעוט אשר מקום מגוריו ממוקם למעלה מ-25 ק"מ מחוץ לאזור של מעון היום השיקומי המרכזי.

318. לפי תיקון משנת 2008, פעוט בעל מוגבלות הינו ילד שגילו בין שישה חודשים לשלוש שנים, אשר זכאי לקצבת מב"ל, או ילד בין הגילאים שנה עד שלוש לגביו נקבע, על ידי ועדת אבחון, כי הינו לוקה בנכות התפתחותית. התיקון משנת 2008 קובע כי מכון מוכר להתפתחות הילד מוסמך לקבוע השמה מיידית של פעוט כאמור במעון יום שיקומי בנסיבות מסוימות, על מנת למנוע נזק מהותי לילד. תיקון זה נכנס לתוקף בפברואר 2009.

חוק העונשין

319. תיקון מס. 59 *לחוק העונשין*, מיום 29.3.2001, החליף את סעיף 361 לחוק (ראה תחת "החובות המשפטיות של הורים", לעיל). אם מעשה בוצע ברשלנות, העבריין עשוי להישלח לשנת מאסר. עם זאת, אם המעשה בוצע על מנת לנטוש ילד, העבריין עשוי להישלח לחמש שנות מאסר.

החוק למניעת *הטרדה מאיימת*, התשס"ב-2001 ("*חוק ההטרדה*")

320. *חוק ההטרדה*, שנחקק ביום 16.10.2001, תיקן את ה*חוק למניעת אלימות במשפחה*, התשנ"א-1991 ("*חוק מניעת אלימות במשפחה*"), כך שיכלול את סעיף-קטן 2(ח1), לפיו כאשר בית המשפט דן בבקשה לצו הגנה על פי *החוק למניעת אלימות במשפחה*, בית המשפט מוסמך גם להוציא צו האוסר על הטרדה לפי *חוק ההטרדה*.

321. תיקון מס. 15 *לחוק הנוער (השגחה וטיפול)*, מיום 30.10.2001, קובע כי בית משפט השוקל את טובתו של קטין, רשאי להוציא צו מניעה כנגד הטרדה, בהתאם *לחוק ההטרדה* (סעיף 3א).

חוק מניעת אלימות במשפחה

322. תיקון מס. 9 *בחוק מניעת אלימות במשפחה*, אושר ביום 21.3.2007. התיקון משלים את סעיף 3א, לפיו בקשה לצו הגנה נגד קטין תוגש אך ורק לבתי המשפט לענייני משפחה (סעיף 3א(א)). התנאים הבאים יחולו על בקשה שהוגשה על ידי בן משפחה (סעיף 3א(ב)):

- בית המשפט יפנה את המבקש ואת הקטין ליחידת הסיוע שבבית המשפט (סעיף 3א(ב)(1)).
- יחידת הסיוע תודיע לבית המשפט אם הצדדים הצליחו למצוא פתרון לסכסוך ואודות ההמלצות של יחידת הסיוע לגבי הסוגיה (סעיף 3א(ב)(2)).
- אם הצדדים לא הצליחו למצוא פתרון, יחידת הסיוע תודיע לקטין אודות זכותו לייצוג על ידי עורך דין בדיון בבית המשפט לפי *חוק הסיוע המשפטי, תשל"ב-1972* ("*חוק הסיוע המשפטי*"), אלא אם הקטין יבחר להיות מיוצג על ידי עורך דין שיבחר בעצמו (סעיף 3א(ב)(3)).

323. בית המשפט ישקול את נסיבות העניין ואת טובת הקטין שכנגדו מבוקש צו ההגנה. המטרה של צו הגנה כנגד קטין הינה להגן על בן משפחה (או אנשים מסוימים) לגביהם הקטין מהווה איום. אם בית המשפט ימצא כי ישנו צורך להוציא צו הגנה, בית המשפט יהא רשאי להוציא צו כאמור לאחר מתן הזדמנות לקטין להופיע בפני בית המשפט. עם זאת, בית המשפט לא יוציא צו הגנה לפי סעיף 2(א)(1) לחוק, הקובע איסור נגד כניסה לבית של בן המשפחה, אלא אם הושג הסדר מתאים למגורים מחוץ לבית עבור הקטין ורק לאחר קבלת הערכה מאת עובד סוציאלי (סעיף 3א(ב)(4)).

324. תיקון מס. 9 תיקן גם את *חוק הסיוע המשפטי*, ואת הוראת החוק לגבי זמינותו של סיוע משפטי הניתן לקטין שבן משפחתו ביקש צו הגנה כנגדו. צו כאמור ניתן מכוח סעיף 3 *לחוק למניעת אלימות במשפחה*, באמצעות שימוע לפי סעיף 3א(ב)(4), או ערעור על החלטה שהתקבלה לפי סעיף זה. הייצוג אינו כפוף לבקשה בכתב לסיוע ולא ניתן לסיימו לפי סעיפים 3-4 *לחוק הסיוע המשפטי*. עם זאת, ערעור בנוגע להחלטה שניתנה על ידי בית המשפט בנוגע לקטין, יכול ויהא כפוף לסיום לפי סעיף 4 *לחוק הסיוע המשפטי*.

325. תיקון מס. 11, מיום 4.3.2008, משלים את סעיף 4 כך שיכלול את סעיף קטן (ד), לפיו בית המשפט מוסמך לדחות בקשה לצו הגנה רק לאחר מתן הזדמנות למבקש או לעורך דינו להציג את טיעוניו בעל פה, אלא אם לדעת בית המשפט ישנן נסיבות חריגות, ומטעמים שיתועדו בכתב. סעיף זה חל על קטינים ובגירים כאחד.

326. לפי *תקנות לימוד חובה (כללי דיווח על אלימות גופנית)*, התש"ע-2009, מנהל של מוסד חינוכי ידווח בכתב למפקח של אותו מוסד אודות התרחשות של אלימות פיזית בין מחנך לבין תלמיד (סעיף 2(א)(1)). כמו כן, יש לדווח על תקריות של אלימות פיזית המתרחשות בתוך מוסד החינוך או במהלך שעות בית הספר אשר גרמו לפגיעה (סעיף 2(א)(2)). דיווח כאמור יש להגיש מיידית, וכן להעביר למפקח המחוזי של בית הספר הנדון (סעיף 3).

פסיקה

327. בית המשפט הגבוה לצדק נאבק בהנחה המשפטית לפיה הורים נהנים מזכות משפטית ומוסרית לגבי ילדיהם הקטינים, אשר הינה חופשייה מהתערבות על ידי המדינה. בית המשפט הגבוה לצדק קבע כי גידול ילדים אינו מוחלט, וכפוף לטובת הילד וזכותו לחיים טובים כישות נפרדת. לכן, המדינה רשאית להתערב כאשר הנסיבות מתאימות – קרי, אם רווחתו או שלומו של הילד נתונים בסכנה. לפי ההנחה

המשפטית, הורים הינם האפוטרופוסים היחידים של ילדיהם הקטינים; אולם למדינה ישנו שיקול דעת לפעול ככל שנדרש. במקרה הנדון, בית המשפט העליון קבע כי אי-רצונם של הורים לקיים קשר עם ילדיהם הקטינים למרות צרכיהם של הילדים, הצביע על אי-כשירות של ההורים. בקשת ההורים "להכפיף" את ילדיהם לסמכותם – נדחתה. (בג"צ 927/05 *פלוני ואח' נ. מחלקת הרווחה – עיריית בני ברק ואח'* (15.5.2006)).

328. אישה חולת נפש ערערה לבית המשפט העליון לאחר שילדיה הוכרזו כ"קטינים נזקקים". לילדים לא היה אב שמעורב בחייהם, ואמם הייתה חולה. בית המשפט לענייני משפחה ביטל את משמורתה של האם וציווה על מחלקת הרווחה בנתניה לשמש כאפוטרופוס העיקרי. האם ערערה לבית המשפט המחוזי, אך ערעורה נדחה. ערעור שני הוגש לבית המשפט העליון, אשר דחה את הערעור מכיוון שבית המשפט קמא כבר בחן את רווחת הילדים, ולכן לא היה מקום להתערב בהחלטתו. בנוסף, בית המשפט העליון קבע כי מאחר והאם אינה כשירה לגדל את הקטינים ואין בני משפחה אחרים האחראים לילדים, רשויות הרווחה מחויבות לטפל בילדים, לספק להם חיים טובים ולבלום את ההתדרדרות שלהם. (ע"מ 369/08 *פלונית נ. מחלקת הרווחה בנתניה* (10.4.08)).

329. במקרה אחר, בית המשפט דן ביישום סעיף 12 *לחוק הנוער (טיפול והשגחה)*. סעיף זה מאפשר לבית המשפט להפעיל שיקול דעת בקשר לצווי משמורת זמניים. בית המשפט הכיר בזכותם של הורים לגדל ילדים, אך גם קבע את הגבולות. גבולות כאמור כוללים את זכותו של הילד לחיים טובים ולרמת חיים מינימאלית. כאשר ההורים אינם מקיימים את חובותיהם כהורים, המדינה רשאית ליטול שליטה. בית המשפט העליון הדגיש כי סעיף 12 הינו מעשי רק כאשר הילד מוגדר כ"קטין נזקק" או כבעל צורך מיידי בסיוע. בנסיבות הללו, סיוע כאמור נדרש לשם רווחת הילד. יש ליתן משקל ניכר לפגיעה שעשויה להיגרם לילד על ידי הוריו הרשלניים או הבלתי כשירים, וכן לפגיעה שיכול ותיגרם על ידי שלילת המשמורת ההורית. ביטול זכויות הוריות ייושם רק כאמצעי אחרון, במקרים חריגים ועל מנת לשמור על שלום הילד. (תיק 6041/02 *פלוני ואח' נ. אלמוני ואח'* (12.7.2004)).

ארגונים בלתי-ממשלתיים

330. מרכז בית לין הינו מרכז להגנת הילד בירושלים, אשר משרת קטינים שהינם קורבנות של התעללות מינית, גופנית ופסיכולוגית. על מנת לספק טיפול הוליסטי, בית לין מעסיק צוות של אנשי מקצוע ממגזרים שונים, לרבות קצין נוער, חוקר נוער, חוקר ילדים, אם בית, רופא ילדים ועורך דין. הצוות עובד בשיתוף פעולה על מנת להבטיח טיפול רגיש והוליסטי בכל מקרה של התעללות. בית לין משרת את הצרכים המיידיים של הקטין, וכך, למשל, מספק התערבות מיידית לפי הצורך ומציע לילדים ולבני נוער סביבה בטוחה בה ניתן למצוא מקלט. כמו כן, בית לין מספק בדיקות רפואיות ועזרה ראשונה, וכן הפניות והמלצות להמשך טיפול. בנוסף, בית לין שואף למנוע טראומה נוספת לבני הנוער על ידי קיצור ומיקוד תהליך הראיון והאבחון שלאחר דיווחים על התעללות.

331. מכון חרוב מקדיש עצמו לפיתוח קהילת אנשי מקצוע כשירים ומיומנים, המסוגלים להבטיח את רווחתם ושלומם של ילדים אשר סבלו מסוגים שונים של התעללות ו/או הזנחה. למטרה זו, חרוב מספק תכניות הכשרה ולימוד ברמה גבוהה עבור אנשי מקצוע העובדים בתחום התעללות בילדים והזנחתם, ופיתח מגוון של גישות ושיטות מתקדמות למניעת התעללות ולטיפול בילדים אשר סבלו מהתעללות ו/או

הזנחה. אנשי מקצוע המשתתפים בסמינרים ובתכניות המוצעים על ידי חרוב, מגיעים ממגזרים שונים, לרבות רווחה, חינוך, בריאות, שפיטה, רשויות מקומיות ואקדמיה. בנוסף לעבודה עם אנשי מקצוע, חרוב עובד עם גופים ממשלתיים ובלתי-ממשלתיים הפועלים בתחום של רווחת הילד. באמצעות אינטראקציה זו, חרוב תורם ליצירה והשפעה על דעת קהל ומדיניות חברתית בישראל. כמו כן, חרוב מקרב בין מומחים מקומיים ובינלאומיים העובדים בתחום הטיפול בילד, ולכן מבטיח חילופי מידע ורעיונות.

VI. בריאות ורווחה בסיסיות

א. סעיף 23 לאמנה – ילדים בעלי מוגבלויות

טבלה 8 – תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך יסודי ועל-יסודי לפי סוג המוגבלות וסוג המסגרת, 2006-2007

סוג מוגבלות	סוג המסגרת			בסה"כ	סוג המסגרת			בסה"כ
	משולבת	כתות מיוחדות	בתי ספר מיוחדים		משולבת	כתות מיוחדות	בתי ספר מיוחדים	
	אחוזים				מספרים מוחלטים			
בסה"כ**	**100**	**100**	**100**	**100**	**65,728**	**23,687**	**16,829**	**106,244**
עיכוב התפתחותי	6.5	0.5	0.6	3.9	3,405	129	109	3,643
ליקויי שפה	3.7	0.6	0.1	2.2	1,930	135	9	2,074
ליקויי למידה	67.1	72	18.3	59.5	34,963	17,051	3,066	55,080
הפרעה התפתחותית	10.2	5.1	16.6	10	5,286	1,207	2,792	9,285
IQ גבולי	4.2	11.8	-	5.4	2,177	2,785	-	4,962
חשש לפיגור קל	-	0.5	0	0.1	-	115	6	121
פיגור קל	0.5	1.2	12.1	2.8	276	278	2,023	2,577
פיגור בינוני	0.1	0.7	12.8	2.6	48	176	2,146	2,370
פיגור בינוני מאובחן	-	0.1	9.5	1.7	-	18	1,599	1,617
פיגור חמור	-	-	12	2.2	-	-	2,019	2,019
שיתוק מוחין / נכות פיזית חמורה	1.1	0.4	4.5	1.5	553	101	762	1,416
אוטיזם	0.6	4	5.5	2.4	323	946	918	2,187
ליקויים פסיכיאטריים	0.4	0.2	5.5	1.3	223	36	916	1,175
מחלות נדירות	0.5	-	-	0.3	257	-	-	257
חרשות / ליקויי שמיעה	3.5	3	2.1	3.1	1,813	710	351	2,874
עיוורון / ליקויי ראייה	1.6	-	0.4	1	818	-	67	885

** סוג המוגבלות נקבע לפי סוג הכיתה בה רשום התלמיד, למעט תלמידים בכיתות משולבות, עבורם מקור הנתונים מבוסס על המוגבלות העיקרית שנקבעה על ידי ועדת האינטגרציה.*

*** לרבות תלמידים בבתי ספר מיוחדים אשר לא אופיינו לפי סוג כיתה, וכן תלמידים בכיתות משולבות שלא אופיינו לפי סוג מוגבלות.*

מקור: סקירה סטטיסטית אודות ישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2009.

טבלה 9 – מספר הילדים אשר קיבלו פרוטזות, מכשירים רפואיים לשיקום וניידות, במימון מלא של משרד הבריאות, בהתאם לגיל ואבחון (2008)

אבחון	בסה"כ	גיל			
		0-4	5-9	10-14	15-17
פרוטזה					
בסה"כ	65	18	23	13	11
נכות מולדת	63	18	22	12	11
גידול	2	0	1	1	3
מכשיר לשיקום או ניידות					
בסה"כ	1,282	306	564	326	86
שיתוק מוחין	911	217	402	242	50
סדק שדרתי	122	32	49	31	10
שיתוק ילדים	10	1	3	5	1
נכות מולדת	94	29	36	21	8
ניוון שרירים	33	2	18	8	5
המיפלגיה	112	25	56	19	12
נעליים רפואיות					
בסה"כ	232	12	48	94	78
נכות מולדת	132	11	37	46	38
שיתוק מוחין	63	0	1	35	27
שיתוק ילדים	6	0	2	1	3
אחר	31	1	8	12	10

מקור: משרד הבריאות, מכון לואיס, תל השומר, 2008.

טבלה 10 – מתן עזרי שמיעה בין הגילאים 0-18, לפי שנה וסוג מכשיר

שנה	הפניות	FM*	דו-צדדי	חד-צדדי
2006	1,436	176	585	266
2007	-	174	610	356
2008	-	135	567	235

מקור: משרד הבריאות, המחלקה לבריאות האם, הילד ובן הנוער, 2009.

"על"ה נגב"

332. על"ה הינו ארגון שמספק שירותים לילדים בעלי מוגבלויות קוגניטיביות וגופניות קשות, וכן מספק תעסוקה לטובת הדיירים הבוגרים אצלו. השירותים הללו מורכבים מטיפול רפואי באיכות גבוהה. על"ה נגב הינו כפר שיקומי קהילתי מודרני הממוקם בעיר אופקים. זהו ביתם של למעלה מ-500 בגירים בעלי מוגבלויות, ובכל שנה משרת כ-12,000 ילדים ובני נוער בעלי מוגבלויות, בהתבסס על שיטת טיפול במרפאות יום. הכפר מספק גם הכשרה מקצועית, ריפוי בעיסוק ומתקנים רפואיים. כ-650 ילדים בעלי מוגבלויות חמורות מקבלים את הטיפול החינוכי והשיקומי הטוב ביותר. על"ה מטפל בילדים בעלי מצבים רפואיים חמורים, כגון אוטיזם, שיתוק מוחין, סינדרום דאון ומחלות גנטיות. ילדים רבים לומדים כיצד להתגבר על המוגבלויות שלהם ולהתנהל כמו ילדים אחרים. ילדי "על"ה" רבים מגיעים ממשפחות שאין להן המשאבים הכספיים או הזמן לשם טיפול ראוי בילדיהן.

"מכינה לחיים"

333. תכנית המכינה לחיים הוקמה בשנת 2005. עד היום, נרשמו אצל המכינה לחיים 68 בני נוער בעלי מוגבלויות, עיוורים ובעלי ליקויי ראייה, בשני אזורים – בוסתן הגליל בצפון ושדרות ונתיבות בדרום. התכנית מופעלת על ידי ג'וינט ישראל-אשלים, בשיתוף עם משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המב"ל וארגוני "כיוונים" ו"גוונים". הפרויקט הינו תכנית מגורים בת שנתיים המיועדת לסייע לצעירים בעלי מוגבלויות, בין הגילאים שמונה עשרה עד עשרים, במעבר לחיים בוגרים אוטונומיים, עצמאיים ופרודוקטיביים. התכנית מציעה לבני נוער חלופה למסגרות אחרות לבני גילם, כגון שירות בצה"ל, שירות לאומי והשכלה גבוהה, אשר מקובלות בקרב בני נוער. במהלך התכנית, בני הנוער חולקים את חייהם עם חברים אשר אף הם מתמודדים עם אתגרים הנובעים מהמוגבלויות שלהם ומתנדבים בתכנית השירות הלאומי. תכנית זו מסייעת לבוגריה להסתדר בחייהם, למצוא דירות קבוצתיות ולהתרגל לעצמאותם.

שיעורי מוגבלות ונכות בקרב ילדים בישראל

334. בשנת 2007, 300,000 ילדים בעלי מוגבלויות או בעלי מחלות כרוניות התגוררו בישראל, והיוו 12.8% מסך אוכלוסיית הילדים בישראל. כ-190,000 ילדים (מתוך ה-293,000) היו בעלי מוגבלויות או סבלו ממחלה כרונית שהשפיעה על התפקוד היומיומי שלהם ונמשכה למעלה משנה. הילדים הללו היוו 7.7% מסך אוכלוסיית הילדים. (ראה פרק IV, עקרונות כלליים, לעיל).

335. בהתאם לדוח 2008 מאת נציבות שוויון זכויות לאנשים בעלי מוגבלויות, רוב בעלי המוגבלויות בישראל לא נולדו עם המוגבלויות אלא הפכו לבעלי מוגבלויות במהלך חייהם.

מערכת השירותים העומדים לרשות ילדים בעלי מוגבלויות בישראל

מערכת הבריאות

336. כאשר ישנו חשש לבעיות התפתחותיות, או כאשר הן מתגלות על ידי רופא משפחה או אחות בתחנה לבריאות המשפחה, הילד בדרך כלל מופנה למרכז להתפתחות הילד. ישנם 29 מרכזים כאמור בישראל: אחד עשר מופעלים על ידי משרד הבריאות, תשעה על ידי קופת חולים כללית (קופת החולים הגדולה בישראל), חמישה על ידי קופת חולים מכבי, שניים על ידי קופת חולים מאוחדת ושניים על ידי התנועה הקיבוצית ואחיות הרחמים בנצרת. רוב המרכזים מופעלים על ידי משרד הבריאות וממוקמים בבתי חולים.

337. צרכי הילדים בעלי מוגבלויות שאינן גופניות, אשר זקוקים לטיפול מעבר לגיל שש (הגיל בו זכאותם לפי *חוק ביטוח בריאות ממלכתי* מסתיימת), אינם מסופקים. אם ועדת השמה קובעת כי הינם זכאים, הילדים הללו מקבלים טיפול במערכת החינוך המיוחד. רוב הילדים בעלי מוגבלויות שאינן גופניות המקבלים טיפול במרכז להתפתחות הילד, אינם זכאים לחינוך מיוחד ושולבו במערכת החינוך הרגיל. הילדים מקבלים סיוע באמצעות "סל החיזוק", אשר מספק את צרכיהם באופן חלקי בלבד. צרכים אחרים מסופקים על ידי תכניות המוצעות במסגרות אחרות.

338. סעיף 7 לתוספת השנייה בתיקון מס. 43 *לחוק ביטוח בריאות ממלכתי* קובע את השירותים הפרה-רפואיים הכלולים בתחום התפתחות הילד. ילדים בגילאים שבע עד שמונה עשרה שמאובחנים כאוטיסטים – ילדים אשר האבחון שלהם מצוי בספקטרום האוטיזם לפי DSM-4 (ספר ההדרכה המוביל המקובל על הקהילה הרפואית הבינלאומית), זכאים לטיפול רפואי רב-תחומי. השירותים הללו ניתנים בכפוף לאבחון על ידי נוירולוג בקופת החולים או בכפוף לחוות דעת רפואית שניתנת על ידי רופא ילדים המתמחה בהתפתחות הילד.

339. בעיה נוספת קשורה ליישום *חוק ביטוח בריאות ממלכתי*, המטיל אחריות על קופות החולים למימון שירותים התפתחותיים לילדים מתחת לגיל שמונה. לפי החוק, השירותים הללו מותנים בהשתתפות בתשלום מצד הורי הילד; עם זאת, ההשתתפות מכסה חלק קטן מעלות השירות – אשר עשויה להיות גבוהה, אם הילד זקוק ליותר מסוג שירות אחד, או אם למשפחה ישנה הכנסה מוגבלת. בעבר, ההורים יכלו להגיש בקשה לוועדה מיוחדת לשם קבלת פטור מהשתתפות בתשלום.

שירותי בריאות הנפש עבור ילדים ובני נוער

340. שירותים עבור ילדים שבעיות בריאות הנפש שלהם מחייבות את אשפוזם, ניתנים במחלקות האשפוז של בתי חולים לבריאות הנפש. ישנן 13 מחלקות אשפוז עבור קטינים מתחת לגיל שמונה עשר בבתי חולים כלליים ובתי חולים לבריאות הנפש.

טבלה 11 – מספר הקטינים שאושפזו בבתי חולים לבריאות הנפש, לפי מגזר דתי-לאומי, 2006-2008

השתייכות דתית	2006	2007	2008 (ינואר – יוני)
יהודים	861	775	391
מוסלמים	71	78	44
נוצריים	11	6	5
דרוזיים	2	6	6
אחרים	78	72	28
בסה"כ	**1,023**	**937**	**474**

מקור: משרד הבריאות, 2008.

341. לפי הנתונים לעיל, ישנם כ-1,000 אשפוזים של קטינים מתחת לגיל שמונה עשרה בכל שנה, מתוכם 83-84% הינם יהודים, 9-11% הינם מוסלמיים, נוצריים ודרוזיים, ו-6-7% הינם בעלי השתייכות אחרת.

342. נכון לשנת 2008, ישנן כ-65 מרפאות חוץ עבור ילדים ובני נוער. במהלך 2007, 11,300 קטינים טופלו במרפאות חוץ, ב-147,400 פגישות טיפוליות שונות.

343. אשפוז של קטינים מוסדר באמצעות שני חוקים – *חוק טיפול בחולי נפש* ו*חוק הנוער (טיפול והשגחה)*. בשנים האחרונות, בהתאם לחוקים הללו, בתי חולים אינם מדווחים אודות כל אשפוזי הקטינים, אלא רק אודות אשפוזים של קטינים הסובלים ממחלת נפש והמהווים איום. לפי *חוק טיפול בחולי נפש*, פסיכיאטר מומחה בודק את כל אשפוזי הקטינים (סעיף 3). אפוטרופוס של קטין רשאי לבקש אשפוזו של קטין בבית חולים פסיכיאטרי וכן לתת את הסכמתו לטיפולים שיינתנו לקטין במהלך האשפוז (סעיף 4א(ב)). עם זאת, אם קטין שהגיע לגיל חמש עשרה מסרב לאשפוז, נדרש צו בית משפט לשם אשפוזו. צו

כאמור ניתן בהתבסס על העילות הרגילות המנויות במקרים של אשפוז כפוי של קטינים (סעיף 4א(ג)). אם הילד טרם הגיע לגיל חמש עשרה ולפי הבנת המטפלים בו, הלה אינו מסכים לאשפוז, אזי ועדה פסיכיאטרית מחוזית תקבל את ההחלטה הרלוונטית. הוועדה מורכבת מאנשי מקצוע: פסיכיאטר המתמחה בילדים ובני נוער, פסיכולוג ילדים קליני, פסיכולוג חינוכי ועובד סוציאלי (סעיף 4א(ד)). קטין אשר הגיע לגיל חמש עשרה רשאי לבקש מרצונו להתאשפז במחלקה פסיכיאטרית; אם האפוטרופוס מסרב, נדרש אישור בית המשפט (סעיף 4ב). הוועדה הפסיכיאטרית המחוזית לילדים ובני נוער מתפקדת גם כיועצת לבית המשפט ובסמכותה להחליט האם להמשיך את אשפוזו של קטין.

344. *חוק טיפול בחולי נפש* תוקן על פי תיקון מס. 14 *לחוק הנוער*. לפי התיקון, צווי בדיקה פסיכיאטרית, טיפול פסיכיאטרי וכד', יינתנו אך ורק על ידי פסיכיאטרים שהתמחו בפסיכיאטריית ילדים.

345. בשנת 2008, משרד הבריאות העניק חסות לכנס שנתי לשם דיון בסוגיות בבריאות הנפש, אשר היה פתוח לציבור. למעלה מאלף אנשים השתתפו בכנס, לרבות אנשי מקצוע בבריאות הנפש, מוסדות ללא כוונת רווח ומשפחות. הושם דגש על ניסיונות להסיר סטיגמות ולשקם בעלי מוגבלויות בקהילה.

346. על מנת לקדם את זכויות הילדים לטיפול רפואי בכלל, וטיפול נפשי בפרט, שירותי בריאות הנפש של משרד הבריאות, ביחד עם מוסדות נוספים, ביצעו מחקר ארצי: "שכיחות מחלות נפש בקרב בני נוער בישראל". מטרת המחקר הייתה לזהות את תחומי הצורך ולזהות קבוצות בסיכון גבוה למחלות נפש, על מנת לתכנן שירותים מתאימים לשם התמודדות עם הצרכים. המחקר כלל 1,000 בני נוער (ביחד עם אמותיהם), בגילאים ארבע עשרה עד שבע עשרה, מקבוצות אוכלוסייה שונות. ניתוחים מקדמיים הראו, כי השכיחות של מחלות נפש בקרב בני נוער בישראל הינה 11.7%, בדומה לשכיחות במדינות מערביות אחרות. לא נמצאו הבדלים מהותיים בשכיחות מחלות נפש בין בני נוער יהודיים וערביים, אולם נמצא כי ישנו סיכון גבוה יותר ללקות במחלת נפש אצל ילדים להורים גרושים, משפחות שאינן מתפקדות, ילדים בעלי ליקוי למידה או ילדים הלוקים במחלה כרונית. המחקר גם סיפק נתונים חשובים בנוגע לאזורים גיאוגרפיים בהם ייתכן שאין גישה לטיפול. המחקר יסייע לפיתוח תכניות לטיפול בילדים ובני נוער הלוקים במחלות נפש אשר זקוקים ביותר לטיפול כאמור.

מערכת הרווחה

המוסד לביטוח לאומי

347. **ילדים בעלי מוגבלויות**. המב"ל משלם קצבה מיוחדת עבור ילדים עם מוגבלויות, המוגדרים כך: ילדים מתחת לגיל שמונה עשרה (לרבות ילדים מאומצים או חורגים) של אדם מבוטח, או של אדם מבוטח אשר נפטר כתושב ישראל, אשר הינם:

- ילד (מגיל שלוש) התלוי בסיועם של אחרים לשם ביצוע פעולות יומיומיות (התלבשות, אכילה, רחיצה, ניידות בבית והזקוק לנוכחות קבועה של אדם אחר, כמוגדר בתקנות), במידה הגבוהה באופן ניכר מזאת הנורמאלית עבור קבוצת הגיל שלו; או
- ילד (בגיל 91 יום ומעלה) הזקוק להשגחה תמידית; או

- ילד בעל ליקוי מיוחד, אשר הינו: (מלידה) תסמונת דאון או התדרדרות השמיעה, או (מגיל 91 ימים) ליקוי ראייה, אוטיזם, פסיכוזה או ליקויי התפתחות חמורים (עד גיל שלוש); או

- ילד (מגיל 91 ימים) אשר זקוק לטיפול רפואי מיוחד, כפי שמוגדר בתקנות, עקב מחלה כרונית חמורה.

טבלה 12 – ילדים המקבלים קצבאות נכות מהמוסד לביטוח לאומי בשנת 2008, לפי גיל (במספרים מוחלטים)

שנה	מספר המקבלים (באלפים)	גילאים 0-3	גילאים 3-8	גילאים 8-18	עלייה שנתית (%)
1990	5.8	-	-	-	7.7 (1986-1990)
1995	10.3	-	-	-	12.2 (1991-1995)
2001	16.4	-	-	-	7.2
2003	18.36	1.46	4.57	12.67	5.1
2004	19.54	1.58	4.86	13.09	6.0
2005	21.09	1.7	5.2	14.04	7.2
2006	22.2	1.81	5.47	14.91	6.0
2007	23.81	1.89	5.84	16.06	7.2
2008	25.25	1.97	6.17	17.11	6.3

מקור: המוסד לביטוח לאומי, פרסומים, רבעון סטטיסטי, 2008.

348. בשנת 2008 (ממוצע חודשי) מספר מקבלי הקצבאות (מטעם ילדים בעלי מוגבלויות) עלה ב-6.1%, קרי, 25,255 מקבלים, בהשוואה ל-23,810 מקבלים בשנת 2007.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

349. כאמור, למחלקת הרווחה האחריות העיקרית למתן טיפול מחוץ לבית. כיום, 1,500 ילדים בעלי בעיות התפתחותיות ומספר קטן של ילדים בעלי מוגבלויות אחרות, מתגוררים במסגרות שונות. מספר קטן של ילדים מתגוררים כיום במסגרות דיור קהילתי. אחת מהן הינה עבור ילדים בעלי מחלות נפש והשנייה עבור ילדים בעלי מוגבלויות גופניות. בעוד רוב מסגרות הדיור הקהילתי משרתות ילדים בעלי מוגבלויות קלות, ארבעה מוסדות חדשים מיועדים לילדים בעלי מחלות נפש חמורות. בשנים האחרונות, פעילויות לאחר שעות בית הספר ובחגים מופעלות עבור ילדים בעלי מחלות נפש וכן עבור ילדים המתגוררים במרכזים שיקומיים. לילדים אוטיסטיים מסופקות פעילות מחוץ לבית בדומה לכל הילדים. השירותים ממומנים על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

מערכת החינוך

350. בישראל, ישנם כ-46,000 תלמידים במערכת החינוך המיוחד, אשר כוללת גנים מיוחדים, בתי ספר מיוחדים וכיתות מיוחדות בבתי ספר רגילים. בין 2002-2005, שיעור התלמידים בבתי ספר מיוחדים וכיתות מיוחדות בבתי ספר רגילים עלה בכ-16%. באותה תקופה, מספר הילדים בגיל גן בגנים מיוחדים, עלה בכ-26%. בשנת 2005, כ-72164 ילדים בעלי מוגבלויות היו משולבים במערכת החינוך הרגיל.

351. בקרב הילדים במערכת החינוך המיוחד, מספר הילדים בעלי ליקויי למידה מהווה 38% מהמספר הכולל של ילדים בעלי מוגבלויות. רוב הילדים בקבוצה זו למדו בכיתות מיוחדות בבתי ספר רגילים. קבוצה

משמעותית של ילדים אשר לומדים במערכת החינוך המיוחד מורכבת מילדים הלוקים במחלות נפש, המהווים כ-20% מכלל הילדים במערכת (לפרטים נוספים אודות ליקויי למידה, ראו: "סיוע אישי", ועבור חינוך מיוחד באוכלוסיות המיעוט, ראו פרק VI).

שתי קבוצות של ילדים בעלי מוגבלויות במערכת החינוך המיוחד הינן מעניינות במיוחד: ילדים עיוורים או בעלי ראייה לקויה, וילדים חרשים או בעלי שמיעה לקויה. למרות שהילדים הללו נתפסים כחלק ממערכת החינוך המיוחד, רובם שולבו במערכת הרגילה ולומדים בכיתות רגילות, מקבלים סיוע חינוכי מיוחד ומכשירי עזר על מנת לאפשר להם לתפקד כמו תלמידים אחרים. שתי הקבוצות הללו, ביחד עם ילדים בעלי ליקויי למידה, הינם היחידים שמשולבים במערכת החינוך הרגיל כקבוצה.

ילדים בעלי מוגבלויות הלומדים בבתי ספר רגילים

352. משרד החינוך מקצה כ-84,000 שעות חינוך מיוחד שבועיות (שעות אינטגרציה) עבור תלמידים ששולבו. לכל רשות מקומית מוקצה מכסה של שעות הוראה המבוססת על מספר התלמידים בתחומה, "מדד ההתפתחות" של בית הספר, ושיעור התלמידים בעלי ליקויים קלים אשר מופנים לוועדות השמה על מנת לעודד את שילובם. מרכז משאבים מקומי עבור שירותי חינוך מיוחד הינו האגף הארגוני התפעולי של החינוך האינטגרטיבי; המרכז מספק שירותים התלויים בהסדרת החינוך המיוחד בכל רשות מקומית.

משרד החינוך מקצה 350 משרות לסייעות במשרה מלאה עבור תלמידים בעלי מוגבלויות גופניות חמורות אשר שולבו בבתי ספר רגילים וטעונים סיוע. ועדת דורנר המליצה כי השמה וסיוע, וכן אפיון צרכי הילדים, יבוצעו בהתבסס על היכולות התפקודיות הספציפיות של הילדים ולא על סוג המוגבלות. נראה כי המשאבים הנוכחיים אינם מספיקים, וניתנים בעיקר לילדים בעלי מוגבלויות חמורות. כתוצאה מכך, ועדת דורנר הגיעה למסקנה כי שיטת התקצוב הנוכחית קשיחה מדי ואינה מאפשרת תמיד טיפול ראוי לילדים בעלי מוגבלויות. לכן, הוועדה המליצה שהתקצוב יבוצע בהתבסס על מודל הקרוי "שיטת מימון בהתאם לצרכים" – קרי, התקצוב ייקבע לפי המאפיינים של כל ילד. ההמלצות הללו כבר מיושמות.

מעורבות הורים וילדים בקביעת השמה ותכנית טיפול

פסיקה

353. בית המשפט המחוזי בנצרת, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, התבקש לדון בהחלטה של משרד החינוך לסגור בית ספר לילדים בעלי מוגבלויות בכפר אל-דיחי. סגירת בית הספר הייתה כתוצאה מירידה במספר התלמידים מ-32 (המינימום לפי כללי המשרד) לשמונה עשרה. ירידה כאמור במספר התלמידים חייבה השמה של שבע קבוצות גיל שונות בכיתה אחת (מותר להכניס עד שלוש קבוצות גיל בכיתה אחת בנסיבות חריגות בהתאם לכללים). מצב זה גרם לקיצוץ תקציבי ברשות המקומית, וההחלטה לגבי הקיצוץ אושרה על ידי המנהל המחוזי של משרד החינוך. ההחלטה בוטלה על ידי בית המשפט המחוזי, אשר קבע כי האישור שניתן על ידי המנהל המחוזי ניתן בניגוד לעקרונות של מינהל תקין. בשנת הלימודים לאחר מתן צו בית המשפט, נרשמו רק תשעה עשר תלמידים. לכן, בהתאם לכללי המשרד, הופחת מספר הכיתות.

354. במהלך בחינה מחדש של החלטה זו, נשקלו דעותיהם של הורים, התאמת ההשמות החלופיות לתלמידים לאור המוגבלויות שלהם, דעותיהם של גורמים ר
את בית הספר התקבלה שוב.

355. ההורים עתרו שוב כנגד ההחלטה, והעלו ספק לגבי כנות הנימוק שניתן להחלטה לסגור את בית הספר. בית המשפט קבע
בנוסף, ההחלטה אפשרה להורים לבחור מתוך שלושה בתי ספר שונים והבטיחה שיתוף פעולה מלא מצד

1114/07 *ועד הורי בית הספר בוסתאן אלמרג' ואח' נ' משרד החינוך ואח'* (30.7.07)).

הנחות והטבות מס

356. הורים לילדים בעלי מוגבלויות מקבלים הטבות מס והנחות על תשלומים כפיצוי על השקעת משאבים כספיים ואחרים לשם טיפול בילדיהם. הללו כוללים:

- הורים לילד בעל נכות פיזית, עיוור או אוטיסט, או ילד בעל מחלת נפש או מחלה כרונית, זכאים לזיכוי מס; הם גם זכאים לזיכוי כאמור אם הילד מתגורר במסגרת מחוץ לבית.

- הורים לילדים בעלי מוגבלויות זכאים להנחה של עד 25% בארנונה, לפי שיקול דעת הרשות המקומית.

- הורים לילד המקבל קצבת נכות מלאה, והורים לילד עיוור או ילד העובר דיאליזה, זכאים לשירותי טלפון בהנחה. מדובר ב-50% הנחה על חיובים חודשיים שוטפים; 60 יחידות מונה בחינם בכל חודש עבור ילד נכה ו-300 יחידות עבור ילד עיוור; ו-50% הנחה על עלות התקנת או העתקת קווי טלפון. הורים לשני ילדים אשר כל אחד מקבל קצבת נכות מלאה, זכאים לכפל הנחות.

נגישות למקומות ולשירותים ציבוריים

357. בספטמבר 2008, פורסמו תקנות חדשות המחייבות התאמת מקומות ציבוריים על מנת שיתאימו לצרכי אנשים בעלי מוגבלויות. *תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לאתר),* התשס"ח-2008 קובעות את דרישות הנגישות לאתרים ארכיאולוגיים, פארקים לאומיים ושמורות טבע, וכן אזורים אחרים, בעיקר יערות המנוהלים ע"י הקרן הקיימת לישראל או מטעמה. לפי התקנות הללו, אין לפתוח אתרים חדשים לציבור אלא לאחר קיום הדרישות (סעיף 5). אתרים קיימים מחויבים לעמוד בדרישות בתוך עשר שנים (סעיף 7).

358. לאחרונה, מספר אתרי נופש הפכו לנגישים לבעלי מוגבלויות, בעזרת כספים מהמוסד לביטוח לאומי. חובתה של נציבות שוויון זכויות לאנשים בעלי מוגבלויות, בין היתר, הינה לאכוף את החוק, ולכן הנציבות מתעקשת על יישום כל חוק או תקנה בנוגע לאנשים בעלי מוגבלויות.

359. ביום 1.8.2009, פורסמו תקנות חדשות בנוגע לנגישות. התקנות מחייבות נגישות לאנשים בעלי מוגבלויות במקומות ציבוריים, והוספו לתקנות *התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות)*, התש"ל-1970. תקנות הנגישות החדשות חלות על כל המבנים הציבוריים, בניגוד למבנים מסוימים בלבד (בניינים ציבוריים וסוגי מבנים אחרים) המחויבים מבחינה חוקית להבטיח נגישות לשטחים ציבוריים כנדרש לפי התקנות. היקף התיקון החדש הינו נרחב ונוגע לעניין שינוי, התאמה ונגישות עבור אנשים בעלי מוגבלויות. בנוסף, התקנות הללו חלות על סוגים שונים של מוגבלויות, הרבה יותר מהתקנות הקודמות, לרבות עיוורון, ליקויי שמיעה, מוגבלויות גופניות ועוד.

360. בנוסף, מספר הוראות שנכללו לטובת משפחות של ילדים בעלי מוגבלויות, מיועדות להקל על נגישות. למשל, היתרי חנייה מיוחדים ניתנים להורים של ילדים בעלי מוגבלות מוטורית בגפיים התחתונות או הזקוקים לרספירטור. ההיתרים הללו מאפשרים להם לחנות במקומות המיועדים לנהגים עם מוגבלות פיזית, וכן לחנות בחינם במקומות בהם קיימת חניה עבור תשלום. הורים לילדים בעלי בעיות ניידות (קרי, אשר נקבעה לגביהם נכות בשיעור 60% לפחות על ידי לשכת הבריאות המחוזית או אשר נקבע לגביהם על ידי רופא שהינם בעלי מוגבלות הטעונה רכב מנועי למטרות ניידות), פטורים מאגרת הרכב השנתית.

עבור ילדים, נגישות לבתי ספר חשובה במיוחד. בהתאם *לחוק התכנון והבנייה*, התשכ"ה-1965 (*"חוק התכנון והבנייה"*) *ותקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות)*, התש"ל-1970, לא יינתן היתר להקמת מבנה ציבורי שאינו מקיים את התקנות בנוגע לגישה לבעלי מוגבלויות. לפי התקנות הללו, בבתי ספר ומבני ציבור אחרים, יש להבטיח נגישות לקומה אחת בלבד. לכן, אף כאשר החוק מיושם, קשה לילדים בעלי מוגבלויות להשתלב בבתי ספר – עובדה שמוצגת לעתים קרובות כקושי העיקרי הניצב בפני שילוב ילדים בעלי מוגבלויות.

פסיקה

361. ארגון בלתי-ממשלתי, ביחד עם הורים לילדים בעלי מוגבלויות, עתר לבית המשפט העליון לשם מתן צו למדינה לממן את שילובם של ילדים בעלי מוגבלויות (המתאימים לכך) בבתי ספר רגילים. שילוב כאמור מחייב את המדינה לממן סיוע לילדים. העותרים טענו כי הזכות לחינוך הינה זכות יסוד, ולכן אין להגבילה למימון חינוכם של ילדים בבתי ספר מיוחדים, אלא לכלול גם את שילובם בבתי ספר רגילים. באופן זה, יושג שוויון עבור ילדים הלומדים בבתי ספר לחינוך מיוחד. אם המדינה לא תכסה את העלויות, הדבר יאלץ הורים ללא אמצעים לשלוח את ילדיהם לבתי ספר מיוחדים למרות העובדה שנמצאו מתאימים להיות משולבים במערכת הרגילה. בית המשפט קבע כי הזכות לחינוך הינה זכות יסוד, בהתאם לסעיף 13 *לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות*, וסעיפים 29-28 לאמנה. בית המשפט קבע כי הזכות לחינוך מיוחד נובעת מהזכות לחינוך, אם כי נותר לקבוע האם הזכות לחינוך הינה חלק מהזכות לכבוד האדם. בנוסף, בית המשפט הפנה לסעיף 23(2) לאמנה, לפיה המדינות מכירות בזכויותיהם של ילדים בעלי מוגבלויות.

לאור פסיקת בית המשפט העליון לפיה הן נוהג והן אמנות משפיעים על הדין הישראלי, מאחר והדין הישראלי פועל תחת ההנחה של התאמה בין הדין הפנימי לבין נורמות בינלאומיות שישראל התחייבה

לקיימן, אמנות בדבר זכויות אדם מהוות כלי חשוב לפרשנות הדין הפנימי, ומקדמות את שיפורן וחיזוקן של נורמות בדבר זכויות אדם בינלאומיות בזירה המקומית.

לכן, בית המשפט קבע כי פרשנות תכליתית של *חוק החינוך המיוחד* מחייבת את המדינה ליישם את החוק באופן שוויוני, שמשמעותו שינוי מדיניות התקציב על מנת לאפשר הקצאת תקציב הן לבתי ספר מיוחדים והן לילדים בעלי מוגבלויות בבתי ספר רגילים. (בג"צ 2599/00 *יתד – עמותת הורים לילדי* 14.8.0)). מסיבה זו, ועדת דורנר הוקמה והמלצותיה יושמו, כאמור לעיל.

ב. סעיפים 6 ו-24 לאמנה – בריאות ושירותי בריאות

זכות למוות בכבוד

362. ביום 6.12.05, הכנסת חוקקה את *חוק החולה הנוטה למות*, כמענה לדילמה הרפואית-אתית שמציב הטיפול בחולים הנוטים למות. החוק מבוסס על המלצות של ועדה ציבורית שמונתה על ידי שר הבריאות ב-2000.

החוק מניח כי לכל אדם הרצון להמשיך לחיות, אלא אם מוכח אחרת. בנוסף, במקרה של ספק, הרצון לחיות יהא בגדר ההנחה (סעיף 4). אין למנוע מתן טיפול רפואי לחולה הנוטה למות אלא אם ברור, בהתאם לתנאים ספציפיים, כי לחולה אין רצון להמשיך לחיות (סעיף 5). אם לחולה הנוטה למות ישנה כשירות, קרי, הינו בגיל שבע עשרה ומעלה, ביכולתו לבטא את רצונו ולא הוכרז כבלתי כשיר, או שהוחרג ממעמד זה כתוצאה מהחלטה רפואית מתועדת ומנומקת, אזי כל החלטה בנוגע לטיפול הרפואי בו תהא כפופה לרצונו (סעיף 5(א)). אם החולה הנוטה למות אינו בעל כשירות, כל החלטה הנוגעת לטיפול הרפואי בו תהא תואמת את הוראותיו המקדמיות, ההוראות של מיופה כוח, או החלטה של "ועדה מוסדית" כפי שמוגדרת להלן (סעיף 5(ב)). אם לא קיימות החלטות או הוראות כאמור, אזי הרופא האחראי, בהתייעצות עם קרובי המשפחה או האפוטרופוס של החולה (במקרה בו אין קרוב משפחה), יקבע האם יש למנוע טיפול רפואי (סעיף 5(ג)).

החוק קובע כי יכובד רצונו של חולה הנוטה למות לוותר על טיפול לשם הארכת חייו, וטיפול רפואי לא יינתן כל עוד יש לו כשרות (סעיף 15(א)). עם זאת, החוק אינו מאפשר ביצוע מעשה, לרבות פעולה רפואית, אשר מכוונת לגרימת מותו של החולה הנוטה למות או אשר תביא למוות ודאי, אף מתוך רחמים (סעיף 19). בנוסף, סיוע לחולה לבצע התאבדות או הפסקת טיפול רפואי מתמשך הינם אסורים (סעיפים 20-21). עם זאת, מותר להפסיק את חידושו של טיפול רפואי מתמשך ו/או מחזורי אשר הופסק שלא בכוונה, כל עוד הדבר אינו מנוגד לצווים (סעיף 21).

363. *חוק החולה הנוטה למות* כולל הוראות שונות באשר לאופן ולפרוצדורה בהם אדם יכול לבטא מראש את רצונו בנוגע לטיפול רפואי שיקבל במקרה של אבחונו כחולה הנוטה למות. בנוסף, החוק קובע כי כל מוסד רפואי ימנה, בהתייעצות עם ועדה ארצית, ועדות מוסדיות אשר יקבעו את הטיפול במקרים של סכסוך או ספק באשר למהלך הטיפול. הועדות הללו יהיו מורכבות משלושה רופאים, אחות, עובד סוציאלי או פסיכולוג קליני, אקדמאי המתמחה בפילוסופיה או אתיקה, משפטן הכשיר להתמנות כשופט מחוזי, ונציג הציבור או אישיות דתית.

364. *חוק החולה הנוטה למות* כולל הוראות שונות בנוגע לתחולת החוק על קטינים, ומגדיר קטין ככל אדם מתחת לגיל שבע עשרה. הורהו של קטין מוסמך לייצגו בכל הנוגע לטיפול רפואי ורשאי להחליט למנוע טיפול. אפוטרופוס חוקי שהינו קרוב[3], רשאי לבטא דעתו בנוגע לטיפול, והרופא האחראי רשאי לפעול בהתאם. אם לקטין אין הורים, או אם האפוטרופסות החוקית של ההורים נשללה ולא נקבע אפוטרופוס חדש, או אם האפוטרופוס אינו אדם קרוב (כמוגדר לעיל), אזי הוועדה במוסד הרפואי תקבל את ההחלטה בנוגע לקטין (סעיף 24).

החוק קובע כי קטין הנוטה למות רשאי להשתתף בהחלטות בנוגע לטיפול הרפואי בו אם הלה מבין את מצבו, מבקש להשתתף בהחלטות בנוגע לטיפול בו, ואם הרופא האחראי יקבע כי הכשרות השכלית והבגרות שלו מאפשרים לו להשתתף (סעיף 25(1) ו-(2)). החוק קובע כי הרופא האחראי יספק לקטין מידע לגבי המצב הרפואי או הטיפול בו, כל עוד הרופא יקבע כי הכשרות השכלית והבגרות שלו מאפשרים לו להבין את משמעות המידע והדבר לא יפגע בבריאות הגופנית או הנפשית שלו או יסכן את חייו (סעיף 26(1) ו-(2)).

החוק קובע כי החלטות האם ליידע את הקטין אודות מצבו הרפואי (סעיף 26) ובאשר ליכולתו של הקטין להשתתף בהחלטות באשר לטיפול בו (סעיף 25), תתקבלנה לאחר התייעצות עם הורי הקטין, האפוטרופוס החוקי באם מונה, המטפלים, רופאים ומומחים רלבנטיים, וכן הרופא האישי, אם ניתן (סעיף 27).

אפליה

365. *בהתאם לחוק זכויות החולה*, התשנ"ו-1996 ("*חוק זכויות החולה*"), המפורט בדוח הראשוני של ישראל, אנשי צוות רפואי מחויבים להימנע מכל סוגי האפליה ולשמור על פרטיות החולה, ברוח החוק. *חוק זכויות החולה* תוקן ב-2004, וסעיף 4 ו-28(א) אוסרים על אפליה מפאת נטייה מינית. החוק והוראותיו הינם חלק בלתי נפרד מההכשרה הבסיסית של אנשי צוות רפואי באשר לבריאותם של ילדים ובני נוער בישראל.

תמותת יולדות, תמותת תינוקות ולידות במשקל נמוך

366. שיעור תמותת היולדות בישראל יורד משמעותית מזה 50 שנים. כיום, השיעור שווה לשיעורים המצויים ברוב המדינות המתפתחות: 0.04-0.12 לכל 1,000 לידות, ללא שונות בקרב תת-אוכלוסיות, בין השנים 1990-2000.

367. תמותת יולדות נדירה בישראל, ובשנים האחרונות שיעורה נותר נמוך. הטבלה הבאה מציגה את מספר מקרי המוות של יולדות בישראל בשנים האחרונות.

טבלה 13 – תמותת יולדות, 1999-2006

שנה	מספר מקרי מוות של יולדות
1999	10

[3] אדם אשר, לפי דעתו של הרופא האחראי, הינו בן משפחה מסור או אדם מסור בעל קשר רגשי לקטין, שברשותו ידע אינטימי אודות הקטין הנוטה למות, עקב קשר מתמשך לפני או במהלך הטיפול הרפואי.

2000	3
2001	8
2002	6
2003	7
2004	9
2005	7
2006	9

מקור: משרד הבריאות, 2008.

368. התקדמות בידע רפואי וטכנולוגיה ושינויים באורח החיים והתנהגות, הביאו לירידה ניכרת בשיעורי תמותת תינוקות. במהלך שנות ה-70, שיעור תמותת תינוקות עמד על 21.9 מקרי מוות לכל 1,000 לידות של ולד חי. בשנת 2007, שיעור תמותת תינוקות בישראל עמד על 3.9 מקרי מוות לכל 1,000 לידות של ולד חי. עם זאת, עדיין ישנה שונות בין תת-קבוצות באוכלוסייה: 2.9 מקרי מוות לכל 1,000 לידות של ולד חי בקרב יהודים, 2.8 בקרב נוצרים, 6.0 בקרב דרוזים, 7.2 בקרב מוסלמים. לפי נתוני משרד הבריאות, חלה ירידה בשיעור 11% בשיעור תמותת תינוקות באוכלוסייה הערבית בשנת 2005 בהשוואה ל-2004.

369. בשנת 2007, שיעור תמותת התינוקות אצל בדואים ירד ל-11.5 מקרי מוות לכל 1,000 לידות של ולד חי והממשלה ממשיכה לפתוח מרפאות לאם ולילד בכפרים בלתי מאושרים ומרפאות לאם ולילד על מנת לשפר את השירות לאוכלוסייה.

טבלה 14 – גורמי תמותת תינוקות לפי קבוצת אוכלוסייה, 2005-2007 (שיעור לכל 1,000 לידות של ולד חי)

גורמי המוות	יהודים	אחרים
פגמים מולדים	0.8	2.5
גורמי תמותה טרום-לידתית	1.5	2.4
גורמים בלתי מוגדרים	0.6	1.9
גורמים חיצוניים	0	0.2
מחלות זיהומיות	0.1	0.1
בסה"כ	3.0	7.2

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תקציר סטטיסטי אודות ישראל, 2009.

370. שיעור תמותת התינוקות בקרב ערבים גבוה מאשר השיעור אצל היהודים (7.2 בהשוואה ל-3.0). השיעור הגבוה יותר אצל האוכלוסייה הערבית נובע בעיקר משיעור גבוה יותר של מקרי מוות כתוצאה מפגמים מולדים. הדבר קשור לשיעור הגבוה של נישואין פנים-משפחתיים באוכלוסייה הערבית, בייחוד בקרב הבדואים.

טבלה 15 – מחלות מדבקות וזיהומיות בקרב ילדים, גילאים 0-14, לפי גיל וקבוצת אוכלוסייה, 2008 (לכל 100,000 בכל קבוצת גיל)

מחלה	קבוצת אוכלוסייה	קבוצת גיל (שנים)			
		0	1-4	5-9	10-14
אדמת	יהודים	0	0	0	0
	ערבים	0	0	0	0
חצבת	יהודים	98.7	47.5	26.5	23.4
	ערבים	22.9	4.3	0.9	0
סלמונלה	יהודים	178.1	94.4	19.3	12.7

	ערבים	150.1	48.2	7.9	3
קמפילובקטריוזיס	יהודים	301.1	228.1	89.7	65.6
	ערבים	885.5	176.6	19.6	9.1

מקור: משרד הבריאות, אוקטובר 2008.

טבלה 16 – שיעורי תמותת תינוקות לפי גורמים נבחרים, דת וגיל (שיעורים לכל 1,000 לידות של ולד חי)

גורם המוות	2000-2004			2005
	0-27 ימים	28-364 ימים (1-11 חודשים)	בסה"כ	בסה"כ
בסה"כ	**3.3**	**1.8**	**5.1**	**4.4**
מחלות זיהומיות במערכת העיכול	(0.0)	(0.0)	(0.0)	-
מחלות זיהומיות ופרזיטיות אחרות	-	0.1	0.1	(0.0)
דלקת ריאות	(0.0)	-	(0.0)	-
פגמים מולדים	0.9	0.4	1.3	1.4
גורמים חיצוניים	(0.0)	0.1	0.1	(0.1)
גורמי תמותה טרום-לידתית	2.2	0.3	2.5	1.9
גורמים אחרים ובלתי מוגדרים	0.2	0.9	1.1	0.9
יהודים – בסה"כ	2.7	1.1	3.8	3.1
מחלות זיהומיות במערכת העיכול	..	-	(0.0)	-
מחלות זיהומיות ופרזיטיות אחרות	(0.0)	-	(0.0)	-
דלקת ריאות	(0.0)	-	(0.0)	-
פגמים מולדים	0.5	0.3	0.8	0.9
גורמים חיצוניים	(0.0)	0.1	0.1	..
גורמי תמותה טרום-לידתית	2.0	0.2	2.3	1.6
גורמים אחרים ובלתי מוגדרים	0.1	0.4	0.6	0.6
דתות אחרות – בסה"כ	**4.9**	**3.5**	**8.4**	**7.7**
מחלות זיהומיות במערכת העיכול	0.0	(0.1)	(0.1)	-
מחלות זיהומיות ופרזיטיות אחרות	-	0.1	0.1	-
דלקת ריאות	-	(0.0)	(0.0)	-
פגמים מולדים	1.9	0.8	2.6	2.9
גורמים חיצוניים	-	0.2	0.2	(0.3)
גורמי תמותה טרום-לידתית	2.5	0.5	3.1	2.6
גורמים אחרים ובלתי מוגדרים	0.4	1.8	2.3	1.8

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תקציר סטטיסטי אודות ישראל, 2008.

שיעור תמותת תינוקות בישראל

371. בשנת 2007, שיעור תמותת התינוקות הכללי בישראל עמד על 4.1 לכל 1,000 לידות (בהשוואה ל-5.5 ב-2001). בקרב האוכלוסייה היהודית, השיעור עמד על 3.0, ובקרב האוכלוסייה הערבית השיעור עמד על 7.2. המגמה בשיעור תמותת התינוקות לכל 1,000 לידות של ולד חי הינה כדלקמן:

טבלה 17 – תמותת תינוקות, 2004-2007

שנה	אוכלוסייה כללית		יהודים		מוסלמים		נוצרים		דרוזים	
	מס' מוחלטים	שיעורים	מס' מוחלטים	שיעורים	מס' מוחלטים	שיעורים	מס' מוחלטים	שיעורים	מס' מוחלטים	שיעורים
2004	670	4.6	315	3.1	319	8.8	8	3.3	11	4.3
2005	628	4.4	313	3.1	277	8.1	8	3.2	15	5.9
2006	594	4	312	3	252	7.3	4	-	13	5
2007	586	4.1	309	3	250	7.2	7	2.8	15	6

מקור: משרד הבריאות והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תקציר אודות ישראל, 2008.

372. בשנת 2007, נרשמה ירידה בשיעור 2% בתמותות תינוקות בקרב האוכלוסייה היהודית, וירידה בשיעור 22.7% בקרב האוכלוסייה הערבית, בהשוואה ל-2003. חלק ניכר מהירידה בשיעורי תמותת התינוקות מיוחס לירידה בתמותה הנגרמת ממחלות זיהומיות, ירידה בתמותה טרום-לידתית וירידה בתמותת תינוקות כתוצאה מהידבקות בדלקת ריאות. תמותה כתוצאה מפגמים מולדים אף היא במגמת ירידה.

373. בשנת 2008, שיעורי תמותת תינוקות ירדו ל-2.9 מקרי מוות של תינוקות לכל 1,000 לידות של ולד חי בקרב האוכלוסייה היהודית, ו-6.5 מקרים בקרב האוכלוסייה הערבית (בהשוואה ל-7.2 מקרים בשנת 2007). שיעור תמותת התינוקות בקרב האוכלוסייה הערבית עודנו גבוה יחסית למרות ירידה נמשכת בשיעור זה. ההבדלים בשיעורים בין האוכלוסיות נובעים ממספר גורמים, לרבות שיעור גבוה של נישואין פנים-משפחתיים – כ-35% בקרב האוכלוסייה הערבית וכ-60% בקרב האוכלוסייה הבדואית, איסור דתי על הפלה בקרב האוכלוסייה הערבית, אף במקרים של המלצה רפואית, וכן הבדלים סוציו-כלכליים.

374. לפי דוח שפורסם על ידי משרד הבריאות ב-2009, שיעור תמותת התינוקות אצל הבדואים בשנת 2008 עמד על 11.5:1,000, ירידה מהשיעור בשנת 2005 (15:1,000). השיעור הגבוה נובע בעיקר משיעורים גבוהים של פגמים מולדים ומחלות גנטיות עקב שיעור גבוה של נישואין פנים-משפחתיים. גורם נוסף המשפיע על שיעורי התמותה הינו איסור דתי על הפלה בקרב האוכלוסייה המוסלמית, אף במקרים של המלצה רפואית לעשות כן, וכן שיעור גבוה של לידות בקרב נשים מבוגרות יש לציין, כי שיעור תמותת התינוקות בקרב תינוקות בדואים המתגוררים בכפרים בלתי מאושרים היה נמוך יותר מאשר אצל תינוקות בדואים המתגוררים בעיירות הבדואיות המוסדרות. הממשלה ממשיכה לפתוח מרפאות לבריאות האם והילד בכפרים בלתי מאושרים, ומרפאות חדשות נבנות לשם מתן שירות לאוכלוסייה.

375. בנוסף, הממשלה מממנת מספר פרויקטים מיוחדים לשם שיפור הבריאות והרחבת השירותים הרפואיים הניתנים לבדואים המתגוררים בכפרים בלתי מאושרים. אחת מהתכניות הינה תכנית מיוחדת של התערבות לטווח ארוך לשם הורדת תמותת התינוקות בקרב הבדואים. התכנית מבוססת על הקהילה, ובה משתתפים מגוונים, לרבות נציגים מהנהגת הקהילה הבדואית ומערכת החינוך, ביחד עם נותני

שירותי רפואה מניעתית וטיפולית, מחלקת הרפואה בקהילה ומחלקת האפידמיולוגיה בפקולטה למדעי הבריאות באוניברסיטת בן גוריון בנגב.

376. בדיקות גנטיות בחינם ממומנות אף הן על ידי הממשלה, יחד עם ייעוץ גנטי, עבור כל חבר בשבט בדואי בו השכיחות של מחלה תורשתית חמורה הינה מעל 1:1,000 ויש עבורה בדיקה גנטית זמינה.

377. המשרד ממשיך לפעול רבות על מנת להפחית את שיעור תמותת התינוקות בקרב הערבים המוסלמיים בישראל, באמצעות פרויקט בריאות חינוכי/הסברתי. המטרות העיקריות הינן יציאה כנגד נישואין פנים-משפחתיים, ניסיון לעודד נשים הרות להגביר השימוש בהליכי אבחון במהלך הריון ולעודד אמהות להגביר השימוש בשירותי הבריאות לאם ולילד העומדים לרשותן.

378. ישנו שיפור חשוב בגדילת תינוקות ופעוטות בדואיים במהלך שני העשורים האחרונים, דבר המעיד על תזונה משופרת. בנוסף, ישנה עלייה בקיום המלצות לצריכת חומצה פולית בקרב נשים בדואיות במהלך שנות הפוריות שלהן, וירידה בשכיחות בפגמים במערכת העצבים בקרב עוברים ותינוקות בדואיים. למרבה הצער, עדיין ישנם שיעורים גבוהים של פגמים מולדים ומחלות תורשתיות בקרב תינוקות בדואיים, עקב מספר גורמים, לרבות מסורת של נישואין פנים-משפחתיים (כ-60%), חסמים תרבותיים, דתיים וחברתיים העומדים בפני בדיקות גנטיות טרם נישואין וטרם הריון.

379. לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעשור האחרון שיעור תמותת התינוקות ירד בכ-40%, מ-6% ל-3.9% לכל 1,000 לידות של ולד חי. הירידה הגדולה ביותר הינה בקרב האוכלוסייה היהודית – ירידה בשיעור 38% (מ-4.7% ל-2.9% לכל 1,000 לידות של ולד חי), וירידה של 26% בקרב האוכלוסייה הערבית (מ-8.8% ל-6.5% לכל 1,000 לידות של ולד חי).

טיפול מניעתי ובקרת מחלות

380. הנחיית המנהל הכללי של משרד החינוך מיום 1.9.2004 אסרה על גביית תשלומים מהורים לשם מימון שירותים רפואיים בבתי ספר. הסוגיה עלתה עקב קיצוצים תקציביים שהפחיתו מימון עבור אחיות בתי ספר מרמות שאפשרו נוכחות במשרה מלאה לרמות שאפשרו נוכחות אחת לשבוע. חלק מההורים היו מוכנים להשלים את הפער התקציבי.

381. לאחר הגשת עתירה לבית המשפט העליון, ביום 21.11.2005, משרד החינוך הגיש המלצות על מנת לפתור את המצב. ההמלצה האחרונה נמסרה בינואר 2007, וכללה פרסום מכרז ליצירת מרכזים ניידים אזוריים שיאוישו על ידי אנשי מקצוע. העותרים לא הסכימו לכך, וטענו כי הגעתם של פרמדיקים תעוכב אם יתקבלו כמה קריאות בד בבד, ועיכוב כאמור יוכל להוביל להשלכות חמורות.

382. ביום 7.6.2007, משרד החינוך החליט כי על מנת להכין את לוח הזמנים לשנת הלימודים הבאה (המתחילה ב-1.9), ישנו צורך לדחות את המכרז. לכן, המשרד יצר קשר עם מד"א (ספק שירותי רפואה דחופה בישראל) על מנת שיספק את השירותים. המדינה הדגישה לבית המשפט כי מדובר בפתרון זמני עד לסוף 2008, ובמהלך תקופה זו יופקו לקחים.

בית המשפט העליון קבע כי למדינה החובה לספק עזרה ראשונה לתלמידים במערכת החינוך וכי האיסור על גביית תשלומים מהורים נועד לקיים שוויון בין הילדים. בית המשפט קבע כי החוזה עם מד"א היווה פתרון סביר, בעיקר לאור כינוס ועדת מעקב לבחינת תוצאות הפתרון. עם זאת, בית המשפט קבע כי העותרים יוכלו לעתור שוב אם ירגישו כי הפתרון אינו מספק ואם המדינה לא תספק פתרון הולם. (בג"צ 10794/05 *דודי לנדוי ואח' נ* 26.8.200)).

איידס

383. בשנים 1981-2007, 5,358 מקרים חדשים של איידס/HIV דווחו בישראל. בהתחשב במקרי מוות בקרב אלו שעזבו את ישראל, 4,239 אנשים בעלי איידס/HIV נותרו בישראל. כ-5,940 נשאי איידס/HIV מתגוררים כיום בישראל. בין השנים 2003-2007, ממוצע שנתי של 333 אנשים קיבלו הודעה אודות היותם נשאי HIV.

384. הערכת מחלת איידס/HIV בישראל משלבת כמה כלים, הן איכותיים והן כמותיים, המיועדים לקדם ולהעריך מדיניות לאומיות המבוססת על הוכחות. ועדת היגוי רב-תחומית לאומית מייעצת לשר הבריאות ולמנהל הכללי של משרד הבריאות לגבי מאמצי מניעת HIV וטיפול בו ברחבי הארץ. הוועדה כוללת נציגים ממשרדים ממשלתיים שונים, מנהלי מרכזי טיפול באיידס, אקדמאים ונציגים משני ארגונים בלתי ממשלתיים (כוח המשימה לאיידס בישראל ורופאים למען זכויות אדם). מחלקה ייעודית במשרד הבריאות (המחלקה לשחפת ולאיידס) מקדמת ומעריכה תכניות מניעה וטיפול, בשיתוף עם מחלקות אחרות, בתוך ומחוץ למשרד (לרבות המחלקה לקידום הבריאות).

385. רישום איידס/HIV לאומי קיים מאז תחילת המגפה ב-1981. בדיקת HIV הינה שיטתית בקרב תורמי דם וקבוצות מסוימות. בנוסף, בדיקת HIV זמינה בכל המרפאות הקהילתיות במדינה, באופן חשאי וללא תשלום עבור כל אדם המבקש את השירות. בכל שנה, כ-5% מהאוכלוסייה הבוגרת בישראל נבדקים מרצונם. תכנית חינוך לבריאות מפותחות עבור האוכלוסייה הכללית וקבוצות בסיכון גבוה, בדרך כלל בשיתוף עם ארגונים בלתי ממשלתיים. ייעוץ וטיפול רפואי ניתנים על ידי שבעה מרכזי איידס אזוריים המציעים טיפול מקיף (לרבות HAART ותרופות בעלות יעילות גבוהה) לכל המטופלים. הנטל הכלכלי מוטל על קופת החולים אליה משתייך המטופל, ללא השתתפות או עם השתתפות נמוכה מטעם המטופל. מאז 2005, בדיקת עמידות בפני תרופות HIV הפכה לחלק מהטיפול הסטנדרטי בישראל.

386. מ-1996 עד ל-2006, 35 נשים בעלות +HIV ילדו 45 תינוקות. 31 (88%) מהנשים הללו היו ממוצא אתיופי והולידו 39 תינוקות. מתוך 35 הנשים בעלות +HIV, 30 היו מודעות לכך. הן הולידו 40 תינוקות. חמש נשים נוספות (14%) לא היו מודעות להיותן נשאיות HIV במועד הלידה. הן ילדו חמישה תינוקות. מתוך קבוצת הנשים שידעו אודות היותן נשאיות HIV, 26 (87%) היו עולות אתיופיות שילדו 34 תינוקות וארבע היו לא-אתיופיות שילדו שישה תינוקות. בקבוצת חמש הנשים שלא היו מודעות להיותן נשאיות HIV, כולן היו אתיופיות.

תכנית שהושקה על ידי מומחה ישראלי למחלות זיהומיות הצליחה להפחית את התמותה בקרב ילדים אתיופיים שנושאים את הווירוס. התכנית עוסקת בטיפול אנטי-ויראלי בילדים. מאז שהחל טיפול זה, מספר הילדים שנפטרו מהווירוס ומחלות קשורות ירד לשלוש. טיפול ניתן ל-130 ילדים, וכולם במצב טוב.

חינוך בנושא HIV

387. חולים, ודרכים לשלב אותם במוסדות חינוך ובקהילה. ילדים נשאי-HIV משולבים בגנים ובבתי ספר ומשתתפים בכל פעילות (אלא אם מצבם הרפואי מונע השתתפותם). הילדים מקבלים את כל התמיכה האפשרית מבלי לפגוע בזכותם לפרטיות. לפי החוק, ילדים זכאים לבדוק האם הינם נושאים את הווירוס ללא ידיעת הוריהם. מנהלים מחויבים לפרסם מידע אודות הווירוס בקרב תלמידים בכיתות ט' עד י"ב.

עידוד הנקה

388. משרד הבריאות מקים כיום ועדת הנקה על מנת לייעץ למנהל שירותי בריאות הציבור לגבי יישום הקוד הבינלאומי לשיווק תחליפים לחלב אם בישראל. קידום ההנקה נכלל כיעד במדריך של יוזמת "ישראל בריאה 2020". המדריך נוצר על ידי משרד הבריאות על מנת לקבוע מדיניות למניעת מחלות וקידום הבריאות.

טבלה 18 – היעדים שהוגדרו לשם קידום ההנקה

	2000	יעד ל-2020
שיעור ייזום הנקה	85%	90%
שיעור הנקה בגיל 3 חודשים	56%	75%
שיעור הנקה בגיל 6 חודשים	38%	55%
שיעור הנקה בגיל שנה	14%	25%
שיעור הנקה בלעדית בגיל 3 חודשים	25%	40%

מקור: משרד הבריאות, סקר לאומית לבריאות ותזונה, 2000.

389. ועדה לקידום ההנקה הוקמה בשנת 2001, מתוך מטרה לקדם את פעילויות משרד הבריאות. היעד של הוועדה הינו להמשיך ולעודד הנקה. הוועדה מורכבת מנציגי מחלקות שונות במשרד. הוועדה הצליחה להשיג את האמור להלן:

389.1 מתן תכניות הכשרה מקצועית להנקה לאחיות ולצוותי חדר לידה.

389.2 תכניות הכשרה מקצועית לאחיות ולדיאטניות בשירותי הבריאות הציבוריים.

389.3 ארגון פורומים לדיון בין בוגרי התכניות כאמור.

389.4 פרסום עלוני מידע בנושא הנקה לציבור הרחב.

389.5 מתן מידע אודות הנקה מאת ארגון בריאות הציבור העולמי לעובדי בתי חולים.

389.6 הקמת אזורי הנקה במקומות ציבוריים כחלק מהשירות לציבור.

389.7 פרסום מדריך עבור מרפאות לבריאות האם והילד ומידע לגבי הנקה.

389.8 השתתפות בוועדות הכנסת השונות העוסקות בעידוד הנקה.

389.9 עידוד עובדות בשירותי בריאות ציבוריים להשתתף בקורס הנקה בינלאומי ליועצות הנקה (IBCLC) ולקבל הסמכה.

389.10 עידוד עובדי בריאות ובתי חולים לתמוך בהנקה.

389.11 ארגון קמפיין ציבורי המקדם הנקה במקום העבודה (ביחד עם קופות החולים).

389.12 פרסומים באתר משרד הבריאות לגבי "מקום עבודה ידידותי לתינוק".

389.13 הכללת קידום ההנקה במטרות משרד הבריאות לשנת 2020.

389.14 עידוד שיתוף פעולה בין נציבות שירות המדינה לבין הממונה על מעמד האישה במשרד הבריאות.

בטיחות בדרכים

390. בשנים האחרונות, אושרו כמה תיקונים לגבי בטיחותם של ילדים:

390.1 תיקון מס. 80 *לפקודת התעבורה נוסח חדש)*, מיום 8.2.2007, השלים את סעיף 65ג. הסעיף קובע כי אדם אינו רשאי לרכוב על אופניים ו/או לשאת אדם אחר, אלא אם הם חובשים קסדה ובה רצועה המונעת את השתחררותה במהלך הנסיעה. הורה, אפוטרופוס חוקי, או בגיר אחראי, מחויב למנוע מהקטין לרכוב על אופניים ללא קסדה על ראשו בעודנו תחת השגחתו.

390.2 בעליו של עסק לאופניים חייב להציב שלט ברור בחנותו לגבי החובה לחבוש קסדה. למטרת סעיף זה, המונח אופניים כולל גלגשת, גלגיליות, גלגיליות להב, קורקינט חשמלי כהגדרתו לפי הפקודה, למעט תלת-אופן.

390.3 לפי סעיף 83 *לתקנות התעבורה*, רק רכב מורשה רשאי להסיע ילדים. בנוסף, ילדים מחויבים לשבת בתוך הרכב; הם אינם יכולים עוד לעמוד בעת הנסיעה. ההיתר שהיה קיים בעבר להושיב שלושה ילדים במושב המיועד לשני ילדים – בוטל.

390.4 החובה לחגור ילדים במושב בטיחות בעודם ברכב – הורחבה. ילד מתחת לגיל שלוש מחויב להיות חגור בסלקל. ילד בין הגילאים שלוש עד שמונה חייב להיות חגור במושב מוגבה המתאים לגובהו ומשקלו. מעל לגיל 8, ישנה חובה כללית לחגור חגורת בטיחות (סעיף 83א *לתקנות התעבורה*).

390.5 על מנת למנוע הסעת ילדים על אופנועים, אסור לשאת אדם על אופנוע אם רגליו לא מגיעות לדוושות הצדדיות (סעיף 119 *לתקנות התעבורה*).

390.6 התקנות העוסקות בנהיגה תחת השפעת אלכוהול ו/או סמים – הורחבו. דרישת בדיקת נישוף לשם קביעה האם הנהג שיכור הינה לגיטימית אף כאשר אין חשד לשכרות. השוטר במקום רשאי להחליט האם לדרוש כי הנהג יעבור בדיקת נישוף. בדיקת הרוק הקובעת שכרות מבוצעת בתחנת המשטרה, בכפוף להסכמת האדם.

390.7 בשנת 2008, שר התחבורה אישר רפורמה מקיפה בהכשרת נהגים. רפורמה זו תיכנס לתוקף במאי 2010, ומשפרת את רמת בתי הספר לנהיגה ומאריכה תקופות ניסיון. למשל, הדרישה כי נהג בוגר ילווה נהג חדש במשך שלושת חודשי הנהיגה הראשונים שלו לאחר קבלת הרישיון, תוארך בשלושה חודשים נוספים ושלושה חודשים נוספים בעת נהיגה בלילה.

390.8 הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים הוקמה מחדש בשנת 2007 לפי סטנדרטים חדשים. מדובר בתאגיד סטטוטורי שהוקם לפי הוראת שעה, למספר שנים מוגבל. רשות זו מקדמת בטיחות בדרכים ופועלת לשם קידום מודעות בקרב מסגרות חינוך. הסטנדרטים הללו עולים בקנה אחד עם *חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה)*, התשס"ו-2006 (*"חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים"*). לפי סעיף 6 לחוק, אחת מהחובות של הרשות הינה לייעץ ולסייע למערכת החינוך, וכן לבצע מחקר בתחום הבטיחות בדרכים.

390.9 הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים מבצעת פעילויות להגנת ילדים, כאמור להלן:

390.10 מעורבות בקביעת תכנית הלימודים במערכת החינוך – הרשות, ביחד עם מחלקת הבטיחות בדרכים במשרד החינוך, מפתחת, מנהלת ומממנת מחקרים בנושא בטיחות בדרכים בגנים, בתי ספר יסודיים ותיכוניים. נציגים של הרשות ושל משרד החינוך מובילים ועדות המאשרות פעילויות ומצגות בנושא בטיחות בדרכים במסגרות חינוך. בשנת 2008, הרשות הצליחה לקבל את הסכמתם של 98% ממנהלי בתי הספר התיכוניים להטמעת שיטת ציון בנושא הבטיחות בדרכים כתנאי לקבלת תעודת בגרות. לרשות כ-20 מרכזי הדרכה בנושא רכיבת אופניים בטוחה. המרכזים מיועדים לילדים בכיתות ד'-ה' ברחבי הארץ.

390.11 תיאום מול תנועות נוער – הרשות מבצעת קמפיינים ארציים בנושא בטיחות בדרכים על ידי תנועות נוער, בשיתוף עם מועצת תנועות הנוער בישראל.

390.12 "בסיכון גבוה" – מרכזי המידע של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים מבצעים פעילויות הסברה עבור האוכלוסייה הבדואית. הפעילויות הללו מעלות מודעות בנוגע לתאונות "בסביבת הבית", החשיבות של חגירת חגורות בטיחות וחבישת קסדות אופניים בעת רכיבה.

390.13 תקשורת - הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים מפיקה פעילויות הסברה לתכניות טלוויזיה לילדים, בגני משחקים ובאתרים בהם מתכנסים ילדים.

390.14 מחקר כללי - הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים חוקרת תאונות דרכים בהן מעורבים ילדים. הרשות חוקרת את הגורם לתאונות הללו ושואפת למצוא סיבות על מנת למנוע התרחשותן מחדש.

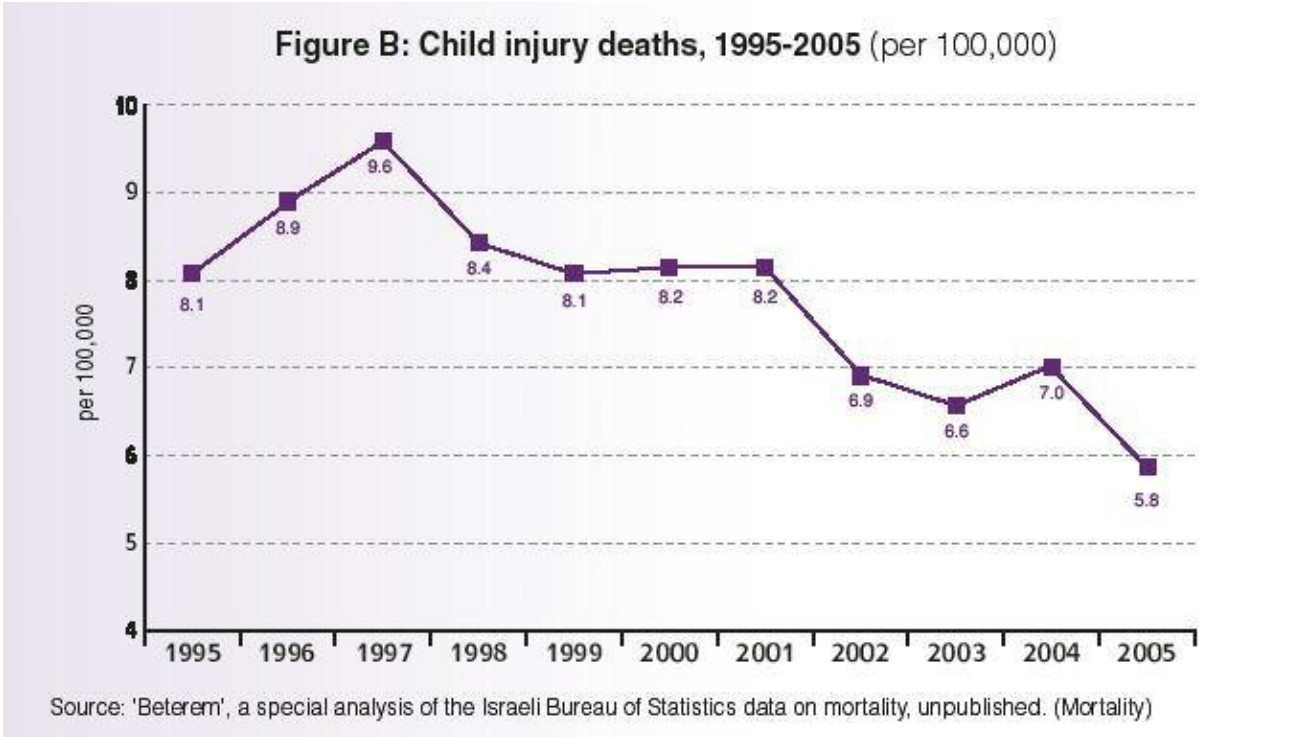
תאונות

391. כ-2.3 מיליון ילדים בין הגילאים 0-17 מתגוררים כיום בישראל. פגיעות בילדים גורמות לכ-150 מקרי מוות בכל שנה, 25,000 אשפוזים ו-180,000 ביקורים בחדרי מיון. מחצית מהילדים הישראליים סובלים מפגיעות המחייבות טיפול רפואי. טיפול כאמור קיים במסגרת שירותי הרפואה בקהילה.

מגמות בפגיעות בילדים בישראל

392. במהלך העשור האחרון, שיעורי תמותה הקשורים לפגיעות בילדים בין הגילאים 0-17 ירדו ב-28%, מ-8.1 מקרי מוות לכל 100,000 ילדים ב-1995, ל-5.8 מקרי מוות לכל 100,000 ילדים בשנת 2005.

<u>תרשים 1 – מקרי מוות של ילדים כתוצאה מפגיעות, 1995-2005</u>



מקור: "בטרם", ניתוח מיוחד של נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בנושא תמותה, לא פורסם (תמותה), 2005.

גורמים של פגיעות בילדות

393. בין השנים 2003-2005, הגורם המרכזי למוות הקשור לפגיעות בילדים בגילאים שנה עד שבע עשרה היה תאונות דרכים. באשר לפעוטות עד לגיל שנה, מחצית ממקרי המוות הקשורים לפגיעות התרחשו בסביבות הבית וגני המשחקים, כאשר הגורם המרכזי למוות היה חנק. הגורמים העיקריים למוות הקשור

לפגיעות בקרב ילדים בגילאים שנה עד שבע עשרה הינם: טביעה, חנק, נפילה, הרעלה, אש/כוויות ופגיעות הקשורות לנשק.

פגיעות לפי קבוצות אוכלוסייה

394. בין השנים 1999-2005, שיעורי תמותה הקשורה לפגיעות ירדו הן בקרב ילדים יהודיים והן בקרב ילדים ערביים. ב-1999, התרחשו 12.3 ו-6.7 מקרי מוות הקשורים לפגיעות לכל 100,000 ילדים ערביים ויהודיים, בהתאמה. בשנת 2005, שיעורי תמותה הקשורה לפגיעות עמדו על 9.3 ו-4.4 בקרב ילדים ערביים ויהודיים, בהתאמה (ירידה בשיעור 34 ו-24 אחוזים, בהתאמה). תמותה הקשורה לפגיעות בקרב ילדים ערביים עדיין גבוהה יותר בהשוואה לתמותה הקשורה לפגיעות אצל ילדים יהודיים.

395. דוח שפורסם בכתב העת "הרפואה" בשנת 2007, הראה כי תאונות דרכים מהוות את הגורם השכיח ביותר לתמותה בקרב ילדים מעל גיל שנה, ועמדו במקום השני מבחינת גורמי אשפוז. גורם משני הינו נפילות מגובה.

התנהגות מינית ומניעת הריון

טבלה 19 – לידות של ולד חי בקרב קטינים לפי גיל ודת, 2007

דת	בסה"כ	גיל			
		14	15	16	17
בסה"כ		20	137	747	2,177
יהודים	530	31		105	394
מוסלמים	2,371	12	102	602	1,655
נוצרים	23	-	-	23	-
דרוזים	22	-	-	-	22
לא צוינה דת	134	10		38	86

מקור: הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה, 2008.

טבלה 20 – נערות בלתי נשואות עד לגיל תשע עשרה אשר ביקשו רשות להפסקת הריון, לפי דת ומספר הפלות קודמות, 2006

דת	כל הגילאים	עד לגיל 19		
		מספרים מוחלטים	אחוז	שיעור לכל 1,000 עבור קבוצת גיל
יהודים	14,818	2,215	79.5	11.3
מוסלמים	1,619	92	3.3	1.7
נוצרים	496	44	1.6	7.4
דרוזים	204	11	0.4	(2)
חסרי דת	1,893	355	12.7	32.8
מספר הפלות קודמות				
0	-	2,229	80	-
1-2	-	412	14.8	-
+3	-	8	0.3	-

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2008 (נתונים מבוססים על הערכות).

רווחה נפשית

396. התאבדות מדורגת בגורם המוות השני בשכיחותו בקרב ילדים ובני נוער בישראל, בדומה למדינות מערביות אחרות. היקף התופעה וניסיונות ההתאבדות אינו ידוע באופן מדויק.

397. על מנת להבין ולהתמודד עם תופעת ההתאבדות בקרב בני נוער ברמה הארצית, הוועדה הבין-משרדית למניעת התאבדות בקרב בני נוער עשתה מאמצים רבים בקרב ילדים ובני נוער מתחת לגיל 24. הוועדה כוללת נציגים מגופים שונים והכינה ערכת מניעת התאבדות עבור אנשים העובדים עם ילדים.

טבלה 21 – מספר ניסיונות ההתאבדות בקרב ילדים ובני נוער בחדרי מיון, לפי גיל ומגדר, 1999-2007

שנה	בסה"כ	בנים				בנות			
		בסה"כ	עד 9	10-14	15-17	בסה"כ	עד 9	10-14	15-17
1999	469	124	5	24	95	345	1	59	285
2000	525	110	8	20	82	415	0	82	333
2001	484	99	3	12	84	385	4	108	273
2002	535	97	4	19	74	438	0	109	329
2003	621	135	3	32	100	486	1	133	352
2004	691	117	6	28	83	574	4	154	416
2005	694	148	5	34	109	546	1	147	398
2006	638	133	1	31	101	505	1	147	357
2007	685	128	7	40	81	557	0	158	399

מקור: משרד הבריאות, המחלקה למידע בנושא בריאות, 2008.

398. בשנת 2007, התרחשו 685 ניסיונות התאבדות מדווחים בקרב ילדים שגרמו להבאתם לחדרי המיון. מאז 1996, ישנה עלייה בשיעור כ-30% בניסיונות התאבדות. ניתן לייחס זאת לשיפור בשיטת איסוף המידע, ולא לעלייה במספר ניסיונות ההתאבדות. שיעור ניסיונות ההתאבדות בקרב נערות גבוה בהרבה מאשר אצל נערים.

בריאות השן

399. לאחר עתירה שהוגשה לבית המשפט הגבוה לצדק על ידי הארגון רופאים למען זכויות אדם – ישראל, במרס 2008, משרד הבריאות הודיע ביום 7.6.09 כי בדיקות שיניים עבור כל תלמיד בישראל בין הגילאים חמש עד שמונה עשרה ימומנו על ידי הממשלה. כמו כן המשרד הודיע כי ישלש את תקציב שירותי בריאות השן, בסכום של עד 30 מיליון ₪ ($8,100,000) לשנה. עד ליישום פתרון זה, בדיקות שיניים מומנו חלקית על ידי הרשויות המקומיות (תוך תלות במצבן הכספי). הטיפולים אשר ממומנים על ידי משרד הבריאות כוללים בדיקות שגרתיות, טיפולים מניעתיים והדרכה. הם אינם כוללים טיפולי שיניים (*חוק ביטוח בריאות ממלכתי*). ביום 14.12.09, הממשלה החליטה לכלול טיפולי שיניים לילדים בסל הבריאות המכוסה על ידי ביטוח בריאות ממלכתי[4].

[4] ועדת בריאות ורווחה התכנסה ביום 15.12.09 על מנת לדון בהחלטת הממשלה. ר' פרוטוקולים מס. 158, 166 מיום 15, 22 דצמבר 2009, בהתאמה.

מנהגים מסורתיים אשר עשויים להשפיע על בריאות הילד

400. נתונים עדכניים מראים כי במהלך השנים האחרונות לא היו דיווחים אודות נשים שעברו מילת נשים בישראל.

שירותים מניעתיים עבור הגיל הרך

שירותי בריאות לאם ולילד ("השירותים")

401. בעשורים האחרונים, שיעור הנשים ההרות העושות שימוש בשירותים כמקור העיקרי של טיפול במהלך ההיריון ירד באופן ניכר - מקרוב ל-100% בשנות ה-80 לכ-20% בקרב נשים יהודיות ו-50% בקרב נשים ערביות ב-2002. נשים בוחרות להיות מטופלות באמצעות כיסוי ביטוח הבריאות הממלכתי, בעיקר קופות חולים או רופאים פרטיים.

402. השירותים נותרים חיוניים כמקור היחיד של מרפאות לבריאות האם והילד. בשנת 2006, כ-145,000 תינוקות קיבלו טיפול בלמעלה מ-1,200 מרפאות השייכות למשרד הבריאות, קופות החולים ושתי ערים (תל אביב, ירושלים). משרד הבריאות הפעיל 44% מהמרפאות וטיפל בכשני-שליש מכל התינוקות. קופות החולים הפעילו 50% מהמרפאות, לרבות מרפאות קטנות באזורים כפריים, וטיפלו ב-20% מהתינוקות. כל השירותים פועלים תחת פיקוח משרד הבריאות ומקיימים את ההנחיות הניתנות על ידי המשרד.

403. ב-2004, ממשלת ישראל אישרה תכנית ניסיונית להעברת האחריות על השירותים ממשרד הבריאות והרשויות המקומיות לקופות החולים הממומנות על ידי הממשלה. בשנת 2007, ראש הממשלה החליט להקפיא את התכנית, והחלטתו אושררה על ידי הממשלה.

404. שירות חדש הוסף לקופות החולים ב-1.1.09, בדיקת מחלות מטבוליות ל-11 מחלות, אשר מבוצעת אצל כל התינוקות. השירות ממומן על ידי משרד הבריאות ומרחיב את השירות הקודם שהתייחס רק לתת-פעילות של בלוטת התריס ו-PKU.

חיסונים

405. חיסונים חדשים נוספו ללוח זמני החיסונים. שתי מנות של אבעבועות רוח, שתי מנות נוספות של שעלת ו-2+1 Pneumococcal, מתוכננות ל-2009.

טבלה 22 – ילדים בגיל שנתיים אשר קיבלו חיסונים, לפי קבוצת אוכלוסייה וסוג חיסון, בשנים 2003, 2005, 2006 (באחוזים)

קבוצות אוכלוסייה	DTP 4 מנות			פוליו IPV			MMR			Hep B			Hep A		Hib	
	2003	2005	2006	2003	2005	2006	2003	2005	2006	2003	2005	2006	2005	2006	2005	2006
בסה"כ	93	93	95	93	95	94	96	94	96	98	96	98	90	84	93	94
ערביים	97	98		97	97		98	98		100	96		96		98	
יהודיים	91	91		94	91		95	93		97	96		88		91	

מקור: משרד הבריאות, מכון לואיס, תל השומר, 2008. מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2009.

טבלה 23 – אחוז הילדים בכיתות א'-ג' אשר קיבלו חיסונים שגרתיים אצל שירותי בריאות הציבור, 2008

	כיתה א'		כיתה ב'		כיתה ג'	
	MMR		IPV + dTaP		dT	
	מס. מוחלטים	%	מס. מוחלטים	%	מס. מוחלטים	%
מועמדים	136,199	100	138,206	100	117,158	100
חוסנו	124,236	91.2	123,684	89.5	99,250	84.7
אין צורך*	3,220	2.5	4,142	3.2	6,618	6.2
סירוב	1,306	1	1,376	1	1,130	1

* ילדים שלא היה להם צורך בחיסון או שכבר חוסנו.

מקור: משרד הבריאות, שירותי בריאות הציבור, 2008.

תכניות מניעתיות עבור אוכלוסיות מיוחדות

הקהילה האתיופית

406. בשנת 2006, היו כ-27,000 בני נוער ישראליים אתיופיים בגילאים עשר עד תשע עשרה בישראל. 12,000 נולדו בישראל להורים עולים ו-15,000 נולדו באתיופיה.

נתונים מישראל מראים כי ישנם פערים ניכרים בתוצאות החינוכיות אצל בני נוער אתיופיים בהשוואה לאוכלוסייה הכללית.

407. עם זאת, 115,000 הישראלים האתיופיים במדינה זוכים לעדיפות ותכנית "הורים וילדים ביחד" של הג'וינט מפעילה יוזמה המיועדת לשלב את הישראלים האתיופיים במערכת החינוך הישראלית. התכנית מתמודדת עם פערים חינוכיים וחברתיים משמעותיים בין ילדים אתיופיים מתחת לגיל שש וחבריהם הישראליים הוותיקים באמצעות שילוב כל ילד ישראלי אתיופי במסגרת של טרום-בית ספר. בכך, התכנית מספקת תמיכה בעלת רגישות חברתית, ומסייעת לילדים לרכוש מיומנויות חברתיות וקוגניטיביות שהוריהם, אשר גודלו בסביבה כפרית, אינם יכולים לספק. הדבר נעשה בהתאם למסקנה סופית מס. 20 של ועדת זכויות הילד בנוגע לדוח התקופתי הקודם של ישראל, לפיה יש לחזק את שיתוף הפעולה עם ארגונים בלתי-ממשלתיים וארגונים בינלאומיים.

408. מאז 1998, עיריית באר שבע, יחד עם תכנית "הורים וילדים ביחד", פועלת ב-14 אתרים. בשנת 2007, למעלה מ-11,000 ילדים ישראלים אתיופיים והוריהם נהנו מהתכנית וסיועה של העיר לקהילה.

מדע וטכנולוגיה

409. במסקנה סופית מס. 53 של ועדת זכויות הילד, הומלץ להרחיב את התקציב המיועד לחינוך במגזר הערבי. בהתאם, משרד המדע והטכנולוגיה מפעיל מרכזי מחקר ופיתוח אזוריים ברשויות ערביות. בין השנים 2003-2008, 4,307,984 ₪ ($1,164,320) הועברו לאזור הגליל, ו-5,086,680 ₪ ($1,374,778) הועברו למרכז באזור המשולש בצפון ישראל. בנוסף, מאז 2005, 948,200 ₪ ($256,270) הועברו למרכז האזורי לבדואים בנגב.

410. בנוסף, משרד המדע והטכנולוגיה תומך בפרויקטים המקדמים את הישגיהם האקדמיים של הסטודנט הערבי. במהלך שנת הלימודים 2006/7, 500 מענקים כספיים הוענקו לסטודנטים ערביים. בשנת 2007/8, הוענקו 300 מלגות נוספות, ו-50% מהן ניתנו לסטודנטים ערביים. במהלך שנת הלימודים 2008/9, ניתנו 700 מלגות, 480 מהן לסטודנטים ערביים.

411. בנוסף, משרד המדע והטכנולוגיה הקצה תקציב מיוחד בשנת 2008/9 על מנת להקים שני מרכזים חדשים להוראת המדעים באזור "המשולש" שבצפון ישראל. בגליל, התקציב לשנת הכספים 2008 עמד על 1.5 מיליון ₪ ($405,000) לכל מרכז, בנוסף למרכז מחקר לאומי חדש אשר נפתח עבור האוכלוסייה הדרוזית ואשר מומן בסכום של 400,000 ₪ ($108,000).

טבלה 24 – עזרה כספית שניתנה על ידי משרד המדע והטכנולוגיה בשנים 2001-2008 (במיליוני ₪)

פרויקט	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
לימודים במרכזי מחקר ופיתוח אזוריים	0.699	0.317	0.093	0.441	2.548	0.495	1.95	1.258
הפעלת מרכזי מחקר ופיתוח עבור האוכלוסייה הערבית		0.67	0.536	0.536	0.536	-	-	-
תמיכה במרכזי מחקר ופיתוח אזוריים	0.536	0.707	0.552	0.505	0.591	0.827	0.548	0.654
תמיכה במרכזי מחקר ופיתוח אזוריים עבור הבדואים	-	-	-	-	0.3	0.3	0.3	0.15
תמיכה במרכזי מחקר ופיתוח אזוריים	-	-	-	-	-	-	-	0.94
מלגות לבני מיעוטים	1.415	1.637	0.48	0.4	0.48	0.09	0.33	0.15
מלגות חניכה	-	-	-	-	-	-	2.52	2.8
מלגות על בסיס ציון פסיכומטרי	-	-	-	-	-	-	-	0.5

מקור: משרד המדע והטכנולוגיה, 2008.

תקציב עבור תרבות, בידור וספורט

412. משרד התרבות והספורט ומשרד החינוך מעניקים סיוע כספי ל-850 מוסדות אמנות ותרבות, לרבות תיאטראות לילדים, בתי ספר למחול ומקהלות. בנוסף, מוזיאונים מוכרים לפי חוק כמוסדות העשרה עבור ילדים. המדינה מכירה במוזיאון הילדים בחולון כמוסד כאמור. המדינה מעודדת את שימור המסורת הערבית, הדרוזית והצ'רקסית.

טבלה 25 – התקציב עבור תרבות ערבית, דרוזית וצ'רקסית, 2001-2008

פרויקט	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
תרבות ערבית	7,500	7,175	6,919	6,017	6,703	7,106	10,362	12,453
תרבות דרוזית וצ'רקסית	₪ 2,026 ($547)	₪ 1,919 ($518)	₪ 1,874 ($506)	₪ 1,653 ($446)	₪ 1,593 ($430)	₪ 1,638 ($442)	₪ 2,075 ($560)	₪ 1,866 ($504)

מקור: משרד התרבות והספורט, 2008.

שירותים מניעתיים לתלמידי בתי ספר

413. שירותים מניעתיים עבור תלמידים לא מסופקים עוד על ידי משרד הבריאות במישרין. אחריות זאת הועברה בשנת 2006, לארגון בלתי-ממשלתי. אי-שביעות רצון מרמת השירותים הובילה לפרסום מכרז ציבורי לחמש השנים הבאות, החל מקיץ 2009. נכון להיום, ספק השירותים טרם נבחר. (ראו: טיפול מניעתי ובקרת מחלות, פרק ב', לעיל).

שירותים פסיכיאטריים

414. שירותי בריאות הנפש לילדים ובני נוער בישראל קיימים במסגרות אשפוז ומרפאות חוץ. השירותים הללו אמורים למנוע קשיים התפתחותיים כתוצאה מבעיות נפשיות. השירותים מאפשרים לבני נוער בעלי מוגבלויות נפשיות לחזור במהירות לחייהם היומיומיים.

415. התפתחויות טכנולוגיות מהעת האחרונה הכניסו תרופות חדשות לסל הבריאות. זמינותו של טיפול בסביבת הקהילה תורמת לטיפול בילדים ובני נוער, שכן טיפול כאמור מאפשר למטופלים צעירים להישאר בסביבה מוכרת.

מערכת האשפוז הפסיכיאטרי כוללת ארבעה עשר בתי חולים פסיכיאטריים. שמונה מתוכם הינם ממשלתיים, שניים שייכים לקופת החולים כללית (קופת החולים הגדולה ביותר), אחד הינו בבעלות מוסד ללא כוונת רווח והשלושה הנותרים הינם בבעלות פרטית. כמו כן, ישנן שתים עשרה מחלקות פסיכיאטריות בבתי חולים כלליים. המחלקות הללו מתמחות בטיפול בכל הגילאים.

טבלה 26 – ילדים ובני נוער שאושפזו, לפי מגדר, גיל ואבחון (2005)

אבחון	מגדר	גיל		
		עד 11	12-17	בסה"כ
בסה"כ	בסה"כ	155	856	1,011
	זכרים	129	454	583
	נקבות	26	402	428
סכיזופרניה ואשליות	בסה"כ	9	123	132
	זכרים	8	76	84
	נקבות	1	47	43
מחלות פסיכוטיות אקוטיות	בסה"כ	10	99	109
	זכרים	8	67	75
	נקבות	2	32	34
מחלות רגשיות	בסה"כ	4	149	153
	זכרים	4	55	59
	נקבות	0	94	94
מחלות אורגניות	בסה"כ	3	11	14
	זכרים	2	9	11
	נקבות	1	2	3
מחלות נוירוטיות	בסה"כ	15	95	110
	זכרים	10	32	42
	נקבות	5	63	68

מחלות אישיות	בסה"כ	2	51	53
	זכרים	2	10	12
	נקבות	0	41	41
מחלות ילדות	בסה"כ	99	202	301
	זכרים	83	127	210
	נקבות	16	75	91
שימוש בסמים ובאלכוהול	בסה"כ	1	15	61
	זכרים	1	11	12
	נקבות	0	4	4
פיגור שכלי	בסה"כ	8	17	25
	זכרים	7	9	16
	נקבות	1	8	9
אחרים	בסה"כ	4	94	98
	זכרים	4	58	62
	נקבות	0	36	36

מקור: משרד הבריאות, מחלקת מידע והערכה.

חינוך, טיפול רפואי ורווחה בירושלים

416. ישנן 28 מרפאות לבריאות האם והילד בירושלים. מבין המרפאות הללו, ארבע ממוקמות בשכונות המזרחיות ו-24 במערביות. מאז 2001, לא נפתחו מרכזים חדשים. בנוסף, לפי נתוני עיריית ירושלים, 407 עובדים סוציאליים מועסקים כיום בירושלים. 343 מוקצים למתקנים בשכונות המזרחיות ו-64 למתקנים בשכונות המזרחיות. במהלך 11 שנים (1997-2008), ארבעה עשר גנים ו-340 כתות בתי ספר הוספו לטובת תושבי השכונות המזרחיות.

האוכלוסייה הבדואית

גורמים סביבתיים המשפיעים על בריאות

טיפול רפואי ותשתיות רפואיות

417. המתקנים הרפואיים בקרבת כפרים בדואים מצוידים במלואם, מרפאות לבריאות האם והילד הינן ממוחשבות, ממוזגות ומתוחזקות כראוי.

משרד הבריאות מפעיל שירותי רפואה מיוחדים ומרפאות עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב. השירות כולל אמבולנס, המנוהל על ידי האוכלוסייה הבדואית שמתגוררת בנגב. מטרת השירות הינה להבטיח קו מהיר בין בית החולים הקרוב ביותר לבין הקהילה הבדואית. הדבר מאפשר לעובדים מקצועיים ממקומות סמוכים להעריך את הסדרי המחייה של המטופל לאחר שחרור מבית החולים. עובדים כאמור יכולים להתרשם מהתנאים הסניטאריים של המטופל טרם שחרורו ולמסור המלצות בהתאם. עלות הביקור במרפאה זהה בכל המדינה.

ישנם 42,400 ילדים בדואים ישראליים מתחת לגיל שש (53%) המתגוררים בעיירות בדואיות, בעוד 47% מהילדים הבדואים מתגוררים בכפרים בלתי מאושרים. בשנת 2007, משרד הבריאות הפעיל 27 מרכזים

לבריאות המשפחה שסיפקו שירותים לבדואים בנגב, בנוסף ל-51 מרפאות שהופעלו על ידי קופות החולים השונות.

ישנן שמונה עשרה מרפאות לבריאות האם והילד הממוקמות בכפרים בדואיים. בנוסף, שש מרפאות לבריאות האם והילד הוקמו במקבצים הבלתי מאושרים. ישנן 32 מרפאות המנוהלות על ידי קופות החולים בקהילות הבדואיות; תשע מתוכן מספקות שירותים לכפרים בדואים בלתי מאושרים.

418. לפי מחקר רחב היקף שבוצע על ידי מכון ברוקדייל בשנים 2003-2005, ביחד עם אוניברסיטת בן גוריון, ארגון "שתיל" והמועצה לכפרים בלתי מוכרים בנגב, כ-9% מכל הילדים הבדואיים בנגב סובלים מליקויים תפקודיים או מחלות כרוניות הטעונים טיפול ו/או מעקב רפואי מתמשך. אחוז זה גבוה במקצת מזה של האוכלוסייה הערבית והיהודית הכללית בישראל (8.3% ו-7.6%, בהתאמה).

עבור רוב סוגי הליקויים, שיעור הילדים הבדואים הסובלים מהליקוי גבוה מזה שבקרב האוכלוסייה היהודית. מספר הילדים הזקוקים לטיפול רפואי ופרה-רפואי גבוה יותר אצל הבדואים מאשר אצל האוכלוסייה הערבית והיהודית (4.9%, 2.8% ו-2.1%, בהתאמה). בנוסף, אחוז הליקויים החושיים בקרב ילדים בדואים וערביים כפול מאשר אצל האוכלוסייה היהודית (2%, 2.2% ו-0.8%, בהתאמה).

419. במרס 2009, ארגון "רופאים למען זכויות אדם", ארגון בלתי ממשלתי ישראלי, פרסם דוח על העדר רופאי ילדים בכפרים בדואים בלתי מאושרים. מאחר ורוב הכפרים הבדואים אינם מאושרים על ידי המדינה, שירותי רפואה לא עומדים לרשות התושבים. למרות שאחת עשרה כפרים הוכרו על ידי המדינה ב-1999, נטען כי הם אינם מקבלים את השירותים להם הם זכאים לפי חוק. שתים עשרה מרפאות ושמונה תחנות בריאות לאם ולילד ממוקמות בכפרים בלתי מאושרים, אולם שעות העבודה שלהן מוגבלות. עם זאת, אף רופא ילדים, רופא נשים או בית מרקחת אינם נמצאים במרחק סביר מהאזור. לפי הדוח, בהתבסס על נתונים מבית החולים סורוקה, בהשוואה לילדים יהודיים, יותר ילדים בדואיים מגיעים לחדרי מיון, מאושפזים בבתי חולים ויחידות טיפול נמרץ, ומתים ממחלות. לכן, תושבים רבים פונים לשירותי בריאות פרטיים או מרפאות של קופות החולים בערים הגדולות.

420. חלק מהשיפורים העיקריים בעשור האחרון בתחום כוללים כיסוי חיסוני משופר לתינוקות בדואים בנגב. לכן, ישנה ירידה ניכרת במחלות מדבקות הניתנות למניעה על ידי חיסון; הנתונים מ-2006 מראים כי 90- 95% מהילדים הבדואים השלימו את כל החיסונים הנדרשים עד לגיל שלוש – שיפור ניכר לעומת 27% ב-1981. שני צוותי חיסון ניידים, שמנוהלים על ידי משרד הבריאות, אף הם מספקים חיסוני בית לפעוטות בכפרים בדואים בלתי מאושרים, אשר משפחותיהן אינן מביאות את הפעוטות למרפאות לשם טיפול. מערכת מעקב ממחושבת מאפשרת למשרד הבריאות לזהות פעוטות שמפגרים בלוח זמני החיסונים ולשלוח את אחד מצוותי החיסון הניידים לשם חיסונם.

421. ישנו שיפור חשוב גם בגדילת תינוקות ופעוטות בדואים במהלך שני העשורים האחרונים, המעידים על שיפור בתזונה. בנוסף, ישנו שיפור בקיום ההמלצות בנוגע לתוספת חומצה פולית בקרב נשים בדואיות בשנות הפוריות, וירידה בשכיחות בפגמים במערכת העצבים בקרב עוברים ותינוקות בדואיים. למרבה הצער, עדיין ישנם שיעורים גבוהים של פגמים מולדים ומחלות תורשתיות בקרב תינוקות בדואיים, עקב

מספר גורמים, לרבות מסורת של נישואין פנים-משפחתיים, חסמים תרבותיים, דתיים וחברתיים לבדיקות גנטיות טרם נישואין וטרם הריון.

422. בשנת 2007, שיעור תמותת התינוקות אצל בדואים ירד ל-11.5 מקרי מוות לכל 1,000 לידות של ולד חי והממשלה ממשיכה לפתוח מרפאות לאם ולילד בכפרים בלתי מאושרים ומרפאות לאם ולילד על מנת לשפר את השירות לאוכלוסייה.

423. בנוסף, הממשלה מממנת מספר פרויקטים מיוחדים לשם שיפור הבריאות והרחבת השירותים הרפואיים הניתנים לבדואים המתגוררים בכפרים הבלתי מאושרים. אחת מהתכניות הינה תכנית מיוחדת של התערבות לטווח ארוך לשם הורדת תמותת התינוקות בקרב הבדואים. התכנית מבוססת על הקהילה, ובה משתתפים מגוונים, לרבות נציגים מהנהגת הקהילה הבדואית ומערכת החינוך, ביחד עם נותני שירותי רפואה מניעתית וטיפולית, מחלקת הרפואה בקהילה ומחלקת האפידמיולוגיה בפקולטה למדעי הבריאות באוניברסיטת בן גוריון בנגב.

424. בדיקות גנטיות בחינם ממומנות אף הן על ידי הממשלה, ביחד עם ייעוץ גנטי, עבור כל חבר בשבט בדואי בו השכיחות של מחלה תורשתית חמורה הינה מעל 1:1,000 ויש עבורה בדיקה גנטית זמינה.

425. ישנה ירידה ניכרת בשכיחות מחלות מדבקות בקרב תינוקות בדואים במהלך העשורים האחרונים. עם זאת, ישנו שיעור גבוה יותר של מחלות מדבקות בקרב תינוקות בדואים מאשר תינוקות יהודיים באותו גיל. אצל תינוקות וילדים בדואיים, ישנם שיעורים נמוכים יותר של הידבקות בשעלת, שחפת ו-HIV. בנוסף, מפאת כיסוי חיסוני גבוה בקרב תינוקות בדואים, הודות לגישה ושימוש משופרים בשירותי רפואה, לא היו מקרים של חצבת מאז 1994, ולא היו מקרים של שיתוק ילדים, דיפתריה, אדמת מולדת, או טטנוס אצל ילדים בדואים בנגב מאז 1990. בתקופה שבין 2000-2003, לא דווח על אף מקרה של חזרת. בנוסף, מקרה אחד או שניים בלבד של שפעת המופילית דווחו בתקופה שבין 2000-2002, ואף לא אחד מאז 2003.

426. שירותי רופאים מומחים מסופקים לקהילה הבדואית בנגב, לרבות: רפואת ילדים, רפואה פנימית כללית, נוירולוגיה, רפואת משפחה, רפואת עור, רפואת נשים ומיילדות, אף-אוזן-גרון, רפואת עיניים, אורתופדיה, גסטרואנטרולוגיה, קרדיולוגיה, כירורגיה וטראומה, כירורגיית ילדים ורפואת ריאות לילדים. בנוסף, לכל תושב יש גישה שוויונית לכל מרפאות המומחים בבית החולים סורוקה, ללא אפליה בין מטופלים בדואים ויהודיים.

427. הממשלה, וכן קופות החולים העיקריות המשרתות את האוכלוסייה הבדואית, נקטו במאמצים ניכרים על מנת להכשיר ולגייס רופאים ואחיות בדואיים. הממשלה סיפקה את כל המימון הנדרש על מנת ששלוש כיתות של סטודנטים בדואיים ישלימו את הכשרתם כאחים מוסמכים, לרבות מימון עבור הסעתם ללימודים, קצבת ארוחה במהלך לימודיהם, ושיעורי עזר מיוחדים לפי הנדרש. הממשלה סיפקה מימון מיוחד דומה לשם העסקת רופאים ואחיות ערביים.

428. קורס לאחיות בדואיות מוסמכות נפתח ב-1994. יש לציין כי סטודנטים המשתתפים בקורס, מחויבים לשרת במשך שלוש השנים הראשונות לאחר סיום הלימודים בהתאם להחלטת משרד הבריאות באשר

למקום בו שירותיהם נדרשים. הדבר מבטיח כי האחיות המוסמכות ישרתו את אוכלוסיית היעד: הבדואים. כמו כן, הרופאה הבדואית הראשונה בישראל, ראניה אל-עוקבי, השלימה את תוארה לאחרונה. היא הייתה חלק מתכנית "טיפוח רפואה במדבר", אשר נועדה לשלב יותר בדואים בשירותי הרפואה. כיום, שש נשים בדואיות לומדות רפואה; 35 נשים בדואיות השלימו תארים במקצועות הרפואה השונים; ו-45 נשים נוספות לומדות את מדעי הבריאות.

429. 70% מהבדואים מתגוררים בעיירות אורבניות מתוכננות, בעלות תשתית מוניציפאלית, לרבות מים זורמים בכל בית (כאשר המים עומדים בתקנים הישראליים לאיכות מי שתייה). אחוז דגימות מי השתייה הנגועות בבקטריות המשיך לרדת, והגיע ל-0.25% בשנת 2007 (7.6% ב-1990 ו-1.9% ב-2001).

430. כ-62,000 בדואים מתגוררים במקבצים בלתי מאושרים בנגב; הכפרים הללו גורמים לקשיים מבחינת אספקת שירותים חיוניים לתושבים, בעיקר מים. בעוד הממשלה אינה מערערת על חובתה לספק לתושביה שירותים כמו מים, אין אפשרות לספק מים ליעדים אקראיים אשר מתעלמים מתוכניות תכנון ובניה לאומיות.

431. עם זאת, עד להשלמת עיירות בדואיות קבועות והסדרת מערכות לאספקת מים, ועדת השרים לאוכלוסייה הערבית החליטה להקים "מרכזי מים".

432. לאחר החלטה זו, ניתנו הוראות בנוגע לתכנון מערכות אספקת מים למספר "מרכזי מים". מרכזי מים הינם ביטוי להבנת הממשלה של הצרכים והמצב הקיים של האוכלוסייה הבדואית ומאמציה לשפר את תנאי החיים שלהם. תכנון המרכזים מתחשב בכמות של מים המתאימה להיקף האוכלוסייה הצפוי ב-2020, והקמת המרכזים יקרה ביותר.

433. המערכות הללו יאפשרו אספקת מים לחלק גדול בהרבה של האוכלוסייה הבדואית מאשר אותו חלק המקבל מים כיום, באמצעות חיבורים אינדיבידואליים. כיום ישנם חמישה מרכזי מים, הממוקמים באזורים המיושבים ביותר בבדואים, בהתאם לתכניות הממשלה להקמת עיירות קבע.

434. שיטה נוספת בה נעשה שימוש הינה חיבורי מים ישירים לצנרת המים המרכזית, אשר מוענקים לישובים בעלי 10 משפחות לכל הפחות. מפאת האופי הבעייתי של החיבורים הללו, המחייבים העברת מים לכפרים בלתי מאושרים, השימוש שנעשה בשיטה זו אינו תדיר כבעבר. ועדת המים, אשר מעריכה בקשות לחיבורים לצנרת, מאשרת חיבור לצנרת כאמור, וכן מגבשת הסכמות במקרים של סכסוכים בין תושבים לגבי בעלות בחיבורים כאמור.

בנוסף, לפי חברת מקורות, נעשים חיבורים פיראטיים לצנרת ללא אישור ועדת המים.

פסיקה

435. ביום 13.9.06, בית המשפט המחוזי בחיפה (כבית דין למים) דחה ערעור שהוגש על ידי "עדאללה" מטעם 767 בדואים המתגוררים בנגב, ובו נדרשה גישה למקורות מים (ו"ע (חיפה) 609/05 *עבדאללה אבו מסאעד ואח' נ. נציב המים ואח'*). הערעור הוגש נגד החלטות קודמות של נציב המים, אשר דחה את הבקשות הללו.

בהחלטתו, נשיא בית המשפט המחוזי בחיפה הדגיש כי בעוד התיק עוסק בחיבורים לצנרת המים המרכזית, מאחוריו עומדת הסוגיה המורכבת של ארגון "כפרים בלתי מאושרים". בית המשפט הוסיף כי הוא אינו מתעלם מהעובדה שלכל אזרח הזכות הבסיסית למים ולבריאות, אשר על המדינה לקיים כדי להבטיח את הזכות לכבוד, אולם הסביר כי, לדעתו, מתן חיבורים לצנרת המים אינה הדרך לפתור את בעיית הכפרים הבלתי מאושרים. לפי החלטת בית המשפט, הזכות למים אינה מוחלטת, וניתן להתנותה באינטרס ציבורי "ברור" שלא לעודד מקרים של כפרים בלתי מאושרים נוספים.

436. ביום 18.11.2006, "עדאללה" הגיש ערעור לבית המשפט העליון כנגד פסק הדין שניתן על ידי בית המשפט המחוזי בחיפה.

בערעור, "עדאללה" טען כי החלטות נציב המים שלא לאפשר לעותרים את הזכות למים, היו מבוססות על שיקולים בלתי ראויים ושרירותיים. "עדאללה" ביקש מבית המשפט העליון להפוך את החלטת בית הדין למים, ולהורות על מתן נקודות גישה למים באמצעות מערכת חלוקת המים הקיימת.

"עדאללה" הוסיף וטען בערעור, כי בקבלת ההחלטה, נציב המים הסתמך אך ורק על המלצות ועדת המים, אשר מנוהלת על ידי הרשות הבדואית לפיתוח. עד כה, הערעור תלוי ועומד (ע"א 9535/06 *עבדאללה אבו מסאעד ואח' נ. נציב המים ואח'*).

זיהום אוויר

437. ביום 22.7.2008, הכנסת חוקקה את *חוק אוויר נקי*, התשס"ח-2008, אשר ייכנס לתוקף ביום 1.1.11 ("*חוק האוויר*"). מטרת החוק הינה למנוע ולטפל בזיהום אוויר על ידי הקמת הסדר שיאפשר הטלת אחריות רבה יותר על הממשלה, הרשויות המקומיות ומפעלים.

משרדי הממשלה מחויבים לפי החוק להקים תחנת ניטור ארצית ולאפשר גישה לנתונים. כל רשות מקומית מחויבת לפעול לטובת הפחתת מקורות של זיהום אוויר בשטחיה ובמתקניה. מהלך פעולה מפורט אמור להקדים כל פעולה כאמור. הוראות כאמור תואמות הוראות סטנדרטיות בנושא זיהום אוויר במדינות מפותחות אחרות. ההוראות הללו תואמות גם את המלצותיהם של ארגונים בין-לאומיים והמלצות ודירקטיבות של האיחוד האירופי. (סעיף 19(ג) *לחוק האוויר*).

438. מפעלים מזהמים המפורטים בנספח השלישי לחוק, מחויבים להבטיח כי הינם מחזיקים ברישיון פליטות תקף. מפעלים שאינם מפורטים בתוספת, כפופים לתנאים סביבתיים המתוארים ברישיון העסק שלהם – פעולה בניגוד לכך מהווה מעשה בלתי חוקי. מפעלים המפיקים פסולת רעילה מהווים מקורות לזיהום אוויר, ולכן עליהם להשיג היתר מהשר להגנת הסביבה על מנת לפעול.

439. החוק מעניק למשרד להגנת הסביבה את הסמכות לפרסם תקנות לשם מניעת והקטנת מקורות של זיהום אוויר. מקורות של זיהום אוויר עשויים להיות מופקים גם מכלי רכב, כלי טיס ומכונות. החוק מסמיך רשויות מקומיות לפעול נגד זיהום על ידי הטלת עונשים ופנייה לבית המשפט. למשרד הסמכות לנקוט בצעדים משפטיים נגד תאגידים המפרים את התקנות. החוק קובע כי זיהום אוויר יכול ויהא כרוך באחריות פלילית ונזיקית.

ג. סעיף 26 לאמנה – ביטחון סוציאלי

פסיקה

440. ביום 7.1.09, בית המשפט העליון מסר את פסק דינו במסגרת עתירה שהוגשה על ידי האגודה הבינלאומית לזכויות הילד (DCI) ישראל, נגד המוסד לביטוח לאומי (המב"ל). הארגון ביקש את תרגומם של טפסי המב"ל לערבית, דבר שיאפשר לאוכלוסייה המתגוררת בשכונות המזרחיות של ירושלים להגיש טפסים למב"ל בערבית, וכי המב"ל ישלח מכתבים והודעות לאוכלוסייה בשכונות המזרחיות של ירושלים בערבית.

מטרת העתירה הייתה לאפשר לאוכלוסייה המתגוררת בשכונות המזרחיות של ירושלים גישה לזכויות הסוציאליות המוענקות על ידי המב"ל, שכן רוב האוכלוסייה שם אינה דוברת עברית. העתירה הוגשה ב-2001, עת המב"ל התחייב לתרגם את כל הטפסים. אולם, התחייבות זו לא קוימה, ובמאי 2007, בית המשפט הוציא צו על תנאי כנגד המב"ל. ביולי 2008, בית המשפט ביקר את המב"ל והורה לו להציג, בתוך 90 יום, תכנית פעולה ממשית, בליווי לוח זמנים מפורט, בנוגע לתרגום טפסיו. ביום 1.12.08, לוח זמנים לתרגום הטפסים הוצג בפני בית המשפט. בנוסף, המב"ל אישר שיקבל טפסים שיוגשו בערבית. לכן, בית המשפט הוציא צו לפיו המב"ל מחויב להשלים את תרגום הטפסים לערבית ולקבל טפסים בערבית. עם זאת, בית המשפט קבע כי הדרישה שהמב"ל ישלח הודעות ומכתבים בערבית לתושבי השכונות המזרחיות של ירושלים לא תתקבל, שכן ישנם מתרגמים במשרדי המב"ל אם יהא צורך בהבהרות. (בג"צ 2203/01 *אב"י - האגודה הבינלאומית לזכויות הילד די.סי.אי. נ. המוסד לביטוח לאומי* (7.1.2009)).

קצבת ילדים

441. בנוסף לקצבאות ילדים המשולמות למשפחות בעלות ילדים, ניתן מימון לבית ספר על ידי המב"ל עבור משפחות חד-הוריות בעלות 4 ילדים או יותר, בהתאם לקריטריונים של המב"ל להבטחת הכנסה. מימון זה ניתן לילדים בגילאים שש עד ארבע עשרה, למטרת רכישת ציוד לבית הספר. בשנת 2008, כ-145,500 ילדים קיבלו מענק למימון בית הספר, בהשוואה ל-141,000 ילדים בשנת 2007. המענק מהווה 18% מהעלות הבסיסית (1,323 ₪/ 357$ בשנת 2008) לילדים בין הגילאים שש עד אחת עשרה, ו-10% מהעלות הבסיסית עבור ילדים בגילאים שתים עשרה לארבע עשרה (735 ₪ / 198$). עלות המענק בשנת 2008 עמדה על 147 מיליון ₪ (39 מיליון $). (ראה גם: פרק א', סעיפים 5, 9, 18 לאמנה, לעיל).

442. **דמי חופשת לידה** (לפרטים נוספים, ראה פרק א' לעיל).

443. בשנת 2007 (ממוצע חודשי), מספר הנשים שקיבלו דמי חופשת לידה היה 86,285. בשנת 2008 (ממוצע חודשי), מספר הנשים שקיבלו דמי חופשת לידה עמד על 93,630, עלייה בשיעור 8.8%.

444. בשנת 2008 (ממוצע חודשי), מספר הנשים שקיבלו מענקי לידה עלה ב-3.3%, ובסה"כ 152,319 בהשוואה ל-147,245 בשנת 2007.

טבלה 27 – מספר הנשים שקיבלו דמי חופשת לידה ומענקי לידה (ממוצע חודשי), 1990-2008

שנה	מקבלות דמי חופשת לידה (אלפים)	עלייה שנתית (%)	מקבלות מענק לידה (אלפים)	עלייה שנתית (%)
1990	43.7	0.5 (1986-1990)	103.6	0.5 (1986-1990)
1995	55.2	4.8 (1991-1995)	113.1	1.8 (1991-1995)
2001	71.2	0.8	127.1	-3.6
2003	73.9	3.5	136.4	6.1
2004	77.5	4.9	141.2	3.5
2005	77	-0.6	142.9	-
2006	82.7	7.3	143.6	0.5
2007	86	4.1	147.2	2.5
2008	93.6	8.8	152	3.3

מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 2008.

קצבת שארים

445. סעיף 135 *לחוק הביטוח הלאומי* קובע כי כאשר אלמנה נישאת מחדש, היא זכאית לשתי קצבאות, אולם מפסידה את זכותה לקצבת שארים. יש לציין כי החוק מגדיר "אישה" (ולכן אישה שנישאת) ככוללת ידועה בציבור, המתגוררת עם גבר ונושאת באחריות משותפת למשק הבית.

פסיקה

ד. סעיף 27(1)-(3) לאמנה – רמת חיים

446. כאמור בדוח הראשוני של ישראל, הזכות להנות מרמת חיים מספקת מוכרת היטב בחברה הישראלית ובמערכת המשפט בישראל, בה הרשות השופטת, הרשות המבצעת והרשות המחוקקת מחויבות למימוש זכות זו.

447. דוגמא בולטת למחויבותה של המדינה לספק לאנשים רמת חיים מספקת ניתן למצוא במוסד לביטוח לאומי ובפעילויותיו, המיועדות להבטיח כי שכבות חלשות באוכלוסייה ומשפחות נזקקות, המוצאות עצמן עומדות מול קשיים בטווח הקצר או הארוך, יהיו בעלות בסיס כלכלי שיבטיח רמת קיום מספקת. שירותי המב"ל, המתוארים לעיל, נגישים לכל האוכלוסיות בישראל.

448. בתי המשפט בישראל ממשיכים למלא תפקיד חשוב בהגנת הזכות להנות מרמת חיים מספקת. סוגיית רמת החיים המינימאלית נדונה על ידי בית המשפט העליון, בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק, בעתירה שהוגשה על ידי עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי (בג"צ 366/03 *עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר* (12.12.05)). בפסיקתו, בית המשפט הדגיש כי בעוד *חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו* מטיל חובה על המדינה להבטיח את כבוד האדם, החוק אינו מבטיח זכויות סוציאליות באופן מוחלט. בהקשר זה, עם זאת, המדינה מחויבת להבטיח "רשת ביטחון" על מנת שמצבן של השכבות החלשות לא יתדרדר למחסור קיומי, במובן זה שהן יסבלו מחוסר מזון, מדור, תנאים סניטאריים, שירותי רפואה וכד'.

449. ביום 14.3.08, בית המשפט המחוזי בירושלים קבע כי על מנת להבטיח קבלת מזונות ילדים, הורה רשאי לנקוט בהליכים על מנת לקבל צו עיכוב יציאה נגד ההורה האחר, כאשר ישנן ראיות לפיהן ההורה האחר מתכוון להפר את חובתו לשלם מזונות ילדים.

במקרה הרלוונטי, בית המשפט קבע כי זכותו של ילד לקבל מזונות נובעת משתי זכויות נפרדות – הזכות לכבוד והזכות לקניין. הזכויות הללו גוברות על זכותו של האב, אשר מחויב לשלם מזונות ילדים, לנסוע לחו"ל אף כאשר הינו תושב קבע של מדינת חוץ. בית המשפט הדגיש כי כאשר מעורב ילד, דעתו של בית המשפט העליון, כפי שבאה לידי ביטוי בפסיקותיו, הינה כי זכותו של הילד למימוש צרכיו הפיזיים והחומריים הינה זכות יסוד הנובעת מהזכות לכבוד האדם בהתאם *לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו*.

לפי בית המשפט, זכותו של ילד לקבל מזונות, קבועה בסעיף 27 לאמנה, לפיו המדינה מחויבת להכיר בזכותו של ילד ליהנות מרמת חיים המספקת לשם ההתפתחות הפיזית, הנפשית, הרוחנית, המוסרית והחברתית של הילד. בית המשפט הדגיש את סעיף 27(2) לאמנה, כמטיל את החובה העיקרית לטיפול בילד על הוריו.

האמנה, למרות שאינה מעוגנת בחקיקה פנימית, מהווה כלי פרשני חשוב, בו ניתן לעשות שימוש באיזון בין זכותו החוקתית של האב לנסוע לחו"ל לבין חובתו לכלכל את ילדיו, כאשר החובה כאמור מכריעה את הכף (בר"ע 3284/07 *מרב פלמן ואח' נ. ארז פלמן* (14.3.2008)).

עוני

450. בשנת 2000 חלה ירידה קלה בשכיחות העוני בישראל. אחוז המשפחות אשר הכנסתן נטו (לאחר תשלומי העברה ותשלום מסים ישירים) הייתה נמוכה מקו העוני, ירד מ-17.8% ב-1999 ל-17.6% ב-2000. ב-2002, לא חל שינוי בעוני. ב-2003, לאחר הפחתות בהטבות ביטוח לאומי ורפורמת מס, היקף העוני בישראל גבר. עלייה נוספת התרחשה ב-2004. הנתונים עבור 2006, וכן התוצאות של סקר שבוצע בשנת 2007, מראים ירידה מסוימת בשיעור המשפחות העניות בישראל (20% בשנת 2006 ו-19.9% בשנת 2007). נכון ליוני 2008, 20% מבתי האב בישראל נחשבו כמצויים מתחת לקו העוני. שיעור העוני בקרב יחידים וילדים ירד - בשנת 2007, 23.8% מהיחידים נחשבו כעניים, בהשוואה ל-24.5% בשנת 2006. בקשר לילדים - נכון ליוני 2008, 34.1% נחשבו כחיים מתחת לקו העוני, בהשוואה ל-34.2% בשנת 2007, ו-35.8% בשנת 2006.

451. נכון ליוני 2008, שיעור העוני בקרב משפחות גדולות (בתי אב ובהם לפחות ארבעה ילדים) עלה ל-58.1%, בהשוואה ל-56.5% בשנת 2007, ו-60% בשנת 2006. ירידה נוספת נרשמה גם בקרב משפחות ערביות, המהוות חלק נכבד מהמשפחות בעלות ארבעה ילדים או יותר - 51.4% בשנת 2007, בהשוואה ל-54% בשנת 2006. עם זאת, עדיין ישנם פערים בשכיחות העוני בקרב משפחות יהודיות וערביות.

452. בשנת 2007, 24.8% מהמשפחות בעלות ילדים חיו מתחת לקו העוני, ירידה בהשוואה לשיעור של 25.5% בשנת 2006. נכון ליוני 2008, השיעור ירד ל-24.7%.

מידת העוני בקרב קבוצות שונות

טבלה 28 – שכיחות עוני בקבוצות שונות בשנת 2007 (%)

קבוצה	שכיחות עוני בקרב ילדים
אוכלוסיית הילדים הכללית	34.2
משפחות בעלות 1-3 ילדים	18.4
משפחות בעלות ארבעה ילדים ומעלה	56.5
משפחות בעלות חמישה ילדים ומעלה	66.7
משפחות חד הוריות	29.8
משפחות עולים	18.8
משפחות ערביות	51.4

מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, 2008.

טבלה 29 – שכיחות עוני בקרב ילדים, 2004-2007 (%)

	לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים		לאחר תשלומי העברה בלבד		לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
שנה		שכיחות עוני (%)		שכיחות עוני (%)		שכיחות עוני (%)
2004	713,600	33.2	632,100	29.4	881,600	41
2005	768,800	35.2	686,500	31.4	899,600	41.1
2006	796,100	35.9	718,600	32.3	921,900	41.5
2007	773,900	34.2	697,700	-	901,000	39.9

מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, 2007.

טבלה 30 – ילדים בקבוצות שונות החיים מתחת לקו העוני או שהוצאו מהעוני באמצעות תשלומי העברה ומסים בשנת 2006 (%)

ילדים ב:	לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים
אוכלוסייה כללית	**796,100**	**718,600**	**921,900**
שכיחות עוני (%)	35.9	32.3	41.5
משפחות חד-הוריות	74,400	71,400	113,400
שכיחות עוני (%)	37.9	36.3	57.7
משפחות עולים	73,300	65,900	98,500
שכיחות עוני (%)	27.3	24.6	36.8
משפחות גדולות	501,400	457,000	546,500
שכיחות עוני (%)	62.3	56.8	67.9
משפחות קטנות	294,700	261,600	375,400
שכיחות עוני (%)	20.9	18.5	26.5

מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, 2007.

הזכות לדיור מספק

453. סקירת 2006 בנושא הוצאת משקי בית הראתה כי 69.5% מבתי האב התגוררו במקום מגורים שבבעלותם, בעוד כרבע מהם שכרו את מקום מגוריהם.

454. ישנו שיפור עקבי בתנאי הדיור לאורך זמן, כאשר אחוז האנשים הנכללים בקטגוריית שלושה אנשים ומעלה לחדר יורד במהירות. משקי בית ערביים צפופים יותר ממשקי בית יהודיים. בשנת 2007, כ-6.1% מבתי האב הערביים התגוררו בתנאים של שלושה אנשים ומעלה בחדר, בהשוואה ל-0.4% מבתי האב היהודיים. הדבר קשור בחלקו להבדלים בגודל המשפחות.

האוכלוסייה הבדואית

455. ישנם למעלה מ-170,000 בדואים המתגוררים בנגב. רובם מתגוררים בעיירות אשר תוכננו ונבנו כדין. לכל העיירות ישנן תכניות מאושרות והן כוללות תשתיות כגון בתי ספר, מרפאות, מים זורמים, חשמל וכד'.

456. ישנן מספר עיירות בדואיות הקיימות בנגב: לקיה, חורה, כסייפה, ערערה, תל שבע ושגב שלום, בנוסף לעיר רהט. למרות ששבע העיירות הללו מסוגלות לספק פתרון הולם לצרכי האוכלוסייה הבדואית, בכפוף להרחבתן, הממשלה החליטה כי ייבנו תשע עיירות חדשות עבור בדואים. העיירה הראשונה שתוקם הינה "תראבין", במועצה האזורית בני שמעון, המיועדת לחברי שבט תראבין אל-סנא. השלב הראשון בפיתוח העיר כבר הסתיים, רוב המגרשים חולקו ומאות תושבים כבר אכלסו את המקום. כל אחת מהמשפחות קיבלה קרקע מפותחת לבנייה, וכן קרקע חקלאית. העיירה החדשה תוכננה ביחד עם תושביה, כעיירה מודרנית המספקת שירותים חינוכיים, תשתיות ושירותי בריאות שטח העיירה הינו למעלה מ-1,132 דונם, והעיירה מיועדת לשמש כביתם של 3,500 תושבים עד 2020.

457. עיירות נוספות שמצויות בתהליך של תכנון ופיתוח כוללות את: אבו קורינאת – 7,230 דונם, המיועדת להכיל כ-15,000 אנשים עד 2020, ואשר מורכבת כיום (בשלב הבינוי הראשון) מ-1,300 מגרשים ואזור תעשייה. ביר הדאג' – עיירה חקלאית המשתרעת על פני 6,550 דונם, ומיועדת להכיל כ-12,500 אנשים עד 2020. קאסר א-סיר, המשתרעת על פני 5,000 דונם, ומיועדת להכיל כ-8,000 אנשים עד 2020. העיירות האחרות שיוקמו הינן מכחול מרית – עבורה תכנית מפורטת לשתי שכונות אושרה בספטמבר 2005, ותכנית מפורטת לשכונה שלישית מצויה בשלבי הכנה, ואשר מיועדת להשתרע על פני 6,300 דונם ולהכיל כ-12,000 אנשים עד 2020; אום בטין – עבורה תכנית אב אושרה במרס 2005, המשתרעת על פני 6,700 דונם, ומיועדת להכיל כ-8,000 אנשים עד 2020; מולדה – עבורה אושרה תכנית אב במרס 2005, ואשר משתרעת על פני 11,000 דונם; ודריג'את. השמות נבחרו על ידי הבדואים. בנוסף, הממשלה מרחיבה אלפי יחידות בעיירות הקיימות.

458. לכן, ישנן תשע עיירות חדשות בתכנון. מתוכן, תראבין מאוכלסת כיום, ומאה בתים חדשים כבר נבנו; אבו קורינאת וביר חדג' בשלבי בנייה; וקאסר א-סיר, מכחול (מרעית), דריג'את, אום בטין ואל סייד מצויות בשלבי תכנון. שלוש עיירות נוספות – עובדת, אבו תלול ואל-פורעה הינן בתהליך קבלת אישור סטטוטורי: הוקמה מועצה אזורית עבור חמש מהעיירות, בשם "אבו בסמה", ביום 3.2.04.

459. בנוסף, בשתי החלטות נפרדות שהתקבלו באפריל ובספטמבר 2003, הממשלה גיבשה תכנית יסודית לקידום האוכלוסייה הבדואית, לרבות השקעות בסך 1.1 מיליארד ₪ (0.29 מיליארד $) לשם שיפור תשתיות והקמת מוסדות ציבור במהלך שש השנים הבאות.

460. לאור לקחים שנלמדו מוועדות תכנון בעבר, רשויות התכנון ביצעו משימה זו בהתייעצות מתמדת עם הנציגים הבדואים, אשר סיפקו משוב לגבי חזונם באשר לאופי הרצוי של כל עיירה, בהתחשב במאפיינים כגון האם העיירה נבנתה עבור אוכלוסייה חקלאית או עירונית, והאם העיירה הוקמה עבור קבוצה הזקוקה להפרדה קפדנית בין השבטים השונים שיאכלסו אותה.

461. ביום 15.7.07, הממשלה קיבלה החלטה בנוגע להקמת רשות חדשה במשרד הבינוי והשיכון, המיועדת להתמודד עם פיתוח בקרב האוכלוסייה הבדואית, לרבות הרחבת עיירות ומתן פתרונות דיור לכל הבדואים.

462. למרות הקמת עיירות קבע עבור הבדואים, כ-70,000 מהם בוחרים להתגורר במקבצים בלתי חוקיים ברחבי הנגב, ומתעלמים מהליך התכנון של רשויות התכנון בישראל. בנייה בלתי חוקית זו מבוצעת ללא תכניות כנדרש לפי *חוק התכנון והבניה*, וללא כל אישור מראש מרשויות התכנון. כמו כן, הדבר גורם לקשיים רבים מבחינת מתן שירותים לתושבים.

463. הממשלה מעודדת מעבר של תושבים בכפרים הבלתי מאושרים הללו לעיירות קבע, באמצעות מתן הטבות כספיות ייחודיות לכל התושבים בפזורה הבדואית אשר מבקשים לעבור לעיירות קבע, בהתעלם ממצבם הכלכלי או כל מבחן זכאות. ההטבות הללו כוללות מתן חלקות אדמה בחינם או בעלות נמוכה מאוד, ופיצוי עבור הריסת מבנים בלתי חוקיים.

464. ועדה מייעצת בנושא המדיניות לעניין כפרים בלתי מאושרים הוקמה ביום 28.10.07 לפי החלטת הממשלה מס. 2491.

465. משימתה של הוועדה, כפי שנקבעה על ידי הממשלה בהחלטה כאמור, הינה להציג המלצות באשר לתכנית מקיפה, מעשית ורחבה לקביעת מדיניות להסדרת הכפרים הבלתי מאושרים בנגב, לרבות קביעת כללים לפיצוי, מנגנונים להקצאת אדמה, אכיפה אזרחית, לוח זמנים ליישום התכנית וחקיקה מוצעת בהתאם לנדרש.

הוועדה הגישה את המלצותיה הסופיות לממשלה, אשר החלה ליישמן באמצעות החלטת הממשלה מס. 4411 מיום 18.1.09.

466. ביום 18.1.09, הממשלה אישרה את החלטה מס. 4411 לאחר בחינה מלאה של דוח הוועדה. הממשלה קיבלה את המלצות הוועדה כבסיס להסדרת מצב הדיור של הבדואים בנגב, ומינתה צוות מקצועי שמורכב מנציגי משרדי הממשלה, מנהל מקרקעי ישראל והיועץ המשפטי לממשלה. הצוות אמור להגיש לוח זמנים מפורט ובר-יישום למימוש החלטת הממשלה.

467. בנוסף, בשנת 2007, הרשויות המתאימות החלו בהליך התכנון עבור התכנית המחוזית לבאר שבע רבתי (מס. 23/14/4). התכנית שואפת להסדיר את תכנון כל אזור הנגב, תוך התחשבות בצרכי התושבים, מגבלות רלוונטיות, עניינים סביבתיים ועוד. הוגשו התנגדויות לבתי המשפט בנוגע לתכנית זו, וכולן תלויות ועומדות.

468. כיום, צוות היישום מצוי בשלבים הסופיים של השלמת התכנית הממשלתית המפורטת להסדרת כפרים בלתי מאושרים בנגב. התכנית מבוססת על המלצות ועדת גולדברג להסדרת מצב הדיור של הבדואים בנגב ("ועדת גולדברג") ועל עבודה מרובה שנעשתה אשתקד ואשר כללה התייעצות עם נציגי המגזרים השונים של קהילת הבדואים והתחשבות בהערות שניתנו על ידי ארגונים אזרחיים בקשר לדוח הוועדה.

469. יש לשים לב, כי בעבודתו הנוכחית, הצוות שואף לגבש שינוי רגולטורי נרחב בכל הקשור לחקיקה הנוגעת לבעלות במקרקעין ולפיתוח תשתיות פיזיות וחברתיות. למטרה זו, המערכות הנדרשות (הן המשפטיות והן היישומיות) להקמת ישובים חדשים, פיתוח ישובים קיימים וסיום תביעות משפטיות, נוצרות כיום.

VII. חינוך, פנאי ופעילויות תרבותיות

א. סעיפים 29-28 לאמנה – חינוך

470. ביום 7.6.97, שר המשפטים דאז מינה את ועדת רוטלוי. אחת מוועדות המשנה שלה, אשר עסקה בחינוך, התמקדה בשני היבטים:

א) זכויות התלמיד;

ב) שוויון וזכות לחינוך.

471. ועדת המשנה בחנה את *חוק זכויות התלמיד* ומצאה כי החוק הקיים לא תאם לחלוטין את הזכויות שלפי האמנה. לכן, ועדת המשנה גיבשה הצעת חוק אשר הרחיבה את זכויות התלמידים, על מנת להתאימן לרוח האמנה. הצעת החוק יושמה באמצעות שני תיקונים לחוק (שני התיקונים מפורטים לאורך הדוח).

כוונת ועדת המשנה הייתה לקדם כבוד הדדי בין תלמידים ומורים. בנוסף, המלצות ועדת המשנה עודדו יישוב בלתי אלים לסכסוכים. ועדת המשנה הדגישה את החשיבות של הזדמנות שווה לגישה לחינוך איכותי. ניתן להבטיח הזדמנות שווה כזו רק אם זכות כאמור תהווה חלק מהחוק, אשר יכלול זכויות ייחודיות לילדים, כגון הזכות לקיים מערכת יחסים אישית עם ההורים, הזכות לאינדיבידואליות, והזכות לחינוך.

להלן ההיבטים המרכזיים של הזכות לחינוך כפי שהומלצו על ידי ועדת המשנה:

472. לפי האמנה, הילד נחשב כישות אוטונומית, בעלת אחריות וזכויות. הדבר נוגד את הגישה הפטרנליסטית שהייתה מקובלת עד לאימוץ האמנה, אשר התמקדה בהגנת ילדים ובאחריות שמוטלת כלפיהם, ולא על הגנת זכויותיהם. הבסיס לזכות לחינוך הינו בגישה הממוקדת בילד, אשר בוחנת סוגיות מנקודת מבטו של הילד, ומתמקדת בעתידו ובטובתו. השקעה בחינוך איכותי עבור כל הילדים משפרת את חוש השוויון בין התלמידים.

473. כל רשות מקומית אמורה להבטיח רווחה, בריאות, ביטחון ובטיחות של התלמידים שלה. השגת מטרה זו מחייבת צעדים אקטיביים לשם הגנה על ילדים, ובכך הבטחת זכותם לחינוך מיטבי וצמיחה אישית.

ועדת המשנה הדגישה את התועלות המושגות עבור ילדים אשר מעורבים בתהליך קבלת ההחלטות לגבי עניינים המשפיעים על חיי בית הספר שלהם. בהקשר זה, סעיף 8 להמלצות ועדת המשנה קבע כי רווחת הילד אמורה להיות השיקול הראשון בכל הפעולות או ההחלטות הנוגעות לתלמידים. הוועדה הדגישה את החשיבות של השתתפות התלמידים בהליכים המסכנים את זכויותיהם. הוועדה אף המליצה כי זכויות מסוימות יוסברו לתלמידים בבית הספר, לרבות –

1) זכותם של תלמידים לחופש הביטוי והדעה, במסגרת פעילויות בית הספר ובכל הליך משמעתי בו מעורב הקטין.

2) זכות הגישה למידע.

3) הזכות לפרטיות.

4) הזכות להתאגד ולהתכנס, כגון בהפגנות חוקיות ובאסיפות תלמידים.

5) הזכות לאינדיבידואליות – תלמידים זכאים לפתח ולהפגין את מחשבתם העצמאית בבית הספר ובמסגרות בלתי-פורמליות.

6) הזכות לחופש הדת והמצפון – לתלמידים הזכות לקיים את דתם, כל עוד הדבר תואם את לוח הזמנים של בית הספר.

474. כמו כן, הוועדה המליצה על הקמת המנגנונים הבאים בכל מוסד חינוכי:

1) מנגנונים רשמיים הבוחנים את הפרת זכויותיהם של תלמידים.

2) ועדות משמעת.

475. המלצות ועדת המשנה בנוגע לשוויון בחינוך הינן כדלקמן: ועדת המשנה דנה בחוסר השוויון בחינוך ילדים, בעיות בחינוך, בעיות הנובעות מפערים במתן חינוך לילדים ערביים וילדים עניים, תוך תשומת לב מיוחדת לסוגיית האלימות נגד ילדים ובקרב בני נוער, החשיבות של חינוך לגיל הרך וזכויות ילדים במערכת החינוך. ועדת המשנה קבעה כי השמת כל התלמידים במוסדות חינוך אינה מספיקה. לכן הממשלה, באמצעות הרשויות המקומיות, חייבת להבטיח כי כל מוסד יעניק חינוך איכותי שיינתן באופן שוויוני לכל הילדים המתגוררים בישראל.

476. לפי ועדת המשנה, חינוך איכותי מבוסס על ארבעה מדדים: נגישות (פיזית וכלכלית), זמינות (של משאבים חינוכיים), קורלציה (בין חינוך למטרותיו) והתאמה (צרכי התלמידים והקהילה). ועדת המשנה המליצה כי שר החינוך יגבש מדיניות של העדפה מתקנת. המדיניות הזו תעניק עדיפות לתלמידים כיחידים וכבני קבוצות מיעוט. כוונת המדיניות הינה לתקן את המצב הנמשך של קיפוח, אי-שוויון וליקויים בזכויות התלמיד.

477. ועדת המשנה המליצה על פעולות שונות שיש לבצע על מנת להסיר אפליה בקרב תלמידים. העדר מידה שווה של הזדמנות חינוכית עבור ילדים הינו כנראה הבעיה העיקרית. ועדת המשנה הדגישה את החשיבות של חתירה לטובת הילד, כבוד לדעות הילדים, וזכותו של הילד להתפתח במידה המרבית, כאשר רצוי שהדבר יקרה כחלק מקבוצה הטרוגנית של ילדים. קבוצה כאמור הינה מאפיין של שוויון אשר מאפשר ומקדם אי-אפליה.

478. במסקנה סופית מס. 53 של ועדת זכויות הילד, הומלץ לחזק את תכניות ההעדפה המתקנת בקרב האוכלוסייה הערבית. בהתאם, ועדת המשנה המליצה על חיזוק וקידום המעורבות של האוכלוסייה הערבית במערכת החינוך על ידי קביעת ייצוג הולם וחסר משוא-פנים של האוכלוסייה הערבית במסגרת משרד החינוך.

חינוך ביישובים ערביים

479. משרד החינוך משקיע משאבים רבים בקידום חינוך ביישובים ערביים, על מנת לגשר על הפערים הקיימים בין יהודים וערבים. במהלך שנת הלימודים 2009/10, המשרד נקט באמצעים נוספים לשם השגת מטרה זו:

- הפעלת תכניות חדשות בגנים ובתי ספר יסודיים ערביים, על מנת לשפר את שליטת התלמידים בשפת האם שלהם.

- על מנת לקדם את הישגי התלמידים במקצועות בינלאומיים וארציים, משרד החינוך הוסיף שלוש שעות הוראה לכל יום עבור כל בית ספר יסודי ביישובים ערביים ושמונה שעות לכל כיתה ז' (סכום של 37 מיליון שעות הוראה). בנוסף, משרד החינוך הקצה 195 ימים נוספים ו-5,236 שעות נוספות לשיעורים בערבית, מתמטיקה ומדע.

- התכנית "אופק חדש" יושמה בהדרגה בכל בתי הספר הישראליים מאז 2008, ומיושמת כיום במלואה ב-216 מתוך 390 (55%) בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים הערביים. כמו כן, 210,000 שעות הוראה נוספות מוקצות לאוכלוסייה הערבית במסגרת תכנית זו.

- במהלך שנת הלימודים 2007/8, תשעה בתי ספר בצפון ו-31 בתי ספר בדרום נכללו ברפורמת "אופק חדש", ולאחר מכן שישה בתי ספר בצפון ושבעה עשר בדרום בשנת הלימודים 2008/9. רפורמה זו אמורה לספק לתלמידים בעלי הישגים נמוכים, הזדמנות לשפר את הישגיהם ולממש את הפוטנציאל שלהם.

- כ-140,000 תלמידים ערביים ובדואים נהנים מ"תכנית קרב" למעורבות בחינוך, יוזמה משותפת של משרד החינוך ו"קרן קרב". קרן זו שואפת להשגת שינוי חינוכי-חברתי בחברה הישראלית על ידי פעילויות העשרה וחיזוק המסגרת החינוכית.

- המדינה מימנה ארוחות חמות עבור כ-122,000 תלמידים הלומדים במסגרת יום לימודים ארוך (ראה החלטת הממשלה מס. 2342 מיום 1.8.04).

- 400 מורים חדשים הוספו למערכת החינוך הערבית.

- תכנית חומש לקידום החינוך באוכלוסייה הערבית הוסיפה מאות אלפי שעות הוראה לבתי ספר, לרבות גנים, מהן 25,000 שעות מוקדשות ללימודים לקראת בחינות הבגרות. אנשי מקצוע הוכשרו והושמו ב-200 בתי ספר, ביחד עם 150 יועצים חינוכיים, ומרכזי למידה לבחינות הפסיכומטריות הוקמו עבור 500 תלמידים.

פסיקה

480. ביום 20.8.07, בית המשפט המחוזי בבאר שבע, כבית משפט לעניינים מנהליים, קבע כי מבחנים לשם קביעת השמתם של תלמידי כיתה א' בבתי ספר מיוחדים (כגון בתי ספר לאמנות וכד') לשנת הלימודים 2007/8, נוגדים את הוראות משרד החינוך. ההוראות הספציפיות של המנהל הכללי של המשרד אוסרות על מתן הזדמנויות בלתי שוות לילדים באותה קבוצת גיל. בנוסף, מכיוון שהעתירה לפסול את המבחנים הוגשה בסמיכות לתחילת שנת הלימודים, קבלת העתירה הייתה מביאה לפגיעה בילדים אשר ניגשו למבחנים ועברו. לכן, בית המשפט הדגיש כי אסור לגשת למבחנים הללו. עם זאת, בית המשפט קבע כי עד שמשרד החינוך יקבע הוראות המבהירות את הקריטריונים לקבלת תלמידי כיתה א' לבתי ספר מיוחדים, תוצאות המבחנים, קרי מי עבר ומי התקבל, לא יעברו שינוי. ביטול התוצאות יגרום לפגיעה רבה יותר בילדים אשר כבר התקבלו לבתי הספר לשנת הלימודים 2007/8, ובנה של העותרת ייאלץ ללמוד בבית ספר רגיל ליד מקום מגוריו (עת"מ 327/07 *גודון מיכל ואח' נ. עיריית אשקלון ואח'* (20.8.07)).

חינוך ביישובים בדואים בדרום

481. האוכלוסייה הבדואית בנגב מורכבת משמונה רשויות מקומיות: אבו-בסמה, חורה, לקיה, כסייפה, ערערה, רהט, שגב שלום ותל שבע. ב-2009, היו 72,640 תלמידים במוסדות חינוך של האוכלוסייה הבדואית בנגב, בהשוואה ל-45,117 תלמידים ב-2001. מאז 2001, ישנה עלייה בשיעור של כ-70% במספר מוסדות החינוך בישובים הבדואים בנגב. במהלך תקופה זו, חלה ירידה בשיעור של 4% במספר מוסדות החינוך היהודיים שהוקמו.

482. <u>טבלה 31 – מספר תלמידים ומוסדות חינוך אצל האוכלוסייה הבדואית בדרום, 2009</u>

רשות מקומית	גנים	תלמידים	בתי ספר יסודיים	תלמידים	בתי ספר תיכוניים	תלמידים	בתי ספר לחינוך מיוחד	תלמידים	סך מוסדות לרשות	סך תלמידים לרשות
אבו-בסמה	132	3,854	26	14,432	4	837	-	-	162	19114
חורה	45	1,337	5	2,557	3	1,977	1	92	54	5,963
לקיה	33	910	4	2,339	2	1,642			39	4,891
כסייפה	35	1,004	5	3,230	2	2,464	1	65	43	6,763
ערערה	39	1,131	6	2,798	2	1,865	1	58	48	5,852
רהט	102	2,898	16	10,920	4	4,455	1	126	123	1,8399
שגב שלום	29	715	4	2,488	2	2,083	-	-	35	5,286
תל	49	1,343	4	3,075	3	1,775	-	-	56	6,193

שבע										
בסה"כ	464	13,192	70	41,830	22	17,097	4	341	560	72,460

483

טבלה 32 – מספר מוסדות חינוך במחוז הדרום בשנים 2000-2009

אוכ'	שלב חינוכי	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
יהודית	**גן**	1130	1148 (+18)	1128 (-20)	1132 (+4)	1114 (-18)	1094 (-20)	1084 (-10)	1093 (+9)	1129 (+36)	1130 (+1)
	יסודי	274	277 (+3)	271 (-6)	271 (0)	269 (-2)	267 (-2)	261 (-6)	260 (-1)	260 (0)	263 (+3)
	תיכון	113	122 (+9)	122 (0)	95 (-27)	100 (+5)	94 (-6)	93 (-1)	97 (+4)	95 (-2)	99 (+4)
בסה"כ		1517	1547 (+30)	1521 (-26)	1498 (-23)	1483 (-15)	1455 (-28)	1438 (-17)	1450 (+12)	1484 (+34)	1492 (+8)
ערבית	**גן**	198	263 (+65)	317 (+54)	365 (+48)	398 (+33)	413 (+15)	445 (+32)	461 (+16)	452 (-9)	459 (+7)
	יסודי	51	53 (+2)	55 (+2)	55 (0)	56 (+1)	66 (+10)	70 (+4)	73 (+3)	76 (+3)	79 (+3)
	תיכון	13	15 (+2)	18 (+3)	20 (+2)	21 (+1)	20 (-1)	20 (0)	22 (+2)	22 (0)	23 (+1)
בסה"כ		262	331 (+69)	390 (+59)	440 (+50)	475 (+35)	499 (+24)	535 (+36)	556 (+21)	550 (-6)	561 (+11)

מקור: מחוז דרום במשרד החינוך, 2009.

484. ב-2000, מחוז דרום במשרד החינוך החל ליישם תכנית חומש לקידום מערכת החינוך בקרב האוכלוסייה הבדואית. התכנית כוללת גישור על פערים בין האוכלוסייה הבדואית והאוכלוסייה היהודית. מטרת התכנית הינה להשיג תוצאות טובות יותר בבית הספר, לשפר את סביבת בית הספר ולמנוע אלימות. כמו כן, התכנית מכשירה מחנכים; מרחיבה שעות הוראה, משפרת טכניקות לימוד, משפרת את איכות הבנייה ומספקת ציוד טכנולוגי חסר.

טבלה 33 – תכנית לקידום החינוך ביישובים בדואים בדרום – פעילויות ותקציב (₪), 2007-2009

נושא	פעילות	תקציב 2007	תקציב 2008	תקציב 2009	תקציב כולל
קידום פעילויות תלמידים	פיקוח על הישגי תלמידים	1,038,000	151,204	-	1,189,204
	חיזוק נושאי ליבה	4,300,300	3,086,500	3,770,000	11,156,500
	פיתוח מיומנויות טכנו'	840,000	-	-	840,000
הכשרת מחנכים	פיתוח מקצועי של מחנכים	540,000	400,000	570,000	1,510,000
	מלווים ברשויות	-	-	90,720	90,720
	הכשרות במסגרת השירות	450,000	189,000	254,700	893,700
	הדרכת והכשרת יועצים חינוכיים	1,400,000	-	-	1,400,000
אספקה	ספרי קריאה עבור כיתות א'-ב'	821,100	-	-	821,100
	שדרוג מעבדות מדע וטכנולוגיה	856,000	759,500	-	1,615,500
בסה"כ		**10,245,100**	**4,586,204**	**4,685,420**	**19,516,724**

מקור: מחוז דרום במשרד החינוך, 2009.

485. בשנים האחרונות, משרד החינוך ביצע פעילויות שונות עבור ילדים בכל הגילאים. הפעילויות הללו כללו קידום לימודי ערבית, עברית, אנגלית, מתמטיקה ומדע, וכן מחשוב סביבת הלימוד בבית הספר.

486. בנוסף לתכנית החומש המורחבת, משרד החינוך מעורב במאמץ משמעותי למנוע נשירה של תלמידים בדואים מבתי ספר. משרד החינוך מפעיל מספר מרכזי טיפול חינוכי לבני נוער בסיכון וקטינים מחוץ למסגרת החינוכית. השירותים הללו מאתרים נושרים פוטנציאליים, מפעילים סדנאות להורים ודורשים לעשות שימוש בשיטות הוראה המתאימות לצרכי התלמידים. שיעור הנשירה באוכלוסייה הבדואית בנגב ירד מ-9.4% ב-2004 ל-6.7% בשנת 2008.

הכשרה לכוח אדם מקצועי

487. יועצי הדרכה – בשנים 2004-2008, נפתחו שלושה קורסי הכשרה ליועצי הדרכה, שניים בצפון ואחד בדרום.

488. כמו כן, נפתחו שתי כיתות למאבחני תפקודי למידה, אחת במכללת סחנין (צפון) ואחת בבאר שבע (דרום) – שתיהן במסגרת האוניברסיטה הפתוחה.

489. פסיכולוגים – הוקצו משרות נוספות לפסיכולוגים נוספים, אולם עדיין קיים מחסור של משרות עבור פסיכולוגים חינוכיים, ביחס למספר התלמידים.

מסגרות לחינוך מיוחד

490. ארבעה בתי ספר ו-25 גנים לחינוך מיוחד משרתים כיום את האוכלוסייה הבדואית בדרום, וכן שלושה מרכזי תמיכה אזוריים. בשנת 2008, שני מרכזי תמיכה אזוריים נוספים נפתחו, וכן עשר כיתות בבתי ספר יסודיים. כמו כן, כל בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים קיבלו שעות הוראה נוספות למטרת חיזוק.

491. בצפון – הוקם בית ספר חדש לליקויים שכליים חמורים, וכן שישה גנים לחינוך מיוחד. כמו כן, הוספו ארבע כיתות בבתי ספר תיכוניים ו-3,000 שעות אינטגרציה.

טבלה 34 – שיעורי נשירה באוכלוסייה הבדואית הדרומית בשנים 08-2003 (%)

שנת לימודים	ארצי	מחוז דרום	האוכלוסייה הבדואית בדרום	בנים בדואיים	בנות בדואיות
2003-2004	4.3	4.5	9.4	9.4	9.4
2004-2005	3.6	3.8	8.3	9.3	7.2
2005-2006	4.4	4.8	8.4	9.6	7
2006-2007	3.6	3.6	6.7	7.5	5.9
2007-2008	3.1	2.8	6.7	8.3	5.1

מקור: מחוז דרום במשרד החינוך, 2009.

טבלה 35 – התקציב עבור הקמת כיתות בשנים 07-2002

שנה	סה"כ כיתות	כיתות באוכלוסייה הבדואית בדרום	שיעור תלמידים בדואיים מתוך סה"כ התלמידים
2002	3,265	182 (5.6%)	2.79%
2003	455	6 (1.3%)	2.98%
2004	778	110 (14.1%)	3.1%
2005	1,283	35 (2.7%)	3.27%
2006	1,312	119 (9.1%)	3.41%
2007	1,573	183 (11.6%)	3.57%
בסה"כ	8,666	635 (7.3%)	-

מקור: מחוז דרום במשרד החינוך, 2009.

חינוך יסודי ועל-יסודי

492. מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל, חלה ירידה זעירה בשיעורי הרישום בקרב האוכלוסייה הערבית, מ-78.9% ל-77.6%. כמו כן, חלה ירידה בשיעורי הרישום בקרב האוכלוסייה היהודית, מ-95.4% ל-85.6%.

טבלה 36 – שיעורי רישום תלמידים בגילאים 17-14 בבתי ספר תיכוניים המפוקחים על ידי משרד החינוך, לפי אוכלוסייה (באחוזים)

שנה	אוכלוסייה יהודית	אוכלוסייה ערבית
2002/3 – 2001/2	85	76.1
2003/4 – 2002/3	84.8	76
2004/5 – 2003/4	85.2	75.8
2005/6 – 2004/5	85.4	76.7
2006/7 – 2005/6	85.6	77.6
2007/8 – 2006/7	85.6	77.6

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תקציר סטטיסטי אודות ישראל, 2008-2003.

חקיקה

חינוך חובה

493. במהלך תקופת הדיווח, *חוק חינוך חובה* תוקן מספר פעמים.

494. תיקון משנת 2001, שפורסם ביום 7.8.01, קבע כי מנהל של מוסד חינוכי יודיע למנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית ולסגל הרלוונטי במשרד החינוך, לגבי תלמיד הרשום במוסד החינוכי אשר אינו נוכח באופן סדיר, או לגבי תלמיד אשר רשום במוסד בשנת הלימודים אך לא נרשם לאותו מוסד לשנת הלימודים הבאה. בנוסף, ניתן להרחיק תלמיד מבית ספר באופן קבוע מפאת הישגים לימודיים אך ורק בהתאם לתקנות משרד החינוך.

495. תיקון משנת 2002, שפורסם ביום 2.7.02, קבע כי רשות מקומית ("הרשות השולחת") תממן את לימודיו של ילד או בן נוער המתגורר בשטחה, במוסד חינוכי ברשות מקומית אחרת ("הרשות המקבלת"), אם המוסד החינוכי המיועד לא קיים בשטחה של הרשות השולחת. כמו כן, קבע התיקון כי על הרשות השולחת לאתר את המוסד החינוכי הקרוב ביותר למקום מגוריו של הילד, אלא אם ייקבע אחרת על ידי משרד החינוך, ועליה להחליט תוך התחשבות בהסדרי תחבורה ציבורית.

496. ועדת המשנה לחינוך של ועדת רוטלוי המליצה על מימון קורסי הכנה למבחנים פסיכומטריים לתלמידים מהעשירונים התחתונים, כחלק מתכנית חינוך החובה.

497. ועדת המשנה לחינוך של ועדת רוטלוי המליצה גם על זכות להסעות אל ומבית הספר, בתנאים הבאים (כאמור לעיל, רוב המלצות רוטלוי כבר יושמו).

1. המרחק עבורו הרשות המקומית מחויבת לספק תחבורה יקוצר לגבי ישובים בהם אין תחבורה ציבורית.

2. יש להקים שירות בטוח ותחנות אוטובוס לשם תחבורה בכבישים מהירים.

3. יש להרחיב את החובה לספק הסעה לתלמידי כיתות י"א-י"ב הלומדים מחוץ ליישובים שלהם.

498. תיקון מיום 19.12.05 קבע כי מנהל של מוסד חינוכי ידווח לממונה במשרד החינוך בנוגע לכל תקרית של אלימות פיזית בין מורה לתלמיד או בין תלמידים, אשר גרמה לנזק גופני. המנהל ידווח אודות התקרית מיד לאחר התרחשותה, ביחד עם התוצאות של התקרית, לרבות צעדים משמעתיים שננקטו.

499. בשנת 2007, *חוק חינוך חובה* תוקן על מנת להרחיב את היקפו ולהרחיב חינוך חובה לבני נוער בין הגילאים חמש עשרה עד שבע עשרה (ועד בכלל) – כיתות י"א-י"ב. לפני התיקון, חינוך במסגרת כיתות י"א-י"ב היה חינם, אך לא בגדר חובה. מתוך מטרה להגן על בני נוער מהשפעות שליליות במהלך שלב פגיע זה בחייהם, ועל מנת להכין אותם ולספק להם כלים טובים יותר לשם השתלבותם המוצלחת

כבוגרים שיתרמו לחברה בעתיד, הממשלה החליטה כי כיתות י"א-י"ב יהיו בגדר חובה. תוצאה רצויה אחרת של החוק הינה ירידה בשיעורי הנשירה והרחקת תלמידים, באמצעות מתן פתרונות במסגרת החינוכית עבור כל התלמידים בקבוצת גיל זו. החוק אמור להיות מיושם במלואו עד 2009 עבור תלמידים בכיתה י"א, ועד 2010 עבור תלמידים בכיתה י"ב. התיקון ייכנס לתוקף באופן הדרגתי, ועד 2011 הינו צפוי להיות מיושם במלואו.

500. תיקון מס. 28 *לחוק חינוך חובה*, מיום 5.6.2007, השלים את סעיף 12ד לחוק. סעיף זה קובע כי במוסד חינוכי מוכר, להוראת מיומנויות בסיסיות בכיתות א'-ב' יוקדשו לפחות עשר שעות בשבוע, והוראה זו תבוצע במסגרת בה מספר התלמידים למורה לא יעלה על עשרים. המיומנויות הבסיסיות הללו כוללות קריאה, כתיבה ומתמטיקה. הוראה זו תיושם בהדרגה במהלך ארבע שנים.

חינוך חינם

פסיקה

501. ועד ההורים הארצי עתר לבית המשפט העליון בקשר לסוגיית תשלומי הורים (ראה פרק המבוא, לעיל). תשלומי הורים מחולקים לארבע קטגוריות שונות: תשלומי חובה, תשלומי רשות, תשלומי רכישה וולונטארית, ותשלומים עבור תכניות חינוכיות נוספות. *חוק חינוך חובה* קובע חינוך חינם בגילאים שלוש עד חמש עשרה. סעיף 6 לחוק קובע חריגים לזכות לחינוך חינם, ומאפשר הטלת תשלומי חובה ותשלומי רשות. במהלך השנים, מספר תשלומי חובה הועברו לקטגוריה של תשלומי רשות. תכניות חינוכיות נוספות כוללות עזרה בנושאים בעייתיים במהלך שעות אחר הצהריים, וכפופות לאישור המפקח המחוזי. התכניות הללו הינן אופציונאליות - להורים שאין ברשותם האמצעים עבור תכניות כאמור או אשר אין ברצונם כי ילדם ישתתף בהן, אין חובה לשלם. בג"צ 6914/09 *ועד ההורים הארצי נ. משרד החינוך ואח'* (14.8.07)).

תשלומים עבור תכניות חינוכיות נוספות מוסדרים בהתאם לסעיף 8 *לחוק חינוך ממלכתי*, התשי"ג-1953, אולם אינם כפופים לאישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. תשלומי רכישה רצונית מיועדים לחסוך כסף על ידי ריכוז רכישתם של מוצרים או שירותים (לרבות ספרים, תלבושות אחידות וכד') וטעונים אישור המפקח על בית הספר וכן הורי כל התלמידים הזקוקים לשירות.

משרד החינוך קובע את התעריף לכל ארבעת התשלומים הללו בכל שנת לימודים, באמצעות תהליך של התייעצות עם מספר גופים, לרבות מרכז השלטון המקומי בישראל. לאחר קביעת התעריפים לתשלומים הללו, על ועדת הכנסת לאשרם. לאחר מכן, המשרד מפרסם את תעריפי התשלומים ובתי הספר מנועים מגביית תשלומים העולים על התעריפים הללו.

העותר ביקש כי כל ארבעת הקטגוריות יהיו כפופות לאישור ועדת הכנסת. המדינה טענה כי בשנים האחרונות, התשלומים הללו לא חולקו כראוי לקטגוריות השונות, והדבר הפך את תהליך האישור של הועדה למסובך. עם זאת, המדינה אישרה כי ועדת הכנסת אישרה את התשלומים בהתאם לחוק (קרי, תשלומי חובה ורשות), וקיבלה דוחות בנוגע לשתי הקטגוריות האחרות, תוך קיום חובתה לפקח על משרד החינוך.

בית המשפט קבע כי החוק בנוגע לחינוך חינם הינו חיוני למימוש הזכות לחינוך אצל כל ילד. חינוך חינם משקף את ערך השוויון בחינוך ומיועד לספק לכל הילדים הזדמנויות חינוכיות שוות. כמו כן, זכות זו מפחיתה מהנטל הכלכלי המוטל על הורים וכן מגבילה תכניות ושירותים מחוץ לשעות בית הספר עבורם על ההורים לשלם.

בית המשפט קבע כי המשרד פעל בהתאם לחוק, אשר אינו מחייב אותו להציג את תשלומי רכישה רצונית ואת התשלומים עבור תכניות חינוכיות נוספות לוועדה לשם אישור. בית המשפט הכיר במתח הקיים בין תשלומי רשות מצד אחד לבין הקושי הניצב בפני מערכת החינוך כאשר ברצונם של הורים להשקיע יותר בחינוך ילדיהם (בייחוד בקשר לחינוך הבלתי-פורמלי), מצד שני.

502. בית המשפט המחוזי בתל אביב, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, ציווה על עיריית חולון לסבסד באופן מלא את העלות של ספרי לימוד והסעות עבור ילד שאביו נפטר ואשר אמו הייתה חולת נפש ושקועה בחובות. העירייה לא חלקה על כך כי האם במצב כלכלי קשה, אלא התנגדה לצו מפאת אי-יכולתה לסבסד באופן מלא את צרכי הילד עקב ההתחייבויות הקיימות של מחלקת הרווחה שלה. למרות שבית המשפט לא מצא סטייה מהחוק או מהנהלים הרלוונטיים לסוגיה זו, בית המשפט הכריז כי בסמכותו ליתן סעד למען הצדק מפאת החשיבות של חינוך חינם. לכן, העובדה שלא ניתן סעד במסגרת החוקים הרלוונטיים לא מנעה מבית המשפט מלעצב סעד שיפוטי ראוי. בית המשפט קבע כי הזכות לחינוך הינה חיונית עבור כל ילד על מנת לממש מיומנויות ויכולות, והדגיש כי אסור שהקשיים הכלכליים של ההורים ימנעו מהילד מלקבל חינוך. (עת"מ (תל אביב) 2402/05 *פלונית נ. משרד החינוך ואח'* (13.6.06)).

יום לימודים ארוך ותכניות העשרה

503. מפאת קיצוצים, היישום ההדרגתי של *חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה*, התשנ"ז-1997 (*"חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה"*), המפורט בדוח הראשוני של ישראל, יושלם רק ב-2014.

504. סעיף 3 *לחוק ארוחה יומית לתלמיד*, התשס"ה-2005 (*"חוק ארוחה יומית לתלמיד"*) קובע כי כל תלמיד יקבל ארוחה חמה בכל יום, בהתאם לתפריט מאוזן ומגוון שייקבע על ידי משרד הבריאות, ואשר יתחשב בגיל ובצרכים של התלמידים.

505. *חוק ארוחה יומית לתלמיד* ייושם בהדרגה. שר החינוך, ביחד עם שר האוצר, יקבע את אוכלוסיית התלמידים לגביו ייושם החוק בכל שנה (סעיף 4).

506. משרד החינוך והרשויות המקומיות מממנות את שירות ההזנה. *חוק ארוחה יומית לתלמיד* מתיר לרשויות המקומיות לגבות תשלומי השתתפות מההורים, אולם דורש את הסכמת שר החינוך לשם כך. תשלום ההשתתפות של ההורים ייקבע על ידי השר, בהתאם לאמות מידה סוציו-כלכליות ובמסגרת התשלומים שלפי *חוק חינוך חובה*.

חינוך מיוחד

מרכזי תמיכה אזוריים

507. *חוק החינוך המיוחד* מיושם באותו אופן ביחס לכל ילד ישראלי בגילאים שלוש עד 21. ישנם 68 מרכזי תמיכה אזוריים, 53 מפוזרים ביישובים יהודיים, שמונה בישובים ערביים, ארבעה ביישובים בדואיים ושלושה ביישובים דרוזיים. עם זאת, כל מרכז מספק שירותים לכל האוכלוסיות המתגוררת בתחומו. המרכזים אחראיים לתמיכה בילדים בעלי מוגבלויות במוסדות רשמיים ובלתי רשמיים. המרכזים משמשים גם כמקורות מידע.

טבלה 37 – מספר ממוצע של תלמידים לכיתה, לפי אוכלוסייה

שנה	בסה"כ	ממוצע תלמידים לכיתה	
		אוכלוסייה יהודית	אוכלוסייה ערבית
2001/2	26	26	29
2002/3	26	26	29
2003/4	27	26	30
2004/5	27	26	30
2005/6	27	26	30
2006/7	27	26	30
2007/8	27	26	30

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תקציר סטטיסטי אודות ישראל, 2008-2002.

508. ההתפתחות המואצת במספר הכיתות לא תואמת את העלייה במספר התלמידים; לכן, מספר התלמידים הממוצע לכיתה עלה מעט, מ-26 ב-2001-2003, ל-27 מאז 2003. למרות שמספר התלמידים הממוצע גבוה יותר ביישובים ערביים, מספר התלמידים הממוצע (29-30) לכיתה ביישובים ערביים נותר יציב במהלך העשור האחרון.

טבלה 38 – רמת השכלה בקרב מורים, לפי מערכות חינוך (%)

מסגרת חינוכית	מערכת החינוך היהודית	מערכת החינוך הערבית
בתי ספר יסודיים		
תואר אוניברסיטאי	56.7	52.9
בכיר	19.4	19.9
מוסמך	4.2	4.7
בלתי מוסמך	4	3.9
בתי ספר על-יסודיים	-	-
תואר אוניברסיטאי	46.7	62.6
בכיר	8.7	4.7
מוסמך	3.7	3.6
בלתי מוסמך	2.5	3

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תקציר סטטיסטי אודות ישראל, 2008.

509. במהלך שנת הלימודים 2008/9, 73% מהמורים בבתי הספר היסודיים ו-84.4% מהמורים בבתי הספר התיכוניים היו בוגרי אוניברסיטה, בהשוואה ל-77.4% ו-86.4%, בהתאמה, אצל עמיתיהם במערכת החינוך הערבית.

510. **כוח עבודה במערכת החינוך** – בשנת 2007/8, 83% מכל המורים במערכת החינוך הערבית היו בעלי תואר אקדמי, בהשוואה ל-86% מעמיתיהם היהודיים. 73% מהמורים בבתי הספר היסודיים ו-87% מהמורים בבתי הספר התיכוניים (לרבות חטיבות ביניים) במערכת החינוך הערבית היו בעלי תואר אקדמי, בהשוואה ל-70.5% ו-86%, בהתאמה, למורים בבתי הספר היסודיים והתיכוניים (לרבות חטיבות ביניים) במערכת החינוך היהודית.

511. **הכשרת מחנכים** – ישנן 61 מכללות בישראל להכשרת מחנכים, למעט אוניברסיטאות. ישנן שתים עשרה מכללות ממלכתיות, שלוש עשרה מכללות ממלכתיות-דתיות, שמונה מכללות ערביות ו-28 מכללות חרדיות. דרישות הקבלה להוראה בתחום החינוך המיוחד הינן זהות עבור כל קבוצות האוכלוסייה. הדרישה המינימאלית לשם קבלה למסלול החינוך המיוחד הינה תעודת בגרות וציון פסיכומטרי.

512. **פנימיות** – ישנן כ-600 פנימיות בישראל. ישנן 280 פנימיות המפוקחות על ידי משרד החינוך, מתוכן 60 פנימיות ממלכתיות, 120 פנימיות ממלכתיות-דתיות, ו-100 פנימיות חרדיות. ישנם כ-40,000 בני נוער בגילאי שתים עשרה עד שמונה עשרה המתגוררים בפנימיות, שליש מהם בנות ושני-שליש מהם בנים. כמחצית (22,000) ממומנים על ידי משרד החינוך. ישנם כ-150 בני נוער בדואיים בפנימיות, בנוסף ל-50 בני נוער שהגיעו במהלך השנה האחרונה מסודאן והושמו בבתי הספר הללו.

513. **שירותי בריאות עבור תלמידים** – משרד הבריאות והלשכה לבריאות הציבור, בשיתוף עם משרד החינוך, מספקים שירותי בריאות עבור תלמידים. השירותים הללו הינם בהתאם לסעיף 21א *לחוק ביטוח בריאות ממשלתי* והוראה 5768/1 (9/07) של המנהל הכללי של משרד הבריאות. שירותי הבריאות כוללים בדיקות שגרתיות, חיסונים, טיפולים מניעתיים, הדרכה והשגחה על ידי רופאים ואחיות.

טבלה 39 – חלוקת שירותי בריאות לתלמידים

אוכלוסייה	ימים/כ"א מוקצים	% תלמידים בקבוצת האוכלוסייה
יהודית	57%	56.8%
ערבית	22.07%	19.7%
חרדית	13.4%	15.66%
בדואית	4.88%	5.49%
דרוזית	2.58%	2.31%

מקור: משרד החינוך, הפדגוגיה – מחלקת פיקוח בריאותי, 2009.

חינוך לגיל הרך

514. *חוק חינוך חובה* חל על ילדים מגיל שלוש. החוק מיושם בהתאם לתקציב המדינה. ב-2009, שיעור הילדים בגילאי שלוש עד ארבע שלמדו בגנים הממומנים על ידי המדינה, עמד על 49% (39% באוכלוסייה היהודית, 80% באוכלוסייה הערבית והבדואית, 62% באוכלוסייה הדרוזית).

טבלה 40 – שיעור השתתפותם של ילדים בגילאים שלוש עד במוסדות המשרד, 2009

גיל	יהודים	ערבים-בדואים	דרוזים	בסה"כ
3	66%	56%	95%	64%
4	87%	64%	97%	81%
5	94%	86%	97%	92%
6	13%	2%	3%	10%

חלקת חינוך יסודי, 2009.

טבלה 41 – חלוקת ילדים לפי כיתות ואוכלוסיות, 2009

קבוצת אוכלוסייה	בית ספר יסודי (תלמידים)	בית ספר יסודי (כיתות)	חט"ב (תלמידים)	חט"ב (כיתות)	בית ספר תיכוני (תלמידים)	בית ספר תיכוני (כיתות)
יהודית	577,747	23,032	264,597	10,205	253,661	10,077
ערבית	160,306	5,541	72,597	2,459	55,272	1,956
דרוזית	18,132	688	8,450	297	7,203	265
בדואית	47,942	1,694	18,678	624	11,592	417
צ'רקסית	-	-	142	8	-	-
בסה"כ	804,127	30,995	364,464	13,593	327,728	12,715

מקור: משרד החינוך, הפדגוגיה – מחלקת חינוך יסודי, 2009.

מניעת נשירה

515. במהלך שנת הלימודים 2008/9, שיעור תלמידי התיכון שנשרו (כיתות ט' עד י"ב) עמד על 4.3% (19,333 מתוך 444,843 תלמידים). שיעור הנשירה הכולל אצל תלמידים בכיתות א' עד י"ב עמד על 2% (28,947 מתוך 1,454,777 תלמידים). משרד החינוך מפעיל יחידה פנימית של קצינים אשר מבקרים בבתי ספר על מנת למנוע מילדים מלנשור מבית הספר. במשרד החינוך ישנה מחלקה מיוחדת שמטרתה לשמור על נוכחות בבתי הספר ולמנוע מילדים מלנשור. המחלקה פועלת בהתאם *לחוק חינוך חובה* (סעיף 4) וכחלק ממדיניות משרד החינוך. כיום, ישנם 498 קציני נוכחות, מתוכם 369 פועלים ביישובים יהודיים (לרבות 37 במגזר החרדי), 96 ביישובים ערביים, שבעה עשר ביישובים בדואיים ושישה עשר ביישובים דרוזיים.

טבלה 42 – שיעורי נשירה בכיתות ז' – י"ב בשנת הלימודים 2008/9

קבוצת אוכלוסייה	סה"כ תלמידים	מספר נושרים	באחוזים
יהודית	515,414	16,039	3.1
ערבית	122,201	5,738	4.7
בדואית	28,209	2,110	7.5
דרוזית	15,238	434	2.8
צ'רקסית	134	2	1.5
בסה"כ	**681,196**	**24,323**	**3.6**

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2009.

טבלה 43 – שיעורי רישום לטרום-חובה בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות, לפי קבוצות אוכלוסייה, שנת הלימודים 2007-6 (באחוזים)

גיל	יהודים	ערבים
בסה"כ	**84.4**	**68**
2	54.5	12.3
3	89.8	74.3
4	95.5	83.3
5	99.6	99.7

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2008.

שיעורי נשירה מבתי ספר תיכוניים

516. בשנת 2007, 20,085 (4.5%) מהתלמידים בכיתות ט'-י"ב נשרו ממערכת החינוך. 12,958 (3.7%) מהתלמידים בכיתות ט'-י"ב נשרו ממערכת החינוך היהודית, בהשוואה ל-7,127 (7.2%) מהתלמידים במערכת החינוך הערבית.

טבלה 44 – שיעור התלמידים בגיל שבע עשרה הזכאים לתעודת בגרות, לפי אוכלוסייה ומאפיינים דמוגראפיים נבחרים, 2001-2006

מאפיין	2001	2003	2005	2006
סה"כ אוכלוסייה	**55.1**	**56.4**	**53.8**	**53.4**
אוכ' יהודית				
בסה"כ	55.6	57.4	55.1	54.9
מגדר: בנים	49.3	51.2	49.9	49.5
בנות	61.9	63.3	61	61
מוצא אתני (מקום לידת ההורים)				
ישראל	57.2	58.2	56.1	56.2
אסיה-אפריקה	51	54.3	51.4	50.9
אירופה-אמריקה	57.1	61.8	59.7	59.3
אוכ' ערבית				
בסה"כ	52.2	50.7	47.2	46.3
מגדר: בנים	44.3	41.8	39.2	36.5
בנות	58.8	58.3	54.2	55.3
דת:				
מוסלמים	50.3	49.2	44.9	43.7
נוצרים	68.5	63.9	63.9	60.9
דרוזים	50.2	48.8	50.3	54.6

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקירה סטטיסטית אודות ישראל, 2008-2003.

517. אחוז התלמידים היהודיים בגיל שבע עשרה הזכאים לתעודת בגרות ירד מ-55.6% ב-2001 ל-54.9% בשנת 2006. אחוז התלמידים הערביים בגיל שבע עשרה הזכאים לתעודת בגרות ירד מ-52.2% ב-2001 ל-46.3% בשנת 2006.

518. שיעור הזכאות לבגרות בקרב בנות גבוה משמעותית מאשר אצל בנים: 61% מהבנות באוכלוסייה היהודית ו-55.3% מהבנות באוכלוסייה הערבית קיבלו תעודת בגרות, בהשוואה ל-49.5% ו-36.5% מהבנים, בהתאמה, לפי הסקירה הסטטיסטית של ישראל לשנת 2009 (מטעם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

519. לפי נתונים משנת 2007, ובהתבסס על חלוקת יישובים בישראל לעשר קבוצות סוציו-כלכליות: 9.2% מתלמידים בכיתה י"ב בעשירונים 1-2 (היישובים בעלי המעמד הסוציו-כלכלי הנמוך ביותר) היו זכאים לתעודת בגרות; בהשוואה ל-74.6% מאלו בעשירונים 9-10 (היישובים בעלי המעמד הסוציו-כלכלי הגבוה ביותר) ביישובים יהודיים. 43.8% מתלמידי כיתה י"ב בקבוצות 1-2 היו זכאים לתעודת בגרות, בהשוואה ל-52.5% בקבוצות 7-8 (המעמד הגבוה ביותר) ביישובים ערביים.

תכניות המסייעות לתלמידים להשיג תעודת בגרות מלאה

520.

בארבע דרכים: המשרד מעודד תלמידים לגשת לבחינות הבגרות; מספק סיוע רב לתלמידים הזקוקים לכך; יוצר מסגרות ללימודי המשך על-תיכוניים; ומשלם עבור תלמידים, אשר חסרה להם בחינה או שתיים, על מנת שילמדו וישיגו תעודת בגרות. המשרד הקצה משאבים לבתי ספר אשר נוטלים יוזמה בהקשר זה, לשימוש לפי שיקול דעתם.

מסגרות חינוך חלופיות עבור תלמידים חלשים ותלמידים בעלי קשיי הסתגלות

521. למעלה מ-68 בתי ספר מקצועיים מפוזרים במדינה. רוב בתי הספר מספקים בין שלוש לארבע שנות לימודים (מכיתה ט' או י' עד לכיתה י"ב). כ-13,000 תלמידים, שהם כ-3% מכל בני הנוער בגילאי ארבע עשרה עד שבע עשרה, לומדים בבתי ספר כאמור.

מסגרות חלופיות מיוחדות וטיפוליות

522. מרכזי נוער ומרכזי חינוך, המופעלים על ידי מחלקת החינוך ומחלקות הרווחה במשרד החינוך, משרתים בני נוער אשר נשרו ממערכת החינוך הרגילה. מרכזי נוער משלבים לימודים והכשרה מקצועית במסגרת אינטימית יחסית. כיום, 44 מרכזים משרתים כ-8,000 בני נוער.

523. תכנית "הילה" הינה תכנית לימודים מובנית שפותחה על ידי המחלקה לקידום הנוער במשרד החינוך. משרד החינוך מעניק תעודה רשמית לתלמידים אשר משלימים בין שמונה לעשר שנות לימודים במסגרת זו. כ-2,500 בני נוער משתתפים בתכנית זו ב-60 מרכזים.

זכויות ילדים במערכת החינוך

(ראה: פרק ד', לעיל).

פעילויות מסחריות

524. ביום 31.12.07, הכנסת חוקקה את *חוק איסור פעילות מסחרית במוסדות חינוך*, התשס"ח-2007. לפי החוק, מנהל מוסד חינוכי (לרבות גנים, מוסדות לחינוך מיוחד ובתי ספר) לא יאפשר ביצוע של הפעילויות הבאות על ידי מפרסמים ונותני שירותים, לרבות יצרנים הפועלים בשטח בית הספר:

1. כניסה לשם מטרות פרסום, קידום מכירות ושיווק, חשיפת מוצרים או מתן שירותי פרסום, מכל סיבה שהיא, במהלך שעות הפעילות של המוסד החינוכי.

2. הצגת פרסומות בכל אופן שהוא.

3. הפצת פרסומים מסחריים או מתנות, ביצוע הגרלות או החתמת תלמידים על מסמכים, במהלך שעות הפעילות של המוסד החינוכי.

4. שימוש בעזרי לימוד לשם פרסום או קידום מכירות.

5. קבלת פרטים מזהים אודות תלמידים או משפחותיהם מתלמידים.

525. בנוסף, לפי החוק, אדם שיקבל מידע אודות תלמידים או בני משפחותיהם, במהלך מילוי תפקידו במוסד חינוכי, לא יעבירו למפרסם או לנותן שירותים. סעיף זה אינו גורע מחובות הסודיות לפי דין.

המנהל הכללי של משרד החינוך, עם קבלת בקשה ממנהל של מוסד חינוכי, רשאי להתיר פעילות כאמור, מסיבות שיירשמו. אישורו יכול לחול על עניין מסוים או לאורך תקופה מוגדרת מראש.

שילוב עולים חדשים ובני נוער במערכת החינוך – מאמצים מיוחדים שננקטו על ידי מערכת החינוך

526. מודעות לקשיים החינוכיים, החברתיים, הכלכליים והאחרים העומדים בפני עולים חדשים, הביאה לכך שמערכת החינוך עשתה מאמצים מיוחדים על מנת לשלב אוכלוסייה זו. באופן ספציפי, מערכת החינוך נקטה בצעדים הבאים:

- פתחה כיתות נוספות בבתי ספר שבהם לומדים הילדים עד שהללו מוכנים להשתלבות בכיתות רגילות;
- הוספו שעות הוראה שבועיות, לרבות שעות נוספות עבור נושאים בהם נדרשת שליטה בשפה העברית;
- ניתנו הקלות על מנת שבחינות הבגרות יהיו פשוטות ונגישות יותר, כגון מתן אפשרות לעולים חדשים להיבחן בשפת האם שלהם;
- מתן רשות לעולים חדשים לבחור את שפת מדינת המקור שלהם כשפת לימוד שנייה;
- הציעה לתלמידים עולים סמינרים מיוחדים וקורסי קיץ בהם נלמדת עברית באמצעות למידת מושגים בתרבות ישראלית, יהדות ומסורת יהודית;
- הקימה תכניות המקלות על תהליך הקליטה.

527. בנוסף, משרדי החינוך והקליטה מממנים את עלות החינוך – כגון ספרים, טיולים, פעילויות תרבותיות – אשר בדרך כלל מכוסה על ידי הורים.

הצעדים שננקטו כוללים גם שעות לימודי עזר; שיעורי עזר במהלך יום הלימודים ואחר הצהריים, הניתנים על ידי מורים-חיילים ותכניות המשלבות לימוד וחברות, כגון תכנית שלהבת (שילוב עולים באמצעות פעילות חברתית) ופרויקט 75 (פרויקט מערכתי לקליטת עולים).

528. הטיפול בילדים הללו בעדיפות עליונה, והקצה יותר משאבים לשם קליטתם מאשר לעולים חדשים אחרים. התנאים המיטיבים העיקריים הניתנים לתלמידים אתיופיים הינם הרחבת פרק הזמן לזכאות לשעות עזר (1.75 שעות נוספות לשבוע) המוקצה לבית הספר שקלט את התלמידים, ומענק כספי לרכישת ספרים וציוד. ילדים אשר הוריהם הגיעו מאתיופיה מקבלים יותר שעות הוראה מילדי עולים ממדינות אחרות, וכן מקבלים סובסידיות עבור ציוד והוצאות לבית הספר לפרק זמן ממושך יותר.

אינטגרציה חברתית

מערכת החינוך הערבית

529. בשנת 2006, היו כ-656,000 תלמידים ערביים עד גיל שבע עשרה (570,000 מוסלמים, 46,000 דרוזים ו-39,000 נוצרים), שהיוו 27.7% מכל הילדים במדינת ישראל. בשנת 2006, ילדים באוכלוסייה הערבית היוו 28% מכל ילדי בתי הספר היסודיים ו-23.3% מכל ילדי בתי הספר התיכוניים.

מבנה מערכת החינוך

חינוך לגיל הרך

530. בשנת 2007, 68% מהילדים הערביים בגילאי שנתיים עד חמש למדו במסגרות חינוך לגיל הרך, בהשוואה ל-84.4% מהילדים היהודיים בגילאים הללו. ההבדל ניכר בכל קבוצות הגיל (ראו טבלה להלן). בעוד כ-55% מהילדים היהודיים בגיל שנתיים לומדים בגנים, רק 12% מהילדים הערביים בני אותו גיל לומדים בגנים. ישנה ירידה בפער זה ככל שהילדים מתבגרים, ובגיל חמש, האחוזים דומים.

מערכת החינוך ביישובים בדואיים

531. כאמור לעיל, במסקנה סופית מס. 53 של ועדת זכויות הילד, הומלץ להרחיב את התקציב המיועד לחינוך במגזר הערבי. לפי התכנית הרב-שנתית, הוקצה תקציב מיוחד לטובת הקמת מוסדות לימוד נוספים ביישובים בדואיים בצפון ובדרום. כחלק מתכניתו של משרד החינוך לקדם את מסגרת החינוך ביישובים בדואיים, הוקצה מימון להקמת ושדרוג מעבדות מדע ומחשבים. יועצים חינוכיים סיפקו סיוע למנהלי בתי הספר לשם הכנת תכנית העבודה של בית הספר ומימון שעות העזר שהוקצו לתלמידים הזקוקים לכך בכל רמות החינוך, על מנת להפחית פערים לימודיים, לרבות העלאת שיעור הזכאות לתעודות בגרות.

532. בנוסף, הוקמה תכנית להכשרת מורים בדואיים ומתן סיוע למורים הללו בשלבים הראשונים של העסקתם על מנת לחזק את מעמד המורים ולשפר את הישגי התלמידים. עד כה, 165 מורים השתתפו בתכנית. תכנית הכשרה נוספת לשם שיפור סגל ההוראה בחינוך העל-יסודי הוקמה אף היא בשיתוף עם אוניברסיטת בן גוריון.

האוכלוסייה הבדואית בדרום

533. מאז 2004, שלושה בתי ספר תיכוניים הוקמו בכפרים בלתי מאושרים בנגב – אבו-קרינאת, אל-הואשאלה וביר-חאג'. בתי הספר תרמו רבות להפחתה ניכרת בשיעורי נשירה, בייחוד בקרב בנות בדואיות, אשר הוריהן אסרו עליהן בעבר מללמוד בבתי ספר עקב המרחק של בית הספר מהכפר וחסמים דתיים ותרבותיים. הקמה של כיתות תיכון חדשות בכאסר א-סאר הינה בשלביה הסופיים.

534. **תכנית "דרומה"** – ב-2004, משרד החינוך הקים תכנית לשם שיפור הישגים לימודיים בקרב תלמידים מצטיינים בכיתות י'-י"ב. תכנית "דרומה" פועלת כיום בחמישה בתי ספר תיכוניים בדואיים (כ-300 תלמידים). מטרת התכנית הינה לקדם את התלמידים הללו במתמטיקה ואנגלית, לפתח את מיומנויות הלמידה שלהם ולהכינם לבחינה הפסיכומטרית הנדרשת לשם קבלתם למוסדות להשכלה גבוהה. התלמידים משתתפים בקורסים במוסדות אקדמיים כגון אוניברסיטת בן-גוריון. התכנית מתמקדת גם בהעצמה עצמית ובפעילויות בתוך הקהילה ולמענה. תוכנית דומה החלה ב-2009, ביישוב אבו-בסמה ובתל שבע בדרום. תכנית דומה בשם "הזנק עתידים" פועלת בצפון.

535. תכנית לקיום חוגים מופעלת אף היא ביישובים בדואיים בנגב, בשיתוף עם המשרד לפיתוח הנגב והגליל והחברה למרכזי תרבות נוער וספורט. התכנית מספקת מלגות לחוגים עבור ילדים בכיתות ד'-ו' בנגב.

השכלה גבוהה

536. בשנת 2008, משרד החינוך הודיע על כוונתו להעניק לסטודנטים בדואיים הלומדים הנדסה, טכנולוגיה ומדע, מלגות ומענקי שכר לימוד בסך 5,000 ₪, עבור שנת הלימודים הבאה. המלגות נועדו לקדם סטודנטים בדואיים ולעודדם להירשם ולהשלים השכלה גבוהה.

537. בהתאם להחלטות הממשלה מס. 412 ו-413 מ-8/06, הרשות לקידום מעמד האישה מעניקה מלגות לסטודנטיות בדואיות בצפון, וכן לסטודנטיות דרוזיות וצ'רקסיות. בשנת 2007/8, ניתנו 75 מלגות. הרשות פרסמה לאחרונה הודעה הקוראת לנשים בדואיות, דרוזיות וצ'רקסיות להגיש בקשות עבור השנה הבאה.

מעמד השפה והתרבות הערביות

538. ראה פרק ג' – סעיף 26 לאמנה – ביטחון סוציאלי, וכן בג"צ 2203/01 *אב"י - האגודה הבינלאומית לזכויות הילד די.סי.אי. נ. המוסד לביטוח לאומי* (7.1.2009), לעיל.

539. בשנת 2006, הוגשה לכנסת הצעה להקים אקדמיה לשפה הערבית. בישיבה הראשונה של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בעניין זה, נקבע כי על מנת ליתן ביטוי ראוי לערבית כשפה רשמית של ישראל, יש להקים אקדמיה כאמור. כמו כן, נקבע כי מוסדות אקדמיים אחרים בישראל יפיקו תועלת מהקמת אקדמיה זו, והמוסד החדש ישפר חינוך והוראה בערבית במדינת ישראל.

540. *חוק המוסד העליון ללשון הערבית,* התשס"ז-2007, היווה את הבסיס להקמת האקדמיה לשפה הערבית בדצמבר 2007. תפקידי האקדמיה כוללים פרסום דוחות אודות פעילויותיה, יחסים מול האקדמיה ללשון למועצה להשכלה גבוהה בקשר לסוגיות השפה הערבית. האקדמיה אחראית גם למחקר בנושא השפה הערבית והמשאבים התרבותיים וההיסטוריים שלה, קידום חקר הטרמינולוגיה, דקדוק, אוצר מילים, הגייה, איות וכתיבה. כמו כן, האקדמיה נותנת מענה למציאות הממוחשבת העכשווית. לפי החוק, פעילויות המכון ממומנות על ידי המדינה.

חינוך בלתי רשמי בבתי ספר

541. סוגיה זו נדונה בדוח הראשוני של ישראל. לא חל שינוי בהקשר זה מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל.

542. לפי *תקנות מכוני כושר (רישוי ופיקוח) (אימון קטינים במכון כושר),* התשס"ה-2005, מדריך כושר הכשיר להדריך קטינים ("מדריך") לא ידריך קטינים מתחת לגיל שש במכון כושר. כמו כן, מכון כושר לא יאפשר לקטין מתחת לגיל שש להתאמן אצלו, אלא אם מדובר בפיזיותרפיה בליווי פיזיותרפיסט.

543. כמו כן, מספר הקטינים שמדריך רשאי לאמן בעת ובעונה אחת הינו שמונה, בין הגילאים שש עד ארבע עשרה, או חמש עשרה, בין הגילאים ארבע עשרה עד שמונה עשרה, וזאת כאשר מדובר באירובי או בשימוש במכשירים; וחמישה מודרכים בין הגילאים שש עד ארבע עשרה ועשרה מודרכים בין הגילאים ארבע עשרה עד שמונה עשרה כאשר מדובר במשקולות.

על המדריך לשמור על קשר עין עם כל המודרכים במהלך ההדרכה. כמו כן, על מכון הכושר לקיים אמות מידה לבטיחות.

התקציב עבור תרבות, בידור וספורט

544. בשנת 2007, ההוצאה הלאומית על תרבות, בידור וספורט עמדה על 5.5% מהתוצר הלאומי הגולמי. בתי אב שילמו עבור 84.4% מהוצאה זו. 60.7% מההוצאות היו עבור שירותים תרבותיים – תיאטרון, סרטים, קונצרטים, אירועי ספורט, אינטרנט, הימורים וכד'. היתרה שימשה לשם רכישת מוצרים.

545. בשנת 2007, מתוך סך ההוצאה הלאומית על תרבות, בידור וספורט, 9.4% הוצאו על מסורת תרבותית, ספרות ואמנות חזותית. 21.5% הוצאו על מוזיקה ואמנויות הבמה, 22.6% על רדיו, טלוויזיה, קולנוע וצילום, 10.2% על פעילויות חברתיות-תרבותיות. 23.7% הוצאו על ספורט, משחקים, מחשבים ואינטרנט, 5.8% על הימורים, טבע וסביבה, 4.9% על "הון קבוע", קרי, הון עסקי או אישי שניתן לעשות בו שימוש באופן חוזר ונשנה ללא שינוי מתכונת הבעלות.

546. משרד החינוך ומשרד התרבות והספורט העניקו סיוע כספי ל-300 מוסדות אמנות ותרבות, פרויקטים ויוזמות בתרבות ובאמנות, וכן יזמו פעילויות ברחבי המדינה וסייעו לקבוצות אתניות לשמר את תרבותן. משרד החוץ ומשרד התרבות והספורט קידמו יחסים תרבותיים וחילופים תרבותיים בין ישראל למדינות אחרות.

מוסדות תרבות המקיימים פעילויות לילדים

547. *חוק הספריות הציבוריות*, התשל"ה-1975 ("*חוק הספריות הציבוריות*") מחייב את המדינה להקים ספריות ציבוריות ולקבוע אמות מידה להכרה בספרייה כספרייה ציבורית. כיום ישנן 950 ספריות ציבוריות בישראל, וכן ספריות בבתי ספר וספריות אחרות. לאחר מספר תיקונים בשנים 2002, 2003, 2007, סעיף 5 לחוק מחייב כיום את משרד האוצר להשתתף בתחזוקת ובניהול הספריות הציבוריות, בשיעור של 50%, לפי תנאים ואמות מידה שנקבעו על ידי שר האוצר. מימון כאמור הינו פרוגרסיבי ויושלם עד שנת 2013.

548. התיקונים הללו נחקקו בתגובה להחלטת בית המשפט העליון בקשר לפרשנות החוק בבג"צ 2376/01 *מרכז השלטון המקומי בישראל (ע"ר) נ. שר המדע, התרבות והספורט* (21.10.02). בית המשפט קבע כי השירותים המוצעים על ידי הספריות הציבוריות חייבים להיות מסופקים על ידי המדינה בחינם לכלל הציבור, בהתבסס על הזדמנות שווה לכל האזרחים, מכל הגילאים, להשיג ידע והשכלה ללא קשר למצבם הכלכלי. בית המשפט הדגיש את התפקיד המיוחד של הספרייה הציבורית בעיצוב הדור הצעיר וחשיפתו לתרבות. כמו כן, בית המשפט הדגיש את ההשלכה של מנשר UNESCO בנושא ספריות ציבוריות משנת 1994, אשר הדגיש את חשיבות שירותי הספרייה הציבורית, לרבות עידוד הרגלי קריאה בקרב ילדים. לכן, בית המשפט קבע כי ישנו קשר צמוד בין שירותי ספרייה בחינם לבין חובתה של המדינה לסייע לרשויות המקומיות במימון ובהקמת שירותי ספרייה.

תפקיד התקשורת בקידום השכלתם של ילדים

טלוויזיה

549. משרד החינוך אחראי לתוכן המשודר בטלוויזיה החינוכית. הטלוויזיה החינוכית מלמדת מגוון של נושאים, לרבות אמנויות, תרבות, מדע ועוד. היא מגבירה את מעורבותם של ילדים בלימודי בית הספר, התעניינותם באמנויות ועדכונם של ילדים בנושאים אינטלקטואליים. תכנית הלימודים שלה כוללת הפצת תרבות יהודית ומסורת יהודית. הטלוויזיה החינוכית משדרת "תכניות לימודיות" במהלך שעות הבוקר, המיועדות לתלמידי בית הספר השוהים מחוץ למסגרת בית הספר. הטלוויזיה החינוכית משדרת תכניות העשרה, תכניות למשפחה, אירועים עכשוויים וסדרות חינוכיות אחרות. הטלוויזיה החינוכית, בשיתוף פעולה עם שפ"י (השירות הפסיכולוגי הייעוצי) במשרד החינוך, מקדישה שבוע מדי שנה להעלאת מודעות למניעת אלימות מינית. במהלך אותו שבוע, משודרת תכנית יומית בנושא מניעת אלימות מינית. הטלוויזיה החינוכית מתייחסת בכל שנה ליום הילד הבינלאומי על ידי שידור תכניות שמדגישות את החשיבות של זכותם של ילדים לרווחה, כגון סרטים קצרים בבימוי UNICEF.

550. תכנית השידורים בטלוויזיה הישראלית כוללת מהדורת חדשות יומית המתאימה לילדים ובני נוער (בשם: "המהדורה"). התכנית מאפשרת לילדים להשתתף באופן פעיל כמגישים, מראיינים וכתבי שטח. תכנית זו עוסקת בעניינים תרבותיים, בידור, כתבות ארציות ובינלאומיות, סוגיות סביבתיות, מדע וטבע, ספורט, אינטרנט, עיתונות וכד'. המטרה הינה לספק לבני הנוער מידע חשוב אשר ימשוך אותם להשתתף בפעילות חברתית.

551. חברות כבלים פרטיות אף הן משדרות ערוצים לילדים, שמשדרים תכניות לילדים, כגון תכניות מדעיות, תרבותיות וחינוכיות המופקות על ידי מדינות שונות. בנוסף, האוניברסיטה הפתוחה בישראל משדרת תכניות חינוכיות ברדיו ובטלוויזיה. הרשות השנייה לטלוויז
עושה מאמץ להרחיב את מיומנויות הלימוד של ילדים. למטרה זו, מוכנים חומרי לימוד מיוחדים לבתי ספר יסודיים, ומורים מקבלים הכשרה לגבי קידום הישגיות בקרב תלמידים. תכניות תיעודיות מצולמות בבתי ספר תיכוניים ומתקיימים מחנות קיץ עבור תלמידים מחוננים. תכניות טלוויזיה ורדיו בישראל משודרת בחמש שפות: עברית, ערבית, אנגלית, רוסית ואמהרית.

רדיו

552. רשות השידור יוזמת פרויקטים מיוחדים לשם קידום השתתפותם של ילדים בחיי התרבות העירוניים. רדיו "קול ישראל" – תחנת רדיו מובילה – לקח על עצמו פרויקט ובו מעורבות 48 תחנות רדיו שמשדרות במוסדות חינוך, מכללות ואוניברסיטאות. הפרויקט פועל במשך חמש עשרה שנים, ותרם למעורבותם של בני נוער בקידום סוגיות של זכויות אדם, חופש הביטוי וחופש העיתונות. כמו כן, הפרויקט מסייע בשילובם של בני נוער בחברה, וכן בקבלתם של ילדים לתעסוקה מוגנת. רשת א' מקצה שעה יומית לשידור חי של בני נוער, ובכך מאפשרת להם לבחור את התוכן בהתאם לדין הרלוונטי. תכניות הרדיו הללו מיועדות לחינוך ולריאיון בני נוער מרקעים שונים. רשת ב' מכסה באופן נרחב כל אירוע של אלימות נגד ילדים ודנה בעניינים הנוגעים לזכויות ילדים.

התשתית המוסדית של חיי התרבות בישראל

553. **המועצה הלאומית לתרבות ואמנות**. ביום 12.11.02, הכנסת חוקקת את *חוק התרבות והאמנות*, התשס"ג-2002, אשר יצר את המועצה הלאומית לתרבות ואמנות כגוף מייעץ המסייע לשר התרבות והספורט, וכן לגופי ממשל נוספים, בסוגיות הקשורות לאמנות, תרבות ומימון מוסדות תרבות. התפקיד של המועצה הלאומית הינו לקדם וליזום מדיניות ותכניות המעודדות תרבות ואמנות, על מנת להבטיח חופש יצירתי וחופש ביטוי של המגוון התרבותי בחברה הישראלית. המועצה הלאומית נדרשת להציע תכניות מדיניות רב-שנתיות בתחומי אמנות ותרבות, לרבות מימון מוסדות בתחומים הללו. המועצה הוקמה בשנת 2004.

554. **ספרייה לאומית**. ביום 26.11.07, הכנסת חוקקה את *חוק הספרייה הלאומית*, התשס"ח-2007, המכריז על הספרייה באוניברסיטה העברית כספרייה הלאומית. לפני החוק, הספרייה באוניברסיטה העברית שימשה כספרייה הלאומית בפועל, אך לא הוכרה חוקית ככזו. לפי החוק, הספרייה הלאומית אמורה לאסוף, לשמר, לטפח ולהנחיל ידע, מסורת ומשאבים תרבותיים, בכלל, ואלו הקשורים למדינת ישראל, ארץ ישראל ועם ישראל, בפרט.

555. **סרטים**. בשנת 2000, הוקמה מועצת הקולנוע. המועצה הוקמה בהתאם *לחוק הקולנוע*, התשנ"ט-1999, מיום 10.1.99. מטרת המועצה הינה לעודד את ענף הקולנוע בישראל, על מנת לקדם את חופש היצירה וחופש הביטוי של המגוון התרבותי בחברה הישראלית. התפקיד של המועצה כולל ייעוץ לשר התרבות והספורט בכל הסוגיות הרלוונטיות לענף הקולנוע, לרבות הגדרת אמות מידה לתמיכה כספית במוסדות ציבור המסורים לעידוד וקידום יצירת, הפקת והפצת סרטים ישראליים, וכן שיתוף פעולה בינלאומי.

מסורת יהודית

556. בינואר 2007, הכנסת אישרה את יצירתן של שתי רשויות למורשת לאומית, עבור מורשת הקהילה היהודית של בוכרה והקהילה היהודית של לוב. כל אחת מהרשויות הללו אמונה על שימור המסורת התרבותית של קהילתה, ועל מחקרה ותיעודה (*חוק הרשות הלאומית למורשת יהדות בוכרה*, התשס"ז-2007, *וחוק הרשות הלאומית למורשת יהדות לוב*, התשס"ז-2007).

557. *חוק המועצה להנצחת מורשת יהדות ספרד והמזרח*, התשס"ג-2002, נחקק ביום 13.11.02. לפי החוק, שר התרבות והספורט והשר לענייני דתות, ימנו מועצה להנצחת מורשת יהדות ספרד והמזרח, על מנת שתייעץ לשרים בנוגע לקידום, סיוע ועידוד פעילות בקשר עם מורשת יהדות ספרד.

558. ביום 6.12.05, הכנסת חוקקה את *חוק בית התפוצות*, התשס"ו-2005. החוק מכיר בבית התפוצות בתל אביב כמרכז הלאומי של הקהילות היהודיות בישראל ובחו"ל. לפי החוק, תחומי אחריות של בית התפוצות הינם להציג פריטים הקשורים לקהילות היהודיות ולהיסטוריה של העם היהודי, לבצע מחקר ולאסוף ידע בנוגע לעם היהודי. בנוסף, על המוזיאון ליצור מאגר של אילנות יוחסין ושמות משפחה של משפחות יהודיות בעולם, וכן מאגר נתונים אודות קהילות יהודיות בעולם וההיסטוריה שלהן. משרד התרבות והספורט אחראי לביצוע החוק, והמדינה משתתפת במימון בית התפוצות.

מסורת דרוזית

559. ביום 4.6.07, הכנסת חוקקה את *חוק המרכז למורשת הדרוזים בישראל*, התשס"ז-2007. מטרתו הינה לאפשר את הקמת המרכז למורשת הדרוזים בישראל. לפי החוק, הממשלה מחויבת להקצות את התקציב הנדרש לשם הקמת, הפעלת ותחזוקת המרכז. המרכז כולל מכון מחקר, מוזיאון וארכיון בנושא מורשת, תרבות והיסטוריה דרוזית. המרכז מחויב לפתח ולקדם פעילויות מחקר וכן תכניות לימודית, לרבות סיורים, הרצאות, כנסים ותערוכות שמטרתם לפתח, להעשיר ולקדם ידע בקשר להיבטים שונים של תרבות, היסטוריה ומורשת דרוזית.

VII. צעדי הגנה מיוחדים

א. סעיפים 37, 39, 40 לאמנה – ילדים במערכת המשפט לנוער

560. אחת מוועדות המשנה של ועדת רוטלוי עסקה בסוגית ילדים המעורבים בהליכים פליליים. ועדת משנה זו בחנה את התקנות הנוכחיות בנושא הליכים פליליים, והאם הן עומדות בעקרונות המרכזיים לפי האמנה.

הנחת ועדת המשנה הייתה שקטינים בהליכים פליליים זכאים לזכויות לפי חוק, בנוסף ל"זכויות מיוחדות" הנובעות מהעובדה כי מדובר בקטינים. להלן ההמלצות המרכזיות של ועדת המשנה:

כללי

561. יש לתקן את *חוק הנוער* וחוקים פליליים החלים על קטינים.

562. ישנו צורך בסעיף הקדמה *לחוק הנוער* אשר יקבע את מטרת החוק, העקרונות ליישומו ותיאור של הזכויות המוענקות לקטינים בהליכים פליליים. השינויים הללו כבר אומצו ונכנסו לתוקף ביולי 2009.

מן הכלל אל הפרט

563. ועדת המשנה המליצה כי ילדים המואשמים ו/או המורשעים בביצוע פשע, יהיו נתונים לשיקום ולא לעונש. תיקון מס. 14 *לחוק הנוער* יישם המלצה זו.

564. ועדת המשנה ציינה בדוח שלה כי שיקום קטינים אינו מצדיק, כשלעצמו, הפרת זכויותיו של קטין. כמו כן, ועדת המשנה המליצה על ביטול סעיף 10(2) *לחוק הנוער*, אשר התיר מעצר קטינים מתחת לגיל ארבע עשרה ללא צו בית משפט ו/או קיום עילה חוקית למעצר. סעיף 10 לחוק תוקן על פי תיקון מס. 14.

תיקון משנת 2008 אשר קבע את העקרונות להליכים פליליים, עיכוב ו/או מעצר קטין

565. בהתאם למסקנה סופית מס. 61b של ועדת זכויות הילד, לפיה שלילת חירות תשמש רק כאמצעי אחרון כנגד קטין המוצא עצמו בתוך מערכת המשפט הפלילי, ילד החשוד בביצוע פשע לא יעוכב אם ישנה חלופה מקבילה. לכן, ילדים מושמים בפנימיות במידה ואלו יכולות לספק פיקוח וטיפול הולמים. תיקון זה, משנת 2008, הינו בהתאם להמלצות ועדת המשנה של ועדת רוטלוי בעניין הסדרי מעצר חלופיים לילדים, על מנת להבטיח שהחוק יעמוד בהוראת סעיף 40(3)(ב) לאמנה.

566. אם מוגשת בקשה לבית המשפט לעצור קטין, קצין מבחן מוסמך ליטול את היוזמה ולהגיש דוח או להביע את דעתו המקצועית בנוגע לנושא הנדון. אם קטין מואשם, בית המשפט מוסמך להורות על הגשת דוח כאמור או להסכים להצגה בעל-פה של עמדת קצין המבחן (סעיף 10(ז)(ב) לתיקון מס. 14). כאשר קטין שנעצר מתגורר ו/או מוחזק בפנימייה, אזי מנהל הפנימייה מוסמך להגיש את חוות דעתו המקצועית לעניין מעצרו של הקטין (סעיף 10(ז)(ג) לתיקון מס. 14). אי-הגשת דוח קצין מבחן אינו, כשלעצמו, מקים עילה להמשך מעצרו של קטין (סעיף 10(ז)(ד) לתיקון מס. 14).

הודעה אודות ישיבת בית משפט בנושא קטין

567. כאשר מתקיים שימוע, חוקר הנוער ו/או התובע בישיבה מקדמית או בישיבה בנושא מעצר, יודיע להורה של הקטין או קרוב משפחה שלו אודות השימוע. הורה או קרוב משפחה של הקטין מוזמן להופיע בפני בית המשפט ולהביע דעתו בנוגע לרלוונטיות של הנוכחות שלו בישיבה (סעיף 10(ח)(א) לתיקון מס. 14).

חריגים לחובה להודיע להורים בהליכים משפטיים

1) **התנגדות מנומקת מצד הקטין** – חוקר הנוער או התובע רשאי לאסור על מתן הודעה ולבטל את זכותו של בן המשפחה להיות נוכח במהלך החקירה או ההליך, בהתאם לבקשת הקטין.

2) ניתן למנוע נוכחות של הורים או קרוב משפחה גם כאשר החוקר ו/או התובע מאמין כי נוכחות כאמור תסכן את שלום הילד. ההורה או קרוב המשפחה של הקטין לא יזומן לישיבה מקדמית בנושא

מעצר, אם בכך מטרת המעצר עשויה להיות מסוכלת או אם מדובר בעניין של ביטחון לאומי. עם זאת, החלטה שלא להודיע להורים כפופה לאישור בית המשפט.

במקרה בו הורי הקטין נעדרים, יחולו ההחרגות הבאות:

- בית המשפט רשאי לצוות על מעצר למשך 24 שעות בנסיבות מסוימות. בנסיבות הללו, ההורים או קרוב המשפחה של הקטין שנעדרו מהישיבה, יזומנו לישיבה הבאה בנוגע למעצרו של הילד. הישיבה הבאה תתקיים לקראת סוף המעצר.

- אם לדעת בית המשפט, אין בכוונת הורי הקטין או קרוב משפחה שלו להופיע בבית המשפט למרות הזימון, בית המשפט יורה על מעורבות עובד סוציאלי או קצין מבחן בישיבה הבאה.

- אם הורה ו/או קרוב משפחה ו/או עובד סוציאלי ו/או קצין מבחן לא הופיעו בבית המשפט מטעם הקטין, השופט מוסמך לנהל את הישיבה ללא נוכחותם. אי-הופעתם בישיבה, כשלעצמו, לא יקים עילה למעצרו של הקטין.

מעצר

568. מסקנה סופית מס. 61b של ועדת זכויות הילד מתייחסת גם למעצרו של ילד כאמצעי אחרון בו יש לנקוט למשך הזמן הקצר ביותר שניתן. לכן, *חוק הנוער וחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)* קובעים מגבלות על מעצרם של קטינים. תיקון מס. 14 משקף גישה חדשה לסוגיה זו, בהתאם לרוח האמנה. התיקון *לחוק הנוער* חל גם על *חוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)*. לדוגמא, מפאת התיקון, מעצר של קטין לפני הגשת כתב אישום הינו מוגבל – לפי סעיף 17 *לחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)*, בתי משפט לנוער מוסמכים לצוות על מעצרו של קטין לפרק זמן שלא יעלה על עשרה ימים (חמישה עשר ימים לבגיר). לא ניתן לעצור קטין החשוד בביצוע עבירה למשך זמן רצוף העולה על עשרים ימים (30 ימים לבגיר).

569. סעיף 21 *לחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)* מתייחס למעצר לאחר הגשת כתב אישום. כאשר מוגש כתב אישום, על בית המשפט לקבוע את התאריך המוקדם ביותר שניתן לתחילת המשפט (תקנה 19 *לתקנות סדר הדין הפלילי*). במקרה של קטין, סעיף 14 *לחוק הנוער* קובע כי ללא הסכמת היועץ המשפטי לממשלה, לא יובא קטין למשפט בגין עבירה, אם עברה למעלה משנה מאז ביצועה. לאחר הגשת כתב האישום, בית המשפט מוסמך לצוות על מעצר עד תום ההליכים.

570. במקרה של קטין, סעיף 21 *לחוק הנוער* חל בכפוף לשינויים הבאים:

מעצר עד תום ההליכים לא יחול על קטין מתחת לגיל ארבע עשרה. לא ניתן לעצור קטין למשך זמן רצוף העולה על עשרים ימים (30 ימים לבגיר). לפי סעיפים 61-59 *לחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)*, ניתן לשחרר חשוד אם לא הוגש כתב אישום נגדו בתוך 75 ימים מהבאתו למעצר. לפי תיקון מס. 14, קטין בנסיבות הללו לא ייעצר לפרק זמן העולה על 40 ימים. אם לא ניתנה הכרעת דין, לא ניתן לעצור קטינים לפרק זמן העולה על שישה חודשים (תשעה חודשים לבגיר). תקופת המעצר המרבית עבור קטין שנאשם הינה 45 ימים במקום 90 ימים לבגיר (סעיף 62 *לחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)*). תיקון מס. 14 קיצר

באופן משמעותי את פרק הזמן בו ניתן לעצור קטין ומשמש לשם הבחנה בין קטין לבגיר בנסיבות דומות.

בעת שקילת חלופת מעצר, מעון סגור הינו חלופה מספקת. שחרור בערבות (לפי סעיף 48(א)(9) *לחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)*), הינה לפרק זמן שלא יעלה על תשעה חודשים. עם זאת, בית המשפט רשאי להוציא צו, אם הדבר נדרש לשם הארכת השחרור בערבות בתקופה נוספת, שלא תעלה על 90 ימים כל אחת. אם בית המשפט הוציא צו למעצר בית בערבות למשך פרק זמן העולה על שש עשרה שעות ביום, בית המשפט יקיים ישיבה מדי שלושה חודשים במהלך פרק זמן זה על מנת לבחון מחדש את הצו. תיקון מס. 14 מיישם את המלצות ועדת המשנה של ועדת רוטלוי הקוראות לפרק זמן מינימאלי במעצר והמידה הרחבה ביותר של חלופות מעצר עבור קטינים.

צווי פיקוח וצווי השגחה

571. לאחר הגשת כתב אישום, בית משפט לנוער מוסמך לצוות על פיקוח זמני על קטין על ידי קצין מבחן. הצו חל עד שבית המשפט נותן הכרעתו. החלטת בית המשפט כפופה לדוח קצין המבחן והשתכנעותו כי צו השגחה זמני הינו לטובת הילד. על בית המשפט להבטיח כי אין דרך אחרת, פוגענית פחות, להשיג מטרה זו.

פיקוח על ידי קצין מבחן כולל את האמור להלן:

- קיום מערכת יחסים עם הילד (באמצעות שיחות טלפון יומיות).
- הערכות שנעשות על ידי אנשי מקצוע: אבחון פסיכולוגי ופסיכיאטרי (בהתאם *לחוק הטיפול בחולי נפש*); אבחון תעסוקתי, חינוכי, חברתי, התפתחותי וקליני, וכן אבחנה לשימוש בסמים ובאלכוהול.
- הערכת תפקוד הילד בתוך המשפחה והקהילה.

572. בית משפט לנוער רשאי, לפי בקשת הקטין או קצין המבחן, לצוות על השמה מחוץ לבית עבור קטין בעוד צו השגחה זמני הינו בתוקף. צו כאמור יהא בהתאם לטובת הילד וייבחן מחדש מדי שלושה חודשים.

צו השגחה זמני לא יהא בתוקף במשך למעלה משישה חודשים ללא צו מבית המשפט. צו בית המשפט יהא בהתאם לטובת הילד. למרות שהאחריות לכלכלת הילד מוטלת בראש ובראשונה על משפחתו, המדינה אחראית לסייע למשפחה להבטיח את קיומו והתפתחותו של הילד באמצעות מתן שירותים חברתיים.

החלטת בית המשפט בנוגע לרווחת הילד מבוססת על דעתם של אנשי מקצוע. בית המשפט מצווה על מומחים לטיפול בילד לבדוק את התיק, לקבוע ממצאים עובדתיים ולהציג המלצות. ממצאים כאמור לא ישמשו כראיות נגד קטינים בהליכים פליליים, וישמשו אך ורק לשם טיפול בקטין בעתיד.

לאחר שהוגש כתב אישום, בית המשפט רשאי להוציא צו, בהתבסס על טובת הילד ובקשה שהוגשה על ידי קצין המבחן, להשגחה ואבחון לפרק זמן שלא יעלה על 70 ימים (סעיף 20(א)(1) *לחוק הנוער*).

צו ההשגחה יינתן בתיאום עם המפקח על המעונות וקצין המבחן, על מנת להבטיח כי יימצא מעון מתאים לקטין וכי למעון מקום עבורו. למרות שהשגחה הינה חלופה למעצר, אנשי מקצוע מסכימים כי יש לעשות בה שימוש בנסיבות חריגות בלבד, וכי יש להקים מסגרת מיוחדת המיועדת למעצר. עם זאת, בית המשפט לא יוציא צו השגחה אלא אם מתקיימים התנאים הבאים:

572.1 עורך דין מייצג אותו במישרין, ללא התערבות בית המשפט או האפוטרופוס החוקי. קטין בלתי מיוצג מעל גיל ארבע עשרה, יוגן על ידי בית המשפט, ועל כן זכותו של הקטין להליך הוגן מוגנת בחוק. כאשר קטין אינו מיוצג, בית המשפט נדרש להבטיח כי צו ההשגחה מוצדק ואינו פוגע בילד.

572.2 הקטין או בא-כוחו נתן הסכמתו כי הקטין יישלח למעון סגור לשם השגחה. כאשר ניתן צו השגחה כנגד רצונו של הקטין, נדרש ייצוג.

573. שופט שאינו השופט היושב בדין יוציא צו השגחה זמני (סעיף 20 *לחוק הנוער*). צו זה יהא: (א) כפוף להצהרה לפיה ישנן ראיות מהותיות נגד הקטין, או (ב) לאחר הגשת בקשה לעצור את הקטין (סעיף 21 *לחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)*), ובית המשפט שוכנע אודות קיום הוכחות מרשיעות, או (ג) לאחר שהקטין הודה בבית המשפט לגבי קיום הראיות. צו השגחה זמני הניתן על ידי בית המשפט לפי בקשת הקטין (בתנאי כי הינו מיוצג) מייתר את התנאים לעיל.

ביטול צו פיקוח ו/או השגחה זמני

574. לפי תיקון מס. 14 *לחוק הנוער*, בית משפט לנוער מוסמך לבטל או להאריך צו פיקוח ו/או השגחה זמני לבקשת קצין מבחן. ההארכה לא תעלה על 30 ימים. ניתן לערער פעמיים על החלטה זו.

מתפקידו של בית המשפט שהחליט לשלוח את הילד למעון סגור, להסביר לילד, באופן המובן לו והמתאים לגילו ולרמת בגרותו, באילו נסיבות ניתן להמיר את המעון הסגור במעצר. בנוסף, על בית המשפט להודיע לקטין אודות האפשרות כי למעצר עשויה להיות השפעה רצינית על חייו. פסיקה או החלטה כי הילד יושם במעון סגור במקום מעצר הינה הפיכה. בית המשפט רשאי לשקול מחדש ולשלוח את הילד בחזרה למעצר. מעצר כחלופה למעון הסגור כפוף להערכה מאת המפקח על המעונות הסגורים. עם זאת, מעצר לא יעלה על משך הזמן שנותר בצו המקורי.

575. בית המשפט רשאי לשלוח ילד ממעון סגור בחזרה למעצר, אם הינו משוכנע אודות אחד מאלה:

575.1 הילד בסכנה או מסכן אחרים.

575.2 הילד גורם נזק לרכוש.

575.3 התנהגות הילד במעון הסגור מונעת את קיום הסדר.

576. בית המשפט מוסמך ליזום ישיבה במהלך מעצרו של הקטין לשם דיון בחלופות למעצר. סעיף 25(א) *לחוק הנוער* קובע כי על בית המשפט להבטיח את זכותו של הקטין לבטא דעתו ולטעון טענותיו. עורך דין ימונה על מנת לייצג את הקטין בכל הליך כאמור.

577. יש לציין כי לפי תיקון מס. 14, ישנם הליכים הנוגעים לשיטות טיפול או משך טיפול עבורם יש להשיג את אישורו של הקטין. למשל, החלטת בית המשפט להאריך צו טיפול מעבר לתקופה שנקבעה במקור, כפופה להסכמת הקטין (סעיף 32). החלטת בית משפט לנוער להאריך צו ניתנת לערעור.

578. בית משפט לנוער מוסמך, לפי בקשת קצין המבחן – בכפוף להסכמת הקטין – להאריך את תקופת הטיפול בקטין כפי שנקבעה בצו בית המשפט, לשנה אחת לכל היותר.

המפקח על המעונות מוסמך להעביר קטין ממעון פתוח למעון סגור ללא אישור בית המשפט. עם זאת, יש ליתן לקטין הזדמנות להביע דעתו לפני קבלת החלטה סופית על ידי המפקח. כמו כן, החזקת קטין במעון סגור לפי צו מפקח, לא תעלה על שבעה ימים.

התנאים להעברה כאמור הינם:

578.1 הקטין מהווה סכנה לעצמו או לאחרים, או גורם לנזק חמור, חוזר ונשנה לרכוש;

578.2 העברת הקטין ממעון פתוח לסגור נעשית כאמצעי אחרון.

579. צו של מפקח להעברת קטין, ניתן לערעור לבית המשפט לנוער. בית המשפט אשר ציווה על החזקת הקטין במעון סגור, מוסמך, לבקשת המפקח, ולאחר שמיעת טיעונים משני הצדדים, להאריך את צו ההשגחה הזמני לתקופה נוספת שלא תעלה על 30 ימים.

580. סעיף 32 *לחוק הנוער* קובע כי המפקח רשאי לשנות את הצו לפיו הושם הקטין במעון סגור, או צו שהוצא לשם יישומו, לצו לפיו הקטין יושם אצל משפחת אומנה. (לפי תיקון מס. 14, תישקל דעתו של הקטין בנושא השמתו אצל משפחת אומנה).

581. כמו כן, בית המשפט מוסמך (לבקשת המפקח) להוסיף תקופה, שלא תעלה על שנה, במהלכה הקטין יוחזק במעון סגור. עם זאת, לפי תיקון מס. 14, הארכה כאמור כפופה להסכמת הקטין או להיותה מבוססת על בקשתו האישית. אם בית המשפט מאריך את תקופת השהייה, הלה רשאי לבטל את הצו שנתן לפי בקשת הקטין. בית המשפט מוסמך, לבקשת המפקח ובכפוף לשיקול דעתו, לבטל את התקופה הנוספת אשר נקבעה.

582. סעיף 34 *לחוק הנוער* קובע כי אדם לא יוחזק במעון סגור או יחויב לדווח באופן יומיומי למעון, עם הגיעו לגיל עשרים ואחת.

עם זאת, לאחר שקטינים מושמים במעון, על המנהל ליידע אותם לגבי זכויותיהם. כמו כן, על המפקח ליידע את הקטין, פרק זמן סביר לפני תום שנתו הראשונה במעון, כי הינו זכאי להביא את העניין בפני ועדת שחרורים.

גיל האחריות הפלילית

583. סוגיה זו נדונה בדוח הראשוני של ישראל. לא חל שינוי בהקשר זה מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל.

נתונים אודות חשודים קטינים

584. ב-2007, הוגשו 7,390 תיקי חקירה משטרתיים בהם היו מעורבים קטינים ובני נוער. ב-2002, היו 7,776 תיקים. בין התיקים שהוגשו ב-2007, 7,227 הוגשו בבתי משפט השלום ו-163 בבתי משפט מחוזיים (לשם השוואה, ב-2002, 7,572 הוגשו בבתי משפט השלום ו-204 בבתי משפט מחוזיים). ב-2007, נסגרו 8,285 תיקים בהם היו מעורבים קטינים, בהשוואה ל-7,282 תיקים שנסגרו ב-2002.

585. טבלה 45, להלן, מפרטת את סוג העבירות שבהן היו מעורבים קטינים במהלך 2007, בהשוואה ל-2002. ב-2007, 32% מהקטינים נחשדו בעיקר בביצוע עבירות רכוש, 25% מהקטינים נחשדו בביצוע עבירות כלפי זולתם ו-11% נחשדו במעורבות בעבירות סמים.

טבלה 45 – עבירות רשומות אצל קטינים, 2002 ו-2007

סוג עבירה	2002	2007
בסה"כ	**6,535**	**6,875**
עבירות ביטחון	103	29
עבירות בנושא סדר ציבורי	246	266
עבירות נגד סדרי שלטון ומשפט	315	581
עבירות נגד אדם	1,423	1,756
עבירות מין	157	223
תקיפה הגורמת לחבלה	24	193
עבירות הקשורות לסמים	899	737
רכוש והסגת גבול	1,941	2,173
עבירות אחרות	666	280
תעבורה – כללי	82	83
תעבורה – דוחות	640	519
תעבורה – תאונות דרכים עם/ללא נפגעים	39	35

מקור: הנהלת בתי המשפט, 2008.

עקרונות להתמודדות עם ילדים במערכת המשפט הפלילי

586. יש לשים לב כי רוב ההוראות הנוגעות לפרק זה תוקנו על פי תיקון מס. 14 *לחוק הנוער* ומפורטות בדוח זה.

הגנה מפני הפללה עצמית

587. חשודים בחקירה פלילית ונאשם במשפט, רשאים לשמור על שתיקה. *פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות)* 1927 קובעת, כי אדם הנחקר בתחנת משטרה נדרש לענות נכונה על כל השאלות המוצגת לו במהלך החקירה על ידי קצין המשטרה הנדון או לכל קצין מוסמך אחר, למעט שאלות אשר תשובה עליהן עשויה להביא להפללה עצמית. במהלך המשפט, בית המשפט מחויב להודיע לנאשם כי יש לו הזכות למסור עדות או שלא למסור עדות. אם הלה בוחר למסור עדות, ניתן יהא לנהל חקירה נגדית (סעיף 161 *לחוק סדר הדין הפלילי*). כמו כן, בית המשפט מחויב להסביר לנאשם כי החלטה שלא למסור עדות עשויה להיחשב כתמיכה בכל ראיה מפלילה אחרת (סעיף 162). אי-מתן הסבר לחשוד או לנאשם לגבי זכויותיו, בנסיבות מסוימות, מהווה עילה לפסול הודאה שמסר החשוד במהלך החקירה.

הגנה מיוחדת לקטינים בהליכים פליליים

588. בנושא המלצות ועדת רוטלוי בנושא קטינים בהליכים פליליים, ראה: "תיקון משנת 2008 אשר קבע את העקרונות להליכים פליליים", לעיל.

589. רבים מהכללים הנוגעים לטיפול בקטינים על ידי המשטרה, אינם מוגדרים בחוק, וניתן למוצאם בנהלי המשטרה הפנימיים (משטרת ישראל, הוראות מחלקת הקטינים/הנוער). טיפול בקטינים על ידי המשטרה מופקד בעיקר אצל חוקרי נוער. לפי סעיף 3(א) לנהלי המשטרה הפנימיים (משטרת ישראל, הוראות מחלקת הקטינים/הנוער), רק מומחה נוער של המשטרה (שהינו קצין משטרה בעל הכשרה מיוחדת) רשאי לחקור חשוד שהינו קטין. חריג לכלל הינו קטין מתחת לגיל ארבע עשרה שהינו חשוד, עד או קרבן של עבירת מין או אלימות, לרבות סחר בבני אדם וחטיפה. במקרה זה, חוקר נוער (עובד סוציאלי ממשרד הרווחה) חוקר את הקטין.

הוראות רבות לפי נהלי המשטרה הפנימיים (משטרת ישראל, הוראות מחלקת הקטינים/הנוער), מיועדות להגן על פרטיותו של הקטין ולמנוע ממנו מלהיחשב כעבריין. למשל, מומחה נוער מטעם המשטרה חייב ללבוש בגדים אזרחיים ולנסוע בכלי רכב בלתי מסומנים, ולא ברכבי משטרה (סעיפים 2(ה), 2(ז) לנהלים). מומחה נוער מטעם המשטרה מנוע (למעט במקרים דחופים) מלחקור או מלעצור קטין בלילה או במקומות ציבוריים כגון מקום הלימודים או העבודה שלו (סעיפים 2(ד), 3(ג)(2)(א) לנהלים). אם הדבר חיוני, על החקירה להיות מתואמת מול מנהל בית הספר ויש לנקוט בצעדים על מנת למנוע תשומת לב מיותרת (סעיף 3(ג)(2)(ב) לנהלים). חקירה בתחנת משטרה מנוהלת בחדר נפרד המיועד לחקירת קטינים. בחדר יימנע כל מגע בין קטינים ובגירים אשר הינם חשודים או עצורים. ברוב תחנות המשטרה, ישנה כניסה נפרדת לחדר זה, על מנת למנוע קשר או חשיפה של קטינים לבגירים אשר הינם חשודים או עצורים.

590. חקירת קטין תנוהל במהלך היום, אך לא במקום לימודים או עבודה או מקום בו מתכנסים בני נוער (סעיף 3(ג)(2) לנהלים). החריג לכך הינו כאשר עיכוב עשוי להביא להכשלת החקירה או כאשר החקירה נדרשת לשם שלומו וביטחונו של הקטין. ניתן לבצע החקירה אך ורק בכפוף לשיתוף פעולה עם מנהל בית הספר או המעסיק. תיקון מס. 14 *לחוק הנוער* קבע לוח זמנים המתאים לחקירת קטין. לפי התיקון, קטין בגיל ארבע עשרה ומעלה לא ייחקר בין 22:00 ל-7:00. קטין מתחת לגיל ארבע עשרה לא ייחקר בין 20:00 ל-7:00. החריג לכך הינו כאשר קטין הינו עד לפשע שאינו נחשד בביצועו, או אם הקטין הגיע מרצונו לתחנת המשטרה, או אם הפשע בוצע בקרבת מקום וקצין מלווה את הקטין לתחנת המשטרה.

591. במקרים מסוימים, ניתן לחקור קטין החשוד בביצוע עבירה במהלך הלילה (בכפוף להחלטה מפורטת בכתב מאת קצין משטרה). הנסיבות הרלוונטיות הן כדלקמן:

591.1 הפשע בוצע בקרבת מקום המעצר.

591.2 אם הפשע הינו מסוג מסוים שנקבע לפי חוק, ושיהוי בחקירה עשוי לגרום לפגיעה גופנית או נפשית בקטין או באחרים.

591.3 אם הפרעה לחקירה עשויה למנוע את שחרור הקטין, חשוד אחר, להכשיל את חשיפתן של ראיות או אובייקטים רלוונטיים אחרים ו/או להפריע למאבק בפשע, ניתן לחקור קטין בלילה.

592. אסור לכבול קטין אלא במקרים חריגים (סעיף 4(ג) לנהלים). לפי נהלי המשטרה – כבילת עצור במקום ציבורי, קטין מתחת לגיל שתים עשרה לעולם לא ייכבל. עצור קטין בגילאי שתים עשרה עד ארבע עשרה ניתן לכבול בידיים בלבד, בהסכמת קצין משטרה. כבילה כאמור מותרת ללא הסכמה מראש אם לדעתו של קצין משטרה העיכוב עשוי להכשיל את מטרת הכבילה. שיקולים אחרים הינם האפשרות שהעצור יגרום נזק או יסתיר ראיות או שהעצור עשוי לקבל או למסור אובייקט שעשוי לשמש לשם ביצוע עבירה (סעיף 8 לנהלים). עצור קטין בגילאי שתים עשרה עד ארבע עשרה ניתן לכבילה ברגליים בלבד, לפי הסכמת קצין משטרה מראש. כבילה כאמור מותרת ללא הסכמה מראש אם העיכוב עשוי להכשיל את מטרת הכבילה והעצור גרם לנזק גוף או רכוש באמצעות ניסיון להימלט או לסייע לאחרים להימלט (סעיף 9 לנהלים).

593. תיקון מס. 14 *לחוק הנוער* קובע כי אין לעצור קטין אם מטרת המעצר ניתנת להשגה באמצעים פחות פוגעניים. מעצר קטין יהא למשך פרק הזמן הקצר ביותר שניתן. החלטה לגבי מעצר תתחשב בגילו של הקטין וההשפעה האפשרית של המעצר על שלומו הפיזי והנפשי של הקטין.

594. קטין מתחת לגיל ארבע עשרה לא ייבדק באמצעות פוליגרף. קטין בגילאי ארבע עשרה עד שש עשרה ניתן לבדיקה על ידי פוליגרף בכפוף להסכמתו, וכן להסכמת הוריו וקצין המשטרה. ניתן לעשות שימוש במכשירי פוליגרף רק בקשר לפשעים חמורים או פשע בו מעורב עניין ציבורי מהותי (סעיף 3(ה) לנהלים).

595. ישנן מגבלות על צילום וטלית טביעות אצבע של קטין החשוד בביצוע עבירה. קטין מתחת לגיל ארבע עשרה לא יצולם וטביעות אצבע לא יילקחו מקטין מתחת לגיל שתים עשרה (סעיף 3(ז) לנהלים).

<u>טבלה 46 – בדיקות פוליגרף של קטינים בשנת 2008, לפי שנת לידה</u>

שנת לידה	בדיקות פוליגרף
1990	15
1991	12
1992	4
1993	2
בסה"כ	**33**

מקור: המשרד לביטחון הפנים, 2009.

596. *חוק הנוער (פיקוח והשגחה)* ונהלי המשטרה הפנימיים (משטרת ישראל, הוראות מחלקת הקטינים/הנוער), קובעים כללים קפדניים בנוגע לאיסור על פרסום פרטים אודות קטינים שהורשעו או קטינים שהוכרזו לפי דין כ"קטינים נזקקים". לכן, המשטרה אינה מפרסמת את זהותו של קטין חשוד בתקשורת, למעט בנסיבות מוגבלות הקבועות בחוק. במקרים אשר מפורסמים, הקטין מתואר באופן כללי כ"נעדר" ולא כחשוד בביצוע עבירה. נהלי המשטרה מגבילים העברת מידע לגבי המרשם הפלילי של קטין בין גופים רשמיים.

הגנה מיוחדת לקטינים בהליכים פליליים - יישום

597. התיקון *לחוק הנוער* מתייחס לנושא זה ומשפר את הוראותיו באופן יסודי, כאמור להלן.

ייצוג קטינים בהליכים פליליים

מינוי סנגור על ידי בית המשפט

598. מסקנה סופית מס. 61b של ועדת זכויות הילד מחייבת להבטיח כי לילדים תהא גישה לסיוע משפטי (לרבות ייצוג משפטי). תיקון מס. 14 *לחוק הנוער* תיקן את *חוק הסנגוריה הציבורית* ביום 30.7.08. לפי התיקון, קטין זכאי לייצוג משפטי בהליכים פליליים.

599. הסנגוריה הציבורית אחראית לייצוג קטינים בהליכים משפטיים, ובהליכים פליליים בפרט. לפי נתונים שנמסרו על ידי הסנגוריה ב-2007, סיוע משפטי ניתן ב-11,944 תיקים באותה שנה, מהם 11,325 בפני בתי משפט לנוער ו-619 בפני בתי משפט מחוזיים היושבים כבתי משפט מחוזיים לנוער. התיקים הללו מדגימים את מידת הסיוע שניתן בקשר לאישומים פליליים, שימועים שונים, בקשות מעצר וערעורים פליליים. הסנגוריה פועלת בחמישה מחוזות וב-2007 חלוקת התיקים ביניהם הייתה כך: נצרת והמחוז הצפוני – ניתן סיוע ב-857 תיקים, במחוז חיפה - ניתן סיוע ב-1,875 תיקים, במחוז הדרומי - ניתן סיוע ב-2,833 תיקים, בירושלים - ניתן סיוע ב-1,809 תיקים, ובמחוז תל אביב - ניתן סיוע ב-4,570 תיקים.

ייצוג על ידי הורה או אפוטרופוס

600. לפי סעיף 15 *לחוק הכשרות המשפטית*, אפוטרופסות חוקית לגבי ילד כוללת את הסמכות לייצגו. לפי נהלי המשטרה, הורה או אפוטרופוס מורשה להיות נוכח בחקירתו של קטין מתחת לגיל ארבע עשרה (סעיף 3(ג)(ג) לנהלים). ניתן להתעלם מכלל זה אם נוכחות ההורה עשויה לגרום לקטין נזק או להפריע למהלך החקירה (סעיף 3(ג)(ד) לנהלים). אם הקטין מעל גיל ארבע עשרה, אזי להורה או לאפוטרופוס אין זכות להיות נוכח בחקירה, אלא אם המשטרה תחליט אחרת, או כאשר הקטין או ההורה מבקש להיות נוכח בחקירה ונוכחות כאמור לא תפריע לחקירה (סעיף 3(ג)(ג) לנהלים).

601. תיקון מס. 14 משנה את ההליכים, בכך שקובע שחשוד קטין מתחת לגיל שמונה עשרה אשר מזומן לחקירה, זכאי לנוכחות הורה או קרוב משפחה בחקירה. כמו כן, הקטין זכאי להתייעצות טרם החקירה.

הקטין רשאי להתנגד לנוכחות בן משפחתו בחדר החקירות. עם זאת, עליו ליתן סיבה סבירה לכך. התנגדות נוספת לנוכחות הורית ניתן למסור במהלך מעצרו של הקטין.

602. קצין המשטרה האחראי מוסמך למנוע נוכחות הורית אם לדעתו נוכחות כאמור עשויה לגרום לנזק פיזי או נפשי לקטין או לאחרים, או אם הקצין משוכנע כי נוכחות כאמור תפריע לחקירה, תפגע בביטחון המדינה (כאשר הקטין חשוד בביצוע עבירת ביטחון), תמנע את שחרור הקטין (או קטינים אחרים) ממעצר, תמנע את מציאתם של ראיות או אובייקטים הנוגעים לעבירה או תפריע למניעת עבירות אחרות. מניעת זכותו זאת של הקטין תימשך כל עוד הנסיבות כאמור ממשיכות להתקיים.

פתיחת תיק פלילי והגשת כתב אישום

603. לפי תיקון מס. 14, אדם שביצע עבירה לא יואשם אם העבירה בוצעה בעוד האדם היה קטין (סעיף 14 *לחוק הנוער*).

לפי סעיף 3(ג)(ב)(ד) לנהלי המשטרה הפנימיים (משטרת ישראל, הוראות מחלקת הקטינים/הנוער), החלטה לנקוט בהליך ללא אישום תתקבל לאור רישומיו של הקטין במשטרה והמלצות של מומחה נוער במשטרה אשר מטפל בתיק. הליך כאמור נועד למנוע הגדרתם של קטינים כעבריינים לאחר ביצוע העבירה הראשונה ולסייע בהסטתם ממסלול הפשיעה. לפי נהלי המשטרה, יש לעשות שימוש בהליך ללא אישום (מאז 2007 הדבר ידוע כ"טיפול חלופי") בעבירה הראשונה והקטנה של קטין שמודה במעשיו, מביע חרטה ונראה כמועמד לשיקום. הדבר לא יופיע במרשמו של הקטין במשטרה. ההחלטה לנקוט בהליך ללא אישום כפוף לכתב אזהרה שימולא על ידי הקטין והוריו, לפיו הקטין מתחייב לשתף פעולה עם קצין מבחן. כמו כן, הקטין יתחייב שלא לבצע עבירות נוספות בששת החודשים הבאים.

שיקולי המשטרה בפתיחת תיק פלילי

604. השימוש בהליכים ללא אישום פחת. הליך ללא אישום ננקט בכ-60% מהמקרים בהם היו מעורבים קטינים, וירד לשימוש בכ-40% מהמקרים. ברוב המקרים הללו, העבירה בגינה נעשה שימוש בהליך ללא אישום סווגה כחטא או עוון, לגביה העונש הינו סטטוטורי וקל יחסית (מאסר של עד שלושה חודשים ומאסר של עד שלוש שנים, בהתאמה).

הוראות מיוחדות שנקבעו על ידי היועץ המשפטי לממשלה חלות על עבירות סמים: בחקירת קטין החשוד בשימוש או בהחזקת סם מסוכן למטרת שימוש עצמי (למעט פעולות של הזרקת או הסנפת סמים), המשטרה תשקול פתיחת הליכים פליליים אל מול הליך ללא אישום. לפי ההוראות הללו, המשטרה תימנע מפתיחת הליכים פליליים נגד קטין החשוד בעבירה כאמור, בתנאי כי יתקיימו התנאים הבאים: אין כל אינדיקציה לשימוש קודם בסמים, הקטין מודה כי ביצע את העבירה ומסכים לעבור טיפול, הקטין אינו משתמש בסמים באופן שוטף, לא יזם את רכישת או הפצת הסמים, ולא שידל קטינים אחרים לעשות שימוש בסמים. כמו כן, על הקטין לגלות את מקור הסמים לחוקר. הליך ללא אישום ניתן לנקוט גם כאשר החוקר הראשי משוכנע כי הקטין אינו מודע או מפחד לגלות את מקור הסמים.

ההוראות הללו הופצו לבתי ספר, מתוך מטרה לעודד דיווח על סמים בקרב תלמידים. הרעיון הינו לעודד מעורבות מצד קטינים בתכנית שיקום בליווי שפ"י.

טבלה 47 – נתונים לגבי תיקי חקירת נוער שנפתחו ב-2008

סוג התיק	מספר תיקי חקירה
הליכים ללא אישום – כללי	12,062
תיקי חקירה פלילית – כללי	20,570
בסה"כ	**32,632**
הליכים ללא אישום – סמים	2,179
תיקי חקירה פלילית – סמים	2,822
בסה"כ	**5,001**

מקור: הנהלת בתי המשפט, 2008.

נתונים אודות שירותי מבחן לבני נוער

605. ב-2008, מתוך 33,965 עבירות שבוצעו על ידי בני נוער, שירותי המבחן טיפלו ב-20,472 בני נוער. כיום, ישנם 210 קציני מבחן לנוער. שירותי המבחן לנוער מטפלים ב-4,700 ילדים בממוצע לשנה בקרב אוכלוסיות מיעוטים.

טבלה 48 – בני נוער שהופנו לשירותי מבחן בשנת 2008

מין	מספר בני הנוער שהופנו	באחוזים
זכרים	19,991	87.9
נקבות	2,481	12.1
בסה"כ	20,472	100
גיל	**מספר בני הנוער שהופנו**	**באחוזים**
12-14	4,326	21.1
15-16	8,059	39.4
17-18	8,087	39.5
בסה"כ	20,472	100
אוכלוסייה	**מספר בני הנוער שהופנו**	**באחוזים**
יהודים	15,765	77.1
ערבים	4,707	22.9
בסה"כ	**20,472**	**100**

מקור: הנהלת בתי המשפט, 2008.

טבלה 49 - בני נוער שהופנו לשירותי מבחן בשנת 2008 לפי סוג העבירה

סוג העבירה	מספר בני הנוער שהופנו	באחוזים
עבירות נגד הסדר הציבורי	2,426	11.9
אלימות	7,768	37.9
עבירות הקשורות לסמים	3,281	16
עבירות מין	580	2.8
עבירות רכוש	4,687	22.9
תעבורה ותאונות דרכים	1,116	5.5
עבירות אחרות	614	3
בסה"כ	**20,472**	**100**

מקור: הנהלת בתי המשפט, 2008.

טבלה 50 – החלטות בית המשפט בנוגע לקטינים ב-2008

החלטת בית המשפט	עודם קטינים לאחר מתן ההחלטה	מספר ההחלטות
מאסר	417	1,419
מאסר על תנאי	619	1,378
שירות קהילתי	94	257
מוסד מאובטח	13	63
מוסד	30	76
השגחה בתנאי מעון	89	256
השגחה	489	1,219
טיפול על ידי אדם מתאים	3	8
כל צו אחר – תרומה לקהילה	302	535
כל צו אחר - מגבלות	3	5
כל צו אחר - תרומה	36	44
כל צו אחר	12	16
קנס	319	496

פיצוי הקרבן	120	179
שלילת רישיון	162	235
שלילת רישיון על תנאי	71	90
ערבות עבור הקטין	1,191	1,770
בסה"כ	**3,970**	**8,046**

מקור: הנהלת בתי המשפט, 2008.

ילדים בהליכים מנהליים

606. לאחרונה, בית המשפט המחוזי בחיפה קבע כי הרחקת שני קטינים זרים בני שש עשרה הינה בלתי חוקית. בנוסף, מאחר והקטינים הוחזקו במשמורת במשך למעלה מ-60 ימים, הממונה על ביקורת הגבולות נדרש לבחון, בתוך חמישה עשר ימים, את האפשרות של שחרורם לפי תנאי *חוק הכניסה לישראל*. המדינה חויבה להבטיח כי עובד סוציאלי יבדוק את הקטינים על מנת לקבוע האם מדובר ב"קטינים נזקקים" כאמור *בחוק הנוער (השגחה וטיפול)* ולפעול בהתאם.

בית המשפט הסביר במסגרת פסק הדין, כי המדינה לא קיימה את העיקרון המשפטי הנוגע לקטין בלתי מלווה. סירובם של הקטינים לעזוב את ישראל בהתבסס על העובדה שחייהם היו נתונים בסכנה בעת בקשתם למקלט, או סירובם להיות מועברים למדינת מקלט, לא ניתנים נחשבים לאי-שיתוף פעולה המצדיק דחיית בקשה לשחרור בערבות. (עמ"נ 222/08 *פלוני ואח' נ. משרד הפנים ואח'* (10.6.08)).

גזירת דין, ענישה וסוגי טיפול – עקרונות כלליים

שיקולים וגזרי דין של בית המשפט

607. בתי המשפט שוקלים את הגיל בתיקים בהם מעורבים קטינים, דבר שמוכח על פי השיעורים הנמוכים של עונשי מאסר אשר מוטלים על קטינים. 13% בלבד מהתיקים ב-2007, בהשוואה ל-12.1% ב-2002, הסתיימו בעונש מאסר. לפי תיקון מס. 14 *לחוק הנוער*, אדם שביצע עבירה לא יואשם אם העבירה בוצעה בהיותו קטין. בעת גזירת הדין, פסיקה, או קבלת החלטה בעניינים הנוגעים לקטינים, תיקון מס. 14 מחייב את נוכחות הקטין, ייצוגו והתחשבות בטובתו (סעיף 17 *לחוק הנוער*). (ראה המלצות ועדת רוטלוי ויישומן, להלן).

ילדים מהן נשללת חירות, לרבות מעצר, מאסר והשמה במעון

שיקולים בהחלטות בית המשפט לשלול חירות מקטין

608. בית המשפט המחוזי בתל אביב פסק כי מפאת עבירות מין חמורות שבוצעו על ידי הנאשם, קטין בן ארבע עשרה בעת ביצוע הפשעים, נגד ילדה בת שש, בית המשפט מחויב להטיל עונש מאסר בפועל. זאת, למרות העובדה שישנו צורך לאזן בין כללי המאסר, לפיהם יש לשקול את חומרת הפשע, מהותו, הצורך בהרתעה והנסיבות האישיות של העבריין, לבין העובדה שהעבריין היה קטין בעת ביצוע העבירות.

בית המשפט הדגיש כי ישנו הבדל בין הרשעה וענישה של קטין לאלו של בגיר. בית המשפט הכיר בכך, כי בעת גזירת עונש על קטין, יש ליתן משקל רב יחסית לשיקום. עם זאת, לעתים, שיקולים של הרתעה,

מניעה ועונש גוברים על שיקול השיקום אף כאשר מעורב קטין. לכן, הקטין הורשע בביצוע מעשים מגונים בנסיבות של אינוס, וכן מעשים מגונים בנסיבות מחמירות, לפי סעיף 347(ב) ביחד עם סעיף 345(א)(3), וכן סעיף 348 ביחד עם סעיף 345(א)(3) *לחוק העונשין*. הקטין נדון למאסר למשך שנתיים, מהן שישה חודשים בשירות קהילתי אם תינתן הערכה חיובית על ידי המפקח על השירותים הקהילתיים. כמו כן, הקטין נדון לשמונה עשר חודשי מאסר על תנאי שלא יבצע עבירות מין במשך שלוש שנים. (תפ"ח 04/02 *פלוני (קטין)* (10.4.03)).

609. במקרה אחר, הנאשם, קטין שהיה בן שלוש עשרה עד ארבע עשרה בעת ביצוע עבירות מין נגד ארבעה בנים-קטינים, היה עצמו קורבן של התעללות מינית בהיותו בן תשע. בית המשפט לנוער בנצרת שקל את האפשרות להטיל עליו עונש מאסר בהיותו קטין בהשוואה לאפשרות שיקומו. בית המשפט הדגיש כי הקטין עבר תקופה ארוכה של שיקום והיה נחוש להתקדם. בית המשפט קבע כי מצד אחד, שליחת הנאשם למאסר תפגע בתהליך השיקום, שהינו המטרה העיקרית של פסיקה בענייני נוער – מניעת הישנות העבריינות. מצד אחר, מאחר והעבירות שבוצעו היו חמורות, טעון עונש מאסר.

בית המשפט החליט לגזור על הקטין שלוש שנות מאסר דחוי בגין כל עבירות המין שבוצעו, ושמונה עשר חודשי מאסר על תנאי בגין יתר העבירות בהן הורשע. כמו כן, בית המשפט הוציא צו מבחן לשנתיים וחצי לשם השתתפות הקטין בתכניות טיפול בבני נוער שהינם עברייני מין ולשם השגחה ומגורים בפנימיית נוער. בנוסף, הקטין ומשפחתו נדרשו לפצות כל אחד מהקרבנות בסכום של 15,000 ₪ ($4,054), מחציתו לתשלום על ידי הקטין עצמו ומחציתו על ידי משפחתו. (תפ"ח 108/06 *מדינת ישראל נ. פלוני* (15.5.08)).

מעצר עד תום ההליכים

פסיקה

610. ביום 21.11.01, בית המשפט המחוזי בתל אביב גזר על נאשם שש שנות מאסר, מתוכם שנים עשר חודשים במקביל לתקופת המעצר במהלך המשפט. כמו כן, בית המשפט גזר על הנאשם שמונה עשר חודשי מאסר על תנאי שלא יבצע עבירות מין במשך שלוש שנים לאחר שחרורו. פסיקה זו ניתנה במסגרת עסקת טיעון.

הנאשם היה קטין העצור באגף הנוער בכלא "השרון", בו התקיף מינית קטין אחר שהיה עצור שם. הלה נאשם בביצוע מעשים מגונים נגד קטין מתחת לגיל שש עשרה, עבירה הדומה לאינוס בהתאם *לחוק העונשין*.

בית המשפט הדגיש כי מעשיו של הקטין היו חמורים וכי כבר הואשם בעבירות דומות וכן בעבירות אלימות. בית המשפט אף הדגיש כי מחובתו לא רק להגן על הציבור, אלא גם על אוכלוסיית העצורים והאסירים, אשר ראויים להגנה מפני התעללות מינית וגופנית. הדבר נכון במיוחד כאשר מדובר באסירים קטינים. הנאשם היה אמור להבין כי גופו וכבודו של אסיר אחר אינם הפקר, אף אם האסיר עצמו הורשע בגין מעשים דומים. (תפ"ח 1071/01 *מדינת ישראל נ. מישדי-משה נג'פוב* (21.11.01)).

תנאי מעצר והשמה במעון סגור או פתוח

611. חלק מהביקורת סביב הגנת זכויות ילדים המעורבים בהליכים פליליים, נגע לתנאי מעצר. נטען כי ישנה צפיפות במתקני מעצר וכי המבנה הפיזי שלהם אינו ראוי. תיקון מס. 14 *לחוק הנוער* תיקן חלק מהפגמים הללו.

חלק מההתאמות שנעשו בתיקון הינם:

1. קצין תורן רשאי להעביר עצור לתא פרטי על מנת לשמור על ביטחונו. צעד כאמור יינקט כאשר עצור מסכן את עצמו ואחרים או אם הדבר נדרש לטובתו.

2. עצור קטין יוחזק בתנאים המתאימים לגילו וצרכיו, תחת פיקוח המתאים לשלומו הפיזי והנפשי.

3. לעצור יינתנו שירותי חינוך וזמן חופשי. שרי ביטחון הפנים, הרווחה והחינוך יקבעו את תכני השירותים. הדבר נעשה על מנת להקל על הקשיים הפיזיים והנפשיים הקשורים למעצר קטינים במתקני מעצר.

למרות שהוראות *חוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)* יוצרות מבנים שונים בקשר לבגירים, עצור קטין שטרם הואשם, זכאי לביקור על ידי בני משפחתו וכן תקשורת טלפונית. לקטין הזכות לשלוח ולקבל דואר. החלטה להחזיק קטינים ביחד בתוך מתקן מעצר, תלויה בשלומו של הקטין, הבדלי הגיל בין הקטינים, העבירות בהן כל קטין חשוד, המרשם הפלילי שלהם והאלימות הפוטנציאלית ביניהם.

612. מסקנה סופית מס. 61b של ועדת זכויות הילד מחייבת כי אדם מתחת לגיל שמונה עשרה לא יוחזק במעצר ביחד עם בגירים. לפי סעיף 25(ה) *לחוק הנוער*, קטין עליו הוטל מאסר לא יוחזק בבית סוהר ביחד עם אדם שאינו קטין. קטינים מוחזקים במעצר בבית סוהר אחד בלבד בישראל, באגף מיוחד הממוקם הרחק מהאגפים האחרים. סעיף 13 *לחוק הנוער* מחייב הפרדה בין עצורים קטינים ובגירים.

613. קטין עליו הוטל עונש מאסר לא יוחזק בבית סוהר ביחד עם אדם שאינו קטין. על הרשויות להבטיח כי אגפי הקטינים יהיו נפרדים מאגפי הבגירים ויאובטחו במלואם. במקרים בהם תאי בית הסוהר מלאים, יש להחזיק בקטינים באגף שונה. אגפי קטינים מתוכננים באופן בו אין גישה וקשר חזותי בין העצורים הבגירים והקטינים. עצור קטין שהגיע לגיל שמונה עשרה, אך טרם הגיע לגיל 21, במהלך תקופת המאסר שלו, ניתן להחזיק ביחד עם עצור קטין כל עוד הקטין האחר הגיע לגיל שבע עשרה. השמת עצור בגיר (מתחת לגיל 21) ביחד עם עצור בן שבע עשרה, נשקלת לאור טובת הילד. הקטין זכאי לבטא דעתו בעניין טרם השמתו עם בגיר.

614. ניתן להחזיק בקטין ביחד עם עצור בגיר, במהלך פרק הזמן של ההמתנה לישיבת בית המשפט, שלא יעלה על 24 שעות. רשויות בית הסוהר שמחזיקות בקטין בנסיבות הללו, יקיימו את הכלל האוסר על גישה ו/או קשר חזותי בין עצורים בגירים לקטינים, במידת האפשר. עצור קטין ניתן להחזיק למשך 72 שעות לכל היותר אם ישיבת בית המשפט נקבעה לשבת או חג או אם ההחלטה בנוגע למעצרו של הקטין ו/או הגשת כתב האישום עדיין תלויה ועומדת.

615. לפי סעיף 42 *לחוק הנוער*, קטין המושם במעון פתוח או סגור ונמלט משם, או אשר שחרורו משם בוטל, או אשר תמה חופשתו משם, ניתן למעצר על ידי שוטר ללא צו, שכן הלה נמלט ממשמורת חוקית, דבר המהווה עילה למעצר ללא צו. ניתן להחזיק את הקטין במעצר עד שיוחזר למעון. על המשטרה להודיע מיידית למפקח על המעונות אודות המעצר ולהבטיח השבתו המהירה של הקטין למעון.

כמו כן, קטין המושם במעון פתוח או סגור ונמלט משם, או אשר תמה או פקעה חופשתו משם – נחשב כקטין שנמלט ממשמורת חוקית (אלא אם הקטין נעצר). במקרה זה, בית המשפט רשאי להורות, לבקשת המפקח על המעונות או הקטין עצמו, לכלול את תקופת ההיעדרות כתקופת שירות (סעיף 42(ג) *לחוק הנוער*). חופשה ממשמורת חוקית במעון סגור או פתוח, ניתנת לקטינים כאשר נדרש שילוב במסגרת חינוכית או תעסוקתית. סעיף 37 *לחוק הנוער* קובע תקופה מרבית בת 30 ימים לחופשה בנסיבות מיוחדות. תיקון מס. 14 מאריך את התקופה בה קטין יכול לשהות בחופשה ב-30 ימים נוספים, אם לדעת יושב ראש ועדת השחרורים הדבר הינו לטובת הילד. כמו כן, יושב הראש מוסמך להעניק חופשה לשם המשך ההכשרה המקצועית או הטיפול בקטין. ניתן להעניק 30 ימים נוספים לפי שיקול דעתה של ועדת השחרורים.

אמצעי הגבלה

616. תיקון מס. 14 קובע את אמצעי ההגבלה בהם ניתן לעשות שימוש נגד קטינים שהושמו במעון פתוח או סגור. מטפל עיקרי מורשה לנקוט באמצעי הגבלה סבירים נגד קטינים על מנת למנוע בריחתם או גרימת נזק פיזי לעצמם, או לרכושם של אחרים (כבילה באזיקים אינה מותרת). שיטות הגבלה מותרות רק במידה מוגבלת, לפי הנדרש על מנת להשיג את התוצאה. שימוש באמצעי הגבלה כנגד קטינים ידווחו למפקח על המעונות באופן מיידי.

617. אחת מהשיטות בהן נעשה שימוש על מנת להגביל ו/או למנוע בריחת קטין, הינה השמת הקטין בחדר נפרד עשרים דקות, לכל היותר, בכל פעם. שיטה זו הינה חלק מתכנית טיפול מקיפה בהתנהגות חריגה. התקנות מדגישות כי טכניקה חינוכית זו תוגבל לשעתיים לכל היותר.

618. מדריך הנוער והאדם האחראי לתכניות החינוכיות במעון, אחראים ליישום שיטות ההגבלה. במהלך תקופה זו, קטינים המושמים באזור הסגור נתונים להשגחה; וכל תגובה, קושי או שינוי התנהגותי – מדווחים. השמה בנפרד כפרקטיקה חינוכית, ניתנת ליישום רק כאשר אין צעד אחר, מגביל פחות. שר הרווחה, לאחר התייעצות עם שר המשפטים וועדת החוקה של הכנסת, קבע הנחיות בקשר לשיטות הללו. ההנחיות הללו קובעות תנאים בקשר לדיווח ותיעוד.

619. **גזירת דינם של ילדים ומאסר עולם** – *חוק סדר הדין הפלילי וחוק העונשין* חלים על כל ישיבה בבית המשפט הנוגעת לקטינים, אלא אם קיימת הוראה אחרת *בחוק הנוער*. לפי סעיף 25(ד) *לחוק הנוער*, בית המשפט אינו רשאי להטיל עונש מאסר על קטין מתחת לגיל ארבע עשרה בעת מתן גזר הדין. אין חובה להטיל מאסר עולם, עונש מאסר או עונש מינימאלי על קטין.

620. **עונש מוות** – לא ניתן להטיל עונש מוות על קטין שביצע העבירה בעודו קטין.

621. **מיטה לכל אסיר** – ביום 12.2.07, בית המשפט העליון קבע כי על המדינה לספק מיטה לכל אסיר. בית המשפט ציווה על יישום מלא של חובה זו עד 1 יולי באותה שנה. בהחלטתו, בית המשפט קבע כי הזכות לישון במיטה הינה אמת-מידה מינימאלית לחיים וכבוד, בהתבסס על הזכות לכבוד לפי *חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו*.

הסנגוריה הציבורית טענה כי התדרדרות המצב הביטחוני בישראל מאז אוקטובר 2000, גרמה לעלייה במספר העצורים והאסירים המוחזקים בבתי סוהר בישראל, ולכן שירות בתי הסוהר (שב"ס) לא סיפק מיטה לכל אסיר. במקום זאת, ניתנו רק מזרונים עקב מחסור במתקני מעצר. עם זאת, המדינה לא התנגדה לטענת העותרים, לפיה זכותו של אסיר לישון במיטה הינה חלק בלתי נפרד מזכותו לכבוד, אך ביקשה כי בית המשפט יכיר במגבלות מסוימות שעשויות למנוע יישום מלא של עיקרון מתן "מיטה לכל אסיר", בייחוד בשעות חירום. בית המשפט קבע כי כאשר מצד אחד מונחת הזכות לסטנדרטים מינימאליים בבית הסוהר, נדרש ערך סותר בעל חשיבות מיוחדת על מנת להצדיק פגיעה בעיקרון יסוד זה. (בג"צ 4634/04 *רופאים למען זכויות אדם ואח' נ. השר לביטחון הפנים ואח'*).

נתונים אודות מעצר קטינים

622. 6,705 קטינים נעצרו בשנת 2008, מתוכם 1,068 נשלחו למעצר בית. 60% מהמעצרים נמשכו מספר ימים לכל היותר, 16% מהמעצרים היו מעצרי בית, ו-10% מהמעצרים הוארכו עד לתום ההליכים. בשני-שליש מהמקרים, הקטינים שנעצרו היו בין הגילאים שש עשרה עד שבע עשרה.

טבלה 51 – מעצר קטינים וסוג מעצר בשנת 2008, לפי גיל (במספרים)

גיל	סוג מעצר				
	ימים	עד להחלטה אחרת	עד לתום ההליכים	מעצר בית	בסה"כ
12	44	11	5	9	69
13	104	39	12	40	195
14	400	119	68	140	727
15	832	177	140	218	1,367
16	1,156	257	225	301	1,939
17	1,518	273	246	360	2,397
בסה"כ	**4,054**	**876**	**696**	**1,068**	**6,705**

מקור: הנהלת בתי המשפט, 2008.

מעונות פתוחים וסגורים

פסיקה

623. ביום 2.12.07, בית המשפט המחוזי בחיפה, בשבתו כבית משפט לנוער, הרשיע נאשם בן שלוש עשרה בביצוע מעשים מגונים, מעשי תועבה, התעללות ואלימות נגד קטין שהיה בן ארבע בלבד בעת ביצוע העבירות.

בית המשפט קבע כי בגזירת עונשו של קטין, עומדות בפני בית המשפט שלוש אפשרויות: הראשונה, שליחתו למעון פתוח בו הקטין ישתתף בפעילויות במתקן ועשוי לקבל חופשות. השנייה, מעון סגור, בו

הקטין מושם במוסד חינוכי קפדני יותר מבחינת השגחה וביטחון, ובית המשפט מוסמך לקבוע מגבלות נוספות בקשר לחופשה. האפשרות השלישית הינה שליחת הקטין לבית סוהר, בו יוחזק באגף נפרד לקטינים. בית המשפט הדגיש כי ככלל, במקרים בהם ראוי להטיל עונש הכולל מאסר על קטין, עדיף לשולחו למעון סגור. אולם אם הקטין מסרב לקבל טיפול במתקן סגור או אם קצין המבחן לא ממליץ על שילוב הקטין במעון סגור, אין אפשרות אלא לשולחו לבית הסוהר. עם זאת, לא כך כאשר מדובר במאסר לפי סעיף 24(1) ביחד עם סעיף 25(1) לחוק. קרי, מאסר המוטל על ידי בית המשפט לא יכול להוות חלופה למעון סגור, אלא מעון סגור מהווה חלופה לתקופת מאסר.

בית המשפט קבע, בהצבעת רוב של 2-1, כי מפאת הקטינות של הנאשם, האפשרות לשיקומו וחומרת העבירות, יש לשלוח את הקטין למעון סגור לתקופה בת שלוש שנים, וכן לגזור עליו שמונה עשר חודשי מאסר על תנאי. (תפ"ח (חיפה) 306/06 *מדינת ישראל נ. פלוני* (2.12.07)).

624. עם זאת, במקרה אחר העוסק בהקשר דומה, בית המשפט העליון קבע כי מפאת חומרת העבירה, הנאשם הקטין יישלח למאסר. אולם, מאחר ואפשרות השיקום ממשיכה להתקיים, ובהתחשב בגילו הצעיר של הנאשם בעת ביצוע העבירה, נקבע כי יש להותיר האפשרות לשלוח הקטין למעון סגור, במועד מאוחר יותר. במובן זה, פסק הדין לא היה סופי והנאשם רשאי היה לעתור לבית המשפט, בהסכמת המדינה וקצין המבחן. (ע"פ 9828/06 *פלוני ואח' נ. מדינת ישראל* (10.6.07)).

תנאים וזכויות של קטינים במעונות

פסיקה

625. ביום 18.1.06, בית המשפט העליון דחה ערעור שהוגש נגד עונש מאסר ל-25 שנה שהוטל על קטין שהיה בגיל שבע עשרה ושלושה חודשים בעת רציחת אביו. הנימוק לערעור היה מבוסס על סעיף 25(ב) *לחוק הנוער*, לפיו אין חובה להטיל מאסר עולם, עונש חובה או עונש מינימאלי על קטין. כמו כן, הערעור היה מבוסס על סעיף 41 *לחוק העונשין*, לפיו בעת הטלת מאסר עולם שאינו בגדר חובה, תקופת המאסר לא תעלה על עשרים שנים.

המערער טען כי בית המשפט המחוזי שגזר עליו 25 שנות מאסר לא היה מוסמך לגזור עליו למעלה מעשרים שנים לפי ההוראות דלעיל.

בית המשפט אישר החלטות קודמות לפיהן סעיף 25 *לחוק הנוער* מאפשר שיקול דעת לבתי משפט לגבי השאלה האם להטיל עונש חמור על קטינים ובאילו נסיבות. בית המשפט הדגיש כי מטרת המחוקק בסעיף 25 *לחוק הנוער* הינה להרחיב את היקף העונשים שניתן להטיל על קטינים, למעט עונש מוות, אותו לא ניתן להטיל בכל מקרה. לכן, בית המשפט דחה את הערעור והעונש נותר על כנו (ע"פ 4379/02 *פלוני נ. מדינת ישראל* (18.1.2006)). ראה גם: ע"פ 9937/01 *דועי חורב ואח' נ. מדינת ישראל* (9.8.2004), פרק IV, לעיל.

ב. סעיפים 32-36 לאמנה – ילדים במצבים של ניצול, לרבות שיקום פיזי ונפשי ושילוב מחדש בחברה

אמנות בינלאומיות

626. מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל, ישראל הצטרפה למספר אמנות בינלאומית הנוגעות לילדים. ב-15.3.05, ישראל הצטרפה *לאמנה מס. 182 של ארגון העבודה הבינלאומי לעניין עבודת ילדים* 1999. בנוסף, ביום 14.12.06, ישראל הצטרפה *לאמנת האו"ם בדבר פשיעה מאורגנת בינלאומית* משנת 2000. ביום 23.7.08, ישראל הצטרפה גם *לפרוטוקול האופציונאלי לעניין סחר בילדים, זנות ילדים ופורנוגרפיית ילדים ולפרוטוקול למניעת, הדחקת והענשת סחר בבני אדם, בייחוד נשים וילדים, המצורף לאמנת האו"ם בדבר פשיעה מאורגנת בינלאומית* (2000).

המצב החוקי

627. **שעות עבודה ומנוחה** – לפי סעיף 25 *לחוק עבודת נוער*, שר התעשייה, המסחר והתעסוקה רשאי להתיר העסקת בני נוער עד 23:00 במקום עבודה בו העבודה מתקיימת במשמרות (ראה מבוא, לעיל).

לפי תיקון מס. 11 לחוק, מיום 6.2.07, אם הוכרז על שעת חירום, השר רשאי להתיר העסקת בני נוער לאחר 23:00. זאת, בתנאי שמקום העבודה הרלוונטי פועל במשמרות או שהקטין זקוק לתעסוקה עקב מצב החירום. על השר לקבל ערבויות לכך שיישמרו תנאים לשם הגנה על בריאותם ושלומם של בני הנוער. היתר השר יפקע עם סיום שעת החירום. שעת החירום יכול ותכלול הכרזה על מצב מיוחד באוכלוסייה האזרחית, לפי סעיף 9ג *לחוק ההתגוננות האזרחית*, התשי"א-1951, גיוס של אנשי מילואים בהתאם לסעיף 8 *לחוק שירות ביטחון*, התשמ"ו-1986 (*"חוק שירות ביטחון"*) או הכרזה על אסון המוני בהתאם לסעיף 90ב *לפקודת המשטרה (נוסח חדש)*, התשל"א-1971.

628. בית המשפט הארצי לעבודה דחה את ערעורה של אלוניאל, החברה המפעילה את סניפי מקדונלד'ס בישראל, ומנהלה ובעל מניות בה, נגד הרשעתם. החברה ומנהלה הורשעו בהעסקת בני נוער יהודיים בשבת, אשר נחשב כיום מנוחה עבורם, תוך הפרת סעיף 21 *לחוק עבודת הנוער*. החברה ומנהלה נקנסו ב-30,000 ₪ ($8,108) ו-50,000 ₪ ($13,513), בהתאמה (ע"פ 1004/00 *אלוניאל נ. מדינת ישראל* (9.2.03)).

629. **שכר מינימום** – בתיק שהובא בפני בית המשפט האזורי לעבודה בחיפה, בית המשפט ציווה על פיצוי שלוש עובדות שפוטרו מעבודתן בסדנת תפירה. העובדות הללו החלו לעבוד סדנה כקטינות; אחת מהן הועסקה כקטינה במשך חמש שנים. העובדות הללו לא קיבלו את שכר המינימום לפי חוק; לא קיבלו תשלום עבור שעות נוספות; שכרן הולן מדי חודש והן פוטרו ללא קבלת הודעה מוקדמת ומבלי לקבל פיצויי פיטורין.

בית הדין קבע כי העובדות הללו הועסקו במשרה מלאה, בניגוד לטענת הסדנה; לכן, הן היו זכאיות לקבל השלמה לשכר המינימום ולקבל פיצויי פיטורין. בסך הכול, בית המשפט ציווה על פיצויי שלוש העובדות באופן הבא: לתובעת הראשונה יש לשלם 20,500 ₪ ($5,540); לתובעת השנייה יש לשלם 13,356 ₪ ($3,609); לתובעת השלישית יש לשלם 22,738 ₪ ($6,145) (ת"ע 5595/98 *לובנה חאסן ואח' נ. קראון ג'וליס טקסטיל* (19.7.02)).

630. **עבירות מנהליות** – לפי תיקון משנת 2002 *לתקנות עבירות מנהליות (קנס מנהלי – העסקת נוער)*, התשנ"ד-1994, הפרה של סעיפים 33, 33א-33ד, 33ח *לחוק עבודת נוער* מהווה עבירה מנהלית. הסעיפים הללו כוללים את האיסור על העסקת בני נוער מתחת לגיל חמש עשרה, איסור/הגבלה על העסקת בני נוער בעבודה מסוכנת, איסור על העסקת בני נוער ביום המנוחה השבועי או בשעות נוספות, איסור נגד העסקת בני נוער ללא דרישת בדיקה רפואית וכד'. קנס מנהלי בסך 1,500-5,000 ₪ יוטל במקרה של הפרת הסעיפים הללו.

631. **הטרדה מינית** – לפי *החוק למניעת הטרדה מינית*, התשנ"ח-1998 (*"חוק מניעת הטרדה מינית"*), רמיזות חוזרות ונשנות בעלות אופי מיני כלפי אדם, או התייחסויות חוזרות ונשנות לגבי מיניותו של אדם שהביע בפני המטריד חוסר התעניינות, וכן סחיטה מינית או פעולות בלתי צנועות, מהוות הטרדה מינית.

לפי תיקון לחוק משנת 2007, הרמיזות וההתייחסויות כאמור ייחשבו כהטרדה מינית כאשר הן מבוצעות כלפי קטין או חסר ישע, באמצעות ניצול יחסי סמכות, תלות, חינוך או טיפול, אף אם הקטין לא הביע חוסר התעניינות. אם הקטין מתחת לגיל חמש עשרה, הרמיזות וההתייחסויות כאמור ייחשבו כהטרדה מינית אף כאשר המטריד לא ניצל את היחסים עם הקטין, בתנאי שהמטריד אינו הקטין עצמו.

632. **ניהול מרשמים** – לפי תיקון *לחוק עבודת הנוער* מ-2004, מעסיק ינהל מרשם של הפרטים הבאים במקום העבודה: שמות הורי העובד הקטין, תאריך לידתו, מספר תעודת הזהות שלו, כתובת מגורים, מועד תחילת העסקה, מועדי חופשה שנתית וימי חופשה, מידע מפורט אודות שבוע ויום העבודה, לרבות שעות עבודה בפועל והפסקות. אם רישום השעות במחברת נעשה ידנית, העובד המופקד על הרישום נדרש לחתום על מספר השעות שרשם.

633. בית המשפט האזורי לעבודה בירושלים ציווה על פיצה האט (ישראל) בע"מ לפצות עובד קטין בסך 3,043 ₪ ($822) בגין שעות נוספות, וכן 842 ₪ ($210) במקום חופשה, ו-215 ₪ ($58) כדמי הבראה. בית המשפט הדגיש כי הנתבע, באופן שיטתי, שלל מעובדיו את זכויותיהם והפר את דיני העבודה. כמו כן, מכיוון רבים מעובדיו היו בני נוער, שאינם מכירים את זכויותיהם לפי דין, ניתן היה להניח כי רק אחוז קטן מהם הגיש תביעה נגד החברה לאחר סיום ההעסקה. רצינות המצב הוחמרה בכך, שלחברה ישנם סניפים רבים בישראל ועובדים רבים, וכן בכך שהחברה צברה סכום כסף ניכר כתוצאה מאי-תשלום לעובדים של כל הסכומים להם היו זכאים. לכן, בית המשפט ציווה על הנתבעת לשלם את הסכום המלא ממועד סיום יחסי ההעסקה ועד ליום התשלום בפועל. (תיק 1588/01 *זאב שלמן נ. פיצה האט (ישראל)* בע"מ (4.4.02)).

634. לפי פקודת המסים, קטין מחויב להגיש דוח הכנסה ולשלם מס הכנסה, בתנאי שהכנסתו עמדה על 59,900 ₪ ($16,189) לפחות ב-2007 (בהשוואה ל-44,460 ₪ ($12,016) ב-2001).

הגנת בני נוער

635. כאמור בדוח הראשוני של ישראל, *חוק עבודת הנוער* אוסר העסקת בני נוער מתחת לגיל חמש עשרה. לפי החוק, נושא משרה בחברה מחויב לפקח ולנקוט בכל האמצעים הנדרשים על מנת למנוע הפרות של החוק על ידי התאגיד או אחד מעובדיו. תיקון לחוק משנת 2000, הרחיב חובה זו כך שתכלול אחריותם

של נושאי משרה בגופים ציבוריים להבטיח שקבלנים המועסקים על ידי הגוף הציבורי אינם מפרים את החוק. כמו כן, התיקון מונה את הצעדים השונים שעל נושא משרה ליישם על מנת למלא את חובתו.

636. **טבק** – תיקון *לתקנות העסקת נוער (העסקה אסורה והעסקה מוגבלת)*, התשנ"ו-1995, משנת 2001, מרחיב את האיסור על העסקת בני נוער בייצור סיגריות וסיגרים, וטיפול בעלי טבק, כך שיכלול העסקה הכרוכה בעיסוק בפורמלין, אתילן וחומרים דומים.

637. בנוסף, ישנו איסור נגד מכירת סיגריות ומוצרי טבק לקטינים לאחר תיקון משנת 2004 *לחוק הגבלת הפרסומת והשיווק של מוצרי טבק*, התשמ"ג-1983. תיקון זה, מיום 4.8.04, מרחיב את סעיף 8א כך שיאסור מכירת מוצרי טבק לקטינים. בעל עסק המוכר מוצרי טבק רשאי לבקש אמצעי זיהוי מהאדם המבקש לרכוש טבק, על מנת לאמת את גילו, ומחויב להציב שלט במקום בולט בנוגע לאיסור על מכירת סיגריות ומוצרי טבק לקטינים וזכותו לבקש אמצעי זיהוי (סעיף 8א(ב)-(ג) לחוק). בנוסף לאיסור על מכירת סיגריות ומוצרי טבק, היקף האיסור שונה כך שמכירת, השכרת או השאלת מוצרים המיועדים לעישון הינן אסורות בכל הנוגע לקטינים (תיקון 2008).

638. **הפרעות אכילה** – נפתח הוסטל בצפון ישראל עבור בנות עשרה הסובלות מהפרעות אכילה ואשר הינן בעיצומה של המחלה. פרויקט זה הינו יוזמה של מנהל המרפאה להפרעות אכילה בבית החולים רמב"ם בחיפה, בשיתוף עם המחלקה למיזמים מיוחדים במוסד לביטוח לאומי (מב"ל), אשר יממן את רובו של פרויקט זה, באישור משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

הפרויקט יהא בהדרכת ובתמיכת סגל המרפאה להפרעות אכילה ויופעל על ידי מוסד ללא כוונת רווח. עלות הפרויקט הינה כ-3.5 מיליון ₪ ($900,000) במהלך שלוש השנים הבאות, אשר במהלכן יוערכו היעילות והתוצאות של הטיפול. משרד הבריאות ישתתף במימון חלק מהטיפולים, בהתחשב במספר הנערות שיקבלו טיפול.

מטרתו של פרויקט זה הינה ליצור שלב ביניים, על מנת לסייע לנערות שבתהליך ההתאוששות לשמר את ההתאוששות, ולתמוך בהן בשילובן מחדש בחיי היומיום. יש לציין כי בשנת 2007, המב"ל הקים הוסטל בהרצליה, המיועד לנערות אשר שיקומן הושלם, בעוד ההוסטל שיוקם בצפון מיועד לנערות שטרם השלימו את תהליך השיקום ואשר עדיין מצויות בסכנה של חזרה להפרעות אכילה.

639. **מופעים ופרסומות** – לפי תיקון משנת 2001 *לתקנות עבודת נוער (דמי תיווך עבור העבדת ילד בהופעה או בפרסומת)*, התשנ"ט-1999, דמי תיווך שיש לשלם בגין השתתפותו של ילד בהופעה או פרסומת לא יעלו על 20% מהתשלומים שיתקבלו מהאדם שקיבל רשות להעסיק את הילד מתחת לגיל חמש עשרה.

בנוסף, בקשה לקבל היתר תיווך תכלול התחייבות של המבקש לקיים את החוקים והתקנות הרלוונטיים, וכן את תנאי ההיתר. כמו כן, האדם המבקש היתר מסמיך את שר התעשייה, המסחר והתעסוקה לקבל מידע מהמרשם הפלילי לגביו, כאמור *בחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים*, התשמ"א-1981, וכן מידע לגבי תיקים פתוחים שבהם הוגשו כתבי אישום נגדו. הבקשה תכלול את דעתו של הילד, אם ביכולתו להביע דעתו, ואת הסכמת הורי הילד.

640. **נתונים אודות קטינים עובדים** – טבלה 52 להלן מגלה, כי 6.9% מהקטינים בין גילאי חמש עשרה עד שבע עשרה (7.6% בקרב נערים ו-6.1% בקרב נערות). שיעור הנערים היהודיים המועסקים גבוה מאשר אצל הנערים הערביים. עם זאת, באוכלוסייה הערבית, בייחוד בכפרים, קטינים מועסקים בעבודות שבדרך כלל לא מדווחות, כגון חקלאות ומשק בית. לכן, ובשל שיעורי האנאלפביתיות בקרב האוכלוסייה הערבית, ייתכן כי ישנם יותר בני נוער ערביים המועסקים יותר מכפי שמדווח, בייחוד נערות.

טבלה 52 – אוכלוסייה בגילאים 15-17 לפי עבודה, לימודים, מגדר וקבוצת אוכלוסייה, 2001-2007

	2001			2006			2007		
	ערבים	יהודים	בסה"כ	ערבים	יהודים	בסה"כ	ערבים	יהודים	בסה"כ
בסך הכול									
באלפים	**77.9**	**258.4**	**336.3**	**85.2**	**254.4**	**346.3**	**89.7**	**255.8**	**350.6**
אחוז	100	100	100	100	100	100	100	100	100
עובדים	3.2	9	7.6	3.5	8	7	2.5	8.3	6.9
מתוכם: לומדים	1.2	7.6	6.1	-	6.9	5.3	-	7.2	5.5
לא לומדים	2.2	1.4	1.6	3.3	1.1	1.7	2.2	1.1	1.4
אינם עובדים	96.8	91	92.4	96.5	92	93	97.5	91.7	93.1
מתוכם: לומדים	82.1	85.6	84.8	82.6	86.2	85.2	85.1	86.3	85.9
לא לומדים	14.7	5.4	7.6	13.8	5.8	7.8	12.4	5.5	7.2
גברים									
באלפים	**38.9**	**134**	**172.9**	**43.7**	**130.8**	**177.7**	**45.8**	**130.9**	**179.4**
אחוז	100	100	100	100	100	100	100	100	100
עובדים	5.6	9.4	8.6	6.6	8.8	8.3	4.3	8.6	7.6
מתוכם: לומדים	-	7.8	6.4	-	7.6	5.8	-	7.7	5.8
לא לומדים	4.1	1.6	2.1	6.2	1.3	2.5	3.9	0.9	1.8
אינם עובדים	94.4	90.6	91.4	93.6	91.1	91.7	95.7	91.4	92.4
מתוכם: לומדים	77.7	84.9	83.3	79.9	85.2	83.9	82.9	85.9	85
לא לומדים	16.4	5.6	8.1	13.7	6	7.8	12.8	5.5	7.4
נשים									
באלפים	**38.9**	**124.4**	**163.3**	**41.5**	**123.7**	**168.6**	**43.9**	**124.8**	**171.2**
אחוז	100	100	100	100	100	100	100	100	100
עובדות	-	8.4	6.7	-	7.1	5.5	-	8	6.1
מתוכן: לומדות	-	7.2	5.8	-	6.2	4.7	-	6.8	5.1
לא לומדות	0.3	1.2	0.9	-	1	0.8	-	1.2	1
אינן עובדות	99	91.6	93.3	99.5	92.8	94.4	99.4	92	93.9
מתוכן: לומדות	86.2	86.4	86.4	85.5	87.1	86.7	87.3	86.6	86.8
לא לומדות	12.8	5.1	7	14	5.7	7.8	12.1	5.4	7.1

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2002, 2007, 2008, 2009.

טבלה 53 – עבודת נוער: תיקים שנפתחו וקנסות שהוטלו במהלך 2005-2008

	2005	2006	2007	2008	2009
תיקים שנפתחו	412	89	453	682	1,636
קנסות שהוטלו	162	85	67	576	890
סכומים (₪)	704,500	447,900	448,000	4,725,250	6,325,650

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2002, 2007, 2008, 2009.

טבלה 54 – שכר מינימום לבני נוער (בהתאם *לתקנות שכר מינימום (נוער עובד וחניכים)*, תשמ"ח-1987)

גיל	% משכר מינ' לבגיר	שכר מינימום לחודש	שכר מינימום לשעה
מתחת ל-16	70%	₪ 2,695.13	₪ 15.58
מתחת ל-17	75%	₪ 2,887.63	₪ 16.69
מתחת ל-18	83%	₪ 3,195.65	₪ 18.47
חניך	60%	₪ 2,310.11	₪ 13.35

מקור: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, יולי 2008.

ג. סעיף 34 – ניצול מיני והתעללות מינית

המצב המשפטי: הגדרת העבירות

641. תיקון מס. 61 *לחוק העונשין*, מיום 12.6.01, משלים את סעיף 348 בנוגע לביצוע מעשי תועבה. לפי סעיף 348(א), אדם המבצע מעשה מגונה כלפי אדם באחת מהנסיבות המנויות בסעיף 345(א)(2) עד (5), עונשו שבע שנות מאסר. המעשים הינם כך: קבלת הסכמה כתוצאה מנקיטה בתרמית בקשר לזהותו או לטיב המעשה; כאשר המעשה נעשה כלפי קטין מתחת לגיל ארבע עשרה, בין אם הסכים ובין אם לאו; ניצול מצב של אי-הכרה או מצב אחר המונע מתן הסכמה באופן חופשי או ניצול העובדה שהאדם הינו חולה נפש. ניצול מסוג זה אינו מהווה הסכמה מרצון. לפי סעיף 348(ב), אם אדם ביצע מעשה מגונה כנגד אדם באחת מהנסיבות המפורטות בסעיף 345(ב)(1) עד (5), אזי עונשו יהא עשר שנות מאסר. הנסיבות המפורטות בסעיף 345(ב)(1) עד (5) הן: אדם המבצע מעשה כנגד קטין מתחת לגיל שש עשרה, ובנסיבות המפורטות בסעיף 345(א)(1), (2), (4) או (5); באמצעות איום על הקטין בנשק; במהלך גרימת פגיעה פיזית או נפשית או הריון; תוך התעללות באדם לפני, במהלך או לאחר המעשה; בנוכחות של אחר או אחרים, אשר הגיעו על מנת לבצע מעשה מגונה על ידי מי מהם.

642. לפי סעיף 348(ג), אם אדם ביצע מעשה מגונה נגד אדם ללא הסכמתו, אולם לא בנסיבות המפורטות בסעיף 348(א), (ב) או (ג1), עונשו יהא שלוש שנות מאסר. לפי סעיף 348(ג1), בגין מעשה מגונה שבוצע נגד אדם ללא הסכמתו, אשר בוצע באמצעות שימוש בכוח או אמצעי כפייה אחרים, או כתוצאה מאיום לעשות שימוש בכוח או באמצעי כפייה אחרים, בין אם כלפי האדם או אדם אחר, העונש יהא שבע שנות מאסר.

643. סעיף 351 *לחוק העונשין* עוסק בעבירות מין המבוצעות במשפחה, וקובע עונשים כבדים יותר מאלו בגין עבירות שבוצעו על ידי אדם שאינו קרוב של הקרבן (ראה פרק V, לעיל).

644. לפי סעיף 203ב(א) *לחוק העונשין*, אם אדם משדל אדם אחר לעסוק בזנות, וישנן נסיבות חריגות בקשר לזנות (סעיפים 199, 201, 202, 203), האדם שביצע את העבירה ייענש בתקופת מאסר ארוכה יותר. קרי,

בקשר לעבירות עבורן העונש הינו חמש שנות מאסר, האדם שביצע את העבירה נגד קטין ייענש בשבע שנות מאסר בגין הנסיבות המחמירות. בהתאם, עונש מאסר למשך שבע שנים יוארך לעשר שנים; עונש מאסר לעשר שנים יוארך לחמש עשרה שנים; עונש מאסר לשש עשרה שנים יוארך לעשרים שנים.

כמו כן, אם בוצעה עבירה לפי הסעיפים הללו כנגד קטין מתחת לגיל ארבע עשרה על ידי אדם האחראי על הקטין, אזי העונש של העבריין יהא כפול, אולם לא יותר מעשרים שנות מאסר.

645. *חוק העונשין* תוקן ב-2006 (תיקון מס. 91), כך שסעיף 15 מחיל כיום את עיקרון האקסטריטוריאליות על עבירות של פורנוגרפיה וזנות שבוצעו נגד קטינים. כיום ניתן להעמיד לדין בישראל עבריינים בגין עבירות כאמור, אף אם המעשה אינו מהווה עבירה פלילית במדינה בה בוצע.

646. *חוק מגבלות על חזרתו של עבריין מין לסביבת נפגע העבירה*, התשס"ה-2004 (*"חוק נפגע העבירה"*) נחקק על מנת להגן על קורבן העבירה ולמנוע פגיעה נוספת אשר עשויה להתרחש כתוצאה ממפגשים תכופים עם העבריין. החוק פוגע באופן מידתי בזכויות עבריין המין.

647. לפי סעיף 3 *לחוק נפגע העבירה*, בית המשפט רשאי להוציא צו המטיל מגבלות על מקומות המגורים או התעסוקה של עבריין מין. בית המשפט יורה על כך במקרים בהם מקום המגורים או התעסוקה של העבריין הינו קרוב למקום המגורים או התעסוקה של הקרבן, בתנאי שבית המשפט ישוכנע, לאחר קיום שימוע, כי נדרש להטיל מגבלות כאמור שכן אי-הטלתן עלול לגרום לפגיעה נפשית קשה בקורבן. בית המשפט, לפי שיקול דעתו, ישקול את ההשלכות של המגבלות כאמור על זכויותיו של עבריין המין.

648. סעיף 3 קובע, בנוסף, כי בית המשפט יקיים שימוע בנוגע להטלת מגבלות על עבריין מין, לאחר הגשת בקשה על ידי מי מהבאים: הקרבן (או מי מטעמו), היועץ המשפטי לממשלה, תובע משטרתי או צבאי או עובד סוציאלי. עם זאת, בית המשפט רשאי להחליט שלא לקיים ישיבה אף אם נתבקש לעשות כן, אם הקרבן או מי מטעמו ביקשו שלא לקיימה.

יש לקיים את הישיבה לאחר מתן גזר הדין, ואם הוטל על העבריין עונש מאסר או אשפוז, טרם או בעת שחרורו. עם זאת, בנסיבות מיוחדות, כפי שיירשמו, בית המשפט רשאי לקיים ישיבה עד לשלושה חודשים לאחר השחרור.

649. ההחלטה להטיל מגבלות תהא בתוקף למשך שלוש שנים לכל היותר. בית המשפט רשאי להאריך תקופה זו מעת לעת לתקופות נוספות שלא יעלו על שלוש שנים, אם הנסיבות שהצדיקו את הצו עדיין קיימות.

650. לפי סעיף 4, בית משפט המחליט להוציא צו כאמור רשאי למנות מומחה אשר יגיש חוות דעת בכתב לגבי מצבו של הקרבן. חוות דעתו זו תכלול הערכה לגבי הפגיעה הנפשית שעשויה להיגרם לקורבן כתוצאה ממגורים או תעסוקה בקרבת העבריין. סעיף 5 לחוק קובע כי נדרש אישורו של הקורבן להערכה כאמור על ידי מומחה מטעם בית המשפט. כמו כן, עם קבלת הסכמת הקורבן שגילו מעל ארבע עשרה, לא יהא צורך לקבל אישור נוסף מהאפוטרופוס שלו על מנת לבצע את ההערכה.

בית המשפט רשאי להסכים להערכת קטין מתחת לגיל ארבע עשרה שאינו יכול לבטא עצמו, אף אם האפוטרופוס שלו סירב לכך. בית המשפט יעשה כן רק אם ישוכנע כי ההערכה הינה לטובת הקטין, ולאחר שמיעת דעתם של האפוטרופוס ושל מחלקת הרווחה האחראית על תיקו של הקטין.

651. ביום 7.8.01, הכנסת חוקקה את *החוק למניעת העסקה של עבריינים מין במוסדות מסוימים*, התשס"א-2001, אשר תוקן מספר פעמים. החוק מגדיר מוסדות כבתי ספר בהם לומדים קטינים, מוסדות חינוכיים לקטינים, מעונות לילדים ומשפחתונים. כמו כן, מרכזי תרבות נוער וספורט, חדרי כושר ומועדוני ספורט בהם רשומים קטינים, גנים, גני חיות, פארקי שעשועים, תנועות נוער, בריכות הפתוחות לקטינים, מחנות קיץ, פנימיות, מועדונים, מרפאות, בתי חולים לילדים או מחלקות פסיכיאטריות לילדים, שירותי הסעות המסיעים קבוצות של קטינים, או עסק המארגן טיולים לקטינים או מספק שירותי אבטחה לקטינים בטיולים. בנוסף, המוסדות הללו כוללים פנימיות לקטינים, מעונות יום או מרכזי טיפול, מרכזי שיקום תעסוקתי, מועדון ו/או עסק המספק שירותי תיירות ושירותי הסעה לאנשים בעלי מוגבלויות נפשיות או התפתחותיות, וכן בתי חולים ומרפאות כפי שמוגדרים ב*חוק הטיפול בחולי נפש*.

652. סעיף 2 לחוק קובע כי מעסיק בנסיבות הללו, לא יעסיק בגיר שהורשע (בעת בגירותו) בעבירות מין. בנוסף, בגיר שהורשע בביצוע עבירות מין לא יסכים לתעסוקה הקשורה לילדים. הכללים הללו חלים נכון למועד ההרשעה ולמשך עשרים שנים לאחר מכן.

כמו כן, סעיף 3 לחוק קובע כי מעסיק לא יקבל בגיר לעבודה במוסד כאמור, לפני קבלת אישור המשטרה כי אין מגבלה חוקית בהתאם לחוק זה על העסקתו.

סעיף 5 לחוק מטיל קנס בסך 67,300 ₪ ($18,189) על מעסיק שהעסיק עבריין מין או העסיק את העבריין טרם קבלת אישור המשטרה כאמור, ומטיל מאסר למשך שנה על העבריין.

ההוראות הללו חלות על מעסיק ישיר וכן על העסקה באמצעות חברות כוח אדם.

653. בית המשפט המחוזי בחיפה גזר על נאשם עשרה חודשי מאסר וארבעה עשר חודשי מאסר על תנאי שלא יבצע כל עבירה קשורה למשך שלוש שנים לאחר שחרורו. בנוסף, הנאשם נקנס ב-3,000 ₪ ($810). הנאשם הורשע לפי סעיפים 214(ב) ו-214(ב3) *לחוק העונשין*, בגין החזקת פרסומי תועבה, לרבות דמויותיהם של קטינים.

בית המשפט הדגיש כי הגנת קטינים מניצול למטרות פורנוגראפיות הינה אינטרס עולמי, כאמור בסעיף 34 לאמנה. המדינה שותפה לעניין זה, וחוקקה חקיקה המטילה עונש כבד על אלו המפרים זכויותיהם של קטינים. (ת"פ 1780/06 *מדינת ישראל נ. אהרון עופר* (23.9.07)).

ניצול מיני

654. תיקון מס. 77 *לחוק העונשין*, מנובמבר 2003, משלים את סעיף 346 כך שיכלול מגע מיני בין מטפל לבין קטינה בגילאים שש עשרה עד שמונה עשרה כסוג של ניצול יחסי תלות, אלא אם המגע המיני החל טרם תחילת הטיפול ובמסגרת יחסים אינטימיים (סעיף 346(2)). הנ"ל נכון גם לגבי מעשי סדום שבוצעו על ידי

מטפל כנגד קטינה בין הגילאים שש עשרה עד שמונה עשרה, אלא אם המעשים המגונים החלו טרם תחילת הטיפול ובמסגרת יחסים אינטימיים (סעיף 347(א)(2)).

התיקון משלים את סעיף 347 *לחוק העונשין* וקובע הגדרה ליחסי מין עם מטפל. סעיף 347א(א) מגדיר טיפול ככל אבחון, הערכה, ייעוץ, טיפול, שיקום או שיחות במהלך תקופה ארוכה באמצעות מפגשים אישיים, על מנת לסייע לאדם הסובל מלחץ, הפרעה, מחלה או בעיה אחרת, הנובעת ממצב נפשי או רגשי. מטפל מוגדר כאדם העוסק באופן מקצועי במתן טיפול כמקצוע או כעיסוק, ואשר הינו פסיכולוג, פסיכיאטר או עובד סוציאלי, או אדם המתיימר להיות כזה. סעיף 347א(ב) קובע כי מטפל אשר מקיים יחסי מין עם נשים או מבצע מעשים מגונים כנגד אדם שהגיע לגיל שמונה עשרה, במהלך טיפול או שלוש שנים לאחריו, לאחר קבלת הסכמה על דרך של ניצול התלות הנפשית כתוצאה מהטיפול, ייענש בארבע שנות מאסר. למטרת סעיף זה, מעשים שבוצעו במהלך תקופת הטיפול ייחשבו כניצול יחסי התלות. הדבר אינו יחול אם המעשים בוצעו לפני תחילת הטיפול.

655. לפי סעיף 348(ד)(1) לחוק, אדם המבצע מעשה מגונה בקטין בגילאים ארבע עשרה עד שמונה עשרה, תוך ניצול יחסי תלות, סמכות, חינוך או פיקוח, ייענש בארבע שנות מאסר. תיקון מס. 77 משלים את סעיף 348(ד)(2) וקובע כי אדם המבצע מעשה מגונה בקטין בגילאים ארבע עשרה עד שמונה עשרה, במהלך טיפול, ייחשב כאדם שביצע מעשה על דרך של ניצול יחסי תלות. הדבר לא יחול אם הקטין הגיע לגיל שש עשרה, והמעשים החלו לפני תחילת הטיפול, במהלך מערכת יחסים אינטימית.

טיפול בהתעללות מינית על ידי משרד החינוך

656. היחידה למניעת התעללות בילדים ובני נוער ("היחידה") בשפ"י, עוסקת בנושא ההתעללות המינית מאז 1989. סיוע ניתן באמצעות תכניות פיתוח, מניעה וטיפול והכשרת אנשי מקצוע. היחידה כוללת 32 יועצים ושבעה מתאמים פסיכולוגיים, כאשר ארבעה מתוכם מוקצים לאוכלוסייה הערבית. במהלך 2008, היחידה טיפלה בכ-750 מקרים של התעללות מינית שהתרחשו בבתי ספר.

הוראות המנהל הכללי של משרד החינוך מתייחסות למדיניות המשרד בקשר להתעללות מינית. הוראה מס. 5760/2(א) משנת 1999, כוללת הנחיות לגבי האופן בו יש לעצור את ההתעללות, לטפל בקורבן ולסייע לעבריין; ולפי הנדרש, לדווח לרשויות הרלוונטיות. הוראה מס. 5763/6(ב) משנת 2003, מתייחסת להתעללות מינית בתלמידים על ידי מחנכיהם, ומבהירה את האופן בו יש לטפל במחנך החשוד בהתעללות – קרי, הפרדה מיידית בין המחנך לבין הקורבן, סיוע לקורבן ודיווח על המקרה למשטרה.

657. ההוראה מאפשרת להשעות מחנך באופן מיידי. הוראה מס. 5769/3(ב) משנת 2008, מתייחסת לחובה לדווח אודות מקרים כאמור, על ידי חיוב כל מנהל בית ספר לבצע סדנאות שנתיות להגברת המודעות לנושא. מאז 2006, משרד החינוך מקדיש שבוע בשנה לשם העלאת המודעות לנושא זה. שבוע זה נקרא "שבוע מערכת החינוך – נגד אלימות מינית". השבוע כולל פעילויות וסדנאות חינוכיות עבור תלמידים מכל הגילאים, בכל בית ספר.

658. משרד החינוך מכשיר מחנכים לזהות התעללות מינית בקרב תלמידים. הכשרה כאמור מושגת באמצעות שימוש בתכניות מיוחדות המיועדות לאנשי מקצוע שעובדים בתחום החינוך. מאז 2003, משרד החינוך

הכשיר כ-500 פסיכולוגיים חינוכיים בטיפול בתלמידים שהינם קרבנות של התעללות מינית, ומאז 2009, המשרד החל להכשיר פסיכולוגים בהתערבות לטווח קצר אצל תלמידים המפגינים התנהגות מינית פוגענית.

הילד הקורבן

659. *חוק זכויות נפגעי עבירה* נחקק על מנת לעגן את זכויות נפגעי עבירה ולהגן על כבודם כבני אדם, מבלי לגרוע מזכויות החשודים והנאשמים.

לפי חוק זה, בעת מתן זכויות לקורבנות, יש להתחשב בכל קורבן ובצרכיו, תוך הגנה על כבודו ופרטיותו, ותוך זמן סביר. סעיף 4 לחוק קובע כי מתן זכויות לקרבנות שהינם קטינים יהא תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות לנסיבות הרלוונטיות, ותוך שקילת בגרותו של הקטין ועקרונות האמנה.

במהלך הליכים פליליים, שכוללים שימועים בבתי משפט, הקרבן זכאי להגנה מפני החשוד או הנאשם וכן מקרובי משפחה שלהם (סעיף 6).

מידע אישי של קורבנות אלימות חמורה או עבירת מין, לגביו נוהלה חקירה או הוגש כתב אישום, כאשר מידע כאמור נאסף על ידי הרשויות במהלך החקירה או מהווה חלק מכתב האישום, לא יימסר לנאשם או לעורך דינו. כמו כן, תובע רשאי שלא להעביר חומר מהחקירה להגנה כאשר העבירה הינה אלימה או מינית, אף אם העבירה אינה חמורה, אם הדבר עלול לפגוע בשלומו של הקורבן (סעיף 7).

660. הקורבן בהליך פלילי זכאי לקבל מידע בנוגע לזכויותיו כקורבן ובנוגע להליך הפלילי, בתנאי שקבלת מידע כאמור אינה אסורה לפי דין. הקורבן זכאי, לפי בקשתו או בקשת עורך דינו, לעיין בכתב האישום ולקבל העתק ממנו, אלא אם הדין אוסר זאת או אם הפרקליט או מפקד יחידת התביעה במשטרה יקבעו כי הדבר אינו ראוי.

661. קורבן של עבירת אלימות או מין, לפי בקשתו, זכאי לקבל מידע מהרשויות לגבי מעצר הנאשם. בנוסף, הקורבן זכאי לבטא את דעתו בכתב בנוגע לסוגיית שחרור מוקדם ולהגיש אותה לוועדת השחרורים; ובנוגע לבקשת חנינה שהוגשה לנשיא, ולהגישה למחלקת החנינות במשרד המשפטים. כמו כן, קורבן של עבירת אלימות או מין זכאי לבטא את דעתו בכתב בקשר לסכנה שבשחרור עבריין שעומד להיות מובא בפני ועדת השחרורים (סעיף 19). באופן דומה, קורבן של עבירת אלימות או מין זכאי לבטא דעתו בקשר לבקשת חנינה שהוגשה על ידי עבריין מורשע (סעיף 20).

בנוסף, קורבן עבירה זכאי לקבל מידע אודות שירותי סיוע הניתנים לקרבנות, בין אם הללו ניתנים על ידי המדינה או על ידי גופים פרטיים.

662. החוק קובע כי הליכים הנוגעים לעבירות אלימות או מין ינוהלו בתוך פרק זמן סביר, על מנת למנוע עינוי דין.

קורבן של עבירת אלימות או מין חמורה, זכאים להיות מלווים במהלך החקירה, אלא אם המלווה פוגע או מפריע לחקירה או להליכי החקירה. בנוסף, קורבן של עבירת אלימות או מין חמורה, המקבל הודעה

אודות האפשרות לעסקת טיעון עם הנאשם, זכאי לבטא דעתו בפני התובע. האפשרות לקורבן לעשות זאת תינתן טרם קבלת ההחלטה על ידי התובע, אלא אם הפרקליט או מפקד יחידת החקירה המשטרתית יקבע כי הדבר יגרום להפרעה בהליך. באופן דומה, קורבן של עבירת אלימות או מין חמורה אשר קיבל הודעה אודות הכוונה לעכב ההליכים, רשאי להביע דעתו בפני היועץ המשפטי לממשלה או מי מטעמו.

בנוסף, אין לחקור את הקורבנות הללו אודות עברם המיני, למעט חקירה הנדרשת בנוגע ליחסים מיניים עם החשוד, אלא אם הקצין האחראי יקבע כי חקירה כאמור נדרשת על מנת לקבוע את האמת. כמו כן, קורבנות, ביחד עם אדם מלווה, זכאים להיות נוכחים בישיבות בית המשפט בדלתיים סגורות.

663. כל קורבן רשאי להגיש הצהרה לגוף החוקר או לתובע, בנוגע לכל פגיעה או נזק עקב העבירה, לרבות נזק פיזי, נזק נפשי או נזק לרכוש. קורבנות שמסרו הצהרה כאמור זכאים להישמע על ידי בית המשפט בישיבות גזר הדין.

כמו כן, החוק מחייב הקמתן של יחידות סיוע בפרקליטויות המחוזות ובפרקליטות המדינה, אשר יהיו אחראיות להבטיח את קיום זכויותיהם של הקורבנות לפי חוק זה, וכן מינוי קציני משטרה שיהיו אחראים ליישום החוק.

664. ועדת רוטלוי ציינה בהמלצותיה כי קטינים שהינם קורבנות פשע, הינם פגיעים במיוחד, ולכן ראוי שיקבלו את כל המידע המשפטי לגבי מצבם. מידע כאמור יימסר בשפה המובנת בהתאם לרמת הבגרות של הקטין. התנגדותו של קטין למסירת הודעה להוריו, תכובד, כל עוד הדבר לא יגרום לו לפגיעה ניכרת. כמו כן, הוועדה קבעה כי קורבן שהינו קטין יוכל להשתתף בהליכים משפטיים ולקבל את כל הטיפול הנדרש, לרבות שירותי שיקום המוצעים על ידי המדינה. כל ההמלצות כאמור יושמו במסגרת תיקון מס. 14 *לחוק הנוער*.

הגנת קורבנות קטינים של עבירות מין בהליכים פליליים

665. ביום 10.4.08, הכנסת חוקקה את *חוק סיוע לקטינים נפגעי עבירות מין או אלימות*, התשס"ח-2008 (*"חוק קטינים נפגעי עבירות מין או אלימות"*). מטרת החוק הינה לעגן את זכותם של קטינים נפגעי עבירות מין או אלימות לקבלת סיוע ראשוני במרכז ייעודי.

לפי סעיף 3 לחוק, כל מרכז יעניק סיוע ראשוני בהתאם לצרכי הקטין בתחומים הבאים: מתן אבחון וטיפול רפואי ונפשי, וסיפוק צרכים פיזיים מיידים, כגון מזון וביגוד. מפגש עם חוקר נוער, חוקר משטרה, עובד סוציאלי או אדם מוסמך אחר על מנת להתחיל בטיפול הנדרש או בחקירה, והפניה לגופי מדינה או לגופים פרטיים המספקים שירותי סיוע, לרבות סיוע משפטי, דיור חירום, חברה וטיפול לטווח הארוך.

סיוע כאמור יינתן ללא פגיעה בזכויות החשוד או הנאשם.

666. מפאת מגבלות תקציביות, יישום החוק יהא הדרגתי, כך שבכל שנה יוקם ויופעל לפחות מרכז אחד, בתנאי שבתוך שלוש שנים, לפחות שמונה מרכזים יוקמו ברחבי המדינה, ויאפשרו מימוש מלא של החוק.

667. כחלק מיישום החוק, נפתח מרכז ההגנה בתל השומר במרס 2009. מרכז זה ממוקם בסמוך לחדר המיון בבית החולים לילדים, ומאפשר טיפול רפואי בילד ובה בעת גביית ראיות רפואיות בידי קצין הגנת הילד, לשם ניהול חקירה פלילית. המרכז נותן מענה במקרים של קטינים (בגילאים שלוש עד שמונה עשרה) לגביהם קיים חשש כי הינם סובלים מהתעללות במשפחה, שדווחה על ידי בית החולים למחלקת הרווחה. סגל המרכז כולל רופא שקיבל הכשרה בגביית ראיות מילדים, וכן אחות.

קטינים נפגעי עבירות מין או עבירות בתוך המשפחה

668. סעיפים 368א – 368ו *לחוק העונשין* מתייחסים לפגיעות בקטינים ובחסרי ישע. תיקון מס. 94 *לחוק העונשין*, מיום 30.5.07, הוסיף אנשים מסוימים להגדרת בן משפחה (סעיף 368א(2)), לרבות הורי אומנה, בני זוגם, הוריהם או צאצאיהם, אחיהם ובן הזוג של מי מהם. תיקון זה הוסיף גם את סעיף 368ד(ג1), אשר יוצר חובה לדווח למשטרה או לפקיד הסעד אודות כל עניין המעלה חשד לעבירות מין כנגד קטין או חסר ישע, על ידי בן משפחה שטרם הגיע לגיל שמונה עשרה. אי-דיווח אודות התעללות כאמור הינו עבירה פלילית, הנושאת עונש מאסר בן שלושה חודשים. תיקון זה גם מטיל עונש של ששה חודשי מאסר על אנשי מקצוע שלא מדווחים על התעללות בקטין למשטרה או לפקיד הסעד (כגון רופאים, אחיות, מחנכים, עובדים סוציאליים, שוטרים, פסיכולוגים, קרימינולוגים, ומנהלי ועובדי בתי ספר) (סעיף 368ד(ג2)). התיקון גם מטיל עונש מאסר בן ששה חודשים על האדם האחראי על קטין או חסר ישע ואשר, למרות חשש סביר כי עבירת מין בוצעה נגד הילד או חסר הישע על ידי בן משפחה שטרם הגיע לגיל שמונה עשרה, לא דיווח למשטרה או לפקיד הסעד.

669. מחלקת הרווחה במשרד הבריאות פיתחה תכנית לימודים לשם מניעת אלימות והתעללות מינית במשפחה. הקורס מורכב מ-200 שעות, וכולל הכשרת אנשי מקצוע ומתנדבים כגון מלווים בבתי חולים וכוח אדם פרה-רפואי. עד כה, שמונה עשרה רופאים עברו קורס זה בהצלחה.

חקירת קטינים נפגעי עבירה או עדים לעבירות מין או אלימות

670. ההוראה הנוגעת לעדות על ידי קטין המעיד נגד הורהו המואשם בביצוע עבירות מין, בוטלה לאחר הרחבת תחולת *חוק העונשין*. במקרה שנדון לאחרונה, בית המשפט העליון אישר שוב את עמדתו בנוגע לאיסור החד-משמעי על העדת קטין ללא קבלת רשות מחוקר נוער. בית המשפט קבע כי אין לו כל שיקול דעת בנושא, ולא ניתן להתחמק מהאיסור. בית המשפט רשאי לבקש הערכה מחדש של הקטין על ידי קצין הנוער סמוך למועד המשפט, אם ההליכים מתמשכים, בהתאם לסעיף 2(ז)(2) *לחוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים)*. אולם החלטת חוקר הנוער לאחר הערכה מחדש הינה סופית ומוחלטת. (תפ"ח 1149/05 *מדינת ישראל נ. פלוני* (27.5.08)).

נתונים אודות חקירת עבירות שבוצעו בקטינים

671. בשנת 2008, הוגשו 34,641 תיקים הקשורים לעבירות אלימות שבוצעו בקטינים. נפתחו 2,509 תיקים לעבירות אלימות שבוצעו בקטינים במסגרת המשפחה. נפתחו 2,504 תיקים בנוגע לעבירות מין בקטינים.

טבלה 55 – נתונים אודות פתיחת תיקי משטרה בקשר עם עבירות בקטינים, 2008

סוג העבירה	בסה"כ	במשפחה	מחוץ למשפחה

עבירת אלימות בקטין	34,641	2,509	32,132
עבירת מין בקטין	2,420	-	-

מקור: משטרת ישראל, מחלקת נפגעי עבירה – אלימות כלפי ילדים, 2008.

672. קטינים נחשפו לעבירות המין הבאות: אינוס, יחסי מין שלא כדין, הטרדה מינית, מעשי סדום, ומעשים מגונים (בכוח, שלא בכוח ובפרהסיה).

עדות על ידי קורבנות בבית המשפט

673. תיקון משנת 2004 *לחוק לתיקון סדר הדין הפלילי (חקירת עדים)*, משלים את סעיף 2ג וקובע כי קטין שהינו עד בהליך פלילי בנוגע לעבירות מין, התעללות ותקיפה, זנות ותועבה, רצח, ניסיון רצח והריגה, יזכה לאותה הגנה בין אם הנאשם הינו קרוב משפחה ובין אם לאו. לכן, בית המשפט רשאי להורות שהעדות תינתן ללא נוכחות הנאשם. הגנה כאמור ניתנת גם לקטין המעיד בעניין פגיעה שנגרמה בנסיבות מחמירות, פגיעה חמורה ואלימות כלפי קטין על ידי אדם אחראי, כאשר הקטין מעיד נגד האדם האחראי, אחיו או בת זוגתו של אחיו או צאצאים של מי מהם. ההגנות הללו חלות גם כאשר האדם מעיד כנגד הוריו, בנוגע לעבירות מין כגון אונס, מעשי סדום, מעשיו מגונים וכו'. בנוסף, הגנה זו חלה גם על עבירות בגינן מוטל עונש מוות, מאסר עולם או מאסר למשך עשר שנים ויותר, או כאשר המשפט מנוהל בבית משפט מחוזי.

תכנית משטרתית חדשה לסיוע לקטינים נפגעי עבירה וחשודים

674. **קבוצות צדק מאחה וגישור** – מנגנון זה הינו חלופה להליכים פליליים. קטינים שביצעו עבירה נפגשים עם קורבנות העבירה על מנת לדון בהשפעת העבירה והנזק שנגרם על ידי העבירה, ולדון בפעולות מתקנות שהקטין יוכל ליישם. כמו כן, נבנתה תכנית שיקום במיוחד עבור עבריינים קטינים על מנת לסייע להם לנטוש את דרך הפשע. אם התהליך מוצלח, המשטרה תשקול את ביטול כתב האישום נגד הקטין. מאז 2008, 76 קטינים השתתפו בקבוצות גישור כאמור, קוימו 25 פגישות, 29 פגישות הופסקו ו-22 פגישות עדיין נמשכות.

675. **פרויקט "סיכויים"** – מדובר בתכנית טרם-שיקום המיועדת לקטינים שביצעו עבירה וברצונם לתקן את דרכם בסיוע בן משפחה. התכנית מספקת מענה מיידי לבני נוער שלרוב נדרשו להמתין במשך שבועות עד למפגש עם קצין מבחן. התכנית פועלת ב-22 אזורים, ורוב המשתתפים הם עולים חדשים (75%). ב-2008, 914 קטינים הופנו לתכנית, ו-474 השתתפו בה.

676. **תכנית לליווי קטינים נפגעי עבירה ועדים** – תכנית זו מציעה לקטינים נפגעי עבירה ו/או עדים לפשע, הזדמנות להיות מלווים על ידי מבוגר ולקבל תמיכה מקצועית במהלך ההליכים הפליליים. התכנית מתחילה בחקירת המשטרה, וממשיכה במתן עדות על ידי הקטין בבית המשפט. 330 ילדים השתתפו בתכנית זו ב-2008, בסיוע המועצה לשלום הילד ומחלקות הרווחה.

677. **תכנית ארצית לתמיכה בילדים ובני נוער בסיכון** – תכנית זו מיישמת את המלצות ועדת שמידט, ועדה מטעם ראש הממשלה בנושא ילדים ובני נוער בסיכון. הוועדה הוקמה ביום 16.11.03 על ידי ממשלת

ישראל (בראשה עמד פרופסור הלל שמידט, ראש החוג לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית), על מנת לבחון את מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון בישראל. הוועדה פרסמה את המלצותיה ב-2006, המלצות שכללו סדרת צעדים לשם ביצוע שיפורים, לרבות: הגדלת תקציב; העדפה מתקנת לטובת האוכלוסייה הערבית, החרדית והעולים החדשים. התכנית החלה בשנת 2008 ב-56 רשויות מקומיות, בתקציב של מעל 100 מיליון ₪ (27 מיליון $) לחמש שנים. לפי החלטת הממשלה מס. 1007, מיום 16.11.03, ראש הממשלה ושר הרווחה הקודמים מינו ועדה ציבורית לשם בחינת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון או במצוקה. ביום 12.9.06, לאחר הגשת דוח על ידי הוועדה במרס 2006, הממשלה קיבלה את החלטה מס. 477 בנושא יישום הדרגתי של תכנית שהומלצה על ידי הוועדה. ב-2007, יישום התכנית החלה ברשויות מקומיות בישראל, באמצעות תקציב שנתי מיוחד בהיקף 200 מיליון ₪ (54 מיליון $).

678. **מרכזים להגנת הילד** – המרכזים הללו מכנסים מומחים המעורבים בתהליך החקירה והאבחון הרפואי של קטינים נפגעי עבירות מין ואלימות. המטרה הינה לקצר ולמקד את תהליך התשאול והאבחון, לספק טיפול דחוף אם ישנו צורך, להקל על תהליך קבלת ההחלטות ולהציע הפניות והמלצות להמשך טיפול. כמו כן, המרכזים מבטיחים הדרכה מקצועית רגישה ומגוונת. המרכז הראשון הוקם בירושלים ב-2002 וטיפל ב-295 ילדים במהלך 2008. המרכז השני נפתח במרס 2009 בתל השומר, ושישה מרכזים נוספים ייפתחו בשלוש השנים הבאות.

חקיקה

679. בשנת 2006, תוקן סעיף 2ב *לחוק לתיקון סדרי דין (חקירת עדים)*, וסחר בבני אדם הוסף כעבירה להוראה הקודמת בקשר לעבירות מין. ועדת רוטלוי (2003) התמקדה ב*חוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים)*. המלצות הוועדה התבססו על ההנחה כי קטינים שהינם עדים ומהווים חלק מתהליך העדות הינם בעלי מעמד עצמאי המחייב תשומת לב מיוחדת. כמו כן, הוועדה המליצה כי חוקרי ילדים יהיו אנשי מקצוע כגון פסיכולוגים, פסיכיאטרים וקרימינולוגים קליניים בעלי ניסיון של חמש שנים לכל הפחות.

680. הוועדה המליצה על הפחתת המשקל המיוחס למסירת עדותו של ילד באמצעות חוקר, על מנת לאזן כראוי בין זכויות הנאשמים לאלו של העדים. הוועדה המליצה על יצירת סביבה תומכת יותר עבור עדים קטינים, בבית המשפט ובחדרי החקירה. יש ליתן תשומת לב מיוחדת לילדים בעלי מוגבלויות.

681. ב-2006, נחקק חוק חדש המגן על הציבור מפני עבריינים מין, *חוק ההגנה על הציבור מפני עברייני מין*, התשס"ו-2006 ("*חוק הגנת הציבור מפני עברייני מין*"). מטרת החוק הינה להגן על הציבור מפני עבירות מין על ידי עברייני מין מועדים. החוק מאפשר לבתי המשפט להוציא צווי פיקוח נגד עברייני מין, בהתאם להערכת מסוכנות מאת מומחים. הערכת מסוכנות הינה הערכה אודות האפשרות לפגיעה מעבירות מין והמלצות אודות פיקוח על מנת למנוע עבירות מין בעתיד. אנשי מקצוע המתמחים בבריאות הנפש, עורכים את הערכת המסוכנות. אנשי המקצוע הללו יוכשרו ויהיו אחראים לפיקוח ותכנית מעקב לגבי העבריינים.

682. המומחים ימונו על ידי שרי הבריאות והרווחה, מתוך התחומים הבאים: פסיכיאטריה, פסיכולוגיה, עבודה סוציאלית וקרימינולוגיה, על מנת להעריך את המסוכנות של עברייני המין ולפקח על התנהגותם. לאחר מסירת הערכת מומחה לבית המשפט, עבריין המין אשר נמצא כי הינו מעל לרמת מסוכנות מינימאלית,

יהא כפוף לצו פיקוח מאת בית המשפט. יקבע שימוע בשני מקרים: 1) ביוזמת העבריין ו/או היועץ המשפטי לממשלה; 2) כאשר קורבן העבירה הינו קטין. צו כאמור יכול ויטיל את המגבלות הבאות:

682.1 צריכת אלכוהול וסמים.

682.2 החזקה בכל סוג של חומר המגרה מינית.

682.3 נהיגה.

682.4 יציאה ממקום מגורים בשעות מסוימות.

682.5 בילוי במקומות מסוימים.

682.6 מפגשים עם עברייני מין אחרים.

682.7 מפגשים עם קטינים.

682.8 החזקה בחפצים מסוימים.

682.9 מפגשים עם הקורבן או מעבר ליד מקום מגוריו.

682.10 עבודה או התנדבות במקומות מסוימים.

682.11 מגורים או עבודה במקומות מסוימים.

682.12 שימוש באינטרנט.

התקופה המרבית של צו פיקוח תהא חמש שנים. לאחר חמש שנים, ניתן יהא להוציא צו חדש אם הערכת המסוכנות של עבריין המין נותרת ברמה גבוהה. סך כל תקופת הפיקוח לא יעלה על 20 שנים.

683. השר לביטחון הפנים הקים יחידת פיקוח מיוחדת האחראית להערכות הללו. הערכות כאמור נעשות לפני החלטות בית משפט בנושא טיפולים, עונשים וצווים שניתן להטיל על עברייני מין. צו פיקוח ניתן לאחר שעבריין המין סיים את ריצוי עונשו או לאחר הרשעה כאשר לא מוטל עונש מאסר.

684. *חוק הגנת הציבור מפני עברייני מין* חל כיום על עבריינים שנדונו למאסר וריצו את עונשם או עבריינים שפגעו בקטינים. עד ל-2.10.11, חוק זה יחול על כל עברייני המין (סעיף 34 לחוק).

קטינים מעל לגיל ארבע עשרה

פסיקה

685. בבקשה למשפט חוזר שהוגשה לבית המשפט העליון, אדם שהורשע בביצוע מעשים מגונים ואינוס בבת החורגת שלו, טען כי אין להתחשב בחוות דעת מומחה בכתב ועדות על ידי חוקר נוער, כראיות. הנאשם

טען כי הקטינה עצמה מעל גיל ארבע עשרה והעידה בפני בית המשפט. כאן, הקטינה תושאלה על ידי חוקר הנוער בשלב החקירה, והגיעה לגיל ארבע עשרה טרם המועד שנקבע לישיבת ההוכחות. לכן, היא נקראה לעדות על ידי התביעה, העידה ועומתה עם עדותה בפני החוקר במהלך החקירה הנגדית.

בפסק דינו, בית המשפט המחוזי יצר כלל חדש, המתיר מתן עדות על ידי חוקר נוער בנוגע לאמינות עדותו של קטין, אף כאשר *החוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים)* כבר אינו חל.

העדות וחוות דעת המומחה מאת חוקר הנוער, נדרשו על מנת להבהיר את שלב החקירה, שכן אמינותה של הקטינה עוערה במהלך החקירה הנגדית, שכן תלונתה נגד מעשיו של אביה נעשתה באופן הדרגתי במהלך החקירה ולא באופן שלם ואינטגראלי. בית המשפט לא מצא נימוקים למשפט חוזר, שכן טענות הנאשם לא העלו שאלות משפטיות חדשות, ולכן דחה את הבקשה. (תיק 3281/02 *פלוני נ. מדינת ישראל* (19.9.02)).

סחר בילדים

686. *החוק למניעת סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה)*, התשס"ז-2006, נכנס לתוקף ביום 29.10.06. החוק קובע עבירה של סחר למטרות בלתי חוקיות, הכוללות זנות, עבירות מין, עבדות או עבודת כפייה, הסרת איברים, פורנוגרפיה ושימוש בגופה של אישה לשם הולדת ולד אשר יילקח ממנה.

687. עבירות בהן מעורבות קטינים נחשבות כחמורות ביותר, והוספו עונשים ספציפיים בנוגע לניצול קטינים:

687.1 סחר בבני אדם (סעיף 377א) – כל אדם המבצע עסקה באדם לאחת מהמטרות כאמור או שבכך מטיל את האדם בסכנה שבכך, עונשו יהא שש עשרה שנות מאסר ועשרים שנות מאסר אם העבירות בוצעה בקטין.

687.2 עבירת החזקת אדם בתנאי עבדות (סעיף 375א) - המחזיק אדם בתנאי עבדות לצורכי עבודה או שירותים לרבות שירותי מין, דינו – מאסר שש עשרה שנים. נעברה עבירה כאמור בקטין, דינו של עובר העבירה – מאסר עשרים שנים.

687.3 עבירה של גרימה לאדם לעזוב את מדינתו למטרת זנות או עבדות (סעיף 376ב) - הגורם לאדם לעזוב את המדינה שבה הוא מתגורר לשם העסקתו בזנות או החזקתו בתנאי עבדות, דינו – מאסר עשר שנים. נעברה עבירה כאמור בקטין, דינו של עובר העבירה – מאסר חמש עשרה שנים.

688. חובה לדווח לגבי עבירות סחר בבני אדם שבוצעו בקטינים או חסרי ישע, הוטלה על אנשי מקצוע מסוימים (רופאים, אחיות, עובדי הוראה, עובדים סוציאליים, עובדי מחלקת הרווחה, קציני משטרה, פסיכולוגים, קרימינולוגים, חובשים, עובדי מקלטים) שלהם יסוד סביר להניח שבוצעה עבירת סחר בבני אדם (בכל עת). על אנשי המקצוע הללו לדווח אודות החשד כאמור לעובד רווחה או למשטרה, מוקדם ככל שניתן. הפרת חובה זו הינה עבירה פלילית. בנוסף, חובה על כל אדם לדווח כאמור אם יש לו יסוד סביר להניח כי זה עתה בוצעה עבירה. הפרת חובה זו הינה עבירה פלילית.

פסיקה

689. ביום 24.1.07, בית המשפט המחוזי בחיפה קיבל את ערעורו של קטין זר בן חמש עשרה, אשר היה קורבן של סחר בבני אדם. בית המשפט החליט לשחרר את הקטין לאחר שמונה וחצי חודשים במעצר. זו הייתה ההחלטה הראשונה של בית משפט ישראלי שהכירה באדם כקורבן של סחר בבני אדם למטרות שאינן זנות.

בית המשפט המחוזי קבע, כי במקרים בהם תושב בלתי חוקי הינו קטין ואינו דובר עברית, על בית הדין למשמורת למנות סנגור ציבורי לשם מתן סיוע משפטי לקטין. מכיוון שלקטין הנדון לא ניתן ייצוג משפטי, בית המשפט קבע כי נשללו ממנו זכויות דיוניות ומהותיות במידה המהווה עיוות דין.

בית המשפט ציין כי "משמורת", כמשמעותה *בחוק הכניסה לישראל*, ניתנת להגדרה כ"משמורת עד לתום ההליכים". לכן, אם לא ניתן להשלים ההליכים, אזי משמורת המבוססת על חוק זה בלבד אינה חוקית. במקרה זה, ההליך לא ניתן היה להשלמה מכיוון שהיה צורך בגירוש הקטין מהמדינה. הדבר היה בלתי אפשרי כתוצאה מאי-קיום יחסים דיפלומטיים בין ישראל לבין מדינת המקור של הילד. מעצר בלתי מוגבל של הקטין בנסיבות הללו, ובהתבסס אך ורק על *חוק הכניסה לישראל*, נחשב לפיכך לבלתי חוקי. (תיק 379/06 *פלוני נ. משרד הפנים*).

690. עד כה, סחר בקטינים לא היווה בעיה מהותית בישראל. במקרים מסוימים, קורבנות היו מתחת לגיל שמונה עשרה, אולם אף במקרים הללו, היו מעורבים בני נוער, ולא ילדים. הממצאים הללו באים לידי ביטוי בנתוני מודיעין וכן במספרן של נשים שגורשו מישראל ואלו המתגוררות במקלט "מעגן" לקורבנות סחר בבני אדם.

זנות ילדים

691. לפי הדין בישראל, מעשה הזנות עצמו אינו מהווה עבירה. עם זאת, פעילויות קשורות מצד אלו המרוויחים ממעשי זנות – מהוות עבירות פליליות, כגון שידול לזנות, רכישת שירותי זנות מקטינים, ופרסום שירותי זנות של קטינים.

העונשים הינם כאמור להלן:

691.1 ניצול קטינים לזנות – עונשים מוגברים לפי סעיף 203ב *לחוק העונשין*, כדלקמן:

- בגין עבירה שעונשה המרבי חמש שנים – העונש יהא שבע שנים.
- בגין עבירה שעונשה המרבי שבע שנים – העונש יהא עשר שנים.
- בגין עבירה שעונשה המרבי עשר שנים – העונש יהא חמש עשרה שנים.
- בגין עבירה שעונשה המרבי שש עשרה שנים – העונש יהא עשרים שנים.

- אם העבירה בוצעה בקטין מתחת לגיל ארבע עשרה או על ידי אדם האחראי לקטין – העונש המרבי יהא כפול מהעונש המרבי לפי הסעיף הרלוונטי, אולם לא יותר מעשרים שנים.

691.2 דין לקוחו של קטין (סעיף 203ג *לחוק העונשין*) – עונש מרבי של שלוש שנות מאסר.

691.3 איסור על פרסום בדבר זנות של קטין (סעיף 205א *לחוק העונשין*) - עונש מרבי של חמש שנות מאסר.

691.4 איסור על פרסום כי אדם הינו קטין בפרסום בדבר זנות (סעיף 205ב *לחוק העונשין*) – עונש מרבי של שישה חודשי מאסר.

שימוש בסמים

הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול (להלן: הרשות)

692. בשנים האחרונות, גבר החשש לגבי השימוש הנרחב בסמים אצל בני נוער ישראליים, ורשויות שונות הגבירו את מאמציהן על מנת לפתח תכניות מניעה וטיפול לבני נוער המשתמשים בסמים. מדיניות המשטרה ופרקליטות המדינה, בשיתוף מערכות החינוך, הינה לאפשר לקטינים המעורבים בסחר ושימוש בסמים להיות מופנים לתכניות טיפול וגמילה, ולא להליכים פליליים.

הרשות מתאמת מדיניות, לרבות מרכזי מידע, בנוסף לשירותי טיפול וגמילה לקטינים המעורבים בשימוש בסמים. ביחד עם המשמר האזרחי, הרשות פיתחה תכנית ניסיונית המגייסת אזרחים בוגרים שמתנדבים לפטרל בערים ולאתר בני נוער שנשרו מבתי ספר והחשופים לשימוש בסמים. ארגון "אל-סם" מפעיל מרכזי טיפול וייעוץ עבור בני נוער המכורים לסמים. טיפול ניתן באופן אנונימי, למרות שהקטין רשאי לבקש כי הוריו או איש סגל מבית הספר יהא מעורב בטיפול. הקטין רשאי גם להשתתף בטיפול קבוצתי. משרד החינוך יוזם תכניות למניעת שימוש בסמים בבתי ספר, כחלק מתכניות "הכנה לחיים" המיועדות לבני נוער (חלקן מופעלות בשיתוף עם הרשות ו"אל-סם"). תכניות כאמור מיועדות לסייע לבני נוער להתמודד עם השינויים העוברים עליהם, לקבל החלטות עצמאיות, ולהתנגד ללחץ חברתי; הן גם מפיצות מידע אודות ההשלכות השליליות של סמים. משרדי החינוך והרווחה מפעילים תכניות לבני נוער שאינם לומדים בבתי ספר. בנוסף, פרסומים תקופתיים בתקשורת, המיועדים לבני נוער, מיידעים אותם לגבי הסיכונים הקטלניים שבשימוש בסמים.

693. על מנת ליצור מאגר נתונים הבוחן שימוש בסמים בקרב ילדים, הרשות מבצעת סקרים ומחקר. המחקר הארצי האחרון בוצע ב-2005. הסקר בדק תלמידים רגילים ובני נוער מנותקים בגילאים שתים עשרה עד שמונה עשרה. הסקר גילה כי כ-10% מתלמידים רגילים ו-20% מתלמידים מנותקים, צרכו סוג מסוים של סמים במהלך השנה. כ-20% מתלמידים רגילים ו-58% מתלמידים מנותקים, עישנו טבק במהלך השנה; כ-50% מתלמידים רגילים ו-60% מתלמידים מנותקים דיווחו כי צרכו אלכוהול. ב-2004, סקרים הממוקדים באוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית גילו כי כ-12% מתלמידים רגילים ערביים ו-14% מתלמידים מנותקים, השתמשו בסמים פסיכו-אקטיביים ובלתי חוקיים במהלך השנה. כ-10% מתלמידים רגילים דרוזיים ו-6% מתלמידים מנותקים דרוזיים, השתמשו בסמים פסיכו-אקטיביים ובלתי חוקיים במהלך

השנה. כ-22% מתלמידים רגילים בדואיים השתמשו בסם בלתי חוקי אחד לפחות במהלך השנה. בשנת 2007, בוצע סקר לגבי בני נוער עולים מברית המועצות לשעבר בגילאים שתים עשרה עד שמונה עשרה. הסקר גילה כי כ-35% מהם השתמשו בסמים בלתי חוקיים ו-84% צרכו אלכוהול במהלך השנה. נתונים כאמור מסייעים להערכת המאמץ הנדרש לשם הפחתת שיעורי השימוש בסמים בקרב קטינים, וכן מסייעים בפיתוח תכניות סיוע ייחודית עבור כל קבוצת אוכלוסייה.

694. ישנן תכניות לבני נוער המופעלות על ידי הרשות ומנותחות על ידי מומחים הבוחנים את יעילותן. בין הפרויקטים הללו ישנם תכניות לטיפול ומניעה בקרב בני נוער, תלמידים וקטינים שברחו מביתם, הנחשבים כ"ילדים בסיכון גבוה". כמו כן, מחקרים בנושאים שונים מנוהלים כיום, כגון לגבי טרור עולמי והשפעתו על שימוש בסמים בקרב הנוער (2008); וזמינות, מקורות מידע ומידת בקשת העזרה אצל קטינים (2008). כמו כן, ישנם מחקרים הבוחנים את היקף הקטינים המתגוררים עם הוריהם וצורכים סמים (2005).

695. התכניות שפותחו על ידי הרשות מיועדות לכל הגילאים – מהגיל הרך לבגרות. התכניות הללו מנחות מורים ותלמידים לגבי הימנעות משימוש בכימיקאלים מסוכנים (הנפוץ אצל בני נוער). תכניות אחרות המיועדות לאוכלוסייה היהודית והערבית, מבוססות על מודלים פסיכו-חינוכיים, טכנולוגיה מתקדמת וסדנאות אינטראקטיביות. המודל הפסיכו-חינוכי לייעוץ, מחשיב את היועץ כמדריך. המודל מאפשר ליועץ לשקול היבטים של טיפול הדומים לסיטואציות חינוכיות, ובכך יוצר אפשרות לעשות שימוש במתודולוגיה מוכרת ואמפירית.

696. זרוע הטיפול והגמילה ברשות, כוללת תכניות שונות; כולן כפופות לפיקוח משרד הבריאות. בכל שנה, 1,500 בני נוער מטופלים במרפאות ניידות במחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. ישנם ארבעה מרכזי טיפול יום המיועדים לילדים הנאבקים בשימוש בסמים. כל מרכז מקבל בין חמישה עשר לעשרים בני נוער למשך שנה. למרות שאין דגש על מגדר או קבוצת אוכלוסייה, מספר העולים מאתיופיה ומברית המועצות לשעבר הינו גבוה יחסית. הרשות מפעילה יחידת גמילה ארצית, המיועדת לשישה עשר בני נוער, לתקופה בת שלושה חודשים. שתי מרפאות גמילה נוספות מתוכננות להיפתח במהלך 2009-2010.

697. כמו כן, הרשות מפעילה הוסטלים לבני נוער ומרכזי טיפול קהילתיים (מלכישוע – טיפול קהילתי עבור 70 בני נוער, טירת צבי – הוסטל לבנות נוער עבור שמונה נערות דתיות, כפר רופין - הוסטל לבנות נוער עבור שמונה נערות חילוניות, עפולה – הוסטל עבור עשרה בני נוער, טבריה – הוסטל לחמישה עשר בני נוער, רטורנו – מרכז טיפול קהילתי עבור עשרים וחמישה בני נוער דתיים), וכן תכניות חינוך/טיפול במסגרת בתי ספר אשר פועלות במקביל בכ-60 בתי ספר.

698. הרשות פיתחה תכניות רבות לסיוע לבני נוער. אחת מהתכניות מתמקדת בעבודת שטח; התכנית נקראת "סיורי הורים". תכנית זו תומכת בבני נוער במהלך חגים וחופשות, בייחוד בשעות הלילה. התכנית כוללת כלי רכב לסיור ובהם סטודנטים המספקים סיוע רגשי לבני נוער בסיכון, פעילויות קבוצתיות למניעת שימוש בסמים ובאלכוהול והפצת מידע בנושא נהיגה תחת השפעת אלכוהול.

הרשות אחראית להכשרה מקצועית, ומדריכה אנשי מקצוע העובדים עם ילדים ובני נוער. ניתנת הכשרה בנוגע למניעת שימוש בסמים ובאלכוהול, בין היתר, למרצים באוניברסיטאות, מגשרים קהילתיים

אתיופיים, אקדמאים, רופאים, רופאי ילדים, הורים, יועצים במרפאות לאם ולילד, מרצים לחינוך מיוחד ועובדים אצל קצין המבחן והשירותים לנוער במשרד הרווחה.

699. לאחר תיקון יסודי בשנת 2007 *בחוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון*, התשמ"ג-1983, אסור כיום לעשן במקומות ציבוריים, לרבות בתי קולנוע, מרכזי קניות, בתי חולים, תחבורה ציבורית, מסעדות, פאבים, בתי ספר, גנים וכו'. כמו כן, בעליו של מקום ציבורי מחויב להציב שלטים במקום הציבורי בנוגע לאיסור על עישון, ומחויב לבדוק ולעשות כל שביכולתו על מנת למנוע עישון במקום.

כל רשות מקומית תסמיך פקחים לאכוף חוק זה, והפקחים הללו, וכן שוטרים, מוסמכים להיכנס למקומות ציבוריים ולהבטיח את קיום החוק.

700. תיקון שנעשה לאחרונה בחוק זה, ביום 4.2.08, מרחיב את האיסור נגד מכירת מוצרי טבק לקטינים, כך שיכלול איסור על מכירת מוצרים בהם נעשה שימוש לשם עישון בטבק, לקטינים. כמו כן, התיקון קובע כי אדם לא ישאיל או ילווה מוצר בו נעשה שימוש לשם עישון בטבק, לקטינים. לפי סעיף 61(א)(1) *לחוק העונשין*, יוטל קנס על אדם המוכר מוצרי טבק או המוכר, מלווה או משאיל מוצר בו נעשה שימוש לשם עישון טבק, לקטין.

פסיקה

701. הוריו של קטין הגישו בקשה לבית משפט השלום באשקלון, לכפות על קטין אשפוז במרכז שיקום וטיפול. הבקשה הוגשה עקב סכנה מהותית לחיי הקטין שנבעה מהתמכרותו לסמים ואלכוהול. העובדת הסוציאלית שעסקה בתיק זה, תמכה בבקשת ההורים. בית המשפט קבע כי *חוק הנוער (פיקוח והשגחה)*, מסמיך את בית המשפט להתערב במקרים שכאלה ובכך לכפות טיפול על בני נוער בסיכון. בית המשפט ציין כי למרות שאין אחדות דעים לגבי היעילות של טיפול בכפייה בקשר להתמכרויות, אין טיפול חלופי במקרה זה שיוכל להציל את חיי הקטין. מאחר ובית המשפט לא מצא מקום המתאים לקטין, הוא ציווה על העובדת הסוציאלית לחפש דרכי טיפול אחרות. (תיק 378/07 *מחלקת הרווחה נ. פלוני* (7.8.08)).

ד. סעיפים 22, 38, 39 לאמנה – ילדים במצבי חירום

ילדים בסכסוכים מזוינים

702. מדינת ישראל חתמה על *הפרוטוקול האופציונאלי לאמנה בדבר זכויות הילד בעניין מעורבות ילדים בסכסוכים מזוינים*, ביום 14.11.01, ואישרה אותו ביום 18.7.05. בהתאם לסעיף 10(2), הפרוטוקול נכנס לתוקף בישראל ביום 18.8.05.

703. ממשלת ישראל הגישה את הדוח הראשוני שלה בנושא יישום *הפרוטוקול האופציונאלי* במרס 2008.

גיל הגיוס לצבא

704. לפי סעיף 13 *לחוק שירות ביטחון*, צה"ל רשאי לגייס אדם "בגיל צבא" לשירות סדיר במקום ובמועד מסוים. גבר המתאים לשירות יהא בגיל צבא בגילאים 18-29. אישה המתאימה לשירות תהא בגיל צבא בגילאים 18-26.

705. הגיל כאמור מחושב, בהתאם לסעיף 2 המתוקן *לחוק שירות ביטחון*, באופן הבא:

חישוב הגיל

706. למטרות חוק זה –

706.1 חישוב הגיל ייעשה בהתאם ללוח השנה העברי.

706.2 אדם המגיע לגיל מסוים בשנה מסוימת בלוח השנה העברי, ייחשב כדלקמן:

(א) אם הגיע לאותו גיל לאחר א' תשרי ולפני א' ניסן באותה שנה – כאילו הגיע לאותו גיל בא' תשרי באותה שנה.

(ב) אם הגיע לאותו גיל לאחר א' ניסן באותה שנה - כאילו הגיע לאותו גיל בא' ניסן באותה שנה.

706.3 (2א) פסקה (2) לא תחול על החישוב לגבי האם אדם הגיע או לא הגיע לגיל 18 שנים, בנוגע ל-

(א) הגדרת אדם כבעל גיל צבא בסעיף 1 ובסעיפים 13, 15, 16, למעט שירות במסלול העתודה האקדמית המוכר לפי תקנות הצבא ושירות התנדבותי כמשמעותו בתקנות הללו.

(ב) סעיפים 20(א) ו-(א1), 24 ו-24א.

(ג) קביעת הגיל תהא בהתאם להוראות שבלוח הזמנים.

707. לפי סעיף 2 כאמור, גיל הגיוס מחושב לפי לוח השנה הלועזי, למעט אלו המגויסים לחיול בן יום אחד לקראת העתודה האקדמית וישיבות הסדר, תכנית המשלבת בין לימודי ישיבה לבין שירות בצה"ל.

708. יש לשים לב כי הקריטריונים דלעיל בנוגע לקביעת גיל, הינם בהתאם לתיקון מס. 13 *לחוק שירות ביטחון*, שאושר בכנסת ביום 2.2.04, ואשר הביא לסיום את התהליך הנרחב לקראת אשרור הפרוטוקול האופציונאלי.

709. לפי דברי ההסבר לתיקון האמור: "בפרוטוקול האופציונאלי לאמנה בדבר זכויות הילד בעניין מעורבות ילדים בסכסוכים מזוינים, שאושר בעצרת הכללית באו"ם בניו יורק ביום 25.5.00, נכנס לתוקף ביום

12.2.02 ונחתם על ידי מדינת ישראל ביום 14.11.01, נקבע כי למטרת סיום התופעה של ילדים ובני נוער מתחת לגיל 18 שמגויסים לצבא, הגיל המינימאלי לגיוס חובה לצבא והשתתפות בלוחמה יעמוד על 18."

ילדים במצבי חירום

<u>ההשפעה של טילים על שדרות ויישובים ישראליים באזור עוטף עזה</u>

710. במהלך עשר השנים האחרונות התרחשו תקיפות רקטות ומרגמות בלתי פוסקות, השפעת ההתקפות היומיומיות על האוכלוסייה הישראלית היו משתקות. מחקרים תיעדו דור שלם של ילדים הסובלים מטראומה עקב התקפות הטרור וחוסר האונים של מבוגרים להבטיח את ביטחונם. חמאס הגביר את הבהלה הנובעת מהתקיפות הללו על ידי עיתוייהן בהתאם לזמנים בהם ילדים בדרכם לבתי ספר בבוקר או בדרכם בחזרה אחר הצהריים.

711. ישנם למעלה מ-2,200 בתי ספר יסודיים ועל-יסודיים בטווח הרקטות. המוסדות הללו כוללים למעלה מ-1,700 גנים (ובהם למעלה מ-52,200 ילדים) וכ-500 בתי ספר (ובהם 196,000 ילדים). ישנם למעלה מ-248,000 תלמידים בטווח הרקטות. לו היו התקיפות ממשיכות, היה זה רק עניין של זמן עד לפגיעה ישירה בבית ספר, בבית חולים או במוסד ציבורי אחר שהייתה גורמת לאובדן של חיים רבים. הגברת מספר הנפגעים, הנזק הכלכלי וההשפעה הכללית של תקיפות הטרור הללו, היתה בלתי נמנעת.

נתונים בנושא אבידות בנפש הקשורות למחלות נפשיות וחרדה

712. בהתאם לנתונים רשמיים, 18 אזרחים ישראליים נהרגו, ומאות נפגעו פיזית (רובם אזרחים), עקב השימוש ברקטות לטווח קצר נגד אוכלוסייה אזרחית של ישראל. הנתונים הללו אינם כוללים ואינם מייצגים מאות אנשים הסובלים מחרדה, לחץ וטראומה עקב תקיפות רקטות ומרגמות.

713. לפי נתוני המרכז הקהילתי לבריאות הנפש בשדרות, ב-2007 לבדה, למעלה מ-652 מקרים של קורבנות מתח וחרדה דווחו בעיר שדרות ובמערב הנגב (עלייה בשיעור של למעלה מ-200% בהשוואה לשנת 2006), ולמעלה מ-4,860 בני אדם קיבלו טיפול פסיכיאטרי, פסיכולוגי או נפשי בגין סימפטומים של מתח, חרדה וטראומה לאחר תקיפות רקטה (עלייה בשיעור של למעלה מ-400% בהשוואה לשנת 2006).

714. לפי נתוני המרכז הקהילתי לבריאות הנפש בשדרות, כ-30% מהלוקים בטראומה, אובחנו כלוקים בחרדה וטראומה חמורות. המקרים החמורים כוללים בכי בלתי נשלט, התעלפות, אובדן זמני של היכולת לדבר, סימפטומים פיזיים ואחרים. במקרים רבים, המצב כה חמור עד שיש צורך בתרופות לשם טיפול. מספר פגיעות החרדה, המתח והטראומה קשה להערכה ונחשב כגבוה יותר, מאחר ולא כל הלוקים בכך פונים לקבלת סיוע רפואי מיידי. כמו כן, ההשפעות של החרדה, המתח והטראומה עשויות להופיע בשלבים מאוחרים יותר (פוסט-טראומה) ולא בהכרח בעת האירוע הטראומטי. לכן, מספר קורבנות החרדה, המתח והטראומה עומד ככל הנראה על אלפי אנשים.

715. מחקר משנת 2006 מצא עלייה ניכרת במספר האנשים המתגוררים בשדרות, הלוקים בסינדרום הפסיכיאטרי של המחלה הפוסט-טראומטית (26%). בנוסף, 44% דיווחו על סימפטומים של סינדרום

עוררות-יתר ו-30% דיווחו על סימפטומים פולשניים. כל הסימפטומים הללו גורמים לקשיים בריכוז, בעיות זיכרון ודרגות גבוהות של מתח.

716. מחקר משנת 2007 מצא כי 28.4% מהאוכלוסייה הבוגרת בעיר שדרות דיווחו על סימפטומים של הסינדרום הפוסט-טראומטי. קרי, פי שלוש מאשר אצל קבוצת הבקרה – עיר מחוץ לטווח הרקטות. בנוסף, תדירות וחומרת הסימפטומים הפסיכיאטריים בקרב תושבי שדרות, גבוהות בהרבה מאשר אצל אלו המתגוררים בערים מחוץ לטווח הרקטות.

717. לפי מחקר נוסף שנערך על ידי ארגון נט"ל (נפגעי טראומה על רקע לאומי), לפחות 75% מהילדים המתגוררים בשדרות (בגילאים 4-18), לוקים בסימפטומים של הסינדרום הפוסט-טראומטי: בעיות שינה וקשיי ריכוז. כ-30% מילדי שדרות לוקים בסימפטומים חמורים המפריעים לתפקודם היומיומי.

ילדים פליטים ומבקשי מקלט

718. ילדים בגיל בית הספר, בין אם מבקשי מקלט, ילדים של עובדים זרים או מסתננים, בהתעלם מחוקיות מעמדם במדינה, משולבים במערכת החינוך של ישראל וזכאים לביטוח רפואי מסובסד.

719. ישראל הינה צד לאמנת האו"ם מ-1951 בעניין מעמד פליטים ולפרוטוקול לאמנה זו משנת 1967. כל אדם רשאי לבקש מעמד של פליט בישראל, תהא דתו אשר תהא, ובקשתו תיבחן בהתבסס על הגדרות האמנה.

720. לכל מבקש מקלט ישנה גישה מלאה וחופשית ל-UNHCR (נציבות האו"ם לפליטים), והינו רשאי לפנות למשטרה ולבתי המשפט בנוגע לכל עניין שלגביו, ובמקרים רבים זכות זו ממומשת, בין אם במישרין או באמצעות ארגונים בלתי-ממשלתיים.

721. בשנת 2002, נקבע נוהל לטיפול בבקשות של מבקשי מקלט בישראל, בתיאום בין משלחת ה-UNHCR בישראל, משרדי הפנים והמשפטים, שהיה בתוקף עד יוני 2009.

722. בשנת 2009, הוקמה יחידה מיוחדת לטיפול במבקשי מקלט בתוך משרד הפנים, ואנשיה קיבלו הכשרה נרחבת מסניף UNHCR בישראל.

723. יחידת קביעת מעמדם של פליטים ברשות האוכלוסין, ההגירה והגבולות במשרד הפנים, הוקמה על מנת לקיים ראיונות עומק למבקשי מקלט ולהמציא המלצות בכתב לשם דיונים נוספים אצל הוועדה המייעצת, המורכבת מנציגי משרדי הפנים, המשפטים והחוץ. היחידה החלה לפעול ביולי 2009.

724. בעקבות זאת, כל מבקש מקלט הופנה ל-UNHCR עד ליולי 2009. מאז 1.7.09, יחידת קביעת מעמדם של פליטים מבצעת ראיונות ראשוניים וראיונות עומק. עם זאת, לכל מבקשי המקלט ישנה גישה מלאה ל-UNHCR ולארגונים בלתי-ממשלתיים.

725. באופן טבעי, מכיוון שהסמכות והאחריות לקביעת מעמד פליט הינן בגדר החלטה ישראלית ריבונית, ישראל שומרת על הזכות שלא להעניק היתר שהייה בישראל לאזרחים של מדינות עוינות או אויב.

726. לאדם המוכר כזכאי למקלט, לאחר שנקבע בהערכה שיש להביא את עניינו בפני הוועדה המייעצת, תינתן אשרת שהייה בת שישה חודשים.

727. נכון לדצמבר 2009, ישנם כ-20,000 מסתננים/מבקשי מקלט המתגוררים בישראל, ורובם קיבלו הגנה זמנית בהתבסס על מדינת מוצאם. ב-2009, 2,525 מסתננים ביקשו מקלט ורואיינו על ידי יחידת קביעת מעמדם של פליטים במשרד הפנים, רשות ההגירה, וקיבלו מעמד זמני. 948 מסתננים השלימו את תהליך התשאול אולם תיקם טרם הופנה לגוף הלאומי הבין-משרדי להענקת מעמד. 520 מסתננים הובאו בחשבון על ידי הגוף כאמור, ו-5 מצויים בהליכי ערעור בנוגע להחלטת הוועדה. 284 מסתננים פנו לבתי המשפט לאחר שערעורם נדחה על ידי הגוף הבין-משרדי להענקת מעמד.

קטינים זרים בלתי-מלווים

728. קטינים בלתי מלווים מהווים חלק מאוכלוסיית הזרים המתגוררים בישראל, ישנם כמה עשרות עד כה. הקטינים הללו זקוקים לטיפול מיוחד. נוהל משרד הפנים מס. 10.1.0016 (מצוי כיום בתהליך תיקון): נוהל קטינים זרים בלתי-מלווים, קובע דרכי טיפול כדלקמן: השמה במשמורת תהא במעון המיועד בעיקר לקטינים; הרחקת קטינים מתחת לגיל שמונה עשרה תיעשה לאחר שקילת טובת הילד. קטין השוהה באופן בלתי חוקי הכפוף לצו משמורת זמני, יובא בפני קצין בקרת דרכונים בהקדם האפשרי, ותוך 24 שעות לכל היותר. קצין בקרת הדרכונים, לאחר שקילת דעתו של הקטין באשר לצו המשמורת וצו ההרחקה, יחליט מהו הצו שיינתן לו תוקף (קרי, בהתאם לנסיבות הספציפיות).

729. קטין מתחת לגלי ארבע עשרה לא יוחזק במשמורת אלא במתקן מתאים או אצל משפחת אומנה עד לגירושו. יש להודיע לקטין על זכותו לעורך דין. בתוך 24 שעות (48 שעות בנסיבות מיוחדות ו-72 שעות אם מדובר בחג או בסוף שבוע), הקטין ייפגש עם עובד סוציאלי. העובד הסוציאלי יגיש את חוות דעתו המקצועית לקצין בקרת הדרכונים תוך 48 שעות, ולאחר מכן ימסור החלטתו האם להחזיק את הקטין במשמורת או לשחררו ממנה. תימסר הודעה אודות העיכוב בהרחקה למדינת המקור של הקטין, אלא אם הדבר יסכן את חיי הקטין, חירותו או חייהם או חירותם של בני משפחתו.

730. קטין שבמסגרת חינוכית תלוי במשרד החינוך כרשות האחראית, והמשרד יטפל בביטוח הרפואי שלו. ניתן להחזיק בקטין במשך 60 ימים לכל היותר ולאחר מכן יש להעבירו למסגרת חלופית מתאימה או למשפחת אומנה, עד לאימות גילו ובכפוף לזמינות מסגרת חלופית או משפחת אומנה. הודעה אודות המעבר תימסר לפחות שבעה ימים טרם המועד האחרון שנקבע למעבר, ותתואם ככל שניתן מול המדינה המקבלת. קטין לא יגורש אם חייו או חירותו יושמו בסכנה במולדתו.

731. האגף לסיוע המשפטי במשרד המשפטים מספק סיוע משפטי לקטינים שהגיעו לישראל באופן בלתי חוקי, ותובעת את שחרורם של קטינים כאמור ממעצר במהלך העברתם למשמורת חלופית, כגון משפחות אומנה ופנימיות.