



הכנסת מרכז המחקר והמידע

י"ח באלול תשע"ו

21 בספטמבר 2016

השתתפות ילדים ובני נוער בהליכי קבלת החלטות וקביעת מדיניות

לבקשת חברת הכנסת יפעת שאשא ביטון, יושבת-ראש הוועדה לזכויות הילד, ערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת סקירה תמציתית אודות השתתפות ילדים ובני נוער בהליכי קבלת החלטות בישראל.¹ כפי שיובהר ביתר הרחבה בהמשך, נהוג לראות את זכות ההשתתפות כזכות להישמע ולהשתתף בקבלת החלטות המשפיעות על הילד עצמו (דוגמת הליך פלילי הנערך כנגדו, הליך גירושין של הורי הילד או הרחקה מבית-הספר), וכן כזכות להשתתפות בהליכים המשפיעים על קבוצת ילדים, הליכים לקביעת מדיניות מדינתית או מקומית. **מסמך זה מתרכז במשמעות השנייה של זכות ההשתתפות – השתתפות נציגי הילדים בהליכי קבלת החלטות וקביעת מדיניות ברמות שונות דוגמת בית-ספר, עיר או מדינה.**

חשוב להבהיר כי מפאת קוצר הזמן שעמד לרשותנו להכנת המסמך, המסמך אינו ממצה את הסוגיה על שלל היבטיה, ואינו מקיף כלל הפרויקטים הרלוונטיים שהתקיימו בשנים האחרונות, אלא מביא דוגמאות נבחרות להליכי השתתפות ילדים המתרחשים בישראל. במהלך סקירת הדוגמאות להשתתפות ילדים ובני נוער בהליכי קבלת החלטות לא עלו תוכניות ופרויקטים אשר מתמקדים בנושא הגנה על ילדים מפני אלימות, אך כאמור מסמך זה לא מקיף את כלל התוכניות הרלוונטיות ולא מן הנמנע שישנן תוכניות להגנה על ילדים מפני אלימות בישראל אשר פועלות תוך אימוץ עקרונות של השתתפות ילדים ובני נוער בהליכי קבלת החלטות. בהקשר זה ניתן להזכיר את המלצתם של החוקרים רמי בנבנישתי, רון אבי אסטור ומונה חורי-כסאברי, בנייר מדיניות שכתבו בנושא מניעת אלימות והתמודדות עמה במערכת החינוך, לשתף ולערב את התלמידים ונציגיהם בפועלות ויוזמות למניעת אלימות, בין השאר באמצעות חברות בוועדות בית-ספריות ויישוביות להתמודדות עם אלימות (דוגמת הוועדה העירונית לקידום מעמד הילד עליה יורחב בהמשך), ובייצוג קולם של התלמידים בוועדות ארציות (כגון ועדות הכנסת) ובפורומים שונים הדנים בסוגיות רלוונטיות (ייצוג שמבוצע בין השאר על-ידי מועצת התלמידים והנוער הארצית, שגם היא תידון ביתר הרחבה בהמשך).²

תמצית

המסמך מבאר את מושג השתתפות הילדים על-פי אמנת זכויות הילד של האו"ם והחלטות שונות של מועצת אירופה, וסוקר בקצרה של התפתחות השתתפות הילדים בישראל מאז תחילת שנות ה-2000. עוד כולל המסמך דוגמאות קונקרטיות ליישום עקרון השתתפות הילדים בשני שדות פעולה עיקריים, החופפים לא אחת זה את זה: מערכת החינוך והשלטון המקומי.

במסמך עולים בין השאר הממצאים האלה:

¹ המסמך הוכן במקור לקראת פגישת קבוצת עבודה בנושא השתתפות ילדים ובני נוער בקביעת מדיניות, בראשה עמדה חברת הכנסת שאשא ביטון, במסגרת כנס מטעם מועצת אירופה בנושא אסטרטגיות אפקטיביות להגנה על ילדים מפני אלימות.

² רמי בנבנישתי, רון אבי אסטור ומונה חורי-כסאברי, מניעת אלימות והתמודדות עמה במערכת החינוך: הצעה למדיניות - נייר עמדה, דפים 46, ע"מ 93–114.

- סעיף 12 לאמנת זכויות הילד של האו"ם קובע כי יש להבטיח לילד המסוגל לחוות דעה משלו, את הזכות להביע את דעתו באופן חופשי בכל עניין הנוגע לו, תוך מתן משקל ראוי לדעותיו, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו. נהוג לראות את זכות ההשתתפות כזכות להישמע ולהשתתף בקבלת החלטות המשפיעות על הילד עצמו, וכן כזכות להשתתפות בהליכים המשפיעים על קבוצת ילדים, קרי הליכים לקביעת מדיניות מדינתית או מקומית.
- מועצת אירופה מזהה, במסגרת האסטרטגיה האירופית לזכויות הילד (2016-2021), את השתתפות הילדים כאחד מחמישה תחומי פעולה אותם יש לקדם על מנת להבטיח את קיומן של זכויות הילד במדינות החברות, וקוראת למדינות החברות לקדם זכות זו.
- ישראל חתומה על אמנת זכויות הילד של האו"ם ומחויבת לעקרונותיה, ובהם זכות הילד להשתתף. אחת הפעולות המרכזיות בהן נקטה ישראל ליישום האמנה היתה הקמת הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, בראשות השופטת סביונה רוטלוי (ועדת רוטלוי), שפעלה בשנים 1997–2003. בדיוני הוועדה עצמם נעשה מאמץ לשתף ילדים בגילים שונים ומקבוצות אוכלוסייה שונות, ועמדותיהם הובאו בחשבון בעת ניסוח המלצותיה.
- חלק ניכר מהמלצות ועדת רוטלוי בתחום השתתפות ילדים לא יושמו כלשונן. אך למרות זאת עקרון השתתפות הילדים מעוגן במספר חוקים רלוונטיים, בחלק מהמקרים בעקבות תיקון שהוכנס בחוק בשנים האחרונות.
- יישום **זכות ההשתתפות בהליכים הנוגעים לילד באופן אישי** בא לידי ביטוי, בין השאר, במספר חוקים: חוק זכויות התלמיד התשס"א-2000 קובע את זכות התלמיד להשמיע את טענותיו בעניין הרחקה לצמיתות מבית הספר והעברתו למוסד אחר; תקנות סדר הדין האזרחי, חוק הנוער (שפיטה), ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971, והחוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), תשס"ו-1955, קובעים, כל אחד בתחומו, את זכות הילד להביע את רגשותיו, דעותיו ורצונותיו בעניין הנוגע לילד הנדון בבית המשפט, וכי לעמדתו יינתן משקל ראוי בקבלת החלטה בעניינו.
- יישום **זכות ההשתתפות בהליכים לקביעת מדיניות** בא לידי ביטוי, בין השאר במערכת החינוך. כך למשל, על-פי חוק זכויות התלמיד התשס"א-2000, על מוסד חינוך יסודי או על-יסודי לעודד הקמת מועצת תלמידים ונאסר עליו לעשות כל פעולה למנוע את הקמתה. תחומי המעורבות של מועצות התלמידים נקבעים במשותף על-ידי צוות המוסד והתלמידים, והם משתנים בצורה ניכרת בין מוסד למוסד. בחינוך העל-יסודי פועלות כיום מועצות תלמידים ב-75%–85% מהמוסדות הממלכתיים והממלכתיים-דתיים.
- נציגים נבחרים של מועצות התלמידים המוסדיות, יחד עם נציגים ממרכזים קהילתיים, מתנועות נוער, מארגוני נוער וכיוצא באלה, מרכיבים את מועצת התלמידים והנוער היישובית. נציגי מועצות אלו מרכיבים את מועצת התלמידים והנוער המחוזית, ונציגי מועצות אלו את מועצת התלמידים והנוער הארצית. מספר הנציגים נקבע בהתאם לכמות התלמידים ובני הנוער המיוצגים באותו שלב.
- בין התוכניות הכוללות השתתפות ילדים במערכת החינוך ניתן למנות: מסע לקראת שנת 2035 – פרויקט בהשתתפות מורים ותלמידים לבניית מודל לבית-הספר העתידי, אשר מתוכנן בהתאם לחזון המוגדר במהלך הפרויקט על-ידי המשתתפים, כך שיבטיח גישה ידידותית ואמפטית לצרכיו השונים של התלמיד; נאמני זכויות הילד – תוגנית במסגרתה פועלות קבוצות תלמידים שתפקידן להעלות את



המודעות לנושא זכויות ילדים ובני נוער ולפעול למען יישום ומימוש זכויות אלו בבית-הספר או ביישוב; האמנה לזכויות הילד בעיני הנוער כיום – בחינת תפיסות הנוער את האמנה לזכויות הילד והעלאת הצעות לשינויים ושיפורים של האמנה באמצעות דיונים בקבוצות של בני נוער.

- זכות ההשתתפות בהליכים לקביעת מדיניות באה לידי ביטוי גם ברשויות המקומיות. כך למשל, חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים ונוער), תשע"א-2011, קובע כי בכל רשות חינוך מקומית שהתחומה יש לפחות 1,000 ילדים ונערים תוקם מועצת תלמידים ונוער. כיום ב-76% – 85% מרשויות אלו פועלת מועצת תלמידים ונוער. בדומה למועצות התלמידים הבית-ספריות, גם תחומי הפעילות של המועצות הרשותיות מגוונים ומשתנים בצורה ניכרת בין רשות לרשות. דוגמה להשפעת מועצת התלמידים והנוער ניתן לראות ביוזמה להארכת שעות השהייה ב-27 מגרשי ספורט וגינות ציבוריות שנערכה ביוזמת מועצת התלמידים והנוער העירונית בראשון לציון.

- על-פי פקודת העיריות [נוסח חדש] יושב ראש מועצת התלמידים העירונית, או נציג מטעמו יהיה חבר גם בוועדת החינוך העירונית, וכן בוועדה לקידום מעמד הילד – ועדה שחובה להקים בכל עירייה שתפקידה ליזום ולתכנן פעילות לקידום מעמד הילד ובני הנוער ולהבטיח את זכויותיהם, לרבות זכותם של ילדים ובני נוער להשמיע את דעתם ולהשתתף בצורה נאותה בקבלת החלטות הנוגעות לענייניהם. בשנת 2012 פעלה ועדה לקידום מעמד הילד ב-55 מ-75 העיריות בישראל, אך כיום רק ב-26–28 עיריות לוקחים חלק בדיוני הוועדה לקידום מעמד הילד נציגי מועצת התלמידים והנוער העירונית.

- בין התוכניות הכוללות השתתפות ילדים ברשויות המקומיות ניתן למנות: פרלמנט ילדים – תוכנית חינוכית הפועלת בערים שונות, למימוש עקרון ההשתתפות של ילדים במרחב העירוני בהחלטות הקשורות לחייהם, במסגרתה מתכנסים 120 תלמידי כיתות ד'–ו' מכל בתי הספר בעיר, לשם איתור ודיון במגוון הצרכים והאתגרים בסביבתם, ויזום פעולות אזרחיות שייתנו מענה לאתגרים אלה; עיר ידידותית לילדים – מודל שנוצר על-ידי יוניס"ף – קרן האו"ם לילדים, שמטרתו לסייע לכל עיר להפוך לידידותית יותר לילדים בכל האספקטים – ממשל, סביבה ושירותים. תהליך בנייתה של עיר ידידותית לילדים הוא תהליך מעשי שחייב לערב את הילדים בתוכו, והוא מצריך בניית שותפויות אמתיות עם הילדים עצמם. ראשון לציון החלה ביישום המודל בשנת 2015, בהליך שכלל השתתפות ילדים ובני נוער באפיון הצרכים ודרכי הפעולה להשגתם; שיתוף ילדים בבניית תוכנית אב עירונית – יוזמה של עיריית חולון לגיבוש תוכנית אב בתחומים הרלוונטיים לחייהם של ילדים ונוער באמצעות פעילות אינטנסיבית לשיתוף הציבור, ובכלל זאת ציבור הילדים. בתהליך לקחו עד כה חלק למעלה מ-3000 ילדים ובני נוער מקבוצות אוכלוסייה מגוונות; שיתוף ילדים ובני נוער בהכנת פעילות הקיץ העירונית – בעת ההיערכות לפעילות הקיץ לילדים ונוער ביקנעם, נוהגת העירייה לכנס שולחנות עגולים בהשתתפות ילדים ובני נוער בכדי לבנות את תוכנית הפעילות: בחירת התכנים, המוקדים בעיר בהם יתקיימו הפעילויות השונות, ימי הפעילות והתדירות שלה, אופן השיווק של הפעילויות ועוד.

- ככלל נראה שמידת ההשתתפות של ילדים בהליכי קבלת החלטות משתנה בצורה ניכרת בין מוסד חינוכי למוסד חינוכי ובין רשות מקומית אחת לאחרת, וכי מידת ההשתתפות היא במידה רבה פועל יוצא של מידת המחויבות של מקבלי ההחלטות (מנהל בית-הספר, ראש הרשות המקומית, ראש מינהל החינוך ברשות, ראש המחוז וכדומה) לנושא.



1. רקע

סעיף 12 לאמנת זכויות הילד של האו"ם³ קובע כי על המדינות החברות (ובהן ישראל) להבטיח לילד המסוגל לחוות דעה משלו, את הזכות להביע את דעתו באופן חופשי בכל עניין הנוגע לו, תוך מתן משקל ראוי לדעותיו, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו. באופן ספציפי קובעת האמנה בנושא זה כי יש לתת לילד הזדמנות להישמע בהליכים משפטיים ומינהליים הנוגעים לו, בין אם באופן ישיר ובין אם באמצעות נציג או גוף מייצג, באופן אשר הולם את חוקי המדינה.

ועדת רוטלוי, ועדה ציבורית לבדיקת מידת עמידתה של ישראל בעקרונות אמנת זכויות הילד של האו"ם, ציינה בדוח המסכם שהוציאה בשנת 2003 כי השתתפות ילדים בהחלטות הנוגעות לחייהם אין משמעותה להעניק לילדים זכות הכרעה בכל החלטה הנוגעת להם אלא זכות להשתתף בתהליך קבלת החלטות שמשפיעות עליהם ושלדעתם יינתן משקל בקבלת ההחלטה. עיקרון זה מבטא יחס של כבוד לאוטונומיה של הקטין, אך הוא גם תורם תרומה משמעותית לקידום תהליך קבלת ההחלטות. זאת היות שהוא מאפשר חשיפה לזווית ההסתכלות הסובייקטיבית של הילדים, ויתרה מכך למידע אמפירי שמצוי אצל הילדים בלבד עקב מעורבותם במסגרות ובתהליכים הנידונים. שיתוף הילדים מאפשר גם הכרה של סוגיות חדשות והבנה של סדרי העדיפויות של הנושאים בהם יש לטפל בעיני הילדים.⁴

1.1. קידום השתתפות ילדים על-ידי מועצת אירופה

האסטרטגיה האירופית לזכויות הילד (2016–2021),⁵ אשר מכונה אסטרטגיית סופיה, נסמכת בין השאר על אמנת זכויות הילד של האו"ם, ומגדירה את סדרי העדיפויות של 47 המדינות החברות במועצת אירופה (Council of Europe) בנושא זכויות הילד. **האסטרטגיה מזהה חמישה תחומי פעולה אותם יש לקדם על מנת להבטיח את קיומן של זכויות הילד במדינות החברות. אחד מחמשת תחומים אלו הוא שיתוף ילדים, נושא שמלבד היותו תחום פעולה שיש לקדם, מהווה גם מטרה אשר חוצה את שאר תחומי הפעולה** (שוויון הזדמנויות, הגנה מפני אלימות, מערכת צדק ידיוותית לילדים ושמירה על זכויות ילדים בסביבה דיגיטלית): שיתוף ילדים בהליכי קבלת החלטות ברמת הפרט, המשפחה, הארגון והחברה כולה הוא המפתח למימוש זכויותיהם בכל התחומים.⁶

אסטרטגיית סופיה קובעת כי לילדים הזכות להישמע ולהשתתף בקבלת החלטות המשפיעות עליהם כפרטים ובקבוצה, וכי כדי לממש זכות זו מועצת אירופה תספק הכוונה למדינות החברות לגבי אופני ההטמעה של עיקרון זה ברובד המעשי בכל ההקשרים הרלוונטיים לילדים. המועצה תתמוך במדינות החברות בשימוש בכלי הערכה לשיתוף ילדים, לשם מדידת ההתקדמות לעבר מימוש מלא של זכות הילדים להשתתפות. כמו כן יינקטו צעדים לקידום שיתוף בידע בין בעלי עניין ממדינות שונות.⁷ בנוסף קובעת האסטרטגיה כי מועצת אירופה תמשיך לערב ילדים ולתת כבוד לעמדותיהם בפיתוח, יישום והערכת

³ United Nations (UN), [Convention on the Rights of the Child](#), 20 November 1989.

⁴ הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, בראשות השופטת סביונה רוטלוי, [דוח הוועדה – חלק כללי](#), דצמבר 2003, ע"מ 50, 208.

⁵ Council of Europe, [Council of Europe Strategy for the Rights of the Child \(2016-2021\)](#), March 2016

⁶ Ibid, p. 4.

⁷ Ibid, p. 13.



המדיניות, הסטנדרטים והפעילויות שלה. וכי בעשותה כן תינתן תשומת לב מיוחדת לשיתוף ילדים מקבוצות פגיעות יחסית דוגמת ילדים עם מוגבלויות, ילדים החיים בעוני, מהגרים ובני מיעוטים.

בשנת 2012 פרסמה מועצת השרים של מועצת אירופה (Committee of Ministers – גוף קבלת ההחלטות של המועצה המורכב משרי-החוץ של המדינות החברות) המלצה למדינות החברות לגבי אופן הבטחת זכות הילדים להשתתפות.⁸ ההמלצה מבוססת על שורה של המלצות קודמות של מוסדות מועצת אירופה,⁹ והיא מציינת, בין השאר כי אין מגבלת גיל על זכותו של ילד להביע את דעתו באופן חופשי, וכי ככל שהילד מפתח יכולת הבעה טובה יותר כך יש לעודדו להביע יותר את דעתו. מועצת השרים המליצה כי כדי להבטיח את זכות של ילדים להשתתף על המדינות החברות לנקוט, בין השאר, בצעדים הבאים: לספק את מסגרת החקיקה הרחבה ביותר שתבטיח זכות זו; לבחון מפעם לפעם את מידת ההשתתפות של ילדים וצעירים ואת המשקל הניתן לדבריהם (ותוך כך לתת משקל גם להערכת הילדים בעצמם את הנושא); לספק לילדים מידע לגבי אפשרויות ההשתתפות שלהם; להבטיח קיומם של מנגנוני הגנה לילדים מקבוצות פגיעות במיוחד, ולשים דגש מיוחד על עידוד ילדים שסיכוייהם להשתתף פחותים לעשות כן; לבחון חסמים להשתתפות ילדים בחקיקה ובפרקטיקה ולפעול להסירם; להקצות לנושא תקציב ראוי.

2. השתתפות ילדים ובני נוער בישראל

כאמור, ישראל חתומה על אמנת זכויות הילד של האו"ם ומחויבת לעקרונותיה, ובהם זכות הילד להשתתף. אחת הפעולות המרכזיות בהן נקטה ישראל ליישום האמנה היתה הקמת הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, בראשות השופטת סביונה רוטלוי (ועדת רוטלוי), שפעלה בשנים 1997–2003. **בדיוני הוועדה עצמם נעשה מאמץ לשתף ילדים בגילים שונים ומקבוצות אוכלוסייה שונות, ועמדותיהם הובאו בחשבון בעת ניסוח המלצותיה.** בדוח המסכם מציינת הוועדה כי משימת שיתוף הילדים לא הייתה פשוטה. זאת מפאת חדשנותה ומפאת המשאבים שהצריכה.¹⁰

הוועדה מפרטת את הצעדים בהם נקטה לשיתוף ילדים בעבודתה, ובהם: פרסום מודעות בעיתונים הקרואות לציבור להביא בפני הוועדה את עמדותיו בסוגיות שעל הפרק, לרבות מודעות מותאמות לילדים שפורסמו בעיתון לילדים והופצו במערך ההשמה החוץ ביתית; מינוי שני נציגים ממועצת התלמידים הארצית כחברים מן המניין בוועדת המשנה לענייני חינוך;¹¹ במהלך עבודת ועדות משנה שונות נערכו

⁸ Council of Europe Committee of Ministers, [Recommendation CM/Rec\(2012\)2 of the Committee of Ministers to member States on the participation of children and young people under the age of 18](#), 2012.

⁹ Recommendation Rec(2005)5 on the rights of children living in residential institutions; Recommendation Rec(2006)14 on citizenship and participation of young people in public life; Recommendation Rec(2006)19 on policy to support positive parenting; Recommendation CM/Rec(2009)10 on integrated national strategies for the protection of children from violence; Recommendation CM/Rec(2010)7 on the Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education; Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Child-friendly Justice (2010); Parliamentary Assembly Recommendation 1864 (2009) on "Promoting the participation by children in decisions affecting them"; Recommendation 128 (2003) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe on the revised European Charter on "The Participation of Young People in Local and Regional Life".

¹⁰ הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, בראשות השופטת סביונה רוטלוי, [דוח הוועדה – חלק כללי](#), דצמבר 2003, ע"מ 43–44.

¹¹ הוועדה מציינת כי ילדים מונו כחברים רק בוועדת משנה זו עקב קשיי נגישות לילדים שיכולו לקחת חלק בוועדות המשנה האחרות אשר עסקו בנושאים רגישים במיוחד: גירושין, השמה חוץ ביתית, ילדים בסיכון, וילדים בהליך הפלילי.



מפגשים עם קבוצות ילדים ונערים רלוונטיות בכדי לאפיין בעזרתם את תחומי הפעולה ואת השינויים שיש לערוך בהם, וכדי לדון עמם בהמלצות המתגבשות בעבודת הוועדה.¹²

הוועדה התייחסה לנושא השתתפות הילדים גם בהמלצותיה. במסגרת הצעת החוק לעיגון זכויות הילד שניסחה הוועדה היא כללה לצד סעיפים שונים שעוסקים בזכות הילדים להשתתפות כפרטים ביחס להחלטות הנוגעות להן באופן אישי, גם סעיף שמטרתו לעגן את זכותם להשתתפות כקבוצה ביחס להחלטות המתקבלות ביחס אליהם ברמות השונות (מוסדית, קהילתית, מוניציפלית, ארציות וכיוצא בזה). הסעיף קבוע כי "בכל החלטה ופעולה בעניינים הנוגעים לכלל הילדים או לחלקם אשר יש בהם כדי להשליך באופן משמעותי על חייהם, יפעלו רשויות המדינה בכל האמצעים הדרושים, עד מרב המידה האפשרית, על מנת לאפשר לילדים לממש את זכותם להשתתפות".¹³ בשלבי יישום המלצות הוועדה משרד המשפטים קיבל החלטה עקרונית שלא לפעול לניסוח חוק כללי לקידום זכויות הילד אלא להטמיע את עקרונות האמנה בחוקים העוסקים בילדים תוך בחינת כל נושא לגופו,¹⁴ ולכן המלצה זו לא קודמה. ראוי לציין שהצעת חוק פרטית לקידום זכויות הילד, המבוססת על הצעת החוק של ועדת רוטלוי הונחה על שולחן שלוש הכנסות האחרונות על-ידי חבר הכנסת דב חנין וקבוצת חברי כנסת, אך לא קודמה.¹⁵

בהקשר זה ראוי להזכיר את [הצעת חוק נציבות זכויות הילד, התשע"ה-2014](#) אשר אושרה בקריאה ראשונה ערב פיזור הכנסת ה-19. הצעת החוק ביקשה להקים במשרד המשפטים מנגנון מרכזי שיהיה מופקד על זכויות הילדים בישראל ויעסוק, בין היתר, בתיאום, בקרה, הסברה וגיבוש של מדיניות לעניין זכויות ילדים, זאת בהתאם להמלצות ועדת רוטלוי. בכנסת ה-20 לא הוחל דין רציפות על הצעת החוק ולא הוגשו הצעות חוק זהות. יצוין כי בנוסח הצעת החוק שאושר אין התייחסות להשתתפות ילדים בפעילות הנציבות – בוועדה המייעצת לנציבות אין ייצוג לילדים, וככלל אין התייחסות להשתתפותם במסגרת החלטות הנציבות.¹⁶

ועדת רוטלוי ביקשה גם לתקן את חוק זכויות התלמיד, כך שהוא יעגן את עיקרון ההשתתפות הן לגבי עניינים המשפיעים על התלמיד באופן אישי והן לגבי עניינים המשפיעים על כלל התלמידים.¹⁷ למרות המלצות הוועדה החוק לא תוקן ברוח דברים אלו.

המדינות החברות באמנה לזכויות הילד של האו"ם מחויבות להעביר דיווחים עיתיים על מידת יישום עקרונות האמנה בהן. בדוח המפורט שהגישו משרד המשפטים ומשרד החוץ לוועדת האמנה לזכויות הילד בשנת 2010 אין התייחסות למנגנונים המבטיחים את זכות הילדים להשתתפות כקבוצה (זאת להבדיל

¹² שם, ע"מ 44–49.

¹³ שם, ע"מ 219, 227.

¹⁴ אתי וייסבלאי, [פעולות ישראל ליישום האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בדצמבר 2010.

¹⁵ [הצעת חוק לקידום זכויות הילד, התשע"ה-2015](#) של חבר הכנסת דב חנין (פ/1152/20). הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת ה-18 ועל שולחן הכנסת ה-19 על ידי חבר הכנסת דב חנין וקבוצת חברי הכנסת (פ/1075/18 ; פ/634/19).

¹⁶ האוניברסיטה העברית בירושלים, המרכז לחינוך משפטי קליני, הקליניקה לזכויות ילדים ונוער, [חוות דעת בנושא: הצעת חוק נציבות זכויות הילד התשע"ה-2014](#), 20 ביולי 2015.

¹⁷ הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, בראשות השופטת סביונה רוטלוי, [דוח הוועדה – חלק כללי](#), דצמבר 2003, ע"מ 230.



ממענים שונים המאפשרים לילד להשתתף בהליכים הנוגעים לו באופן אישי).¹⁸ ועדת האמנה לזכויות הילד ציינה במסקנות המסכמות את הדיון שלה בדוח התקופתי על ישראל כי בעוד שהשתתפותם של ילדים בהליכי קבלת החלטות הנוגעים ישירות אליהם זוכה לתשומת לב גוברת במדינה, השתתפותם בהחלטות הנוגעות למדיניות ציבורית טרם הפכה לפרקטיקה רווחת ודעותיהם של ילדים לא מתבקשות ולא נלקחות בחשבון במידה מספקת. הוועדה המליצה שהמדינה תקים מגננונים והנחיות ברורות ליישום יעיל זכות ההשתתפות ולהבטיח שדעותיו של הילד יילקחו בחשבון על-ידי גופים קובעי מדיניות.¹⁹

טרם הצגת היישום של זכות ההשתתפות בתחומים שונים במסגרת מערכת החינוך והרשויות המקומיות נזכיר בקצרה כמה ביטויים של **יישום זכות ההשתתפות בהליכים הנוגעים לילד באופן אישי**:

- סעיף 6 [לחוק זכויות התלמיד התשס"א-2000](#) קובע כי לתלמיד ולהוריו זכות להשמיע טענותיהם בעניין הרחקה לצמיתות מבית הספר והעברתו למוסד אחר. התלמיד והוריו יכולים לערער על החלטת הרחקה לפני ועדת שימוע מחוזית, שגם מולה יש להם הזכות להשמיע את טענותיהם. סעיף 7 לחוק קובע כי בוועדת השימוע יהיה חבר גם ראש מועצת תלמידים מחוזית או סגנו (אלא אם כן ביקש התלמיד או הוריו כי לא ישתתף בדיון).
- פרק כ'2 [לתקנות סדר הדין האזרחי](#) קובע כי בית משפט לענייני משפחה הדן בתובענה הנוגעת לילד (בנושאי משמורת, הסדרי ראייה, הגירה וחינוך), ייתן לילד הזדמנות להביע את רגשותיו, דעותיו ורצונותיו בעניין הנדון לפניו וייתן להם משקל ראוי בהחלטתו, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו של הילד. לשם כך הוקמו ביחידות הסיוע שלי בתי המשפט לענייני משפחה מחלקות לשיתוף ילדים שתפקידן להסביר לילד על מטרת השתתפותו בהליך וזכויותיו בנוגע אליה, ללוות אותו, ולהסביר לו את החלטת השופט בתום ההליך.
- סעיף 1ב' [לחוק הנוער \(שפיטה, ענישה ודרכי טיפול\), תשל"א-1971](#) קובע כי קטין המואשם בביצוע עבירה זכאי שתינתן לו הזדמנות להביע את עמדתו, רצונו ורגשותיו בעצמו, ובדרך המותאמת לגילו, למידת בגרותו ולצרכיו, וכי לעמדתו של הקטין וכן לרצונו ולרגשותיו, יינתן משקל ראוי בקבלת החלטה בעניינו, בהתחשב בגילו ובמידת בגרותו.
- סעיף 2 [לחוק לתיקון דיני הראיות \(הגנת ילדים\), תשס"ו-1955](#) קובע כי טרם מתן עדות בבית משפט של ילד שטרם מלאו לו 14, וכן טרם החלטה על הפסקת עדות או על התנייתה בתנאים שונים, אלא לאחר שנתנו לילד המסוגל לחוות דעה משלו הזדמנות להביע את עמדתו בעניין עדותו ודרכי גבייתה, לפי העניין, לדעתו של הילד ניתן משקל ראוי בהתאם לגילו ולמידת בגרותו.

¹⁸ Israeli Ministry of Justice and Ministry of Foreign Affairs, [Second Periodic Report Concerning the Implementation of the Convention on the Rights of the Child](#), 2010, p. 54-59.

¹⁹ היחידה להסכמים בינלאומיים ותביעות בינלאומיות במשרד המשפטים, [מסקנות מסכמות של ועדת האמנה בדבר זכויות הילד ביחס לדו"ח התקופתי ה-4-2 של מדינת ישראל, שאומצו על ידי הוועדה במושב ה-63 \(27 למאי עד 14 ליוני\), 14 באוגוסט 2013](#), ע"מ 9; [Concluding observations on the second to fourth periodic reports of Israel, adopted by the Committee at its sixty-third session \(27 May – 14 June 2013\)](#), 4 July 2013 (CRC/C/ISR/CO/2-4), Pp 7-8.



רשימה זו מבוססת בחלקה על הדוח התקופתי שהוכן במשרד המשפטים עבור ועדת האמנה בדבר זכויות הילד של האו"ם.²⁰ יש להבהיר כי רשימה זו אינה ממצה את כלל הביטויים למיצוי זכות הילד להשתתפות פרטנית.

3. השתתפות במערכת החינוך

3.1. מועצת תלמידים

סעיף 13 לחוק [זכויות התלמיד התשס"א-2000](#) קובע כי **מוסד חינוך יסודי או על-יסודי יעודד הקמת מועצת תלמידים ולא יעשה כל פעולה למנוע את הקמתה**, וכי מסגרת פעילות המועצה תיקבע בהוראות מנכ"ל בהתייעצות עם מועצת התלמידים והנוער. [חוזר מנכ"ל תשע"ו/1\(א\), 7.9-9 מועצת התלמידים בבית הספר](#), 1 בספטמבר 2015, קובע כי **אחת ממטרות מועצת התלמידים הבית-ספרית היא לייצג את התלמידים בכל פורום של קובעי מדיניות**. החוזר קובע עוד כי **תחומי המעורבות, האחריות והשותפות של מועצת התלמידים בבית הספר יוגדרו במשותף**, לאחר משא ומתן עם הנהלת בית-הספר ועם צוות המורים (ומומלץ שגם עם ועד ההורים). ועדת רוטלוי מציינת בדוח שלה כי מועצת התלמידים היא גוף בעל חשיבות בקידום זכותם של תלמידים להשתתפות במוסד החינוכי ובייצוגם, וכי חוק זכויות התלמיד מקדם את כינון המועצה ואת זכות ההשתתפות של הילדים.²¹

תחומי המעורבות של מועצות התלמידים, שנקבעים כאמור במשותף על-ידי צוות המוסד והתלמידים, משתנים בצורה ניכרת בין מוסד למוסד, וביניהם ניתן למצוא, בין השאר, תחומים אלו: בניית לוח המבחנים ומערכת השעורים; פעילות בנושא זכויות התלמידים; בחירת לימודי העשרה ותכניות תרבות (הצגות, מופעים, מסיבות); תכנון טיולים; אירועים בית-ספריים וימי שיא (דוגמת טקסים ואירועים, חלוקת תעודות, אספות הורים); מפגשים עם בתי-ספר אחרים ומעגלי שיח; השתתפות בישיבות פדגוגיות ובהחלטות וועדות משמעת וכדומה.²²

על-פי משרד החינוך, בחינוך העל-יסודי הממלכתי והממלכתי-דתי פועלות כיום כ-980 מועצות תלמידים – כ-85% מהמוסדות הממלכתיים והממלכתיים-דתיים, אך מתוכן רק כ-860 מועצות פועלות לפי כל דרישות הכללים והתקנון (מקיימות בחירות במועדן, שולחות נציגים למועצות הרשותיות וכדומה) – כ-75% מהמוסדות הממלכתיים והממלכתיים-דתיים. ככל הידוע למשרד, בחינוך החרדי לא פועלות מועצות תלמידים.²³

נציגים נבחרים של מועצות התלמידים המוסדיות, יחד עם נציגים ממרכזים קהילתיים, מתנועות נוער, מארגוני נוער וכיוצא באלה, מרכיבים את מועצת התלמידים והנוער היישובית (עוד על מועצת התלמידים

²⁰ Israeli Ministry of Justice and Ministry of Foreign Affairs, [Second Periodic Report Concerning the Implementation of the Convention on the Rights of the Child](#), 2010, p. 54-59.

²¹ הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, בראשות השופטת סביונה רוטלוי, [דוח הוועדה – חלק כללי](#), דצמבר 2003, ע"מ 215.

²² הדרה רוזנבלום, ממונה על מועצות התלמידים והנוער במשרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע, דוא"ל, 19 בספטמבר 2016.

²³ הדרה רוזנבלום, ממונה על מועצות התלמידים והנוער במשרד החינוך, שיחת טלפון, 19 בספטמבר 2016. מספר המוסדות הכולל לקוח ממערכת [במבט רחב – מספרים על מערכת החינוך](#) של משרד החינוך, כניסה: 19 בספטמבר 2016.



היישובית ראו בפרק העוסק ברשויות המקומיות). נציגי מועצות אלו מרכיבים את מועצת התלמידים והנוער המחוזית,²⁴ ונציגי מועצות אלו את מועצת התלמידים והנוער הארצית. מספר הנציגים נקבע בהתאם לכמות התלמידים ובני הנוער המיוצגים באותו שלב, תוך הקפדה על ייצוג לקבוצות מיעוט – דרוזים ובדואים.²⁵ **בין מטרותיה של מועצת התלמידים והנוער הארצית: לייצג את כלל בני הנוער במדינת ישראל בפני הגופים הממלכתיים, בפני כל פורום של מקבלי החלטות ובפני התקשורת על סוגיה השונים, ולשמש ערוץ הידברות ושיתוף פעולה בין קהילת הבוחרים (בני הנוער) לבין כל הגופים הרלוונטיים.**²⁶

בשנת 1999 נחתמה אמנת שיתוף פעולה בין מועצת התלמידים והנוער הארצית לכנסת ישראל. באמנה הוחלט על שיתוף נציגי המועצות בכל ועדות הכנסת למעט ועדת חוץ וביטחון, ובכל נושא שיש לדון בו בבני הנוער וברווחתו המייעצים יהיו נציגי המועצות – "כדי להביא למעורבות מעשית של הנוער במהלך חקיקת חוקים הקשורים בחיי הנוער ומעמדו".²⁷

באותה שנה נחתמה אמנה לשיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות לבין מועצות התלמידים והנוער. לפי האמנה מרכז השלטון המקומי יפנה בקריאה לכל הרשויות להכרה במועצת התלמידים והנוער הרשותית כגוף המייצג והנבחר של הנוער ברשות. נציגי המועצות הרשותיות ישתפו בכל החלטה למען הנוער והקהילה, ישתתפו בישיבות הרשות בנושאי חינוך, תרבות ונוער ויציגו את רחשי לב בני הנוער, והרשות תעשה ככל יכולתה להיענות לבקשות בני הנוער.²⁸

3.2. תוכניות הכוללות השתתפות ילדים במערכת החינוך (פרויקטים לדוגמה)

3.2.1. מסע לקראת שנת 2035

יוזמה משותפת של המפקחת הארצית לזכויות התלמיד, המפמ"ר לאמנויות העיצוב והמפמ"ר במגמת אדריכלות והנדסת בניין, לתכנון ועיצוב בית-הספר של העתיד. הפרויקט מתבצע בשיתוף פעולה עם חברת אמדוקס, השגרירות האמריקאית ויוניס"ף ישראל, בצורה של מפגשי סיעור מוחות, למידה ומחקר משותפים (האקתון – hackathon²⁹), אליהם מגיעים מורים ותלמידיהם ומומחים מקצועיים. בין המפגשים, התלמידים מנחים יחד עם המורים את המשך הלמידה הבית-ספרית. מטרת הפרויקט לבנות מודל לבית-הספר העתידי, אשר מתוכנן בהתאם לחזון המוגדר במהלך הפרויקט על-ידי המשתתפים, כך

²⁴ שבע מועצות תלמידים ונוער מחוזיות פועלות בישראל: במחוז צפון, מחוז חיפה, מחוז תל-אביב, מחוז מרכז, מחוז ירושלים, מחוז דרום ומחוז המגזר הערבי.

²⁵ למשל, בית-ספר שבו לומדים 400 תלמידים ישלח פחות נציגים מבית-ספר שבו לומדים 2,000 תלמידים; מחוז שבו חיים 140,000 בני נוער ישלח פחות נציגים ממחוז שבו חיים 300,000 בני נוער.

משרד החינוך, [מועצת התלמידים והנוער הארצית – מטרות, תחומי פעילות וחלוקה לוועדות](#), כניסה: 14 בספטמבר 2016.

²⁶ מועצת התלמידים והנוער הארצית, [מטרות מועצת התלמידים והנוער הארצית](#), עדכון: 4 בפברואר 2015, כניסה: 12 בספטמבר 2016.

²⁷ הכנסת ומועצת התלמידים הארצית, [אמנת שיתוף פעולה בין מועצת התלמידים והנוער הארצית לכנסת ישראל](#), 25 בינואר 1999.

²⁸ מרכז השלטון המקומי, מועצת התלמידים הארצית ומשרד החינוך, [אמנה לשיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות – מרכז השלטון המקומי לבין מועצות התלמידים והנוער בישראל](#), 11 במאי 1999.

²⁹ הלחם של המילים hack – תכנות יצירתי ו-marathon – מרתון. במקור אירוע בו מתכנתים ומפתחים מתכנסים למפגש מרתוני לביצוע פרויקט טכנולוגי (לרוב בניית תוכנה).



שיבטיח גישה ידידותית ואמפטיית לצרכיו השונים של התלמיד: אתגרי הלמידה, צרכים אישיים וצרכים חברתיים. תוצרי המהלך יוכרו כפרויקט גמר לצורך קבלת ציון בגרות.³⁰

3.2.2. נאמני זכויות הילד

תוכנית משותפת למשרד החינוך וליוניס"ף (עיקר המימון ממשרד החינוך) במסגרתה פועלות כיום 22 קבוצות תלמידים מחטיבות-ביניים שתפקידן להעלות את המודעות לנושא זכויות ילדים ובני נוער ולפעול למען יישום ומימוש זכויות אלו בבית-הספר או ביישוב. בקבוצות מתבצע לימוד של אמנת זכויות הילד, ושל נושאים שונים הנוגעים לה (חקיקה רלוונטית בישראל, זכויות ילדים במדינות שונות, הליכי מיפוי ואיתור צרכים קהילתיים ועוד). בעקבות ההיכרות המעמיקה של הנאמנים עם הנושא תפקידם הוא לבחון את אופן מימוש הזכות ביישוביהם, להוות כתובת לפניית ילדים ובני נוער בנושא וללוות אותם בהליכי קבלת החלטות בבתי הספר או ביישוב, ולהתריע על מקרים שבהם זכויות ילדים לא ממומשות. על הנאמנים לפעול להגברת המודעות של ילדים ובני נוער לזכויותיהם, ולהוביל יוזמות יישוביות או קהילתיות המאפשרות מימוש של זכויות ילדים.³¹

3.2.3. האמנה לזכויות הילד בעיני הנוער כיום

משרד החינוך התבקש על-ידי משרד המשפטים לבחון את תפיסות הנוער את האמנה לזכויות הילד ולהעלות הצעות לשינויים ושיפורים של האמנה. לשם כך נערכו דיונים בשלוש קבוצות של בני נוער: חברי ארגון איגו – ארגון הנוער הגאה; קבוצת תלמידים עם הפרעות קשב וריכוז; קבוצה של תלמידי כיתות י"א-י"ב – ממערכת החינוך הממלכתית (יהודית וערבית) והממלכתית-דתית. תוצרי הדיון שיעקרו המלצות לשיפור האמנה לזכויות הילד הועברו למשרד המשפטים ועתידיים להישלח לוועדה לזכויות הילד באו"ם.³²

4. השתתפות ברשויות המקומיות

4.1. מועצת תלמידים ונוער רשותית

סעיף 5 [לחוק הרשויות המקומיות \(מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים ונוער\)](#), תשע"א-2011, קובע כי בכל רשות חינוך מקומית שבתחומה יש לפחות 1,000 ילדים ונערים תוקם מועצת תלמידים ונוער שתכלול נציגים ממוסדות חינוך, ממרכזים קהילתיים, מתנועות נוער, מארגוני נוער וכיוצא באלה, ובלבד שהם תלמידים או נערים המתגוררים בתחומה של אותה רשות חינוך מקומית. החוק לא קובע חובת התייעצות עם המועצה אך סעיף 6 לחוק קובע כי המועצה רשאית לייעץ לגורמים שונים ברשות המקומית בעניינים הקשורים, במישרין או בעקיפין, בילדים ובנערים, ובכלל זה לראש הרשות המקומית, לסגנו, לוועדת החינוך, לוועדה לקידום מעמד הילד, למנהל מחלקת החינוך ולמנהל יחידת הנוער. החוק קובע גם כי

³⁰ טובה בן-ארי, מפקחת ארצית ליישום חוק זכויות התלמיד במשרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 בספטמבר 2016.

³¹ הקרן הישראלית למען יוניס"ף, [א.א. נאמני זכויות](#), כניסה: 19 בספטמבר 2016; טובה בן ארי, מפקחת ארצית ליישום חוק זכויות התלמיד במשרד החינוך, דוא"ל, 19 בספטמבר 2016; משרד החינוך, ["א"א – תכנית להטמעה חינוכית לאחריות אזרחית לתלמידיו](#), עדכון: 6 בספטמבר 2015, כניסה: 19 בספטמבר 2016.

³² טובה בן ארי, מפקחת ארצית ליישום חוק זכויות התלמיד במשרד החינוך, דוא"ל, 19 בספטמבר 2016.



המועצה תייצג את עניינם של ילדים ונערים לפני הרשות המקומית ותפעל להעברת בקשותיהם לגורמים הנוגעים בדבר ברשויות המקומיות או ברשויות המדינה, למעקב אחר קבלת תשובות לבקשות, להופעה לפני אותם גורמים ולהעברת התשובות למבקשים.

לפי עיבוד שנערך על נתוני משרד החינוך,³³ בשנת הלימודים תשע"ו (2015/16) היו 215 רשויות חינוך מקומיות בהן יותר מ-1,000 תלמידים. ממשרד החינוך נמסר כי כיום פועלות 182 מועצות תלמידים ונערים רשותיות, ומתוכן 164 מועצות פועלות לפי כל דרישות הכללים והתקנון (למשל כוללות נציגים מכלל הגופים שאמורים להיות מיוצגים).³⁴

סעיף 149ט לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע כי יושב ראש מועצת התלמידים העירונית, או נציג מטעמו יהיה חבר גם בוועדת החינוך העירונית שתפקידה ליזום ולתכנן פעילות בתחומים הנוגעים לחינוך; הוועדה תגיש לאישור מועצת העיר את תכניתה ותעקוב אחר ביצוע התכנית המאושרת; כן תיעץ הוועדה למועצת העיר בתחומים כאמור. כאמור לעיל, על-פי האמנה לשיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות לבין מועצות התלמידים והנער, נציגי מועצת התלמידים ישתתפו בדיוני ועדת החינוך בכל הרשויות המקומיות ולא רק בערים. בשלב זה אין בידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת מידע לגבי מידת המימוש של הוראות החוק והאמנה לגבי השתתפות נציגי מועצת התלמידים בישיבות ועדת החינוך.

בדומה למועצות התלמידים הבית-ספריות, גם תחומי הפעילות של המועצות הרשותיות מגוונים ומשתנים בצורה ניכרת בין רשות לרשות. בדרך כלל נערכת פגישת תיאום ציפיות עם מקבלי ההחלטות וכן נערכות מספר פגישות בין ראש העיר ומועצת התלמידים. לקראת הפגישות נערך בדרך כלל מהלך של איתור צרכים של בני הנוער ביישוב. בין התחומים בהם עוסקות מועצות התלמידים והנער: זמני הפעלה ותדירות קווי אוטובוס לבתי-הספר ולמרכזי הבילוי; מקומות לבילוי או לשהות בזמן הפנוי; מחירים בכניסה לאתרים עירוניים (מוזיאון, בריכה, מתחמים לבילוי, חוגים עירוניים); שיפור פני העיר ומצב מתקנים ומוסדות ציבוריים (גני השעשועים, מדרכות, מעברי חצייה וכדומה); פעילויות בחופשים ובחגים וסיוע ושותפות בבימות הבידור ביום העצמאות, פורים, חנוכה והחופש הגדול; השתתפות בוועדת החינוך ובוועדת זכויות הילד (בערים).³⁵

4.1.1. פרויקט לדוגמה – הארכת שעות השהייה בגינות ציבוריות ביוזמת פרלמנט הנוער – מועצת התלמידים והנוער העירונית (ראשון לציון)

עקב התגודדות בני נוער בגינות ציבוריות בשעות הלילה במהלך חופשת הקיץ ובסופי השבוע, הגביל הפיקוח העירוני את הפעילות בגינות בכדי למנוע מטרד לדיירים המתגוררים בסמוך לגינות. הנושא עלה לדיון בפרלמנט הנוער, והוחלט על עריכת סקר בקרב 500 בני נוער בשביל לבחון את השפעת ההחלטה על בני הנוער בעיר. בעקבות הסקר נערכה פגישה עם ראש העיר ובעקבותיה ביצעו גורמי המקצוע בעירייה, יחד עם נציגי הנוער, מיפוי של כלל הגינות ומגרשי הספורט בעיר, ובחרו 27 אתרים שפעילות בהם אינה

³³ פנחס קליין, מרכז בכיר (עיבוד וניתוח סטטיסטי) במינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל 13 בספטמבר 2016.

³⁴ הדרה רוזנבלום, ממונה על מועצות התלמידים והנוער במשרד החינוך, שיחת טלפון, 19 בספטמבר 2016.

³⁵ הנ"ל, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע, דוא"ל, 19 בספטמבר 2016.



מהווה מטרד. בגינות ומגרשים אלו הוארכו שעות הפעילות, בכדי לאפשר לבני הנוער מקום מפגש בטוח מבלי לפגוע ברווחת התושבים האחרים.³⁶

4.2. ועדה עירונית לקידום מעמד הילד

סעיף 149 לפקודת העיריות קובע כי בכל עירייה יש להקים ועדה לקידום מעמד הילד שתפקידה ליזום ולתכנן פעילות לקידום מעמד הילד ובני הנוער ולהבטיח את זכויותיהם, לרבות זכותם של ילדים ובני נוער להשמיע את דעתם ולהשתתף בצורה נאותה בקבלת החלטות הנוגעות לענייניהם. בין חברי הוועדה יהיו יושב ראש מועצת התלמידים העירונית ונציגי תנועות הנוער בעיר. לוועדה אין סמכויות סטטוטוריות, וכדי להוציא לפועל את התוכניות שמגובשות במסגרתה עליה להיעזר בגופים סטטוטוריים, כמו מועצת הרשות וועדת הכספים שלה. על-פי בדיקה שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2012 פעלה ועדה לקידום מעמד הילד ב-55 מ-75 העיריות בישראל. שש עיריות דיווחו כי אין בהן ועדה.³⁷

על-פי סעיף 166 (אא) לפקודת העיריות על הוועדה להתכנס לפחות אחת לשלושה חודשים, אך מבדיקת מרכז המחקר והמידע של הכנסת עלה כי בשנים עברו לפחות חלק מהוועדות לא עמדו בהוראה זו, וכי חלק מהוועדות אף לא כונסו כלל במשך שנה תמימה. בנוסף, בחלק מהעיריות הרכב הוועדה היה חסר ולא היו חברים בה כל הגורמים שנקבעו לפי חוק, לרבות נציגי התלמידים והנוער.³⁸ ממועד החינוך נמסר כי למיטב ידיעתם, כיום רק ב-26–28 עיריות לוקחים חלק בדיוני הוועדה לקידום מעמד הילד נציגי מועצת התלמידים והנוער העירונית.³⁹ בשנת 2012 עמד מספר זה, לדברי נציגי מועצת התלמידים והנוער הארצית בדיון הוועדה לזכויות הילד של הכנסת, על 20 עיריות.⁴⁰

במסגרת המחקר שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2012 העידו עיריות שיש בהן ועדה פעילה לקידום מעמד הילד כי לוועדה השפעה על המתרחש בעיר בכל הנוגע לילדים ולבני נוער. רוב המשיבים מסרו כי הוועדות עסקו בייזום ובקידום של תוכניות ופעילויות, בתיאום בין גורמים שונים ברשות, בפקוח ובקרה ובקיום דיון ציבורי. הוועדות התבקשו להעריך את תרומת הוועדה לקידום מעמדם של ילדים ובני נוער בעיר בסולם של 1–5. הציון הממוצע שניתן לתרומת הוועדה היה 3.2. רוב הוועדות העריכו את תרומתן כממוצעת או פחות מזה. בשתי עיריות בלבד ניתן לתרומת הוועדה הציון הגבוה ביותר האפשרי – 5. יש לציין כי בעיריות אלה הוועדה התכנסה במועדים הקבועים בחוק או בתדירות רבה יותר, ובהרכב הוועדה נכללו כל החברים שנמנו בחוק.⁴¹

³⁶ פורטל החינוך של עיריית ראשון לציון, [יוזמה של פרלמנט הנוער: הארכת שעות השהייה בגינות ציבוריות בעיר](#), כניסה: 18 בספטמבר 2016.

³⁷ אתי וייסבלאי, [פעילות הוועדות לקידום מעמד הילד בעיריות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בפברואר 2012. לשם השוואה, בבדיקות קודמות שנערכו בנושא זה על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת נמצא כי בשנת 2009 פעלו ועדות לקידום מעמד הילד ב-54 ערים, ובשנת 2001 פעלו ועדות ב-26 רשויות מקומיות.

³⁸ שם.

³⁹ הדרה רוזנבלום, ממונה על מועצות התלמידים והנוער במשרד החינוך, שיחת טלפון, 19 בספטמבר 2016.

⁴⁰ מור פינקלשטיין, יושב ראש הוועדה הארצית משפטית במועצת התלמידים והנוער הארצית, [פרוטוקול מס' 166 מישיבת הוועדה לזכויות הילד](#), 13 בפברואר 2012.

⁴¹ אתי וייסבלאי, [פעילות הוועדות לקידום מעמד הילד בעיריות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בפברואר 2012.



4.3. תוכניות הכוללות השתתפות ילדים ברשויות המקומיות (פרויקטים לדוגמה)

להלן יוצגו כמה דוגמאות לתוכניות ופרויקטים במסגרתם נעשה מהלך של שיתוף ילדים ובני נוער. ככלל, משיחות שערכנו עם הגורמים הנוגעים בדבר עולה כי מידת ההשתתפות של ילדים בהליכי קבלת החלטות משתנה בצורה ניכרת בין רשות מקומית אחת לאחרת (כמו בין מוסד חינוכי למוסד חינוכי), וכי מידת ההשתתפות היא במידה רבה פועל יוצא של מידת המחויבות של מקבלי ההחלטות (מנהל בית-הספר, ראש הרשות המקומית, ראש מינהל החינוך ברשות, ראש המחוז וכדומה) לנושא.

4.3.1. פרלמנט ילדים

תוכנית חינוכית הפועלת בערים שונות, למימוש עקרון ההשתתפות של ילדים במרחב העירוני בהחלטות הקשורות לחייהם, במסגרתה מתכנסים 120 תלמידי כיתות ד'-ו' מכל בתי הספר בעיר. תפקידו של הפרלמנט ליזום ולעודד מודעות אזרחית ואקטיביזם אזרחי של ילדים צעירים ולשמש כגורם מקשר בין הילדים בעיר לבין הנהגת העיר. נקודת המוצא לפרויקט היא שאם יינתנו לילדים הכלים הדרושים, הן מבחינת ידע והן מבחינת מיומנויות ביצוע, הם יהיו מסוגלים למפות ולאתר את מגוון הצרכים והאתגרים בסביבתם, וליזום באופן פעיל פעולות אזרחיות שייתנו מענה לאתגרים אלה ויתרמו לחברה בה הם חיים.⁴² הקמת הפרלמנט והפעלתו מלווה על-ידי הממונה על יישום חוק זכויות התלמיד במטה משרד החינוך וכן על-ידי הרכוזות החברתיות של בתי-הספר, אך כיום פועלים גם פרלמנטים שהוקמו ביוזמת הרשות המקומית ובליוייה.

בין הפרויקטים שיזמו פרלמנטים בערים שונות ניתן לציין קמפיין למען כללי התנהגות מכבדים באפליקציית המסרים WhatsApp (נס ציונה), קמפיין לרכיבה בטוחה על אופניים חשמליים וקמפיין לשיפור חדרי השירותים בבתי הספר ושיפור ההיגיינה האישית, אשר בעקבותיו תוקצבו בתי-הספר בעיר לצורך טיפוח חדרי השירותים והצבת מתקנים לשטיפת ידיים (הרצליה).⁴³

4.3.2. עיר ידידותית לילדים (ראשון לציון)

היוזמה של ערים ידידותיות לילדים הושקה בשנת 1996 על-ידי יוניס"ף – קרן האו"ם לילדים, כמודל שמטרתו לסייע לכל עיר להפוך לידידותית יותר לילדים בכל האספקטים – ממשל, סביבה ושירותים. העיר הראשונה בישראל בה פועלת התכנית במתכונתה הנוכחית היא ראשון לציון, בתקופה הקרובה עתידות להצטרף עוד מספר רשויות לתכנית.⁴⁴ לפי יוניס"ף **תהליך בנייתה של עיר ידידותית לילדים הוא תהליך מעשי שחייב לערב את הילדים בתוכו. יישום המודל אינו יכול להגיע רק מלמעלה, אלא מצריך בניית שותפויות אמתיות עם הילדים עצמם** (וכן עם המשפחות ועם שאר הגורמים שמשפיעים על חייהם של ילדים). קידום ההשתתפות פעילה של ילדים בנושאים הנוגעים להם, הקשבה ולקחייה בחשבון של דעותיהם. נתפסת כאבן יסוד חיונית לתהליך כולו, והיא כוללת מעורבות של ילדים בתהליך איתור הצרכים, קבלת ההחלטות ויידועם על הנעשה במסגרת התהליך; שינוי תהליכים בכל הרמות כדי שיתאימו לילדים מבחינת אופני העברת מידע, מבנים ואופנים לתביעת זכויות מצד התושבים, תזמון מועדי פגישות ויוצא באלה;

⁴² טובה בן-ארי, מפקחת ארצית ליישום חוק זכויות התלמיד במשרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 בספטמבר 2016.

⁴³ שם.

⁴⁴ הקרן הישראלית למען יוניס"ף, [עיר ידידותית לילדים](#), כניסה: 11 בספטמבר 2016.



שילוב תפיסת זכויות הילד וההתחשבות בדעותיהם בתהליכי הכשרה של כל אלו העובדים עם ולמען ילדים; התייעצות עם ילדים בתחומים שונים, על בסיס הרקע שלהם, למשל ילדים עם מוגבלויות.⁴⁵

העיר היחידה בישראל שהצטרפה עד כה ליוזמה היא ראשון לציון, בה החל הפרויקט לפעול בשנת 2015. הגורמים האמונים על התוכנית בעיריית ראשון לציון לא השיבו על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת במועד הנדרש אך ממידע שפורסם על-ידי המכון לשלטון מקומי באוניברסיטת תל אביב, אשר שותף לפיתוח הפרויקט, עולה שיישום הפרויקט עד כה כלל תהליך שיתוף ציבור שכלל העברת שאלונים מקוונים לכ-500 משיבים מאוכלוסיות שונות, ועריכת אירוע ציבורי בהשתתפות כ-250 מתושבי העיר (למעלה ממחציתם ילדים ובני נוער) לקבלת רעיונות לשיפור העיר בתחום הנגישות, השתתפות ילדים וזכויותיהם.⁴⁶ בספטמבר 2016 נערך כנס נוסף שכלל הרצאות פרונטליות ושיח בשולחנות עגולים, במטרה לפתוח את שלב היישום וההטמעה של הפרויקט בפעילות העירונית.⁴⁷

4.3.3. שיתוף ילדים בבניית תוכנית אב עירונית (חולון)

חולון רואה עצמה כ"עיר הילדים" ובהתאם לכך הוחלט לגבש תוכנית אב (מסמך אסטרטגי שמשקף מגמות ומציג את החזון לצמיחת העיר) בתחומים הרלוונטיים לחייהם של ילדים ונוער. הפרויקט, אשר נמצא בשיאו, כולל עבודה של מומחים לתכנון אסטרטגי עם פעילות אינטנסיבית לשיתוף הציבור, ובכלל זאת ציבור הילדים. לשם כך הוכנו והופצו (דרך האינטרנט ובאמצעות בתי-הספר בעיר) שאלונים מקוונים לילדים, בני נוער ומבוגרים, ובנוסף נערכו קבוצות מיקוד. מטרת שלב זה בתהליך הייתה לזהות צרכים חסרים ונקודות חוזק בתחומי החיים השונים: הורים ומשפחה, בריאות וספורט, סביבה פיזית ונגישות, העולם הדיגיטלי, ילדים בסיכון, צרכים מיוחדים, עולים, אוכלוסייה דתית, פנאי, תרבות וחינוך בלתי פורמלי. בתהליך לקחו חלק למעלה מ-3000 ילדים ובני נוער מקבוצות אוכלוסייה מגוונות. מתוך החומרים מוצו תמות מרכזיות, אבני יסוד שיעמדו בבסיס תוכנית האם. בימים אלו נערכים למהלך נוסף של שיתוף הציבור, הפעם לגבי התוצרים המועבדים.⁴⁸

ד"ר טליה פרידמן מנהלת מינהל החינוך בחולון, ציינה בשיחה עמה כי מעבר לפרויקט ספציפי זה היא רואה חשיבות רבה בשיתוף ילדים בקבלת החלטות הנוגעות להם ועל כן היא מטמיעה מהלכי שיתוף, בין השאר מול מועצת התלמידים העירונית ומועצות התלמידים הבית-ספריות במגוון נושאים. כך למשל, במסגרת מהלך חשיבה מחודשת על חלוקת אזורי הרישום בעיר נערך דיון עם נציגי הילדים בנושא, ולתובנות שלהם ניתן משקל בהמשך התהליך. כדוגמה לתהליך שהיוזמה אליו הגיעה דווקא מהילדים עצמם ציינה ד"ר פרידמן את הקמת מרכז הילדים השכונתי הראשון בחולון שנחנך לאחרונה, ומיועד לתת מענה חברתי, ערכי, חינוכי וחוויתי לילדים בכתות ד'-ו' בשעות אחר הצהריים. הפרויקט החל בעקבות פנייה של ילדים שביקשו להקים מרכז חברתי בתוך השכונה (בדומה למרכזים הקיימים לקשישים או לבני-נוער). אפיון הצרכים, וקביעת התכנים ואופן הפעולה של המרכז עוצבו כולם בשיתוף פעולה עם הילדים.⁴⁹

⁴⁵ שם.

⁴⁶ המכון לשלטון מקומי באוניברסיטת תל אביב, [עיר ידידותית לילדים: ישראל \(מצגת\)](#), כניסה: 20 בספטמבר 2016.

⁴⁷ עיריית ראשון לציון, [הזמנה ל"מרחב פתוח" בפרויקט "עיר ידידותית לילדים ונוער"](#), 19 בספטמבר 2016.

⁴⁸ טובה בן-ארי, מפקחת ארצית ליישום חוק זכויות התלמיד במשרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 בספטמבר 2016; ד"ר טליה פרידמן, מנהלת מינהל החינוך בחולון, שיחת טלפון, 14 בספטמבר 2016.

⁴⁹ ד"ר טליה פרידמן, מנהלת מינהל החינוך בחולון, שיחת טלפון, 14 בספטמבר 2016.



4.3.4. שיתוף ילדים ובני נוער בהכנת פעילות הקיץ העירונית (יקנעם)

בעת ההיערכות לפעילות הקיץ לילדים ונוער ביקנעם, נוהגת העירייה לכנס שולחנות עגולים בהשתתפות ילדים ובני נוער בכדי לבנות את תוכנית הפעילות. במסגרת ההערכות לפעילות קיץ 2016, השתתפו בדיון כ-30 ילדים ובני נוער מגילאים שונים, ממערכת החינוך הממלכתית והממלכתית-דתית ומתנועות הנוער. המשתתפים לקחו חלק בעיצוב הפעילות מבחינת בחירת התכנים (אלו פעילויות, מופעים ואירועים יערכו), בחירת מוקדים בעיר בהם יתקיימו הפעילויות השונות, ימי הפעילות והתדירות שלה, אופן השיווק של הפעילויות ועוד. לדברי רומן פרס, סגן ראש עיריית יקנעם, שיתוף הילדים ובני הנוער תרם לאיכות הפעילויות ולאטרקטיביות שלהן, והגדיל בצורה משמעותית את מספר המשתתפים.⁵⁰

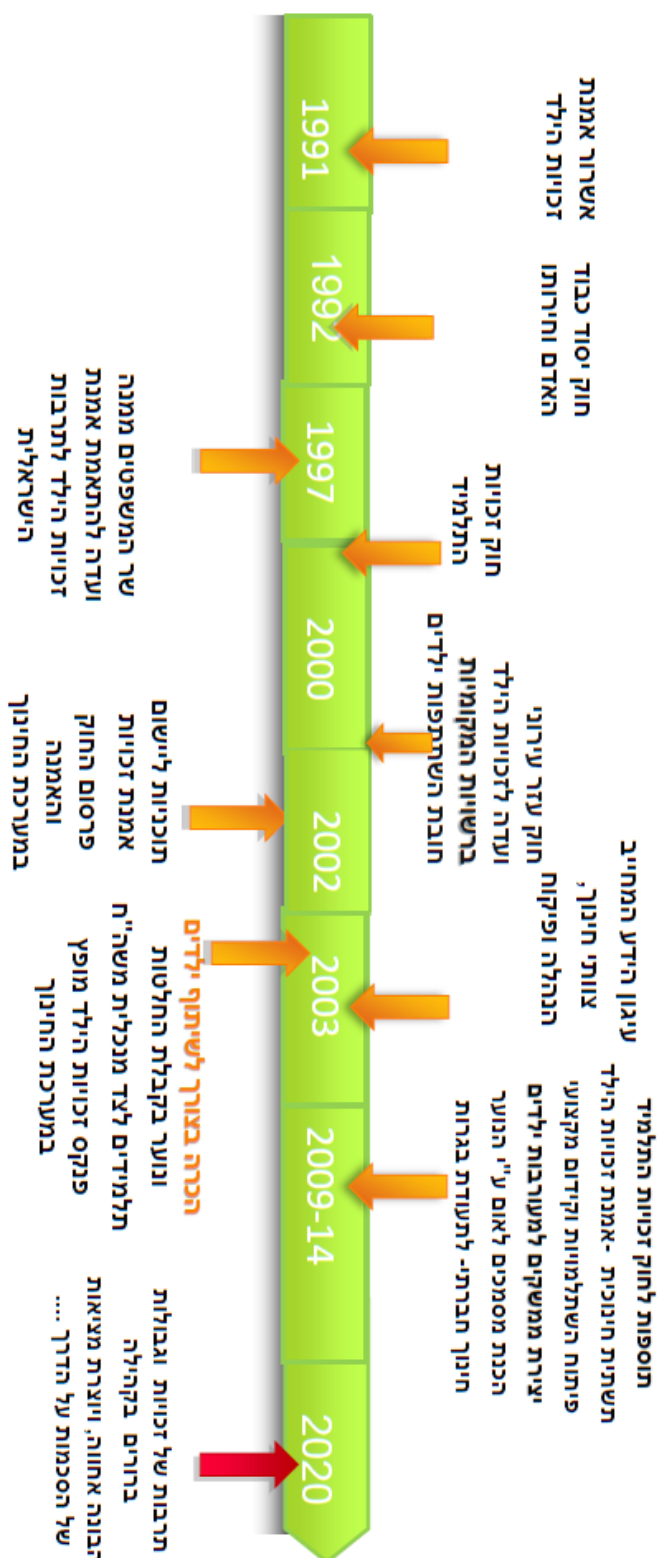
=====

כתיבה: עדו אבגר, מרכז המחקר והמידע של הכנסת

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

⁵⁰ רומן פרס, סגן ראש עיריית יקנעם, דוא"ל, 18 בספטמבר 2016.





⁵¹ טובה בן-ארי, מצגת אמנת זכויות הילד – שותפים לדרך, הועברה בדוא"ל, 19 בספטמבר 2016.