

מדינת ישראל

משרד המשפטים **משרד החוץ**

הדוח התקופתי השני על

יישום האמנה בדבר

זכויות הילד

2010

תוכן העניינים

I. מבוא	**4**
II. אמצעי יישום כלליים	**10**
א. סעיפים 4, 42 ו-44 (6) לאמנה	**10**
III. הגדרת המונח 'ילד'	**25**
IV. עקרונות כלליים	**37**
א. סעיף 6 לאמנה – הזכות לחיים, הישרדות והתפתחות	**37**
ב. סעיף 2 לאמנה – אי-הפליה ושוויון הזדמנויות	**46**
ג. סעיף 3 לאמנה – טובת הילד	**50**
ד. סעיף 12 לאמנה – כבוד לדעת הילד	**54**
ה. סעיפים 7 ו-8 לאמנה	**60**
ו. סעיף 13 לאמנה – חופש הביטוי	**65**
ז. סעיף 14 לאמנה – חופש המחשבה, הדת והמצפון	**65**
ח. סעיף 15 לאמנה – חופש ההתאגדות וההתכנסות השלווה	**65**
ט. סעיף 16 לאמנה – הזכות לכבוד, פרטיות ושם טוב	**66**
הזכות לפרטיות במובנה הצר	**67**
י. סעיף 17 לאמנה – גישה למידע: טלוויזיה, רדיו וסרטים	**70**
יא. סעיף 37 (א) לאמנה	**74**
V. סביבה משפחתית וטיפול חלופי	**79**
א. סעיפים 5, 9 ו-18 לאמנה	**82**
ב. סעיף 10 לאמנה – איחוד משפחות	**94**
ג. סעיף 11 לאמנה – העברה לא חוקית ואי-החזרה	**95**
ד. סעיף 27 (4) לאמנה – החזר דמי מחיה של ילד	**98**
ה. סעיפים 20 ו-25 לאמנה – ילדים נעדרי סביבה משפחתית	**100**
ו. סעיף 21 לאמנה – אימוץ	**103**
ז. סעיפים 19 ו-39 לאמנה – התעללות והזנחה, שיקום ושילוב מחדש	**108**
VI. בריאות בסיסית ורווחה	**113**
א. סעיף 23 לאמנה – ילדים עם מוגבלות	**113**

ב. סעיפים 6 ו-24 לאמנה – בריאות ושירותי בריאות 126

ג. סעיף 26 לאמנה – ביטוח לאומי 155

ד. סעיפים 27 (1) עד (3) לאמנה – רמת חיים 158

VII. חינוך בילוי ופעילויות תרבותיות 164

א. סעיפים 28 ו-29 לאמנה – חינוך 164

VIII. אמצעי הגנה מיוחדים 193

א. סעיפים 37, 39 ו-40 לאמנה – ילדים במערכת המשפט לנוער 193

ב. סעיפים 32-36 לאמנה – ילדים במצבי ניצול, לרבות שיקום גופני ונפשי ושילוב מחדש בחברה 219

ג. סעיף 34 – ניצול מיני והתעללות מינית 226

ד. סעיפים 22, 38 ו-39 לאמנה – ילדים במצבי חירום 248

ילדים במצבי חירום 250

השפעת ירי הטילים על שדרות ורשויות מקומיות אחרות בישראל בסמיכות לרצועת עזה 250

I. מבוא

1. דוח זה הוא הדוח התקופתי השני שמדינת ישראל מניחה לפני הוועדה לזכויות הילד של האומות המאוחדות, בהתאם לדרישות הכלולות בסעיף 44 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד (להלן 'האמנה' או 'אז"י'). הדוח הוכן על ידי המחלקה לזכויות אדם וקשרי חוץ במשרד המשפטים, בשיתוף עם משרד החוץ וגורמים אחרים בממשלת ישראל. ארגונים לא ממשלתיים (NGO) בישראל הוזמנו אף הם להגיש את הערותיהם לפני עריכת הדוח הנוכחי, הן באמצעות פנייה ישירה והן כהזמנה כללית לשליחת הערות, שפורסמה באתר האינטרנט של משרד המשפטים. להערות שהגיעו לידינו ניתן מקום נכבד.

2. מאז הגשת הדוח הראשוני (מסמך האו"ם CRC/C/8/Add.44), אירעו התפתחויות רבות בתחום החקיקה, המינהל והמשפט, שיש להן רלוונטיות ליישום האמנה. תקציר של השינויים המשמעותיים מביניהם מובא להלן. הדוח מכיל תיאור ממצה של ההתפתחויות הללו. בנוסף, הוא מתייחס להערות הסיכום של הוועדה (CRC/C/15/Add.195) מ-10 באוקטובר 2002.

3. מאז הדוח הראשון שהניחה ישראל לפני הוועדה, ננקטו צעדי חקיקה משמעותיים לקידום זכויות הילד. להלן כמה מיוזמות החקיקה החדשות:

- תיקון מס' 10 *לחוק סנגורים ציבוריים* (להלן '*סנגורים ציבוריים*');
- תיקון מס' 11 לחוק סדר הדין הפלילי התשנ"ו-1996 (להלן '*הדין הפלילי*');
- תיקון מס' 12 לדין הפלילי (*סמכות אכיפה וחיפוש גופני*) (*תיקון חקיקה*) התשס"ה-2005 (להלן '*חוק סמכויות אכיפה וחיפוש גופני*');
- תיקון מס' 13 *החוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים)* התשס"ה-2005 (להלן '*חוק תיקון ראיות*');
- תיקון מס' 5 *לחוק בתי המשפט (נוסח משולב)* התשמ"ד-1984 (להלן '*חוק בתי המשפט*');
- תיקון חקיקה *לחוק טיפול בחולי נפש* התשנ"א-1991 (להלן 'החוק לטיפול בחולי נפש*');*
- תיקון מס' 14 *לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול)*, תשל"א-1971 (להלן '*חוק הנוער*');
- תיקון מס' 9 *לתקנת הובלה (נוסח חדש)* התשכ"א-1961 (להלן *'תקנת הובלה [נוסח חדש]*');

וכן

- תיקון מס' 6 *לחוק העונשין* התשל"ז-1977 (להלן '*חוק העונשין*'), השואף להטמיע את עקרון *טובת הילד* (כעיקרון מוביל) בענייני חקיקה, מינהל ומשפט הנוגעים לילדים.

4. בישראל, ההגנה המעשית על עיקר הזכויות שהאמנה מקדשת היא באמצעות חקיקה ופסיקות משפטיות. עם זאת, יש לציין כי ישראל לא חוקקה אף חוק יסוד אחר (המשפט החוקתי של ישראל) בנוגע לזכויות הילד מאז הגשת הדוח התקופתי הקודם. ואולם ישראל שילבה את *האמנה* בדבר *היבטים אזרחיים של חטיפה בינלאומית של ילדים 1980* בחוק הישראלי המקומי תחת הכותרת *חוק*

אמנת האג (החזרת ילדים חטופים) התשס"א-2001. אשר לפסיקות משפטיות, בית המשפט העליון המשיך למלא תפקיד מרכזי ביישום הזכויות שהאמנה מגנה עליהן.

פסיקות משפטיות

5. בית המשפט העליון, כמו גם כמה מבתי המשפט המחוזיים בישראל, התייחסו לסעיפי אמנת זכויות הילד במספר החלטות. להלן כמה מהדוגמאות הבולטות ביותר שאירעו בתקופה שבה דן דוח זה:

5.1. בית המשפט העליון ציין את הוראות סעיף 3 בנוגע לטובת הילד במקרה של בג"צ 7395/07 *פלונית נ' בית הדין הרבני הגדול לערעורים* (21.8.2008). המקרה עסק במחלוקת לגבי אופן החינוך של ילדיהם של בני זוג גרושים. בית המשפט העליון הפך את החלטת בית הדין הרבני, שלא הביא בחשבון את טובת הילדים האמורים. בית המשפט העליון פסק כי הילדים ילמדו במערכת החינוך הממלכתית ולא במערכת החינוך הממלכתית-דתית.

5.2. בית המשפט התייחס גם לסעיף 28 לאמנה, העוסק בזכות הילד לחינוך, בבג"צ 6914/06 *ארגון הורים ארצי (ע"ר) נ' משרד החינוך, התרבות והספורט ואח'* (14.8.2007). במקרה האמור, ארגון ההורים הארצי טען כי תשלומים שהורים נדרשים להעביר לבתי הספר מדי שנה מהווים הפרה של הזכות לחינוך חינם; לפיכך הוגשה עתירה כדי לחייב את משרד החינוך לקבל את אישור ועדת החינוך של הכנסת על כל סוג של תשלומים שנתיים שהורים נדרשים לשלם לבתי ספר.

5.3. גם בתי המשפט המחוזיים התייחסו לזכויות שהאמנה בדבר זכויות הילד מקדשת. לדוגמה, בית המשפט המחוזי של תל אביב, בשבתו כבית הדין לענייני נוער, התייחס לסעיף 37(א) לאמנה בהקשר עם הטלת מאסר עולם על קטין שביצע רצח לפני שהגיע לגיל בגרות והדגיש כי העונש האמור אינו הפרה של סעיף 37(א) האמור הואיל ובישראל, המערכת המשפטית מאפשרת שחרור של מורשע שנדון למאסר עולם (תפ"ח [תל אביב] 204/05 *מדינת ישראל נ' פלוני* [25.1.2007]). במקרה אחר, התייחס בית המשפט המחוזי, תל אביב, בשבתו כבית דין למינהל, לסעיף 2(2) לאמנה המחייב את המדינה לנקוט כל אמצעי הולם כדי להבטיח ילדים מהפליה על כל סוגיה. במקרה הרלוונטי, סירב בית ספר מסוים לקלוט תלמידות בנות עדה מסוימת (עע"מ [תל אביב] 2176/06 *פלונית נ' משרד החינוך, התרבות והספורט ואח'* [15.11.06]).

גם בתי המשפט לענייני משפחה התייחסו לזכויות הכלולות באמנה. לדוגמה, בית המשפט לענייני משפחה בירושלים הסתמך על סעיף 3 לאמנה בהדגישו כי יש להביא בחשבון את טובת הילד בעת קביעת שם המשפחה שלו כאשר הוריו אינם נשואים ואינם חולקים משמורת (תמ"ש [ירושלים] 9182/06 *פלוני נ' אלמונית* [10.4.2007]).

5.4. בית המשפט המחוזי בירושלים התבקש להעניק זכויות ראייה להורים גרושים לשני קטינים. בית המשפט התייעץ עם מומחה להתפתחות הילד לפני שהגיע להחלטה. בית המשפט הדגיש את העובדה כי מאז 1990 נרשמה עלייה משמעותית בתשומת הלב המוקדשת לרווחת הילד. זכויות הראייה שבית המשפט התבקש לפסוק לגביהן התבססו, במידה רבה, על האמנה בדבר זכויות הילד.

בית המשפט הביא בחשבון את האמנה ואת המלצות ועדת רוטלוי כמקורות לפרשנות והנחיה (בש"א 6802/04 *פלוני נ' אלמונית* [19.12.2004]).

5.5. *יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון*, יחד עם הורים לילדים עם לקויות, עתרו לבית הדין הגבוה לצדק בבקשה לממן את שילובם של ילדים (כשירים) בעלי לקויות בבתי ספר רגילים. בדרך זו ביקשה העמותה להשיג שוויון לילדים שלמדו עד כה במערכת החינוך המיוחד. בית המשפט קבע כי הזכות לחינוך היא זכות יסוד המקודשת הן בסעיף 13 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR) ובסעיפים 28 ו-29 לאמנה בדבר זכויות הילד. ראו ציון בפרק VI להלן. (בג"צ 2599/00 *יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך* [14.8.02]).

ילדים וזכויות

6. לילדים מוקנות זכויות ספציפיות, בעיקר זכויות הקשורות ברווחה. זכויות אלה מגינות על אינטרסים חשובים, כמו בריאות ורמת חיים הולמת. ההכרה בזכויות הילד יצרה אחריות משותפת החלה על ההורים ועל המדינה כאחד. על המבוגרים מוטלת החובה להגן על האינטרסים החשובים של ילדים אך האינטרסים הללו לא בהכרח תואמים את הזכויות המוקנות לילדים (כמו למשל הזכות לבחור שלא ללכת לבית ספר, רכישת משקאות אלכוהוליים, נהיגה וכו'). לעומת זאת, זכויות אחרות משותפות לקטינים ובגירים כאחד. הכלל המנחה הוא טובת הילד. בשנים האחרונות, החוק מחיל על ילדים מספר גדל והולך של חירויות שבעבר היו שמורות למבוגרים בלבד. על פי החוק בישראל, ילד הוא כל אדם שגילו פחות משמונה עשרה שנים. כל סטייה מהגדרה זו חייבת להיעשות בהתאם לחוק ספציפי החל על הילד, כמו למשל *החוק הפלילי*, הקובע, למשל, כי גיל האחריות הפלילית הוא 12 שנים, בעוד שכשירות משפטית מוקנית בדרך כלל בגיל שמונה עשרה.

7. **טובת הילד** – זהו עיקרון מנחה בחוק הישראלי, שהטמיע את הרעיון הזה, המודרני יחסית. רוב העניינים המשפטיים הנוגעים בילדים (כולל נושאי חקיקה, מינהל ומשפט) שהתעוררו בישראל בעקבות הגשת הדוח הראשוני של ישראל הוסדרו לאור כלל זה. למעשה, החלטות יכולות להתקבל ופסיקות עשויות להינתן באופן בלעדי על בסיס טובת הילד. כאשר מוקנית לילד זכות מסוימת, מחובתם של אחרים שלא לפגוע באותה זכות.

8. אחת הזכויות המקדמת את רווחת הילד ואשר שולבה בחוק הישראלי בשנים האחרונות היא זכות הילד להישמע בעניינים הנוגעים לטובתו. זכות זו הוגדרה בבירור בכמה מתיקוני החקיקה האחרונים, לדוגמה, תיקון מס' 14 *לחוק הנוער*. זהו תיקון נרחב המתייחס למספר חוקים החלים על ילדים, כמפורט להלן:

9. בהערת סיכום מס' 32 של הוועדה בדבר זכויות הילד בנוגע לדוח התקופתי הקודם של ישראל מיום 4 באוקטובר 2002 (CRC/C/15/Add/195), הוועדה קראה להמשך ההחלה וההטמעה של יחס מכבד לדעותיו של הילד. בעניין זה, סעיף 1(ב) של תיקון מס' 14 *לחוק הנוער* קובע כי קטינים זכאים להביע את דעתם ואת רגשותיהם האישיים לפני קבלת החלטות ופסיקות העשויות להשפיע עליהם (תיקון דומה הוכנס *בחוק עבודת הנוער*, להלן). המשקל הניתן לדעתו של הקטין תלוי בגילו ומידת בגרותו. כדי לעודד שיתוף של קטינים בעניינים המשפיעים עליהם וכדי לאפשר להם לממש את הזכות להביע את דעתם, ניתן לקטינים מידע במתכונת ובנוסח מובנים להם (ללא מידע העלול לגרום

לקטין נזק בפועל). במקרים שבהם התקבלה החלטה בנוגע לקטין אך לא ניתנה לאותו קטין הזדמנות להביע את דעתו, תינתן לקטין האמור הזדמנות בעוקב להשלמת תהליך קבלת ההחלטה, ובלבד שההחלטה עדיין אל יושמה והסיבה שבעטיה נמנע ממנו להביע את דעתו אינה קיימת עוד. אם ההחלטה שהתקבלה נוגדת את רצון הקטין, מי שקיבל את ההחלטה או אדם הפועל מטעמו של מי שקיבל את ההחלטה יסביר לקטין (באופן שיהיה מובן לו) את הנימוקים להחלטה. על ההסבר הניתן להתאים לגיל הקטין ולמידת בגרותו. אין להעביר לקטין מידע העלול לגרום לו נזק בפועל או מידע מסוג שחשיפתו אסורה על פי סעיף 1ב' (ב) (2-1) *לחוק הנוער*. עוד קובע התיקון, ביחס לסעיף 2(א) *לחוק הנוער*, כי משפטנים שיתמנו לכהן כשופטים בבתי המשפט לנוער יוכלו לשבת בהליכים הנוגעים למעצר של קטינים ואף בישיבות שימוע, ובלבד שאותם משפטנים יעברו הכשרה מיוחדת בטיפול בילדים ובנוער.

10. זכות הילד להביע את דעתו, כאמור בסעיף 12 לאמנה, משולבת בחוקים הבאים.

11. תיקון מס' 9 *לחוק עבודת הנוער* התשי"ג-1953 (להלן '*חוק עבודת הנוער*') שהתפרסם ב-17 ביולי 1988, משלים את הסעיפים 28ו'-28ז', הקובעים את ההנחיות בנוגע לעבודות שבני נוער מורשים לבצע. על פי סעיף 27ו'(א) לא יינתן רישיון להעסקת בן נוער אם יש בכך כדי לפגוע בטובת הנער. בסעיפים 27ו'(ב)-(ג) נאמר כי משרד התעשייה, המסחר והעבודה רשאי לפרסם תקנות, הקבלות והתניות בנוגע להעסקת בני נוער. סעיף 27ז'(א) קובע כי בן נוער המסוגל להביע דעה עצמאית, תוקנה לו הזכות לעשות זאת בנוגע להענקת הרישיון להעסקתו. הדעה שיביע תובא בחשבון בהתאם לגילו ולמידת בגרותו.

על פי סעיף 27ז'(ב), שרד התעשייה, המסחר והעבודה יפרסם תקנות בנוגע לאופן שבו ניתן לממש את הזכות האמורה.

12. תיקון משנת 2009 לחוק *שעות עבודה ומנוחה* התשי"א-1951 (להלן '*חוק שעות עבודה ומנוחה*') קובע את שעות המנוחה המחויבות כדי לאפשר לעובד להשתמש בשירותים (סעיף 20א'). כאמור לעיל, *חוק עבודת הנוער* עבר תיקון דומה (סעיף 3, תיקון מס' 13 *לחוק עבודת הנוער*).

13. סעיף 24 *לחוק הכשרות משפטית והאפוטרופסות* התשכ"ב-1962 (להלן, '*חוק הכשרות המשפטית*') קובע כי הורים שאינם חיים יחד זכאים להסכים על הסכם אפוטרופסות ואף לקבוע את זכויות ההורה שאינו בעל המשמורת. הורים מסוג זה יכולים כעת לקבוע הסדרי משמורת והסדרי ראייה. הסכמים מעין אלה חייבים באישור בית המשפט, המחויב לוודא שההסכם אכן משרת את טובת הילד.

14. מידע בנוגע להשלכות של זכויות הילד בחקיקה עומד לרשות המעוניין ב*חוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד, התשס"ב-2002* (להלן, '*חוק השפעת חקיקה על זכויות הילד*'). החוק מחייב הוספה שיטתית של הערות הסבר בכל הצעת חוק בנוגע להשלכות הצפויות של הצעת החוק על זכויותיהם של ילדים. על הערות ההסבר לכלול מידע בנוגע לכל פגיעה או שיפור בזכויות הילד ובהיקף אותן זכויות כתוצאה מהצעת החוק, כמו גם כל שינוי בנוגע להגדרה של תנאי מחיה סבירים לילדים ו/או השירותים שיש לספק לילדים. יתרה מזו, על הערות ההסבר לכלול את הנתונים

והמידע ששימשו כדי לקבוע אם הצעת החוק אכן משפיעה לטובה או לרעה על זכויות הילד. תיקון מס' 14 יישם את השינויים האמורים.

15. יחד עם זאת, במקרים מסוימים, יובאו בחשבון זכויות ההורים או טובת החברה ולא רק 'טובת הילד'. וכך, לדוגמה, טובת הילד אינה, כשהיא לעצמה, עילת אימוץ. בסדרה של פסיקות קבע בית המשפט העליון כי גם אם סביר כי ההורים המאמצים יהיו הורים טובים יותר לילד מאשר הוריו הביולוגיים, הרי שאין בכך סיבה מספקת להוציא את הילד מחזקת הוריו הביולוגיים (ראו *א"ע 623/80 פלונית נ' היועץ המשפטי* 72 (2)45 .P.D) 12.3.1980. מותר להכריז על ילד בר אימוץ רק כאשר קיימת עילה ספציפית לכך, לדוגמה, כאשר ההורים הביולוגיים אינם מסוגלים לספק את צורכי הילד. לאחר שנקבע כי קיימת עילת אימוץ, הרי שטובת הילד תהיה שיקול ראשון במעלה.

16. דוח זה מתייחס לנושאים המרכזיים שהעלתה הוועדה לזכויות הילד בהערות הסיכום שלה משנת 2003 בתקופה שממועד הגשת הדוח התקופתי הקודם של ישראל ועד דצמבר 2009, כמו גם חששות שהעלתה הוועדה לאחר הישיבה עם הוועדה משנת 2002.

II. אמצעי יישום כלליים

א. סעיפים 4, 42 ו-44 (6) לאמנה

המעמד המשפטי של האמנה

17. אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד נחתמה על ידי מדינת ישראל ב-3 ביולי 1990 ואושררה על ידי הכנסת ב-4 באוגוסט 1991; היא נכנסה לתוקפה ב-2 בנובמבר 1991. אף כי אין לאמנה מעמד של חוק, ציטוטים רבים ממנה מופיעים בפסיקות הן של בית המשפט העליון והן של הערכאות הנמוכות יותר, כבסיס המשפטי להחלטות המתקבלות וכמקור לפרשנות.

18. מדינת ישראל חתומה גם על אמנות בינלאומיות נוספות המתייחסות לילדים. מאז הגשת הדוח הראשוני על ידי ישראל, הפכה מדינת ישראל לצד במספר מסמכים בינלאומיים רשמיים שעניינם ילדים. ב-15 במארס, הפכה ישראל לצד *לאמנת ארגון העבודה הבינלאומי מס' 182 בדבר איסור ופעולה מידית לביטול הצורות הגרועות ביותר של עבודת ילדים, 1999*. בהערת סיכום מס' 62 בנוגע לדוח התקופתי הקודם של ישראל, הוועדה קראה למדינה לאשרר את הפרוטוקולים האופציונליים הנלווים לאמנה בדבר זכויות הילד; ב-18 ביולי חתמה ישראל על *הפרוטוקול האופציונלי הנלווה לאמנה בדבר זכויות הילד, בנושא מעורבות ילדים בסכסוכים מזוינים*. מדינת ישראל חתמה גם על *הפרוטוקול האופציונלי בדבר מכירת ילדים, זנות ילדים ופורנוגרפיה של ילדים* ב-4 בנובמבר 2001 ואישררה את הפרוטוקול ב-19 ביוני 2008.

19. בנוסף, ב-14 בדצמבר 2006 חתמה ישראל על *אמנת האו"ם בנושא פשע מאורגן בינלאומי*, התש"ס-2000. ב-23 ביולי חתמה ישראל על *הפרוטוקול האופציונלי הנלווה לאמנה בדבר זכויות הילד, מכירת ילדים, זנות ילדים ופורנוגרפיה של ילדים* וכן על *הפרוטוקול למניעה, דיכוי והענשת סוחרי אדם, בייחוד נשים וילדים*, המשלים את *אמנת האו"ם בנושא פשע מאורגן בינלאומי*.

20. מדינת ישראל לא העלתה **שום הסתייגות** בעת אישרור האמנה.

הוועדה לבחירת עקרונות היסוד בנוגע לילדים והחוק ויישומם של עקרונות אלה בחקיקה הישראלית

21. בשנת 1997 מינה שר המשפטים ועדה בראשות סגנית נשיאת בית המשפט המחוזי בתל אביב, השופטת סביונה רוטלוי. השר הטיל על הוועדה לבדוק ביסודיות את החקיקה הישראלית בנוגע לזכויות ילדים, מעמדם המשפטי ומצב הרווחה שלהם על פי החוק בישראל, לאור העקרונות שהוגדרו באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, כדי שישראל תוכל לקיים את התחייבויותיה במסגרת האמנה. הוועדה התבקשה, בין השאר, להעריך את הצורך בניסוח חוק מקיף בנוגע למעמדם של ילדים ובני נוער. עוד התבקשה הוועדה לבחון את מידת הצורך בהקמת גופים ומנגנונים שיישמו, יתאמו ויסדירו את זכויות הילדים כפי שמתווה אותן האמנה.

22. הוועדה כללה כ-70 פקידי ציבור בכירים ואנשי מקצוע ממגוון של תחומים אחרים, ביניהם מינהל בתי המשפט, משרד המשפטים, משרד העבודה והרווחה, המחלקה לעבודה סוציאלית ופרופסורים מתחומי המשפט והפסיכולוגיה. עוד השתתפו בפרויקט נציגים משירותי בריאות הנפש לילד ומלשכת עורכי הדין בישראל.

23. ועדות המשנה הכינו שישה דוחות ואלה הונחו על שולחנו של שר המשפטים. הדוחות עסקו בנושאים הבאים: ייצוג של ילדים בהליכים אזרחיים, השמת ילדים מחוץ לבתיהם, ילדים ומשפחותיהם, חינוך, ילדים בהליכים פליליים ודוח כללי. מאז הגשת הדוח הכללי, יושמו בהדרגה ההמלצות שנכללו בדוחות ועדות המשנה. מאז הגשת מסקנות ועדות המשנה חלו התפתחויות רבות בנוגע ליישום האמנה. דוח זה מכיל סקירה מקיפה של ההתקדמות בחקיקה ופסיקות משפטיות. עבודתה של ועדת רוטלוי הייתה קודש ליצירת שוויון הזדמנויות לילדים כדי לאפשר להם להתפתח באופן עצמאי, להישמע ולקבל ייצוג בנושאים המשפיעים עליהם וליצור סביבה המעודדת ומטפחת את האינדיבידואליות שלהם. התיקונים החשובים שנבעו מהמלצות ועדת רוטלוי וועדות המשנה שלה נזכרים לאורך מסמך זה כולו.

ההמלצות העיקריות בנוגע לקידום זכויות הילד

- לנסח מחדש את הרציונל לפעולות המדינה בנוגע לזכויות הילד.

- להגדיר מחדש את חוברת המדינה בנוגע לזכויות הילד, לדוגמה, התייחסות לתלונות של ילדים וטיפול בהן בתחומים שונים או הגשת דוחות שנתיים על מצב הילדים לראש הממשלה ולוועדה המייעצת.

- הוועדה המליצה להקים ועדה מייעצת במסגרת משרד המשפטים. הוועדה המליצה להסמיך את הוועדה המייעצת לספק לשר המשפטים חוות דעת בנוגע לחוקים המועברים בהקשר עם ילדים ובנוגע לפסיקות משפטיות המשפיעות על זכויות ילדים ולספק לשר עדכונים בנוגע לארגונים הפועלים במטרה לקדם את זכויות הילד וכו'.

המלצה בנוגע לאימוץ של חוק ילדים מקיף

- הוועדה המליצה לאמץ חוק ילדים מקיף.

לדעת הוועדה, חוק מעין יוכל לעסוק ביישוב הזיקה המשפטית בין ילדים, הוריהם והמדינה. המלצת הוועדה הייתה לקבץ את כל החוקים הקשורים בהגנת הילד, כגון: *חוק כשרות משפטית, חוק הנוער (טיפול והשגחה)* התש"כ-1960 (להלן, '*חוק הנוער [טיפול והשגחה]*'), *חוק אימוץ ילדים* התשמ"א-1981 (להלן, '*חוק האימוץ*'), *חוק הפיקוח על גני ילדים* התשכ"ה-1965, *חוק ההגנה על חוסים* התשכ"ו-1966 *וחוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים)* התשי"ה-1955, ולשלבם לחוק ילדים יחיד ומקיף שיכיל את החקיקה הקיימת ונוסח ברור ומלא של זכויות הילד.

המלצות בנוגע לאיסור ענישה גופנית

24. הוועדה ניסחה את המלצותיה על רקע החברה הרב-תרבותית הקיימת בישראל. המלצות הוועדה התבססו על ההנחה הבאה: ענישה גופנית היא הפרת זכות הילד לרווחה וביטחון גופני ולפיכך אינה חוקית. הוועדה הגיעה למסקנה כי כדי להבטיח צמצום הן בהיקף והן בדרגת הענישה הפיזית כלפי ילדים בישראל, יש צורך בתקנות ובפיקוח בהיקף רחב. להלן ההמלצות המרכזיות של הוועדה:

חקיקה

25. הוועדה גינתה בתוקף כל שימוש בענישה פיזית כלפי ילדים. יחד עם זאת, הוועדה הבחינה בין ענישה פיזית על ידי בני משפחה מדרגה ראשונה (למשל הורה) לבין ענישה פיזית במסגרת חינוכית.

25.1. **מזעור הענישה הגופנית בתוך המשפחה** – ילד זכאי להגנה מנזק גופני ו/או השפלה. הוועדה הציעה כי החוק הרלוונטי יהיה חוק אזרחי ולא חוק פלילי.

25.2. **מזעור הענישה הגופנית במסגרות חינוכיות** – הוועדה המליצה הטלת סנקציות פליליות מסוימות על עובדי חינוך שיטילו על ילדים עונשים גופניים.

25.3. **חינוך והסברה** – הוועדה המליצה כי גורמים ממשלתיים יבצעו פעילות חינוכית והסברתית במטרה להגביר את מודעות הפרט נגד השימוש בענישה גופנית. הוועדה קראה לשימוש בשיטות חלופיות להטלת משמעת.

25.4. **מניעה** – הוועדה המליצה כי הממשלה תנקוט אמצעים בכל מקרה של הפרת האיסור על ענישה גופנית.

התאמת החוקים החלים על ילדים

26. לאחרונה נרשמה פעילות חקיקתית רחבה לטובת ילדים. הועלו הצעות חוק רבות, כמו גם תיקונים לחוקים קיימים וחלקם אף עברו את כל שלבי האישור.

27. מידע בנוגע להשלכות החקיקה עומד לרשות המעוניין ב*חוק השפעת חקיקה על זכויות הילד*. חוק זה מחייב הוספה שיטתית של הערות הסבר בכל הצעת חוק בנוגע להשלכות הצפויות של הצעת החוק על זכויותיהם של ילדים.

על הערות ההסבר לכלול מידע בנוגע לכל פגיעה או שיפור בזכויות הילד כתוצאה מהצעת החוק, כמו גם כל שינוי בנוגע להגדרה של תנאי מחיה סבירים לילדים ו/או השירותים שיש לספק לילדים. יתרה

מזו, על הערות ההסבר לכלול את הנתונים והמידע ששימשו כדי לקבוע אם הצעת החוק אכן משפיעה לטובה או לרעה על זכויות הילד.

28. סעיף 2ז' *לחוק רישוי עסקים* התשכ"א-1965 אוסר על עסקים לבצע פעולות קעקוע ופירסינג בקטינים שטרם הגיעו לגיל שש עשרה ללא הסכמת הורי הקטין או האפוטרופוס שלו. הוראה זו אינה חלה על ניקוב תנוכי האוזניים.

29. יוזמה לרפורמה מקיפה *בחוק הנוער* הובילה לאימוץ תיקון מס' 14 *לחוק הנוער* ב-21 ביולי 2008. התיקון נכנס לתוקפו ביולי 2009. תיקון זה משפר במידה רבה את היחס לקטינים בהליכים פליליים.

יישום האמנה בידי גורמים ממשלתיים וגורמי שלטון מקומי

30. אחד האמצעים שננקטו כדי להביא ליישום האמנה בידי גורמים ממשלתיים וגורמי שלטון מקומי היה אימוצו של *חוק איסור מכירה של כרטיסי הגרלה והימורים לקטינים (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2007*. תיקון זה אוסר להציע, למכור או להפיץ כרטיסים (או כל אמצעי אחר להשתתפות בהימורים מכל הסוגים) לקטין. החוק מטיל עונש מאסר של שישה חודשים על הפרה.

31. ההוראות וההנחיות הכלליות של מנכ"ל משרד החינוך מתייחסים להיבטים השונים של זכויות הילד. לדוגמה, המשרד פרסם הוראה בנוגע למעורבות הורים גרושים/פרודים בפרויקטים ואירועים הקשורים בבית הספר, כמו למשל טיולים. ההוראה קובעת כי בית הספר יתקשר עם שני ההורים אך יספק עדכונים והודעות בנוגע לעניינים אחרים הקשורים בבית הספר למי שבית המשפט מינה כאפוטרופוס של הילד ו/או בהתאם לטובת הילד (צו תשס"ג/5(א), ינואר 2003).

32. בהערת הסיכום מס' 22ב' בנוגע לדוח התקופתי הקודם של ישראל, קראה הוועדה להפצת האמנה. הוראה תשס"ז/6 (פברואר 2007) מורה על יישום *חוק זכויות התלמיד התשס"א-2000* (להלן '*חוק זכויות התלמיד*') ותיקוניו, לרבות הפצה של חוברת שכותרתה 'במסלול הזכויות', שתכליתה לקדם מודעות והטמעת רעיונות החוק בקרב תלמידים. האגף העוסק בזכויות התלמיד במשרד החינוך אמור להנחות את המורים וליצור תקליטור מידע בנוגע לחוק לשימושם של המורים בבתי הספר היסודיים והתיכוניים. התקליטור כולל סרטונים, מצגות ומידע מפורט בנוגע לאופן שבו בתי ספר ומורים בבית הספר יכולים לקדם אווירה המאמצת את זכויות התלמיד.

הוראה תשס"ה/3(א) (ספטמבר 2005) פרמה את התיקונים *בחוק הנוער ובחוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים)* התשי"ה-1955 (להלן *'חוק הראיות (הגנת ילדים)'*). בצו נקבע כי במקרים שבהם תלמיד נמצא בחקירה ומבקש שלא ליידע את הוריו על החקירה, בית הספר ועובדיו יסייעו לתלמיד להתמודד אם תוצאות החקירה. להלן השינויים העיקריים שנוספו במסגרת תיקון מס' 14 *לחוק הנוער* בנוגע להליכים משפטיים:

חקירה משטרתית

33. כאשר ילד נחשד בביצוע עבירה וזומן לחקירה בתחנת משטרה, חובה להודיע על כך להורי הקטין או לבן משפחה קרוב (אם אין אפשרות לאתר את ההורים במאמץ סביר).

34. ילד המתגורר במעון יזומן בכפוף ליידוע מנהל המעון ובידיעת ההורים. המדיניות החלה במקרה של מעון זהה למתואר לעיל, כלומר כאשר אין אפשרות לאתר את ההורים במאמץ סביר, יש להודיע לבן משפחה בוגר אחר המוכר לקטין.

35. בכל מקרה אחר (למשל, מעצר של קטין), קצין המשטרה האחראי באותו זמן נדרש ליידע את הורי הקטין או בן משפחה קרוב באשר למיקומו של הקטין.

36. במקביל, הקצין הממונה נדרש ליידע את הילד על כך שמשפחתו קיבלה הודעה. כאשר ילד הנחשד בביצוע עבירה מגיע לתחנת משטרה ביוזמתו או מובא לתחנה על ידי אדם אחר, חובה ליידע הורה או בן משפחה, אלא אם כן הקטין מצהיר במפורש כי הוא מתנגד לכך.

37. לא תועבר הודעה במידה שהקטין יביע התנגדות מפורשת. במקרה של מעצר קטין, התנגדותו תישקל לאור גילו ומידת בגרותו. יש לציין את התנגדות הקטין, לדווח עליה ולתייקה.

38. החלטתו הסופית של קצין המשטרה הממונה – אם ליידע או שלא ליידע את הורי הקטין – תתועד באופן חזותי, קולי או בכתב. החלטת הקצין הממונה תהיה מפורטת ועליה להתייחס באופן מהותי להתנגדות הקטין, במקרה של התנגדות מצד הקטין. והיה אם יחליט הקצין הממונה שלא ליידע את ההורים, עליו ליידע בן משפחה קרוב אחר.

39. בהערת סיכום מס' 29 בנוגע לדוח התקופתי הקודם של ישראל, המליצה הוועדה כי המדינה תמשיך לשלב, להלכה ולמעשה, את עקרון *טובת הילד*. העקרונות המתוארים לעיל מוכיחים את הטמעת השיקולים ברוח זו. עם זאת, בנסיבות כמו אלה המתוארות להלן, קצין מוסמך רשאי לזמן לחקירה קטין אשר טרם נעצר בלי ליידע אף אדם מבוגר על כך במקרים הבאים:

39.1. היידוע עלול לגרום נזק גופני או נפשי לילד או להשפיע לרעה באופן אחר על רווחתו או על רווחת אדם אחר.

39.2. יש חשש לשיבוש הליכי חקירה בעקבות היידוע, כתוצאה מהתערבות של בן משפחה בעבירה לכאורה.

39.3. קיימת סכנה לביטחון הלאומי.

40. קצין מוסמך רשאי להביא בחשבון (בעת הוצאת צו למניעת הודעה לבן משפחה) הצהרה מטעם האחראי על המעון שבו מתגורר הקטין. על הצהרה מעין זו לחשוף איום על שלומו הגופני ו/או הנפשי של הקטין. אם הוצא צו כאמור, עומדות לרשות המשטרה שמונה שעות לפני שתחול עליה חובה ליידע בן משפחה, או כל פרק זמן אחר עד שתחדל להתקיים סיבת אי-היידוע (על פי הקצר בין פרקי הזמן).

במקרים של דחיית היידוע, משך הדחייה לא יעלה על שש שעות (פרט למקרים שבהם קיימת סכנה של ממש לרווחת הילד או לביטחונו, או כאשר קיים סיכום ממשי לשיבוש הליכי חקירה או סכנה לביטחון הלאומי).

41. בזימון של חשוד שהוא קטין לחקירה על פי הסכמה מראש של הורי הקטין (או בן משפחה אחר), זכאי הקטין לנוכחות ההורים או בן המשפחה בשעת החקירה ו/או להתייעצות עמם.

הוראה זו אינה חלה כאשר הקטין מתנגד לנוכחות בן המשפחה או כאשר הקטין נעצר. מצב זה שונה במקצת מהמצב המתואר לעיל, שכן ההורה יודע מראש על החקירה אך נאסר עליו להיות נוכח בה.

42. קצין מוסמך רשאי לאסור על בן משפחה להיות נוכח בחדר החקירות בנסיבות הבאות:

42.1. נוכחות בן המשפחה עלולה להסב נזק לקטין או לפגוע בחקירה.

42.2. נוכחות בן המשפחה עלולה להסב נזק גופני או נפשי לילד או לפגוע בדרך אחרת ברווחתו של הילד או של אדם אחר; קיים חשש לשיבוש הליכי חקירה כתוצאה ממעורבות בן המשפחה בעבירה לכאורה; או קיימת סכנה לביטחון הלאומי.

42.3. קיים חשד סביר לשיבוש החקירה עצמה או היבט כלשהו של החקירה ו/או שיבוש מעצר פוטנציאלי. סיבה נוספת לאסור נוכחות של בן משפחה במהלך חקירה או למנוע התייעצות עם בן משפחה היא סכנה של אובדן ראיות.

42.4. נוכחות בן המשפחה תקשה על מניעת עבירות אחרות.

42.5. נוכחות בן המשפחה תקשה על שחרור הקטין.

42.6. נוכחות בן המשפחה תגרום לחשיפת עניינו הפרטיים של קטין אחר (הפרת זכותו לפרטיות).

43. כל החלטה לחקור קטין ללא נוכחות הורה או בן משפחה קרוב תתועד. על ההחלטה לכלול את נימוקי הקצין הממונה שקיבל את ההחלטה.

44. אם נוכחות של הורה או קרוב משפחה בחקירה מפריעה לחקירה או משבשת אותה בכל דרך, לדוגמה בגלל איום ישיר או מרומז כלפי הילד, החוקר מוסמך להרחיקו מחדר החקירות. החלטה להוציא הורה מחדר החקירות תינתן בכתב.

45. לפני חקירת קטין על החוקר ליידע את הקטין על זכויותיו וחובותיו על פי החוק במונחים פשוטים ובשפה מובנת שתעלה בקנה אחד עם גיל הקטין ומידת בגרותו.

46. אין חובה למנות עורך דין שייצג קטין בכל מקרה ומקרה, גם אם ההליכים עלולים לפגוע בזכויות הקטין (בהסכמה שבשתיקה או אפילו בתמיכת ההורים). עם זאת, בתי המשפט לענייני משפחה ובתי המשפט לנוער מוסמכים למנות לקטין אפוטרופוס חוקי אם ייחשב לקטין נזקק במסגרת *חוק הנוער (טיפול והשגחה)*. במקרה כזה, בית המשפט ימנה סניגור נפרד שייצג את הקטין.

זכויותיו של קטין בהליכים משפטיים הן כדלקמן:

47. לקטין זכות להתייעצות פרטית עם סניגור וזכות להיות מיוצג על ידי סניגור. *תקנות הסניגוריה הציבורית (זכאות לייצוג לקטינים נוספים)* התשנ"ח-1998 מקנה לעציר קטין או לקטין המעורב בהליך משפטי את הזכות לייצוג בידי סניגור ציבורי (תיקון מס' 14).

סעיף 18(א) *לחוק הנוער* מייפה את כוחו של בית משפט לנוער למנות לקטין הנתון בהליכים משפטיים סניגור על פי *טובת הילד*. בית המשפט נהנה מסמכות זו לאורך כל ההליך המשפטי, כולל שלב החקירה. יתר על כן, הקטין זכאי לכל זכות בת תוקף במסגרת *חוק הסניגוריה הציבורית* ואף לנוכחות של הורה או בן משפחה.

הוראה תשס"ה/4(א) (דצמבר 2004) מתמקדת בזיהוי התנהגות אובדנית ומניעת ניסיונות אובדניים בקרב ילדים. ההוראה מפרטת את סימני האזהרה ההתנהגותיים וכולל הסבר על השיטות הקיימות לטיפול על ידי עובדי בתי הספר.

הוראה תשס"ג/2(א) (אוקטובר 2002) קובעת את האמצעים להרחקת תלמיד משיעור או מבית הספר ומתאר את הפעולות המקדימות שיש לנקוט כדי למנוע הרחקה שכזו, כולל יידוע ההורים, התראות וכו' (מנכ"ל משרד החינוך).

מנגנונים להסדרת יישום האמנה

48. נושא זה נדון בדוח הראשוני של ישראל. מאז הגשת הדוח הראשוני לא חל שינוי בתחום זה.

ועדת הכנסת לזכויות הילד

49. ועדת הכנסת לזכויות הילד נדונה בדוח הקודם שהגישה ישראל. הוועדה הציעה תיקונים בחקיקה והגישה הצעות חוק חדשות, שחלקן נוסחו על ידי הוועדה בכללותה וחלקן על ידי חברי כנסת ספציפיים. משרד החינוך ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים שואפים לשפר ולהתאים את החוקים הקיימים ולשלב בהם את סעיפי האמנה. נציגי מועצת התלמידים והנוער הארצית, בשיתוף עם המועצה הישראלית לשלום הילד, ניסחו הצעות חוק שונות; גופים אלה השתתפו באופן פעיל גם בדיוני ועדת הכנסת.

50. ב-18 בדצמבר 2001 קיימה הוועדה ישיבה בנוגע להקמת ועדות מוניציפליות לקידום הזכויות שהאמנה מקדשת. ועדת הכנסת בדקה את תפקודן של הוועדות המוניציפליות ברשויות מקומיות שבהן החלו לפעול ועדות שכאלה.

51. בישיבות אחרות שקיימה ועדת הכנסת, נדון עקרון *טובת הילד*. התמקדות זו הניבה, לדוגמה, את זכות הילד למגע סדיר עם הסבים שלו, זכות הילד שיגודל על ידי משפחתו וזכות הילד למגע עם הוריו. דגש הושם על האמנה כאמצעי למניעת גירושם של קטינים וכאמצעי לחיוב המדינה להבטיח זכויות מסוימות לכל ילד באשר הוא, לרבות הזכות לחינוך, מניעת אלימות כלפי ילדים והזכות לשם ולזהות. האמנה משמשת גם כדי להבטיח כי יוקצה בתקציב סעיף למימון חובות המדינה. ישיבות מיוחדות של ועדת הכנסת הוקדשו לאישרור אמנה מס' 182 של ארגון העבודה הבינלאומי משנת 1999 בדבר איסור ופעולה מידית לביטול הצורות הגרועות ביותר של עבודת ילדים ולחוויותיה של משלחת ישראל לעצרת האו"ם במסגרת הדיון בזכויות ילדים והרלוונטיות של זכויות אלה לילדים בהליכים משפטיים.[1]

מבקר המדינה

52. עד כה, לא הוקם שום מנגנון ספציפי לפיקוח על יישום האמנה. עם זאת, משרד מבקר המדינה מפרסם מדי שנה דוח המתאר את הליקויים בפעילות הממשלה, לרבות הפרה של זכויות ילדים. לדוגמה, בשנת 2007 בדק הדוח השנתי של מבקר המדינה (שהתפרסם במאי 2008) את ניסיונות משרד החינוך לטפל בבעיית הבריונות והאלימות במערכת החינוך. הדוח מצא כי בשנים 2006-1999

[1] ישיבה זו התקיימה ב-5 במארס 2001 (עיין בפרוטוקול הישיבה – http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/yeled/2001-03-05.html).

לא חל שינוי בהיקף האלימות הגופנית, החברתית והמינית במוסדות החינוך. בשנים אלה סבלו שליש מתלמידי בתי הספר מהטרדות ואיומים בשטח בתי הספר. יתרה מזו, הדוח לשנת 2008 הבליט את הקשיים של שירותי המבחן לנוער למלא את תפקידם בשיקום של נוער עבריין.

53. בדוח מבקר המדינה לשנת 2007 על הרשויות המקומיות נחשף כי גם המצב בבתי הספר החרדיים ובבתי הספר ברשויות הערביות רחוק מלהשביע רצון. רוב בתי הספר הללו אינם עומדים בתקנות משרד החינוך בנוגע לתשתיות ותחזוקה ובחלק מהם קיימת סכנה לבריאות התלמידים ואפילו לחייהם.

54. על פי דוח מבקר המדינה לשנת 2006 על הרשויות המקומיות, בארבע הרשויות המקומיות שנבדקו לא הייתה קיימת תוכנית סיוע לקטינות במצוקה והסיוע לאותן קטנות, אם בכלל ניתן, ניתן באיחור רב. בנוסף, על פי החלטת ממשלה משנת 1999, משרד הרווחה והשירותים החברתיים היה אמור לפרסם תוכנית לטיפול ומעקב אחר קטינות במצוקה. בדוח מבקר המדינה לשנת 2006 צוין כי במהלך 2005, אותרו ו טופלו על ידי פקידי הסעד ברשויות המקומיות כ-17,000 קטינות במצוקה.

55. דוח מבקר המדינה לשנת 2004 על הרשויות המקומיות בדק את בעיית ביטוח תאונות פרטי לילדים במערכת החינוך. על פי תיקון משנת 1994 *לחוק חינוך חובה* תש"ט-1949 (להלן '*חוק חינוך חובה*'), רשות החינוך המקומית מחויבת להבטיח לכל התלמידים בשטחה חינוך חינם. מבקר המדינה מצא כי במספר רשויות מקומיות, תשלומי ההורים שנדרשו בעבור ביטוח עלו על הסכום המרבי שנקבע על ידי משרד החינוך וכי במספר אוכלוסיות אין לתלמידים הסדר ביטוח.

נציב תלונות הציבור

56. במדינת ישראל, מבקר המדינה מתפקד גם כנציב תלונות הציבור. הוא ממלא תפקיד זה באמצעות יחידה מיוחדת הפועלת בלשכת מבקר המדינה – משרד נציב תלונות הציבור. נציב תלונות הציבור בודק תלונות כלפי גופים סטטוטוריים הכפופים לביקורת מבקר המדינה, כולל משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, חברות ומוסדות ממשלתיים ועובדיהם של גופים אלה.

57. תלונות הנוגעות לפעילותם של גופים ציבוריים, אשר על פי החוק נציב תלונות הציבור אינו מוסמך לחקור אותם, כמו למשל בנקים, חברות ביטוח וגופים לא ממשלתיים אחרים המשרתים את הציבור, מועברות לגורמים הממונים על פי חוק לפקח על פעילותם של אותם גופים, כמו למשל המפקח על הבנקים, המפקח על הביטוח והממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון. באופן זה, נציב תלונות הציבור הוא למעשה הכתובת לטיפול בבעיות של הפליה במגוון רחב של גופים ממשלתיים וציבוריים.

לדוגמה, בשנת 2007 בדק נציב תלונות הציבור תלונה בנוגע להעדר שירות בשפה הרוסית במשרד החינוך ותלונה בנוגע לטיפול לקוי במקרי פטור מסוימים *מחוק חינוך חובה*. כתוצאה ממצב זה ומסירובו של משרד החינוך לפתוח כרטיס נבחן לקטין שלא למד במוסד מוכר, החמיץ קטין מסוים את בחינות הבגרות. שתי התלונות נמצאו מוצדקות.

בשנת 2003 בדק נציב תלונות הציבור תלונה בנוגע לסירובו של בית ספר להחזיר תשלום ששילמו הורי תלמיד מראש בגין טיול שנתי, לאחר שהתלמיד לא יצא לטיול כתוצאה מהמצב הביטחוני. תלונות אלה נמצאו מוצדקות והגופים הרלוונטיים פעלו על פי המלצות נציב תלונות הציבור.

צמצום הפערים בין קבוצות ואזורים גיאוגרפיים

58. המאמצים לצמצם את הפערים בין קבוצות אוכלוסייה נמשכים מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל. הפעולות שבוצעו נדונות בהרחבה הפרקים הרלוונטיים של מסמך זה, להלן.

ארגוני מתנדבים המיישמים ומפיצים את האמנה

59. נושא זה נדון בדוח הראשוני של ישראל. מאז הגשת הדוח הראשוני לא חל שינוי בתחום זה.

קשרי גומלין של ארגונים לא ממשלתיים עם גופים ממשלתיים

60. ארגוני מתנדבים רבים מקיימים קשרי גומלין רחבים עם גופים ממשלתיים. אף כי ארגונים אלה אינם מעורבים באופן שיטתי בתכנון המדיניות, השפעתן הורגשה וממשיכה להיות מורגשת בשנים האחרונות. במקרים רבים ארגונים אלה נוקטים יוזמה בפיתוח שירותים וקידום חקיקה ברוח האמנה, במטרה לקדם את רעיון *טובת הילד*.

הפצת האמנה

61. כאמור לעיל, בהערה מס' 22ב' מתוך הערות הסיכום של הוועדה, קראה הוועדה להפצת האמנה. נוסח האמנה בשפה האנגלית, העברית והערבית מופיעים באתר האינטרנט של משרד המשפטים ובעברית ואנגלית באתר האינטרנט של משרד החינוך – אתר פופולרי בקרב תלמידי ישראל.

חינוך והאמנה

62. בנוסף, משרד החינוך הפיצה את נוסח אמנת זכויות הילד ברוב בתי הספר ברחבי המדינה. מטרת ההפצה הייתה להבטיח כי תלמידים בני כל הגילים יכירו את האמנה.

63. *חוק זכויות התלמיד* ותקנותיו פורסמו במקטע המנכ"ל באתר משרד החינוך ועל פי סעיף 4 *לחוק זכויות התלמיד*, נוסח החוק מתפרסם אחת לשנתיים בכל בתי הספר, בעברית ובערבית.

בשנים 200 עד 2005 הפיץ משרד החינוך חוברת בעברית ובערבית ובה תקציר זכויות הילד כפי שפורטו באמנה. בנוסף, המשרד הפיץ תקציר של האמנה בכל בתי הספר בשפות הבאות: עברית, ערבית, אנגלית רוסית[2], אמהרית וספרדית. חומרים אלה פורסמו גם באינטרנט.

בשנת 2008 התקיימה בסמינר אורנים השתלמות שנתית למורים. בשנת 2010 תתקיים השתלמות מורים נוספת במחוז צפון ומחוז דרום לטובת האוכלוסייה המוסלמית, הבדואית והנוצרית.

64. משרד החינוך קיים תוכנית ייחודית לילדים עיוורים בשנים 2005 עד 2008. במסגרת תוכנית זאת למדו התלמידים את עיקרי האמנה וקיבלו מידע על האמצעים הקיימים ליישומה. הילדים יישמו את האמנה בחייהם באמצעות מיומנויות תקשורת שרכשו במהלך התוכנית (שידורי רדיו). באופן זה יצרו בקרב אותם תלמידים את היסודות ליכולת מילולית, הגייה והנגנה (אינטונציה). כיום ילדים אלה

[2] ראו נספח מס' 1 המצ"ב

מסוגלים להביע את דעתם האישית באופן ברור ומנקודות מבט שונות. תוכנית מעניינת נוספת נגעה בתלמידי תיכון שהגיעו לכלל היכרות עם האמנה וזכויות התלמיד באמצעות פעילויות משותפות לילדים מהארץ ומחו"ל. תלמידים אלה פרסמו מאמרים ביומן בינלאומי ושניים מהתלמידים אף נשלחו לעצרת הכללית של האו"ם כדי להשתתף בדיון העולמי בנושא 'עולם מתאים לילדים'.

65. היחידה לפיקוח וליישום *חוק זכויות התלמיד* במשרד החינוך וארגון ההורים הארצי מקיימים במשותף סמינרים להורים במטרה להנחות אותם בהטמעת זכויות הילד במסגרת המשפחתית ובבית הספר.

66. על פי יו"ר הסתדרות הפסיכולוגים בישראל, הפסיכולוג הראשי של משרד החינוך מפיץ את נוסח האמנה בקרב פסיכולוגים חינוכיים ותחנות שפ"י (השירות הפסיכולוגי ייעוצי) ומעודד פסיכולוגים לסייע לבתי ספר ליטול אחריות על כיבוד וקידום זכויות התלמיד.

שוטרים ומומחים לנוער במשטרה

67. על פי ראש אגף הנוער במטה הכללי של משטרת ישראל, משטרת ישראל מספקת הנחיות והכשרה בנוגע לילדים קורבנות פשע, מתוך כוונה לייעל ולהגביר את רגישות המשטרה בטיפולה בבני נוער. חוקרי ילדים ונוער משתתפים בקורסים מיוחדים מטעם אגף הנוער במשטרה כדי לקבל הסמכה כחוקרי נוער. על פי סעיף 3(א) *להנחיות הפנימיות של המשטרה (משטרת ישראל, הוראות מחלקת קטינים/נוער* (להלן '*הוראות המשטרה לגבי קטינים*'), רק מומחה נוער משטרתי (מדריך חינוכי לא רשמי) או שוטר שעבר הכשרה מיוחדת רשאים לחקור חשוד שהוא קטין. רבים מהכללים המסדירים את הטיפול המשטרתי בקטינים אינם מוגדרים בחוק אך ניתן למוצאם בהנחיות הפנימיות של המשטרה (משטרת ישראל, הוראות מחלקת קטינים/נוער).

67.1. הקורסים להסמכת חוקרי נוער משקפים את רוח אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד ובאופן זה, השוטרים מקבלים מידע על החוקים וההליכים הספציפיים המסדירים את הטיפול בנוער ופרטים על השירותים הקהילתיים העומדים לרשות קטינים ובני נוער. בין הנושאים הנלמדים בקורסים אלה גם היכולת ליצור קשרי אמון בין קצין הנוער, פקיד הסעד והקטין.

67.2. השוטרים משתתפים גם בהרצאות של שופטי בית המשפט לנוער בנוגע להליכים המפורטים של חקירת קטינים. כרגע, הולכים ומתבצעים מספר שינויים. שינויים אלה נוגעים לנושאים כמו קטינים החשודים בעבירות מין, קידום הסובלנות להבדלים תרבותיים, מניעת פשעים ועבירות, שיפור שיטות החקירה ורמת הטיפול וההשגחה מצד שוטרים. אשר לקטינים שביצעו עבירות, הנחיות, תקנות וחוקים שאושרו ברוח האמנה הופצו בקרב מומחי נוער משטרתיים ויחידות השטח והם נאכפים בנאמנות.

III. הגדרת המונח 'ילד'

68. ההגדרה למונח 'ילד' נדונה בדוח הראשוני של ישראל. מאז הגשת הדוח הראשוני לא חל שינוי בהגדרה זו.

הליכים משפטיים: הכשרות המשפטית של קטינים

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

העסקת ילדים

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

נישואים

71. תופעת נישואי קטינים עדיין מתרחשת בקבוצות אוכלוסייה מסוימות בישראל, ביניהן חרדים ממוצא גיאורגי וערבים.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2004 נישאו בישראל 1,360 נערות ערביות שגילן פחות משבע עשרה שנים. בנוסף, 44% מכלל הנשים הערביות נישאו לפני גיל תשע עשרה. בשנת 2005, שיעור הנישואים המוקדמים בקרב נערות מוסלמיות היה גדול פי-2.5 מאשר בקרב נערות יהודיות. באותה שנה, הונחו לפני בתי הדין לענייני משפחה 30 בקשות לנישואי קטינים; שבע עשרה מתוכן אושרו. בשנים 1997-2005, אושרו יותר ממחצית מ-251 הבקשות לנישואי קטינים שהוגשו. בשנים 2000-2006 הוגשו למשטרה 41 תלונות בגין הפרת *חוק גיל הנישואין* התשי"א-1950. במחצית מהמקרים הללו נפתח תיק פלילי. במקרים אחרים הוחלט על אי-העמדה לדין.

יחסי מין בהסכמה

72. לאחרונה תוקנו כמה סעיפים *בחוק הפלילי* ונוספו הוראות ספציפיות לגבי התעללות מינית מצד מטפל. נושא זה נדון בפרק VI ב.

גיוס חובה, התנדבות לשירות צבאי והשתתפות בפעולות מלחמתיות

73. ב-14 בנובמבר 2001 חתמה ישראל על *הפרוטוקול האופציונלי הנלווה לאמנה בדבר זכויות הילד, בנושא מעורבות ילדים בסכסוכים מזוינים* ואישררה את הפרוטוקול ב-18 ביולי 2005. על פי סעיף 10(2), הפרוטוקול נכנס לתוקפו בישראל ב-18 באוגוסט 2005.

74. הדוח הראשוני של ישראל ובו פרטים על יישום הפרוטוקול בנושא מעורבות ילדים בסכסוכים מזוינים הונח לפני הוועדה במארס 2008.

אחריות פלילית ומשפטית

75. נושאים אלה נדונו בדוח הראשוני של ישראל. מאז הגשת הדוח הראשוני לא חלו שינויים בתחומים זה.

חוק ההתיישנות

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

שלילת חרות

מעצר

77. *חוק הנוער וחוק סדר הדין הפלילי* קבעו מגבלות בנוגע לקטינים במעצר. החוק מתיר לעצור אדם בוגר ללא צו בית משפט למשך 24 שעות ואולם מעצר ללא צו של ילדים גילאי ארבע עשרה ומטה

מוגבל לשתים עשרה שעות בלבד. בנסיבות מיוחדות, הקצין התורן בתחנת משטרה יכול להורות על המשך המעצר של קטין לפרק זמן נוסף שלא יעלה על שתים עשרה שעות. תיקון מס' 14 *לחוק הנוער* קובע כי ההחלטה להחזיק קטין במעצר בשבת או בחג מחייבת אישור של קצין נוער מחוזי.

התיקון מתיר הארכה שלא תעלה על 24 שעות בתקופת המעצר בנסיבות הבאות:

77.1. קיימת עילה מספקת כמפורט בסעיף 29 *לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה מעצר)* התשנ"ו-1996 (להלן '*החוק הפלילי (מעצרים)*'.

77.2. אין אפשרות לקבל החלטה על הארכת המעצר של קטין לפני שעת חצות ומשום כך אין אפשרות להביא את הקטין לפני שופט בשעות העבודה. במקרה כזה הקטין יובא לפני שופט מיד עם תחילת שעות העבודה ביום שלמחרת. אשר לקטינים גילאי ארבע עשרה עד שמונה עשרה, כרגע ההסדר למעצר של קטין מסוג זה ללא צו בית משפט דומה לנוהל המקובל לבוגרים, כלומר מעצר עד 24 שעות ללא צו בית משפט; בנסיבות מיוחדות ניתן להאריך את משך המעצר ב-24 שעות נוספות.

78. *חוק הנוער והחוק הפלילי (מעצרים)* מטילים הגבלות רלוונטיות למעצר של קטינים. על פי החוק, משך המעצר של קטין לפני הגשת כתב אישום הוא:

התיקון האמור משקף גישה חדשה ברוח אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד. על פי סעיף 17 *לחוק הפלילי (מעצרים)*, בית משפט לנוער מוסמך להורות על מעצר של קטין לפרק זמן שלא יעלה על עשרה ימים (חמישה עשר לבגיר). קטין חשוד לא ייעצר ברציפות לתקופה העולה על עשרים יום (30 יום לבגיר). ניתן להגיש בקשה להאריך מעצר של קטין רק באישור פרקליט המדינה.

על פי סעיף 21 *לחוק הפלילי (מעצרים)*, המתייחס למעצר של קטין בעקבות הגשת כתב אישום, בית המשפט רשאי להורות על מעצר הקטין עד גמר ההליכים בכפוף לאמור בתיקון מס' 14 *לחוק הנוער*:

א) אין לעצור עד גמר ההליכים קטין שגילו פחות מ-14 שנים;

ב) אין לעצור קטין חשוד ברציפות לתקופה העולה על עשרים יום.

79. סעיף 59 *לחוק הפלילי (מעצרים)* קובע כי מותר לעצור בגיר לתקופה מרבית בת 75 יום אם טרם הוגש כתב אישום. במקרה של קטין, פרק הזמן המרבי הוא 40 יום.

מותר להחזיק קטין שהואשם בעבירה במעצר פרק זמן מרבי של 45 יום, לעומת 90 יום לבגיר (סעיף 62 *לחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)*).

עוד נאמר בתיקון כי כאשר אין פסק דין, אין להחזיק קטין במעצר תקופה העולה על שישה חודשים (תשעה חודשים לבגיר).

חלופת למעצר

80. מעון נעול עשוי לשמש חלופת מעצר. מעונות נעולים, כהגדרתם *בחוק הנוער*, משמשים להשמה מחוץ לבית או מקום מעצר לקטין שהופנה על ידי המפקח על המעונות. ניתן להעביר קטין למעון נעול כעונש או כטיפול חלופי לענישה. בנוסף, ניתן לשכן במעון נעול קטין שלא הגיע לגיל אחריות פלילית וקטין המסכן את עצמו ו/או אחרים ואשר הוכרז כקטין נזקק. ניתן להחיל איסור יציאה ממקום

המגורים (מותנה בהפקדת ערבות) (בהתאם לסעיף 48(א) (9) *לחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)*) לפרק זמן מרבי של תשעה חודשים.

עם זאת, בית המשפט רשאי להוציא צו להארכת התנאי לפרק זמן נוסף שלא יעלה על 90 יום. אם הוציא בית המשפט צו מותנה בהפקדת ערבות למשך יותר משש עשרה שעות ביממה, הצו ייבחן מחדש על ידי בית המשפט אחת לשלושה חודשים במהלך התקופה האמורה.

הפרדה בין קטינים ובגירים במעצר

81. בהערת סיכום מס' 61 בנוגע לדוח התקופתי הקודם של ישראל, המליצה הוועדה כי מערכת בתי המשפט לנוער תשלב באופן מלא בחקיקה שעניינה נוער, להלכה ולמעשה, את סעיפי האמנה. סעיף 13 *לחוק הנוער* מחייב הפרדה בין קטינים ובגירים במעצר. סעיף זה תוקן בשנת 2008 והוא כולל כעת הנחיות מפורטות יותר באשר לחובת ההפרדה. תיקון מס' 14 קובע כי אף שחובה להחזיק קטינים עצורים במתקן מעצר נפרד או באגף נפרד במתקן מעצר כללי, הרי שמותר להחזיק קטינה בתא מעצר יחד עם עצורות בגירות. דבר זה כפוף להסכמתה של הקטינה ולתנאים הבאים: החזקת הקטינה בגפה אינה משרתת את טובתה; החזקת הקטינה עם עצורות בגירות משרתת את טובתה (או שאין אפשרות להחזיק את הקטינה עם קטינה אחרת) והחזקת הקטינה לצד עצורות בגירות אינה מסכנת את שלומה הגופני או הנפשי של הקטינה. החזקה כאמור כפופה לאישור בית משפט בתוך 24 שעות. התיקון קובע, בין היתר, כי עצורה שהיא קטינה ונמצאת בחזקת רשות בתי הסוהר זכאית לפגישה עם פקידת סעד בתוך 24 שעות או בהקדם האפשרי לאחר צאת שבת או חג.

מעצר הגנתי

82. מעצר הגנתי הוא הרשאה למעצר של קטין במטרה להגן עליו. סעיף 10(3) *לחוק הנוער* קובע כי "השופט שלפניו מובא קטין מוסמך "השופט שלפניו הובא הקטין רשאי לצוות על מעצרו גם מחמת שהדבר דרוש להבטחת ביטחונו האישי של הקטין או להרחקתו מחברת אדם בלתי רצוי." קצין משטרה מוסמך להורות על מעצר של קטין מטעמים אלה לשתים עשרה שעות, עד להבאת הקטין לפני שופט, ובמקרים מיוחדים עד 24 שעות.

ילדים בהליכים פליליים

83. תיקון משנת 2004 הכניס מספר שינויים בתחום זה, וביניהם:

83.1. החלת הליכים מיוחדים המאפשרים לילדים להעיד בבית המשפט בהקשר עם עבירות שהחוק חל עליהן (סעיף 2ד'). חוקר ילדים רשאי להתנות את עדותו של ילד בקיומם של תנאים מסוימים. החוקר עשוי לדרוש, לדוגמה, כי הילד ימסור את עדותו באמצעות טלוויזיה במעגל סגור, בתאריך ספציפי, לא על דוכן העדים, בלשכת השופט וכו'.

83.2. בהערת סיכום מס' 32 של הוועדה בדבר זכויות הילד קראה הוועדה להמשך ההחלה וההטמעה של יחס מכבד לדעותיו של הילד. וכך, החלטות חוקר הנוער ובית המשפט באשר למתן עדות והאמצעים הנלווים תסוכם רק לאחר שמיעת דעתו של הילד, במידה שהוא מסוגל לבטא דעה משלו. לדעתו של הילד יינתן משקל ראוי בהתאם לגילו ולמידת בגרותו (סעיף 2ו').

83.3. לאחר שהחליט חוקר ילדים להרשות או שלא להרשות עדותו של ילד עליך להעריך מחדש את החלטתו סמוך לפני המשפט. (סעיף 2ז').

83.4. החלטת חוקר הנוער, אפשר שתיבחן מחדש על ידי חוקר נוער בכיר (סעיף 2ח').

83.5. חוקר הילדים ינמק בכתב את החלטותיו (סעיף 2ט').

84. התיקון האמור *לחוק לתיקון דיני ראיות (חקירת עדים)* תשי"ח-1957 קבע את הכלל שלפיו חקירת ילד תבוצע בידיעת הוריו, למעט בנסיבות מסוימות. לדוגמה, כאשר קיים חשש שהדבר יסב לילד נזק גופני או נפשי או כאשר החשוד הוא בן משפחה ויש חשש לפגיעה בילד, או כאשר קיים קושי מהותי ביידוע ההורה על אף נקיטת אמצעים סבירים והעיכוב עלול לסכל את החקירה או את היכולת למנוע עבירה (סעיף 4א'). בנוסף, החוק המתוקן קובע כי כאשר נדרשת חקירה ללא ידיעת ההורים ניתן במקרים ספציפיים להרחיק את הילד מהמקום שבו הוא נמצא (בית ספר, גן ילדים וכו') (סעיף 4ב'). התנאים כוללים דרישות כמו התייעצות עם פקיד סעד המכיר את הילד, מתן הסברים לילד, העברת פרטי הזיהוי של חוקר הילדים אל מנהל המוסד האמור וכו'. החלטתו של חוקר לחקור קטין ללא נוכחות של הורה או בן משפחה קרוב תתועד ותנומק בכתב. עם זאת, אם נוכחות של הורה או קרוב משפחה בחקירה מפריעה לחקירה או משבשת אותה בכל דרך, לדוגמה בגלל איום ישיר או מרומז כלפי הילד, החוקר מוסמך להרחיקו מחדר החקירות. חוקר הילדים ינמק בכתב את החלטותיו.

85. בתיקון משנת 2006 נאמר כי ילד עם מוגבלות שכלית ייחקר בידי חוקר ילדים מיוחד בהתאם *לחוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית)* התשס"ו-2005.

86. תיקון מס' 10 *בחוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים)* שפורסם ב-12 באוגוסט 2004 משילים את סעיף 2ו' של החוק. התיקון קובע כי חוקר ילדים יחליט אם לאפשר או למנוע מתן עדות בידי קטין, ואף יקבע את התנאים למתן העדות בהתאם לסעיף 2ד' של החוק. בית המשפט יפסיק את העדות או יתנה אותה, בהתאם לאמור בסעיפים 2(ג) ו-2(ה) לחוק, רק לאחר שניתנה לילד המסוגל לחוות דעה משלו הזדמנות להביע את עמדתו בעניין עדותו ודרכי גבייתה. לדעתו של הילד יינתן משקל ראוי בהתאם לגילו ולמידת בגרותו.

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

87.1. התיקון יוצר כלל שלפיו קטין לא ייחקר בשעות הלילה בעבירה שהוא אינו חשוד בביצועה, אלא אם כן הקטין עצמו הגיע מיוזמתו או לבקשתו כדי להגיש תלונה או שפקיד סעד שוכנע כי הילד נתון בסכנה. במקרים אלה התיקון קובע כי קצין המעקב (המפקח של צוות פקיד הסעד האחראים על הגנת ילדים) מוסמך לקיים את החקירה בשעות הלילה (סעיף 9 *לחוק הנוער*).

87.2. תיקון מס' 14 גם מרחיב את ההגדרה של הודעה על מעצר או חקירת קטין. הקצין הממונה בתחנה שאליה הובא הקטין חייב ליידע אחד מהורי הקטין.

87.3. ילדים זכאים להתייעצות עם הורה לפני חקירתם ואף לנוכחות של הורה או בן משפחה קרוב במהלך החקירה. כמו כן חלה חובה ליידע את הקטין בדבר זכותו להתייעץ עם עורך דין, לקבל ייצוג משפטי והזכות לנוכחות של הורה או קרוב משפחה אחר במהלך החקירה.

88. לאחרונה קבע בית המשפט המחוזי של תל אביב כי מותר לפרסם תיעוד חזותי של חקירת חשוד בעקבות החלטת בית משפט המתירה זו, גם כאשר ההליכים תלויים ועומדים. עם זאת, הפרסום אינו יכול לכלול התייחסות לעדותם של עדים (פרט לעדים שהם שוטרים) ואסור לכלול בו פרטים מזהים בנוגע לקטין המעורב במישרין או בעקיפין בעניין (ת"פ 40247/07 *חברת החדשות הישראלית בע"מ נ' מדינת ישראל* (25.12.2008).

ייצוג משפטי ללא הסכמה הורית

89. נושא זה נדון בדוח הראשוני של ישראל. ב-27 ביוני 1997, מינה שר המשפטים לשעבר את ועדת רוטלוי לבחון עקרונות יסוד בעניין ילדים והחוק (ראו לעיל) ולפיכך, בשנת 2003, הונחו שישה דוחות שהוכנו על ידי ועדות המשנה של ועדת רוטלוי על שולחנו של שר המשפטים. אחד מהדוחות הללו התייחס להרחבת הייצוג של ילדים בהליכים אזרחיים.

ייצוג של ילדים בהליכים אזרחיים:

90. במקרים מסוימים, הייצוג הנפרד של ילדים בהליכים אזרחיים חיוני להבטחת הליך משפטי נאות. בית המשפט העליון, כמו גם ערכאות נמוכות יותר, מכירים במשמעות של מגמה זו ועל כן הם מקדמים את פיתוחה בשנים האחרונות. ועדת המשנה לעניין ייצוג ילדים בהליכים אזרחיים העלתה את הנושא ובכך הניחה את היסודות לחוקים ספציפיים שגובשו ברוח האמנה. בעוקב לכך, הוועדה ניסחה מספר המלצות בנוגע לייצוג של ילדים.

91. ועדת המשנה נעזרה בעקרונות האמנה ואף אימצה והתאימה מודלים נוספים ממדינות שונות ברחבי העולם. מטרת ההמלצות אינה 'להצמיד פרקליט' לכל ילד, כי אם לסייע לילדים החווים קושי מיוחד כתוצאה מעניינים משפטיים. המלצות הוועדה קשורות בייצוג של קטינים עד גיל שמונה עשרה שנים וכוללות את בתי המשפט האזרחיים ובתי הדין לערעורים. ועדת המשנה הציגה את ההמלצות הבאות:

91.1. **זכות הילד לייצוג** – סכסוכים משפטיים במסגרת המשפחה משקפים את האינטרסים של שני הצדדים. ואולם במקרים רבים, האינטרסים של הילד או טובתו אינם זוכים לתשומת לב או טיפול. במקרים כאלה דרושה התערבות בית המשפט כדי להבטיח כי דעת הילד תישמע. בתנאים מיטביים, על הילד להיות מיוצג על ידי הוריו. ואולם כאשר דבר זה עלול לפגוע בטובת הילד, מחובתה של המדינה לספק ייצוג משפטי נפרד שיפעל בשם הילד.

91.2. **שיקול הדעת של בית המשפט** – ועדת המשנה ניסחה עקרונות שמטרתם לסייע לבית המשפט להגיע להחלטה אם למנות נציג נפרד לילד. להלן שתי דוגמאות שבהן חלה חובה למנות ייצוג משפטי נפרד לילד:

א. ההורים אינם מסוגלים לייצג את טובת הילד, אם בשל התנגשות אינטרסים ואם בשל העדר יכולת אישית. במקרה כזה, הייצוג המשפטי ימונה לייצג את הילד אך ורק למטרות ההליכים המשפטיים.

ב. יילד שגילו שתים עשרה שנים ומעלה המסוגל לדעה משלו ימונה ייצוג משפטי כדי לאפשר את העברת רצונותיו לידיעת בית המשפט.

92. מידת התדירות בייצוג משתנה בהתאם למידת בגרותו של הילד ומיומנויותיו האישיות. ועדת המשנה מבחינה בין ילדים גילאי שתים עשרה ומטה לעומת ילדים שגילם עולה על שתים עשרה שנים:

92.1. הייצוג של ילדים שגילם פחות משתים עשרה שנים דומה לאפוטרופוס חוקי שמונה על פי דין. ייצוג של ילד כולל את עקרון רווחת הילד, שלפיו רצונותיו ומשאלותיו של הילד מקבלים יותר משקל ככל שגילו עולה.

92.2. כאשר מדובר בילד שגילו מעל שתים עשרה שנים, הייצוג המשפטי הוא ביטוי לרצונותיו של הילד ומשאלותיו.

93. ועדת המשנה ממליצה כי שיקול הדעת בנוגע לילדים גילאי עשר עד ארבע עשרה שנים יישר בידי בית המשפט. למרות האמור לעיל, יש להביא בחשבון את מידת בגרותו וכשרותו המשפטית של הקטין. כשרות משפטית מתבטאת ביכולתו של הילד להבין את העניינים הנדונים.

94. ועדת המשנה המליצה עוד להכיר בייצוג המשפטי של ילדים כתחום משפטי בין-תחומי, מורכב ונפרד. לשם כך יש להפעיל אנשי מקצוע מהתחומים הבאים: 1) טיפול בילדים; 2) חוקי ילדים; 3) התפתחות הילד.

95. ועדת המשנה המליצה כי בתי המשפט יאספו וינהלו רשימה של אנשי מקצוע בתחום הטיפול המשפטי בילדים וימנו אנשי מקצוע אך ורק מהרשימה האמורה. יתר על כן, ועדת המשנה הציעה לאמץ את המודל הבין-תחומי של סיוע מקצועי – דהיינו יועץ (פסיכולוג, פסיכיאטר או פקיד סעד) שיפעל יחד עם הנציג המשפטי כדי להגיע לתוצאות הטובות ביותר לטובת ילדים המעורבים בהליכים משפטיים.

96. ועדת המשנה מליצה על החלת תקנות של אתיקה משפטית על נציגים משפטיים של קטינים, שיכללו, בין השאר, הוראות בנוגע להעברת מידע לקטינים, סודיות וחסינות לקטינים בהליכים משפטיים. בנוסף, ועדת המשנה המליצה לפקח על ההמשכיות והעקביות בייצוגו של קטין, הבטחת המעורבות של הקטין בהליכים המשפטיים והטלת חובה לפעול בתום לב כדי להגיע להסכמים בין ההורים המעורבים.

אדם הפועל כאפוטרופוס או כנציגו המשפטי של קטין כפוף לחובת נאמנות מלאה. ככזה, חלה על האדם המופקד על טיפול בענייניו המשפטיים של הקטין חובה להתייחס אליו בכבוד ולתת משקל משמעותי לרצונותיו.

97. ועדת המשנה המליצה על הקמת יחידה לייצוג משפטי לילדים ובני נוער. כאמור לעיל, המדינה נושאת באחריות לייצוג משפטי של ילדים ומימונו ומשום כך על משרד המשפטים להקים יחידה שכזאת.

98. ההמלצות קובעות כי הקטין, הוריו, נציג המדינה, פרקליטות המדינה ופקידי הסעד מבית המשפט לענייני משפחה (יחידת הסיוע) יוכלו לפנות אל בית המשפט כדי לבקש להקצות לקטין ייצוג משפטי.

99. ההנחיות המשפטיות ופסקי דין תקדימיים מדגישים אף הם את זכות הקטין להשמיע את דעתו במקרה של סכסוך בינו לבין הוריו. על פי *חוק כשרות משפטית*, בית המשפט ממנה הורים או אפוטרופוס כדי לייצג קטינים בהליכים משפטיים, ואולם אלה רשאים למנות גורם אחר לייצג את הקטין. החוק מתיר לבית המשפט למנות נציג נפרד לילד (אפוטרופוס חוקי או פרקליט).

מינוי סניגור ציבורי מאפשר ייצוג של יותר קטינים בהליכים פליליים. הסניגוריה הציבורית מספקת את המימון לייצוג הכולל של קטינים.

הליכים בבית דין צבאי

תיקון מס' 14 *לחוק הנוער* כולל מספר שינויים, ביניהם שינויים בהליכים בבתי דין צבאיים:

100. סעיף 45 *לחוק* הנוער קובע כי *תקנות חוק הנוער* לא יחולו בהליכים של בתי דין, אלא *חוק השיפוט הצבאי* התשי"ה-1955 (להלן '*חוק השיפוט הצבאי*'). עם זאת, סעיף 45(א) *לחוק הנוער* קובע כי קטין שגילו שש עשרה שנים יכול להישפט בפני בית דין צבאי (דבר העולה בקנה אחד עם *הוראות ההגנה (דחיפות)* משנת 1945). תיקון מס' 14 קובע כי בתי משפט לנוער המעמידים לדין קטינים שגויסו ואשר גילם מעל שש עשרה שנים ייחשבו לבתי דין צבאיים. לפיכך, יש למנות שופטים צבאיים שהוכשרו והוסמכו כשופטי נוער כהגדרתם בסעיף 2(א) *לחוק הנוער: 'הליכים הנוגעים לנוער'*.

אימוץ

101. על פי *חוק אימות ילדים* ניתן לאמץ ילד שטרם הגיע לגיל שמונה עשרה. ואולם אין אפשרות לאמץ עובר טרם לידתו או בגיר שגילו מעל 21 שנים. על פי סעיף 7 *לחוק האימוץ*, בית המשפט לא יאשר אימוץ אלא אם שוכנע כי ילד שגילו מעל תשע שנים – או ילד אשר גילו פחות מתשע שנים אך הוא מסוגל להבין אל העניין – הצהיר כי הוא מסכים לאימוצו על ידי מאמץ או מאמצים ספציפיים.

102. גם במקרה של ילד צעיר יותר, שאינו פעוט, על בית המשפט לשמוע את דעתו של הילד. מנגד, יש מקרים שבהם בית המשפט רשאי להוציא צו אימוץ ללא הבאת דבר האימוץ לידיעת המאומץ. בעניין זה חלים שני תנאים:

- המאומץ אינו ידוע שהמאמץ אינו הורהו.
- על פי כל הסימנים, המאומץ מעוניין בהמשך הקשר עם המאמץ.

טובת המאומץ מחייבת שלא ליידעו בדבר האימוץ.

במקום לשמוע את דעת המאומץ פנים אל פנים, רשאי בית המשפט להשתכנע בדבר רצונותיו של המאומץ בדרכים אחרות, לדוגמה, באמצעות פקיד סעד.

שינויים נוספים בהקשר עם *חוק האימוץ* יתוארו להלן.

שינוי שם

103. ככלל, על פי *חוק השמות* התשט"ז-1956 (להלן '*חוק השמות*'), קטין מקבל את שמו מהוריו ואין לשנותו ללא הסכמת הקטין. ואולם במקרים מסוימים רשאים בית המשפט ושר הפנים לאשר התערבות בהחלטת ההורים או האפוטרופוס בעניין זה.

הזכות לשם

104. ב-18 בפברואר 2008 פורסם תיקון *לחוק השמות* ועניינו קביעת שם האב (כמפורט בתעודת הזהות שמנפיקה המדינה לקטין) כאשר זהותו אינה ידועה. כאשר מדובר בקטין שטרם מלאו לו שש עשרה שנים, שמו הפרטי של אביו ייקבע לפי החלטת אמו, הרשאית גם שלא לקבוע שם כאמור.

ואולם קטין שגילו שש עשרה שנים ומעלה והשם הפרטי של אביו אינו ידוע או שלא נקבע, רשאי לקבוע את שמו הפרטי של אביו לפי החלטתו או שלא לקבוע שם כאמור. ולבסוף, התיקון קובע כי אם נקבע שם האב על ידי האם, רשאי קטין שגילו מעל שש עשרה שנים לבטלו או לשנותו.

כשרות משפטית לירושה והעברת קניין

כשרות משפטית לירושה

105. נושא זה נדון בדוח הראשוני של ישראל. מאז הגשת הדוח הראשוני לא חלו שינויים בתחום זה.

צריכת אלכוהול

106. סעיף 193 (א) *לחוק העונשין* קובע כי אדם המעודד או משדל קטין לשתות משקה משכר, דינו שלושה חודשי מאסר.

107. תיקון מס' 79 *לחוק העונשין* שפורסם ב-19 ביולי 2004 משלים סעיף זה ומוסיף לו ס"ק 193 א (א1): "המוכר משקה משכר לקטין, דינו מאסר שישה חודשים".

נהיגה

108. הענקת רישיון נהיגה לקטין מותנית בסוג הרכב. מגיל שש עשרה, ראשי קטין לקבל רישיון נהיגה על טרקטור או אופנוע בעל נפח מנוע של עד 125 סמ"ק. אם הנהג המיועד טרם הגיע לגיל 17, עליו לקבל את הסכמת הוריו או האפוטרופוס שלו בכתב כדי לקבל את רישיון הנהיגה.

109. בגיל שבע עשרה רשאי קטין לקבל רישיון נהיגה לרוב סוגי כלי הרכב הפרטיים והמסחריים ובלבד שמשקלו הכולל של כלי הרכב אינו עולה על 3.5 טון ומספר הנוסעים המרבי אינו עולה על שמונה.

110. נהג ייחשב 'נהג חדש' בשתי השנים הראשונות שלאחר קבלת הרישיון. בשלושת החודשים שלאחר קבלת הרישיון, חייב הקטין לנהוג בליווי נהג ותיק. לאחר שלושת החודשים הללו ועד שיגיע הקטין לגיל 21, נאסר עליו להסיע יותר משני נוסעים, אלא אם כן הוא מלווה בנהג ותיק. מגיל 21 והלאה רשאי הפרט לקבל רישיון לנהיגת אוטובוס, מונית או רכב הצלה.

111. *תקנות התעבורה* התשכ"א-1961 (להלן '*תקנות התעבורה*') מאפשרות לקטין להתחיל לקבל שיעורי נהיגה לפני הגיל שבו מותר לו לקבל רישיון. וכך, ניתן להתחיל את לימוד הנהיגה באופנוע (עד 125 סמ"ק) בגיל שש עשרה ובטרקטור וברוב סוגי כלי הרכב הפרטיים בגיל שש עשרה וחצי.

112. בגיל שבע עשרה רשאי הקטין להגיש בקשה לקבל רישיון טיס מתלמד.

הזכות למות בכבוד.

113. ב-6 בדצמבר 2005 חוקקה הכנסת את *חוק* החולה הנוטה למות התשס"ו-2005 (להלן '*חוק החולה הנוטה למות*') בתגובה לדילמה רפואית-אתית שהתעוררה לגבי הטיפול בחולים סופניים. החוק מבוסס על המלצותיה של ועדה ציבורית שמינה שר הבריאות בשנת 2000. ראו פרטים נוספים להלן.

IV. עקרונות כלליים

א. סעיף 6 לאמנה – הזכות לחיים, הישרדות והתפתחות

הזכות לחיים ולהתפתחות גופנית

114. ועדת רוטלוי הציעה מספק תיקונים בהיקף וביישום של *חוק הנוער*. הוועדה תמכה במספר מנגנונים שיבטיחו את זכויותיהם של קטינים ברמה הגופנית, הנפשית, החברתית והחינוכית, במצבים שבהם ניטלה מקטין חירותו. זכויות אלה כוללות אספקת צרכים בסיסיים (כמו ביגוד, מזון, טיפול רפואי וגהות), טיפול פסיכולוגי, טיפול פסיכיאטרי, הגנה מאלימות, היבטי פנאי, פעילות גופנית ותמיכה בקשרי משפחה.

תחום נוסף המעלה חששות בנוגע לרווחתם של ילדים ובני נוער הוא תאונות, לרבות תאונות בסביבה הביתית, בכבישים, בבית הספר או במהלך פעילות חברתית. כרבע ממקרי המוות בקרב ילדים נגרמים מתאונות. בשנים האחרונות נעשה מאמץ לצמצם את מספר תאונות הדרכים באמצעות מבצעים באמצעי התקשורת ובבתי הספר (לרבות השתתפות של ילדים במשמרות הזה"ב). הונהגו תוכניות לקידום התנהגות בטוחה ולעידוד קיומם של אמצעי בטיחות (דוגמאות לתוכניות אלה יובאו לאורך כל הדוח).

התפתחות רגשית, קוגניטיבית וחברתית ורכישת מיומנויות

115. בשנת 2007 עמדה ההוצאה הלאומית הכוללת על חינוך על סכום של 56.2 מיליארד ש"ח (15.1 מיליארד דולר), שהיו 8.3% מהתמ"ג. ההוצאה הלאומית הכוללת על חינוך (במחירים קבועים) בשנת 2007 עלתה ב-5%, לאחר עלייה של 2% בשנים 2006 ו-2005, בהתאמה.

116. בנובמבר 2003 הקימה ממשלת ישראל ועדה ציבורית בראשות פרופ' הלל שמיד במטרה לבדוק את מצב הילדים והנוער בסיכון בישראל מלידה ועד גיל שמונה עשרה. ב-2008 השיקה ממשלת ישראל יוזמה ארצית לגיל הרך שנקראה *התחלות חדשות* באמצעות אשלים, האגודה לתכנון ופיתוח שירותים לילדים ונוער בסיכון ומשפחותיהם.

117. בישראל 80,000 ילדים עד גיל שש המוגדרים כילדים 'בסיכון', דהיינו 8% מכלל אוכלוסיית הילדים במדינה. ילדים אלה סובלים מהזנחה הורית, ליקויי למידה קשים ועוני. ברבים מהאזורים מוכי העוני, איגוד *התחלות חדשות* מציע תוכניות הכוללות שיפור של השירותים במעונות היום הקיימים, ביקורי בית של אנשי מקצוע, תוכניות להורים וילדים, תוכניות העצמה לאבות, קידום תזונה נכונה ובריאות, זיהוי של פיגור התפתחותי ומניעת תאונות.

118. על פי נתוני רשויות הרווחה, 40,000 ילדים נופלים קורבן מדי שנה להתעללות, ניצול והזנחה ועל כן זכאים לטיפול. רבים מהילדים שהוערכו על ידי חוקרי ילדים ב-2007 סווגו כקורבנות התעללות מצד בני משפחה (56.1%) וכמעט שליש מהנבדקים עברו התעללות מינית (31%).

119. תרופות חדשות הוכנסו לסל התרופות במסגרת קופות החולים בישראל והן עומדות כיום לרשות מבוטחי הקופות. חלק מהתרופות הללו מיועדות באופן ספציפי לילדים ומסייעות בטיפול בילדים.

זכותם של ילדים עם מוגבלויות לחיים, הישרדות והתפתחות

120. **באופן כללי** – בשנת התגוררו בישראל 293,000 ילדים עם מוגבלות או מחלות כרוניות, כלומר 12.8% מאוכלוסיית הילדים הכוללת במדינה.

מתוך אותם 293,000 ילדים, 176,000 הם נכים או סובלים ממחלה כרונית. מתוכם, 7.7% סובלים ממוגבלות הפוגעת בתפקודם היום-יומי לתקופה של שנה לפחות.

121. בקרב אוכלוסיית הבדואים (בדרום הנגב), שיעור הילדים הסובלים לפחות ממוגבלות אחת עומד על 9.1%, לעומת שיעור של 8.3% באוכלוסיית הילדים הערבים בכללותה ו-7.6% בקרב ילדים יהודים.

122. בשנים 2001-2005 נרשמה ירידה בשיעור הילדים עם מוגבלות שסבלו מתקיפה מינית או נפלו קורבן לאלימות בתוך המשפחה (מ-11.2% ל-9%).

123. בהשוואה למדינות המערב, בישראל יש שיעור גבוה יחסית של ילדים שמשקלם בלידה היה נמוך מאוד. שיעור הילדים שנולדו במשקל נמוך עלה מ-15.8% (בממוצע) בשנים 1995-1998 ל-18% ב-2005.

124. כ-25% מהילדים עם מוגבלות חיים עם שני הורים מובטלים, שמבקרים רבים תלויים בקצבת הבטחת הכנסה. באוכלוסייה הבדואית, 50% מהאבות לילדים הסובלים ממוגבלות מובטלים.

125. **אלימות מינית ואלימות בתוך המשפחה** – שיעור הילדים הסובלים ממוגבלות אשר סבלו גם מהתעללות מינית, תקיפה או אלימות בתוך המשפחה ואשר נחקרו בידי חוקר ילדים מיוחד (9%) גבוה משיעור הילדים שסבלו מתופעות דומות באוכלוסיית הילדים הישראלית בכללותה (7.5%).

126. **חינוך** – בישראל לומדים כ-46,000 תלמידים במסגרות של החינוך

המיוחד, כולל גנים לילדים מוגבלים, בתי ספר לילדים מוגבלים וכיתות מיוחדות בבתי הספר הרגילים. בשנים 2002-2005 גדל ב-16% מספר התלמידים המוגבלים ומספר הכיתות שהוקצו לתלמידים מוגבלים בבתי הספר הרגילים. באותה תקופה, גדל מספר גני הילדים לילדים מוגבלים ב-26%. ב-2005, שולבו כ-72,164 ילדים עם מוגבלות במערכת החינוך הרגילה.

127. מתוך הילדים שלמדו במערכת החינוך המיוחד, מספר הילדים עם קשיי למידה עומד על 38% מכלל הילדים עם מוגבלות. רוב הילדים בקבוצה זו לומדים בכיתות מיוחדות בבתי הספר הרגילים. ילדים בעלי מוגבלות שכלית הם קבוצה משמעותית במערכת החינוך המיוחד ומהווים כ-20% מהאוכלוסייה הכוללת של ילדים במערכת זו.

128. כאמור לעיל, *חוק חינוך מיוחד* התשנ"ח – 1998 ('להלן *חוק חינוך מיוחד*') תוקן בשנת 2002 ונוסף לו פרק המוקדש לילדים עם מוגבלות. בהערה מסכמת מס' 40 של הוועדה לזכויות הילד, המליצה הוועדה כי המדינה תמשיך להגביר את מאמציה כדי להבטיח כי ימולאו צורכיהם של ילדים עם מוגבלויות ויינתנו להם השירותים הנחוצים. מטרת התיקון היא להבטיח כי ילדים הסובלים ממוגבלויות ייהנו מרמת שירותים זהה לזו הניתנת לילדים בבתי הספר הרגילים. זאת ועוד, התיקון מחייב את ועדת ההשמה להעדיף השמה של ילד עם מוגבלויות במוסד חינוכי רגיל על השמתו במוסד מיוחד. בין המטרות של התיקון גם הכללת ילדים עם מוגבלויות במערכת החינוך הרגילה, תוך הגדלה הדרגתית של התקציב למטרה זו. הזכאות נקבעת על ידי ועדת השמה ובה נציגי מערכת החינוך המקומית (יו"ר הוועדה), שני מפקחים ממשרד החינוך, פסיכולוג חינוכי, רופא ילדים, פקיד סעד ונציג של הוועד הארצי של הורי ילדי החינוך המיוחד. על ועדת ההשמה לשמוע את הורי הילד או נציגם לפני קבלת החלטתה; הוועדה עשויה לבחור גם לשמוע את הילד עצמו.

לפני התיקון משנת 2002, ילדים עם לקויות שאינן גופניות ואשר נזקק ולטיפול מעבר לגיל שש (כלומר עם סיום זכאותם לטיפול במסגרת *חוק ביטוח בריאות ממלכתי*) יכלו לקבל טיפול באמצעות מערכת החינוך המיוחד בלבד. ילדים אלה נעזרו בעבר במה שנקרא 'סל התגבור', שהיה בו כיסוי חלקי בלבד לצורכיהם. התיקון עונה על הצורך של אוכלוסייה זו ומשווה את השירות שהיא מקבלת לרמת השירותים הרגילה.

נתונים על ילדים ומוסדות

129. נכון ל-2009, הושמו 57,943 ילדים עם מוגבלויות במוסדות חינוך שונים. מספר זה מייצג 3.2% מהמספר הכולל של תלמידים (העומד על כ-1.8 מיליון) בישראל. 9,677 מהם לומדים בגנים מיוחדים, 25,592 לומדים בכיתות של החינוך המיוחד בתוך בתי ספר רגילים ועוד 20,674 לומדים בבתי ספר של החינוך המיוחד.

130. כ-75,000 ילדים עם מוגבלויות משולבים במערכת החינוך הרגילה. כ-56,000 מהם (75%) יהודים והשאר, המונים כ-19,000 (25%) ערבים. *חוק חינוך מיוחד* חל על כ-133,000 ילדים, שמהם 103,000 לומדים במוסדות חינוך רגילים (בכיתות רגילות או בכיתות מיוחדות) ועוד 30,000 במוסדות מיוחדים לילדים עם מוגבלויות.

טבלה מס' 1 - מספר התלמידים והכיתות במוסדות החינוך המיוחד, 2009

קבוצות אוכלוסייה	כיתות	תלמידים
יהודים	5,077	45,145
ערבים	1,000	9,416
דרוזים	161	1,343
בדואים	215	2,039
סה"כ	**6,453**	**57,943**

מקור: משרד החינוך, 2009

131. ועדת דורנר (ששמה הרשמי 'הוועדה לבחינת החינוך המיוחד בישראל, בראשות שופטת בית המשפט העליון לשעבר, דליה דורנר) מונתה על ידי שרת החינוך בספטמבר 2007. הוועדה הניחה את המלצותיה על שולחן הממשלה בינואר 2009.

132. הוועדה בדקה את מערכת החינוך לילדים עם מוגבלויות בישראל. הוועדה המליצה על יישום מודל שיתבסס על 'בחירה הורית' ואשר מעניק להורים את הבחירה אם לשלב את ילדם בבית ספר רגיל או לשולחו למערכת החינוך המיוחד. עוד המליצה הוועדה על התאמת הקצאת המימון לעקרון 'המימון צמוד לילד'. עיקרון זה יסייע להבטיח כי צרכיו של כל ילד ימולאו ואף יסייע להכין את המורות והסייעות לקראת העבודה עם ילדים עם מוגבלויות. הוועדה המליצה להקים עוד בתי ספר וגנים לילדים עם מוגבלויות, לצד מוסדות החינוך הרגיל הקיימים.

עוד הדגישה הוועדה את הבעיות הנובעות מההפרדה הנוצרת בין ילדים עם מוגבלויות המשולבים בחינוך הרגיל לבין אלה המקבלים שירותי חינוך מיוחד. הוועדה המליצה על הגברת מעורבות ההורים בתהליך החינוכי ולפיכך, הציעה כי ההורים הם שיבחרו את מבנה החינוך לילדם, דהיינו יחליטו אם הילד ילמד במסגרת רגילה או מיוחדת. מודל זה קיים גם במדינות אחרות, ביניהן כמה החברות ב-OECD (הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי).

הוועדה הגיעה למסקנה כי שיטת התקצוב הנוכחית נוקשה מדי ולא תמיד מאפשרת טיפול נאות בילדים עם מוגבלויות. לפיכך הוועדה המליצה כי התקציב ייקבע על בסיס מודל שייקרא 'מימון בהתאם לצרכים', הגורס כי התקציב ייקבע בהתאם למאפיינים הספציפיים של כל ילד וילד. בנוסף, הוועדה המליצה להתאים את השמת הילד והיקף הסיוע שיקבל, כמו גם את תהליך האפיון של הילד על בסיס יכולותיו התפקודיות האישיות של הילד במקום להתבסס על סוג המוגבלות שממנה הוא סובל.

כדי להקל את יישומן של המלצות הוועדה, הציעה הוועדה את הגישה הבאה: הקמת ועדה שתבחן את זכאותו של כל ילד בעל מוגבלות לשירותי החינוך המיוחד. לדעת הוועדה, יש לעודד את ההורים להיות שותפים בכל שלבי ההליכים השונים ובנוסף, הוועדה המליצה לבחון מחדש את מקרהו של כל ילד שכזה אחת לשלוש שנים. על סמך המלצותיה, ניסחה הוועדה תיקון *לחוק חינוך מיוחד*.

133. בהתאם להערת הסיכום הנזכרת לעיל (מס' 40 של הוועדה לזכויות הילד), אישרה הכנסת ב-2002 את התיקון *לחוק חינוך מיוחד*. בעקבות התיקון, תלמיד הסובל ממוגבלות ואשר לומד במערכת החינוך הרגילה, זכאי לתוספת עזרה לימודית ולגישה לשירותים מיוחדים כמו טיפול פסיכולוגי, שירותי סיוע, שירותים רפואיים וכל שירות אחר אשר שר החינוך, לאחר התייעצות עם שר הבריאות או שר הרווחה והשירותים החברתיים, יקבע באמצעות צו (*חוק חינוך מיוחד [תיקון מס' 7]*).

סיוע אישי

134. בנוסף, *חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות* התשנ"ה-1994 (להלן '*חוק הסעת ילדים*') תוקף אף הוא מספר פעמים, בשנים 2002, 2005 ו-2008. על פי חוק זה, ילד עם מוגבלות זכאי להסעה ממקום מגוריו או מקום סמוך למוסד חינוכי וממנו לפי צרכיו ובהתחשב בסוג המגבלה שלו (סעיף 2[א]).

פעוט עם מוגבלות זכאי להסעה ולליווי בידי אדם מבוגר נוסף על הנהג למעון שיקומי וממנו (סעיף 2 [א1]). הרשות המקומית הרלוונטית נושאת באחריות לאספקת שירותי ההסעה במהלך שנת הלימודים ובהתאם לשעות הלימודים (סעיף 3[א]). בהסעה של חמישה ילדים או פעוטות ומעלה,

נדרשת הרשות המקומית להשתמש בכלי רכב בטיחותי, ובלבד שאופן הישיבה או השכיבה ברכב לא יפגע בבריאותם או בבטיחותם של הילדים או הפעוטות (סעיף 4).

135. הוועדה המליצה כי משרד החינוך יספק שירותי סיוע אישיים לילדים עם מוגבלות. עוד המליצה הוועדה כי משרד החינוך יבחן מחדש את מדיניות הזכאות לסיוע אישי באופן תקופתי. הוועדה המליצה על הרחבת שירותים אלה. כדי לנצל באופן מלא את המשאבים הכספיים העומדים לרשות משרד החינוך, יש להכשיר מורים ממערכת החינוך הרגיל גם לעבודה עם ילדים עם מוגבלות הלומדים במוסדות החינוך הרגיל.

136. הוועדה המליצה כי משרד החינוך יורה למוסד לביטוח לאומי להשתתף במימון של כל מחסור בציוד במוסדות החינוך המיוחד. לשם כך, המליצה הוועדה כי משרד החינוך ייצור קרנות כספיות לרכישת הציוד הנדרש.

137. לבסוף, הוועדה המליצה כי משרד החינוך יקדם את הקמתם של בתי ספר וגני ילדים לחינוך מיוחד סמוך למוסדות החינוך הרגיל. בעניין זה, ועדות התכנון והבנייה יידרשו להגיש מדי שנה דוחות שיכילו פרטים על בתי הספר וגני הילדים המיוחדים שיוקמו על ידי הרשויות המקומיות.

מלבד האמור לעיל, *חוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות העל-תיכוניים* התשס"ח-2008 חוקק ונכנס לתוקפו לאחרונה. חוק זה עומד על זכויותיהם של תלמידים עם לקות למידה להתאמות בקריטריוני הקבלה למוסדות השכלה גבוהה (אקדמיים, טכנולוגיים, רבניים או מקצועיים) כמו גם להקלות בבחינות ובמשימות חובה אחרות במהלך שנות הלימודים.

138. בנוסף, אושרו שינויים בבחינות הבגרות לילדים עם לקות למידה. בשנת 2007, ביקשו 69,912 מתוך 281,511 התלמידים (22.3%) התאמות בבחינות הבגרות בשל לקויות למידה.

רוב הבקשות אושרו. בקרב האוכלוסייה הערבית ביקשו 3,207 מתוך 46,579 התלמידים (6.9%) התאמות והקלות ובקשות אלה אושרו אף הן. בקרב האוכלוסייה הדרוזית ביקשו 246 מתוך 5,689 התלמידים (4.3%) התאמות והקלות ובקשותיהם אושרו.

מקרים לדוגמה

139. במקרה שהובא לאחרונה לפני בית המשפט המחוזי של תל אביב, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, נדון היקף אחריות המדינה לספק חינוך חינם לילדים עם מוגבלות. המבקשים טענו כנגד הוראה פנימית של משרד החינוך, שלפיה משנת הלימודים 2007/8 והלאה, המפקח על מוסדות החינוך המיוחד יוכל לאשר סייעות תגבור לכיתות החינוך המיוחד, אך לא יוכלו לאשר סייעות אישיות לילדים. המבקשים טענו כי ההוראה מפירה את זכותם של ילדים עם מוגבלות לחינוך חינם, כפי שקבע *חוק חינוך מיוחד*.

בית המשפט פסק כי על פי *חוק חינוך מיוחד*, חלה על המדינה חובה מהותית לספק חינוך חינם גם לילדים עם מוגבלות ואין היא יכולה לשחרר עצמה מחובה זו מרגע שהילד עובר למערכת החינוך המיוחד. הוראה השוללת את יכולתו של פרט או קבוצה, כמו למשל אנשים עם מוגבלות, ליהנות מסיוע אישי, מהווה פגיעה בזכותם הבסיסית לחינוך ועל כן יש בה הפרה של חובת המדינה. בית המשפט קבע כי במסגרת מדיניות המשרד, חיוני להביא בחשבון את הנסיבות האישיות של כל ילד,

הואיל ומסגרת של כללים נוקשים אינה מאפשרת חריגה במקרה של מקרים מיוחדים, דבר העלול להוות פגיעה בזכותו היסודית של ילד לחינוך ועל כן מסגרת כזו חסרת תוקף. עוד פסק בית המשפט כי צו משרד החינוך האוסר על אישור סייעות אישיות במערכת החינוך המיוחד בטל ומבוטל ויש לשנות את נוסחו כדי לאפשר הכללה של סייעות אישיות לתלמידים בנסיבות מיוחדות (1214/08 *אוראל (קטין) ואח' נ' משרד החינוך ואח'* [07.09.2008]).

חינוך מיוחד באוכלוסיות מיעוטים

140. במהלך שנת הלימודים, ילדים עם מוגבלות נעדרים מלימודיהם פרקי זמן ארוכים יותר מאשר ילדים רגילים. כ-25% מהילדים עם מוגבלות נעדרו ארבעה עד שבעה ימי לימודים בשלושת חודשי הלימודים הראשונים של השנה; 19% נעדרו שבעה ימי לימודים בשלושת החודשים הראשונים ועוד 14% נעדרו ארבעה עשר יום עד שלושה חודשים מלאים בשלושת החודשים הראשונים של שנת הלימודים.

141. **שירותי בריאות.** כ-18% מהילדים המתאשפזים בבתי החולים הכלליים למשך 21 ימים ומעלה, אושפזו במחלקות פסיכיאטריות ובמחלקות שיקום. בשנת 2004 אושפזו 756 ילדים מסיבות פסיכיאטריות.

142. על פי תיקון מס' 43 *לחוק ביטוח בריאות ממלכתי* התשנ"ד-1994 (להלן '*חוק ביטוח בריאות ממלכתי*') מ-5 בנובמבר 2008, ילדים עם הפרעה אוטיסטית זכאים ל-3 שעות של טיפול פארא-רפואי (פיזיותרפיה, טיפול בליקויי דיבור וריפוי בעיסוק). טיפולים אלה מחייבים השתתפות הורים בסכום מינימום של 23 ש"ח (כ-6$) לטיפול. התיקון יושם בהדרגה מ-1 בינואר 2009.

143. *תקנות חוק ביטוח בריאות (ילדים עם מוגבלות)* התש"ע-2010 (להלן '*תקנות חוק ביטוח בריאות (ילדים עם מוגבלות)*') מרחיב את היקף הזכאות של ילדים לקצבת נכות. לאחר הרחבת היקף הזכאות פורסמו ב-2009 המלצות ועדת אורנוי (על שם פרופ' אורנוי, יו"ר הוועדה לבחינת הקריטריונים לקצבת נכות לילדים עם מוגבלות). שר הרווחה והשירותים החברתיים מינה את הוועדה, שקבעה כדלקמן: ילדים התלויים באחרים בשל מגבלה שכלית או גופנית זכאים לקצבה נוספת לטובת חינוכם. הקצבה מיועדת לסיוע בבית הספר, הסדרי לימוד וסידורי בחינה שיותאמו למגבלותיהם של ילדים אלה.

מקרים לדוגמה

144. ביולי 2009 פסק בית המשפט העליון כי המוסד לביטוח לאומי מחויב להכיר בזכאותם של כל הילדים הסובלים מתסמונות הקשת האוטיסטית, דהיינו בעלי הפרעות אוטיסטיות מסוגים מגוונים (כולל PDD, NOS ותסמונת אספרגר) לקצבת נכות מלאה, בהתאם לתקנות הביטוח הלאומי (*דמי מחיה, עזרה ללימודים, סידורים לילד נכה*) התשנ"ח-1998. העתירה הוגשה ב-2006 לאחר החלטת המוסד לביטוח לאומי להפסיק את תשלום הקצבאות לילדים אוטיסטיים.

המוסד לביטוח לאומי טען כי תשלום הקצבה תלוי ברמת התפקוד של הילד. הפסיקה מאפשרת להורי ילדים אוטיסטיים לממן את הטיפולים היקרים הדרושים לילדים הסובלים מתסמונות הקשת

האוטיסטית. עוד קבע בית המשפט כי המדינה תמשיך לספק שירותים חיוניים, כמו שיקום, מעונות יום וכד' (בג"צ 7879/06 *אלו"ט אגודה לילדים אוטיסטים ואח' נ' המוסד לביטוח לאומי* (19.7.2009).

145. ילדים עם מוגבלות מקבלים שירותים שונים מאגף הרווחה, כולל הדרכה למשפחה, חינוך, סיוע פסיכו-סוציאלי וטיפולים פארא-רפואיים. בנוסף, המוסד לביטוח לאומי מעניק אף הוא קצבאות לילדים נכים, אף כי רק 12% מכלל הילדים עם מוגבלות זכאים לקצבה זו.

כ-1,000 ילדים זכאים לעזרי הליכה, נעליים אורתופדיות או גפיים תותבות במימון משרד הבריאות. בשנת 2008 גדל מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים ב-1.4%, לאחר עלייה דומה בשנת 2007.

ב-2008 שולמו (בממוצע חודשי) קצבאות ילדים לכ-2.4 מיליון ילדים ב-994,800 משפחות.

ב. סעיף 2 לאמנה – אי-הפליה ושוויון הזדמנויות

146. אי-הפליה היא עיקרון מרכזי בחקיקה הישראלית. שוויון בין קבוצות באוכלוסיה מובטח מתוקף מגילת העצמאות של מדינת ישראל ובחקיקה מסוגים שונים. החתירה ליצירת הזדמנויות שוות לכלל האזרחים היא העיקרון שהנחה את המדיניות החברתית בישראל מאז הקמת המדינה.

בשני השורים האחרונים, הגיעו לישראל שתי קבוצות עולים גדולות בעלות מאפיינים שונים עד מאוד מבחינה חברתית ותרבותית: עולי מדינות חבר העמים והעולים מאתיופיה. ילדי עולים ונוער מתמודדים עם קשיים מרובים וככלל, שיעור הנשירה ממערכת החינוך והעבריינות בקרב נוער עולה גבוה יותר מאשר בקרב ילידי הארץ. הפער הלימודי משמעותי במיוחד בקרב עולי אתיופיה ובקרב קבוצות עולים מסוימות ממדינות הדרום בחבר הלאומים.

בשנים האחרונות הוליד החשש בנוגע לשוויון בקליטה ובהשתלבות של ילדים עולים במערכת החינוך למגוון של יוזמות שננקטו כדי לקדם את השילוב החינוכי והחברתי של ילדים עולים (ראו פרטים להלן).

קליטתם של ילדים עולים ממוצא אתיופי מציב אתגר מיוחד לפני מערכת החינוך נוכח המעבר התרבותי החריף והמצב הסוציו-אקונומי הקשה של משפחות העולים.

בנוסף, ישנה גם בעיית ההרכב הדמוגרפי ורמת ההשכלה הנמוכה, יחסית של הורי התלמידים הללו. עקרונות המדיניות שפותחו נוסחו במטרה לקדם שוויון הזדמנויות לילדים אלה ולתמוך בקליטתם במערכת החינוך.

יחד עם זאת, אחוז מסוים מהם חווה בעיות לימודיות קשות וילדים אלה אינם מבקרים באורח סדיר בבתי הספר. שיעור הנוכחות בבתי הספר והזכאות לתעודת בגרות בקרב נערים ונערות יוצאי אתיופיה נמוך בהשוואה לאוכלוסייה בכללותה.

147. במאי 2009 פנתה המועצה הישראלית לשלום הילד אל משרד הרווחה והשירותים החברתיים (כמוצא אחרון, לפני הגשת עתירה לבג"צ) כדי שיונהג שוויון בטיפול הרפואי ובשירותים החברתיים לכל הילדים בישראל. בפנייה התבקש משרד הרווחה והשירותים החברתיים להוציא צו המעניק

שירותים שווים בתחום הטיפול הרפואי, הסיוע הכללי והשירותים החברתיים לילדים שאין להם מעמד משפטי בישראל.

הבדלים בין ילדים יהודים לילדים ערבים

148. בשנים האחרונות הצטמצמו במידה רבה הפערים בין האוכלוסייה הערבית לבין היהודית בכל הנוגע לשירותי התפתחות הילד. שמונה מרכזי התפתחות לילד ובהם שירותי בריאות נפתחו בסמיכות ליישובים ערביים, וזאת בנוסף לפתיחת המכון להתפתחות בבית החולים הצרפתי שבנצרת. בשנים האחרונות נרשמה עלייה בהקמתם של מרכזים להתפתחות הילד באזורים של רוב ערבי.

כיום פועלים 34 מכונים להתפתחות הילד ועוד 65 יחידות המוכרות על ידי אגף הבריאות במשרד הבריאות. יחידות אלה משרתות בעיקר ילדים הסובלים מליקויים התפתחותיים. באזורי רוב ערבי פועלות שש יחידות המשרתות ילדים עם קשיי התפתחות ומכון אחד להתפתחות הילד. השירותים שמציעים גורמים אלה כוללים גישה לרפואה מונעת, מעקב אחר פיגור התפתחותי, שירותי אבחון ושירותי עזר (כמו טיפול פסיכולוגי ושירותי ייעוץ). יש בכך משום התקדמות משמעותית בתחום שירותי הרפואה והטיפול עבור ילדים ערבים עם מוגבלות וילדים הסובלים מהפרעות התפתחות.

ילדי עובדים זרים

149. בשנת 2007 שהו בישראל כ-1,000 ילדים של עובדים זרים.

על פי הוראה מס' 5760/10(א) של מנכ"ל משרד החינוך מיוני 2000, *חוק חינוך חובה* חל כל ילד המתגורר בישראל ללא קשר עם מעמדו המשפטי במרשם האוכלוסין.

150. מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל הושגה התקדמות במעמדם המשפטי של ילדי עובדים זרים. החלטת ממשלה מס' 3807 מ-26 ביוני 2005, שתוקנה בהחלטת ממשלה מס' 156 מ-19 ביוני 2006 קובעת כדלקמן:

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

א) 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.

ב) הורי הילד נכנסו לישראל כדין לראשונה באשרה ורישיון לפי *חוק הכניסה לישראל*, התשי"ב1952- (להלן '*חוק הכניסה לישראל*'), טרם מועד לידתו או כניסתו לישראל.

ג) הילד דובר את השפה העברית.

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

ה) לצורך עמידה בהסדר זה ידרשו המבקשים להמציא ראיות ברורות לביסוס בקשתם כדי להוכיח שהם מקיימים את הקריטריונים הנזכרים לעיל.

151. השר רשאי להעניק מעמד של תושב זמני בישראל להורי ואחי הילד, כל עוד התגוררו באותו משק מתאריך כניסתו של הילד לישראל או לידתו בה והם נמצאים בישראל נכון לתאריך החלטה זו. אם לא תימצא סיבה לדחייה, יחודש מעמד התושב הזמני עד הגיע הילד לגיל 21 שנים. בנקודה זו יוכלו הוריו ואחיו להגיש בקשה לקבל מעמד של תושבי קבע.

152. נכון ל-1 ביוני 2009 הוגשו כ-862 בקשות, מהן התקבלו 436, נדחו 424 ושתיים עדיין תלויות ועומדות. במקרה של 424 הבקשות שנדחו, הוגשו 354 ערעורים לוועדת הערעורים. לאחר בדיקת ועדת הערעורים, קבל משרד הפנים 131 מהבקשות ועוד 219 נדחו סופית. מתוך הבקשות שנדחו, 31 הועברו לוועדה הבודקת עניינים הומניטריים ו-4 מהן נמצאות בבדיקה כרגע. בסך הכל התקבלו 567 פניות ומתוכן נדחו 291.

153. נכון ליוני 2009 לומדים בבתי ספר ובגני ילדים בישראל 1,431 ילדי עובדים זרים. ביניהם נמנים 956 תלמידי בתי ספר ועוד 475 ילדי גן.

טבלה 2 – התפלגות ילדי עובדים זרים לפי כיתה, 2009

סה"כ	חטיבה עליונה	חטיבת ביניים	בית ספר יסודי	הכיתה
475	-	-		**גן ילדים**
150	-	-	150	1
104	-	-	104	2
85	-	-	85	3
78	-	-	78	4
70	-	-	70	5
60	-	-	60	6
53	-	34	19	7
47	-	30	17	8
53	23	28	2	9
92	92	-	-	10
115	115	-	-	11
47	47	-	-	12
2	2	-	-	13
1,431	**279**	**92**	**585**	**סה"כ**

מקור: משרד החינוך, 2009

ג. סעיף 3 לאמנה – טובת הילד

טובת הילד כעיקרון מנחה

הגנה על טובת הילד

מקרים לדוגמה

154. בית המשפט המחוזי קבע כי כאשר תשלום דמי מזונות הוא נטל כבד, רשאי האב לבקש הקטנה של התשלומים ובלבד שהסיבה לכך עולה בקנה אחד עם הסיבות שמונה החוק כעילות מספיקות. ואולם האב יכול לבקש אכיפה של הסכם שיפוי רק אם גרושתו יכולה להחזיר לו כספים בלי לגרום נזק לרווחת הילד לאחר שהגיע לגיל שמונה עשרה או אם גרושתו חיה ברווחה כלכלית וכאשר הדבר אינו מתנגש אם טובת הילד (*Anonymous v. Anonymous et. al.* F.M.A 785/05 (03.01.2006))

155. במקרה אחר, קיבל בית המשפט העליון ערעור על החלטה שהתקבלה בבית המשפט לענייני משפחה ואשר קבעה כי יש לראות בבקשה לתשלום דמי מזונות תביעה מהותית, בהינתן שהילדים אינם מחויבים בסכום שהוסכם בין הוריהם בעת הגירושים. הערעור הוגש על ידי האם בשם שני קטינים בנוגע לתשלום של דמי מזונות. האב לא התנגד לתביעה אך הדגיש כי מנקודת מבטו, התביעה היא, בעיקרה שינוי בתשלומי דמי המזונות שכבר נפסקו. חיוני להבין את ההבדל בין עמדות ההורים הואיל ותביעה מהותית מחייבת את בית המשפט לבחון את צורכי הקטין או הקטינים שלפניו ולקבוע את גובה דמי המזונות בהתאם. מנגד, תביעה לשינוי בדמי מזונות לילד פירושה כי על המבקש להוכיח כי חל שינוי בנסיבות המצדיק את השינוי (ע"מ 7916/03 *פלונית ואח' נ' פלוני* [28.2.05]).

הגנה על טובת הילד בהליכים לרווחת הילד

156. בית המשפט העליון, בשבתו כבית הדין הגבוה לצדק, התבקש לבטל החלטה של בית המשפט השרעי בנוגע לאפוטרופסות על שלושה ילדים, גילאי שבע, שמונה וחצי ועשר. בית הדין השרעי ובית הדין השרעי לערעורים העניקו שניהם לאבי הילדים את המשמורת על הילדים מבלי לבחון ראיות הנוגעות לטובתם ומבלי לתשאל את הילדים עצמם. יתר על כן, החלטות בתי הדין הפרו את החוקים הרלוונטיים ובייחוד את *חוק כשרות משפטית וחוק שוויון זכויות לנשים* התשי"א-1951, הקובע כי האפוטרופסות תיקבע בהתאם לטובת הילדים בכל בתי הדין, כולל אלה המהווים חלק ממערכת דין התורה. לפיכך פסק בית המשפט העליון לטובת המערערת, ביטל את ההחלטה והחזיר את התיק לבית הדין השרעי כדי שיביא בחשבון עדויות מפקיד סעד לגבי טובת הילדים (בג"צ 1129/06 *פלונית ואח' נ' בית הדין השרעי לערעורים ואח'* [05.06.2006]).

157. בתיק אחר ביטל בית המשפט העליון את הפסיקה שהתקבלה בבית הדין הרבני בירושלים ואושרה על ידי בית הדין הרבני הגדול. בית המשפט העליון קבע כי הדיינים לא הביאו בחשבון את טובת הילד כאשר שקלו את בקשת האב לקבל משמורת. מקום מגוריה של המשפחה היה ארצות הברית והילד נשאר שם עם אמו לאחר שההורים נפרדו וניהלו את הליכי הגירושים שלהם לפני בתי דין בחו"ל. אותם בתי משפט העניקו לאב זכויות ראייה בפיקוח. ואולם מאחר שהאב התנגד לדרישת הפיקוח, הוא סרב לבקר את הילד. בהמשך, עקר האב לישראל וכשהדבר נודע לאם, היא הגישה לפני בית הדין הרבני בירושלים בקשה לקבל גט. במקביל, הגיש האב בקשה לקבל משמורת על ילדם של בני הזוג. בית הדין הרבני בירושלים קבע כי עניין המשמורת ייקבע לאחר סיום הליך הגירושים, באמצעות הסכם בין הצדדים. בית הדין הרבני, לאחר שאישר את הגט, העניק לאב את המשמורת על הילד. בית הדין הרבני הגדול אישר את החלטת הערכאה הנמוכה יותר. ההחלטה התקבלה בלי להביא בחשבון את טובת הילד ומכיוון שבתי המשפט בארצות הברית כבר העניקו את המשמורת לאם, החליט בית המשפט העליון כי בתי המשפט בישראל הם Forum Non Conveniens (פורום לא מסכים) על פי החוק הבינלאומי הפרטי החל בבתי הדין בישראל, לרבות בתי הדין הרבניים ומשום כך על המשמורת להישאר בידי האם והחלטת בית הדין הרבני הגדול בטלה (*בג"צ 1073/05 פלונית ואח' נ' בית הדין הרבני הגדול ואח'* [25.06.2008])

הגנה על טובת הילד במסגרות חוץ ביתיות

158. בישראל יש כ-70,000 ילדים ובני נוער (3% מכלל הילדים) החיים במסגרות חוץ ביתיות. ברוב המקרים, הילדים פזורים בין מוסדות בפיקוח ממשלתי. 55,000 ילדים (גילאי ארבע עשרה עד שמונה עשרה) לומדים בפנימיות. ברוב המקרים, ההחלטה לעזוב את הבית כדי ללמוד בפנימייה מתקבלת על ידי הילדים עצמם או על ידי המשפחות. כ-8,500 ילדים ובני נוער הוצאו מבתיהם על ידי השירות לילד ולמשפחה. 6,500 ילדים הושמו בפנימיתו והשאר הועברו למשפחות אומנה.

חלק מהילדים הושמו במוסדות המופעלים בידי רשות חסות הנוער (גוף ממשלתי הפועל בתוך משרד הרווחה והשירותים החברתיים ואחראי לטיפול חוץ ביתי סמכותי-כופה במתבגרים). חסות הנוער אחראית להשמת מתבגרים המצויים במצבים של עבריינות וסטייה חברתית. חלקם אושפזו בבתי חולים פסיכיאטריים ואחרים, בעלי מוגבלות, הוצאו מבתיהם על ידי אגפי הרווחה החברתית.

159. בעיה נוספת הקשורה בילדים במסגרות חוץ ביתיות היא הקשר שלהם עם הוריהם. מערכת הרווחה ערה לחשיבות השמירה על קשר בין הורים לילדיהם ולשם כך הוכנה תוכנית מיוחדת. ועדת מומחים שקבעה את התקנים לשמירה על קשר בין תלמידי פנימיות לבין הוריהם המליצה כי בתי הספר ידווחו להורים באופן סדיר על מצב ילדיהם, יקצו זמן לשיחות טלפון בין ההורים לילדים, יסדירו מראש תאריכי חופשות ויארחו לפחות אירוע אחד בשנה בהשתתפות הורי הילדים. רשות חסות הנוער קבעה הנחיות ושיטות לשיתוף ההורים בטיפול בילדיהם ולחיזוק הקשרים בין הורים לילדים. חלק מההמלצות הללו כבר יושם.

הגנה על טובת הילד בנושאי הגירה

160. ב-2 באוקטובר 2008 הפך בית המשפט העליון החלטה של בית המשפט המחוזי שמנעה הגירה של קטין בן שבע לגרמניה עם אמו הגרמנייה וקבע כי הם רשאים לעקור לגרמניה באופן זמני על אף התנגדות האב הישראלי. בית המשפט קבע כי בתהליך קבלת ההחלטה בנוגע למשמורת ותושבות של ילדים, כמו בכל מקרה אחר הקשור בקשרים בין הורים לילדיהם, העיקרון המוביל הוא עקרון טובת הילד. עיקרון זה מחייב את ההורים ובתי המשפט כאחד והוא עיקרון מנחה פרטני ובלתי תלוי ליישוב שאלות של משמורת ומקום מגורים.

במצב של פירוד בין ההורים, על בית המשפט לקבוע מהו הרע במיעוטו מבחינתו של הקטין. בית המשפט מחויב למציאת הסדר שיהיה בו משום פתרון יציב – הענקת המשמורת להורה הכשיר מבין השניים, תוך שמירה במידת האפשר על הקשר לבין ההורה השני, בייחוד כאשר הקטין עוקר מישראל למדינה אחרת.

במקרה האמור, בית המשפט הטיל מספר הגבלות על ההגירה, ביניהן המשך לימודי הקטין בבית ספר יהודי ולפחות ארבעה ביקורים שנתיים בני שבוע כל אחד של הקטין בישראל, והענקת זכויות ראייה לאב אצל הקטין בגרמניה, בכל תדירות שיחפוץ ובלבד שיודיע על כך מראש. האם נדרשה על ידי בית המשפט להפקיד שטר ערבות אישי בבית המשפט לענייני משפחה כדי להבטיח את מילוי התנאים האמורים והוחלט כי בית המשפט יתכנס שנית כעבור שנתיים בעניין זה כדי לברר אם מולאו התנאים וכדי להחליט אם להפוך את ההסדר להסדר של קבע (בג"צ *10060/07 פלוני נ' אלמונית* [2.10.2008])

161. כאשר משפחות עם ילדים עולות לישראל, הן מגישות בקשה לקבלת מעמד תושב בישראל. הבקשות מועברות לבדיקת הוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטריים. הואיל והקריטריון המוביל הוא טובת הילד, בקשות לקבלת מעמד של תושב שילד מעורב בהן מתקבלות ברוב במקרים.

הגנה על טובת הילד על ידי הרשות המקומית

162. בעקבות הפרטים שהוצגו בדוח הראשוני, על פי תיקון משנת 2000 *לפקודת הרשויות המקומיות (נוסח חדש)* התשכ"ד-1964, על הרשות המקומית להקים ועדה שתפקידה יהיה ליזום פעילות תכנונית לקידום מעמדם של ילדים ובני נוער. על הוועדה לפעול כדי להגן על ילדים ובני נוער, להבטיח את זכויותיהם, כולל מימוש עקרון טובת הילד, להגן עליהם מהפליה ולהבטיח שיקוימו זכויות לתנאי התפתחות הולמים ושותפות של ילדים ובני נוער בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות להם.

על הוועדה לכלול שלושה עד חמישה חברים ממועצת העיר, את מנהל אגף החינוך ואת מנהל אגף השירותים החברתיים ברשות המקומית, מנהל של אחד מבתי הספר ברשות, נציגים של הסתדרות/ארגון המורים, יו"ר מועצת התלמידים ברשות, יו"ר ארגון ההורים, נציגי תנועות נוער ואחרים.

ד. סעיף 12 לאמנה – כבוד לדעת הילד

זכות הילד להשמיע את דעתו וכבוד כלפי דעתם של קטינים בעניינים המשפיעים עליהם

163. החוקים ועקרונות המדיניות בישראל תומכים בקונצנזוס הרחב שלפיו יש לשמוע את דעת הילד ולהביאה בחשבון בעניינים המשפיעים עליו. החוקים וההליכים המינהליים נוטים להמליץ – ואף לחייב – כי דעת הילד תישמע לפני קבלת החלטה המשפיעה עליו.

בהליכים שעניינם המרת דת, אימוץ או אשפוז בבית חולים פסיכיאטרי, נדרשת הסכמת הקטין (לאחר שיגיע לגיל שייקבע בחוק) לפני קבלת החלטה ונקיטת פעולה. בתי המשפט מוסמכים לפסוק גם נגד רצונו של קטין ואפילו למנוע ממנו להשמיע דעתו אם הגיעו למסקנה שהאפשרות להשמיע את דעתו תגרום לו נזק. סיבה נוספת שבגינה עשוי בית משפט למנוע מילד להשמיע את דעתו היא שהמידע שייחשף הוא מידע חסוי (סעיף 1ב' *לחוק הנוער*).

החידוש שבחקיקה זו הוא בדרישה המחייבת לאפשר לילד להביע את עמדתו, בניגוד לנוהג שהיה קיים בעבר. תיקון מס' 14 *לחוק הנוער* קובע כי פסיקת בית המשפט תינתן לאחר שהתאפשר לילד הנדון להביע את עמדתו. שופטים ומנהלים נדרשים להקדיש תשומת לב ולהעניק משקל משמעותי לעמדת הקטין בעת פסיקה או קבלת החלטה המשפיעה על הילד, תוך התחשבות בגיל הילד וברמת בגרותו (אם כי לא חלה עליהם חובה לקבל את הסכמתו). בית המשפט נדרש להסביר את החלטתו לקטין בנוסח שיהיה מובן לו.

164. אחת מתת-הוועדות של ועדת רוטלוי שעסקה בילד ומשפחתו, הוסיפה טיעון בר תוקף בזכות מתן אפשרות לילד להביע את עמדתו: דבר זה מקדם את עצמאותו של הילד (בכפוף לגילו ומידת בגרותו). זכות זאת ניתנת באופן הדרגתי ובהתאם לטובת הילד. הוועדה המליצה עוד על הקמת מנגנון שיקל על השתתפותם של קטינים בהליכים משפטיים. להלן המנגנונים הראשיים:

164.1. מינוי של אדם מבוגר שילווה את הילד בהליך המשפטי.

164.2. הקמת אגף נפרד לילדים המעורבים בהליכים משפטיים, בסיוע היחידות של בתי המשפט לענייני משפחה.

הגנה על ילדים אגב הליכים משפטיים

165. תיקון מס' 1 *לחוק זכויות התלמיד* שפורסם ב-22 בדצמבר 2004 מתייחס אל סעיף 1 *לחוק זכויות התלמיד* וקובע כי מטרת החוק לנסח עקרונות לזכויות התלמיד שיעלו בקנה אחד עם רוח הכבוד האנושי ואמנת זכויות הילד, תוך שמירה על כבודם של כל הגורמים הפועלים במערכת החינוך (התלמיד, עובדי ההוראה ועובדי המוסד החינוכי) ושמירה על האופי הייחודי של מוסדות חינוך מסוגים שונים וטיפוח אווירה של כבוד הדדי בקהילת מוסדות החינוך. התיקון מתייחס גם לסעיף 4 *לחוק זכויות התלמיד* וקובע כי הנחיות מנכ"ל המשרד, כמו גם ההנחיות המנהל בכל בית ספר, יכללו כללים להגנה על הכבוד ועל המשמעת ולמניעת אלימות.

166. ב-1 ביוני 2007 הוחל ביישומה של תוכנית ניסיונית בבתי המשפט לענייני משפחה בחיפה ובירושלים, לשיתוף של ילדים בהליכים הנוגעים להם בבתי משפט אלה. התוכנית פועלת בשיתוף עם מינהל בתי המשפט במסגרת משרד המשפטים, יחידות הסיוע של בתי המשפט לענייני משפחה במסגרת משרד הרווחה והשירותים החברתיים, רשויות הרווחה וארגון אשלים (ארגון לא ממשלתי).

167. השתתפות הילדים בתהליכי קבלתן של החלטות המשפיעות על חייהם מתבצעת על ידי יישום המלצות ועדת רוטלוי, בסיוע המחלקה לשיתוף ילדים במסגרת בתי המשפט לענייני משפחה.

168. ב-3 בדצמבר 2007 חתם שר המשפטים על *תקנות סדר הדין האזרחי (הוראת שעה)* התשס"ז-2007, המוסיף פרק כ(2) *לתקנות סדר הדין האזרחי* תשמ"ד-1984. ההנחיות הכלולות בפרק זה מסדירות את ההליכים להשתתפות ילדים בעניינים הנדונים לפני בית המשפט לענייני משפחה למשך תקופת הניסיון, דהיינו 7 בדצמבר עד 9 בדצמבר 2007 (ראו גם בג"צ 1129/06 *פלונית ואח' נ' בית הדין השרעי לערעורים ואח'* [05.06.2006]) לעיל.

169. **הרחקת תלמידים.** בשנת 2004 פרסמה שרת החינוך תקנות בנוגע להרחקת תלמידים ממערכת החינוך (*תקנות חינוך חובה (תקנות להרחקה לצמיתות של תלמיד בגלל הישגים לימודיים)* התשס"ה-2004).

התקנות כוללות איסור על הרחקת תלמידי כיתות א' עד ו' מבית הספר בגלל הישגים לימודיים נמוכים. אשר לתלמידי החטיבות העליונות, אין להרחיק תלמיד מבית הספר בשל העדר הישגים לימודיים, אלא אם נכשל לפחות ב-70% ממקצועות החובה בשנת הלימודים הרלוונטית. יתר על כן כישלון אינו יכול להיות בשל מחלקה, מוות של בן משפחה קרוב, פרידה או גירושים של הורי התלמיד או אירועים חריגים אחרים, אשר על פי אנשי ההוראה הובילו לכישלון.

170. *תקנות זכויות התלמיד (פרסום צווים והרחקת תלמידים)* התשס"ב-2002 קובע את הכללים בנוגע להרחקת תלמידים מבית הספר. ביניהם נמנה הצורך לקיים שימוע לפני קבלת החלטה סופית בדבר הרחקת תלמיד (סעיף 4). על פי סעיף 6(א), התלמיד והוריו יכולים להגיש ערעור למנהל המחוז מטעם משרד החינוך. סעיף 6(ב) קובע כי מנהל המחוז מחויב לקיים שימוע בתוך ארבעה

עשר יום. סעיף 6(ד) מקנה לתלמיד ולהוריו את הזכות להציג את טענותיהם באופן אישי או באמצעות אדם אחר שימנו.

171. *חוק זכויות התלמיד* תוקן ב-27 ביולי 2009. התיקון מאפשר הרחקה של תלמידים מבית הספר בעקבות בעיות משמעת חמורות או אלימות. לפני תיקון החוק, לא היה אפשר להרחיק תלמיד בפועל עד לקבלת החלטה סופית במקרהו. סעיף 6(ד) *לחוק זכויות התלמיד* קבוע כי מנהל בית ספר מורשה להרחיק תלמיד לצמיתות באופן מידי במקרה של בעיות משמעת ו/או אלימות נשנות, ובלבד שהמנהל קיבל את אישור המפקח המחוזי.

סעיף 7(ב) לחוק תוקן אף הוא ועוסק בהחלטה להגיש ערעור. נכון לכניסתו לתוקפו של תיקון זה, ועדת המשמעת תשמע לא רק את הורי התלמיד, כי אם גם את האחראי למוסד החינוכי או אדם אחר הפועל בשמו או מטעמו.

מקרים לדוגמה

172. לאחרונה עסק בית המשפט המחוזי של ירושלים, בשבתו כבית דין לענייני מינהל, במקרה הנוגע לזכותו של קטין להישמע בהליכי ערעור מינהליים. התיק עסק בהפרת טוהר הבחינות, לכאורה, בבחינות הבגרות. בית הדין קבע כי באופן כללי, יכולה רשות מינהלית (במקרה זה, משרד החינוך) להחליט על הגשת ערעור בכתב ואין חובה לשנות את הליך הערעור ולאפשר שימוע בעל-פה רק משום שהמערער הוא קטין.

ואולם בית המשפט ציין כי במספר מקרים, העובדה שהרשות המינהלית עסקה בקטין הצדיקה הענקת הזכות להגיש ערעור בעל-פה. לדוגמה, כאשר קטינים אינם יכולים להביע את עצמם באורח הולם בכתב הדבר עשוי לשמש הצדקה לקיום שימוע בעל-פה.

בית המשפט קבע כי פסילה על ידי המשגיח או המפקח על בסיס הפרת טוהר הבחינה בבחינת הבגרות מפירה את זכויות התלמיד כהגדרתן *בחוק זכויות התלמיד*. פסילה בשיטה זו איפשרה הגשת ערעור רק לאחר סיום הפעולה המינהלית, דבר שיש בו משום הפרה של הדרישה לאפשר שימוע לפני קבלת ההחלטה הסופית. הואיל ונסיבות המקרה האמור לא התאימו לאף אחד מהיוצאים מכלל זה, פסק ביתה משפט כי על משרד החינוך לשנות את הוראת המנכ"ל ולהעניק את זכות השימוע לפני פסילת הבחינה על סמך חשד המשגיח או המפקח (עת"מ 362/07 *פלוני נ' משרד החינוך*; עת"מ 377/07 *המועצה הלאומית לשלום הילד נ' משרד החינוך* [1.7.2007]).

173. הגנה נוספת בהליכים משפטיים ניתן למצוא *בתקנות זכויות נפגעי עבירה* התשס"ב-2002, שחוקקו לאחר חקיקת *חוק זכויות נפגעי עבירה* התשס"א-2001, הקובע כי הוריו או האפוטרופוס החוקי של קטין שגילו מתחת לארבע עשרה שנים רשאים לממש את הזכות המוקנית לו בחוק (סעיף 18(ב)). ואולם כאשר מדובר בקטין שגילו מעל ארבע עשרה שנים יכולת ההורים או האפוטרופוס לפעול כאמור תלויה בהסכמת הקטין והקטין רשאי לבקש כי היכולת לממש את זכויותיו תישמר לו בלבד (סעיף 19(ג)).

נאסר על הורהו או האפוטרופוס של קטין לממש את הזכויות המוקנות לקטין אם אחד מהם חשוד בסיוע בעבירה שבה היה הקטין קורבן או אם מימוש זכויות הקטין על ידי ההורה או האפוטרופוס עלול

לפגוע בשלום הילד מבחינה גופנית או ביציבותו הנפשית (סעיף 19(ד)). מימוש הזכויות המוקנות לקטין שנפל קורבן לאימות או לפשע מין, כולל את הזכות להביע דעה באשר לאפשרות של דחיית ההליכים ו/או הסדר טיעון, כמו גם הזכות להביע את דעתו לפני ועדת שחרורים של בית סוהר ולהגיע דעתו בנוגע לאפשרות של חנינה.

174. יתרה מזו, ניתן לציין גם את *תקנות פרסום צווים והרחקת תלמידים)* התשס"ב-2002, הנזכרות בדוח תקופתי זה (פרק II, סעיף ד (א-ד)), המפרט את זכות התלמיד להביע את דעתו לפני הרחקתו מבית הספר.

ייצוג משפטי של קטינים

175. הערה מסכמת מס' 61 של הוועדה עסקה בילדים במערכת הצדק הפלילי. מטרת המלצה זו הייתה, בין השאר, להבטיח את הגישה של ילדים לסיוע משפטי. בתיקון מס' 15 *לחוק הנוער* נקבע כי קטין העומד לדין זכאי לייצוג. בנוסף, בית המשפט מוסמך, על פי טובת הילד כפי שהיא נתפשת בעיניו, למנות עורך דין שיפעל בשם הקטין אפילו אם לא הוגש כתב אישום. בעניינים הנזכרים להלן, בית המשפט יפסוק רק לאחר שתינתן להורי הילד הזדמנות להביע את דעתם בנושא.

176. עוד נקבע בתיקון כי בכל שלב של ההליכים המשפטיים, כאשר הילד אינו מיוצג או שהוריו נעדרים, בית המשפט מוסמך למנות לו אפוטרופוס חוקי על פי טובת הילד, כפי שהיא נתפשת בעיניו. ההנחיות המשפטיות ופסקי דין תקדימיים מדגישים את החשיבות של ייצוג משפטי אישי, בייחוד כאשר העדר ייצוג מסכן את טובת הקטין.

177. **ייצוג משפטי.** ב-24 בינואר 2007 קיבל בית המשפט המחוזי של חיפה את ערעורו של קטין זר שנפל קורבן לסחר בבני אדם (עמ"נ 000379/06 *פלוני נ' משרד הפנים*). בית המשפט החליט לשחרר את הקטין לאחר שמונה וחצי חודשי משמורת במתקן כליאה. הייתה זו החלטה ראשונה של בית משפט בישראל אשר הכירה באדם כקורבן של סחר בבני אדם למטרות שאינן זנות.

בית המשפט המחוזי פסק כי במקרה שבו שוהה לא חוקי הוא קטין ואינו דובר עברית, על בית הדין לביקורת משמורת למנות סניגור ציבורי שיעניק לו סיוע משפטי. הואיל והקטין האמור לא קיבל ייצוג משפטי, פסק בית המשפט כי נשללו ממנו זכויותיו הפרוצדורליות והבסיסיות במידה המהווה עיוות הדין.

בית המשפט קבע כי ניתן להגדיר 'מעצר' כפי שמונח זה משמש ב*חוק הכניסה לישראל* 'כמעצר עד תום ההליכים'. לפיכך, אם אין אפשרות להשלים את ההליכים, מעצר המבוסס אך ורק על חוק זה אינו חוקי. במקרה הנדון, לא היה אפשר להשלים את ההליכים משום שהם חייבו את גירושו של הקטין מהמדינה. ואולם לא היה אפשר לעשות כן בשל העדר קשרים דיפלומטיים בין ישראל לבין מדינת המוצא של הנער. בנסיבות אלה, נקבע כי אין תוקף למעצרו של הקטין לתקופה בלתי מוגבלת אך ורק על בסיס *חוק הכניסה לישראל*.

בהמשך להחלטת בית המשפט הנזכרת לעיל ולאחר הליכים שהתקיימו לפני בית הדין לביקורת משמורת (14 בפברואר 2007), הורה מנכ"ל משרד המשפטים למחלקה לסיוע משפטי במשרד המשפטים לספק ייצוג משפטי לקטינים ובני אדם הטוענים לקטינות, גם בערעורים. במקרה שבו קטין

אינו נתון במעצר לצורך הליכים פליליים ואינו מיוחד – הוא זכאי לייצוג משפטי והרשות הרלוונטית נדרשת להעביר לו את המידע הזה. תוקף הצו רטרואקטיבי, כלומר גם מי שההליכים נגדו החלו לפני כניסתה לתוקפה של תקנה זו זכאים לייצוג מרגע כניסת התקנה לתוקף.

ה. סעיפים 7 ו-8 לאמנה

רישום ילדים בלידה וקביעת זהות

178. על פי סעיף 6 *לחוק מרשם האוכלוסין* התשכ"ה-1965 (להלן '*חוק מרשם האוכלוסין*'), חלה חובה להודיע לפקיד רישום במשרד הפנים על כל לידה המתרחשת בישראל. יש להעביר את ההודעה בתוך עשרה ימים מהלידה, על ידי המוסד שבו אירעה הלידה או על ידי הורי הילוד.

179. תיקון מס' 9 *לחוק מרשם האוכלוסין* שפורסם ב-14 בדצמבר 2005 משילים את סעיף 6 וכולל דרישות לגבי לידה שאירעה מחוץ למוסד. על פי סעיף 6(ב), אם הלידה אירעה מחוץ למוסד וטיפלו בה רופא או מיילדת, עליהם להעביר תצהיר מטעם המיילדת בדבר היותה של אם היילוד אמו הטבעית. בסעיף 6(ג)(1) נאמר כי אם אירעה לידה במקום שאינו מוסד ולא טיפלו בה רופא או מיילדת, יצורפו להודעה הפריטים הבאים: תצהירים מטעם הורי היילוד בדבר היותה של אם היילוד אמו הטבעית, אישור רפואי, שניתן בידי רופא מוסמך על מעקב אחר הריון, שנערך החל מהשבוע ה-28 להריון וכן אישור רפואי, שניתן בידי רופא מוסמך אשר בדק את אם היילוד בתוך 48 שעות מהלידה. בהעדר הפריטים הנדרשים הנ"ל יידרשו ההורים לספק תוצאות בדיקה גנטית להורות לשם קביעת היותה של אם היילוד אמו הטבעית.

180. סעיף 32 *לחוק מרשם האוכלוסין* קובע כי אין לגלות פרטים העשויים לחשוף את זהותו של מאומץ או של הוריו וקרוביו האחרים פרט לפקידים שהמידע הזה דרוש להם למילוי תפקידם, כמפורט בחוק. ואולם שר הפנים ייתן הוראות שמטרתן לאפשר לרושם נישואין, או לאדם פלוני שידיעת אותן הוראות דרושה לו למילוי תפקידו ברישום נישואין, להיוודע אם מועמד-לנישואין פלוני הוא מאומץ. סעיף זה נחוץ כדי למנוע נישואים בתוך בין שארי בשר.

***חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראה זמנית)* התשס"ג-2003 (להלן '*חוק האזרחות והכניסה לישראל*')**

181. על פי תיקון משנת 2005 *לחוק האזרחות והכניסה לישראל*, שר הפנים מוסמך להעניק אשרת שהייה לישראל לקטין שגילו פחות מרבע עשרה שנים מהגדה המערבית כדי למנוע הפרדה בינו לבין האפוטרופוס החוקי שלו המתגורר בישראל כחוק.

בנוסף, שר הפנים מוסמך לאשר בקשה לאשרת שהייה שתוגש על ידי המפקד הצבאי של יהודה ושומרון לגבי קטין שגילו מעל ארבע עשרה המתגורר בגדה המערבית כדי למנוע הפרדה בינו לבין האפוטרופוס החוקי שלו המתגורר בישראל כחוק ובלבד שהאשרה לא תוארך אם הקטין אינו מתגורר בישראל דרך קבע.

מקרים לדוגמה

182. בית המשפט המחוזי של תל אביב, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, טיפל במקרהו של ילד שנולד לאם ישראלית ולאב שהיה חסר מעמד משפטי משום ששהה באופן לא חוקי במדינה במשך עשר שנים, לאחר שפג תוקף אשרת התייר שלו. בית המשפט קבע כי הרשומות המוסמכות לא התייחסו לטובת הילד על אף הראיות שהוצגו לפניהן בדבר הקשר הרגשי בין הילד לבין אביו והתמיכה הכספית שהעביר האב לילד. לפיכך, הורה בית המשפט לוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטריים של משרד הפנים לשקול מחדש הענקת מעמד חוקי למבקש בהתאם לטובת הילד (ע"ע 002454/04 *קולינס אקת'זוקו אובי נ' משרד הפנים ואח'* [06.03.2007]).

הזכות לאזרחות והגנה על אזרחות

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

הזכות להתחקות אחר זהות ההורה הביולוגי

מקרים לדוגמה

184. ב-28 בינואר 2008 אישר בית המשפט המחוזי של חיפה פסק דין של בית המשפט לענייני משפחה בחיפה, שקבע כי קביעת זהותו של אביו של ילד באמצעות בדיקת אבהות אינה עולה בקנה אחד עם טובת הילד, הואיל והתוצאה עלולה להיות התוויית הילד כממזר על פי ההלכה היהודית ולמנוע ממנו נישואים ליהודי, פרט לממזר נוסף; לפיכך הורה בין המשפט שלא לקיים את הבדיקה האמורה. המקרה האמור דן בעניינם של בני זוג בתהליכי גירושים ולהם שני ילדים; תוך כדי תהליכי הגירושים קיימה האישה קשר עם גבר אחר, שלטענתה היה אבי ילדה השלישי, בת שנולדה שמונה וחצי חודשים לאחר אישור הגירושים. שנה וחצי לאחר הולדת הילדה וחודש לאחר שאמה תבעה הגדלה של דמי המזונות המשולמים בעבור שני ילדיהם של בני הזוג, הגיש בן זוגה לשעבר של האם תביעה לבית המשפט לקבל הכרה כאבי הילדה. בית המשפט קבע כי אף שהחברה בכללותה תומכת בהבהרת זהותם של הוריו הביולוגיים של ילד ואף כי זכותו של אדם לדעת אם הוליד ילד, הרי שזכויות הקטין קודמות וטובתו היא בראש מעייניו של בית המשפט.

בית המשפט קבע כי כפיית בדיקת רקמות על הקטינה כדי לקבוע מי אביה עלולה לפגוע בכבודה, צרכיה ההתפתחותיים ועיצוב זהותה העצמית. בית המשפט הדגיש כי אף שזכות הילדה לדעת מי אביה היא זכות חשובה, כאמור בסעיף 7 לאמנת זכויות הילד ואף מוכרת ברמה החוקתית הלאומית כמרכיב בכבודו הבסיסי של הפרט, יהיה אפשר לממש את הזכות האמורה במועד מאוחר יותר ואם יתעורר צורך בכך (ר"ע 2426/07 *פלונית נ' פלוני* [28.1.2008]).

185. ב-22 בינואר 2006 קבע בית המשפט לענייני משפחה בירושלים כי אדם שסירב לעבור בדיקת סיווג רקמות כדי לקבוע אם הוא אביו הביולוגי של קטין ייחשב לאבי הקטין הואיל וקיימות ראיות חיצוניות התומכות במסקנה שכזו. במקרה האמור, בית המשפט קבע כי זכות הילדה לדעת את זהות אביה והצורך לדעת במקרה של מצב חירום רפואי בעתיד גוברים על זכות האב לפרטיות ולהימנעות מבדיקה פולשנית. בנוסף, האב לכאורה ניסה להתנגד לבקשה לבדיקת סיווג הרקמות בכך שהצביע על העובדה כי לאם היו מספר מערכות יחסים אחרות בעת שהרתה וכי בעבר הגישה ללא הצלחה תביעת אבהות נגד גבר אחר שטענה כי הייתה בקשר בלעדי עמו.

בית המשפט פסק כי גם אם עדותה הקודמת של האם היא שקר, התגובה הולמת היא לא לדחות את הבקשה לעבור בדיקת רקמות, שכן הנזק הנובע מאי-ביצוע הבדיקה ייגרם לילדה ויפגע בזכותה שלה ולא בזכויות האם (תמ"ש 26762/01 *פלונית נ' פלוני* [22.01.2006]).

186. בית המשפט המחוזי בירושלים החליט לאפשר לאישה לא נשואה לקבל טיפולי פוריות כדי להרות מתרומת זרע מגבר נשוי, אף כי נוהג זה אינו תואם את התקנות הקיימות. בית המשפט שקל את זכויות כל הצדדים, לרבות אלה של אשת הגבר הנשוי וילדיו. בית המשפט קבע כי הורות היא זכות יסוד וכי הזוג הגיע להסכם באשר לילד כנדרש בתקנות משרד הבריאות. יתר על כן, בית המשפט אישר כי זכות הילד, גם ילד אשר טרם נולד, להכיר את שני הוריו גוברת על זכויות הקניין של האישה והילדים המעורבים במקרה. זכויות הילד כוללות את הזכות לכבוד, הזכות להכיר את שני הוריו, לקבל תמיכה רגשית וכספית משני הוריו והזכות שלא להיחשב 'שתוקי', דהיינו ילד לא חוקי של אב לא ידוע, אשר על פי ההלכה היהודית, בפרשנות של חוגים רבניים מסוימים, אינו יכול להינשא ליהודי אחר ורשאי להינשא רק לגר. לפיכך פסק בית המשפט כי האישה רשאית לקבל טיפולי פוריות ולהרות מתרומת זרע של גבר נשוי (ה"פ 5222/06 *פלונית נ' משרד הבריאות ואח'* [26.07.2006]).

187. במקרה אחר קבע בית המשפט המחוזי בתל אביב כי במקרים שבהם שני גברים טוענים לאבהות על אותו ילד, חשוב לקבוע את זהות האב הביולוגי. במקרה שנדון, הילדה גדלה אצל האם ובעלה החדש, שחתם על הסכם מזונות לפני הנישואים שנקבע בו כי במקרה של פרידה, הוא ישלם דמי מזונות עד הגיע הילדה לגיל שמונה עשרה שנים. הנישואים השניים התרחשו ארבע שנים לאחר הולדת הילדה אך הבעל החדש טען כי הוא אביה הביולוגי של הילדה והצהיר כי גם אם יוכח כי הילדה אינה בתו הביולוגית, ברצונו לאמץ אותה. עם זאת, הבעל הראשון טען אף הוא לאבהות על הילדה, שילם דמי מזונות וקיבל זכויות ראייה לגבי ילדה זו ושני ילדים נוספים במסגרת הסכם הגירושים.

בית המשפט בחן את המצב המורכב, שבו הכירה הילדה את הבעל החדש כדמות 'אב פסיכולוגי' ואף כי הסדרי הראייה עם הבעל הראשון התקיימו כסדרם, היא פחדה וחששה ממנו. בית המשפט קבע כי בנסיבות אלה, חשוב לקבוע את זהות האב בשל מערכת הקשרים הסבוכה בין הצדדים והשפעותיה על הילדה. בית המשפט חלק על בית המשפט לענייני משפחה, שדחה את הקביעה עד הגיע הילדה לגיל שמונה עשרה. בית המשפט קבע כי יש לקבל את ההחלטה על סמך טובת הילד, אם באמצעות בדיקות אבהות ואם באמצעות ראיות חיצוניות ולפיכך, החזיר את העניין לפסיקת בית המשפט לענייני משפחה (ע"מ [תל אביב] 1327/06 *פלוני ואח' נ' פלוני ואח'* [18.12.2007]).

הזכות להשגחה הורית

188. כמפורט בדוח הראשוני, בישראל ההורים נחשבים לאפוטרופוסים הטבעיים של ילדיהם. פירוש הדבר כי הילדים זכאים לטיפול ולהשגחה מהוריהם וההורים זכאים לטפל בילדיהם.

189. תיקון מס' 12 *לחוק הכשרות המשפטית* שפורסם ב-28 ביוני 2004 הוסיף בסעיף 35 את סעיף 35(ב) הקובע כי במינוי אפוטרופוס לקטין ייתן בית המשפט עדיפות לאדם מתאים שהוא בן משפחתו של הקטין (כולל אחים, סבים, דודים או בן/בת זוג של אחד ההורים), אלא אם החליט בית המשפט כי טובת הילד מחייבת מינוי אפוטרופוס חוקי שאינו בן משפחה.

190. סעיף 24 *לחוק הכשרות המשפטית* קובע כי במקרה של פרידת הוריו של קטין, בין אם נשארו נשואים ובין אם בוטל קשר הנישואים ביניהם, ההורים רשאים להחליט בעניין האפוטרופסות על הקטין ועל זכויותיו של כל הורה. הסכמים מעין אלה טעונים אישור בית המשפט. תיקון מס' 13 לחוק, שפורסם ב-23 במארס 2005 מתייחס לסעיף 24 ומשנה אותו כך שיכלול גם הורים שאינם נשואים. התיקון גם מרחיב את היקף אישור בית המשפט הנדרש כדי לתת תוקף להסכם, כך שיכלול הכרה מצד בית המשפט כי הסכם המשמורת/אפוטרופסות משרת את טובת הילד. עם קבלת אישור בית המשפט, מוקנה להסכם מעמד של פסיקת בית משפט לכל עניין מלבד ערעור (ראו לעיל).

ו. סעיף 13 לאמנה – חופש הביטוי

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

ז. סעיף 14 לאמנה – חופש המחשבה, הדת והמצפון

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

ח. סעיף 15 לאמנה – חופש ההתאגדות וההתכנסות השלווה

193. *חוק העמותות* התשמ"א-1980 להלן '*חוק העמותות*') מחייב כי בין מייסדי עמותה יהיו לכל הפחות על ידי שני בגירים, דבר המגביל את זכותם של ילדים להקים עמותות. עם זאת, תיקון מס' 5 שפורסם בפברואר 2005 מתייחס לסעיף 15 וקובע כי אדם שגילו שבע עשרה שנים ומעלה רשאי להיות חבר בעמותה.

194. סעיף 4 *לחוק כשרות משפטית* קובע כי פעולה משפטית שבוצעה על ידי קטין חייבת באישור של נציגו (הורה או אפוטרופוס חוקי שמונה לו) לפי הפעולה או בעקבותיה. לעומת זאת, סעיף 15(ב) שנוסף בתיקון מס' 5 *לחוק העמותות* קובע כי קטין המצטרף לעמותה ומצביע במסגרת מוסדותיה אינו חייב באישור נציגו.

התכנסות פוליטית

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

התכנסות של תלמידים ומועצות נוער

196. משרד החינוך מעודד הקמה של מועצות תלמידים, שהן גופים נבחרים של תלמידים המייצגים את כלל התלמידים מול הנהלת בית הספר, מועצת החינוך המקומית ומשרד החינוך. חברים במועצות תלמידים נבחרים בבחירות דמוקרטיות, כולל ייצוג הולם לכל קבוצת גיל (ראו חוזר מנכ"ל nt/1(א) מ-1 בספטמבר 1998). חבר במועצת התלמידים מכהן גם בוועדה לקידום מעמד הילד, שהוקמה בכל רשות מקומית על פי סעיף 149ז' *לפקודת הרשויות המקומיות*, נוסח מתוקן 2000. *חוק זכויות התלמיד* קובע כי בית הספר חייב לעודד הקמת מועצת תלמידים ולהימנע מכל פעולה העשויה להפריע את הקמתה.

חופש המחאה וההפגנה

197. בעיקרון, חופש המחאה וההפגנה חל על בוגרים אך מתייחס גם לילדים. משרד החינוך אוסר על תלמידים להשתתף בהפגנות פוליטיות בשעות הלימודים, אף כי הוא מכיר בזכות התלמידים והמורים להשתתף בהפגנות מחוץ לשעות הלימודים, באחריותם.

עוד קובע המשרד כי הורים לילדים הנעדרים מבית הספר בגלל השתתפות בכינוס או הפגנה נדרשים ליידע את בית הספר בכתב על ההיעדרות. בתי הספר יטפלו בהיעדרות בהתאם לתקנות החלות על היעדרות מבית הספר.

l. סעיף 16 לאמנה – הזכות לכבוד, פרטיות ושם טוב

198. הוראות משרד החינוך כוללות סעיפים רבים העוסקים בהגנה על כבוד התלמיד, כולל זכותו לפרטיות. לדוגמה, ההוראות אוסרות על כל אדם בבית הספר לערוך חיפוש גופני על תלמיד כדי לחשוף שימוש בסמים, גם אם התלמיד והוריו נתנו את הסכמתם לחיפוש שכזה. צו אחר של משרד החינוך אוסר על מוסדות חינוך להעניש תלמיד על מעשה או מחדל של הוריו. צו זה מתייחס להורים שאינם מעבירים את כל תשלומי ההורים שדורש המוסד החינוכי. אין להרחיק תלמיד מהכיתה או להשעותו מלימודים בשל אי-תשלום ואסור לעכב בשל כך מתן ציונים או תעודות. למעשה, צו נוסף קובע כי נושאי תשלום יוסדרו במישרין עם ההורים, ללא מעורבות התלמידים. אין להפר את זכות התלמיד לכבוד בשל מחלוקת עם הוריו בנוגע לתשלום.

הזכות לפרטיות במובנה הצר

199. דיוני בית המשפט לנוער מתנהלים *בדלתיים סגורות*. על בית המשפט לאשר פרסום של שימוע של התקיים בדלתיים סגורות, לרבות תצלום של אולם בית המשפט. סעיפים 70 ו-70(ג) *לחוק בתי המשפט* אוסר פרסום של פרטים כלשהם, לרבות תמונות, כתובות ופרטים אחרים העלולים להוביל לזיהוי של נאשמים או עדים קטינים במשפטים פליליים, ואף לא את פרטיהם של מתלוננים או של אנשים מושפעים במשפט על עבירות על פי סעיפים 208, 214, 345-452 ו-377(א) *לחוק העונשין*, דבר הכולל איסור על מגורי קטין בבית בושת, איסור על עבירות מין ואיסור על סחר בבני אדם. סעיף זה חלק על כל בתי המשפט שבהם עשויים לעמוד לדין קטינים (ולא רק בתי המשפט לנוער), על כל ערכאותיהם ותחולתו אינה מוגבלת למקרים הנדונים בדלתיים סגורות.

בדיקות גנטיות

200. לאחר המידע שהועבר כבר בנוגע *לחוק הגנה על מידע גנטי* התשס"א-2000 (להלן '*חוק מידע גנטי*'), אושר ביולי 2008 תיקון לחוק. התיקון נכנס לתוקפו ב-30 בנובמבר 2008.

ההגדרה של 'בדיקה גנטית לקשרי משפחה'

201. ההגדרה של 'בדיקה גנטית להורות' הכלולה בסעיף 2 לחוק זה תוקנה והיא קרויה כיום 'בדיקה גנטית למשפחה', דהיינו בדיקה גנטית לזיהוי קשריו המשפחתיים של אדם.

ביצוע בדיקה גנטית לקביעת קשרי משפחה

202. במסגרת תיקון מס' 3 נוסף *לחוק המידע הגנטי* פרק ה1, להסדרת הנושא באמצעות סעיפים 28א עד 28יז.

סעיף 28א קובע ניתן לערוך בדיקה גנטית לקשרי משפחה רק לפי צו של בית משפט לענייני משפחה. סעיף 28ב קובע כי נחוצה לשם כך הסכמת הנבדק. אם גילו של הנבדק פחות מ-16 שנים, דרושה הסכמת האחראי עליו. אם מלאו לקטין 16 שנים, דרושה הסכמתו; בית המשפט לא יורה על עריכת בדיקה שכזאת אלא לאחר שמיעת עמדתו (ללא קשר לגילו).

203. בית המשפט יביא בחשבון את גילו של הקטין ומידת בגרותו, אלא אם שוכנע כי שמיעת עמדתו עלולה לפגוע בטובתו.

יחד עם זאת, אם הקטין הוא הורה או שנטען כלפיו כי הוא הורה, בית המשפט רשאי להורות על עריכת הבדיקה ללא הסכמת האחראי על הקטין וללא נוכחותו של האחראי בעת מתן ההסבר לקטין.

אפשרות זאת כפופה להסכמת הקטין-ההורה לבדיקה ולשקילת טובתו של הקטין-ההורה על ידי בית המשפט.

204. בסעיף 28ג נקבע כי בית המשפט רשאי להורות על בדיקה גנטית של עובר רק כאשר קיים צורך בעריכת הבדיקה עוד בתקופת ההריון. מותר לערוך את הבדיקה בכפוף להסכמה מדעת של האם ורק לאחר שהוסברו לה בפירוט הסיכונים שבעריכת הבדיקה.

סעיף 28ד מתייחס לנסיבות מיוחדות. הנסיבות הן כדלקמן: אם הייתה אמו של קטין נשואה (על פי *חוק מרשם האוכלוסין*) במשך 300 יום לפני הולדת הקטין, לא יורה בית המשפט על בדיקה גנטית. הסיבה לכך היא טובת הילד, המונעת ביצוע בדיקה העלולה להצביע על אבהותו של אדם אחר (שלא רשום כאביו).

עם זאת, בית המשפט רשאי להורות על ביצוע בדיקות במקרים שבהם הוא משוכנע כי קיים צורך ממשי הגובר על פגיעה שעלולה להיגרם לילד כתוצאה מהבדיקה.

יתר על כן, סעיף 28ה *בחוק הגנה על מידע גנטי* בנוסחו המתוקן קובע כללים ספציפיים בנוגע לביצוע הבדיקה, כאשר קיימת אפשרות כי תוצאותיה יהפכו את הילד לממזר על פי ההלכה. במצב זה נמנע מאדם להינשא לאדם אחר בן הדת היהודית. משום כך, במקרים כאלה משתדל החוק למנוע הגעה לתוצאות על ידי איסור הביצוע של הבדיקה האמורה.

בית המשפט עשוי להחליט כי טובת הקטין מחייבת עריכת בדיקה שכזו, גם במקרה של חשש לממזרות על פי דין תורה ובמקרה כזה יורה כי לא יהיה תוקף לתוצאות הבדיקה בבית דין רבני.

מקרים לדוגמה

205. במקרה קשור, קבע בית המשפט המחוזי של תל אביב קריטריונים נורמטיביים לבדיקת רקמות לאבהות בכפיה. בית המשפט קבע כי זכותו הבסיסית של ילד לדעת את זהות אביו הביולוגי. וכך, יכול בית המשפט להורות על בדיקת אבהות כדי או להסיק מסקנות כרצונו בעקבות סירובו של אדם לעבור את הבדיקה האמורה. ככלל, בית המשפט לא יורה על בדיקת רקמות לאבהות אם קיים חשש לממזרות. ואולם אין מדובר בכלל מוחלט ובנסיבות חריגות עשוי בית המשפט לשקול להורות על ביצוע בדיקת אבהות על אף החשש לממזרות. בנסיבות אלה בית המשפט יבחן את טובת הילד יחד עם טובתם הלגיטימית של ההורים. כאשר בית המשפט מורה על בדיקת אבהות, עליו לבחון את

טובת הילד ולהיות בטוח במידת הנזק הפוטנציאלי העלול להיגרם לילד כתוצאה מתוצאות הבדיקה (בר"ע 1364/04 *היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית ואח'* [5.7.2006]).

206. בית המשפט המחוזי בתל אביב, בשבתו כבית משפט לנוער, אישור לחשוף את זהותו של קטין, בעקבות בריחתו של הקטין ממעון נעול שאליו נשלח לאחר שהורשע. הקטין הורשע במספר עבירות מין חמורות בשני ילדים קטנים, גילאי שש ועשר.

בית המשפט התמודד עם החלטה קשה והצורך לאזן בין זכות הנאשם ומשפחתו לפרטיות, שכן הם היו חברים בקהילה חרדית, לבין ההגנה והביטחון שחב בית המשפט לציבור. בית המשפט הדגיש כי הפרסום אכן ישים קץ לניסיונות לשקם את הנאשם ואולם בבריחתו מהמעון הנעול הוכיח הנאשם למעשה שוויון נפש כלפי ניסיונות השיקום.

בית המשפט פסק כי יש לפרסם את זהות הנאשם. ואולם בית המשפט העניק לנאשם הזדמנות להסגיר את עצמו כדי למנוע את פרסום זהותו (תפ"ח 203.05 *פלוני נ' פלוני* [8.12.2008]).

הזכות לפרטיות במובנה הרחב

207. בפסיקה שהתקבלה לאחרונה בבית משפט השלום בתל אביב, הרשיע בית המשפט נאשם בהפרת הזכות לפרטיות ובפרסום תועבה. הנאשם נתפס כאשר הוא מצלם ילדים עירומים בחוף הים במצלמת הטלפון הסלולרי שלו, דבר שמשך את תשומת לבם של העוברים ושבים. בית המשפט מצא כי תמונות התועבה כללו תצלומי ילדים ועל כן יש בהם הפרה של סעיף 214(ב3) *לחוק העונשין* הקובע כי אדם המחזיק בתמונות תועבה, כולל תמונות ילדים, יידון לשנת מאסר, אלא אם החזיק בתמונות באקראי ובתום לב. בית המשפט קבע כי אף שהמחוקק לא פירט מה נחשב לתועבה, המונח קשור ברגשות של סלידה ושאט נפש. בית המשפט קבע כי צילום של ילדים לצורך סיפוק מיני של הנאשם הוא תועבה. עוד קבע בית המשפט כי בפרשנות למושג תועבה יש לכלול התייחסות לחוק הטבע, הגורס הגנה על ילדים מפני פדופילים וסוטי מין.

יתר על כן, בית המשפט פסק כי הנאשם הפר את *חוק הגנת הפרטיות* התשמ"א-1981. הילדים צולמו ללא רשות הוריהם. בית המשפט קבע כי יש הבדל בין מבוגר החושף עצמו בפומבי ועל כן אפשר לראות בו מי שהסכים לכל תצלום שינבע מכך לבין ילד חסר כשרות משפטית ותמים המנוצל למטרות מגונות.

העובדה שהילדים הסתובבו בחוף עירומים אינה שוללת את זכותם לפרטיות, לרבות הזכות שלא יטרידו או יצלמו אותם. הנאשם נדון לבסוף לשנת מאסר ול-18 חודשי מאסר על תנאי (ת"פ [תל אביב] 006136/07 *מדינת ישראל נ' קורידו* [8.1.2008]).

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

הגנה על ילדים

208. בהמלצה הנלווית להערה מסכמת מס' 59 של הוועדה לזכויות הילד, המליצה הוועדה כי המדינה תנקוט כל אמצעי נדרש כדי להגדיל את האפקטיביות בטיפול בניצול מיני מסחרי על ידי הקצאת הכספים והמשאבים הנחוצים האחרים. להלן האמצעים שננקטו ליישום המלצה זו.

209. בשנת 2001 אישרה הכנסת את *חוק סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים* התשס"א-2001 (להלן '*חוק השידורים*'). החוק קובע כי משדר טלוויזיה הכולל ביטויים חזותיים, מילוליים או קוליים של אלימות, של מין או של אכזריות, או שקיים חשש סביר כי הוא עלול לעודד עבריינות או שימוש בסמים מסוכנים, יישא סימן המצביע כי המשדר אינו ראוי לצפייה לבני גיל מסוים ומטה.

210. *כללי סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים (שידור פרסומות וקדימונים ומתן התראה)* התשס"ה 2005 (להלן '*תקנות השידורים*') מבחינות בין שלושה סיווגים: תוכניות שאינן ראויות לצפייה לילדים שגילם פחות משמונה שנים; תוכניות שאינן ראויות לצפייה לילדים שגילם פחות מארבע עשרה שנים ותוכניות שאינן ראויות לצפייה לילדים שגילם פחות משמונה עשרה שנים. הסיווג מתבצע בהתאם לתוכן המשדר.

211. לאחר תהליך חקיקה ארוך שיזמה המועצה לשידורי כבלים ולוויין (להלן 'המועצה'), שכלל שימוע ציבורי ובדיקה מקיפה מלווה ביועץ מקצועי, החליטה הוועדה ב-9 ביולי 2009 להמליץ לשר התקשורת על שינוי התקנות הקיימות כדי להתאים את סוגי השידורים באופן שיתאים יותר לשלבי ההתפתחות של ילדים ובני נוער.

212. לפיכך המועצה המליצה לסווג את המשדרים בארבע קטגוריות במקום שלוש. הקטגוריה הרביעית היא 'תוכניות שאינן ראויות לצפייה לילדים שגילם פחות משתים עשרה שנים'. מלבד שינוי זה, המליצה המועצה לבטל את הסיווג 'תוכניות שאינן ראויות לצפייה לילדים שגילם פחות מארבע עשרה שנים' ולהחליפה בקטגוריה 'תוכניות שאינן ראויות לצפייה לילדים שגילם פחות מחמש עשרה שנים'.

213. בנוסף, המועצה המליצה להוסיף קטגוריות של תיאור בהתאם למאפייני המשדרים: 'מין ופורנוגרפיה', 'אלימות ואכזריות', 'חשש מעידוד האלימות' או 'שימוש בסמים מסוכנים'.

214. על פי תיקון משנת 2002 *לחוק התקשורת (בזק ושידורים)* התשמ"ב-1982, חברה המורשית לשדר משדרי טלוויזיה מנועה משידורי תועבה, כולל הצגת יחסי מין שיש בהם אלימות, התעללות, השפלה, ביזוי או ניצול. זאת ועוד, אסור לשדר מעשה משגל עם קטין או אדם המתחזה לקטין.

215. *חוק הגנת הצרכן (פרסומת ודרכי שיווק המכוונים לקטינים)* התשנ"א-1991 (להלן '*חוק הגנת הצרכן*') יוצר עקרונות לפרסומות ושיווק המכוונים לקטינים שגילם פחות משמונה עשרה שנים. התוכן של פרסומות והשיווק של מוצר יתאימו לרמת ההבנה ומידת בגרותו של קהל היעד. המסר המועבר בשידור יעלה בקנה אחד עם ערכי מוסר כמו צדק, שוויון, התנהגות לא אלימה, יושר וסובלנות. יתר על כן, משדרים אינפורמטיביים יכילו מידע מדויק ובר תוקף (סעיף 2 *לחוק הגנת הצרכן*). סעיף 3 אוסר על הפקת פרסומות וחומרי שיווק הכוללים ניצול לרעה של דמיונם ותמימותם של ילדים, תיאורים אלימים, עירום או רמיזות בעלות אופי מיני. תכנים מסוג זה עלולים לגרום בקרב קטינים תחושה של חסך ונחיתות.

סעיף 4 אוסר על הפקת פרסומות ושימוש בטכניקות שיווק המעודדות קטינים להתנהג באופן לא אחראי, לסכן את בריאותם ו/או בטיחותם ולהשתמש באבזרים מסוכנים. סעיף 5 אוסר על הפקת פרסומות ו שימוש בטכניקות שיווק המעודדות קטינים לצרוך משקאות משכרים ו/או טבק, להשתתף

בהימורים ובמשחקי מזל, להוציא משחקי הגרלה שאינם למטרות מסחריות. *חוק הגנת הצרכן* אוסר גם על עידוד למעשה בלתי חוקי (סעיף 7). עוד אוסר החוק פרסום פרטים אישיים של קטין, אם במישרין ואם בעקיפין, ללא רשותו של הורה הקטין או האפוטרופוס שלו (סעיף 7(א)).

תוכניות טלוויזיה לילדים

216. איסורים אלה נקבעו גם *בתקנות הרשות השנייה לשידורי טלוויזיה ורדיו) (שידורי טלוויזיה ורדיו על ידי זכיינים)* התשס"ב-2002. יתר על כן , על פי תקנות אלה, אין לשדר תוכנית טלוויזיה המיועדת למבוגרים לפני השעה 22:00, בעוד שתוכנית המיועדת למבוגרים וכוללת תכנים מיניים בוטים, אלימות קשה או לשון בוטה לא ישודרו לפני השעה 24:00. בנוסף, החברה הזכיינית מחויבת לספק תוכנית שידורים מגוונת ומאוזנת. החברה הזכיינית משדרת לפחות שמונה עשרה שעות ביממה והתכנים המשודרים כוללים גם תוכניות למשפחה. תוכניות לילדים עד גיל שתים עשרה או לנוער גילאי שתים עשרה עד חמש עשרה ישודרו לפחות ב-90% מהשעות שבין 16:00 ל-24:00.

217. *תקנות הרשות השנייה לשידורי טלוויזיה ורדיו (הוספת פרסומות בשידורי טלוויזיה)* התשנ"ב-1992 שולט בשידור של פרסומות במסגרת תוכניות לילדים. על פי התקנה, תוכניות המיועדות ו/או עשויות להיות אהודות על קטינים לא יכללו פרסומות למשקאות המכילים אלכוהול, רכיבים העלולים לחולל דליקה או מרכיבים דליקים. בנוסף, נאסר על שידור פרסומות הקשורות בתרופות, תוספי ויטמינים, סמי הרגעה וסרטים למבוגרים לפני השעה 22:00.

218. *תקנות הרשות השנייה לשידורי טלוויזיה ורדיו (אתיקה בפרסומות טלוויזיה)* התשנ"ד-1994 אוסר על שידור של פרסומות העלולות לעודד התנהגות או מעשים לא הולמים. כמו כן אסור לשדר פרסומות שיש בה משום סובלנות כלפי הופעה של קטין בדרך לא הולמת או פרסומות הפוגעות בכבודם של קטינים.

219. על פי המלצה מס' 26 במסגרת הערות הסיכום של הוועדה לזכויות הילד, הזכות לאי-הפליה מחייבת להוציא אל הפועל קמפיינים מקיפים לחינוך הציבור. לפיכך, רשות השידור הישראלית מקדישה מאמץ ניכר לעידוד של סובלנות ושוויון בקרב ילדים ובני נוער. הרשות מדגישה את החשיבות של העדר משוא פנים ושוויון בין בני גזעים שונים, בעלי צבע עור שונה, מוצא עדתי שונה ואזרחות שונה. רשות השידור – טלוויזיה ורדיו – משדרת תוכניות שונות בנושא הפלורליזם הדתי, דו-קיום בין ערבים ליהודים, בין ילדים לילדים עם מוגבלות, ילדי עולים, ילדי עובדים זרים וכיוצא באלה. מטרת התוכניות הללו לחנך ילדים, ללמד אותם על אוכלוסיות שונות בחברה וכיצד לקבל גיוון ולפתח סובלנות.

220. תשומת לב מוקדשת למאבק בגזענות ולהפרדה בין בני נוער בקהילה. בחדשות היומיות עוסקים בנושאי הפליה חברתית, משפטית וגזעית ובמאבקים להגברת המודעות לבעיה בקרב מבוגרים וילדים.

221. במסגרת רשות השידור של ישראל, מחויבת תחנת 'קול ישראל' על פי החוק לשדר אמנים מסוגות וסגנונות שונים ולשדר על בסיס קבוע תוכניות באמהרית, רוסית ושפות אחרות. בנוסף, קול ישראל מחויבת לאובייקטיביות ולהגברת המודעות בקרב הבריות על ידי דיונים משודרים בנושאים

שיש בהם מחלוקת. לדוגמה, לאחרונה קיבל כיסוי נרחב ברוב רשתות התקשורת בישראל המאבק בין בתי ספר פרטיים מסוימים באזור המרכז לבין הקהילה האתיופית.

הגנה מפרסום של ילדים באמצעי התקשורת

222. בשנת 2004 הוכנס תיקון בסעיף 24(א)(2) *לחוק הנוער (טיפול והשגחה)*.

התיקון מטיל איסור על פרסום של תצלומי קטינים שגילם חמש שנים (במקום תשע שנים, בעבר) ללא בגדים ובאופן העלול להוביל לזיהוי הקטין. וכך, מי שמפרסם תמונות מסוג זה עלול לעמוד לדין ולהידון למאסר של עד שנה אחת.

יא. סעיף 37 (א) לאמנה

איסור על עינויים ויחס אכזרי

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

ענישה גופנית של ילדים – סעד בגין התאכזרות הורים

מקרים לדוגמה

224. ב-4 ביולי 2006 דן בית המשפט המחוזי בתל אביב נאשם לשבע שנות מאסר ועוד שתי שנות מאסר על תנאי. אותו אדם הורשע במקרי רבים של אלימות והתעללות בקטין, שבוצעו בשני ילדיו לאורך מספר שנים.

בית המשפט הדגיש כי אסור לנקוט ענישה גופנית כלפי ילדים ואף לא לאמצעי משמעת חמורים מצד הוריהם, אלא יש מוטל על הוריהם לטפל בהם ולהפגין כלפיהם חמימות.

הילדים במקרה זה סבלו מהתעללות שיטתית, עלבונות, בידוד מחבריהם והטלת אימה. בשל כל אלה נזקקו הילדים לטיפול פסיכיאטרי, כולל תרופות. הנאשם היה תושב ישראל במשך יותר מחמש עשרה שנים והכיר היטב את המצב המשפטי בישראל בעניין זה. לדעת בית המשפט, העובדה שהנאשם עצמו גודל בדרך זו על ידי הוריו לא היוותה הצדקה לחמלה מצד בית המשפט. הנאשם הודה באשמה כבר מתחילת החקירה, דבר שחסך מהילדים את הכורח להעיד. הנאשם אף הביע חרטה על מעשיו. ובכל זאת, בשל חומרת העבירות והשפעתן הקשה על הילדים, לא מצא בית המשפט סיבה להקל בעונשו (ת"פ 40362/05 *מדינת ישראל נגד א' ת' [4.7.2006]*).

225. ב-12 בפברואר 2003 קיבל בית המשפט המחוזי בבאר שבע את ערעור המדינה על קולת העונש שהוטל על נאשם. על פי הערעור, הנאשם הורשע בעקבות הסדר טיעון בהקשר עם שני אישומים על התעללות בקטינים ושני אישומים על אלימות כלפי קטינים. בית המשפט קבע כי עבירות אלה בוצעו פעמים רבות.

הנאשם, אב לשבעה, התעלל בילדיו גופנית ונפשית והלקה אותם בחגורה. בית משפט השלום באשקלון גזר עליו 25 חודשי מאסר, מהם שבעה חודשים על תנאי. בית המשפט המחוזי בבאר שבע קבע כי בשל חומרת העבירות ובשל העובדה שהנאשם לא הביע חרטה אמיתית, יש להטיל עליו מאסר של 36 חודשים ושנת מאסר על תנאי למשך שלוש שנים בתנאי שלא יתקוף בני משפחה או

יפגע בקטינים ובחסרי ישע. בית המשפט המחוזי קבע כי אין לקבל אלימות כלפי ילדים כשיטת חינוך. יתר על כן, בית המשפט קבע כי קטין הוא אדם, כהגדרתו *בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו* ומשום כך הכאתו מפירה זכות אנושית בסיסית וההורה אינו זכאי להפר את זכויות הקטין באופן זה. (ע"פ [באר שבע] 7161/02 *מדינת ישראל נגד צ.י.* [12.2.2003]).

226. ב-9 בספטמבר 2007 גזר בית משפט השלום על הנאשם שתי שנות מאסר ושנה מאסר על תנאי לאחר ששב ותקף שלושה מילדיו במהלך 2006. בית המשפט גם הפעיל את תנאי המאסר לשנה שנכלל בהרשעתו הקודמת של הנאשם. בית המשפט קבע כי על הורים להגן על ילדיהם, לאהוב אותם ולחנכם ולא לשמש מקור לאלימות, פחד וטרור (ת"פ [אשקלון] 1414/06 *מדינת ישראל נ' צור יהושוע [9.9.2007]*).

227. ב-17 ביולי 2008 גזר בית המשפט המחוזי בתל אביב על אב שהורשע במעשים נגדים בבתו במשך שנתיים לשמונה שנות מאסר ועוד שנתיים מאסר על תנאי. בנוסף, בית המשפט הורה לאב לפצות את הבת בסכום של 50,000 ש"ח (כ-$13,500) (תפ"ח 1043/06 [תל אביב] *מדינת ישראל נ' פלוני* [17.07.2008]).

228. ב-27 במארס 2008 גזר בית המשפט המחוזי בתל אביב על אב שהורשע במעשים רבים של גילוי עריות כלפי בתו לשתים עשרה שנות מאסר ועוד שנתיים מאסר על תנאי. בשל חומרת העבירות ותדירותן, הורה בית המשפט לאב גם לפצות את הבת בסכום הפיצוי המרבי שמתיר החוק (228,000 ש"ח (כ-$61,500) (תפ"ח 1035/03 [תל אביב] *פרקליט מחוז תל אביב (פלילים) נ' פלוני* [27.03.2008]).

חובת הדיווח

229. נושא זה נדון בדוח הראשוני של ישראל. בהקשר עם חובת הדיווח חלו שינויים מסוימים מאז הדוח הראשוני שהגישה ישראל. על פי ההמלצה הכלולה בהערה מסכמת מס' 37 של הוועדה לזכויות הילד, על המדינה לגבש אסטרטגיה לאומית וכוללת למניעת אלימות והתעללות במשפחה, בבתי ספר ובמוסדות אחרים המטפלים בילדים. אסטרטגיה כזו מיושמת כיום באמצעות *תקנות חינוך חובה (כללים לדיווח על אלימות גופנית)* התש"ע-2009. תקנה מן העת האחרונה מחייבת את העומדים בראש מוסדות חינוך לדווח למפקח של אותו מוסד בכתב על כל מקרה של אלימות גופנית בין מורה לתלמיד (פרטים נוספים להלן).

קטינים הזקוקים להגנה

230. בהחלטה תקדימית שקיבל בית משפט השלום בירושלים, הורה בית המשפט לעיריית תל אביב לשלם לתובע פיצוי בסך **200,000 ש"ח** (**$54,000**). הפיצוי נקבע כתוצאה מכשל מצד העירייה להרחיק את התובע מביתו בהיותו בן 10, על אף שבידי אגף הרווחה היו ראיות להתעללות והזנחה מצד אבי התובע. כאשר פעלה לבסוף העירייה על סמך המידע שהיה בידה, לאחר שנגרם לתובע נזק נפשי חמור, לא סיפקה העירייה השמה חוץ-ביתית הולמת ובסופו של דבר הגיע התובע לאגף הנוער בבית חולים פסיכיאטרי, שם שהה מעל שנה על אף שלא הפגין שום סימן למחלת נפש פרט למצוקה שניתן לצפות שיחווה לאור הנסיבות. כתוצאה מהאשפוז שלא כדין סבל התובע מקשיים שונים בחייו

כבוגר, לרבות סירוב צבא ההגנה לישראל לגייסו, סירוב הרשויות להנפיק לו רישיון נהיגה ורישיון לנשיאת נשק, דברים שבסופו של דבר גרמו להתווייתו כאדם הסובל מחוסר יציבות נפשית. בית המשפט הסכים עם טענת התובע כי הבדיקה שמקיים בית חולים פסיכיאטרי בשאלה אם להרחיק ילד מביתו יכולה להימשך לכל היותר מספר שבועות ולאחר מכן היה על הרשויות לדאוג לו להשמה חוץ-ביתית על פי צרכיו ובהתאם לאפשרויות שעמדו לרשות הרשויות הרלוונטיות. בית המשפט קבע כי הנזק הראשי נבע ממחדל בהרחקת התובע מביתו בזמן, דבר שהוביל, בתורו, לאשפוז ממושך והיה חלק מהכאב והסבל שגרמה העירייה, דבר המזכה את התובע בפיצוי בגין נזק בלתי ממוני (ת"א 3970/98 *יצחק גולדשטיין נ' מדינת ישראל* [14.01.2007]).

ילדים החשודים בעבירה פלילית

231. *חוק טיפול בחולי נפש תוקן* במסגרת תיקון מס' 14 *לחוק הנוער*. על פי התיקון, מותר רק לפסיכיאטר ולמומחה בפסיכיאטריה של ילדים להורות על בדיקה פסיכיאטרית, צווי טיפול וכו'.

עונש מוות

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

מאסר עולם

233. ב-18 בינואר 2006 דחה בית המשפט העליון ערעור שהוגש נגד גזר דין של 25 שנות מאסר שהוטל על קטין. הקטין היה בן 17 ושלושה חודשים בעת שרצח את אביו. הנימוק לערעור התבסס על סעיף 25(ב) *לחוק הנוער*, הקובע כי לא חלה חובה להטיל מאסר עולם, עונש מרבי קבוע או עונש מינימום על קטין. המערער טען כי בית המשפט המחוזי שגזר עליו 25 שנות מאסר לא היה מוסמך לגזור עליו יותר מעשרים שנות מאסר. בית המשפט אישר החלטות קודמות שקבעו כי סעיף 25 *לחוק הנוער* מותיר לבית המשפט שיקול דעת אם להטיל עונש חמור על קטינים ובאילו נסיבות. בית המשפט הדגיש כי מטרת המחוקק בחקיקת סעיף 25 *לחוק הנוער* הייתה להרחיב את היקף העונשים שניתן להטיל על קטינים, להוציא עונש מוות, שאסור להטילו על קטין בשום מקרה. על כן דחה בית המשפט את הערעור וגזר הדין נותר בעינו (ע"פ 4379/02 *פלוני נ' מדינת ישראל* [18.01.2006]).

234. במקרה אחר דחה בית המשפט העליון ערעור שהוגש על ידי שני נאשמים שהורשעו יחד בביצוע רצח בעת שהיו בני שבע עשרה וחצי שנים. ההרשעות התקבלו בשני משפטים נפרדים כאשר על הנאשם הראשון נגזר ליו מאסר עולם ואילו על השני נגזרו 24 שנות מאסר. ערעוריהם נשמעו יחד. המערער הראשון ערער על מאסר העולם שנגזר עליו על סמך העובדה כי היה קטין בעת ביצוע העבירה. התוצאה, לטענתו, היוותה פגיעה בסעיף 25(ב) *לחוק הנוער ולחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו*. לטענת המערער, זכויותיו הופרו.

בית המשפט קבע כי המחוקק היה ער לרגישות הנושא של גזרי דין לקטינים, דהיינו לצורך בזהירות מיוחדת. על כן, אף כי אין לבית המשפט שיקול דעת לגבי גזר הדין של אדם שהורשע ברצח, הרי שנתון לו שיקול דעת בנוגע לענישה במקרים של נסיבות מיוחדות, גם כאשר התוצאה היא סטייה מהעונשים הקבועים בחוק.

בישראל, עונש של מאסר עולם אין פירושו מאסר לכל החיים ללא אפשרות לשחרור מוקדם. משום כך אין בעונש כזה משום סתירה או הפרה של סעיפי האמנה האוסרים להטיל על קטין מאסר עולם, במשמעותו המילולית. בדרך זו נוצר איזון הולם בין הצורך להקל בדין עם קטינים, גם אם ביצעו את העבירות החמורות ביותר, לבין הצורך לכבד את זכות הקורבן לצדק. באופן זה הנוהג המקובל מתיישב עם *חוק היסוד*. בית המשפט קבע השאיר את גזר על הדין על כנו ולא הפחית בעונשו של המערער.

המערערת השנייה ערערה על חומרת העונש שהוטל עליה; במקביל, המדינה ערערה אף היא וביקשה להטיל גם על סיגלית חיימוביץ' עונש של מאסר עולם, כמו על המערער הראשון, משום שהשניים ביצעו את העבירה יחד ועליהם לשאת בעונש שווה. בית המשפט קבע כי גם כאשר עבירה בוצעה במשותף, יש מקום לשקול את הנסיבות הספציפיות של כל אחד ממבצעי העבירה. לפיכך דחה בית המשפט את שני הערעורים (ע"פ 9937/01 *רועי חורב ואח' נ' מדינת ישראל* [09.08.2004]).

V. סביבה משפחתית וטיפול חלופי

הגדרת המונח 'משפחה' על פי החוק הישראלי

235. הן ועדת רוטלוי (2003) והן ועדות המשנה שלה המליצו לערוך מספר שינויים בהגדרה החוקית של משפחה בישראל. חלק מההמלצות יושמו במסגרת תיקון מס' 14. ראוי לציין כי מלבד השינויים שבוצעו במסגרת תיקון זה, היו לו עוד מספר השלכות לגבי חוקים קשורים, בייחוד *חוק סדר הדין הפלילי*.

לאחרונה תוקן תיקון בהגדרת המונח 'יחידה משפחתית'. התיקון מוסיף לרשימת הפרטים הנכללים במשפחה המידית גם את בני המשפחה המורחבת. התוספת כוללת סבים. כתוצאה מהתיקון, מוקנות לבני משפחה פחות ישירים זכויות מסוימות לגבי קטינים.

בנוסף, תיקון משנת 2007 *לחוק ההגבלות* התשי"ח-1958 (להלן '*חוק ההגבלות*') כולל ברשימת בני משפחה קרובים את בן/בת זוגו של הורה (גם אם אינם נשואים), הורים מאמצים (ובני/בנות זוגם, גם אם אינם נשואים) וסבים. המונח 'בן משפחה' תוקן אף הוא והוא כולל כעת אנשים שגילם מעל 15 שנים שהנם אחים ביולוגיים או מאומצים ובני/בנות זוגם, דודים או דודות ובני/בנות זוגם וכן גיסים/גיסות. הגדרה זו שולבה גם *בחוק העונשין* בעקבות המלצות מן העת האחרונה.

236. ניתן למצוא הגדרה דומה *בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – חיפוש גופני והשגת אמצעי זיהוי)* התשנ"ו-1996 (להלן '*סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה)*). הגדרה זו כוללת את ההורים, הסבים, בני ובנות זוגם (גם אם אינם נשואים), אחים (כולל אחים חורגים) וצאצאיהם, דודות או דודים וצאצאיהם וכן גיסים/גיסות.

מבנה המשפחה

237. האוכלוסייה בישראל צעירה יחסית. בשנת 2008 סווגו 34.85% מאוכלוסיית ישראל כילדים מגיל לידה ועד גיל שמונה עשרה שנים. באותה שנה, היו 43.3% ממשקי הבית של ישראל משקי בית של משפחות עם ילדים שגילם פחות משבע עשרה שנים. נתונים עדכניים יותר מובאים להלן.

גודל משפחה

238. כמפורט בטבלה מס' 3 שלהלן, בשנת 2008 עמד מספר הילדים הממוצע למשפחה בישראל על 2.38, נתון דומה לממוצע שנכלל בדוח הראשוני של ישראל.

משפחות גדולות, שלהן ארבעה ילדים או יותר, מייצגות 16.43% מכלל המשפחות, בעוד שלכשליש מהמשפחות ילד אחד בלבד. מספר הילדים במשפחה שונה מאוד ותלוי בתת האוכלוסייה: במשפחות יהודיות יש 2.24 ילדים, בממוצע, בעוד שבקרב משפחות ערביות מספר הילדים הממוצע עומד על 2.95. עם משפחות גדולות, שבהן ארבעה ילדים ומעלה, נמנות 12.7% מהמשפחות יהודיות ו-30.8% מהמשפחות הערביות. האוכלוסייה החרדית מתאפיינת אף היא במשפחות גדולות.

239. משפחות של עולים שהגיעו לישראל בשנות ה-90 נוטות להיות קטנות יותר: בשנת 2005, היה ב-50% מהמשפחות הללו ילד אחד בלבד, בהשוואה ל-33% בקרב האוכלוסייה בכללותה (2006). בשנים 1996 עד 2008 ירדה אוכלוסיית הילדים היהודים מ-35.845 ל-33.11% ובמקביל, ירד מספר הילדים הערבים מ-50.8% ל-49.63%.

טבלה 3 – מספר הילדים במשפחה על פי תת-אוכלוסיות (ממוצע ואחוז)

2001		2008	
מספר הילדים	האוכלוסייה הכוללת	מספר הילדים	האוכלוסייה הכוללת
ממוצע	2.35	ממוצע	2.38
אחוז	-	אחוז	-
ילד אחד	34.2	ילד אחד	31.4
2 ילדים	29.9	2 ילדים	32.23
3 ילדים	18.9	3 ילדים	19.95
4 ילדים ומעלה	16.8	4 ילדים ומעלה	16.43

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

הרכב המשפחה

240. בישראל, רוב המשפחות (90%) מנוהלות בידי שני הורים; היתר (10%) הן משפחות חד הוריות. באוכלוסייה הערבית יש פחות משפחות חד הוריות (5.5%) ובקרב אוכלוסיית העולם החדשים שיעור המשפחות החד הוריות גבוה במידה משמעותית (29.56%). רוב ההורים היחידים (57.6%) גרושים; 13.2 מההורים היחידים נשואים אך מתגוררים בנפרד מבן/בת הזוג; 18.8% מההורים היחידים הם אלמנים/אלמנות ו-10.4% מעולם לא נישאו.

בשנת 2008 נולדו 3,943 ילדים לנערות שגילן תשע עשרה שנים ומטה. לידות אלה מהוות 2.51% מכלל הלידות בישראל בשנת 2008. אמהות בקרב קטינות רווקות נדירה למדי בישראל. בשעת 2006 נולדו 581 ילדים לבנות שגילן פחות משבע עשרה שנים, מתוכן 432 נערות מוסלמיות ו-107 נערות יהודיות. ל-10% מאותן נערות לא הייתה זו לידה ראשונה. בשנת 2007 התייצבו 2,811 נערות גילאי תשע עשרה ומטה לפני ועדות הפסקת ההריון של המדינה. מתוכן, 84% היו נערות יהודיות, ל-10.9% לא הייתה השתייכות דתית ו-2.85% היו מוסלמיות. כמעט כל הנערות (96.8%) היו לא נשואות. רוב הבקשות להפסקת הריון אושרו.

241. הוראה מס' 4/08 של מנכ"ל משרד הבריאות עוסקת בהרחבת השירותים הכלולים בסל הבריאות לשנה 2008. לפני הרחבה זו, קטינות שגילן פחות משמונה עשרה שנים היו זכאיות

להפסקת הריון חינם. ואולם מ-3 במארס 2008 זכאית כל אישה שגילה פחות מתשע עשרה שנים להפסקת הריון חינם.

זוגות חד מיניים

242. החוק הישראלי אינו מכיר בנישואים אזרחיים. נישואים נערכים על פי דתם של בני הזוג ומשום כך נישואים בין בני זוג מאותו מין אינם אפשריים. יחד עם זאת, בשנים האחרונות פותחו שתי חלופות למוסד הנישואים המסורתי. הראשון הוא הכרה בידועים בציבור. קשר כזה הוא בעל תוקף חוקי מחייב וחלים בו חובות וזכויות משפטיות דומות לאלה החלות על זוגות נשואים. בהדרגה, שולב המעמד המשפטי של זוגות חד מיניים ברעיון המשפטי של זוגות ידועים בציבור. החלופה השנייה לזוגות חד מיניים היא רישום של נישואים שנערו בחו"ל במרשם האוכלוסין הישראלי. על פי פסיקה של בית המשפט העליון מנובמבר 2006, זוגות חד מיניים שנישאו בחו"ל יכולים להירשם במרשם האוכלוסין של ישראל. הרישום הופך את המעמד האזרחי (המשפטי) של ידועים בציבור ו/או זוגות חד מיניים לשווה לזה של זוגות נשואים, כולל כל עניין הנוגע לביטוח לאומי והקלות מס (האמור לעיל חל על כל הקבוצות הדתיות בישראל).

243. מקרה תקדימי נוסף שעניינו זוגות חד מיניים הובא לפני בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט אזרחי לערעורים. בית המשפט קיבל את הערעור שהוגש על ידי שתי נשים לא נשואות, אמהות לילדים קטינים, שחיו יחד כזוג. הזוג הגיש בקשה שבמסגרתה תאמץ כל אישה את ילדי זוגתה. בית המשפט העליון הדגיש כי יש היבטים שונים לרעיון רווחת הילד, שחלקם אישיים ומיוחדים לכל ילד וחלקם סביבתיים. כדי להגיע להחלטה, נדרש בית המשפט להביא בחשבון את כל ההיבטים הפוטנציאליים העשויים להשפיע על רווחת הילד כתוצאה מאימוצו, כמו למשל עתיד הקשר בין הילד לבין הוריו, קשיים העלולים להתעורר במשפחה הקרובה (והמורחבת) ובקרב חברים ואפילו תגובת הקהילה לאימוצו של הילד.

חוק האימוץ גובש בנוסח גמיש (הן במונחים של הנוסח והן במונחים של פרשנותו), הואיל ויש שוני רב בנסיבות ובמקרים. לפיכך, בית המשפט העליון ביטל את פסיקת הערכאה הנמוכה יותר והחזיר את המקרה לבית המשפט לענייני משפחה כדי שישוב וישקול את העניין. בית המשפט העליון הורה לכלול בבדיקה החוזרת שיקולים של רווחת הילדים (ע"א 10280/01 *יארוס-חקק נ' היועץ המשפטי לממשלה* [10.01.05]).

נישואים ולידה בקרב קטינים

244. ראו פרק III, לעיל.

א. סעיפים 5, 9 ו-18 לאמנה

הנחיה הורית ואחריות הורית

245. אחת מוועדות המשנה של ועדת רוטלוי, שעסקה בנושאים הקשורים בילד ומשפחתו, הציגה בסיס מושגי לחקיקה שעניינה גידול ילדים. ההנחה המשפטית המקובלת היא כי יש להעניק להורים זכויות משפטיות נרחבות בנוגע לילדיהם הקטינים. ב-2003, המליצה תת-הוועדה על העקרונות שעל המחוקק הישראלי לאמץ בעניין זה. עד 2009, אושרו רוב ההמלצות על ידי המחוקק הישראלי או

שהיו בתהליכי חקיקה, כמפורט בדוח זה. ראוי לציין כי בשנים האחרונות נוצר שינוי תפישתי בהקשר עם זכויות ילדים בכל העולם המערבי הדמוקרטי. התפישות המשפטיות, החברתיות והחינוכיות התפתחו וכיום הן נשלטות על ידי תפישה המעמידה את הילד במרכז. תפישה זו מכירה בערכה של האוטונומיה של הילד ומעודדת מעורבות של ילדים בהחלטות המשפיעות עליהם ועל טובתם. המערכת המשפטית, מערכת הרווחה ומערכת החינוך בודקות את טובת הילד בכל הליך, בין אם טובת הילד עולה בקנה אחד עם נקודת המבט של הוריו ו/או רצונותיהם ובין אם לאו.

246. הזכויות והחובות הנלוות לגידול של ילד זוכות בהכרה משפטית ומוסדרות באמצעות מגוון של חובות משפטיות, בין השאר הכרה בחשיבות מעורבותה של המשפחה המורחבת בגידול הילד. הוועדה הציעה גם לאמץ מינוח חדש ולהחליף את המונח 'זכויות וחובות' ההורים במשפט 'אחריות הורית'. החידוש הגלום בתפישה זו טמון בהיבט 'השוויון'. ניטלה מן ההורים הזכות הבלעדית לשלוט בחיי ילדיהם והילדים נהנים כיום מזכויות מסוימות לגבי חייהם.

ובכל זאת, ילדים ממשיכים ליהנות מהזכות שאדם מבוגר יישא באחריות הורית כלפיהם. זכותו של ילד להשגחה נובעת, בין השאר, מתורה מבוססת של 'פסיכולוגיה התפתחותית של הילד', המכירה בכך שילדים זקוקים לבית יציב ולסביבה מטפחת כדי להבטיח את התפתחותם התקינה. לילדים מוקנות כמה וכמה זכויות בנוגע למשפחה וגידול ילדים, וביניהן:

246.1. זכות הילד להתגורר עם, לגדול ולהתפתח עם הוריו.

246.2. זכות הילד לכבוד ולביטחון וזכותו שיטפלו בו הורים משלו (לא בהכרח הוריו הביולוגיים).

246.3. הזכות של ילד לקשר אינטימי, קבוע והמשכי עם הוריו.

246.4. זכות הילד להנחיה ולייעוץ מהוריו.

247. אין למעשה חוקים שיכולים להגן על ילד מהזנחה רגשית ויחד עם זאת, מהות המלצות תת-הוועדה מוסדרת באמצעות *חוק כשרות משפטית* ויוצאת אל הפועל באמצעות אגף הרווחה החברתית בכל אזור.

אחריות משפטית של הורים

248. סעיף 361 *לחוק העונשין* מבחין בין סוגים שונים של הזנחה. סעיף זה קובע כי אדם שהשאיר ילד שגילו פחות משש שנים ללא השגחה, תוך חשיפת הילד לסכנה של פגיעה ממשית בבריאותו או רווחתו, עלול להיענש בשלוש שנות מאסר. אם המעשה נעשה מתוך רשלנות, מותר לגזור על העבריין שנת מאסר אחת. ואולם אם המעשה בוצע במטרה לנטוש את הילד, עונשו של העבריין עשוי להגיע עד חמש שנות מאסר.

התיקון הכניס שינוי גם בסעיף 323 *לחוק העונשין*, הקובע כי הורה או אפוטרופוס חוקי חייבים לספק לקטין את צרכיו הבסיסיים, כמו שירותי בריאות, מניעת התעללות ופגיעה גופנית או נפשית. על אפוטרופוס באופן מיוחד תחול אחריות בגיל אי עמידה בהתחייבויותיו על פי חוק ואם יסכן את חיי הילד, הוא עלול לקבל עד שלוש שנות מאסר.

עוולות מצד הורים

249. ב-31 באוגוסט 2005 קבע בית המשפט לענייני משפחה בירושלים כי אב, שהורשע בביצוע מעשה מגונה בבתו בהיותה בת שלוש, ניתן לראותו גם כמי שהפר סעיפים אחרים *בחוק העונשין*, ביניהם הפרת החובה לדאוג לילד, תקיפה והתעללות ואפשר לראות בו כמי שהפר את חובותיו כהורה להשגיח על בתו כמפורט על פי *חוק כשרות משפטית*. לפיכך, הפרות אלה מהוות הפרה של חובותיו על פי דין ועל פי *פקודת העוולות אזרחיות (נזיקין)* התשכ"ח-1968, נוצרת בשל כך הזכות לפיצוי.

בית המשפט קבע כי נזק מסוג זה הנגרם לילד קטן, עלול להמשיך להשפיע עליה בשלבי התפתחותו הבאים ולהיחשב לנזק נפשי המצריך סיוע פסיכולוגי. בית המשפט קבע גם כי הנזק יצר נכות נפשית קבועה של 20%. בשל הפרת החובה לטפל בילדה האמורה, הן על פי *חוק העונשין* והן על פי *חוק כשרות משפטית* ובשל הפרת סעיפים 16 ו-19 של האמנה, פסק בית המשפט כי על האב לפצות את בתו על הטיפול הנפשי שכבר קיבלה. בנוסף, בית המשפט הורה לאב לפצות את בתו בגין טיפולים נפשיים עתידיים ובשל גרימת סבל וכאב, בסכום כולל של 480,000 ש"ח (290,000$) (תמ"ש 2160/99 *פלונית נ' אלמוני* [31.08.2995]).

250. במקרה אחר, פסק בית המשפט לענייני משפחה בראשון לציון על אב, שהורשע במעשה מגונה בבתו בהיותה בת 14, לפצות אותה בסכום של 160,000 ש"ח (43,000$). הנערה נאלצה לעזוב את בית ספרה ולעבור לבית ספר פרטי כתוצאה משינויי ההתנהגות שנגרמו לה בשל הטראומה. בנוסף, הנערה נשרה מלימודי עבודה סוציאלית באוניברסיטה לאחר שני חודשי לימודים בלבד, לאחר שהתבקשה לכתוב עבודה על התעללות מינית. לפיכך פסק בית המשפט כי על האב לפצות את בתו על הסבל והכאב שגרם לה, על טיפולים רפואיים בעבר ובעתיד ועל עלות החלפת בית הספר והנשירה מלימודיה באוניברסיטה (תמ"ש 10970/04 *פלונית נ' אלמוני* [29.10.2006]).

קצבאות הכנסה למשפחות

251. המוסד לביטוח לאומי אחראי לתשלום של קצבאות ההכנסה למיניהן. ב-2006 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות תמיכה לכ-130,341 משפחות, שלא הגיעו לרמת ההכנסה המינימלית כהגדרתה *בחוק קצבאות הכנסה* התש"מ-1980 ואינן מכוסות בשום תוכנית.

252. נכון ל-1 בינואר 2006, נשים שניטלה מהן היכולת לעבוד בגלל הריון בסיכון גבוה יקבלו 'דמי לידה' לתקופה של 30 יום לפחות.

הסכום המשולם ליום הוא הנמוך משני הסכומים הבאים: הסכום הבסיסי חלקי 30, כלומר 295 ש"ח (70$); או שכרה הממוצע של האישה על פי הכנסתה בשלושת החודשים הקודמים, חלקי 90 (מ-1.1.2009). בעקבות תוכנית החירום הכלכלית ותוכנית השיקום לשנים 2002-2006 חלה ירידה של 4% בסכום דמי הלידה מיוני 2002 ועד דצמבר 2007. הירידה בסך 4% בוטלה מ-1 בינואר 2008.

253. נכון ל-1 בינואר 2005, המוסד לביטוח לאומי מעביר תשלומי מענק לידה המגיעים לרוב היולדות ותכליתם לסייע בכיסוי ההוצאות הראשונות על הפריטים הנדרשים ליילוד, היישר אל חשבון הבנק של האם כחודש אחד לאחר תאריך הלידה. מענק הלידה שולם בעבר באמצעות המחאה שניתנה לאם בבית החולים שבו ילדה.

טבלה 4 – דמי לידה ומענקי לידה, 2008 - 1990

השנה	מספר מקבלות דמי לידה (אלפים)	גידול שנתי (%)	מספר מקבלות מענק לידה (אלפים)	גידול שנתי (%)
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 לצורך לידה** – מענק זה משולם על ידי הביטוח הלאומי ומטרתו לכסות את עלות הלידה והאשפוז של היולדת והיילוד; מענק זה מועבר ישירות לבית החולים. המענק לנשים שילדו לידה מוקדמת גבוה יותר. נשים שילדו מחוץ לגבולות ישראל מקבלות את התשלום ישירות לאחר הגשת תביעה מתאימה. מאפריל 2005, גדל הסכום המשולם על לידה מוקדמת ב-50% ועד ינואר 2007 עלה סכום זה עוד ב-12.1%. התוספות מסתכמות ב-151.6 מיליון ש"ח (40$ מיליון) בשנה. משרד האוצר הוא שמממן את המענקים הללו. בשנת 2008 שולמו 2,500 מענקי לידה מוקדמת, עלייה של 5% בהשוואה ל-2007.

255. נכון ל-1 בינואר 2009, גובה 'מענק לידה' המגיע ליולדת עם לידת תינוקה הראשון או להורים מאמצים בעת האימוץ היה 1,556 ש"ח (420$). מענק הלידה לילד שני עמד על 700 ש"ח (175$) ואילו לילד שלישי והלאה, סכום המענק הוא 467 ש"ח (126$).

256. המוסד לביטוח לאומי מעניק קצבה לאם שילדה שלושה יילודים ומעלה בלידה אחת ופעם נוספת בתום תקופה בת 30 יום לאחר הלידה, אם לפחות שלושה מהיילודים שרדו. דמי הלידה משולמים, בנוסף למענק הלידה, בגין התקופה שמהיום הראשון בחודש שלאחר הלידה ועד עשרים חודשים מאותו תאריך.

257. בשנים 2006 ו-2007, תוקנו מספר תיקונים משמעותיים ב*חוק עבודת נשים* התשי"ד-1954 (להלן '*חוק עבודת נשים*'). שינויים אלה הם: איסור על העסקה של נשים במהלך חופשת הלידה שלה; הארכת משך חופשת הלידה לאחר אשפוז; הארכת פרק הזמן שבו נאסר על עובד לפטר עובדת עם שובה מחופשת לידה ל-60 יום; הארכת משך התקופה שבה אסור לפטר עובדת השוהה במקלט לנשים מוכות ל-90 יום (מחייב גם את אישור שר הרווחה והשירותים החברתיים); הארכת חופשת הלידה משנים עשר לארבעה עשר שבועות; וראוי לציון מיוחד – שינוי ההתניות הקודמות באופן המאפשר במידה שיולדת מחליטה לחזור לעבודה לאחר שישה שבועות של חופשת לידה או לוותר באופן אחר על שארית חופשתה, לאב לנצל את יתרת חופשת הלידה שלה כחופשה מלאה (חלקית בעבר). תיקון משמעותי נוסף תוקן ב-2008 (תיקון מס' 44). תיקון זה קובע כי עובדת שעבדה אצל אותו מעסיק לפחות שנים עשר חודשים עד לתחילת חופשת הלידה שלה, זכאית לחופשה ללא תשלום עד רבע מתקופת ההעסקה הכוללת שלה אך לא יותר משנים עשר חודשים (לפני התיקון, הדרישה הייתה עבודה רצופה אצל אותו מעסיק לפחות 24 חודשים).

258. תיקון מס' 5 *לחוק דמי מחלה (היעדרות מהעבודה בשל מחלת ילד)* התשנ"ג-1993 (להלן '*חוק דמי מחלה*'), שפורסם ב-26 במארס 2001, הגדיל את מספר ימי המחלה בתשלום בגין מחלה של ילד משישה לשמונה ימים.

259. תיקון מס' 5, שפורסם ב-15 ביולי 2002, הוסיף *לחוק דמי מחלה* את סעי 1(ב). סעיף זה קובע כי אם הילד החולה נמצא במשמורת בלעדית של הורה יחיד עובד, אותו הורה זכאי לעד שנים עשר ימי מחלה בתשלום בשנה בגין מחלת הילד. תיקון מס' 8 שפורסם ב-3 במארס 2008 מגדיל את מספר ימי המחלה הללו לשישה עשר.

260. תיקון מ' 7 פורסם ב-18 ביוני 2007 הוסיף ל חוק את סעיף 1ב(א), הקובע כי הורה לילד עם מוגבלות העובד אצל אותו מעסיק ובאותו מקום עבודה שנה אחת זכאי לחמישה עשר ימי חופשה שנתית.

ימים אלה יכולים להילקח במקביל לימי חופשה רגילים או ימי מחלה, כל עוד הסיוע הניתן לילד עם המוגבלות מחייב היעדרות (כולל טיפולים, השגחה, ליווי או סיוע נחוץ אחר). זאת ועוד, ההורה זכאי לתוספת של חמישה עשר ימי חופשה בשנה אם מדובר בהורה יחיד, כאשר יש לו משמורת בלעדית על ילד עם מוגבלות או אם בן/בת הזוג של אותו הורה לא נעדר מעבודתו על פי תיקון זה. התיקון הנ"ל מוסיף גם סעיף 1ג, הקובע כי הזכויות המוקנות על פי סעיפים 1א ו-1ב יחולו גם על הורי אומנה, אם ההורה הביולוגי או ההורה המאמץ לא ניצל את הזכויות האמורות.

261. אם ההורה עבד במשך שנה אחת באותו מקום עבודה ואצל אותו מעסיק, הוא זכאי לחופשה שנתית של עד 30 יום (שיכולים להילקח במקביל עם ימי חופשה רגילים או ימי מחלה) במקרה של ילד הסובל ממחלה סופנית. אם ההורה השני לא נעדר מעבודתו או אם מדובר בהורה יחיד, או שהילד נמצא במשמורת בלעדית של ההורה, אותו הורה זכאי לעד 60 ימי חופשה בשנה במקרה של ילד הסובל ממחלה סופנית (תיקון מס' 3 מיום 2 באפריל 1997). מקומות עבודה רבים מעניקים זכויות נוספות, כמו למשל קיצור יום עבודה לאמהות או השתתפות המעסיק בהוצאות מעון.

ביטוח לאומי וזכאויות

262. כמפורט בדוח הראשוני של ישראל, משפחות המתגוררות בישראל כחוק, ללא קשר לרמת ההכנסה שלהן, זכאיות לקצבת ילדים, מענק חודשי הגדל בהתאם למספר הילדים במשפחה. מדיניות הממשלה, שהורתה על קיצוצים חדים בסכומי קצבאות הילדים (השלב הראשון של הקיצוצים בוצע בשנים 2002-2004), הייתה להמשיך בקיצוצים ההדרגתיים עד שנת 2009. מדיניות זו הוחלפה חלקית באמצעות הוראות שעה וחלקית באמצעות חקיקת קבע. בסוף תהליך החקיקה, ב-2009, נקבע סכום קצבת ילדים זהה לכל הילדים בכל המשפחות, ללא הבדל בגין מקומו של הילד בסדר הלידות. החל בינואר 2006 ובהתייחס לילדים שנולדו מ-31 במאי 2003, משפחה שלה ילד אחד קיבלה 159 ש"ח (42$) בחודש; משפחה שלה שני ילדים קיבלה 318 ש"ח (85$) בחודש; משפחה שלה שלושה ילדים קיבלה 509 ש"ח (127$) בחודש; משפחה שלה ארבעה ילדים קיבלה 862 ש"ח (232$) בחודש; משפחה שלה חמישה ילדים קיבלה 1,215 ש"ח (303$) בחודש. סכום הקצבה לילדים שנולדו לאחר 1 ביוני 2003 הוא 159 ש"ח (42$) תמיד. ב-2005, קיבלו 956,294 משפחות קצבאות ילדים בסכום כולל של 19% מסך כל תשלומי הקצבאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח

לאומי. בשנת 2006 קיבלו 968,282 משפחות קצבאות ילדים, בסכום כולל של 17.6% מסך כל תשלומי הקצבאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי (לפרטים נוספים, עיין בסעיף על קצבאות ילדים, להלן).

תמיכה בשירותים חברתיים

אגפי הרווחה החברתית

263. אגפי הרווחה החברתית מסייעים בהשמת ילדים במעונות יום כדי לסייע לאמהות עובדות. במקרים מסוימים, בייחוד במשפות שאינן מסוגלות להעניק טיפול הולם לילדיהן, אגפי הרווחה יפנו את הילדים למרכז ויממנו את הטיפול בהם. נכון למאי 2009, הושמו 14,000 ילדים במעונות יום או מעונות משפחתיים על ידי אגף הרווחה החברתית. שישה מעונות יום מופעלים ברשויות מקומיות עם רוב ערבי, ביניהם 280 פעוטות ו-250 ילדים שהושמו במעונות יום על ידי אגפי הרווחה.

מסגרות הפועלות לאחר שעות הלימודים מספקות השגחה לילדים מבוגרים יותר, כולל ארוחות חמות, פעילויות פנאי, חינוך לא פורמלי ושירותים טיפוליים מסוימים. נכון למאי 2009, כ-10,000 ילדים הושמו במסגרות מסוג זה באמצעות אגפי הרווחה, עלייה חדה לעומת 1989, שנה שבה הושמו במסגרות דומות רק 4,000. עלייה זו היא תוצאה של שיתוף הפעולה בין משרד הרווחה, השירותים החברתיים והעבודה לבין משרד החינוך, שפעלו יחד כדי להגדיל את מספר המסגרות הפועלות לאחר שעות הלימודים (לפרטים נוספים על מסגרות כאלה שמספק משרד החינוך, ראו פרק IX).

השירות הפסיכולוגי הייעוצי

264. השירות הפסיכולוגי הייעוצי (שפ"י) הוא אגף במינהל הפדגוגי של משרד החינוך. תפקידו להעניק שירותים פסיכולוגיים ושירותי ייעוץ חינוכי לתלמידים, להורים ולאנשי חינוך.

חלוקת המשאבים היא כדלקמן: כרגע, שפ"י מקצה 1,302 תקנים של פסיכולוגים חינוכיים לגני ילדים ובתי ספר בכל הרשויות המקומיות בישראל. 1,023 תקני פסיכולוגים מוקצים לאוכלוסייה היהודית ו-159 לאוכלוסייה הערבית. מתוכם, 71 מתמחים בייעוץ חינוכי ובשירותים פסיכולוגיים. ארבעה עשר עובדים עם האוכלוסייה הבדואית וחמישה עם האוכלוסייה הדרוזית.

בגני ילדים, שפ"י מפעיל שירות של ייעוץ חינוכי לגילאי גן, דהיינו ילדים גילאי שלוש עד שש. ההנחיה מתבצעת על ידי יועצים חינוכיים בעלי תואר שני, שהתמחו בטיפול בפעוטות.

265. אשר לבתי הספר, כיום שפ"י מקצה כ-4,300 תקני יועצים חינוכיים לכל מוסדות החינוך הרשמיים (מהם 440 במגזר הערבי, 70 במגזר הדרוזי ו-37 במגזר הבדואי).

266. שפ"י ממלא תפקיד מרכזי בתהליך ההטמעה והיישום של הוראת מנכ"ל החדשה 5770/1(א) (מספטמבר 2009) שפרסם מנכ"ל משרד החינוך, שעניינה יצירת סביבה בטוחה וטיפול למניעת אלימות במוסדות חינוך. הצו כולל מדיניות למניעת אלימות וליצירת סביבה בטוחה. המדיניות כוללת גיבוש וקידום של הסביבה התרבותית בבתי הספר, תקשורת בין-אישית, עיסוק בנושאי רגש וחברה, לימודי סביבה, הדגשת החשיבות של קבלת ילדים עם מוגבלות ושיתוף פעולה עם ההורים. עוד כולל

הצו כללים ספציפיים לטיפול בהתנהגות אלימה, תוך יצירת מודל חיובי של נורמות התנהגותיות, בהתאם להמלצות מבקר המדינה. מאז 2005 נהוג בשפ"י לעדכן מדי שנה את אתר האינטרנט של השירות במידע בנושאי HIV ואיידס ובפרטים על אתר משרד החינוך (לפני יום האיידס העולמי). האתרים הללו מכילים מידע תיאורטי והנחיות למניעה, סקרים והצעות עבודה חינוכית לנערים ונערות נשאי HIV.

הפרדת ילדים מהוריהם

השמה חוץ ביתית

267. השמה חוץ ביתית מתייחסת למוסדות פנימייתיים שונים לילדים מחוץ לבית המשפחה הגרעינית, כאשר ההשמה מתבצעת בעוקב לצו של בית משפט או החלטה של רשויות הרווחה. תת-הוועדה של ועדת רוטלוי, שדנה בנושא הילד ומשפחתו, בחנה מערכי השמה חוץ ביתית בתקופה שאלה הוסדרו רק באופן חלקי בחקיקה. להלן המלצות תת-הוועדה בנוגע להשמה חוץ ביתית. רוב ההמלצות התקבלו ויוזמו עד 2008, באמצעות תיקון מס' 14 *לחוק הנוער*.

המלצות תת-הוועדה בנוגע להשמה חוץ ביתית של ילדים:

268. **שוויון** – תת-הוועדה המליצה ליישם את עקרונות השוויון באורח מתאים לסביבת השמה חוץ ביתית. אחד הגורמים החשובים שהדגישה תת-הוועדה היה שמירה על הזכויות האזרחיות, הפוליטיות, החברתיות והתרבותיות של הילדים על אף השינוי בסביבה. ההתייחסות לרווחת הילד מתבטאת באפשרות של הילד לקבל מידע רלוונטי לו, לקבל הגנה, להשמיע את קולו, ליהנות מכיבוד פרטיותו, להבטיח תגובה לטענותיו, לקבל חינוך, ליהנות משעות פנאי ומעידוד לפיתוח אישיותו. תת-הוועדה הקדישה תשומת לב מיוחדת לזכויות ילדים עם מוגבלות. הגורמים השותפים להשמה חוץ ביתית – כלומר הורים, הורי אומנה וכל עובדי המעון הקבוצתי – נדרשים להתאים את הטיפול ליכולותיו של הילד, לפוטנציאל שלו ולצרכיו המשתנים.

269. **תהליך קבלת ההחלטות** – הנחת המוצא של תת-הוועדה הייתה כי עדיף לו לילד שהוריו יגדלוהו. וכך, החלטה על השמה חוץ ביתית של ילד היא עניין שיש לשקול אותו בכובד ראש ולבססו על האמונה שמהלך שכזה אכן משרת את טובת הילד. ההחלטה מותנית בקבלת אישורם של הורי הילד. ההחלטה חייבת להתקבל על ידי קבוצה של מומחים, המתמחים בטיפול בילדים.

270. במקרה של השמה חוץ ביתית של ילד, המדינה נושאת באחריות לרווחתו לאורך כל שהותו מחוץ לבית. שר הרווחה והשירותים החברתיים מחויב (מתוקף התקנות) לספק מסגרת הולמת ומספקת. חובה להשים כל ילד למסגרת המתאימה לצרכיו הייחודיים. השמה חוץ ביתית כפופה לבדיקה תקופתית ויש למנות לכל ילד ליווי של אדם האחראי לו לאורך שהותו מחוץ לבית.

271. **סיום השמה חוץ ביתית** – תת-הוועדה המליצה להקים מנגנון שיבטיח בדיקות חוזרות ונשנות שתכליתן לסייע לילדים בהשמה חוץ ביתית לחזור לסביבתם הטבעית, דהיינו בית הוריהם. תת-הוועדה הקדישה תשומת לב מיוחדת לחשיבות ההנחיה שיש לספק לילדים שהגיעו לגיל בגרות במהלך שהותם בהשמה חוץ ביתית (גילאי שמונה עשרה עד 21).

272. **טיפול איכותי בהשמה חוץ ביתית** – תת-הוועדה הדגישה את חשיבות הנוכחות של השגחה מקצועית במוסדות ובמקומות הלינה בהשמה החוץ ביתית. תת-הוועדה המליצה להעניק משקל נוסף לתהליכי ההכשרה, ההנחיה, התיעוד והמחקר.

הורים גרושים או פרודים

273. נושא זה נדון בדוח הראשוני של ישראל. מאז הגשת הדוח הראשוני לא חל כמעט שום שינוי בתחום זה.

מקרים לדוגמה

274. ב-27 בספטמבר 2004 קבע בית המשפט המחוזי בתל אביב כי שמירה על עקרון טובת הילד מחייב הענקת המשמורת על שתי קטינות (בגיל תשע ושבע) לאביהן. המומחה מטעם בית המשפט, לאחר שהעריך את שני ההורים ואת בני זוגם החדשים, קבע כי שני הזוגות כשירים לקבל משמורת על הבנות. ואולם הואיל ואמן של הבנות התכוונה להגר לארצות הברית, שם התגורר בן זוגה החדש, היה צורך לקבל החלטה. בית המשפט קבע כי על פי אמנת זכויות הילד, יש להביא בחשבון אינטרסים מסוימים של הבנות כאשר מחלוקת בין הורים גרושים קשורה בהגירה, כמו למשל: זכות הילד לתנאים מרביים להישרדות והתפתחות (סעיף 6), הזכות לגדול בסביבה משפחתית (סעיפים 18 ו-20), הזכות לחינוך (סעיף 28), זכות הילד לשמור על זהותו (סעיף 8) וזהות הילד לגבש דעות משלו ולהביען באופן חופשי בכל עניין המשפיע עליו (סעיף 12).

בית המשפט שמע באופן ישיר את הילדות לבדן ובנוכחות הוריהן וקבע כי הילדות מבינות את המצב ואת רצון שני ההורים לכלול אותן במשפחותיהם החדשות. בית המשפט פסק כי אף שהבנות לא הביעו משאלה ספציפית להתגורר עם אחד ההורה, בעיקר בשל רצונן שלא לבחור צד בסכסוך, הן הביעו באופן עקיף את רצונן להישאר בישראל, על ידי כך שהדגישו את חשיבות הקשר שלהם עם קרובי משפחה וחברים בישראל. בעיני בית המשפט, קיום הזכות לזהות, כמו גם הזכות לגדול בסביבה משפחתית, פירושה כי טובת הבנות הייתה להישאר עם אביהן ומשום כך העניק בית המשפט את המשמורת לאבי הילדות.

(ע"מ [תל אביב] 1152/04 *פלוני נ' אלמונית* (27.9.2004]).

275. בתיק אחר, שעניינו משמורת והגירה, פסק בית המשפט המחוזי בתל אביב כי הקטינות רשאיות להגר לבריטניה עם אמן, לאחר שהעניק לה משמורת עליהן. לאחר שנה עתרה האם לבית המשפט לענייני משפחה וביקשה לאפשר לה להגר לבריטניה, הואיל והוריה ואחיה מתגוררים שם. היא הציגה לפני בית המשפט תוכנית מפורטת למהלך המעבר (כולל מקום המגורים המיועד ובית הספר שבו ילמדו הבנות). תוך כדי טיפול בעתירה, שינתה האם את עתירתה והודיעה לבית המשפט כי היא והבנות יתגוררו עם בן זוגה החדש בבריטניה. האב התנגד לשתי התוכניות.

בית המשפט לענייני משפחה קבע כי האם רשאית להגר לבריטניה הואיל והיא והבנות מחזיקות באזרחות בריטית ופסק כי אפשרות שכזאת תגרום את הנזק המזערי לבנות ותשרת את טובתן, מכיוון שהאב אינו כשיר לקבל משמורת בלעדית וכפיית האם להישאר בישראל עלולה לגרום לבנות נזק נפשי. האב ערער לפני בית המשפט המחוזי וטען כי הבנות לא נשאלו לרצונן וקולן לא נשמע

בהליכים המשפטיים. בית המשפט קבע כי הבנות רואיינו על ידי המומחה מטעם בית המשפט וכי זה קבע שהן אינן מעוניינות להביע העדפה כלפי אחד משני ההורים וכפייתן להופיע לפני בית המשפט עלולה לגרום להן טראומה.

משום כך אישר בית המשפט המחוזי את החלטת בית המשפט לענייני משפחה ואיפשר לבנות להגר עם אמן (ע"מ [תל אביב] 1287/05 *פלוני נ' אלמונית* [26.12.05]).

276. האב ביקש רשות לערער לפני בית המשפט העליון ובקשתו אושרה. כך יצא שבעניין זה, בית המשפט העליון שימש כערכאה שלישית. בית המשפט העליון שב ואישר את החלטת בית המשפט המחוזי. בית המשפט קבע כי שמיעת קטין על פי סעיף 12 לאמנה, אין חובה שתתבצע באופן ישיר וכי המומחה מטעם בית המשפט וידא כי הבנות ביקשו להימנע מהופעה לפני בית המשפט. מבחינת בית המשפט די היה בשמיעת רצונן בעקיפין, דרך תסקיר של המומחה מטעם בית המשפט. בנוסף, נקבע כי זכות הילד להביע את דעתו אינה בהכרח עולה בקנה אחד עם טובת הילד, דבר שעל בית המשפט לקבוע בכל מקרה לגופו. יתר על כן, גם העובדה שההליכים המשפטיים בנוגע להגירת הבנות נמשכו יותר משלוש שנים אינה משרתת את טובת הבנות (עמ"ש 27/06 *פלוני נ'* פלונית [1.5.06]).

שמירה על קשר עם שני ההורים

277. נא עיין בפרק המבוא, לעיל.

ניכוי מס בשל שירותי טיפול בילדים

278. ב-3 באפריל 2008 קבע בית המשפט המחוזי בתל אביב כי כספים ששולמו תמורת שירותי טיפול בילדים, כמו למשל מעון ותוכניות לשעות שלאחר הלימודים, הם הוצאות שתכליתן לאפשר יצירת הכנסה ומשום כך הן הוצאה מוכרת שניתן לנכותה מההכנסה החייבת במס של האם מדי שנה. בית המשפט קבע כי ההוצאות הללו חיוניות ומאפשרות שילוב של אמהות לילדים צעירים בשוק העבודה. במקרה האמור, בית המשפט קבע כי אם לשני ילדים, שהיא עורכת דין בעלת משרד עצמאי, שנדרשה לעבוד שעות ארוכות כדי להצליח בעבודתה, נאלצה למצוא פתרון של טיפול והשגחה לילדיה בשעות עבודתה. אלא שרשויות המס לא הסכימו לנכות את ההוצאות ששילמה האם מהכנסתה החייבת במס. בית המשפט קבע כי יש להבחין בין רכיב הטיפול וההשגחה (כולל סכומי הכסף הדרושים כדי להפעיל מוסד לטיפול בילדים) ורכיב החינוך וההעשרה שהילדים מקבלים תוך כדי שהותם במוסדות אלה.

בית המשפט הדגיש את העובדה כי הנחת המוצא שלו בהחלטתו היא זכות שני בני הזוג לממש את שאיפות הקריירה שלהם, זכותם לעסוק במשלח ידם וליצור פרנסה לעצמם ולבני משפחתם. השמתם של ילדים הזקוקים להשגחה במעונות נעשית במטרה לאפשר לשני ההורים לצאת לעבודה ולבצע את תפקידיהם.

משום כך פסק בית המשפט כי על רשויות המס להכיר בשני שלישים מההוצאות ששולמו בשנים שבמחלוקת ולנכותם מהכנסתה החייבת במס של האם (עמ"ה 1213/04 *ורד פרי נ' פקיד שומה גוש דן* [03.04.2008]).

279. לאחר הפסיקה ערערה המדינה לבית המשפט העליון ב-12 במאי 2008. ב-30 באפריל 2009 דחה בית המשפט העליון את הערעור וקבע כי מעון לילדים בשעות שבהן ההורה נמצא בעבודה הוא הוצאה מוכרת (ע"א 4243/08 *פקיד שומה גוש דן נ' ורד פרי*).

ב. סעיף 10 לאמנה – איחוד משפחות

מעמד של תושב קבע בישראל

280. *חוק השבות* התש"י1950 (להלן '*חוק השבות*') וכן *חוק האזרחות* תשי"ב-1052 (להלן '*חוק האזרחות*') מקנה לבני הדת היהודית, בני/בנות זוגם וילדיהם (לרבות ילדים מאומצים) ונכדיהם זכות לאזרחות ישראלית. באופן זה, איחוד משפחות הוא אוטומטי אם הילדים וההורים יהודים; משרד הפנים מוסמך להעניק אזרחות ישראלית גם למי שאינם עומדים בדרישות אלה. לדוגמה, במקרה של אדם שאינו יהודי אך נשוי לאזרח ישראל (בכפוף *לחוק אזרחות (הוראת שעה)*) או במקרה של אדם – בדרך כלל נינו של אדם יהודי או צאצא מנישואים ראשונים של בן/בת זוג של אדם יהודי – ששירת בצה"ל. הזכאות לאזרחות ישראלית אינה מוגבלת לענייני איחוד משפחות ואינה כפופה אך ורק להוראות *חוק השיבה*. אדם זכאי להגיש בקשת אזרחות במספר מקרים, כמו למשל תושבות, לידה, אימוץ ועוד (סעיפים 5-1 *לחוק האזרחות*).

ואולם לאחר שקיבל אדם אזרחות, יחד עם ילדיו הקטינים ובאמצעות הליך יחיד, האזרחות מוענקת לילדיו הקטינים ובלבד שהם תושבי ישראל וההורה בעל האזרחות מחזיק במשמורת עליהם. כאשר הקטין הוא אזרח זר ושני הוריו חולקים במשמורת עליו, לא תינתן לקטין אזרחות ישראלית אם אחד מההורים מצהיר כי אינו מעוניין בכך.

הורי אזרחים ותושב קבע בישראל אינם זכאים לאיחוד משפחות ואולם שר הפנים רשאי להעניק להם אזרחות או מעמד של תושב קבע לפי שיקול דעתו (ראו *חוק האזרחות [הוראת שעה]*, לעיל).

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

281. ישראל חתומה על *אמנת האג בדבר ההיבט האזרחי של חטיפה בינלאומית של ילדים* וחוקקה את *חוק אמנת האג (החזרת ילדים חטופים)*. סעיף 4 *לחוק אמנת האג* קובע כי היועץ המשפטי לממשלה הוא המוציא לפועל הבלעדי של אמנה זו. היועץ המשפטי לממשלה רשאי למנות פקיד סעד שיהיה כפוף להנחיותיו של פקיד הסעד הראשי. פקיד הסעד הראשי שואב את סמכותו *מחוק הנוער (טיפול והשגחה)*. היועץ המשפטי לממשלה מוסמך, מתוקף סעיף 5 *לחוק אמנת האג* למסור מידע לאדם או לגוף כלשהם, בישראל או מחוצה לה, ככל שהדבר נחוץ לביצוע הוראות האמנה. חובה לשמור על סודיות המידע האמור. פקיד סעד סוציאלי מוסמך להעביר מידע בשם היועץ המשפטי לממשלה, בכפוף לאישורו.

282. בתי המשפט לענייני משפחה מוסמכים להוציא צו איסור יציאה מהארץ כדי למנוע יציאתם מהארץ של ילדים חטופים ו/או האדם המחזיק בהם. עוד מוסמך בית המשפט להורות למשטרה לחקור את החטיפה, לאתר את הילדים החטופים ולסייע לפקיד הסעד להביא את הילדים לפני בית המשפט. בנוסף, מומלץ גם על צווי מניעה שיכולים למנוע פגיעה בילדים, הפרת זכויותיהם והבטחת החזרתם. *תקנה 295/(5)* בתיקון משנת 1995 *לחוק סדר הדין האזרחי* התשמ"ד-1984 (להלן '*סדר*

הדין האזרחי') קובע כי כאשר גילו של הילד ומידת בגרותו מאפשרים זאת, לא יקבל בית המשפט החלטה לפני שמיעת הילד, אלא אם כן קיימת סיבה מיוחדת שלא לעשות כן (חובה לנמק זאת בכתב). בנוסף, *תקנה 295(5)* בתיקון *לחוק סדר הדין האזרחי* מאפשרת לבית המשפט להביא בחשבון את דעת הילד גם בדרך עקיפה, דהיינו באמצעות איש מקצוע בתחום הטיפול בילד, בהתאם לאמנת זכויות הילד. בתי המשפט בישראל ניסחו תנאים בסיסיים לשקילת דעת הילד: א) גיל ומידת בגרות; ב) רצון ודעה עצמית; ג) יכולת הבנה של העניין.

טבלה מס' 5 להלן מציגה את מספר התיקים הקשורים בילדים שטופלו בידי הרשות המרכזית על פי *אמנת האג* בשנים 1993 עד 1996.

בין 139 המקרים של ילדים שנחטפו לישראל בשנים האמורות, 52 היו ילדים שנחטפו מארצות הברית, חמישה עשר מצרפת וחמישה עשר מבריטניה. מתוך 215 המקרים של ילדים שנחטפו מישראל, 60 היו ילדים שנלקחו לארצות הברית ושנים עשר נלקחו לבריטניה.

283. כאמצעי למניעת העברה לא חוקית של ילדים במצבים של מחלוקת בין הוריהם, מלבד העובדה ששני ההורים הם האפוטרופוסים של הילד, משרד הפנים מוציא דרכונים לילדים רק בכפוף לאישור שני הוריהם. כאשר אחד ההורים חושש כי ההורה השני ינסה להעביר את הילד שלא כדין למדינה אחרת, הוא רשאי להוציא צו על תנאי כדי למנוע את יציאת הילד מהארץ.

טבלה 5 – מקרים של חטיפת ילדים שטופלו בידי היועץ המשפטי לממשלה במסגרת אמנת האג.

תוצאת הטיפול	ילדים שהובאו לישראל *	ילדים שנחטפו מישראל *
סה"כ	**139**	**215**
ילדים שהוחזרו בעקבות פסיקת בית משפט	47	60
ילדים שלא הוחזרו בעקבות פסיקת בית משפט	13	40
בהמתנה לערעור	2	7
עתירה נמשכה	11	18
נחטפו בחזרה למדינת המוצא שלהם	12	2
סירוב מטעם רשויות המדינה	1	7
המדינה אינה חתומה על האמנה	2	8
תיק לא פעיל	17	38
הילד לא אותר / לא נכנס למדינה	7	1
הסדרי ראייה (הילד הושאר במדינה שאליה נחטף במסגרת הסכם)	5	9
חזרה מרצון	18	21
תלוי ועומד	4	4

** נתונים אלה משקפים את מספר המקרים, לא את מספר הילדים. כל תיק עשוי להתייחס ליותר מילד אחד.*

מקור: נתוני הסניגוריה הציבורית, 2009

מקרים לדוגמה

284. בית המשפט המחוזי בתל אביב קבע כי על שתי בנות שנלקחו על ידי אמן לישראל לחזור אל אביהן בארצות הברית. בני הזוג נישאו בארצות הברית ב-1996 והתגרשו בשנת 2000. האב הגיש תביעה בבית המשפט האזרחי בניו-יורק ובית המשפט קבע כי הילדות יישארו בארה"ב עד לדיון הבא בעניינן ואולם האם לקחה עמה את הילדות לישראל לפני סיום ההליך. בנוסף, בית המשפט העניק את המשמורת על הבנות לאב, לכן על ידי הוצאתן מארה"ב הפרה האם את זכות המשמורת של

האב. בית המשפט המחוזי הישראלי קבע כי הייתה הפרה של סעיף 3 *לאמנה בדבר ההיבטים האזרחיים של חטיפה בינלאומית של ילדים*.

לפיכך, בית המשפט לא איפשר לבנות להביע את רצונן, אף כי הדגיש את החשיבות של הליך מעין זה כדי לקיים את זכותן כאמור בסעיף 13 לאמנה האמורה וסעיף 12 של אמנת זכויות הילד (ע"מ 1085/01 *פלוני נ' אלמונית* [8.8.2001]).

285. במקרה אחר הורה בית המשפט העליון על החזרת שני ילדים למדינת המוצא שלהם בהתאם *לאמנה בדבר ההיבטים האזרחיים של חטיפה בינלאומית של ילדים*. האם קיבלה משמורת חוקית על ילדיה הקטינים והם התגוררו עמה באיטליה. באחד מהביקורים הסדירים של האב באיטליה, במטרה לראות את ילדיו, הוא לקחם עמו לישראל ללא ידיעתה ו/או הסכמתה של אמם. האם הגישה תביעה בבית המשפט המחוזי בישראל ותבעה את החזרת ילדיה על פי *אמנת האג*. האב טען כי רצונם של הילדים להישאר בישראל ומשום כך (על פי סעיף 13 *לאמנת האג*), יש לאפשר להם זאת.

בית המשפט קבע כי על פי סעיף 13 לאמנה לא חלה חובה להחזיר את הילדים אל מדינת המוצא שלהם אם הילדים מביעים התנגדות מפורשות לכך. ההנחה כי החזרת הילד למדינת המוצא שלו משרתת את טובתו ויש להגביל את החריגה המתוארת בסעיף 13 למקרים קיצוניים בלבד כדי לקיים את רוח האמנה. במקרה האמור, פסק בית המשפט כי האב לא הצליח לבסס את טענתו בדבר רצונם של הילדים להישאר בישראל ומשום כך יש להחזירם לאיטליה, לידי ההורה בעל המשמורת (ע"מ 672/06 *תאופיק אבו עראר נ' פאולה רגוזו* [15.10.2006]) (החלטה דומה ראו גם בע"מ 902/07 *פלונית נ' פלוני* [26.4.2007]).

286. תיק אחר עסק בעניינם של אזרחית ישראל (האם) ותושב בלגיה (האב), שהתגרשו ב-2004. לבני הזוג היה ילד אחד. ב-2004 פנתה האם לבית המשפט וביקשה רשות לצאת עם הילד לצרפת. בית המשפט בבלגיה קבע כי האם יכולה לעבור להתגורר עם הילד בצרפת דרך קבע.

ואולם ב-2005 קבע בית הדין הבלגי לערעורים כי על הילד לחזור לבלגיה, לחזקת אביו. ב-2006 לקחה האם את הילד לישראל ללא רשות האב. בית המשפט העליון בישראל בחן את משקלו של סעיף 13 *לאמנה בדבר ההיבטים האזרחיים של חטיפה בינלאומית של ילדים*. בית המשפט העליון קבע כי טובת הילד גוברת על החריג המתואר בסעיף 13 לאמנה במקרים נדירים בלבד.

במקרה דנן לא הוכח כי קיימות נסיבות כאלה; לא הוכח כי החזרת הילד למדינת המוצא תגרום לו נזק גופני או נפשי חמור. לפיכך הורה בית המשפט על החזרת הילד לבלגיה (ע"מ 1855/08 *פלונית נ' פלוני* [8.4.2008]).

ד. סעיף 27 (4) לאמנה – החזר דמי מחיה של ילד

287. *חוק המזונות (הבטחת תשלום)* התשל"ב-1972 (להלן, '*חוק המזונות*') קובע כי המוסד לביטוח לאומי יעניק קצבת מזונות לכל אדם שבית המשפט העניק לו דמי מזונות ואשר אינו מקבל את התשלומים מהאדם המחויב על פי דין להעבירם.

288. תיקון מס' 4 משנת 2002 *בחוק המזונות* הרחיב את היקף התשלומים של קצבת מזונות על ידי המוסד לביטוח לאומי לא רק ביחס לפסיקות של בתי משפט ישראליים, אלא גם ביחס לפסיקות של

שופטים זרים, פסיקות זמניות שהתקבלו בחו"ל וצווי ביניים אשר נקבע כי הם אכיפים על פי *חוק אכיפת פסקי חוץ* התשי"ח-1958 (להלן '*חוק אכיפת פסקי חוץ*'). במסגרת התיקון, תוקן גם סעיף 2 *לחוק המזונות*, הקבוע כי תושב ישראל שבית משפט פסק לטובתו דמי מזונות לילד זכאי להגיש למוסד לביטוח לאומי בקשה לקצבה חודשית אם האדם שהוטלה עליו החובה לשלם את דמי המזונות היה תושב ישראל ביום שבו התקבלה פסיקת בית המשפט או שאותו אדם היה תושב ישראל לפחות 24 מ-48 החודשים שקדמו לפסיקת בית המשפט בנוגע לדמי מזונות. אשר לפסיקות חוץ, פסיקות זמניות או צווי ביניים שהתקבלו בחו"ל, התאריך שבו קיבל בית המשפט את ההחלטה הוא התאריך שבו ההחלטה הופכת לאכיפה על פי *חוק אכיפת פסקי חוץ*.

מקרים לדוגמה

289. ראו פרק ג סעיף 3 לאמנה – טובת הילד; תביעתו של אב לצמצם את התשלום וקביעת בית המשפט המתירה את הצמצום בכפוף לטובת הילד (ע"מ 785/05 *פלוני נ' פלונית ואח'* [03.01.2006] נדונו לעיל.

290. במקרה אחר קיבל בית המשפט העליון עתירה שהגישה אם בשם שני קטינים בנוגע לקצבת מזונות. במסגרת העתירה, שהוגשה על ידי הילדים ארבע שנים לאחר גירושי הוריהם, התבקש בית המשפט לקבוע את גובה דמי המזונות לילדים. בית המשפט העליון קבע כי בית הדין הרבני לא הביא בחשבון את טובת הילדים ומשום כך העביר את העניין לטיפול בית המשפט לענייני משפחה כדי שזה יקבע בתביעה כאילו מדובר בתביעה מקורית הנדונה לפניו (ע"מ 7916/03 *פלונית ואח' נ' אלמוני* [28.02.05]) (ראו פרק ג 'טובת הילד' לעיל).

291. במקרה אחר, דן בית המשפט הארצי לענייני עבודה במשמעות של זכאות הילד לדמי מזונות. על פי *חוק המזונות*, המוסד לביטוח לאומי משלם קצבת מזונות כאשר מי שחייב בכך אינו משלם והאדם הזכאי לדמי המזונות הוא תושב ישראל. המוסד לביטוח לאומי טען כי ההורה הוא הזכאי על פי דין לדמי המזונות והואיל והאם אינה תושבת ישראל, אין היא זכאית לתשלום. בית המשפט דחה את טענת המוסד לביטוח לאומי וקבע כי הילד הוא הזכאי על פי דין לדמי המזונות. בפסיקה צוין כי דמי מזונות הם חלק מזכות הילד לכבוד ולקניין. ההורה הוא רק הגורם המאפשר לילד לממש את זכותו. הילד הנדון היה תושב ישראל ולפיכך זכאי לקצבת מזונות מהביטוח הלאומי (עב"ל 592/07 *המוסד לביטוח לאומי נ' גאיה עאסי* [1.6.2009]).

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

מערכת הטיפול החלופי בישראל

292. ניתן לחלק את ההשמה החוץ ביתית של ילדים ונוער למספר קבוצות. הרוב, 61,726 (גילאי ארבע עשרה עד שמונה עשרה) מתגוררים בפנימיות (בעיקר מבחירה אישית). קבוצה קטנה יותר (9,599) הם ילדים ובני נוער שהושמו במעונות ובתי אומנה על ידי שירותי הרווחה. מספר קטן עוד יותר של בני נוער מקבלים השמה למתקני רשות הגנת הנוער המוסמכים לטפל בקטינים עבריינים ובנוער עם בעיות התנהגות חמורות.

השמה חוץ ביתית של ילדים על ידי שירותי הרווחה.

293. בשנת 2009 הושמו בסך הכל 8,5000 ילדים מגיל לידה ועד גיל שמונה עשרה במוסדות חוץ ביתיים על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

בניגוד למצב השורר ברוב המדינות המערביות, בישראל, רוב הילדים בהשמה חוץ ביתית הם המבוגרים יותר. 6,500 בני נוער הושמו בפנימיות ו-1,950 במשפחות אומנה (1,830 במשפחות אומנה רגילות ועוד 120 במשפחות אומנה לטיפול מיוחד). 35% הושמו במוסדות חוץ ביתיים בצו בית משפט ו-65% מהם הסכימו להשמה חוץ ביתית כתוצאה מחוסר תפקוד הורי או בעיות התנהגות חמורות (כמו מעשי אלימות, מעורבות בעבירות מין או קשיים בעקבות שחרור מאשפוז).

מוסדות פנימייתיים

מגורים חוץ ביתיים ופנימיות

294. בשנים האחרונות האיצה המדינה את הפיתוח של מודלים חדשים לטיפול במוסדות חוץ ביתיים. לדוגמה, סביבת מגורים פנים קהילתית ומעונות קבוצתיים הוקמו בשיתוף עם ארגונים לא ממשלתיים. מעונות הממוקמים בקהילת הבית של הילד מעודדים את הוריו להשתתף בפעילויות היום-יום שלו ובקבלת החלטות הנוגעות לו. בנוסף, מוקמות יחידות משפחתיות המספיקות למשפחות בנות שנים עשר עד ארבעה עשר חברים.

חלק מהיחידות מסונפות למעון גדול יותר בעוד שאחרות מתפקדות כמעונות קבוצתיים הפזורים ברחבי הקהילה. חלק מהמעונות הללו מספקים 'תוכניות יום' שבמסגרתן הילדים מגיעים בבוקר וחוזרים אל משפחותיהם לקראת ערב.

ילדים ונוער במעונות פנימייתיים

טבלה 6 מציגה את מצב ההשמה בפנימיות על ידי שירותי הרווחה

התפלגות לפי גיל	**מספר הילדים**
(iii) 0-5	(iv) 62 (0.9%)
(v) 6-12	(vi) 2,400 (36.6%)
(vii) 13-18	(viii) 3,899 (59.5%)
(ix) 19 +	(x) 196 (3%)
התפלגות לפי מערכת חינוכית	**ילדים (ב-%)**
(xiii) ערבים ודרוזים	(xiv) 14%
(xv) ממלכתי	(xvi) 45%
(xvii) ממלכתי דתי	(xviii) 18.6%
(xix) חרדי	(xx) 22.4%

מקור: אגף הרווחה המזכירות הפדגוגית – המחלקה לפיקוח על הרווחה 2009

הגנה על זכויות הילד בהשמה חוץ ביתית

החוקים המגוננים על ילדים בהשמה חוץ ביתית

295. סעיפים 368א עד 368ו *לחוק העונשין* מתייחס לפגיעה בקטינים ובחסרי ישע. תיקון מס' 94 *לחוק העונשין* שפורסם ב-30 במאי 2007 הוסיף פרטים מסוימים להגדרה של בן משפחה (סעיף 368א(2)), כולל הורי אומנה, בני זוגם, הוריהם או צאצאיהם, אחיהם ובני זוגם של כל אלה.

296. המלצה מס' 37(ג) בהערות הסיכום של הוועדה לזכויות הילד דנה בהקמת מנגנון שיחקור ויעקוב אחר תלונות וחשדות בדבר התעללות. במסגרת תיקון זה נוסף סעיף 368ד (ג1) המחייב אדם

לדווח למשטרה או לרשות להגנת הילד על כל חשד בדבר עבירות מין כלפי קטין או חסר ישע על ידי בן משפחה שגילו פחות משמונה עשרה שנים. אי דיווח על התעללות כאמור הוא עבירה פלילית שעונשה שלושה חודשי מאסר. בנוסף, התיקון מטיל שישה חודשי מאסר על אנשי מקצוע שלא דיווחו למשטרה או לרשות להגנת הילד על התעללות בקטין (למשל, רופאים, אחיות, אנשי חינוך, פקידי סעד, שוטרים, פסיכולוגים, קרימינולוגים, מנהלי בתי ספר ועובדי בתי ספר; (סעיף 368ד(ג2)). התיקון מטיל שישה חודשי מאסר גם על אדם האחראי לקטין או חסר ישע, אם למרות שהיה לו יסוד סביר להניח כי מתבצעת כלפי הקטין או חסר הישע עבירה פלילית על ידי בן משפחה שגילו פחות משמונה עשרה שנים, לא דיווח על כך למשטרה או לרשות להגנת הילד (סעיף 368ד (ג3)).

297. ב-28 ביולי 2000 חוקקה הכנסת את *חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום)* התש"ס-2000 (להלן '*חוק פעוטות בסיכון*'). חוק זה תוקן בשנת 2002. על פי סעיף 2 לחוק זה, פעוטות בסיכון הם פעוטות שגילם פחות משלוש שנים ואשר קיים סיכון להתפתחותם. החלטה בעניין זה מתקבלת על ידי ועדה מקצועית, העשויה להורות על השמת הפעוט במעון יום כדי למנוע את הוצאתו מהבית.

298. על פי סעיף 3 *לחוק פעוטות בסיכון*, מצבי הסיכון שהחוק מתייחס אליהם הם:

298.1. על פי תסקיר של פקיד סעד וחוות דעת רפואית של רופא, הפעוט סובל מהתעללות גופנית או מהזנחה שיטתית של צרכיו ההתפתחותיים.

298.2. אחד מההורים אינו מתפקד כתוצאה מאלימות בתוך המשפחה, מחלת נפש, אלכוהוליזם, התמכרות לסמים, נכות קשה, פיגור שכלי, זנות, התנהגות פלילית או מחלה כרונית של אחד מבני המשפחה.

298.3. על פי ההערכה, נמצא כי לפעוט יכולת התפתחות נורמלית. קביעה זו תתבצע על ידי רופא ילדים מומחה להתפתחות הילד או פסיכולוג התפתחותי. יתר על כן, החלטה שכזו יכולה להתקבל כאשר קיימות נסיבות משפחתיות חמורות הגורמות לבעיות ההתפתחות באופן ישיר או עקיף.

298.4. סעיף 4 *לחוק פעוטות בסיכון* מפרט את התנאים שצריכים להתקיים, לאחר שנמצא כי פעוט נתון בסיכון, כדי להשים את הפעוט במעון יום סמוך למקום מגוריו. שר הרווחה והשירותים החברתיים, בתיאום עם משרד האוצר, קובע את שיעור ההשתתפות של האדם המחויב בכלכלת הילד, בהתאם לרמת הכנסתו. מפעיל מעון היום נושא ב-5% מהעלות הכוללת של שהותו של הפעוט במעון היום. הרשות המקומית ממנת 25% מעלות השהות של הפעוט במעון היום, לאחר ניכוי הסכום שממנן מפעיל מעון היום והתשלומים של מי שמחויב בכלכלת הפעוט. המימון לא יחול במקרה של פעוטות בסיכון אשר שהותם במעון יום ממומנת על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים במסגרת חוקים שאינם *חוק פעוטות בסיכון*.

מקרים לדוגמה

299. בית המשפט העליון, בשבתו כבית הדין הגבוה לצדק, קבע כי הסדרי ראייה שהוסכמו בין בני זוג גרושים בנוגע לילדיהם, אינם מחייבים את ילדיהם של בני הזוג. ככלל, בית המשפט קבע כי כאשר הסכם הנוגע לרווחתו של קטין (כמו למשל מקום מגוריו) נערך ללא התחשבות בדעת הקטין, ייתכן כי אינו מחייב. בית המשפט העליון הבהיר כי ניתן להחיל פסיקה של ערכאה נמוכה יותר, שקבעה כי

הסכם הגירושים הנוגע לדמי מזונות עבור ילדים אינו מחייב את הילדים האמורים גם על הסדרי ראייה של הילדים. אמנת זכויות הילד *וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו* מחזקים את ההכרה בילד כבישות עצמאית עם זכויות נפרדות מאלה של הוריו (בג"צ 2899/03 *פלונית ואח' נ' בית הדין הרבני הגדול ואח'* [21.1.2004]).

ו. סעיף 21 לאמנה – אימוץ

נסיבות האימוץ

300. תיקון מס' 6 *לחוק אימוץ ילדים* (פורסם ב-20 ביולי 2004) קובע כי הכרזת בית משפט על ילד כבר אימוץ תינתן בתוך שנים עשר חודשים מקבלת הבקשה להכרזה, אלא אם כן בית המשפט דוחה את החלטתו בשל סיבות שיפרט (סעיף 13(ב)).

מקרים לדוגמה

301. בית המשפט פסק לאחרונה כי אימוץ מסוים יהיה 'אימוץ סגור', דהיינו מתאריך אישור האימוץ, ייפסק כל קשר בין ההורים הביולוגיים לבין הילד שהוכרז בר אימוץ.

302. בית המשפט דן בשאלה אם לאפשר קשר בין האם הביולוגית לבין הילד, שכן לפני הדיונים האמורים לפני בית המשפט, החזיקה האם בזכויות ראייה בפיקוח במשך שלוש שנים, דבר שהפך את האימוץ בפועל לאימוץ 'פתוח' (מצב שבו נשמר קשר מסוים בין הצדדים). בית המשפט, לאחר שעיין בדוחות הפסיכולוגיים שהוגשו במסגרת הליך קודם, כמו גם בדוח של פסיכולוג מטעם בית המשפט, קבע כי טובת הילד מחייבת אישור של האימוץ כאימוץ 'סגור', שיכלול הפסקת הסדר הראייה עם האם הביולוגית. בית המשפט קבע כי המשך הסדר הראייה יחייב אישור של ההורים המאמצים כדי למנוע עוד בלבול מהילד ומצב שבו ייאלץ לבחור בין הוריו המאמצים לבין אמו הביולוגית; בנוסף, המשך הסדר הראייה יחייב את האם הביולוגית להביע דעתה בנוגע לגידול הילד. דעה כזו, אם תהיה שלילית, עלולה להסב נזק משמעותי לילד. עוד קבע בית המשפט כי על פי הדוחות שהגישו ההורים המאמצים, הסדר הראייה עם האם הביולוגית מזיק ליציבותו הרגשית של הילד וגורם לו לחשוש שיופרד ממשפחתו, לסבול מבעיות שינה וכו'. בית המשפטי החליט לאשר אימוץ סגור ודחה את ערעורה של האם (ע"מ 366/06 *פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה* [14.02.2007]).

אימוץ, הלכה למעשה

303. במקרה שהובא לאחרונה לפני בית המשפט העליון, קיבל בית המשפט עתירה שהגיש אב לביטול החלטה שהכריזה על ילדו הקטין בר אימוץ, הואיל ולא היה ער להליכים. בית המשפט ציין כי לא היה שוקל לבטל הכרזה על קטין כבר אימוץ אילו היה בכך כדי לגרום לקטין נזק משמעותי. במקרה שכזה, בית המשפט היה מביא בחשבון את רווחת הילד. בית המשפט שקל את זכויות ההורה הביולוגי ואת טובת ההורים המאמצים (ע"מ 778/09 *היועץ המשפטי לממשלה נ' פלוני ואח'* [9.11.09]).

304. ב-21 באפריל 2005 החליט בית המשפט העליון לבטל פסיקה של בית המשפט המחוזי וקבע כי הקטין נשוא הערעור בר אימוץ, על אף העובדה שאביו הביולוגי של הילד לא ידע על קיומו ואף לא על ההחלטה למוסרו לאימוץ. האם, שמסרה את הילד מיד לאחר הלידה, סירבה לחשוף את זהות

האב ומשום כך לא יכלו רשויות הרווחה לאתרו וקבעו כי הילד בר אימוץ ביחס לשני הוריו הביולוגיים. לאב נודע כי הוליד ילד רק לאחר שהאם שינתה את דעתה ופתחה בניסיונות להחזיר את הילד לרשותה. עם היוודע לו דבר קיומו של הילד, עשה האב מאמצים להפוך את ההחלטה בנוגע למעמדו של הילד.

305. ההליכים המשפטיים התקיימו לאורך שנתיים, שבמהלכן גדל הילד במשפחה אומנת שהתכוונה לאמצו. ההורים המאמצים עתרו כדי שיותר להם להשתתף בהליכים המשפטיים משום שלדעתם, הם ייצגו את טובת הילד.

306. בית המשפט העליון קבע כי האב לא הביע את רצונות לגדל את הילד מיד עם היוודע לו דבר קיומו, אלא היסס במשך מספר חודשים, פרק זמן שהיה מכריע מבחינת הילד.

307. בית המשפט הדגיש כי השנים הראשונות לחייו של ילד הן תקופה משמעותית ביותר בנוגע לקשרים שהוא יוצר עם הדמויות הראשיות המטפלות בו. בית המשפט הדגיש כי המשכיות ויציבות בקשר חשובה עד מאוד להתפתחות הילד. ככל שהילד שוהה זמן רב יותר עם הוריו המאמצים, כך גדול יותר הנזק שנגרם לו אם מנתקים אותו מהם ומשום כך יש משקל גדול יותר לטובת ההורים המאמצים.

יתר על כן, הוצאת הקטין מחזקתם של הפרטים שהוא מכיר כהוריו 'הפסיכולוגיים' עלולה לגרום נזק לקטין ולהופכו לקטין בסיכון, הזקוק להורים עם מיומנויות הורות מיוחדות, מיומנויות שחסרו להוריו הביולוגיים. לפיכך קבע בית המשפט העליון כי הילד הנדון יישאר עם הוריו המאמצים משום שאין להטיל עליו לשלם מחיר כבד רק כדי להקל על כאבם של הוריו הביולוגיים (ע"מ 377/05 *פלוני ואלמונית נ' פלוני ואח'* [21.4.2005]).

308. במקרה אחר דן בית המשפט העליון בשאלה אם ניתן להכריז על קטין מסוים בר אימוץ לאחר שאמו מסרה אותו לאימוץ וסירבה לחשוף את זהות האב, אך מסרה מספר פרטים עליו למקרה שהילד יזדקק לפרטים הללו בהמשך חייו.

בית המשפט שקל את זכותו של האב הביולוגי להכיר את ילדו, זכותה של האם הביולוגית למסור את ילדה לאימוץ ואת האינטרס שלה שלא למסור פרטים על האב הביולוגי, ואת זכות הילד להכיר את הוריו ולגדול בביתם, כמו גם טובת הציבור בעידוד האימוץ, דבר העלול לעמוד בסכנה אם ייכפה על האם הביולוגית לחשוף את זהות האב הביולוגי ואת טובת הציבור הקשורה ביכולתו של הפרט לזהות את הוריו הביולוגיים. בית המשפט קבע כי ניתן להכריז על ילד בר אימוץ על אף העובדה שזהות האב הביולוגי אינה ידועה וכי כפיית האם לחשוף את זהות האב עלולה לצמצם את מספר האימוצים ולפגוע בטובת הילד האמור (ע"מ 5082/05 *היועץ המשפטי לממשלה נ' פלוני ואח'* [26.10.05]).

אימוץ בין ארצי

309. סעיף 28 *לחוק אימוץ ילדים* הוא הסעיף הראשי הקובע את התנאים לאימוץ של ילדים ממדינות אחרות. במסגרת תיקון מס' 5 מ-5 ביולי 2004 נערכו שינויים במספר סעיפים, ביניהם גם סעיפים העוסקים באימוץ בין ארצי.

310. בסעיף 28ז, המגדיר את הזכאות של אדם ישראלי לבקש אימוץ בין ארצי, התיקון מחליף את המילים 'תושב קבע' במילים 'אזרח ישראל או אדם המחזיק בתעודת עולה (מטעם המשרד לקליטת עלייה)'. בנוסף, תושב קבע זכאי לאמץ מחו"ל ובלבד שהתגורר בישראל שלוש מתוך חמש השנים שלפני הגשת בקשת האימוץ או שנים עשר מתוך שמונה עשר החודשים שקדמו להגשת הבקשה. התיקון קובע, בין השאר, כי יש להגיש את הבקשה עם מידע נוסף מפקיד סעד בנוגע לכשירותו של המבקש להיות הורה מאמץ.

311. בנוסף, תוקן סעיף 28ח, המחייב את ההורים המיועדים למסור את תסקיר פקידי הסעד לסוכנות האימות, הערכה שתכלול מידע שמסרו ההורים המיועדים ואשר מוכיח את כשרותם כהורים.

עוד כלל התיקון שינויים בסעיפים 28-33 *לחוק אימוץ ילדים*, סעיפים הקובעים כי סוכנות אימוץ לא תבקש, תחייב או תקבל, במישרין או בעקיפין, תשלומים בתמורה לאימוץ מחו"ל, בישראל או בחו"ל, פרט להוצאות אמת ששולמו על ידי הסוכנות לטובת האימוץ.

סעיפים 28-36(א) תוקנו וכעת הם קובעים כי אם הרשויות המוסמכות במדינה הרלוונטית יאשרו את האימוץ וינפיקו צו אימוץ או שתימסר פסיקה המאשרת סופית את האימוץ, אזי המעמד החוקי של האימוץ בישראל יהיה כשל אימוץ בין ארצי, ובלבד שהרשויות הרלוונטיות יקבעו כי האימוץ משרת את טובת הילד ואינו פוגע ברגשות הציבור.

312. על פי נתוני הרשות המרכזית לאימוץ בין ארצי באגף לשירותים אישיים וחברתיים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, בשנים 1999 עד 2007 אומצו 2,059 ילדים בחו"ל והובאו לישראל. רובם הגיעו מאוקראינה, רומניה ורוסיה. הטבלאות הבאות מציגות את מספר הילדים שהגיעו לפי שנה ואת מספר הילדים הכולל שאומץ מכל מדינה.

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

המדינה	מספר הילדים
אוקראינה	692
רוסיה	629
רומניה	381
גואטמלה	115
בלארוס	79
גיאורגיה	39
מולדובה	39
קזחסטן	25
אזרבייג'אן	19
קירגיזסטן	17
בולגריה	17
אחר	7

מקור: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2008

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

חקיקה

313. תיקון מס' 6 *לחוק חינוך מיוחד* פורסם ב-24 ביולי 2002. התיקון מחייב את שר החינוך להפיץ תקנות בנוגע להשמת ילדים עם מוגבלות במוסדות חינוך.

הרעיון הוא להקצות השמה על בסיס בקשות של הורים, לצד קבלת חוות דעת מקצועית המאשרת כי הילד סובל ממוגבלות חמורה המחייבת את השמתו במוסד חינוכי רלוונטי כאשר שילובו במוסד חינוכי רגיל אינו אפשרי. יתר על כן , התקנות מטעם משרד החינוך יכללו מידע להורים תוך התייחסות לזכויותיהם של ילדים עם מוגבלות ומידע על מוסדות חינוך חלופיים העומדים לרשותם.

314. תיקון מס' 7 *לחוק חינוך מיוחד* הוסיף על החוק וכלל בהגדרה של מוגבלות ליקויים גופניים, נפשיים, שכליים, רגשיים-התנהגותיים, קוגניטיביים, לשוניים או בעיה התפתחותית אחרת. התיקון מוסיף תקנה בנוגע לשילוב של ילד עם מוגבלות במערכת החינוך הרגילה.

315. מטרת התיקון הייתה להבטיח כי לילדים ששולבו בבתי ספר רגילים יינתנו שירותים באותה איכות הניתנת לילדים במוסדות החינוך המיוחד. בנוסף, התיקון מחייב הכללת ילדים עם מוגבלויות במערכת החינוך הרגילה, תוך הגדלה של התקציב השנתי למטרה זו (ראו המלצות ועדת דורנר, לעיל). *חוק חינוך חובה* תוקן בשנת 2007 (תיקון מס' 29). *חוק חינוך חובה* מתייחס לילדים גילאי שלוש ומעלה (ראו גם הסעיף על *זכותם של ילדים עם מוגבלויות לחיים, הישרדות והתפתחות* בפרק א' לעיל).

316. תיקון משנת 2002 *לחוק מעונות יום שיקומיים* התש"ס-2000 (להלן '*חוק מעונות יום שיקומיים*'), הרחיב את סל השירותים לפעוטות עם מוגבלות וכלל בו לא רק טיפולים ושירותים חינוכיים הניתנים במעונות יום שיקומיים, כי אם גם את הסעת הפעוטות ממקום מגוריהם למעון וחזרה. בהסעה, על הילד להיות מלווה באדם מבוגר שאינו הנהג, שיעמוד לרשותו ויסייע לו במקרה הצורך.

317. על פי תיקון משנת 2005 *בחוק מעונות יום שיקומיים*, מעון יום שיקומי מספק טיפולים וחינוך לאורך שעות היום לפעוטות עם מוגבלות (לפחות עשרה), אם באמצעות המעון עצמו ואם באמצעות אחד מסניפיו הקטנים יותר. סניף של מעון יום שיקומי הוא מעון המספק טיפול לפחות לשישה פעוטות עם אוטיזם, ליקויי שמיעה, ליקויי ראייה או ליקוי מוכר אחר, או מעון המטפל בפעוט שמקום מגוריו מרוחק מעל 25 קילומטרים ממעון היום השיקומי המקורי.

318. על פי תיקון משנת 2008, פעוט עם מוגבלות הוא ילד שגילו שישה חודשים עד שלוש שנים, הזכאי לקצבה מהביטוח הלאומי או ילד שגילו שנה עד שלוש שנים ואשר ועדת אבחון קבעה כי הוא סובל מליקוי התפתחותי. התיקון משנת 2008 קבע כי בנסיבות מסוימות, מוסד מוכר להתפתחות הילד מוסמך להחליט על השמה מידית של פעוט כזה במעון יום שיקומי כדי למנוע נזק משמעותי לפעוט. התיקון נכנס לתוקפו בפברואר 2009.

חוק העונשין

319. תיקון מס' 59 *לחוק העונשין*, שתוקן ב-29 במארס 2001, מחליף את סעיף 361 בחוק (ראו לעיל בסעיף *אחריות משפטית של הורים*). אם נעשה מעשה מתוך רשלנות, מותר לגזור על העבריין שנת מאסר אחת.

ואולם אם המעשה בוצע במטרה לנטוש את הילד, עונשו של העבריין עשוי להגיע עד חמש שנות מאסר.

***חוק מניעת הטרדה מאיימת* התשס"ב-2001** (להלן '*חוק ההטרדה*')

320. *חוק ההטרדה*, מ-16 באוקטובר 2001 תיקן את *חוק למניעת אלימות במשפחה* התשנ"א-1991 (להלן '*החוק למניעת אלימות במשפחה*') והוסיף ס"ק 2(ח1) הקובע כי כאשר בית המשפט דן בבקשה לצו הגנה על פי *החוק למניעת אלימות במשפחה*, הוא רשאי להוציא גם צו למניעת הטרדה על פי *החוק למניעת הטרדה מאיימת*.

321. תיקון מס' 15 *בחוק הנוער (טיפול והשגחה)* שפורסם ב-30 באוקטובר 12001 קובע כי בבואו של בית המשפט לשקול את טובתו של קטין, הוא רשאי להוציא צו מניעה נגד הטרדה, על פי *החוק למניעת הטרדה* (סעיף 3א).

החוק למניעת אלימות במשפחה

322. תיקון מס' 9 *בחוק למניעת אלימות במשפחה* תוקן ב-21 במארס 2007. התיקון מחליף את סעיף 3א, הקובע כי בקשה לצו הגנה מפני קטין יידון רק בבית המשפט לענייני משפחה (סעיף 3א(א)). הצווים הבאים יחולו על בקשה שתוגש בידי בן משפחה (סעיף 3א (ב)):

322.1. בית המשפט יפנה את המבקש ואת הקטין ליחידת סיוע של בית המשפט (סעיף 3א (ב)(1)).

322.2. יחידת הסיוע תודיע לבית המשפט אם הצדדים הצליחו להגיע לפתרון הסכסוך ותוסיף את המלצת יחידת הסיוע בנושא (סעיף 3א (ב)(2)).

322.3. לא הגיעו הצדדים לידי הסכמה, תודיע יחידת הסיוע לקטין על זכותו להיות מיוצג על ידי עורך דין בהתאם להוראות *חוק הסיוע המשפטי* התשל"ב-1972 להלן '*חוק סיוע משפטי*'), אלא אם בחר הקטין להיות מיוצג על ידי עורך דין מטעמו (סעיף 3א(ב)(3)).

323. בית המשפט ישקול את נסיבות העניין ואת טובת הקטין נושא הבקשה. המטרה של צו הגנה מפני קטין היא להגן על בן משפחה (או אנשים מסוימים) שהקטין מהווה איום כלפיהם. אם ימצא בית המשפט כי יש צורך בצו הגנה, הוא רשאי לתיתו לאחר שנתן לקטין הזדמנות להשמיע את עמדתו בפניו. ואולם בית המשפט לא ייתן צו לפי סעיף 2(א)(1), אלא לאחר שקיבל תסקיר בכתב מפקיד סעד, ובלבד שנמצא סידור חוץ ביתי הולם לקטין (סעיף 3א(ב)(4)).

324. במסגרת תיקון מס' 9 תוקן גם *חוק סיוע משפטי* בנוגע לזמינות של סיוע משפטי הניתן לקטין שבן משפחה הגיש בקשה להוציא נגדו צו הגנה. צו כאמור זמין במונחים של סעיף 3 *לחלוק למניעת אלימות במשפחה*, בשימוע במסגרת סעיף 3א(ב)(4) או במסגרת של ערעור על החלטה שהתקבלה על פי סעיף זה. הייצוג אינו תלוי בבקשה בכתב לסיוע ואין אפשרות להפסיקו על פי סעיפים 3 ו-4 של *חוק הסיוע המשפטי*. ואולם בערעור על החלטה שכבר התקבלה בבית משפט בנוגע לקטין, קיימת אפשרות להפסיק את הסיוע המשפטי על פי סעיף 4 *לחוק הסיוע המשפטי*.

325. תיקון מס' 11 שפורסם ב-4 במארס 2008 מוסיף בסעיף 4 ס"ק (ד) הקובע כי בית המשפט רשאי לדחות בקשה לצו הגנה רק לאחר שיאפשר למבקש או לבא כוחו להציג את טענותיו לפני בית המשפט, אלא אם ימצא בית המשפט כי קיימות נסיבות חריגות ומסיבות שינומקו בכתב. סעיף זה חל על קטינים ובגירים כאחד.

326. על פי *תקנות חינוך חובה (כללי דיווח על אלימות גופנית)* התשס"ט-2009, מנהל של מוסד חינוך מחויב לדווח למפקח של אותו מוסד בכתב על כל מקרה של אלימות גופנית בין מורה לתלמיד (פרטים נוספים להלן (סעיף 2(א)(1)). בנוסף, חובה לדווח על כל מקרה של אלימות פיזית שהתרחש בתוך מוסד חינוכי בשעות הלימודים ואשר הוביל לפגיעה (סעיף 2(א)(2)). יש להגיש את הדוח באופן מידי ולהעבירו למפקח המחוזי של המוסד החינוכי האמור (סעיף 3).

מקרים לדוגמה

327. בית המשפט הגבוה לצדק נאבק בהנחה המשפטית שלהורים אוטונומיה משפטית ומוסרית מוחלטת לגבי ילדיהם באופן שאינו מתיר את התערבות המדינה. בג"צ קבע כי גידול ילדים אינו עניין אבסולוטי וכי הוא כפוף לטובת הילד וזכותו לחיים טובים כישות נפרדת. לפיכך, המדינה זכאית להתערב בזכות ההורה בנסיבות המתאימות, דהיינו במקרים שבהם נשקפת סכנה לרווחת הילד או טובתו. על פי ההנחה המשפטית הקיימת, ההורים הם האפוטרופוסים החוקיים היחידים של ילדיהם הקטינים, אף כי המדינה רשאית להתערב במקרה הצורך, על פי שיקול דעתה. במקרה האמור, בית המשפט העליון קבע כי העדר הרצון של ההורים לשמור על קשר עם ילדיהם הקטינים, על אף הצורך הנמשך של הילדים, מצביע על העדר כשירותם כהורים. לפיכך דחה בית המשפט את עתירת ההורים 'לכפוף' את הילדים לסמכותם (בג"צ 927/05 *פלונית ופלוני נ' שירותי הרווחה – עיריית בני ברק ואח'* [15.5.2006]).

328. אם הלוקה בנפשה עתרה לבית המשפט העליון לאחר שילדיה הוכרזו 'קטינים נזקקים'. האב לא היה מעורב בחיי הילדים ואמם סבלה ממחלה. בית המשפט לענייני משפחה שלל מהאם את המשמורת על ילדיה והורה ללשכת הרווחה בנתניה ליטול על עצמה את האפוטרופסות על הילדים. האם ערערה לפני בית המשפט המחוזי אך ערעורה נדחה. האם עתרה לבית המשפט העליון. בית המשפט העליון דחה את העתירה הואיל והערכאה הקודמת כבר בדקה את רווחת הילדים ומשום כך לא מצא בית המשפט סיבה להתערב בהחלטתו. יתר על כן, בית המשפט העליון קבע כי מכיוון שהאם אינה מסוגלת לגדל את הקטינים ואין בני משפחה אחרים האחראים על הילדים, יש להטיל על רשויות הרווחה לדאוג לילדים, לספק להם חיים טובים ולשים קץ להידרדרותם (רע"א 369/08 *פלונית נ' לשכת הרווחה נתניה* [10.4.08]).

329. במקרה אחר דן בית המשפט העליון ביישומו של סעיף 12 *לחוק הנוער (טיפול והשגחה)*. הסעיף מאפשר לבית המשפט לנהוג על פי שיקול דעתו בצווי משמורת זמנית. בית המשפט אמנם הכיר בזכות ההורים לגל את ילדיהם אך גם קבע סייגים לכך. הסייגים כוללים את זכות הילד לחיים טובים ולרמת חיים מינימלית. כאשר ההורים אינם ממלאים את חובתם ההורית, המדינה רשאית להתערב וליטול על עצמה את הטיפול. בית המשפט הדגיש כי היישום של סעיף 12 אפשרי רק כאשר ילד הוגדר כחוק כ'קטין נזקק' או כאשר הוא זקוק לסיוע מידי. במקרים כאלה, הסיוע נחוץ לטובת ורווחת הילד. יש לשקול בכובד ראש את הנזק העלול להיגרם להורים בגלל הורים מזניחים או בלתי כשירים, כמו גם את הנזק העלול להיגרם מביטול האפוטרופסות ההורית. ביטול של זכויות הוריות צריך להיות מפלט אחרון במקרי קיצון ולשרת את טובת הילד ורווחתו (*6041/02 פלונית ואח' נ' פלוני ואח'* [12.7.2004]).

ארגונים לא ממשלתיים

330. ***בית לין*** הוא מרכז להגנת הילד הפועל בירושלים ומשרת קטינים שנפלו קורבן להתעללות מינית, גופנית ונפשית. כדי לספק לקטינים טיפול הוליסטי, מעסיק בית לין צוות של אנשי מקצוע ממספר מגזרים, כולל קצין להגנת הילד, חוקר ילדים, חוקר נוער, אם בית, רופא ילדים ועורך דין.

צוות זה פועל יחד כדי להבטיח טיפול רגיש והוליסטי בכל מקרה של התעללות. בית לין נותן מענה לכמה מהצרכים המידיים ביותר של קטינים, לדוגמה, התערבות מידית על פי הצורך ומקלט בטוח לילדים ונוער. בנוסף, בית לין מספק בדיקות רפואיות וטיפולים ראשוניים דחופים, כמו גם הפניות והמלצות להמשך טיפול. בית לין פועל גם למניעת טראומה נוספת לקטינים שבטיפולו על ידי קיצור וריכוז תהליכי הראיון והאבחון בעקבות דיווחים על התעללות.

331. ***מכון חרוב*** הוא ארגון העוסק בפיתוח קהילה מקצועית מיומנת ובעלת יכולת כדי להבטיח את טובתם ורווחתם של ילדים שעברו הזנחה והתעללות מסוגים שונים. לשם כך מציע מכון חרוב תוכניות לימוד והכשרה כלליות לאנשי מקצוע המטפלים בתחומים כמו התעללות בילדים והזנחה. המכון פיתח מגוון של גישות ושיטות מתקדמות למניעת התעללות ולטיפול בילדים שסבלו התעללות ו/או הזנחה. אנשי מקצוע הלומדים בתוכניות ובקורסים של מכון חרוב באים ממגזרים שונים, ביניהם רווחה, חינוך, בריאות, משפט, רשויות מקומיות ואנשי אקדמיה. מלבד עבודתו עם אנשי מקצוע, פועל מכון חרוב עם רשויות ממשלתיות ולא ממשלתיות כאחת, העוסקות ברווחת ילדים. באמצעות קשרי גומלין אלה תרם מכון חרוב ליצירה והשפעה של דעת קהל ועקרונות מדיניות חברתית בישראל. לבסוף, מכון חרוב מקרב בין אנשי מקצוע מקומיים ובינלאומיים הפועלים בתחום הטיפול בילד כדי להבטיח חילופים פוריים של מידע ורעיונות.

VI. בריאות בסיסית ורווחה

א. סעיף 23 לאמנה – ילדים עם מוגבלות

טבלה 8 – תלמידים עם צרכים מיוחדים בחינוך היסודי והבתר-יסודי על פי סוג המוגבלות וההשמה, 2006-2007

סוג המוגבלות *	סוג ההשמה			סה"כ	סוג ההשמה			סה"כ
	משולב	כיתות מיוחדות	בתי ספר מיוחדים		משולב	כיתות מיוחדות	בתי ספר מיוחדים	
	שיעור באחוזים				מספרים מוחלטים			
סה"כ **	**100**	**100**	**100**	**100**	**65,728**	**23,687**	**16,829**	**106,244**
פיגור התפתחותי	6.5	0.5	0.6	3.9	3,405	129	109	3,643
הפרעות דיבור	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
הפרעות התנהגותיות	10.2	5.1	16.6	10	5,286	1,207	2,792	9,285
מנת משכל גבולית	4.2	11.8	-	5.4	2,177	2,785	-	4,962
חשד 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
מספר אבחנות, פיגור בינוני	-	0.1	9.5	1.7	-	18	1,599	1,617
פיגור חמור/עמוק	-	-	12	2.2	-	-	2,019	2,019
שיתוק מוחי / מוגבלות גופנית	1.1	0.4	4.5	1.5	553	101	762	1,416

חמורה								
אוטיזם	0.6	4	5.5	2.4	323	946	918	2,187
הפרעות פסיכיאטריות	0.4	0.2	5.5	1.3	223	36	916	1,175
מחלות נדירות	0.5	-	-	0.3	257	-	-	257
ליקויי שמיעה/ראייה	3.5	3	2.1	3.1	1,813	710	351	2,874
עיוורון/ליקוי ראייה	1.6	-	0.4	1	818	-	67	885

** סוג המוגבלות נקבע על פי הכיתה שבה לומד התלמיד, פרט לתלמידים בכיתות משלבות, שהנתונים עליהם מבוססים על המוגבלות הראשית, על פי בדיקת ועדת השילוב*

*** כולל תלמידים בבתי ספר מיוחדים אשר לא אופיינו בסיווג, כמו גם תלמידים בכיתות משלבות שלא אופיינו בסוג מוגבלות*

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

טבלה 9 – מספר הילדים שקיבלו גפיים תותבות, התקנים רפואיים לשיקום וניידות, במימון משרד הבריאות על פי גיל ואבחנה (2008)

האבחנה	**סה"כ**	**גיל**			
		0-4	**5-9**	**10-14**	**15-17**
גפיים תותבות					
סה"כ	65	18	23	13	11
מום מולד	63	18	22	12	11
גידול	2	0	1	1	3
התקן לשיקום או ניידות					
סה"כ	1,282	306	564	326	86
שיתוק מוחי	911	217	402	242	50
שדרה שסועה (ספינה ביפידה)	122	32	49	31	10
שיתוק ילדים (פוליו)	10	1	3	5	1
ליקוי מולד	94	29	36	21	8
ניוון שרירים	33	2	18	8	5
המיפלגיה	112	25	56	19	12
נעליים רפואיות					
סה"כ	232	12	48	94	78
ליקוי מולד	132	11	37	46	38
שיתוק מוחי	63	0	1	35	27
שיתוק ילדים (פוליו)	6	0	2	1	3
אחר	31	1	8	12	10

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

טבלה 10 – אספקת עזרי שמיעה לילדים גילאי 0 עד 18 על פי שנה וסוג התקן

השנה	**הפניות**	**FM***	**צד אחד**	**שני צדדים**
2006	1436	176	585	266
2007	-	174	610	356
2008	-	135	567	235

מקור: משרד הבריאות, המחלקה לבריאות האם, הילד והמתבגר, 2009.

'עלה נגב'

332. עלה הוא ארגון המספק שירותים לילדים הסובלים מליקויים קוגניטיביים וגופניים חמורים ומעסיק חוסים בוגרים בעבודות שונות.

שירותים אלה כוללים טיפול רפואי ברמה גבוהה. 'עלה נגב' הוא כפר שיקומי קהילתי מודרני בעיירה אופקים. בכפר מתגוררים מעל 500 חוסים בוגרים עם מוגבלות ומדי שנה, הארגון משרת כ-12,000 ילדים וצעירים הסובלים מליקויים שונים באמצעות מרפאות יום. הכפר מספק גם הכשרה מקצועית, ריפוי בעיסוק ומתקנים רפואיים. כ-650 ילדים הסובלים ממוגבלות חמורה מקבלים בו את מיטב הטיפול החינוכי והמשקם. עלה מטפל בילדים עם בעיות רפואיות חמורות, כמו אוטיזם, שיתוק מוחי, תסמונת דאון והפרעות גנטיות. רבים מהילדים לומדים להתגבר על הלקויות שלהם ולהתנהל כמו ילדים רגילים. רבים מהילדים השוהים בעלה מגיעים ממשפחות שחסרות את האמצעים הכספיים או הזמן כדי להעניק להם טיפול הולם.

'מכינה לחיים'

333. תוכנית 'מכינה לחיים הוקמה ב-2005. עד היום השתתפות בתוכנית 'מכינה לחיים' 68 צעירים מוגבלים, עיוורים ולקויי ראייה בשני אזורים – בוסתן הגליל בצפון ושדרות ונתיבות בדרום. התוכנית מופעלת בידי ג'וינט ישראל-אשלים, לצד משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המוסד לביטוח לאומי ועמותות 'כיוונים' ו'גוונים'. מדובר בתוכנית פנימייתית המתפרשת על פני שנתיים, שתכליתה לסייע לצעירים עם מוגבלות גילאי שמונה עשרה עד עשרים במעבר לחיים בוגרים, אוטונומיים, עצמאיים ויצרניים. התוכנית מציעה לצעירים חלופה למסגרות אחרות המיועדות לאנשים בגילם, כמו למשל שירות בצה"ל, שירות לאומי ולימודים במוסדות להשכלה גבוהה. במהלך התוכנית חולקים הצעירים את חייהם עם עמיתים המתמודדים עם אתגרים דומים ומתנדבים במסגרת השירות הלאומי. התוכנית מסייעת לבוגריה להסתדר בחיים, למצוא דירות קבוצתיות ולהתרגל לחיים עצמאיים.

שיעורי מוגבלות ונכות בקרב ילדים בישראל

334. בשנת 2007 חיו בישראל 300,000 ילדים עם מוגבלות או מחלה כרונית, שהם 12.8% מאוכלוסיית הילדים הכוללת במדינה. כ-190,000 ילדים (מתוך 293,000) הם נכים או סובלים ממחלה כרונית המשפיעה על תפקודם היום-יומי לתקופה העולה על שנה אחת. ילדים אלה הם 7.7% מאוכלוסיית הילדים הכוללת (ראו פרק IV, עקרונות כלליים, לעיל).

335. על פי דוח הוועדה לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, רוב האנשים הסובלים ממוגבלות בישראל לא נולדו עם המוגבלות, אלא הפכו מוגבלים בנקודה כלשהי בחייהם.

מערכת השירותים לילדים עם מוגבלות בישראל

מערכת הבריאות

336. כאשר יש חשד לבעיות התפתחותיות או כאשר מתגלות בעיות כאלה על ידי רופא או אחות במרכז לבריאות המשפחה, נהוג להפנות את הילד לאחד מהמרכזים להתפתחות הילד. 29 מרכזי כאלה פועלים בישראל: אחד עשר מופעלים על ידי משרד הבריאו, תשעה על ידי קופת חולים כללית (קופת החולים הגדולה בישראל), חמישה על ידי קופת חולים מכבי, שתיים על ידי קופת חולים מאוחדת אחד על ידי תנועת הקיבוצים ואחד על ידי Sisters of Mercy בנצרת. שניים מהמרכזים המופעלים על ידי משרד הבריאות פועלים בתוך בתי חולים.

337. אין מענה לצורכיהם של ילדים עם מוגבלות שאינה גופנית והזקוקים לטיפול מעבר לגיל שש (כאשר מסתיימת זכאותם לטיפול על פי *חוק הביטוח הלאומי*). כאשר ועדת השמה קובעת זכאות, ילדים אלה יכולים לקבל טיפול במערכת החינוך המיוחדת. רוב הילדים הסובלים ממוגבלות שאינה גופנית ואשר מקבלים טיפול במרכזי התפתחות הילד אינם זכאים לחינוך מיוחד ולומדים במערכת החינוך הרגילה. ילדים אלה מקבלים סיוע באמצעות 'סל התגבור', המכסה את צורכיהם באופן חלקי בלבד. צרכים אחרים מקבלים מענה באמצעות תוכניות שוטפות במסגרות אחרות.

338. סעיף 7 לנספח השני של תיקון מס' 43 *לחוק הביטוח הלאומי* קובע אילו שירותים פארא-רפואיים כלולים כאשר מדובר בהתפתחות הילד. ילדים גילאי שבע עד שמונה עשרה שאובחנו כסובלים מתסמונות הקשת האוטיסטית על פי DSM-4 (מדריך האבחון המקובל על הקהילה הרפואית הבינלאומית) זכאים לטיפול של צוות רפואי רב-מקצועי. שירותים אלה ניתנים בכפוף לבדיקת נוירולוג של אחת מקופות החולים או בכפוף לחוות דעת רפואית של רופא ילדים המתמחה בהתפתחות הילד.

339. בעיה נוספת קשורה ביישום *חוק הביטוח הלאומי*, המטיל על קופות החולים את האחריות למימון שירותים התפתחותיים לילדים עד גיל שמונה. על פי חוק זה, השירותים הללו מותנים בתשלומי השתתפות מצד הורי הילד ואולם תשלומי ההשתתפות מכסים רק חלק קטן מעלות השירות, העשוי להיות יקר כאשר ילד זקוק למספר סוגים של שירותים או כאשר מדובר במשפחה עם אמצעים מוגבלים. בעבר, יכלו הורים לילדים כאלה להגיש בקשה לוועדה מיוחדת, שיכלה לפטור אותם מתשלומי ההשתתפות.

שירותי בריאות הנפש לילדים ומתבגרים

340. שירותים לילדים שבעיותיהם הנפשיות מחייבות אשפוז ניתנים במחלקות האשפוז בבתי החולים לחולי נפש. בבתי החולים ככלליים והפסיכיאטריים פועלות בסך הכל שלוש עשרה מחלקות אשפוז לקטינים.

טבלה 11 – מספר הקטינים שאושפזו במחלקות פסיכיאטריות על השתייכות דתית/לאומית בשנים 2006 עד 2008

השתייכות דתית	2006	2007	2008 (ינואר - יוני)
יהודים	861	775	391
מוסלמים	71	78	44
נוצרים	11	6	5
דרוזים	2	6	6
אחר	78	72	28
סה"כ	**1023**	**937**	**474**

מקור: משרד הבריאות, 2008

341. על פי נתונים אלה, מתבצעים בישראל כ-1,000 אשפוזים של קטינים בשנה, מהם 83-84% יהודים, 9-11% מוסלמים, נוצרים ודרוזים ו-6-7% הם בעלי השתייכות אחרת.

342. נכון ל-2008, פועלות בישראל 65 מרפאות חוץ לילדים ובני נוער. במהלך 2007, טופלו 11,300 קטינים במרפאות החוץ, במסגרת של 147,000 מפגשים טיפוליים אישיים.

343. אשפוז של קטינים מוסדר באמצעות שני חוקים – *חוק טיפול בחולי נפש וחוק הנוער (טיפול והשגחה)*. בשנים האחרונות ובכפוף לחוקים אלה, אין בתי החולים מדווחים על אשפוז של כל הקטינים, אלא רק על אשפוז של קטינים בשל מחלת נפש ואשר היוו סכנה. על פי *החוק לטיפול בחולי נפש*, פסיכיאטר מומחה לילדים ונוער בודק את האשפוז של כל קטין (סעיף 3). האחראי על קטין רשאי לבקש לאשפזו במחלקה פסיכיאטרית ולהסכים בשמו לטיפולים שיקבל במהלך האשפוז (סעיף 4א (ב)).

ואולם כאשר קטין שגילו חמש עשרה שנים מסרב לאשפוז, יש צורך באישור בית המשפט כדי לאשפזו. צו מסוג זה יינתן על פי העילות המנויות בחוק הנוער לאשפוז כפוי של קטין (סעיף 4א(ג)). במקרה של קטין אשר טרם הגיע לגיל חמש עשרה שנים והאחראי לו מבין כי הוא אינו מסכים לאשפוז, תקבל את ההחלטה הרלוונטית ועדה פסיכיאטרית מחוזית. בוועדה חברים מומחים: פסיכיאטר המתמחה בילדים ונוער, פסיכולוג קליני המתמחה בילדים, פסיכולוג חינוכי ופקיד סעד (סעיף 4א (ד)). קטין שמלאו לו חמש עשרה שנים רשאי לבקש להתאשפז מרצונו במחלקה פסיכיאטרית ואולם בהעדר הסכמת האחראי עליו האשפוז מותנה באישור בית המשפט (סעיף 4ב). הוועדה הפסיכיאטרית המחוזית לילדים ונוער פועלת גם כגורם מייעץ לבית המשפט ובסמכותה להחליט אם להמשיך את אשפוזו של קטין או לשחררו.

344. *חוק חולי נפש* תוקן במסגרת תיקון מס' 14 *לחוק הנוער*. על פי התיקון, בדיקה פסיכיאטרית, צווי טיפול וכו' יינתנו רק על ידי פסיכיאטרים שהתמחו בפסיכיאטריה של ילדים.

345. בשנת 2008 נתן משרד הבריאות את חסותו לכינוס שנתי שדן בנושאי בריאות הנפש והיה פתוח לציבור. מעל 1,000 בני אדם השתתפו בכינוס, כולל אנשי מקצוע מתחום בריאות הנפש, עמותות ומשפחות. דגש הושם על הניסיונות להסיר את הסטיגמה ולשקם אנשים עם מוגבלות בתוך הקהילה.

346. כדי לקדם את זכויות הילד לטיפול רפואי בכלל ולטיפול נפשי בפרט, שירותי בריאות הנפש של משרד הבריאות, לצד מוסדות אחרים, ערך סקר כלל-ארצי: "השכיחות של הפרעות נפשיות בקרב מתבגרים בישראל". מטרת הסקר הייתה לזהות צרכים רלוונטיים וקבוצות בסיכון גבוה להפרעות נפשיות, כדי לתכנן שירותים מתאימים שיוכלו להתמודד עם הצרכים הללו. הסקר כלל 1,000 בני נוער (ואמותיהם) גילאי ארבע עשרה עד שבע עשרה מקבוצות אוכלוסייה שונות. מהניתוח הראשוני עולה כי השכיחות של הפרעות נפשיות בקרב בני נוער בישראל עומדת על 11.7%, נתון דומה לשכיחות במדינות מערביות אחרות. לא נמצאו הבדלים מובהקים בשכיחות של הפרעות נפשיות בין בני נוער יהודים לערבים אך נמצא כי קיים סיכון גבוה יותר ללקות בהפרעה נפשית בקרב ילדים להורים גרושים, משפחות לא מתפקדות, ילדים עם ליקויי למידה או ילדים הסובלים ממחלות כרוניות. במסגרת הסקר נאספו נתונים חשובים בנוגע לאזורים גיאוגרפיים שבהם אין גישה לשירותי טיפול. הסקר יסייע לקדם תוכניות לטיפול בילדים ובני נוער עם הפרעות נפשיות הזקוקים לכך.

מערכת הרווחה החברתית

המוסד לביטוח לאומי

347. **ילדים עם מוגבלות** המוסד לביטוח לאומי משלם קצבה מיוחדת לילדים עם מוגבלות, המוגדרים באופן הבא: ילדים שגילם פחות משמונה עשרה שנים (כולל ילד מאומץ או חורג) של אדם מבוטח או של אדם מבוטח שנפטר כתושב ישראל ואשר מקיימים את התנאים הבאים:

347.1 ילד (שגילו שלוש שנים ומעלה) התלוי בעזרת אחרים לביצוע פעולות יום-יומיות (התלבשות, אכילה, רחצה, ניידות בתוך הבית ונוכחות קבועה של אדם נוסף, כהגדרתו בתקנות) במידה רבה יותר מהמקובל לילדים בקבוצת הגיל שלו;

347.2 ילד (שגילו מעל 91 יום) הזקוק להשגחה רצופה;

347.3 ילד עם ליקוי מיוחד, כמו: (מלידה) תסמונת דאון או התנוונות השמיעה או (גיל 91 ומעלה) ליקוי ראייה, אוטיזם, פסיכוזה או ליקוי התפתחותי חמור (הפריט האחרון עד גיל שלוש);

347.4 ילד ילד (שגילו מעל 91 יום) הזקוק לטיפול רפואי מיוחד כהגדרתו בתקנות בשל מחלה כרונית חמורה.

טבלה 12 – ילדים המקבלים קצבת נכות מהמוסד לביטוח לאומי ב-2008, לפי גיל (מספרים מוחלטים).

השנה	מספר המקבלים הכולל (באלפים)	גילאי 0-3	גילאי 3-8	גילאי 8-18	גידול שנתי (%)
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: פרסומי המוסד לביטוח לאומי, הרבעון הסטטיסטי, 2008.

348. בשנת 2008 עלה מספרם הממוצע (החודשי) של מקבלי הקבצאות (בשם ילדים עם מוגבלות) ב-6.1%. נתון זה מייצג 25,255 מקבלי קצבאות בהשוואה ל-28,810 בשנת 2007.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

349. כאמור, אגף הרווחה החברתית נושא באחריות ראשית להשמה חוץ ביתית. כיום, מתגוררים במסגרות השונות כ-1,500 ילדים עם בעיות התפתחותיות ומספר קטן של ילדים עם מוגבלויות אחרות. מספר קטן של ילדים מתגורר כרגע בכמה מסגרות לדיור במסגרת הקהילה. אחת מאלה מיועדת לילדים עם הפרעות נפשיות והאחרת לילדים עם ליקויים גופניים. אף כי רוב מסגרות הדיור במסגרת הקהילה משרתות ילדים עם מוגבלות קלה, ארבע מסגרות חדשות הותאמו במיוחד לילדים הסובלים מהפרעות נפשיות חמורות. בשנים האחרונות הוחל בפעילויות של אחרי שעות הלימודים

וחופשות לילדים אלה המתגוררים במרכזי שיקום. ילדים אוטיסטים מקבלים פעילויות חוץ ביתיות כמו כל ילד אחר.

השירותים ממומנים על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

מערכת החינוך

350. בישראל לומדים כ-46,000 ילדים במערכת החינוך המיוחד, הכוללת גני ילדים מיוחדים, בתי ספר מיוחדים וכיתות מיוחדות בבתי ספר רגילים. בשנים 2002-2005 גדל ב-16% מספר התלמידים בבתי הספר המיוחדים ומספר הכיתות שהוקצו לתלמידים מוגבלים בבתי הספר הרגילים. באותה תקופה, גדל מספר הילדים בגילאי הגן שלמדו בגני ילדים מיוחדים בכ-26%. ב-2005, שולבו כ-72,164 ילדים עם מוגבלות במערכת החינוך הרגילה.

351. מתוך הילדים שלמדו במערכת החינוך המיוחד, מספר הילדים עם ליקויי למידה עומד על 38% מכלל הילדים עם מוגבלות. רוב הילדים בקבוצה זו למדו בכיתות מיוחדות בבתי הספר הרגילים. מקרב הילדים הלומדים במערכת חינוך המיוחד, מספר רב של ילדים הם ילדים בעלי מוגבלות שכלית המהווים כ-20% מהאוכלוסייה הכוללת של ילדים במערכת זו (לפרטים נוספים על ליקויי למידה ראו: 'סיוע אישי' ולפרטים על החינוך המיוחד בקרב מיעוטים, ראו פרק VI).

שתי קבוצות של ילדים עם מוגבלות במערכת החינוך המיוחד מעוררות עניין מיוחד: עיוורים ולקויי ראייה וחרשים ולקויי שמיעה. אף כי ילדים אלה משויכים למערכת החינוך המיוחד, רובם מוחזרים למערכת החינוך הרגילה ומשתתפים בכיתות רגילות, מקבלים סיוע לימודי מיוחד והתקני עזר המאפשרים להם לתפקד כמו שאר התלמידים. שתי הקבוצות הללו, לצד קבוצת הילדים עם ליקויי הלמידה, הם היחידות המשולבות כקבוצות במערכת החינוך הרגילה.

ילדים עם מוגבלות הלומדים בבתי ספר רגילים

352. משרד החינוך מקצה כ-84,000 שעות הוראה שבועיות (שעות שילוב) לתלמידים ששולבו בחינוך הרגיל. כל רשות מקומית מקבלת מכסה של שעות הוראה על פי מספר התלמידים בתחום השיפוט שלה, 'מדד הפיתוח' של בית הספר ושיעור התלמידים עם מוגבלויות שוליות המופנים לוועדות ההשמה במאמץ לעודד את שילובם בחינוך הרגיל. מרכז משאבים מקומי לשירותי החינוך המיוחד הוא האגף הארגוני האופרטיבי של החינוך המשלב; תפקידו לספק שירותי חינוך בהתאם לתקנות החינוך המיוחד בכל רשות מקומית.

משרד החינוך מקצה 350 תקנים לסייעות במשרה מלאה לתלמידים הסובלים ממוגבלות גופנית חמורה ואשר שולבו בבתי הספר הרגילים אך זקוקים לסיוע. ועדת דורנר המליצה על ביצוע ההשמה והסיוע, כמו גם איפיון צורכי הילד, על בסיס יכולותיו התקינות של הילד ולא על בסיס סוג הליקוי. נראה כי כמות המשאבים המוקצים כיום מוגבלת והשירות ניתן בעיקר לילדים הסובלים ממוגבלות חמורה. כתוצאה מכך, הוועדה הגיעה למסקנה כי שיטת התקצוב הנוכחית נוקשה מדי ולא תמיד מאפשרת טיפול נאות בילדים עם מוגבלויות. לפיכך הוועדה המליצה כי התקציב ייקבע על בסיס מודל שייקרא 'מימון בהתאם לצרכים', הגורס כי התקציב ייקבע בהתאם למאפיינים הספציפיים של כל ילד וילד. המלצות אלה כבר יושמו.

מעורבות של הורים וילדים בקביעת השמה ותוכנית טיפולית

מקרים לדוגמה

353. בית המשפט המחוזי בנצרת, בשבתו כבין דין לענייני מינהל, התבקש להתייחס להחלטה של משרד החינוך בדבר סגירת בית ספר לילדים עם מוגבלות בכפר אל-דחי. ההחלטה על סגירת בית הספר התקבלה לאחר שמספר התלמידים ירד מ-32 (שהוא מספר המינימום על פי תקנות המשרד) לשמונה עשר. ירידה שכזו במספר התלמידים חייבה השמה של שבע קבוצות גיל באותה כיתה (התקנות מתירות לכל היותר שלוש קבוצות גיל באותה כיתה, גם זאת בנסיבות מיוחדות בלבד). המצב גרם לקיצוצים תקציביים ברשות המקומית וההחלטה על הקיצוצים אושרה על ידי מנהל המחוז במשרד החינוך. בית המשפט המחוזי ביטל את ההחלטה וקבע כי אישור מנהל המחוז ניתן בניגוד לעקרונות המינהל התקין. בשנת הלימודים שלאחר פסיקת בית המשפט, למדו בבית הספר רק תשעה עשר תלמידים ומשום כך, בהתאם לתקנות המשרד, צומצם מספר הכיתות.

354. בבחינה מחדש של ההחלטה הנ"ל, ניתן משקל לדעת ההורים, למידת ההתאמה של ההשמות החלופיות לתלמידים לאור המוגבלויות שלהם, לדעת אנשי משרד החינוך הרלוונטיים וכו'. יחד עם זאת, שבה ואושרה החלטה על סגירת בית הספר.

355. ההורים ערערו פעם נוספת על ההחלטה והטילו ספק בכנות הנימוקים שניתנו להחלטה על סגירת בית הספר. בית המשפט קבע כי החלטת משרד החינוך התקבלה אחרי בדיקה נאותה והבאה בחשבון של טובת התלמידים. יתר על כן, ההחלטה איפשרה להורים לבחור מתוך שלושה בתי ספר חלופיים והבטיחה שיתוף פעולה מלא של אנשי המשרד בתהליכי הרישום והשילוב של התלמידים באותם מוסדות.

משום כך דחה בית המשפט את העתירה ונתן תוקף להחלטה על סגירת בית הספר (עת"מ 1114/07 *ועד הורי בי"ס בוסתאן אלמרג' ואח' נ' משרד החינוך ואח'* [30.07.07]).

הנחות והקלות ממס

356. הורים לילדים עם מוגבלות מקבלים הקלות מס והנחות בתשלומים מסוימים כפיצוי על המשאבים הכספיים והאחרים שעליהם להשקיע בטיפול בילדיהם. אלה כוללים, בין השאר:

356.1. הורים לילד נכה, עיוור או אוטיסט או ילד עם הפרעה נפשית או מחלה כרונית זכאים להקלה במס הכנסה; בנוסף, הם זכאים להקלות גם כאשר הילד מתגורר במסגרת חוץ ביתית.

356.2. הורים לילדים עם מוגבלות עשויים לקבל הנחה עד 25% מהמיסים העירוניים, על פי שיקול דעתה של הרשות המקומית.

356.3. הורים לילד המקבל קצבת נכות מלאה והורים לילד עיוור או לילד העובר טיפולי דיאליזה זכאים לשירותי טלפון בהנחה. ההנחות כוללות הנחה של 50% על דמי השימוש החודשיים; 60 יחידות שיחה חינם בחודש עבור ילד נכה ו-300 יחידות עבור ילד עיוור; וכן 50% הנחה בעלות ההתקנה של קווי טלפון או העתקתם. הורים לשני ילדים המקבלים קצבת נכות מלאה זכאים לכפל הנחות.

נגישות לאזורים ציבוריים ולשירותים

357. בספטמבר 2008 הופצו תקנות חדשות המחייבות שיפוץ של מקומות ציבוריים מסוימים כך שתתאפשר גישה אליהם גם לנכים. *תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לאתרים)* התשס"ח-2008 הגדירו את הדרישות החלות באתרים ארכיאולוגיים, גנים לאומיים ושמורות טבע, כמו גם באזורים אחרים, בעיקר יערות, בניהול הקרן הקיימת לישראל או מטעמה. על פי תקנות אלה, לא ייפתחו לקהל אתרים חדשים, אלא אם מתקיימות בהם דרישות הנגישות החדשות (סעיף 5). באתרים קיימים חלה חובת קיום הדרגתי של דרישות אלה בתוך עשר שנים (סעיף 7).

358. לאחרונה הפכו מספר אתרי נופש ובילוי נגישים לנכים במימון המוסד לביטוח לאומי. תפקידה של הוועדה לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות הוא, בין השאר, לאכוף את החוק ומשום כך הוועדה עומדת על יישומו של כל חוק או תקנה שעניינם אנשים עם מוגבלות.

359. ב-1 באוגוסט 2009 נכנסה לתוקפה הוראה חדשה שעניינה נגישות. ההוראה אוכפת נגישות לאנשים עם מוגבלות במקומות ציבוריים והיא נוספה *לתקנות תכנון ובנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות)* תש"ל-1970. ההוראה החדשה ביחס לנגישות חלה על כל מבני הציבור ולא רק על פרויקטים של פיתוח (מבני ציבור ומבנים אחרים) אשר חלה עליהם חובה חוקית להפוך אזורים ציבוריים לנגישים על פי דרישות ההוראה. היקף התיקון החדש נרחב והוא מפרט את השינויים, ההתאמות והנגישות לאנשים עם מוגבלות.

בנוסף, ההוראות מתייחסות באופן רחב בהרבה מההוראות הקודמות לסוגים שונים של מוגבלות, כולל עיוורון, ליקויי שמיעה, נכות פיזית וכיו"ב.

360. הנחיות נוספות כוללות התייחסות למשפחותיהם של ילדים נכים מתוך כוונה להקל עליהם את הגישה. לדוגמה, הורי ילדים הסובלים מהפרעות בגפיים התחתונות או הזקוקים למשאף מקבלים אישורי חנייה מיוחדים. האישורים הללו מאפשרים להם להחנות את רכבם במקומות חנייה לנכים ואף לחנות ללא תשלום באזורים שבהם החנייה היא בתשלום. הורים לילדים עם בעיות ניידות (דהיינו נפסקו להם 60 אחוזי נכות על ידי לשכת הבריאות המחוזית או שרופא קבע כי הם סובלים מנכות המחייבת כלי רכב ממונע לצורך ניידות) פטורים מאגרת רישום הרכב השנתית.

לילדים, הגישה לבתי ספר חשובה במיוחד. על פי *חוק תכנון ובנייה* התשכ"ה-1965 (להלן '*חוק תכנון ובנייה*') *ותקנות תכנון ובנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות)* התש"ל-1970, תידחה בקשת היתר להקמת מבנה ציבור שאינו מקיים את התקנות בנוגע לגישה לנכים. על פי תקנות אלה, בבתי ספר ובמבני ציבור אחרים חובה להנגיש לפחות קומה אחת לנכים. אף על פי כן, גם כאשר חוק זה נאכף, קשה לילדים נכים להשתלב בבתי הספר, עובדה שמרבים לצטטה כבעיה הראשית המפריעה לשילוב ילדים עם מוגבלות בחינוך הרגיל.

מקרים לדוגמה

361. עמותה מסוימת, יחד עם הורים לילדים עם מוגבלות, עתרו לבית הדין הגבוה לצדק בבקשה לממן את שילובם של ילדים (כשירים) בעלי לקויות בבתי ספר רגילים. שילוב שכזה יחייב את המדינה לממן סייעות אישיות לילדים. העותרים טענו כי הזכות לחינוך היא זכות יסודית ומשום כך המימון אינו

צריך להיות מוגבל למימון חינוכם של הילדים בבתי ספר מיוחדים, אלא עליו לאפשר את שילובם בבתי ספר רגילים. בדרך זו ביקשה העמותה להשיג שוויון לילדים שלמדו עד כה במערכת החינוך המיוחד. אם המדינה לא תכסה את העלויות, הדבר יאלץ הורים חסרי אמצעים לשלוח את ילדיהם לבתי ספר מיוחדים על אף כי נמצא שהם כשירים ויכולים להשתלב במערכת הרגילה. בית המשפט קבע כי הזכות לחינוך היא זכות יסוד המקודשת הן בסעיף 13 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR) ובסעיפים 28 ו-29 לאמנה בדבר זכויות הילד. עוד קבע בית המשפט כי הזכות לחינוך מיוחד נגזרת מהזכות לחינוך, גם אם טרם נקבע אם הזכות לחינוך היא חלק מהזכות לכבוד אנושי. יתר על כן, בית המשפט התייחס לסעיף 23(2) לאמנה, הקובע כי המדינה מכירה בזכויותיהם של ילדים עם מוגבלות.

לאור פסיקת בית המשפט העליון, שהן החוק המקובל והן אמנות שהמדינה חתומה עליהן משפיעות על החוק הישראלי, ומאחר שהחוק הישראלי מבוסס על הנחת ההתאמה בין החוק המקומי לבין הנורמות הבינלאומיות המקובלות אשר ישראל התחייבה לקיים, הרי שאמנות העוסקות בזכויות אנוש הן כלי חשוב ביותר לפרשנות החקיקה הלאומית הן משמשות לקידום ולהשרשת הנורמות הבינלאומיות הנוגעות לזכויות אדם גם ברמה המקומית.

לפיכך, בית המשפט קבע כי הפרשנות התכליתית של *חוק חינוך מיוחד* מחייבת את המדינה להוציא אל הפועל את החוק באופן שוויוני, דהיינו שינוי המדיניות התקציבית באופן שיאפשר הקצאת תקציבים הן לבתי הספר המיוחדים והן לילדים עם מוגבלות הלומדים בבתי ספר רגילים (בג"צ 2599/00 *עמותת יתד להורים לילדים עם תסמונת דאון נ' משרד החינוך* [14.08.02]). לשם כך הוקמה ועדת דורנר והמלצותיה, כאמור לעיל, כבר יושמו מאז.

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

הזכות למות בכבוד

362. ב-6 בדצמבר 2005 חוקקה הכנסת את *חוק החולה הנוטה למות* בתגובה לדילמה רפואית-אתית שהתעוררה לגבי הטיפול בחולים סופניים. החוק מבוסס על המלצותיה של ועדה ציבורית שמינה שר הבריאות בשנת 2000.

החוק מניח כי הרצון לחיות מתקיים בכל אדם, אלא אם יוכח אחרת. יתר על כן, במקרה של ספק, יש להניח כי הרצון לחיות קיים (סעיף 4). אין להימנע מטיפול רפואי בחולה סופני, אלא אם ברור, על פי תנאים ספציפיים, כי אין לחולה רצון להמשיך לחיות (סעיף 5). כאשר לחולה סופני 'כשרות', כלומר גילו מעל שבע עשרה שנים, הוא מסובל להביע את דעתו ולא הוכרז בלתי כשיר או שנמנע ממנו מעמד שכזה כתוצאה מהחלטה רפואית מנומקת ומתועדת, אזי כל החלטה בנוגע לטיפול הרפואי בו תהיה על פי הבעת רצונו המפורשת (סעיף 5(א)). כאשר חולה סופני אינו 'כשיר', כל החלטה בנוגע לטיפול הרפואי בו תעלה בקנה אחד עם הנחיות רפואיות מקדימות שנתן, החלטה של מיופה כוחו או החלטה של 'ועדה מוסדית' כהגדרתה להלן (סעיף 5(ב)). בהיעדר הנחיות או החלטות כאמור, החלטה שלא להאריך את חיי החולה תתקבל על ידי הרופא האחראי, תוך התייעצות עם קרובי החולה או האפוטרופוס שלו (בהעדר קרוב משפחה) (סעיף 5(ג)).

החוק קובע כי יש לכבד את רצונו חולה הנוטה למות שלא לקבל טיפול מאריך חיים ולכן אין לתת לו טיפול רפואי כל עוד יש לחולה 'כשרות' (סעיף 15(א)). ואולם החוק אינו מתיר שום פעולה, כולל מעשה רפואי, המכוון לגרימת מותו של חולה סופני או פעולה שפירושה מוות בטוח, גם אם המניע למעשה הוא חמלה ורצון לעשות חסד (סעיף 19). בנוסף, אסור לסייע לחולה להתאבד או להפסיק טיפול רפואי רציף (סעיפים 20 ו-21, בהתאמה). עם זאת, מותר להימנע מחידוש טיפול רפואי רציף, שנפסק שלא במכוון ו/או טיפול רפואי מחזורי, כל עוד הדבר אינו נוגד את הוראות החוק (סעיף 21).

363. *חוק החולה הנוטה למות* מכיל הוראות שונות באשר לאופן ולנוהל שבו יכול אדם להביע מראש את רצונו ביחס לטיפול רפואי שיקבל במקרה שיאובחן כנוטה למות או חולה סופני. בנוסף, החוק קובע כי על כל מוסד רפואי למנות, בעצה אחת עם הוועדה הארצית, ועדה מוסדית שתקבע את אופן הטיפול במקרים של התנגשות או כאשר קיים ספק באשר לטיפול. ועדות אלה יורכבו משלושה רופאים, אחות, פקיד סעד או פסיכולוג קליני, איש אקדמיה המתמחה בפילוסופיה או אתיקה, משפטן מוסמך שיכול להתמנות לשופט מחוזי ונציג ציבור או דמות דתית.

364. *חוק החולה הנוטה למות* מכיל הוראות שונות בנוגע לחלות החוק על קטינים ומגדיר כקטין אדם אשר טרם מלאו לו שבע עשרה שנים. הורהו של קטין מוסמך לייצג אותו בנוגע לטיפול רפואי והוא רשאי לסרב לטיפול. אפוטרופוס חוקי שהוא אדם קרוב[3] רשאי להביע את דעתו בנוגע לטיפול והרופא האחראי רשאי לפעול בהתאם. כאשר אין לקטין הורים או במקרה שנשללה האפוטרופסות של הוריו ולא נקבע אפוטרופוס חדש או כאשר האפוטרופוס אינו אדם קרוב (כהגדרתו לעיל), הוועדה במוסד הרפואי תקבל את ההחלטות לגבי הקטין (סעיף 24).

החוק קובע כי מוקנית לקטין נוטה למות הזכות להשתתף בהחלטות בנוגע לטיפול הרפואי בו אם הוא מבין את מצבו, מ בקש להשתתף בהחלטות בנוגע לטיפול הרפואי בו ואם הרופא האחראי קובע כי כשרותו השכלית ומידת בגרותו מאפשרים לו להשתתף (סעיפים 25(1) ו-(2)). עוד קובע החוק כי הרופא האחראי יספק לקטין מידע על מצבו הרפואי או על הטיפולים שהוא עובר ובלבד שהרופא סבור כי כשרותו השכלית ומידת בגרותו מאפשרים לו להבין באופן מלא את המידע וכי אין בו כדי לגרום לו נזק גופני או נפשי או לסכן את חייו (סעיפים 26(1) ו-(2)).

החוק קובע כי ההחלטה אם ליידע קטין על מצבו הרפואי (סעיף 26) וקביעת יכולתו של קטין להשתתף בהחלטות בנוגע לטיפול שיינתן לו (סעיף 25) יתקבלו לאחר התייעצות עם הורי הקטין, האפוטרופוס החוקי שלו, אם מונה, מטפלים, רופאים ומומחים רלוונטיים ואם ניתן, גם עם רופאו האישי של הקטין (סניף 27).

הפליה

365. על פי *חוק זכויות החולה* התשנ"ו-1996 (להלן '*חוק זכויות החולה*') שפורט בדוח הראשוני של ישראל, כל אדם במערכת הבריאות מחויב להימנע מהפליה על כל סוגיה ולשמור על פרטיות החולה ברוח החוק. *חוק זכויות החולה* תוקן בשנת 2004 וסעיפים 4 ו-28(א) המתוקנים אוסרים על הפליה מטעמי נטייה מינית.

[3] אדם שלדעת הרופא האחראי הוא בן משפחה מסור או אדם מסור אחר בעל קשר רגשי עם הקטין ואשר יש לו היכרות אינטימית עם הקטין הנוטה למות, המבוסס על קשר מתמשך לפני או במהלך הטיפול הרפואי

החוק והוראותיו הם חלק בלתי נפרד מההכשרה הבסיסית של עובדי מערכת הבריאות בנוגע לבריאותם של ילדים ובני נוער בישראל.

תמותת יולדות, תמותת תינוקות ולידות בתת משקל

366. בישראל נרשמה ירידה חדה בשיעור התמותה בקרב יולדות ב-50 השנים האחרונות. כיום, שיעור זה דומה לשיעור ברוב המדינות המפותחות: 0.12-0.04 לכל 1,000 לידות ללא שוני בין תת האוכלוסיות לאורך השנים: 2000-1990.

367. מוות בלידה הוא אירוע נדיר יחסית בישראל ובשנים האחרונות נותר שיעור תמותת היולדות נמוך בדרך כלל. הטבלה הבאה מציגה את מספר מקרי המוות בלידה בישראל בשנים האחרונות.

טבלה 13 – תמותת יולדות, 2006-1999

השנה	מספר מקרי מוות בלידה
1999	10
2000	3
2001	8
2002	6
2003	7
2004	9
2005	7
2006	9

מקור: משרד הבריאות, 2008

368. ההתקדמות בידע ובטכנולוגיה בתחום הרפואה והשינויים בסגנון החיים ובהתנהגות הביאה גם לירידה חדה בשיעור תמותת התינוקות. בשנות השבעים של המאה הקודמת עמד שיעור תמותת התינוקות בישראל על 21.9 לכל 1,000 לידות חי. עד שנת 2007 ירד שיעור תמותת התינוקות בישראל ל-3.9 לכל 1,000 לידות חי. ואולם ההבדלים בין תת האוכלוסיות במדינה נותרו: 2.9 מקרי מוות לכל 1,000 לידות חי בקרב היהודים, 2.8 בקרב הנוצרים, 6.0 בקרב הדרוזים ו-7.2 בקרב המוסלמים. על פי נתוני משרד הבריאות חלה ירידה של 11% בשיעור תמותת התינוקות באוכלוסייה הערבית ב-2005 לעומת 2004.

369. בשנת 2007 ירד שיעור תמותת התינוקות באוכלוסייה הבדואית ל-11.5 מקרי מוות לכל 1,000 לידות חי והממשלה ממשיכה לפתוח מרפאות לבריאות האם והילד בכפרים לא מוכרים כדי לשפר את השירות לאוכלוסייה זו.

טבלה 14 – הסיבות לתמותת תינוקות לפי קבוצות אוכלוסייה, 2007-2005 (שיעור לכל 1,000 לידות חי)

סיבות המוות	יהודים	אחרים
מומים מולדים	0.8	2.5
גורמי תמותה סב-לידתית	1.5	2.4
כל יתר הגורמים הלא מוגדרים	0.6	1.9
גורמים חיצוניים	0	0.2
מחלות זיהומיות	0.1	0.1
סה"כ	3.0	7.2

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

370. בקרב האוכלוסייה הערבית, שיעור תמותת התינוקות גבוה מאשר שיעור זה באוכלוסייה היהודית (7.2 לעומת 3.0). שיעור תמותת התינוקות הגבוה היותר באוכלוסייה הערבית נובע, במידה רבה, משיעור גבוה יותר של מקרי מוות כתוצאה ממומים מולדים. דבר זה קשור בשיעור הגבוה של נישואי קרובים באוכלוסייה הערבית, בייחוד בקרב הבדואים.

טבלה 15 – מחלות מידבקות וזיהומיות בקרב ילדים, מלידה ועד גיל 14 שנים, לפי גיל וקבוצות אוכלוסייה, 2008 (לכל 10,000 בכל קבוצת גיל)

המחלה	קבוצת האוכלוסייה	קבוצת הגיל (שנים)			
		יילודים	1-4	5-9	10-14
אדמת	יהודים	0.0	0.0	0.0	0.0
	ערבים	0.0	0.0	0.0	0.0
חצבת	יהודים	98.7	47.5	26.5	23.4
	ערבים	22.9	4.3	0.9	0.0
סלמונלוזיס	יהודים	178.1	94.4	19.3	12.7
	ערבים	150.1	48.2	7.9	3.0
קמפילובקטריוזיס	יהודים	301.1	228.1	89.7	65.6
	ערבים	885.5	176.6	19.6	9.1

מקור: משרד הבריאות, 2008

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

סיבת המוות	2000-2004			2005
	0-27 ימים	28-364 ימים (1- 11 חודשים)	סה"כ	סה"כ
מספר כולל	**3.3**	**1.8**	**5.1**	**4.4**
מחלות זיהומיות של המעיים	(0.0)	(0.0)	(0.0)	-
כל יתר המחלות הזיהומיות והטפיליות	-	0.1	0.1	(0.0)
דלקת ריאות	(0.0)	-	(0.0)	-
מומים מולדים	0.9	0.4	1.3	1.4
גורמים חיצוניים	(0.0)	0.1	0.1	(0.1)
גורמי תמותה סב-לידתית	2.2	0.3	2.5	1.9
כל יתר הגורמים הלא מוגדרים	0.2	0.9	1.1	0.9
יהודים – סה"כ	2.7	1.1	3.8	3.1
מחלות זיהומיות של המעיים	. .	-	(0.0)	-
כל יתר המחלות הזיהומיות והטפיליות	(0.0)	-	(0.0)	-
דלקת ריאות	(0.0)	-	(0.0)	-
מומים מולדים	0.5	0.3	0.8	0.9
גורמים חיצוניים	(0.0)	0.1	0.1	. .
גורמי תמותה סב-לידתית	2.0	0.2	2.3	1.6
כל יתר הגורמים הלא מוגדרים	0.1	0.4	0.6	0.6
בני דתות אחרות – סה"כ	**4.9**	**3.5**	**8.4**	**7.7**
מחלות זיהומיות של המעיים	0.0	(0.1)	(0.1)	-
כל יתר המחלות הזיהומיות והטפיליות	-	0.1	0.1	-
דלקת ריאות	-	(0.0)	(0.0)	-
מומים מולדים	1.9	0.8	2.6	2.9
גורמים חיצוניים	-	0.2	0.2	(0.3)
גורמי תמותה סב-לידתית	2.5	0.5	3.1	2.6
כל יתר הגורמים הלא מוגדרים	0.4	1.8	2.3	1.8

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

תמותת תינוקות בישראל

371. בשנת 2007, שיעור תמותת התינוקות הכולל בישראל עמד על 4.1 לכל 1,000 לידות (בהשוואה ל-5.5 בשנת 2001). באוכלוסייה היהודית השיעור שנרשם היה 3.0 ואילו בקרב האוכלוסייה הערבית עמד השיעור על 7.2. המגמה בשיעור תמותת התינוקות לכל 1,000 לידות חי היה כדלקמן:

טבלה 17 – תמותת תינוקות 2004-2007

השנה	סה"כ באוכלוסייה		יהודים		מוסלמים		נוצרים		דרוזים	
	מספרים מוחלטים	שיעורים	מספרים מוחלטים	שיעורים	מספרים מוחלטים	שיעורים	מספרים מוחלטים	שיעורים	מספרים 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	4.0	312	3.0	252	7.3	4	-	13	5.0
2007	586	4.1	309	3.0	250	7.2	7	2.8	15	6.0

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

372. ב-2007 נרשמה ירידה של 2% בשיעור תמותת התינוקות באוכלוסייה היהודית וירידה של 22.7% באוכלוסייה הערבית, בהשוואה ל-2003. הירידה בשיעור תמותת התינוקות מיוחסת, במידה רבה, לירידה בתמותה כתוצאה ממחלות זיהומיות, ירידה בשיעור התמותה הסב-לידתית וירידה בתמותת תינוקות כתוצאה מדלקת ריאות. מגמת ירידה נרשמת גם בתמותה כתוצאה מהפרעות מולדות.

373. ב-2008 ירד עוד שיעור תמותת התינוקות ועמד על 2.9 מקרי מוות לכל 1,000 לידות חי באוכלוסייה היהודית ו-6.5 מקרי מוות בקרב האוכלוסייה הערבית (בהשוואה ל-7.2 מקרי מוות ב-2007). באוכלוסייה הערבית, שיעור תמותת התינוקות עדיין גבוהה יחסית, על אף המשך הירידה.

ההבדל בשיעורי התמותה בין האוכלוסיות השונות נובע ממספר גורמים, ביניהם השיעור הגבוה של נישואי קרובים – כ-35% באוכלוסייה הערבית וכ-60% באוכלוסייה הבדואית, איסור דתי על הפסקת הריון בקרב הערבים, גם במקרים של המלצה רפואית, והבדלים סוציו-אקונומיים.

374. על פי דוח של משרד הבריאות שפורסם בפברואר 2009, שיעור התמותה בקרב תינוקות בדואים בשנת 2008 עמד על 11.5:1000, נתון המייצג ירידה לעומת 2005, שבה נרשם שיעור של 15:1000. נתון גבוה זה מיוחס ברובו לשיעור הגבוה מומים מולדים ומחלות תורשתיות בשל השיעור הגבוה של נישואי קרובים. מרכיב נוסף המשפיע על שיעור התמותה הוא האיסור הדתי על הפסקת הריון בקרב מוסלמים, גם כאשר מומלץ מבחינה רפואית לעשות כן, כמו גם שיעור הלידות הגבוה בקרב נשים מבוגרות. יש לציין כי שיעור תמותת התינוקות באוכלוסייה הבדואית המתגוררת בכפרים לא מוכרים הייתה, למעשה, נמוכה משיעור התמותה בקרב תינוקות בדואים בעיירות המבוססות. הממשלה ממשיכה לפתוח מרפאות לבריאות האם והילד בכפרים לא מוכרים ומקימה מרפאות חדשות כדי לשפר את השירות לאוכלוסייה.

375. יתר על כן, הממשלה מממנת מספר פרויקטים שתכליתם לשפר את הבריאות ולהרחיב את שירותי הבריאות הניתנים לבדואים בכפרים הלא מוכרים. אחת מהתוכניות הללו היא תוכנית התערבות ארוכת טווח שמטרתה לצמצם את תמותת התינוקות בקרב הבדואים. התוכנית מבוססת על הקהילה ומתנאה במגוון רחב של שותפים, ביניהם נציגים מהנהגת הקהילה הבדואית ומערכת

החינוך, לצד ספקי שירותי בריאות טיפוליים ומונעים, המחלקה לבריאות הקהילה והמחלקה לאפידמיולוגיה בפקולטה למדעי הבריאות באוניברסיטת בן גוריון שבנגב.

376. הממשלה מממנת בדיקות גנטיות חינם וייעוץ גנטי לכל אדם המשתייך לשבט בדואי שבו השכיחות של מחלה תורשתית חמורה גבוהה מ-1:1000 וקיימת בדיקה גנטית לזיהויה.

377. המשרד ממשיך בפעילות אינטנסיבית לצמצום תמותת התינוקות באוכלוסייה המוסלמית בישראל באמצעות פרויקט לחינוך ומידע בנושאי בריאות. היעדים העיקריים של התוכנית הם מאבק בתופעת נישואי הקרובים, לעודד נשים הרות לנצל יותר את הליכי האבחון הקיימים במהלך ההריון ולעודד אמהות להשתמש יותר בשירותי בריאות האם והילד העומדים לרשותם.

378. בנוסף, בשני העשורים האחרונים חל שיפור חשוב בשיעורי הגדילה בקרב תינוקות ופעוטות בדואים, דבר המצביע על שיפור בתזונתם. בנוסף, נרשמה עלייה בקיום ההמלצות לנטילת תוספי ברזל בקרב נשים בדואיות בגיל הפוריות וירידה בשכיחות של פגמים בתעלה העצבית (NTD) בעוברים ויילודים בדואים.

למרבה הצער, שיעור המומים המולדים והמחלות התורשתיות ממשיך להיות גבוה בקרב תינוקות בדואים בשל מספר גורמים, ביניהם מסורת נישואי הקרובים (כ-60%) וההתנגדות לבדיקות סקר לזיהוי מחלות תורשתיות בזמן ההריון בגלל מחסומים תרבותיים, דתיים וחברתיים.

379. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעשור האחרון ירד שיעור תמותת התינוקות כמעט ב-40%, מ-6.0% ל-3.9% לכל 1,000 לידות חי. הירידה הגדולה ביותר נרשמה באוכלוסייה היהודית – 38% (מ-4.7% ל-2.9% לכל 1,000 לידות חי) ובאוכלוסייה הערבית – 26% (מ-8.8% ל-6.5% לכל 1,000 לידות חי).

טיפול מונע ובקרת מגפות

380. הוראת מנכ"ל משרד החינוך מ-1 בספטמבר 2004 אוסרת על איסוף כספים מהורים כדי לממן שירותים רפואיים בבתי הספר. נושא זה עלה בשל קיצוצים תקציביים שהקטינו את המימון לאחיות בתי ספר מרמה שאיפשרה נוכחות מלאה של אחות לרמה של ביקור אחות אחת לשבוע בלבד. חלק מההורים גילו נכונות לממן את החסר כדי לסגור את הפער התקציבי.

381. לאחר שהוגשה עתירה לבית המשפט העליון ב-21 בנובמבר 2005, העלה משרד החינוך מספר הצעות כדי ליישב את הענין. ההצעה האחרונה מינואר 2007 כללה פרסום של מרכז כדי ליצור מרכזים אזוריים ממונעים, שיאוישו באנשי מקצוע. העותרים לא הסכימו להצעה וטענו כי הגעת הפרמדיקים עלולה להתעכב במקרה שיתקבלו מספר שיחות בו-זמנית וכי עיכוב שכזה עלול להביא לתוצאות קשות.

382. ב-7 ביוני 2007 החליט משרד החינוך כי כדי להכין כיאות את לוח הזמנים לשנת הלימודים הקרובה (שעמדה להתחיל ב01 בספטמבר), עדיף לדחות את המכרז. לפיכך יצר משרד החינוך קשר עם מד"א כדי שזה יספק את השירותים. המדינה הדגישה באוזני בית המשפט כי מדובר בפתרון זמני עד לסוף 2008 וכי במהלך תקופה זו יופקו לקחים.

בית המשפט העליון קבע כי חלה על המדינה חובה לספק שירותי עזרה ראשונה לתלמידים במערכת החינוך וכי האיסור על איסוף כספים מהורים נועד כדי לשמור על השוויון בין הילדים. בית המשפט קבע כי החוזה עם מד"א הוא פתרון סביר, בראש ובראשונה בגלל הקמתה של ועדת מעקב שתבדוק את תוצאות הפתרון. ואולם בית המשפט קבע כי העותרים רשאים לעתור שוב אם ירגישו שהפתרון אינו מספק או אם המדינה לא תספק פתרון הולם (בג"צ 10794/05 *דודי לנדוי ואח' נ' מדינת ישראל* [26.08.2007]).

איידס

383. בשנים 1981 עד 2007 התגלו בישראל 5,358 מקרים חדשים של נשאות איידס ואיידס.

לאחר ניכוי חולים שנפטרו וכאלה שעזבו את ישראל, רשומים כיום 4,239 נשאי וחולי איידס בישראל. כ-5,940 נשאי וחולי איידס מתגוררים כיום בישראל. בשנים 2003-2007 הודיעו הרשויות, בממוצע, ל-333 בני אדם על היותם נשאי HIV.

384. בהערכת ממדי מגפת האיידס בישראל נעשה שימוש במספר כלים, חלקם איכותניים וחלקם כמותיים, שתפקידם הוא לקדם ולהעריך את המדיניות הלאומית מבוססת הראיות. ועדת היגוי רב-תחומית ארצית מייעצת לשר הבריאות ולמנכ"ל המשרד בנושא מאמצי המניעה והטיפול הארציים הכוללים ב-HIV. ועדת ההיגוי כוללת נציגים ממספר משרדים, מנהלי מרכזי טיפול באיידס, מומחים אקדמיים ונציגים משתי עמותות (כוח המשימה הישראלי לאיידס ורופאים למען זכויות אדם). מחלקה ייעודית במשרד הבריאות (המחלקה לשחפת ואיידס) מקדמת תוכניות מניעה וטיפול ומעריכה אותן, בתיאום עם מספר מחלקות אחרות הן במשרד הבריאות והן מחוצה לו (כולל האגף לקידום הבריאות).

385. רישום ארצי של נשאי וחולי איידס קיים כבר מתחילת המגפה, ב-1981. בדיקות איידס נערכות דרך קבע לתורמי דם ובקרב קבוצות נבחרות מסוימות. בנוסף, בדיקות איידס זמינות בכל המרפאות הקהילתיות במדינה והן ניתנות חינם ובעילום שם לכל אדם המבקש את השירות הזה. מדי שנה נבדקים מרצונם כ-5% מהאוכלוסייה הישראלית הבוגרת. משרד הבריאות מפתח תוכניות לחינוך בריאותי הן לאוכלוסייה בכללותה והן לאוכלוסיות בסיכון, בדרך כלל בשיתוף עם עמותות. טיפול רפואי, מעקב ושירותי ייעוץ ניתנים בשבעה מרכזי איידס אזוריים, המציעים טיפול מקיף (כולל טיפול אגרסיבי בנוגדי רטרו-וירוסים [HAART] ותרופות יעילות ביותר) לכל המטופלים. הנטל הכספי נופל על קופת החולים שאליה משתייך החולה, כאשר החולה עצמו נדרש להשתתפות עצמית מינימלית או שאינו נדרש להשתתפות כלל. מאז 2005 הפכה הבדיקה לעמידות לתרופות נגד HIV לחלק מהטיפול הסטנדרטי בישראל.

386. בשנים 1996-2006 נולדו בישראל 45 תינוקות ל-35 נשאיות HIV. 31 מאותן נשים (88%) היו ממוצא אתיופי ונולדו להן 39 תינוקות. מתוך 35 הנשאיות, 30 ידעו כי הן נשאיות. לנשים אלה נולדו 40 תינוקות. חמש נשים נוספות (14%) לא ידעו כי הן נשאיות בעת הלידה. לנשים אלה נולדו חמישה תינוקות. בקבוצת הנשים שידעו כי הן נשאיות, 26 (87%) היו ממוצא אתיופי ונולדו להן 34 תינוקות ואילו ארבע היו ממוצא לא אתיופי ולאלה נולדו שישה תינוקות. כל הנשים בקבוצת חמש הנשים שלא ידעו כי הן נשאיות היו ממוצא אתיופי.

תוכנית שהשיק מומחה ישראלי למחלות מידבקות הצליחה לצמצם את מקרי המוות בקרב ילדים ממוצא אתיופי נשאי או חולי איידס. התוכנית כרוכה בטיפול בתרופות נוגדות רטרו-וירוסים. מאז שהחל הטיפול בתרופות אלה, ירד מספר הילדים שמתו מאיידס וממחלות נלוות לשלושה בלבד. הטיפול ניתן ל-130 ילדים ומצבם של אלה טוב מאוד.

חינוך בנושאי איידס

387. משרד החינוך משקיע מאמץ רב בחינוך התלמידים ועובדי מוסדות החינוך בישראל לגבי מחלות, זכויותיהם של חולים ושיטות להכללתם במוסדות חינוך ובקהילה.

ילדים נשאי או חולי איידס משולבים בגני ילדים ובבתי ספר ומשתתפים בכל הפעילויות הבית ספריות (אלא אם קיים מצב רפואי ספציפי המונע זאת). הילדים מקבלים את כל התמיכה האפשרית מבלי לפגוע בזכותם לפרטיות. על פי החוק, ילדים זכאים לבדוק אם הם נשאי איידס ללא ידיעת הוריהם. מנהלי בתי ספר נדרשים להפיץ מידע על וירוס האיידס בקרב התלמידים בכיתות ט' עד יב'.

עידוד הנקה

388. משרד הבריאות עוסק בהקמת ועדת הנקה כדי לייעץ למנהל שירותי הבריאות בנוגע ליישום 'הקוד הבינלאומי לשיווק תחליפי חלב אם' בישראל. קידום ההנקה הוא אחד מהיעדים שנכללו במדריך שפורסם במסגרת יוזמת 'ישראל בריאה 2020'. המדריך חובר על ידי משרד החינוך והוא מכיל את עקרונות המדיניות הישראלית למניעת מחלות וקידום הבריאות.

טבלה 18 – היעדים הספציפיים שהוגדרו במסגרת המאמץ לקידום ההנקה

	2000	היעדים ל-2020
שיעור ההנקה מיד לאחר הלידה	85%	90%
הנקה בגיל 3 חודשים	56%	75%
הנקה בגיל 6 חודשים	38%	55%
הנקה בגיל שנה אחת	14%	25%
הנקה בלבד בגיל 3 חודשים	25%	40%

מקור: משרד הבריאות, סקר בריאות ותזונה ארצי, 2000

389. בשנת 2001 הוקמה ועדה לקידום ההנקה במטרה לקדם עוד יותר את פעילות משרד הבריאות. מטרת הוועדה היא להמשיך לעודד הנקה. הוועדה כוללת מספר נציגים מאגפי ומחלקות משרד הבריאות. הוועדה נחלה הצלחה בתחומים הבאים:

389.1. אספקת תוכניות הדרכה מקצועיות להנקה לאחיות וצוותי מיילדות.

389.2. תוכניות הכשרה מקצועית לאחיות ותזונאיות בשירותי הבריאות הציבוריים.

389.3. ארגון של פורומים לדיונים לבוגרי התוכניות הנזכרות לעיל.

389.4. פרסום של ידיעונים בנושא ההנקה בקרב הציבור בכללותו.

389.5. פרסום של מידע על הנקה מטעם ארגון הבריאות העולמי בקרב עובדי בתי חולים.

389.6. הקמת פינות הנקה במקומות ציבוריים כחלק מהשירות לציבור.

389.7. פרסום מדריך למרפאות לבריאות האם והילד ומידע על הנקה.

389.8. השתתפות בוועדות פרלמנטריות שונות העוסקות בעידוד ההנקה.

389.9. עידוד השתתפות של עובדי שירותי הבריאות הציבוריים בקורס בינלאומי על הנקה ליועצות הנקה (IBCLC) וקבלת תעודה.

389.10. קריאה לעובדי מערכת הבריאות ובתי חולים לתמוך בהנקה ולעודד אותה.

389.11. ארגון מבצע ציבורי לקידום ההנקה במקום העבודה (בשיתוף עם קופות החולים בישראל).

389.12. פרסום באתר האינטרנט של משרד הבריאות של המסמך 'מקום העבודה הידידותי לתינוקות'.

389.13 הכללת הקידום של נושא ההנקה ביעדי משרד הבריאות לשנת 2020.

389.14. עידוד שיתוף הפעולה בין נציבות שירות המדינה לבין יו"ר הרשות לקידום מעמד האישה במשרד הבריאות.

בטיחות בכבישים

390. בשנים האחרונות עברו מספר תיקונים בנוגע לבטיחות ילדים:

390.1. תיקון מס' 80 *לתקנות התעבורה (נוסח חדש)* פורסם ב-8 בפברואר 2007 ובמסגרתו נוסף לחוק סעיף 65ג. סעיף זה קובע כי אסור לאדם לרכוב על אופניים ו/או להרכיב אדם נוסף ללא קסדה עם רצועה המונעת התרופפות במהלך הנסיעה.

הורה, אפוטרופוס חוקי או מבוגר אחראי מחויבים למנוע מקטין לרכוב על אופניים ללא קסדה כאשר הוא בהשגחתם.

390.2. בעל עסק לאופניים מחויב להציב שלט במקום בולט בחנותו בנוגע לחובת חבישת הקסדה. למטרת סעיף זה, המונח אופניים כולל סקייטבורד, גלגיליות, רולרבליידס וקורקינט ממונע, אך לא תלת-אופן.

390.3. על פי סעיף 83 *לתקנות התעבורה* רק כלי רכב מאושר רשאי להוביל ילדים. יתר על כן, על הילדים לנסוע בכלי הרכב בישיבה: אסור להם לעמוד תוך כדי נסיעה. ההיתר להושיב שלושה ילדים במושב המתוכנן לשניים בוטל.

390.4. הורחבה חובת חגירת ילדים בחגורת בטיחות בכלי רכב. חובה להסיע ילדים שגילם פחות משלוש שנים כשהם חגורים במושב בטיחות לתינוק.

ילד שגילו שלוש עד שמונה שנים חייב להיות חגור במושב מוגבה (בוסטר) המותאם לגובהו ומשקלו. ילדים מעל גיל שמונה חייבים לחגור חגורת בטיחות (סעיף 83א *לתקנות התעבורה*).

390.5. כדי למנוע הובלה של ילדים צעירים על אופנועים וקטנועים, נאסר להסיע אדם על אופנוע אלא אם כפות רגליו מגיעות אל תומכי הרגליים (סעיף 119 *לתקנות התעבורה*).

390.6. ההוראות המשפטיות הנוגעות לנהיגה בשכרות ו/או בהשפעת סמים מסוכנים הורחבו. הדרישה לעבור בדיקת נשיפה כדי לקבוע אם נהג שרוי בגילופין חוקית היום גם כאשר אין חשד תקף לשכרות. השוטר במקום מוסמך לפעול לפי שיקול דעתו ולדרוש מנהג לעבור בדיקת נשיפה. בדיקת

הרוק משמשת לבירור נוכחות של סמים מסוכנים ומבוצעת בתחנת המשטרה, בכפוף להסכמת הנבדק.

390.7. ב-2008 אישר שר התחבורה רפורמה מקיפה בהסמכה של נהגים. הרפורמה תיכנס לתוקפה במאי 2010 והיא משפרת את רמת בתי הספר לנהיגה ומאריכה את תקופות הניסיון. לדוגמה, חובת הנהיגה בליווי אדם מבוגר החלה על נהג חדש בשלושת החודשים הראשונים לאחר קבלת הרישיון תוארך בשלושה חודשים ובתקופה נוספת של שלושה חודשים בנוגע לנהיגה בלילה.

390.8. הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים הוקמה מחדש ב-2007 ופועלת כעת לפי תקנים חדשים. זהו ארגון סטטוטורי שהוקם בעוקב להוראת שעה למספר מוגבל של שנים. הרשות עוסקת בבטיחות בדרכים ופועלת לקידום המודעות במסגרות חינוכיות. התקנים הללו עולים בקנה אחד עם *חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה9* התשס"ו-2006 (להלן '*חוק הרשות לבטיחות בדרכים*'). על פי סעיף 6 לחוק זה, אחד מתפקידי הרשות הוא לייעץ ולסייע למערכת החינוך ואף לקיים מחקרים בתחום הבטיחות בדרכים.

390.9. הרשות לבטיחות בדרכים עוסקת בפעילויות להגנה על ילדים, כמפורט להלן:

390.10. מעורבות בקביעת תוכנית הלימודים במערכת החינוך – הרשות, יחד עם האגף לבטיחות בדרכים הפועל במשרד החינוך, עוסקת בפיתוח, ניהול ומימון של מחקרים בנושא בטיחות בדרכים בגני ילדים, בתי ספר יסודיים ובתי ספר תיכוניים.

נציגי הרשות ומשרד החינוך עומדים בראש ועדות שתפקידן לאשר את הפעילויות והמצגות בנושא בטיחות בדרכים בתוך המסגרות החינוכיות. בשנת 2008 הצליחה הרשות לקבל את הסכמתם של כ-98% ממנהלי בתי הספר התיכוניים לשילוב לימודי בטיחות בדרכים (עם ציון) כתנאי לקבלת תעודת בגרות. הרשות מפעילה כעשרים מרכזי הדרכה המעבירים קורסים ברכיבה בטוחה על אופניים. מרכזים אלה מיועדים לילדי כיתות ד' ו-ה' בכל המדינה.

390.11. תיאום עם תנועות נוער – הרשות מקיימת מבצעים ארציים בנושא הבטיחות בדרכים בעזרת תנועות הנוער ובתיאום עם מועצת תנועות הנוער בישראל.

390.12 'סיכון גבוה' – מרכזי המידע של הרשות לבטיחות בדרכים מבצעת פעילויות הסברה בקרב האוכלוסייה הבדואית. פעילויות אלה מיועדות להגברת המודעות לגבי תאונות 'בבית ובסביבותיו', חשיבות החגירה של חגורות בטיחות וחבישת קסדות בעת רכיבה על אופניים.

390.13. אמצעי התקשורת – הרשות לבטיחות בדרכים מפיקה פעילויות הסברה המשולבות בתוכניות טלוויזיה לילדים, במגרשי משחקים ובאתרים שילדים נוהגים להתאסף בהם.

390.14. מחקר כללי – הרשות לבטיחות בדרכים עוסקת במחקרים על תאונות דרכים שילדים מעורבים בהן. הרשות בודקת את הגורמים לתאונות כאלה ומחפשת פתרונות כדי למנוע את הישנותן.

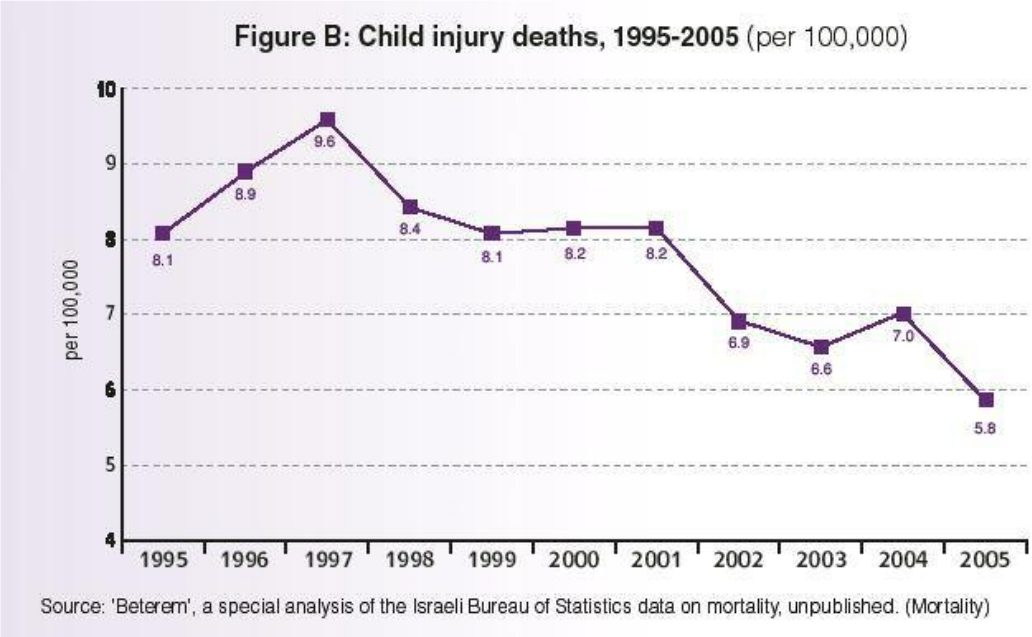
תאונות

391. כיום, מתגוררים בישראל כ-2.3 מיליון ילדים גילאי 0-17. פגיעות בילדים כתוצאה מתאונות גורמות מדי שנה לכ-150 מקרי מוות, 25,000 אשפוזים ו-180,000 ביקורים בחדרי מיון. מחצית מהילדים בישראל סובלים מפגיעות המחייבות טיפול רפואי. טיפול מסוג זה זמין במסגרת שירותי הרפואה הקהילתיים.

מגמות בפציעות של ילדים בישראל

392. בעשור האחרון ירד שיעור התמותה כתוצאה מפציעה בקרב ילדים גילאי 0-17 ב-28%, מ-8.1 מקרי מוות לכל 100,000 ילדים בשנת 1995 לשיעור של 5.8 מקרי מוות לכל 100,000 ילדים בשנת 2005.

טבלה 1 – מקרי מוות של ילדים בעקבות פציעה, 1995-2005



מקור: 'בטרם', ניתוח מיוחד מטעם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בנושא תמותה, לא פורסם (תמותה). 2005.

גורמים לפציעות של ילדים

393. בשנים 2003 ו-2005, הגורם הראשי למקרי מוות בעקבות פציעה בקרב ילדים גילאי שנה עד שבע עשרה היה תאונות דרכים. אשר לתינוקות עד גיל שנה, מחצית ממקרי המוות בעקבות פציעה אירעו בסביבת הבית ובגני משחקים, כאשר גורם המוות הראשי הוא חנק. הגורמים הראשיים למוות כתוצאה מפציעה בקרב ילדים גילאי שנה עד שבע עשרה הם: טביעה, חנק, נפילה, הרעלה, אש/כוויות ופציעות מכלי נשק.

פציעות לפי קבוצות אוכלוסייה

394. בשנים 1999 עד 2005 ירדו שיעורי התמותה בעקבות פציעה הן בקרב ילדים ערבים והן בקרב ילדים יהודים. ב-1999 נרשמו 12.3 ו-6.7 מקרי מוות כתוצאה מפציעה לכל 100,000 ילדים ערבים ויהודים, בהתאמה. בשנת 2005 שיעורים אלה עמדו על 9.3 ו-4.4 בקרב ילדים ערבים ויהודים,

בהתאמה (ירידה של 34% ו-24%, בהתאמה). שיעור תמותה בעקבות פציעה עדיין גבוה יותר בקרב ילדים ערבים בהשוואה לאותו נתון אצל ילדים יהודים.

395. על פי דוח שפורסם בכתב העת של האגודה הרפואית הישראלית בשנת 2007, תאונות דרכים הן גורם המוות מספר אחת בקרב ילדים שגילם מעל שנה אחת והגורם השני בחשיבותו לאשפוז.

גורם משני נוסף הוא נפילה מגובה רב.

התנהגות מינית ומניעת הריון

טבלה 19 – לידות חי בקרב קטינות לפי גיל והשתייכות דתית, 2007

השתייכות דתית	סה"כ	גיל			
		14	15	16	17
סה"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 השתייכות דתית	134	10		38	86

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2008.

טבלה 20 – נערות לא נשואות עד גיל תשע עשרה שהגישו בקשת הפסקת הריון, לפי השתייכות דתית ומספר הפסקות הריון קודמות, 2006

השתייכות דתית	כל הגילים	עד גיל 19		
		מספרים מוחלטים	שיעור באחוזים	שיעור לכל 1000, לפי קבוצות 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 (2.0)	
לא צוינה השתייכות דתית	1,893	355	12.7	32.8
מספר הפסקות הריון קודמות				
0	-	2,229	80.0	-
1-2	-	412	14.8	-
3+	-	8	0.3	-

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

רווחה נפשית

396. התאבדות היא גורם המוות השני בשכיחותו בקרב ילדים ובני נוער בישראל, בדומה למדינות מפותחות אחרות במערב. היקף תופעת ההתאבדות וניסיונות ההתאבדות אינו ידוע במדויק.

397. כדי להבין את תופעת ההתאבדות בקרב בני נוער ולהתמודד עמה ברמה הארצית, השקיעה הוועדה הבין-משרדית למניעת התאבדויות בקרב נוער מאמצים רבים בעבודה עם ילדים וצעירים שגילם עד גיל 24.

בוועדה חברים נציגים מגופים שונים והיא הכינה ערכה למניעת התאבדות לאנשים העובדים עם ילדים.

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

השנה	סה"כ	בנים				בנות			
		סה"כ	עד גיל 9	10-14	15-17	סה"כ	עד גיל 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 בנושאי בריאות, 2008.

398. בשנת 2007 דווח על 685 ניסיונות התאבדות בקרב ילדים, שבעקבותיהם הגיעו אותם ילדים לחדרי מיון בבתי חולים. מ-1996 נרשמה עלייה של כ-30% במספר ניסיונות ההתאבדות. ניתן לייחס את התופעה לשיפור המערכת לאיסוף נתונים ולאו דווקא לעלייה של ממש במספר ניסיונות ההתאבדות. בקרב בנות, שיעור ניסיונות ההתאבדות גבוה יותר מאשר בקרב בנים.

בריאות השן

399. לאחר עתירה שהוגשה לבית הדין הגבוה לצדק על ידי עמותת רופאים למען זכויות אדם – ישראל במארס 2008, הכריז משרד הבריאות ב-7 ביוני 2009 כי הממשלה תממן בדיקות שיניים לכל תלמיד בישראל שגילו חמש עד שמונה עשרה שנים. עוד הכריז המשרד כי הוא ישלש את תקציב שירותי בריאות השן ויוסיף לשם כך לתקציב עד 30 מיליון ש"ח ($8,100,000) בשנה. עד ליישומו של פתרון זה המימון לבדיקות שיניים מגיע, בחלקו, מהרשויות המקומיות (בהתאם למצבן הכספי). הטיפולים שממנן משרד הבריאות כוללים בדיקות שגרתיות, טיפולים מונעים והדרכה. הם אינם כוללים טיפולי שיניים (*חוק הביטוח הלאומי*). ב-14 בדצמבר 2009 החליטה ממשלת ישראל לכלול את טיפולי השיניים לילדים בסל הבריאות הממלכתי המכוסה על ידי המוסד לביטוח לאומי[4].

מסורות העשויות להשפיע על בריאות הילד

400. נתונים שנאספו לאחרונה מלמדים כי בשנים האחרונות לא דווח בישראל על ילדות או נשים שעברו מילת נשים.

שירותי מניעה לפעוטות

שירותי בריאות האם והילד

401. בעשורים האחרונים חלה ירידה חדה בשיעור הנשים ההרות שנעזרו באופן בלעדי בשירותי בריאות האם והילד כמקור ראשי לטיפול קדם לידתי – משיעור של כמעט 100% באמצע שנות השמונים של המאה שעברה לשפל של כ-20% בקרב הנשים היהודיות ו-50% בקרב הנשים

[4] ועדת הבריאות והרווחה התכנסה ב-15 בדצמבר 2009 כדי לדון בהחלטת הממשלה; ראו פרוטוקול מס' 158 ו-166 מ-15 ו-22 בדצמבר 2009, בהתאמה.

הערביות, נכון ל-2002. נשים בוחרות לקבל טיפול קדם לידתי באמצעות ביטוח הבריאות הממלכתי, דהיינו דרך קופות החולים או רופאים פרטיים.

402. שירותי בריאות האם והילד נותרו, בעיקרם המקור הבלעדי למרפאות בריאות האם והילד. ב-2006 קיבלו כ-145,000 תינוקות טיפול ביותר מ-1,200 המרפאות שמפעילים משרד הבריאות, קופות החולים ושתי רשויות מקומיות (עיריית ירושלים ועיריית תל אביב). משרד הבריאות הפעיל 44% מהמרפאות וטיפל בכשני שלישים מהתינוקות. קופות החולים הפעילו 50% מהמרפאות, כולל מספר רב של מרפאות קטנות באזורים כפריים, וטיפלו ב-20% מהתינוקות. כל השירותים פועלים בפיקוח משרד הבריאות ומקיימים את הנחיות השירות שהמשרד מפיץ.

403. בשנת 2004, אישרה ממשלת ישראל תוכנית ניסיונית להעברת האחריות לשירותי בריאות האם והילד ממשרד הבריאות והרשויות המקומיות לקופות החולים הממומנות על ידי הממשלה. ב-2007 החליט ראש הממשלה לעצור את הפרויקט הניסיוני והחלטתו אושרה על ידי הממשלה.

404. שירות חדש נוסף בקופות החולים בישראל מ-1 בינואר 2009, בדיקת סקר לאיתור 11 מחלות של חילוף חומרים המבוצעת בכל היילודים. שירות זה ממומן על ידי משרד הבריאות ומרחיב שירות קודם שזיהה רק תת-פעילות מולדת של בלטות התריס ואת המחלה התורשתית פנילקטונוריה (PKU).

חיסונים

405. חיסונים חדשים נוספו לתוכנית חיסוני הילדות. בשנת 2009 מתוכננות שתי מנות של חיסון נגד אבעבועות רוח ושתי מנות נוספות של חיסון נגד שעלת וכן חיסון 1+2 נגד דלקת ריאות.

טבלה 22 – ילדים בני שנתיים שחוסנו, לפי קבוצת אוכלוסייה וסוג חיסון לשנים 2003, 2005, 2006 (באחוזים)

קבוצת האוכלוסייה	DTP 4 מנות			שיתוק ילדים IPV			MMR			צהבת B			צהבת A		Hib	
	2003	2005	2006	2003	2005	2006	2003	2005	2006	2003	2005	2006	2005	2006	2005	2006
סה"כ	93	93	95	93	95	94	96	94	96	98	96	98	90	84	93	94
ערבים	97	98		97	97		98	98		100	96		96		98	
יהודים	91	91		91	94		95	93		97	96		88		91	

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

טבלה 23 – שיעור הילדים גילאי כיתה א', ב' ו-ג' שקיבלו את תוכנית החיסונים השגרתית דרך האגודה לבריאות הציבור, 2008

	כיתה א'	כיתה ב'	כיתה ג'

dT		IPV + dTaP		MMR		
%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	
100.0	117,158	100.0	138,206	100.0	136,199	מועמדים
84.7	99,250	89.5	123,684	91.2	124,236	חוסנו
6.2	6,618	3.2	4,142	2.5	3,220	אין צורך*
1.0	1,130	1.0	1,376	1.0	1,306	סרבו

** ילדים שלא הזדקקו לחיסון או שכבר חוסנו.*

מקור: משרד הבריאות, שירותי הבריאות הציבוריים, 2008.

תוכניות מניעה לאוכלוסיות מיוחדות

הקהילה האתיופית

406. בשנת 2006 התגוררו בישראל כ-27,000 בני נוער ממוצא אתיופי גילאי עשר עד תשע עשרה. 12,000 מהם נולדו בישראל להורים עולים ועוד 15,000 נולדו באתיופיה.

נתונים ארציים מלמדים כי יש פערים משמעותיים בתוצאות החינוכיות של נוער ישראלי ממוצא אתיופי בהשוואה לאוכלוסייה בכללותה.

407. ואולם 115,000 יוצאי אתיופיה בישראל נמצאים בעדיפות מיוחדת ותוכנית PACT ('הורים וילדים יחד') של הג'וינט מופעלת כדי לקדם ילדים יוצאי אתיופיה בראייה אינטגרטיבית כדי לשלבם במערכת החינוך בישראל. התוכנית מתמודדת עם פערים חינוכיים וחברתיים קריטיים בין ילדים ישראלים ממוצא אתיופי עד גיל שש לבין ילידי ישראל, על ידי קידום ההשתלבות של כל הילדים הישראלים ממוצא אתיופי בגני ילדים. התוכנית מספקת תמיכה רגישה לתרבות ואילו PACT מסייעת לילדים ברכישת מיומנויות חברתיות וקוגניטיביות שהוריהם, שנולדו באתיופיה וגדלו, רובם ככולם, באזורים כפריים, אינם יכולים להקנות. בהערות הסיכום של הוועדה לזכויות הילד לגבי הדוח התקופתי הקודם של ישראל, נכללה המלצה מס' 20, הקוראת לשיתוף פעולה עם עמותות וארגונים בינלאומיים.

408. מאז 1998 פועלת עיריית באר שבע עם תוכנית PACT בארבעה עשר אתרים. בשנת 2007 נהנו 11,000 ילדים ישראלים יוצאי אתיופיה והוריהם מתוכנית PACT ומסיוע העירייה לקהילה.

מדעים וטכנולוגיה

409. במסגרת הערות הסיכום של הוועדה לזכויות הילד, המלצה מס' 53 קוראת להגדלת תקציב החינוך לאוכלוסייה הערבית. לפיכך מפעיל המשרד למדעים וטכנולוגיה מרכזי מחקר ופיתוח ברשויות ערביות. בשנים 2003 עד 2008 הועבר סכום של 4,307,984 ש"ח (1,164,320$) לאזור הגליל ועוד 5,086,680 ש"ח (1,374778$) למרכז הפועל באזור 'המשולש' שבצפונה של ישראל. בנוסף, מאז 2005 הועברו 948,200 ש"ח (256,270$) למרכז אזורי למען הבדואים בנגב.

410. משרד המדע והטכנולוגיה תומך גם בפרויקטים המקדמים את ההישגים הלימודיים של סטודנטים ערבים. בשנת הלימודים 2006/07 הוענקו 500 מלגות לימודים לסטודנטים ערבים. בשנת הלימודים 2007/08 הוענקו 300 מלגות נוספות, 50% מהן לסטודנטים ערבים. בשנת הלימודים 2008/9 הוענקו בסך הכל 700 מלגות, 480 מהן לסטודנטים ערבים.

411. בנוסף, משרד המדע והטכנולוגיה הקצה תקציב מיוחד בשנת הלימודים 2008/09 להקמת שני מרכזים חדשים להוראת המדעים באזור 'המשולש' שבצפונה של ישראל. בגליל, התקציב לשנה"כ 2008 עמד על 1.5 מיליון ש"ח (405,000$) למרכז, מלבד מרכז המחקר הלאומי החדש שנפתח לטובת האוכלוסייה הדרוזית ואשר תוקצב בסכום שחל 400,000 ש"ח (108,000$).

טבלה 24 – סיוע כספי שהעניק משרד המדע והטכנולוגיה בשנים 2001-2008 (במיליוני שקלים)

הפרויקט	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
לימודים במרכזים אזוריים למחקר ופיתוח	0.699	0.317	0.093	0.441	2.548	0.495	1.95	1.258
הפעלת מרכזים אזוריים למחקר ופיתוח לאוכלוסייה הערבית		0.67	0.536	0.536	0.536	-	-	-
תמיכה במרכזים אזוריים למחקר ופיתוח	0.536	0.707	0.552	0.505	0.591	0.827	0.548	0.654
תמיכה במרכזים אזוריים למחקר ופיתוח לאוכלוסייה הבדואית	-	-	-	-	0.3	0.3	0.3	0.15
אספקה למרכזים האזוריים למחקר ופיתוח	-	-	-	-	-	-	-	0.94
מלגות לבני מיעוטים	1.415	1.637	0.48	0.4	0.48	0.09	0.33	0.15
מלגות השקה	-	-	-	-	-	-	2.52	2.8
מלגות לימוד לקראת בחינות פסיכומטריות	-	-	-	-	-	-	-	0.5

מקור: משרד המדע והטכנולוגיה, 2008.

התקציב לתרבות, בילוי וספורט

412. משרד התרבות והספורט ומשרד החינוך מספקים סיוע כספי ל-850 מוסדות תרבות, ביניהם תיאטראות לילדים, בתי ספר למחול ומקהלות. יתר על כן, מוזיאונים נחשבים בחוק למוסדות להעשרה איכותית לילדים. המדינה אישרה מעמד שכזה גם למוזיאון הילדים בחולון. המדינה מעודדת את שימור המסורת הערבית, הדרוזית והצ'רקסית.

טבלה 25 – התקציב לתרבות הערבית, הדרוזית והצ'רקסית 2001-2008

	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 ש"ח ($547)	1,919 ש"ח ($518)	1,874 ש"ח ($506)	1,653 ש"ח ($446)	1,593 ש"ח ($430)	1,638 ש"ח ($442)	2,075 ש"ח ($560)	1,866 ש"ח ($504)

מקור: משרד התרבות והספורט, 2008

שירותי מניעה לתלמידי בתי ספר

413. משרד הבריאות אינו מספק עוד באופן ישיר שירותי מניעה לתלמידי בתי ספר. אחריות זאת הופרטה ב-2006 כאשר עמותה החליפה את משרד הבריאות. העדר שביעות הרצון מרמת השירותים הובילה לפרסומו של מרכז לחמש השנים הבאות, החל מקיץ 2009. נכון למועד זה, לא נבחר עדיין ספק השירותים (ראו 'טיפול מונע ובקרת מגפות' בפרק ב' לעיל).

שירותים פסיכיאטריים

414. שירותי בריאות הנפש לילדים ובני נוער זמינים הן כשירותי אשפוז והן כמרפאות חוץ. שירותים אלה מיועדים למנוע קשיים התפתחותיים כתוצאה מבעיות נפשיות. שירותים אלה מאפשרים לבני נוער עם בעיות נפשיות לחזור במהרה לשגרת היום-יום שלהם.

415. התפתחויות טכנולוגיות מן העת האחרונה הולידו תרופות חדשות הכלולות כיום בסל התרופות של ביטוח הבריאות הממלכתי. הזמינות של טיפול בתוך הקהילה תורמת לטיפול בילדים ונוער הואיל וטפול כזה מאפשר למטופלים הצעירים להישאר בסביבתם המוכרת.

מערכת האשפוז הפסיכיאטרי כוללת ארבעה עשר בתי חולים פסיכיאטריים. שמונה מהם ממשלתיים, שניים שייכים לקופת חולים כללית (הגדולה בישראל), אחד בבעלות עמותה ציבורית ושלושה נמצאים בבעלות פרטית. בנוסף, מופעלות שתים עשרה מחלקות פסיכיאטריות בבתי החולים הכלליים. מחלקות אלה מתמחות בטיפול בכל קבוצות הגיל.

טבלה 26: ילדים ובני נוער שאושפזו, על פי מין, גיל ואבחנה (2005)

האבחנה	מין	גיל		
		עד גיל 11	12-17	סה"כ
סה"כ	סה"כ	155	856	1,011
	בנים	129	454	583
	בנות	26	402	428
סכיזופרניה והפרעות דלוזיונליות	סה"כ	9	123	132
	בנים	8	76	84
	בנות	1	47	43
הפרעות פסיכוטיות חמורות	סה"כ	10	99	109
	בנים	8	67	75
	בנות	2	32	34
הפרעות מצב רוח (אֵפקטיביות)	סה"כ	4	149	153
	בנים	4	55	59
	בנות	0	94	94
הפרעות אורגניות	סה"כ	3	11	14
	בנים	2	9	11
	בנות	1	2	3
הפרעות נוירוטיות	סה"כ	15	95	110
	בנים	10	32	42
	בנות	5	63	68
הפרעות אישיות	סה"כ	2	51	53
	בנים	2	10	12
	בנות	0	41	41
הפרעות ילדות	סה"כ	99	202	301
	בנים	83	127	210
	בנות	16	75	91
התמכרות לאלכוהול וסמים	סה"כ	1	15	61
	בנים	1	11	12
	בנות	0	4	4
פיגור שכלי	סה"כ	8	17	25
	בנים	7	9	16
	בנות	1	8	9
אחר	סה"כ	4	94	98
	בנים	4	58	62
	בנות	0	36	36

מקור: משרד הבריאות, המחלקה למידע והערכות.

חינוך בריאות ורווחה בירושלים

416. בירושלים רבתי פועלים 28 מרכזי בריאות האם והילד. מתוך אלה, ארבע פועלות בשכונות מזרח ירושלים ו-24 פועלות בשכונות המערביות. מאז 2001 לא נפתחו בעיר מרכזים חדשים. בנוסף, על פי נתוני עיריית ירושלים, מועסקים כיום 407 פקידי סעד בירושלים. 343 עובדים במוסדות שונים בשכונות המערביות ו-64 מסייעים בשכונות המזרחיות.

באחת עשרה השנים שבין 1997 ל-2008 נוספו ארבעה עשר גני ילדים ו-340 כיתות בתי ספר לטובת תושבי השכונות במזרח ירושלים.

האוכלוסייה הבדואית

גורמים סביבתיים המשפיעים על הבריאות

טיפול רפואי ותשתיות

417. המתקנים הרפואיים בקרבת הכפרים הבדואים מצוידים באופן מלא, מרפאות בריאות האם והילד ממוחשבות, ממוזגות ומתוחזקות היטב.

משרד הבריאות מפעיל שירותי בריאות מיוחדים ומרפאות מיוחדות לאוכלוסייה הבדואית בנגב. שירותים אלה כוללים שירות אמבולנסים המופעל על ידי אוכלוסיית הבדואים בנגב. מטרת השירות להבטיח מעבר פתוח בין הקהילה הבדואית לבין בית החולים הקרוב ביותר.

הדבר מאפשר לאנשי מקצוע מיישובים סמוכים לבדוק את תנאי המגורים של חולים לאחר שחרורם מאשפוז. עובדים אלה יכולים לבדוק את מצב התברואה במגוריו המיועדים של החולה לפני שחרורו ולנסח המלצות בהתאם. עלות הביקור במרפאות זהה בכל המדינה.

בישראל חיים כיום 42,400 ילדים בדואים שגילם פחות משש שנים (53%) בעיירות הבדואיות ושאר ה-47% מתגוררים בכפרים לא מוכרים. בשנת 2007 הפעיל משרד הבריאות 27 מרכזי בריאות המשפחה שסיפקו שירותים לאוכלוסייה הבדואית בנגב, לצד 51 מרפאות שהופעלו על ידי קופות החולים השונות.

בכפרים הבדואים פועלות שמונה עשרה מרפאות בריאות האם והילד. שש מרפאות נוספות לבריאות האם והילד הוקמו בצבירי היישובים הלא מוכרים. 32 מרפאות מופעלות על ידי קופות החולים השונות בקהילות הבדואיות; תשע מהן מספקות שירותים בכפרים הלא מוכרים.

418. על פי נתונים ממחקר רחב היקף שנערך במשותף על ידי מכון מאיירס, הג'וינט- ומכון ברוקדייל בשנים 2003-2005 בשיתוף עם אוניברסיטת בן גוריון, ארגון 'שתיל' ומועצת הכפרים הלא מוכרים בנגב, כ-9% מכל הילדים הבדואים בנגב סובלים ממוגבלות פונקציונלית או מחלה כרונית המחייבת טיפול רפואי שוטף ו/או השגחה שוטפת. שיעור זה גבוה במקצת בהשוואה לאוכלוסייה הערבית והיהודית בישראל (8.3% ו-7.6%, בהתאמה).

ברוב סוגי המוגבלות, שיעור הילדים הבדואים הסובלים ממוגבלות נתונה גבוה מאשר בקרב האוכלוסייה היהודית. מספר הילדים הזקוקים לטיפול רפואי ופארא-רפואי שוטף גבוה באוכלוסייה הבדואית מאשר באוכלוסייה הערבית והיהודית בכללותה (4.9%, 2.8% ו-2.1%, בהתאמה). זאת

ועוד, שיעור המוגבלות החושית בקרב ילדים בדואים וערבים גבוהה כפליים מאשר בקרב האוכלוסייה היהודית (2.0%, 2.2% ו-0.8%, בהתאמה).

419. במארס 2009 פרסמה עמותת רופאים למען זכויות אדם דוח בנוגע להעדר רופאי ילדים בכפרים הבדואים הלא מוכרים. הואיל ורוב הכפרים הבדואים אינם מוכרים על ידי המדינה, תושביהם אינם נהנים משירותי בריאות. אף כי המדינה הכירה באחד עשר כפרים בשנת 1999, תושביהם טוענים כי הם עדיין לא מקבלים את השירותים המגיעים להם על פי החוק. שתים עשרה מרפאות ושמונה תחנות בריאות האם והילד ממוקמות בכפרים לא מוכרים אך הן פועלות שעות מעטות בלבד. ואולם אין בנמצא רופא ילדים, גינקולוג או בית מרקחת במרחק סביר מהאזור. על פי דוח עמותת רופאים למען זכויות אדם, שהתבסס על נתונים שסופקו על ידי בית החולים סורוקה, בהשוואה לילדים יהודים, יותר ילדים בדואים נזקקים לטיפול בחדרי מיון, מתאשפזים בבתי חולים וביחידות לטיפול נמרץ ומתים ממחלות.

לפיכך תושבים רבים פונים לשירותי בריאות פרטיים או למרפאות בערים הגדולות.

420. בין השיפורים המרכזיים בעשור האחרון בתחום זה ניתן לכלול שיפור בכיסוי החיסוני של תינוקות בדואים בנגב. משום כך נרשמה ירידה משמעותית במחלות מידבקות שניתן למנוע בעזרת חיסון; נתוני 2006 מלמדים כי 90-95% מהילדים הבדואים השלימו את כל החיסונים הנדרשים עד גיל שלוש ניתן להצביע על שיפור גדול ביותר בהשוואה לשיעור של 27% בלבד שנרשם בשנת 1981. שני צוותי חיסונים ניידים בניהול משרד הבריאות מספקים אף הם שירותי חיסון לתינוקות בבתיהם בכפרים הבדואים הלא מוכרים, כאשר משפחותיהם אינן יכולות להביא אותם לטיפול באחת ממרפאות בריאות האם והילד. מערכת מעקב ממוחשבת מ אפשרת למשרד הבריאות לזהות תינוקות המפגרים אחר לוח החיסונים ולשלוח אחד מצוותי החיסונים הניידים כדי לחסנם.

421. בנוסף, בשני העשורים האחרונים חל שיפור חשוב בשיעורי הגדילה בקרב תינוקות ופעוטות בדואים, דבר המצביע על שיפור בתזונתם. בנוסף, נרשמה עלייה בקיום ההמלצות לנטילת תוספי ברזל בקרב נשים בדואיות בגיל הפוריות וירידה בשכיחות של פגמים בתעלה העצבית (NTD) בעוברים ויילודים בדואים.

למרבה הצער, שיעור המומים המולדים והמחלות התורשתיות ממשיך להיות גבוה בקרב תינוקות בדואים בשל מספר גורמים, ביניהם נישואים בין דודנים מדרגה ראשונה וההתנגדות לבדיקות סקר לזיהוי מחלות תורשתיות בזמן ההריון בגלל מחסומים תרבותיים, דתיים וחברתיים.

422. עד שנת 2007 ירד שיעור תמותת התינוקות בקרב הבדואים בישראל ל-11.5 לכל 1,000 לידות חי. הממשלה ממשיכה לפתוח מרפאות לבריאות האם והילד בכפרים לא מוכרים ומקימה מרכזים חדשים לבריאות האם והילד כדי לשפר את השירות לאוכלוסייה.

423. יתר על כן, הממשלה מממנת מספר פרויקטים שתכליתם לשפר את הבריאות ולהרחיב את שירותי הבריאות הניתנים לבדואים בכפרים הלא מוכרים. אחת מהתוכניות הללו היא תוכנית התערבות ארוכת טווח שמטרתה לצמצם את תמותת התינוקות בקרב הבדואים. התוכנית מבוססת על הקהילה ומתנאה במגוון רחב של שותפים, ביניהם נציגים מהנהגת הקהילה הבדואית ומערכת

החינוך, לצד ספקי שירותי בריאות טיפוליים ומונעים, המחלקה לבריאות הקהילה והמחלקה לאפידמיולוגיה בפקולטה למדעי הבריאות באוניברסיטת בן גוריון שבנגב.

424. הממשלה מממנת בדיקות גנטיות וייעוץ גנטי לבני שבטים שבהם יש שכיחות גבוהה של מחלות תורשתיות חמורות. שכיחות של 1:1000 במחלות אלה מזכה במימון הבדיקות הגנטיות.

425. בנוסף, חלה בעשורים האחרונים ירידה מתמשכת בשכיחותן של מחלות זיהומיות בקרב תינוקות בדואים. יחד עם זאת, שיעור המחלות הזיהומיות בקרב תינוקות בדואים גבוהה במקצת מאשר בקרב תינוקות יהודים באותם גילים. בקרב תינוקות וילדים בדואים, שיעור ההידבקות בשעלת, שחפת ו-HIV נמוך יותר. יתר על כן, בשל כיסוי החיסונים הרחב בקרב תינוקות בדואים, דבר המלמד על שיפור הגישה ושימוש בשירותי בריאות מונעים, לא נרשם אף מקרה של חצבת מאז 1994 ולא נרשמו מקרי שיתוק ילדים, דיפתריה, אדמת מולדת, טטנוס יילודים או טטנוס בקרב ילדים בדואים בנגב מאז 1990. בתקופה 2003-200 לא נרשמו מקרי חזרת. בנוסף, רק מקרה אחד או שניים של דלקת קרום המוח דווחו בשנים 2002-2000 ובשנת 2003 לא דווח על אף מקרה.

426. אוכלוסיית הבדואים בנגב מקבלת שירותי רופאים מומחים הכוללת: רפואת ילדים, רפואה פנימית כללית, נוירולוגיה, רפואת המשפחה, דרמטולוגיה, גינקולוגיה ומיילדות, אף-אוזן-גרון, אופתלמולוגיה, אורתופדיה, גסטרואנטרולוגיה, קרדיולוגיה, כירורגיה וטראומה, כירורגיית ילדים ומחלות ריאה של ילדים. בנוסף, לכל תושב גישה שווה לכל מרפאות המומחים במרכז הרפואי האוניברסיטאי ע"ש סורוקה, ללא הפליה בין חולים בדואים ליהודים.

427. הממשלה, כמו גם קופת החולים העיקרית המשרתת את האוכלוסייה הבדואית, השקיעו מאמצים ניכרים בהכשרה וגיוס של רופאים ואחיות בדואים. הממשלה סיפקה את כל המימון הדרוש לשלוש כיתות שאיפשרו לסטודנטיות בדואיות להשלים את הכשרתן הסיעודית כאחיות מוסמכות, לרבות מימון ההסעה שלהן לבית הספר, הקצבה לארוחות במהלך הלימודים ושיעורי עזר מיוחדים למי שנזקקה לכך. בדומה לכך, הממשלה סיפקה מימון מיוחד להעסקת רופאים ואחיות דוברי ערבית.

428. קורס אחיות מוסמכות לסטודנטיות בדואיות נפתח ב-1994. יש לציין כי משתתפות התוכנית מתחייבות לשרת, בשלוש השנים הראשונות לאחר סיום הלימודים, במקומו שבהן יוצבו על ידי משרד הבריאות. דבר זה יבטיח כי האחיות המוסמכות ישרתו את אוכלוסיית היעד: הבדואים. בנוסף, הרופאה הבדואית הראשונה בישראל, ראניה אל-עוקבי, סיימה לאחרונה את לימודיה. ד"ר אל-עוקבי השתתפה בתוכנית המיוחדת 'טיפוח הרפואה במדבר', שתכליתה לשלב יותר בדואים בשירותי הבריאות. כרגע לומדות שש נשים בדואיות רפואה; 35 נשים בדואיות השלימו לימודי תואר במקצועות בריאות שונים; עוד 45 נשים לומדות כרגע בתוכניות הקשורות במדעי הבריאות.

429. 70% מהבדואים מתגוררים בעיירות מתוכננות שיש בהן תשתיות עירוניות, כולל מים זורמים בכל בית (העומדים בתקן הישראלי לאיכות מי שתייה). שיעור דגימות המים שהכילו זיהום חיידקי ממשיך לרדת ובשנת 2007 עמד על 0.25% (לעומת 7.6% ב-1990 ו-1.9% ב-2001).

430. כמעט 62,000 בדואים מתגוררים בצבירי יישובים לא מוכרים ברחבי הנגב; כפרים אלה בעייתיים במונחים של אספקת השירותים הנחוצים לתושביהם, בייחוד מים. אף כי הממשלה אינה

מערערת על חובתה לספק לתושביה שירותים כמו מים, כמעט בלתי אפשרי לספק מים ליעדים אקראיים ומזדמנים ללא התחשבות בתוכניות הבנייה והתכנון הלאומיות.

431. יחד עם זאת ועד להשלמת הקמתן של עיירות קבע לאוכלוסייה הבדואית, כולל מערכות מוסדרות להולכת מים, הוועדה המשרדית לענייני האוכלוסייה הערבית החליטה על הקמת 'מרכזי מים'.

432. בעקבות החלטה זו, ניתנו הוראות בנוגע לתכנון של מערכות אספקת מים למספר 'מרכזי מים'. מרכזי המים הם ביטוי להבנת הצרכים והמציאות הנוכחית של האוכלוסייה הבדואית על ידי הממשלה ומאמציה לשפר את תנאי החיים של אוכלוסייה זו. תכנון מרכזי המים מביא בחשבון את כמות המים המתאימה להיקף האוכלוסייה הצפוי בשנת 2020 והקמתם יקרה ביותר.

433. המערכות המתוכננות יוכלו לספק מים לנתח גדול יותר באופן משמעותי של האוכלוסייה הבדואית בהשוואה למספר התושבים המקבלים כיום אספקת מים באמצעות חיבורים פרטניים. יש כרגע 5 מרכזי מים, הממוקמים באזורים המאוכלסים ביותר של הפזורה הבדואית, באתרים המתיישבים עם תוכניות הממשלה בדבר הקמת עיירות קבע.

434. שיטה נוספת המשמשת את האוכלוסייה היא חיבורי מים ישירים אל צנרת המים הראשית, שהאישור לביצועם ניתן כאשר מדובר בעשר משפחות לפחות. בשל האופי הבעייתי של החיבורים הללו, המחייבים העברה של מים לכפרים לא מוכרים, השימוש בשיטה זו נפוץ כיום פחות מבעבר. ועדת המים, הדנה בבקשות חיבור לצנרת הראשית, מאשרת חיבורים ונושאת ונותנת על הסכמים במקרים של מחלוקת בין תושבי הפזורה לגבי הבעלות על חיבורים שכאלה.

בנוסף, על פי תאגיד המים הלאומי של ישראל, מקורות, יש מספר רב של חיבורים פיראטיים אל הצנרת הראשית המתבצעים ללא אישורה של ועדת המים.

מקרים לדוגמה

435. ב-13 בספטמבר 2006 דחה בית המשפט המחוזי של חיפה (בשבתו כבית דין לענייני מים) ערעור שהגיש עדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל (להלן 'עדאלה') בשם 767 בדואים ישראלים מהפזורה בנגב, בדרישה לקבל גישה למקורות מים (מחוזי חיפה, ערעור 609/05 *עבדאללה אבו מסאעד ואח' נ' נציב המים*). הערעור הוגש בשל החלטות קודמות של נציבות המים, שדחתה בקשות אלה.

בהחלטתו, הדגיש נשיא בית המשפט המחוזי של חיפה כי אף שהמקרה עניינו בחיבור אל צינור המים הראשי, בבסיסו של העניין מונחת הבעיה המורכבת של התארגנות 'הכפרים הלא מוכרים'. בית המשפט הוסיף כי אין הוא מתעלם מהעובדה שלכל אזרח הזכות האנושית הבסיסית למים ולבריאות, שהמדינה חייבת לדאוג שתתמלא כדי להבטיח את הזכות לכבוד, אך הסביר כי לדעתו, אישור החיבורים אל צנרת המים הראשית אינה הדרך לפתרון בעיית הכפרים הלא מוכרים. על פי החלטת בית המשפט, הזכות למים אינה אבסולוטית אלא ניתן להתנותה באינטרס ציבורי 'ברור שלא לעודד הקמה של כפרים לא מוכרים נוספים'.

436. ב-18 בנובמבר 2006 הגיש ארגון עדאלה ערעור לבית המשפט העליון על הפסיקה שהתקבלה בבית המשפט המחוזי של חיפה.

בערעורו טען הארגון כי החלטות נציב המים על דחיית זכות המבקשים למים מבוססות על שיקולים שרירותיים ובלתי הולמים. עדאלה ביקש מבית המשפט העליון להפוך את החלטת בית הדין לענייני מים ולהורות על אספקת נקודות גישה למים באמצעות צנרת הולכת המים הראשית הקיימת.

עוד טען הארגון בערעורו כי בקבלת החלטותיו, הסתמך נציב המים באופן בלעדי על המלצות ועדת המים, המנוהלת על ידי המינהלה לקידום הבדואים. הערעור המתואר עדיין תלוי ועומד (ע"א 9535/06 *עבדאללה אבו מוסאעד ואח' נ' נציב המים ומינהל מקרקעי ישראל*).

זיהום אוויר

437. ב-22 ביולי 2008 אישרה הכנסת את *חוק האוויר הנקי* התשס"ח-2008, שייכנס לתוקפו ב-1 בינואר 2011 (להלן '*חוק האוויר*'). מטרת החוק למנוע זיהום אוויר ולטפל בו באמצעות הסדר שיאפשר הטלת מידה רבה יותר של אחריות ומחויבות על הממשלה, על הרשויות המקומיות ועל בתי החרושת והמפעלים.

חוק זה מחייב את משרדי הממשלה להקים תחנת ניטור ארצית ולאפשר גישה לנתונים. הרשויות המקומיות נדרשות לפעול לצמצום מקורות זיהום האוויר בשטחיהן ובמתקנים שלהן.

חובה על הגורמים הנזכרים לעיל להקדים כל פעולה בהכנת תוכנית פעולה מפורטת. ההוראות האמורות עולות בקנה אחד עם ההנחיות הסטנדרטיות לגבי זיהום אוויר במדינות מפותחות אחרות. ההנחיות תואמות גם את ההמלצות של ארגונים בינלאומיים ואת צווי האיחוד האירופי בתחום זה (סעיף 19(ג) *לחוק האוויר*).

438. בתי חרושת מזהמים המופיעים ברשימה הכלולה בנספח השלישי *לחוק האוויר* נדרשים להבטיח כי ברשותם רישיון בר-תוקף להיקף הפליטות שהם מייצרים. בתי חרושת שאינם מופיעים ברשימה שבנספח כפופים להתניות המשפטיות בנושא הגנת הסביבה, כפי שהן מופיעות ברישיון העבודה שלהם והפרת ההתניות הללו מהווה עבירה פלילית. מפעלים המייצרים פסולת רעילה הם מקור של זיהום אוויר ומשום כך עליהם לקבל את אישור המשרד להגנת הסביבה כדי לפעול.

439. *חוק האוויר* מעניק למשרד להגנת הסביבה את הסמכות ליזום צו למניעה וצמצום מקורות של זיהום אוויר. חלקיקים מזהמי אוויר נפלטים גם מכלי רכב, כלי טיס ומכונות מופעלות בדלקים.

חוק האוויר מסמיך את הרשויות המקומיות לפעול נגד מקורות זיהום על ידי הטלת קנסות ומאפשר להן לפנות לערכאות בנושא זה. המשרד להגנת הסביבה מוסמך לנקוט צעדים משפטיים נגד חברות המפרות את ההוראות הללו. *חוק האוויר* קובע כי זיהום אוויר עשוי להטיל על הגורמים לו אחריות פלילית וחבות משפטית בגין נזקים.

ג. סעיף 26 לאמנה – ביטוח לאומי

מקרים לדוגמה

440. ב-7 בינואר 2009 פסק בית המשפט העליון בעתירה שהגישה עמותת 'הגנה על ילדים בעולם' (DCI) (ישראל) נגד המוסד לביטוח לאומי. העמותה דרשה לתרגם את כל טופסי הביטוח הלאומי לערבית, דבר שיאפשר לאוכלוסיית השכונות במזרח ירושלים להגיש טפסים למוסד לביטוח לאומי בשפה הערבית ולמוסד לביטוח לאומי לשלוח לאותה אוכלוסייה מכתבים והודעות בערבית.

מטרת העתירה הייתה לאפשר לאוכלוסייה המתגוררת בשכונות של מזרח ירושלים לקבל גישה לזכויות הסוציאליות המוקנות להם באמצעות הביטוח הלאומי, הואיל ורוב האוכלוסייה האמורה אינה דוברת עברית. העתירה הוגשה ב-2001 ובמועד זה התחייב המוסד לביטוח לאומי לתרגם את כל הטפסים המשמשים אותו. ואולם התחייבות זאת טרם מולאה ובמאי 2007 הוציא בית המשפט צו על תנאי נגד המוסד לביטוח לאומי. ביולי 2008 מתח בית המשפט ביקורת על המוסד לביטוח לאומי והורה לו להציג בתוך 90 יום תוכנית פעולה מעשית, לצד לוח זמנים מפורט בנוגע לתרגום הטפסים המשמשים אותו. ב-1 בדצמבר 2008 הונח לפני בית המשפט לוח זמנים לתרגום הטפסים. בנוסף, המוסד לביטוח לאומי אישר כי יקבל טפסים שימולאו ויוגשו בשפה הערבית. לפיכך נתן בית המשפט הוראה שלפיה נדרש המוסד לביטוח לאומי להשלים את תרגום הטפסים לערבית ולקבל טפסים שמולאו והוגשו בערבית. יחד עם זאת, בית המשפט קבע כי אין לאשר את הדרישה שהמוסד לביטוח לאומי ישלח מכתבים והודעות בערבית לתושבי השכונות במזרח ירושלים הואיל ובמשרדי הביטוח הלאומי עומדים לרשות הקהל מתרגמים למקרה שיהיה צורך בהבהרות (בג"צ 2203/01 *עמותת הגנה על ילדים בעולם נ' המוסד לביטוח לאומי* [07.01.2009]).

קצבאות ילדים

441. מלבד קצבאות הילדים המשולמות למשפחות שיש בהם ילדים קטינים, המוסד לביטוח לאומי נותן מענקי לימודים למשפחות חד הוריות שיש בהן ארבע ילדים או יותר, בהתאם לקריטריונים של הביטוח הלאומי לקצבאות. המימון ניתן לילדים גילאי שש עד ארבע עשרה מדי שנה כדי לסייע ברכישת ציוד וספרי לימוד. בשנת 2008 קיבלו כ-145,000 ילדים מענקי לימודים, בהשוואה ל-141,000 ילדים בשנת 2007.

המענק עומד על 18% מהעלות הבסיסית (1323 ש"ח / 357$ נכון ל-2008) לילדים גילאי שש עד אחת עשרה ו-10% מהעלות הבסיסית לילדים גילאי שתים עשרה עד ארבע עשרה (735 ש"ח / 198$). בשנת 2008 הסתכמה עלות המענקים ב-147 מיליון ש"ח (39$ מיליון) (ראו גם פרק א, סעיפים 5, 9 ו-18 לאמנה, לעיל).

442. **תשלום בגין חופשת לידה** (לפרטים נוספים על קצבאות לידה, עיין בפרק א, לעיל).

443. בשנת 2007 עמד מספר הנשים שקיבלו תשלום בגין חופשת לידה על 86,285 (ממוצע חודשי). בשנת 2008 עמד המספר החודשי הממוצע של נשים שקיבלו תשלום בגין חופשת לידה על 93,630, עלייה של 8.8%.

444. ב-2008 עלה המספר החודשי הממוצע של נשים שקיבלו מענק לידה ב-3.3% ועמד על 152,319 נשים, לעומת 147,245 נשים בשנת 2007.

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

השנה	מספר מקבלות דמי לידה (אלפים)	גידול שנתי (%)	מספר מקבלות מענק לידה (אלפים)	גידול שנתי (%)
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, סקר שנתי 2008

קצבאות תלויים

445. סעיף 135 *לחוק הביטוח הלאומי* קובע כי כאשר אלמנה נישאת מחדש היא זכאית לקבל מענק בשני תשלומים אך מאבדת את זכותה לקצבת תלויים חודשית. יש לציין כי החוק מגדיר את המונח 'אישה' (וכנגזרת, אישה הנישאת) כאישה המתגוררת עם גבר ללא נישואים ואחראית למשק הבית יחד אתו.

מקרים לדוגמה

ד. סעיפים 27 (1) עד (3) לאמנה – רמת חיים

446. כאמור בדוח הראשוני של ישראל, הזכות ליהנות מרמת חיים הולמת מוכרת היטב בחברה הישראלית ובמערכת המשפט בישראל, שבמסגרתה מחויבות הזרוע השיפוטית, הביצועית והמחוקקת לחתירה למימוש זכות זאת.

447. דוגמה בולטת למחויבות המדינה לאספקת רמת חיים הולמת לתושביה ניתן למצוא בהקשר עם המוסד לביטוח לאומי ופעילויותיו, המתוכננות להבטיח בסיס כלכלי המבטיח רמת קיום הולמת לחלקים מוחלשים באוכלוסייה ולמשפחות נזקקות וכל גורם המוצא עצמו מתמודד עם קשיים זמניים או ארוכי טווח. שירותי הביטוח הלאומי, המתוארים בפירוט לעיל, נגישים במידה שווה לכל האוכלוסיות בחברה הישראלית.

448. בתי המשפט בישראל ממשיכים למלא תפקיד מרכזי בהגנה על הזכות ליהנות מרמת חיים הולמת. נושא תקני המינימום לרמת חיים נדון בבית המשפט העליון, בשבתו כבית הדין הגבוה לצדק, בעתירה שהגישה עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי (בג"צ 366/03 *עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר* [12.12.2005]). בפסיקתו, הדגיש בית המשפט כי אף *שחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו* אכן יוצר מחויבות מצד המדינה להבטיח את כבוד האדם, הוא אינו מבטיח באופן מוחלט את עניין הזכויות הסוציאליות. ואולם במובן זה מחויבת המדינה ליצור 'רשת ביטחון' שתבטיח כי מצבן של אוכלוסיות מוחלשות לא ידרדר לכלל מצוקה קיומית שתתבטא, למשל, במחסור במזון, קורת גג, תנאי תברואה, שירותי בריאות וכיוצא באלה.

449. ב-14 במארס 2008 פסק בית המשפט המחוזי בירושלים כי כדי להבטיח קבלת תשלומי דמי מזונות לילד, רשאי הורה לנקוט פעולה כדי לקבל צו עיכוב יציאה מן הארץ נגד ההורה השני כאשר יש ראיות המצביעות על כוונה מצד ההורה השני להפר את מחויבותו לשלם דמי מזונות.

במקרה הרלוונטי, בית המשפט קבע כי זכותו של ילד לקבל דמי מזונות נגזרת משתי זכויות שונות: כבוד וקניין. זכויות אלה גוברות על זכות האב, המחויב בתשלום דמי מזונות לילדו, לנסוע לחו"ל אפילו כאשר הוא תושב של קבע במדינה אחרת. בית המשפט הדגיש כי כאשר מדובר בילד, דעת בית המשפט העליון, כפי שהיא באה לידי ביטוי בפסיקותיו, היא כי זכות הילד שימולאו צרכיו הגופניים והחומריים היא זכות יסודית הנגזרת מהזכות לכבוד אנושי, כפי שהיא מגולמת *בחוק יסוד: כבוד האדם ו חירותו*.

על פי קביעת בית המשפט, זכות הילד לקבל דמי מזונות נגזרת מהאמור בסעיף 27 באמנת זכויות הילד, שלפיה המדינה נדרשת להכיר בזכות הילד ליהנות מרמת חיים המתאימה להתפתחותו הגופנית, השכלית, הנפשית, המוסרית והחברתית. בית המשפט הדגיש את סעיף 27(2) לאמנה, המטיל אחריות ראשית לטיפול בילד על הוריו.

האמנה, אף כי אינה מעוגנת בחקיקה הפנימית, מהווה כלי פרשנות חשוב שניתן להשתמש בו כדי לאזן בין זכותו החוקתית של האב לנסוע לחו"ל לבין מחויבותו לדאוג לילדיו והיא מטה את הכף לטובת מחויבות ההורה לדאוג לילדיו (בר"ע *מרב פרלמן ואח' נ' ארז פרלמן* [14.03.2008]).

עוני

450. בשנת 2000 נרשמה ירידה קלה בשכיחות העוני בישראל. שיעור המשפחות שהכנסתן הנקייה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים) הייתה מתחת לקו העוני ירד מ-17.8% ב-1999 ל-17.6% בשנת 2000. בשנת 2002 לא נרשם שינוי בשכיחות העוני. בשנת 2003, לאחר קיצוצים בכמה מקצבאות הביטוח הלאומי ורפורמת המס, עלה היקף העוני בישראל. עלייה נוספת נרשמה ב-2004. הנתונים לשנת 2006, כמו גם תוצאות של סקר שנערך בשנת 2007, מלמדים על ירידה קלה בשיעור המשפחות העניות בישראל (20% בשנת 2006 לעומת 19.9% ב-2007). נכון ליוני 2008, 20% ממשקי הבית בישראל חיים מתחת לקו העוני. שיעור העוני בקרב בודדים וילדים ירד: ב-2007 נחשבו 23.8% מהבודדים לעניים, בהשוואה ל-24.5% ב-2006. אשר לילדים, נכון ליוני 2008, 34.1% מהילדים בישראל חיו מתחת לקו העוני, בהשוואה ל-34.2% בשנת 2007 ו-35.8% ב-2006.

451. נכון ליוני 2008, שיעור העוני בקרב משפחות ברוכות ילדים (משקי בית שבהם לפחות ארבעה ילדים) עלה ל-58.1% בהשוואה לשיעור של 56.5% בשנת 2007 ו-60% ב-2006. ירידה דומה נרשמה גם בקרב משפחות ערביות, המהוות חלק משמעותי מהמשפחות שבהן ארבע ילדים ומעלה – 51.4% ב-2007 לעומת 54% ב-2006. ואולם נותרו פערים בשכיחות העוני בין האוכלוסייה היהודית לבין הערבית.

452. בשנת 2007, 24.8% מהמשפחות עם ילדים חיו מתחת לקו העוני, ירידה בהשוואה לשיעור של 25.5% שנרשם ב-2006. נכון ליוני 2008, ירד שיעור זה ועמד על 24.7%.

היקף העוני בקרב קבוצות שונות באוכלוסייה

טבלה 28 – שכיחות העוני בקרב קבוצות שונות ב-2007 (באחוזים)

קבוצת האוכלוסייה	שכיחות העוני בקרב ילדים
אוכלוסיית הילדים הכוללת	34.2
משפחות עם 1-3 ילדים	18.4
משפחות עם ארבעה ילדים ומעלה	56.5
משפחות עם חמישה ילדים ומעלה	66.7
משפחות חד הוריות	29.8
משפחות עולים	18.8
משפחות ערביות	51.4

מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקר שנתי 2008

טבלה 29 – שכיחות העוני בקרב ילדים, 2004-2007 (באחוזים)

השנה	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים		לאחר תשלומי העברה בלבד		לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
		שכיחות העוני (%)		שכיחות העוני (%)		שכיחות העוני (%)
2004	713,600	33.2	632,100	29.4	881,600	41.0
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, סקר שנתי 2007

טבלה 30 – ילדים בקבוצות אוכלוסייה שונות החיים מתחת לקו העוני או שהיחלצותם מעוני תלויה בתשלומי העברה והקלות מס ב-2006 (באחוזים)

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

מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקר שנתי 2007

הזכות לדיור הולם

453. הסקר של 2006 בנושא הוצאות משק בית לימד כי 69.5% מראשי משקי הבית החזיקו בבעלות על מקום מגוריהם וכרבע מהם שכרו את המקום שבו התגוררו.

454. לאורך זמן חל שיפור רצוף בתנאי הדיור ושיעור השכיחות של שלושה אנשים ומעלה באותו חדר יורד בהתמדה. משקי בית ערבים צפופים יותר מאשר משקי בית יהודים. בשנת 2007, בכ-6.1% ממשקי הבית הערבים התגוררו יותר משלושה בני אדם בחדר, בהשוואה ל-0.4% ממשקי הבית היהודים. דבר זה נובע, בחלקו מהבדלים בגודל המשפחות.

האוכלוסייה הבדואית

455. באזור הנגב חיים מעל 170,000 בדואים. רובם חיים בעיירות קבע, שתוכננו ונבנו באופן חוקי. לכל העיירות הקיימות יש תוכניות מאושרות והן כוללות תשתיות כמו בתי ספר, מרפאו, מים זורמים, חשמל וכו'.

456. בנגב יש מספר עיירות בדואיות: לאקיה, חורה, כסייפה, עררה, תל-שבע ושגב שלום, לצד העיר הראשית, רהט. אף כי שבע העיירות הקיימות יכולות להוות פתרון יעיל לצורכי האוכלוסייה הבדואית גם לכשתגדל, החליטה הממשלה על הקמת תשע עיירות נוספות לתושבים בדואים. העיירה הנוספת הראשונה שתקום תיקרא 'טרבין' ותמוקם בשטחי המועצה האזורית בני שמעון. היא תיועד לבני שבט טרבין א-סאנע. השלב הראשון בפיתוח העיירה כבר הושלם; רוב החלקות כבר חולקו ומאות תושבים כבר מאכלסים את המקום. כל משפחה קיבלה שטח שכבר פותח לצורך בנייה ופיסת קרקע לחקלאות. העיירה החדשה תוכננה בהשתתפות חלקית של תושביה, כעיירה מודרנית המציעה שירותי חינוך, תשתיות תת-קרקעיות ושירותי בריאות. שטח העיירה כ-1,132 דונם והיא עתידה למנות כ-3,500 תושבים עד שנת 2020.

457. עיירות נוספות שנמצאות בהליכי תכנון ופיתוח הן: אבו קרינת – על שטח של 7,320 דונם המיועד לאכלס כ-15,000 בני תושבים עד 2020; עיירה זו נמצאת בשלב בנייה ראשונים והיא כוללת 1,300 חלקות ואזור תעשייה. ביר חאדאג' – עיירה חקלאית על שטח של כ-6,550 דונם, המיועדת לאכלס כ-12,500 תושבים עד 2020. קאסאר א-סיר – עיירה חקלאית על שטח של כ-5,000 דונם, המיועדת לאכלס כ-8,000 תושבים עד 2020. שאר העיירות העתידות לקום הן מכחול-מאריט – עיירה שבה כבר קיימת תוכנית מפורטת לשתי שכונות, שאושרה בספטמבר 2005 ותוכנית מפורטת לשכונה שלישית נמצאת בהכנה. העיירה מתוכננת על שטח של כ-6,300 דונם ואמורה לקלוט כ-12,000 תושבים עד 2020; אום ביטין – עיירה שתוכנית האב שלה אושרה במארס 2005 והעתידה לקום על כ-6,700 דונם ולקלוט כ-8,000 תושבים עד 2020; מולדה – עיירה שתוכנית האב שלה אושרה במארס 2005, בשטח של כ-11,000 דונם; והעיירה דריג'אט. שמות העיירות נבחרו על ידי האוכלוסייה הבדואית. בנוסף, הממשלה נמצאת בתהליכי הרחבה של העיירות הקיימות בהיקף של אלפי יחידות.

458. במסגרת זו מתוכננות לקום תשע עיירות חדשות. מתוכן, טרבין כבר מאוכלסת חלקית ונבנו בה 100 בתים חדשים; אבו קרינאת וביר חאדאג' נמצאות בבנייה ואילו קאסר א-סיר (מכחול), דרג'אט, אום ביטין, מולדה ואל סייד נמצאות בשלבי התכנון. שלוש עיירות נוספות – עבדת, אבו טלול ואל-פורעא – נמצאות בשלב האישור הסטטוטורי: מועצה אזורית הוקמה לחמש מהעיירות החדשות. שמה הרשמי הוא אבו בסמה והיא הורמה רשמית ב-3 בפברואר 2004.

459. בנוסף, בשתי החלטות שהתקבלו באפריל ובספטמבר 2003, ניסחה הממשלה תוכנית מקיפה לקידום האוכלוסייה הבדואית, כולל השקעה של 1.1 מיליארד ש"ח (290$ מיליון) בשיפור התשתיות ובהקמת מוסדות ציבוריים בשש השנים הבאות.

460. בעקבות הלקחים שהופקו מוועדות תכנון קודמות, ביצעו רשויות התכנון את המשימה תוך התייעצות שוטפת עם נציגים בדואים, שתרמו את חזונם ומשאלותיהם לגבי האופי הרצוי של כל

עיירה, בהתאם לאיפיוניה, כיישוב חקלאי או עירוני ואם תתוכנן לקבוצת תושבים שיש ליצור בקרבה הפרדה מוחלטת בין השבטים השונים.

461. ב-15 ביולי 2007 אימצה הממשלה החלטה בנוגע להקמת רשות חדשה במשרד הבינוי והשיכון, במטרה לטפל באופן בלעדי בנושאי פיתוח הקשורים באוכלוסייה הבדואית, לרבות הרחבת עיירות ומציאת פתרונות דיור לכל התושבים הבדואים.

462. על אף הקמתן של מספר עיירות קבע לבדואים, כ-70,000 בדואים ממשיכים להתגורר מבחירה במקבצים פזורים של מבנים בכל רחבי הנגב והם מתעלמים מפעולותיהן של רשויות התכנון בישראל. הבנייה הבלתי חוקית מתבצעת ללא תוכניות, כנדרש על פי *חוק תכנון ובנייה* וללא אישור מוקדם של רשויות התכנון. בנוסף, הבנייה יוצרת קשיים רבים במונחים של אספקת שירותים לתושבים.

463. הממשלה מעודדת את המעבר של תושבי הכפרים הלא מוכרים לעיירות הקבע באמצעות הטבות ותמריצים כספיים לכל תושבי הפזורה הבדואית הבוחרים לעבור אל עיירות הקבע, ללא קשר למצבם הכלכלי או חובת הוכחת זכאות. ההטבות הללו כוללות, בין השאר, חלקות אדמה חינם או במחיר נמוך ביותר ופיצוי על הריסת המבנים הלא חוקיים.

464. ועדה מייעצת לנושא המדיניות בנוגע לכפרים הלא מוכרים הוקמה ב-28 באוקטובר 2007 בעוקב להחלטת ממשלה מס' 2491.

465. תפקידה של הוועדה, כפי שהוגדר על ידי הממשלה בהחלטה האמורה, הוא להציג המלצות בנוגע לתוכנית מקיפה, אפשרית וכוללנית לגיבוש המדיניות להסדרת כפרים לא מוכרים בנגב, לרבות קביעת הכללים לפיצוי, מנגנונים להקצאת קרקעות, אכיפה אזרחית, לוח זמנים לביצוע התוכנית והצעות לתיקוני חקיקה, על פי הצורך.

הוועדה הגישה את המלצותיה הסופיות לממשלה, שהחלה באכיפתן באמצעות החלטת ממשלה מס' 4411 מ-18 בינואר 2009.

466. ב-18 בינואר 2009 אישרה הממשלה את החלטה מס' 4411 לאחר בדיקה מלאה של דוח הוועדה. הממשלה קיבלה את המלצות הוועדה כבסיס להסדרת מצב הדיור של הבדואים בנגב ומינתה גרעין מקצועי ובו נציגי משרדי הממשלה, מינהל מקרקעי ישראל והיועץ המשפטי לממשלה.

גרעין זה אמור להגיש מתווה מפורט ובר-יישום לקיום החלטת הממשלה.

467. בנוסף, בשנת 2007 החלו הרשויות המוסמכות בגיבוש תוכנית מטרופולין באר שבע (מס' 23/14/4). התוכנית שואפת להסדיר את תכנון אזור הנגב כולו, תוך הבאה בחשבון של צורכי האוכלוסייה, מגבלות רלוונטיות, עניינים סביבתיים וכו'. מספר התנגדויות הונחו לפני בתי המשפט בהקשר עם התוכנית הנ"ל, אך באף אחת מהן עדיין לא התקבלה פסיקה.

468. כרגע, צוות היישום נמצא בשלבים הסופיים של השלמת התוכנית הממשלתית המפורטת להסדרת הכפרים הלא מוכרים בנגב. התוכנית מבוססת על המלצות ועדת גולדברג להסדרת התיישבות הבדואים בנגב (להלן 'ועדת גולדברג') ועל מאמץ אינטנסיבי בשנה האחרונה, שכלל

התייעצויות עם נציגים של פלגים שונים בקהילה הבדואית ובחינת ההערות שהעבירו ארגונים אזרחיים שונים בנוגע לדוח הוועדה.

469. יש לציין כי בעבודתו הנוכחית, ניסה הצוות לגבש שינוי רחב בחוק בכל הנוגע לבעלות על קרקעות ולפיתוח של תשתיות פיזיות וחברתיות. לשם כך הולכות ומוקמות כעת המערכות הנחוצות (במישור המשפטי והיישומי כאחד) להקמת העיירות החדשות, לפיתוח הרשויות הקיימות וליישוב תביעות משפטיות.

VII. חינוך בילוי ופעילויות תרבותיות

א. סעיפים 28 ו-29 לאמנה – חינוך

470. ב-27 ביוני 1997 מינה שר המשפטים את ועדת רוטלוי. אחת משש ועדות המשנה של ועדת רוטלוי, שעסקה בענייני חינוך, התמקדה בשני היבטים:

א) זכויות התלמיד; וכן

ב) שוויון והזכות לחינוך.

471. תת הוועדה של ועדת רוטלוי בדקה את *חוק זכויות התלמיד* ומצאה כי החוק הקיים אינו תואם באופן מלא את הזכויות שנקבעו באמנה. לפיכך ניסחה הוועדה הצעת חוק שהרחיבה את זכויות התלמיד כדי להתאימן לרוח האמנה. הצעת החוק יושמה באמצעות שני תיקונים *לחוק זכויות התלמיד* (שניהם נזכרים ומפורטים בחלקים שונים של דוח זה).

כוונת תת הוועדה הייתה לקדם כבוד הדדי בין תלמידים ומורים. בנוסף, המלצות תת הוועדה קראו לפתרון לא אלים של סכסוכים. תת הוועדה הדגישה את החשיבות של שוויון הזדמנויות בגישה לחינוך איכותי. ניתן להבטיח את שוויון ההזדמנויות רק כאשר החוק מגדיר זכות שכזאת ומכיל גם זכויות ייחודיות המוקנות לילדים, כמו למשל הזכות לשמור על קשר אישי הם הורים, הזכות לאינדיבידואליות והזכות לחינוך.

להלן ההיבטים המרכזיים של הזכות לחינוך, על פי המלצות תת הוועדה:

472. הנחת המוצא של האמנה היא כי ילד נחשב ליצור אוטונומי עם זכויות וחובות. דבר זה נוגד את הגישה הפטרנליסטית שהייתה מקובלת עד לאימוץ האמנה, ואשר התמקדה בהגנה על ילדים ובאחריות כלפיהם, במקום בהגנה על זכויותיהם. הבסיס לזכות לחינוך הוא גישה המעמידה במרכז את הילד ואשר רואה נושאים שונים מנקודת מבטו, תוך התמקדות בעתידו ובטובתו. השקעה בחינוך איכותי לכל הילדים משפרת את תחושת השוויון בין תלמידים.

473. על כל רשות מקומית להבטיח את הרווחה, הבריאות, הביטחון והבטיחות של כל התלמידים שבאחריותה. החתירה למימוש יעד זה מחייבת נקיטת אמצעים פעילים כדי להגן על ילדים, דבר שיבטיח את זכותם לחינוך הטוב ביותר וליכולת לצמיחה אישית.

תת הוועדה הדגישה את היתרונות שילדים נהנים בהם כאשר משתפים אותם בתהליכי קבלת החלטות בעניינים המשפיעים על חיי בית הספר שלהם. בהקשר זה, סעיף 8 בהמלצות תת הוועדה

קובע כי רווחת הילד צריכה להיות השיקול הראשון במעלה בכל פעולה או החלטה המתקבלת בנוגע לתלמידים. הוועדה הדגישה את החשיבות של מעורבות תלמידים בהליכים המעמידים בסכנה את זכויותיהם. עוד המליצה תת הוועדה על הנחלת ידע לתלמידי בית הספר בנוגע לזכויות מסוימות, כולל:

1) זכות התלמיד לחופש הביטוי והדעה במסגרת הפעילויות הבית ספריות ובכל הליך משמעתי הנוגע לקטין.

2) זכות הגישה למידע.

3) הזכות לפרטיות.

4) זכות ההתאגדות וההתכנסות, למשל, הפגנות לגיטימיות והתכנסויות של תלמידים.

5) הזכות לאינדיבידואליות – תלמיד זכאי להתפתח ולהפגין את דרך החשיבה העצמאית שלו במסגרת הפעילויות הבית ספריות ובמסגרות שלאחר שעות הלימודים.

6) חופש הדת והמצפון – מוקנית לתלמיד זכות לבצע את הפעולות המתחייבות מאמונתו הדתית, כל עוד הדבר עולה בקנה אחד עם לוח הזמנים הבית ספרי.

474. בנוסף, הוועדה המליצה להקים את המנגנונים הבאים בתוך כל מוסד חינוכי:

1) מנגנונים פורמליים לבדיקת הפרות של זכויות תלמידים; וכן

2) ועדות משמעת.

475. המלצות תת הוועדה בנוגע לשוויון בחינוך הן כדלקמן: תת הוועדה דנה בחוסר השוויון בחינוכם של ילדים, בבעיות חינוך, בעיות הנובעות מפערים באספקת החינוך לילדים ערבים ולילדים עניים, הקדשת תשומת לב מיוחדת לנושא האלימות כלפי ילדים ובקרב בני נוער, החשיבות של חינוך בגיל הרך וזכויות הילד במערכת החינוך. תת הוועדה ציינה כי אין להסתפק בהשמת כל תלמיד במוסד חינוכי; לפיכך, מוטל על הממשלה, באמצעות הרשויות המקומיות, להבטיח כי כל מוסד יספק חינוך איכותי, שיינתן באופן שווה לכל הילדים תושבי ישראל.

476. על פי תת הוועדה, חינוך איכותי מבוסס על ארבעה מדדים: נגישות (פיזית וכלכלית), זמינות (של משאבים חינוכיים), מיתאם (בין החינוך לבין מטרותיו) והתאמה (לצורכי התלמיד והקהילה). תת הוועדה המליצה כי שר החינוך ינסח מדיניות של 'הפליה מתקנת', שתעניק קדימות לתלמידים כפרטים ובני קבוצות מיעוט. כוונת המדיניות הייתה לתקן מצב של קיפוח מתמשך, חוסר שוויון וליקויים בזכויות התלמיד.

477. תת הוועדה המליצה על פעולות שונות שיש לנקוט כדי למנוע הפליה בין תלמידים. העדר שוויון הזדמנויות חינוכי לילדים הוא אולי הבעיה הקשה ביותר; תת הוועדה הדגישה את חשיבות החתירה למימוש טובת הילד, כבוד כלפי דעת הילד וזכות הילד לפתח את עצמו במידה המרבית האפשרית, רצוי במסגרת של קבוצת ילדים הטרוגנית. קבוצות הטרוגניות הן ממאפייני השוויון, גורם המקדם באי-הפליה ותומך בה.

478. במסגרת הערות הסיכום של הוועדה לזכויות הילד, המלצה מס' 53 קוראת לחיזוק תוכניות ההפליה המתקנת בקרב האוכלוסייה הערבית. לפיכך המליצה תת הוועדה על תגבור והרחבת מעורבות האוכלוסייה הערבית במערכת החינוכית על ידי קביעת מכסת ייצוג אובייקטיבית והולמת לאוכלוסייה הערבית במשרד החינוך.

חינוך ברשויות הערביות

479. משרד החינוך משקיע ללא הרף מאמץ רב בקידום החינוך ברשויות הערביות, כדי לגשר על הפערים הקיימים כרגע בין האוכלוסייה היהודית לערבית. בשנת הלימודים 2009/10 נקט המשרד אמצעים נוספים בחתירתו למימוש יעד זה:

- המשרד הפעיל תוכניות חדשות ילדי גן ותלמידי בתי ספר יסודיים ערביים כדי לשפר את רהיטות הילדים בשפת אמם.

- כדי לקדם הישגים לימודיים בנשואים בינלאומיים ולאומיים, משרד החינוך הוסיף שלוש שעות לימוד ביום לכל בתי הספר היסודיים ושמונה שעות לימוד לכל כיתות ז' ברשויות הערביות (37 מיליון שעות לימוד בסך הכל). בנוסף, משרד החינוך הקצה תוספת של 195 ימים ו-5,235 שעות לימוד לשיעורים בערבית, במתמטיקה ובמדעים.

- תוכנית 'אופק חדש' מיושמת בהדרגה בכל בתי הספר בישראל מאז 2008 וכרגע היא פועלת באופן מלא ב-216 מתוך 390 (55%) בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים ברשויות הערביות. בנוסף, 210,000 שעות לימוד נוספות הוקצו למערכת החינוך הערבית בכללותה במהלך התוכנית.

- בשנת הלימודים 2007/08 הצטרפו תשעה בתי ספר בצפון ועוד 31 בדרום לתוכנית 'אופק חדש' ולאחריהם הצטרפו עוד שישה בתי ספר בצפון ועוד שבעה עשר בדרום בשנת הלימודים 2008/09. רפורמת 'אופק חדש' נועדה לספק לתלמידים בעלי הישגים נמוכים הזדמנות לשפר את הישגיהם ולממש את הפוטנציאל הגלום בהם.

- כ-140,000 תלמידים ערבים ובדואים נהנים מתוכניות קרן קר"ב למעורבות חינוכית, יוזמה משותפת למשרד החינוך ולקרן קר"ב. קרן זו פועלת ליצירת שינוי חינוכי-חברתי בחברה הישראלית באמצעות תוכניות העשרה ותגבור במערכת החינוך.

- המדינה מימנה ארוחות חמות לכ-122,000 תלמידים הלומדים במסגרת של יום לימודים ארוך (ראו *החלטת ממשלה מס' 2342* מ-1 באוגוסט 2004).

- 400 מורים חדשים הצטרפו למערכת החינוך הערבית.

- במסגרת של תוכנית חומש לקידום החינוך באוכלוסייה הערבית נוספו מאות אלפי שעות לימוד למוסדות החינוך, כולל גני ילדים, ביניהן 25,000 שעות שנועדו באופן בלעדי ללימודים לקראת בחינות הבגרות. אנשי מקצוע שונים הוכשרו והושמו ב-200 בתי ספר, לצד 150 יועצים חינוכיים וכן הוקמו מרכזי למידה לקראת הבחינה הפסיכומטרית ל-500 תלמידים.

מקרים לדוגמה

480. ב-20 באוגוסט 2007 קבע בית המשפט המחוזי בבאר שבע, בשבתו כבית דין מינהלי, כי עריכת בחינות מיון/קבלה לצורך ההשמה של 169 תלמידי גנים שעמדו לעלות לכיתה א' בבתי ספר מיוחדים/ניסיוניים (למשל, בתי ספר לאמנות) לקראת שנת הלימודים 2007/08 נוגדת את הוראות משרד החינוך. הוראות ספציפיות של מנכ"ל משרד החינוך אוסרות על מתן אפשרויות שאינן שוות לילדים מאותה שכבת גיל. יתר על כן, מאחר שהעתירה לפסול את מבחני המיון האמורים התקבלה בסמיכות לתחילת שנת הלימודים, קבלת העתירה הייתה עלולה לגרום נזק לילדים שהשתתפו בבחינות ועברו אותן. משום כך הדגיש בית המשפט את האיסור על עריכת מבחנים שכאלה.

ואולם בית המשפט קבע כי עד שמשרד החינוך יפרסם הנחיות המבהירות את הקריטריון למיון תלמידי גנים לכיתות א' בבתי הספר המיוחדים תוצאות הבחינות יישארו ללא שינוי, כלומר מי שעברו אותן והתקבלו – התקבלו. ביטול התוצאות היה עלול להסב נזק גדול יותר לילדים שכבר התקבלו לבתי הספר האמורים לשנת הלימודים 2007/08 לעומת בנה של העותרת, שיצטרך ללמוד בבית ספר רגיל סמוך למקום מגוריו (עת"מ *327/07 גורדון מיכל ואח' נ' עיריית אשקלון ואח'* [20.08.2007]).

החינוך ברשויות הבדואיות בדרום

481. האוכלוסייה הבדואית בנגב נחלקת בין שמונה רשויות מקומיות: אבו-בסמה, חורה, לאקיה, ערר, רהט, שגב שלום ותל-שבע. ב-2009 למדו 72,450 תלמידים במוסדות החינוך של האוכלוסייה הבדואית בנגב, בהשוואה ל-45,117 תלמידים בשנת 2001. מ-2001 נרשמה עלייה של כ-70% במספר מוסדות החינוך שהוקמו ברשויות הבדואיות בנגב. בתקופה זו חלה עלייה של 4% במספר מוסדות החינוך היהודים שהוקמו.

482. טבלה 31 – מספר התלמידים ומוסדות החינוך באוכלוסיית הבדואים בדרום, 2009

הרשות המקומית	גני ילדים	תלמידים	בתי ספר יסודיים	תלמידים	בתי ספר תיכונים	תלמידים	בתי ספר של החינוך המיוחד	תלמידים	סה"כ מוסדות לימוד לרשות	סה"כ תלמידים לרשות
אבו-בסמה	132	3,854	26	14,432	4	837	-	-	162	19,114
חורה	45	1,337	5	2,557	3	1,977	1	92	54	5,963
לאקיה	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
עררה	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	18,399
שגב שלום	29	715	4	2,488	2	2,083	-	-	35	5,286
תל-שבע	49	1,343	4	3,075	3	1,775	-	-	56	6,193
סה"כ	464	13,192	70	41,830	22	17,097	4	341	560	72,460

483. *מקור: משרד החינוך, מחוז חינוכי דרום, 2009*

טבלה 32 – מספר מוסדות החינוך במחוז דרום בשנים 2000-2009

האוכלוסייה	חטיבה	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
יהודים	**גן ילדים**	1130	1148 (+18)	1128 (-20)	1132 (+4)	1114 (-18)	1094 (-20)	1084 (-10)	1093 (+9)	1129 (+36)	1130 (+1)
	בית ספר 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)
סה"כ		1517	1547	1521	1498	1483	1455	1438	1450	1484	1492

			(+30)	(-26)	(-23)	(-15)	(-28)	(-17)	(+12)	(+34)	(+8)
ערבים	**גן ילדים**	198	263 (+65)	317 (+54)	365 (+48)	398 (+33)	413 (+15)	445 (+32)	461 (+16)	452 (-9)	459 (+7)
	בית ספר 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)
סה"כ		262	331 (+69)	390 (+59)	440 (+50)	475 (+35)	499 (+24)	535 (+36)	556 (+21)	550 (-6)	561 (+11)

מקור: משרד החינוך, מחוז דרום, 2009

484. בשנת 2000 החל מחוז דרום במשרד החינוך ביישומה של תוכנית חמוש לקידום מערכת החינוך באוכלוסייה הבדואית. התוכנית כוללת גישור על הפערים הקיימים בין האוכלוסייה הבדואית לבין האוכלוסייה היהודית. מטרת התוכנית להגיע להישגים לימודיים טובים יותר, לשפר את הסביבה בבתי הספר ולמנוע אלימות. במסגרת התוכנית עוברים מחנכים הכשרה מיוחדת, נוספות שעות לימוד בכל יום ונעשה מאמץ לשפר את שיטות הלמידה, איכות הבנייה ולספק ציוד טכנולוגי חסר.

טבלה 33 – התוכנית לקידום החינוך ברשויות הבדואיות בדרום – פעילויות ותקציבים (ש"ח) בשנים 2007-2009

הנושא	**הפעילות**	**תקציב 2007**	**תקציב 2008**	**תקציב 2009**	**סה"כ תקציב**
קידום ההישגים הלימודיים	פיקוח על הישגים לימודיים של תלמידים	1,038,000	151,204	-	1,189,204
	תגבור במקצועות הליבה	4,300,300	3,086,500	3,770,000	11,156,500
	פיתוח מיומנויות התקשוב	840,000	-	-	840,000
הכשרת אנשי חינוך	פיתוח מקצועי של אנשי חינוך	540,000	400,000	570,000	1,510,000
	גורמי ליווי לרשויות	-	-	90,720	90,720
	השתלמויות מקצועיות	450,000	189,000	254,700	893,700
	הכשרה והסמכה של יועצים חינוכיים	1,400,000	-	-	1,400,000
אספקה	קריאת ספרים בקרב תלמידי כיתות א' ו-ב'	821,100	-	-	821,100
	שדרוג מעבדות מדעים ואמצעים טכנולוגיים	856,000	759,500	-	1,615,500
סכום כולל		**10,245,100**	**4,586,204**	**4,685,420**	**19,516,724**

מקור: משרד החינוך, מחוז דרום, 2009

485. בשנים האחרונות ביצע משרד החינוך מספר פעילויות לילדים בכל הגילים. פעילויות אלה כוללות קידום של לימודי ערבית, עברית, אנגלית, מתמטיקה ומדעים, כמו גם מחשוב של סביבת הלימוד בבתי הספר.

486. מלבד תוכנית החומש האמורה, משרד החינוך מעורב במאמצים המושקעים במניעת נשירה של ילדים בדואים מבית הספר.

משרד החינוך מפעיל מספר מרכזים טיפוליים חינוכיים לנוער בסיכון או לקטינים שאינם לומדים במסגרות חינוכיות. שירותים אלה מאתרים נושרים, עורכים סדנאות להורים ועומדים על כך שייעשה שימוש בשיטות הוראה המתאימות לצורכי התלמידים. שיעור הנשירה באוכלוסייה הבדואית בנגב ירד מ-9.4% ב-2004 ל-6.7% ב-2008.

הכשרת כוח אדם מקצועי

487. יועצי הכוונה – בשנים 2004 עד 2008 נפתחו שלושה קורסים ליועצי הכוונה, שניים בצפון ואחד בדרום הארץ.

488. בנוסף, נפתחו שני קורסים למאבחני תפקודי למידה, האחד במכללת סחנין (צפון) והשני בבאר שבע (דרום), שניהם במסגרת האוניברסיטה הפתוחה.

489. פסיכולוגים – הוקצו תקנים נוספים לפסיכולוגים ובכל זאת נמשך המחסור בתקנים לפסיכולוגיים חינוכיים ביחס למספר התלמידים.

מסגרות החינוך המיוחד

490. כרגע, משרתים את אוכלוסיית הבדואים בדרום ארבעה בתי ספר ו-25 גני ילדים לחינוך מיוחד ועוד שלושה מרכזי תמיכה אזוריים. בשנת 2008 נפתחו שני מרכזי תמיכה אזוריים נוספים ועשר כיתות לתלמידי החטיבה היסודית. בנוסף, כל בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים קיבלו תוספת של שעות תגבור הוראה.

491. בצפון – הוקם בית ספר חדש לבעלי מוגבלות שכלית קשה ונפתחו שישה גני ילדים של החינוך המיוחד. מלבד אלה נוספו עוד ארבע כיתות לתלמידי החטיבה היסודית, לצד 3,000 שעות שילוב.

טבלה 34 – שיעורי הנשירה בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום בשנים 2003-2008 (באחוזים)

שנת הלימודים	ארצי	מחוז דרום	אוכלוסיית הבדואים בדרום	בנים	בנות
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	7.0
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: משרד החינוך, מחוז דרום, 2009

טבלה 35 – התקציב להקמת כיתות לימוד בשנים 2002-2007

השנה	סה"כ כיתות לימוד	כיתות לאוכלוסיית הבדואים בדרום	שיעור התלמידים הבדואים מתוך סך כל 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%
סה"כ	8,666	635 (7.3%)	-

מקור: משרד החינוך, מחוז דרום, 2009

חינוך יסודי ותיכוני

492. מאז הגשת הדוח הראשוני של ישראל חלה ירידה קלה בשיעור ההשתתפות של ילדים באוכלוסייה הערבית, מ-78.9% ל-77.6%. במקביל, חלה ירידה גם בשיעור ההשתתפות של ילדים באוכלוסייה היהודית, מ-94.5% ל-85.6%.

טבלה 36 – שיעורי נוכחות של תלמידים גילאי 14-17 בבתי ספר תיכוניים שבפיקוח משרד החינוך, לפי אוכלוסייה (אחוזים)

השנה	יהודים	ערבים
2001/2-2002/3	85.0	76.1
2002/3-2003/4	84.8	76.0
2003/4-2004/5	85.2	75.8
2004/5-2005/6	85.4	76.7
2005/6-2006/7	85.6	77.6
2006/7-2007/8	85.6	77.6

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תקציר סטטיסטי של ישראל, 2003-2008.

חקיקה

חינוך חובה

493. בתקופת הדיווח, נערכו מספר תיקונים *בחוק חינוך חובה*.

494. תיקון משנת 2001 שפורסם ב-7 באוגוסט קובע כי המנהל של מוסד חינוכי יודיע למנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית ולאנשים הרלוונטיים במשרד החינוך על כל תלמידי הרשים במוסד החינוכי ואשר אינו משתתף בלימודים באופן סדיר, או על תלמיד שהיה רשום באותו מוסד בשנת לימודים נתונה אך לא נרשם ללימודים באותו מוסד לשנת הלימודים שלאחריה. יתר על כן, ניתן להרחיק תלמיד מבית ספר לצמיתות בגלל הישגים לימודיים רק בהתאם לתקנות שקבע שר החינוך.

495. תיקון שפורסם ב-2 ביולי 2002 קובע כי רשות מקומית ('הרשות השולחת') תממן את לימודיו של ילד או בן נוער המתגורר בשטחי הרשות במוסד חינוכי גם ברשות מקומית אחרת ('הרשות המקבלת'), ובלבד שמוסד חינוכי כמו זה שאליו נשלח הילד אינו קיים בתחום הרשות השולחת. עוד נקבע בתיקון כי על הרשות השולחת לאתר את המוסד החינוכי הקרוב ביותר למקום מגורי הילד, אלא אם כן שר החינוך קבע אחרת, כאשר החלטת שר החינוך חייבת להביא בחשבון את סידורי התחבורה הציבורית.

496. תת הוועדה לענייני חינוך של ועדת רוטלוי המליצה על מימון קורסי הכנה לקראת הבחינה הפסיכומטרית לתלמידים ?? במסגרת תוכנית הלימודים בחינוך החובה.

497. עוד המליצה תת הוועדה לענייני חינוך על קביעת זכות להסעות ללימודים בתנאים הבאים (כאמור לעיל, רוב המלצות ועדת רוטלוי כבר יושמו):

1. צמצום המרחק שאליו מחויבת הרשות לספק הסעות צריך להביא בחשבון את המצב ברשויות שבהן אין תחבורה ציבורית.

2. חובה לוודא שקיים שירות בטוח ותחנות אוטובוסים להסעות בכבישים המהירים.

3. יש להרחיב את המחויבות לספק הסעות לתלמידי כיתות יא' ו-יב' הלומדים מחוץ לגבולות הרשות שהם מתגוררים בגבולותיה.

498. תיקום שהתפרסם ב-19 בדצמבר 2005 קובע כי מנהל של מוסד חינוכי חייב לדווח לאדם שמונה על ידי משרד החינוך על כל מקרה של אלימות גופנית שבין תלמיד לבין מורה, או בין

תלמידים, כאשר התוצאה הייתה נזק גופני. על המנהל לדווח על המקרה מיד לאחר התרחשותו, כולל נסיבות המקרה, כולל אמצעים משמעתיים שננקטו.

499. ב-2007 אושר תיקון *לחוק חינוך חובה* במטרה להרחיב את תחולתו ולהאריך את חינוך החובה החל על צעירים גילאי חמש עשרה עד שבע עשרה (כולל) – תלמידים כיתות יא' ו-יב'. לפני תיקון זה, החינוך בכיתות יא' ו-יב' ניתן חינם אך לא היה חובה. במטרה להגן על צעירים מהשפעות שליליות בשלב רגיש זה של חייהם וכדי להכין אותם ולציידם בכלים טובים יותר כדי להבטיח השתלבות מוצלחת בחברה כבוגרים יצרנים, החליטה הממשלה לכלול את כיתות יא' ו-יב' בחינוך החובה. השפעה מבורכת אחרת של החוק היא הירידה בשיעור הנשירה וההרחקה של תלמידים, שכן החוק מחייב כעת מציאת פתרון בתוך מערכת החינוך לכל התלמידים בקבוצת הגיל האמורה. היישום המלא של החוק מתוכנן לשנת 2009, לתלמידים הלומדים בכיתה יא' ולשנת 2010 לתלמידים הלומדים בכיתה יב'. תיקון זה ייכנס לתוקפו בהדרגה וצפוי כי עד 2011 יישומו יהיה מלא.

500. תיקון מס' 28 *לחוק חינוך חובה* פורסמו ב-5 ביוני 2007 ובמסגרתו נוסף לחוק סעיף 12ד. סעיף זה קובע כי במוסד חינוכי מוכר, הקניית מיומנויות היסוד בכיתות א' ו-ב' תתבצע לפחות במשך עשר שעות לימוד בשבוע ויש לקיים את הלימודים הללו במסגרת שבה מספר התלמידים לא יעלה על עשרים תלמידים לכל מורה.

מיומנויות היסוד הן קריאה, כתיבה וחשבון. סעיף זה יישום בהדרגה במהלך ארבע שנים.

חינוך חינם

מקרים לדוגמה

501. ארגון ההורים הארצי עתר לבית המשפט העליון בעניין תשלומי הורים לבתי ספר (ראו פרק המבוא, לעיל). תשלומי הורים נחלקים לארבעה סוגים שונים: תשלומי חובה, תשלומי רשות, תשלומי רכישה מרצון ותשלומים בעבור תוכניות חינוכיות נוספות. *חוק חינוך חובה* קובע כי חינוך יינתן חינם לכל הילדים גילאי שלוש עד חמש עשרה. סעיף 6 לחוק מגדיר חריגות מהזכות לחינוך חינם ומסייג את ההחלה של תשלומי חובה ותשלומי רשות. במהלך השנים, עברו חלק מתשלומי החובה לקטגוריית תשלומי הרשות.

תוכניות חינוכיות נוספות כוללות סיוע בנושאים בעייתיים בשעות אחר הצהריים וקיומן מותנה באישור המפקח המחוזי. תוכניות אלה הן בגדר רשות והורים שאין להם אמצעים או שאינם מעוניינים שילדם ישתתף בתוכניות הללו אינם מחויבים בהעברת התשלומים בעבורן. בג"צ 6914/06 *ארגון הורים ארצי (ע"ר) נ' משרד החינוך, התרבות והספורט ואח'* (14.08.2007)

התשלומים בעבור תוכניות חינוכיות נוספות מוסדרים באמצעות הוראות סעיף 8 *לחוק חינוך ממלכתי* התשי"ג-1953 אך אינם מותנים באישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. תשלומי רכישה מרצון נועדו לחסוך כסף על ידי ריכוז הרכישה של מוצרים או שירותים (כולל ספרי לימוד, תלבושת אחידה לבית הספר וכו') והם מותנים באישור המפקח על בית הספר כמו גם באישורם של הורי כל התלמידים הזקוקים לשירות.

משרד החינוך קובע את השיעור המותר של כל אחד מסוגי התשלומים הללו לכל שנת לימודים בנפרד באמצעות תהליך של התייעצות עם מספר גופים, ביניהם מרכז השלטון המקומי. לאחר שנקבע שיעור התשלומים הללו, העניין מועבר לאישורה של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. בשלב הבא, המשרד מפרסם את שיעור התשלומים ובתי הספר מנועים מגביית תשלומים העולים על אלה שנקבעו.

העותר ביקש לכפוף את כל ארבע הקטגוריות של תשלומי הורים לאישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. המדינה טענה כי בשנים קודמות, התשלומים לא התחלקו כיאות לקטגוריות השונות, דבר שסיבך את הליך האישור של הוועדה.

ואולם המדינה אישרה כי ועדת החינוך של הכנסת אישרה את התשלומים כנדרש בחוק (דהיינו, תשלומי חובה ותשלומי רשות) וקיבלה דוחות בנוגע לשתי קטגוריות התשלום הנוספות, כמתחייב מחובתה לפקח על משרד החינוך.

בית המשפט קבע כי החוק בנוגע לחינוך חינם הוא גורם מכריע במימוש הזכות לחינוך לכל ילד. חינוך חינם מבטא את ערך השוויון בחינוך ומטרתו לספק לכל הילדים הזדמנויות חינוכיות שוות. חוק זה אף מקטין את הנטל הכספי על ההורים ומגביל את יכולתם של מוסדות החינוך להציע תוכניות ושירותים שמעבר לתוכנית הלימודים ולחייב את ההורים לשאת בעלותם.

בית המשפט קבע כי המשרד פעל בהתאם לחוק, אשר אינו מחייב אותו להציג את תשלומי הרכישה מרצון והתשלומים בעבור תוכניות חינוכיות נוספות לאישורה של הוועדה. בית המשפט אישר כי קיים מתח בין תשלומי הרשות מצד אחד לבין הקושי של מערכת החינוך כאשר מנגד, הורים מעוניינים להשקיע עוד בחינוך ילדיהם (בייחוד בנוגע לתוכניות שמחוץ לתוכנית הלימודים).

502. בית המשפט המחוזי בתל אביב, בשבתו כבין דין לענייני מינהל, הורה לעיריית חולון לסבסד באופן מלא את העלות של ספרי לימוד והסעות לבית ספר של ילד שאביו נפטר ואמו סבלה ממחלת נפש והייתה שקועה בחובות כבדים. העירייה לא ערערה על המצב הכספי הקשה של האם, אלא על ההוראה, הואיל ולטענתה, לא היה באפשרותה לממן את לימודי הילד בגלל מחויבויות קודמות של מחלקת הרווחה העירונית. אף כי בית המשפט לא מצא חריקה מהחוק או מהנוהל בנוגע לעניין הנדון לפניו, הוא קבע כי מסמכותו להורות על תרופה במטרה לשרת את הצדק, בשל החשיבות של עקרון החינוך חינם. וכך, על אף שלא הוגדרה תרופה באף אחד מהחוקים הרלוונטיים, אין בכך כדי למנוע מבית המשפט להתקין תרופה משפטית הולמת. בית המשפט קבע כי הזכות לחינוך חיונית לכל ילד כדי שיוכל לממש באופן מלא את יכולותיו והדגיש כי קושי כספי של ההורים אינו צריך למנוע מילד לקבל חינוך (עת"מ [תל אביב] 2402/05 *ע' ק' נ' משרד החינוך ואח'* [13.06.2006]).

יום לימודים ארוך ותוכניות העשרה

503. בשל אילוצי תקציב, היישום ההדרגתי של *חוק יום לימודים ארוך ולימודי העשרה* התשנ"ז-1997 (להלן '*חוק יום לימודים ארוך ולימודי העשרה*'), הנזכר בדוח הראשוני של ישראל, יושלם רק בשנת 2014.

504. סעיף 3 *לחוק ארוחה יומית לתלמיד* התשס"ה-2005 (להלן '*חוק ארוחה יומית לתלמיד*') קובע כי כל תלמיד יקבל ארוחה חמה אחת ביום, בהתאם לתפריט מאוזן ומגוון שיקבע משרד הבריאות בהתחשב בצורכי התלמידים ובגילם.

505. יישומו של *חוק ארוחה יומית לתלמיד* יהיה הדרגתי. שר החינוך, יחד עם שר האוצר, יקבעו את אוכלוסיית התלמידים שעליה יחול החוק בכל שנה (סעיף 4).

506. שר החינוך והרשויות המקומיות יממנו את מפעל ההזנה. *חוק ארוחה יומית לתלמיד* מאפשר לרשות המקומית לאסוף תשלומי השתתפות מהורים אך מחייב את הסכמת שר החינוך לכך. תשלומי ההשתתפות של ההורים ייקבעו על ידי השר על פי תקנים סוציו-אקונומיים ובמסגרת התשלומים שהוגדרו במסגרת *חוק חינוך חובה*.

החינוך המיוחד

מרכזי תמיכה אזוריים

507. *חוק חינוך חובה* מיושם באופן זהה ביחס לכל ילד ישראלי שגילו בין שלוש ל-21. במערכת החינוך מופעלים 68 מרכזי תמיכה אזוריים, 53 מהם ברשויות יהודיות, שמונה ברשויות ערביות, ארבע ברשויות בדואיות ושלוש ברשויות דרוזיות. ואולם כל מרכז מספק שירותים לכל האוכלוסיות החיות בסביבתו. המרכזים אחראים לתמיכה בילדים עם מוגבלות, הן במוסדות רשמיים והן במוסדות בלתי רשמיים. המרכזים מתפקדים גם כמקורות מידע.

טבלה 37 – מספר תלמידים ממוצע בכיתה, לפי אוכלוסייה

השנה	סה"כ	מספר התלמידים הממוצע בכיתה	
		יהודים	ערבים
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 של ישראל, 2008-2002.

508. הגידול המואץ במספר כיתות הלימוד עדיין לא הצליח להדביק את הגידול במספר התלמידים ומשום כך מספרם הממוצע של תלמידים בכיתה עלה במקצת, מ-26 בשנים 2001-2003 ל-27 מאז 2003. אף כי מספר התלמידים הממוצע בכיתה גבוה ברשויות הערביות, מספר זה (29-30) נותר יציב בעשור האחרון.

טבלה 38 – רמת ההשכלה של מורים, לפי מערכות חינוך (אחוזים)

המסגרת החינוכית	מערכת החינוך היהודית	מערכת החינוך הערבית
בתי ספר יסודיים		
תואר אקדמי	56.7	52.9
בכיר	19.4	19.9
מוסמך	4.2	4.7
לא מוסמך	4.0	3.9
בתי ספר תיכוניים	-	-

תואר אקדמי	46.7	62.6
בכיר	8.7	4.7
מוסמך	3.7	3.6
לא מוסמך	2.5	3.0

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

509. בשנת הלימודים 2008/09, 73.0% ממורות בית הספר היסודי ו-84.4% ממורי בתי הספר התיכונים במערכת החינוך דוברת העברית החזיקו בתואר אקדמי, בהשוואה ל-77.4% ו-86.4%, בהתאמה בקרב עמיתיהם במערכת החינוך דוברת הערבית.

510. **כוח האדם במערכת החינוך** – בשנת הלימודים 2007/08 החזיקו 83% מכל המורים במערכת החינוך הערבית בתואר אקדמי, בהשוואה ל-86% בעלי תואר אקדמי בקרב עמיתיהם היהודים. פירוט נתונים אלה מלמד על כך ש-73% ממורות בתי הספר היסודיים ו-87% ממורי בתי הספר התיכונים (כולל חטיבות הביניים) במערכת החינוך הערבית החזיקו בתואר אקדמי, בהשוואה ל-70.5% ו-86%, בהתאמה בקרב מורי בתי הספר היסודיים והתיכוניים (כולל חטיבות הביניים) במערכת החינוך היהודית.

511. **הכשרת מורים** – בישראל פועלות 61 מכללות להכשרת מורים, מלבד האוניברסיטאות. בין אלה נמנות שתים עשרה מכללות ממלכתיות, שלוש עשרה מכללות ממלכתיות-דתיות, שמונה מכללות ערביות ו-28 אולפנות חרדיות.

הדרישות החלות על סטודנטים להוראה בחינוך המיוחד זהות לכל קבוצות האוכלוסייה. דרישת המינימום כדי להשתתף בקורס של החינוך המיוחד היא תעודת בגרות וציון בגובה הנדרש בבחינה הפסיכומטרית.

512. **פנימיות** – בישראל פועלות כ-600 פנימיות. מתוך אלה, 280 הן פנימיות חינוכיות בפיקוח משרד החינוך, 60 הן פנימיות ממלכתיות, 120 הן פנימיות ממלכתיות-דתיות ועוד 100 הן פנימיות חרדיות. 40,000 בני נוער גילאי שתים עשרה עד שמונה עשרה חיים בפנימיות חינוכיות. מתוך אלה, שני שלישים הם בנים ושליש בנות. מעט יותר ממחצית מהם (כ-22,000) ממומנים על ידי משרד החינוך. כ-150 בני נוער בדואים לומדים בפנימיות חינוכיות, לצד 50 בני נוער שהגיעו במהלך השנה האחרונה מסודאן והושמו במוסדות אלה.

513. **שירותי בריאות לתלמיד** – משרד הבריאות והאגודה לבריאות הציבור, בשיתוף עם משרד החינוך, מספקים שירותי בריאות לתלמידים. שירותים אלה עולים בקנה אחד עם האמור בסעיף 21א *לחוק ביטוח בריאות לאומי* והוראה מס' 5768/1 מספטמבר 2007 של מנכ"ל משרד החינוך. שירותי הבריאות כוללים בדיקות שגרתיות, חיסונים, טיפולים מונעים, הנחיה ופיקוח של רופאים ואחיות.

טבלה 39 – התפלגות שירותי בריאות לתלמידים

האוכלוסייה	**הקצאת ימים/כוח אדם**	**% מהתלמידים בקבוצת האוכלוסייה**
יהודים	57%	56.8%
ערבים	22.07%	19.7%
חרדים	13.4%	15.66%
בדואים	4.88%	5.49%
דרוזים	2.58%	2.31%

מקור: משרד החינוך, המינהל הפדגוגי – האגף לפיקוח בריאותי, 2009.

חינוך לגיל הרך

514. *חוק חינוך חובה* חל על ילדים מגיל שלוש והלאה. החוק מיושם על פי תקציב המדינה. בשנת 2009 היה שיעור הילדים גילאי שלוש עד ארבע שלמדו בגני ילדים במימון המדינה 49% (39% באוכלוסייה היהודית, 80% באוכלוסייה הערבית והבדואית ו-62% באוכלוסייה הדרוזית).

טבלה 40 – שיעור ההשתתפות של ילדים גילאי שלוש עד שש במוסדות משרד החינוך, 2009

גיל	יהודים	ערבים-בדואים	דרוזים	סה"כ
3	66%	56%	95%	64%
4	87%	64%	97%	81%
5	94%	86%	97%	92%
6	13%	2%	3%	10%

מקור: משרד החינוך, המינהל הפדגוגי – האגף לחינוך יסודי, 2009.

טבלה 41 – התפלגות תלמידים לפי כיתות ואוכלוסיות, 2009

קבוצת האוכלוסייה	בתי ספר יסודיים (תלמידים)	בתי ספר יסודיים (כיתות)	חטיבות ביניים (תלמידים)	חטיבות ביניים (כיתות)	חטיבות עליונות (תלמידים)	חטיבת ביניים (כיתות)
יהודים	577,747	23,032	264,597	10,205	253,661	10,077
ערבים	160,306	5,541	72,597	2,459	55,272	1,956
דרוזים	18,132	688	8,450	297	7,203	265
בדואים	47,942	1,694	18,678	624	11,592	417
צ'רקסים	-	-	142	8	-	-
סה"כ	804,127	30,995	364,464	13,593	327,728	12,715

מקור: משרד החינוך, המינהל הפדגוגי – האגף לחינוך יסודי, 2009.

מניעת נשירה

515. בשנת הלימודים 2008/09, שיעור תלמידי התיכון שנשרו מלימודים (כיתות ט' עד יב') עמד על 4.3% (19,333 מתוך המספר הכולל שלתלמידים, 444,843). שיעור הנשירה הכולל של תלמידים מכיתות א' ועד יב' הוא 2% (28,947 מתוך 1,454,777 תלמידים). משרד החינוך מפעיל יחידה פנימית של קציני ביקור סדיר המבקרים בבתי הספר בקביעות כדי למנוע נשירה של ילדים מבתי הספר. למשרד החינוך אגף מיוחד שמטרתו לפקח על נוכחות ילדים בבית הספר ומניעת נשירה של ילדים מבית הספר. אגף זה פועל על פי *חוק חינוך חובה* (סעיף 4) ובמסגרת מדיניות משרד החינוך. כרגע המשרד מפעיל 498 קציני ביקור סדיר, מהם 369 הפועלים ברשויות היהודיות (כולל 37 באוכלוסייה החרדית), 92 ברשויות הערביות, שבעה עשר ברשויות הבדואיות ושישה עשר ברשויות הדרוזיות.

טבלה 42 – שיעורי הנשירה בכיתות ז' עד יב' בשנת הלימודים 2008/09

קבוצת האוכלוסייה	סה"כ תלמידים	מספר הנושרים	ב-%
יהודים	515,414	16,039	3.1
ערבים	122,201	5,738	4.7
בדואים	28,209	2,110	7.5
דרוזים	15,238	434	2.8
צ'רקסים	134	2	1.5
סה"כ	**681,196**	**24,323**	**3.6**

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2009.

טבלה 43 – שיעורי השתתפות בגני ילדים בקרב קבוצות הגיל השונות לפי קבוצות אוכלוסייה בשנת הלימודים 2006/07 (באחוזים)

גיל	יהודים	ערבים
סה"כ	**84.4**	**68.0**
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 הנשירה בחטיבה עליונה

516. בשנת 2007 נשרו ממערכת החינוך בסך הכל 20,085 (4.5%) מתלמידי כיתות ט' עד יב'. 12,958 (3.7%) מהתלמידים בכיתות אלה נשרו ממערכת החינוך היהודית, בהשוואה ל-7,127 (7.2%) מהתלמידים במערכת החינוך הערבית.

טבלה 44 – שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב תלמידים בני שבע עשרה, לפי אוכלוסייה ומאפיינים דמוגרפיים נבחרים, 2001-2006

המאפיין	2001	2003	2005	2006
סה"כ באוכלוסייה	**55.1**	**56.4**	**53.8**	**53.4**
יהודים				
סה"כ	55.6	57.4	55.1	54.9
מין: בנים	49.3	51.2	49.9	49.5
בנות	61.9	63.3	61	61.0
מוצא עדתי (מקום הלידה של ההורים)				
ישראל	57.2	58.2	56.1	56.2
אסיה-אפריקה	51.0	54.3	51.4	50.9
אירופה-אמריקה	57.1	61.8	59.7	59.3
ערבים				
סה"כ	52.2	50.7	47.2	46.3
מין: 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, תקציר סטטיסטי של ישראל, 2008-2003.

517. שיעור הזכאות לבגרות בקרב תלמידים יהודים גילאי שבע עשרה ירד מ-55.6% ב-2001 ל-54.9% ב-2006. שיעור הזכאות לבגרות בקרב תלמידים יהודים גילאי שבע עשרה ירד מ-52.2% ב-2001 ל-46.3% ב-2006.

518. שיעור הזכאות לבגרות בקרב בנות גבוה באופן משמעותי בקרב בנות מאשר בקרב בנים: 61% מהבנות באוכלוסייה היהודית ו-55.3% מהבנות באוכלוסייה הערבית קיבלו תעודת בגרות, בהשוואה ל-49.5% ו-36.5% בלבד בקרב הבנים, על פי התקציר הסטטיסטי של ישראל לשנת 2009 (שפורסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

519. על פי נתונים שנאספו ב-2007 ועל בסיס חלוקת הערים בישראל לעשרה צבירים סוציו-אקונומיים: הזכאות לתעודת בגרות בצבירים 1-2 (עיירות עם המעמד הסוציו-אקונומי הנמוך ביותר) עמדה על 9.2% מתלמידי כיתות יב', לעומת 74.6 אחוזי זכאות בצבירים 9-10 (עיירות עם המעמד הסוציו-אקונומי הגבוה ביותר) ברשויות היהודיות. ברשויות הערביות, הזכאות לתעודת בגרות בצבירים 1-2 (עיירות עם המעמד הסוציו-אקונומי הנמוך ביותר) עמדה על 43.8% מתלמידי כיתות יב', לעומת 52.5 אחוזי זכאות בצבירים 7-8 (עיירות עם המעמד הסוציו-אקונומי הגבוה ביותר).

תוכניות המסייעות לתלמידים להגיע לתעודת בגרות מלאה

520. משרד החינוך מפעיל תוכניות רבות המסייעות לתלמידים החלשים יותר ומגדילות את סיכוייהם להשלים בהצלחה את כל בחינות הבגרות. כדי להגדיל את שיעור הזכאים לתעודת בגרות, משרד החינוך פועל בארבע דרכים: עידוד התלמידים לגשת לבחינות הבגרות; אספקת סיוע אינטנסיבי לתלמידים הזקוקים לכך; יצירת מסגרות המשך ללימודים; ותשלום לתלמידים שחסרה להם בחינה אחת או שתיים לתעודה מלאה, כדי שילמדו וישלימו את בחינות הבגרות. משרד החינוך הקצה משאבים שיחולקו לבתי ספר הנוקטים יוזמה בנושא זה והוא מאפשר להם להשתמש בכספים הללו לפי שיקול דעתם.

מסגרות חינוכיות חלופיות לתלמידים חלשים ולתלמידים עם קשיי הסתגלות

521. מעל 68 בתי ספר מקצועיים פזורים ברחבי המדינה. רובם מציעים שלוש או ארבע שנות לימוד (מכיתה ט' או י' ועד כיתה יב'). כ-13,000 תלמידים, או 3% מכל בני הנוער גילאי ארבע עשרה עד שבע עשרה, לומדים בבתי הספר הללו.

מסגרות מיוחדות וטיפוליות

522. מרכזי נוער ומרכזי חינוך המופעלים על ידי האגפים לחינוך ולרווחה חברתית במשרד החינוך, משרתים בני נוער שנשרו ממסגרות הלימודים הרגילות. מרכזי הנוער משלבים בין לימודים עיוניים להכשרה מקצועית במסגרות קטנות יחסית. כרגע פועלים 44 מרכזים כאלה ומשרתים כ-8,000 בני נוער.

523. תוכנית 'הילה' (תוכניות לימוד לנוער בסיכון ונוער מנותק) היא תוכנית לימודים מובנית שפותחה על ידי האגף לקידום נוער במשרד החינוך. משרד החינוך מעניק תעודה רשמית לתלמידים המשלימים שמונה, תשע או עשר שנות לימוד במסגרת זאת. כ-2,500 בני נוער משתתפים בתוכנית זאת ב-60 מרכזים.

זכויות הילד במערכת החינוך

(ראו פרק ד, לעיל)

פעילויות מסחריות

524. ב-31 בדצמבר 2007 אישרה הכנסת את *חוק איסור על פעילות מסחרית במוסדות חינוך* התשס"ז-2007. על פי חוק זה, מנהל של מוסד חינוכי (לרבות גני ילדים, מוסדות החינוך המיוחד

ובתי ספר) לא יאפשר בשטח המוסד ביצוע של הפעילויות הבאות על ידי מפרסמים וספקי שירותים, לרבות יצרנים:

1. כניסה למטרות פרסום, קידום מכירות ושיווק, חשיפה של מוצרים או אספקה של שירותים מסחריים, מכל סיבה שהיא, בשעות הלימודים או שעות הפעילות האחרות של המוסד החינוכי.

2. הצגה של פרסומות בכל צורה או מתכונת.

3. חלוקת פרסומים מסחריים או מתנות, ארגון של הגרלות או החתמת תלמידים על מסמכים בשעות הפעילות של המוסד החינוכי.

4. שימוש בעזרי למידה למטרות פרסום או מכירה.

5. קבלת פרטים מזהים של תלמידים או משפחותיהם מתלמידים.

525. בנוסף, על פי החוק, מי שהגיע לידיו מידע על תלמידים או בני משפחותיהם במהלך מילוי תפקידו או תוך כדי עבודתו במוסד חינוכי, מנוע מהעברת הפרטים הללו למפרסמים או לספקי שירותים. סעיף זה אינו מפחית מחובת הסודיות שמחיל החוק.

מנכ"ל משרד החינוך, לאחר שיקבל בקשה ממנהל של מוסד חינוכי, רשאי לאשר פעילויות מהסוג הנזכר לעיל מסיבות ונימוקים שיתועדו. ההרשאה יכולה להינתן לעניין ספציפי או לתקופה כללית.

שילוב של עולים חדשים ובני נוער במערכת החינוך – המאמצים המיוחדים שמשקיעה מערכת החינוך

526. מודעות לקשיים לימודיים, חברתיים, כלכליים ואחרים, הייחודיים לאוכלוסיית העולים החדשים, הובילה את מערכת החינוך למאמץ מיוחד לשילובה של אוכלוסייה זו. מערכת החינוך נקטה את הפעולות הבאות:

- פתיחת כיתות נוספות בבתי הספר, שבהן לומדים ילדי העולים עד שהם מוכנים להשתלבות בכיתות הרגילות;
- תוספת שעות הוראה שבועיות, כולל שעות תגבור בעברית ובמקצועות הנלווים;
- הקלות בבחינות הבגרות, לדוגמה, אפשרות לעולים חדשים להיבחן בשפת אמם;
- המשרד אף מאפשר לילדי עולים לבחור את השפה המדוברת במדינת המוצא שלהם כשפה שנייה במהלך לימודיהם;
- משרד החינוך מציע לילדי עולים סמינרים וקורסי קיץ מיוחדים הכוללים לימוד עברית באמצעות למידת מושגים בתרבות הישראלית, יהדות ומסורת יהודית;
- משרד החינוך מפעיל תוכניות להקלת תהליך הקליטה.

527. בנוסף, משרד החינוך והמשרד לקליטת עלייה מממנים את עלות הלימודים (ספרי לימוד, טיולים שנתיים, פעילויות תרבות וכו'), תשלומים שבדרך כלל חלים על ההורים.

צעדים נוספים הם שעות הוראה מתקנת; סיוע פרטני בשעות הלימודים ובשעות אחר הצהריים על ידי חיילי צה"ל ומורים ותוכניות המשלבים לימודים ומסגרות חברתיות, כמו למשל פרויקט שלהבת (שילוב של בני נוער כולים באמצעות פעילות חברתית) ופרויקט 75 (פרויקט כלל-מערכתי לקליטת עולים).

528. מתוך הכרה בקושי המיוחד של ילדים שהוריהם יוצאי אתיופיה, העמיד משרד החינוך את הטיפול בתלמידים אלה בראש סדר העדיפויות שלו והוא מקצה לנושא הקליטה של תלמידים אלה משאבים גדולים יותר מאשר אלה המוקצים לאוכלוסיות עולים אחרות. ההטבות המיוחדות לתלמידים יוצאי אתיופיה הן הארכת תקופת הזכאות לשעות הוראה מתקנת (תוספת של 1.75 שעות לימוד בשבוע) שהמשרד מקצה לבתי הספר הקולטים את התלמידים הללו ומענק כספי לרכישת ספרי לימוד ועזרי לימוד אחרים. ילדים שהוריהם יוצאי אתיופיה מקבלים יותר שעות לימוד מאשר ילדי עולים ממדינות אחרות ובנוסף, תקופת הזכאות שלהם למענקים לספרי לימוד והוצאות אחרות ארוכה יותר.

שילוב חברתי

מערכת החינוך הערבית

529. בשנת 2006 חיו בישראל 656,000 ילדים ערבים עד גיל שבע עשרה (570,000 מוסלמים, 46,000 דרוזים ו-39,000 נוצרים), שהם 27% מאוכלוסיית הילדים הכוללת במדינת ישראל. ב-2006, ייצגו הילדים באוכלוסייה הערבית 28% מכלל תלמידי בתי הספר היסודיים ו-23.% מכלל תלמידי החטיבות העליונות.

מבנה מערכת החינוך

חינוך לגיל הרך

530. בשנת 2007, 68% מהילדים הערבים גילאי שנתיים עד חמש שנים למדו במסגרות חינוך לגיל הרך, בהשוואה ל-84.4% מהילדים היהודים באותן שכבות גיל. ההבדל בשיעור ההשתתפות ניכר בכל קבוצות הגיל (ראו טבלה, להלן). אף כי כמעט 55% מהילדים היהודים בני השנתיים למדו בגני ילדים, השיעור בקרב הילדים הערבים עמד על 12% בלבד. פער זה מצטמצם בהדרגה בשכבות הגיל הבאות ובגיל חמש, שיעור ההשתתפות כמעט זהה ברשויות היהודיות והערביות.

מערכת החינוך ברשויות הבדואיות

531. כאמור לעיל, במסגרת הערות הסיכום של הוועדה לזכויות הילד, המלצה מס' 53 קוראת להגדלת תקציב החינוך לאוכלוסייה הערבית. במסגרת התוכנית הרב-שנתית, הוקצה תקציב מיוחד להקמת מתקני חינוך נוספים ברשויות הבדואיות בצפון ובדרום כאחד. במסגרת תוכנית משרד החינוך לקידום המסגרות החינוכיות ברשויות הבדואיות, הוקצו כספים להקמה ושדרוג של מעבדות מדעים ומחשבים. יועצים חינוכיים מספקים למנהלי בתי הספר ייעוץ בהכנת תוכניות העבודה של בתי הספר ובמימון שעות תגבור לתלמידים נזקקים בכל רמות החינוך, במטרה לצמצם את הפערים האקדמיים, כולל העלאת שיעור הזכאות לתעודת בגרות.

532. בנוסף, תוכנית להכשרת מורים בדואים ולסיוע להם בשלבים הראשונים של השתלבותם בעבודה הושקה במטרה לתגבר את מעמד המורים ולשפר את הישגי התלמידים. עד כה השתתפו בתוכנית 165 מורים ומורות. תוכנית הכשרה נוספת לשיפור מיומנויות ההוראה בחטיבות העליונות הושקה אף היא בשיתוף עם אוניברסיטת בן-גוריון.

אוכלוסיית הבדואים בדרום

533. מאז 2004 הוקמו שלושה בתי ספר תיכוניים בכפרים לא מוכרים בנגב – אבו קרינאת, אל-הואשלה וביר-חאג'. בתי ספר אלה תורמים במידה גדולה לירידה המשמעותית בשיעור הנשירה, בייחוד בקרב בנות בדואיות, שהוריהן נהגו לאסור עליהן את הלימודים בבתי ספר בשל המרחק הרב של בתי הספר מהכפרים ובשל מחסומים דתיים ותרבותיים. הקמתן של כיתות נוספות לחטיבה העליונה בקאסר א-סיר נשלמת בימים אלה.

534. **תוכנית 'דרומה'** – בשנת 2004 פתח משרד החינוך בתוכנית לשיפור ההישגים הלימודיים בקרב תלמידים בכיתות י' עד יב' באוכלוסייה הבדואית. תוכנית 'דרומה' מופעלת כעת בחמישה בתי ספר תיכוניים בדואים (כ-300, תלמידים). מטרת התוכנית לקדם את התלמידים במתמטיקה ובאנגלית, לפתח מיומנויות למידה ולהכינם לקראת הבחינה הפסיכומטרית שהיא תנאי קבלה ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה. תלמידים אלה משתתפים בקורסים במוסדות אקדמיים כמו אוניברסיטת בן-גוריון. התוכנית מתמקדת גם בהעצמה אישית ובפעילויות בתוך הקהילה ולטובתה. תוכנית דומה הופעלה ב-2009 במועצה המקומית אבו בסמה ובתל שבע שבדרום. תוכנית דומה בשם 'הזנק עתידים' מופעלת בצפון הארץ.

535. תוכנית של פעילויות חוץ לימודיות מופעלת אף היא ברשויות הבדואיות בנגב, בשיתוף עם המשרד לפיתוח הנגב והגליל ועם החברה למתנ"סים. במסגרת התוכנית ניתנות מלגות לפעילויות חוץ-לימודיות לילדים בכיתות ד' עד ו' בנגב.

השכלה גבוהה

536. בשנת 2008 הכריז משרד החינוך על כוונתו להעניק לסטודנטים בדואים הלומדים מקצועות הנדסיים, טכנולוגיים ומדעיים מענקים מלגות לימוד בסכום של 5,000 ש"ח לשנת הלימודים האקדמית הבאה.

המלגות נועדו לעודד סטודנטים בדואים להירשם ללימודים גבוהים ולהשלימם.

537. על פי החלטות ממשלה מס' 412 ו-413 מאוגוסט 2006, הרשות לקידום מעמד האישה מעניקה מלגות לסטודנטיות ממוצא בדואי, דרוזי וצ'רקסי בצפון. בשנת הלימודים 2007/08 ניתנו 75 מלגות שכאלה. הרשות פרסמה לאחרונה הודעה הקוראת לנשים ממוצא בדואי, דרוזי וצ'רקסי להגיש בקשות למלגות לשנת הלימודים הקרבה.

מעמד השפה והתרבות הערבית

538. ראו פרק ג – סעיף 26 לאמנה – ביטוח לאומי ובג"צ 2203/01 *העמותה להגנה על ילדים בעולם (DCI) נ' המוסד לביטוח לאומי* (07.01.2009), לעיל.

539. ב-2006 הובאה לאישור הכנסת הצעה להקמת האקדמיה ללשון הערבית. בישיבה הראשונה שקיימה בנושא ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, הוחלט כי כדי לתת ביטוי הולם לערבית כשפה רשימת במדינת ישראל, יש להקים אקדמיה ללשון הערבית. הוועדה סברה כי גם מוסדות אקדמיים אחרים בישראל יפיקו תועלת מהקמתה של אקדמיה כזאת וכי המוסד החדש ישפר את החינוך הערבי ואת הורעת הערבית בישראל.

540. *חוק המוסד העליון לשפה הערבית* התשס"ז-2007 היה הבסיס להקמת האקדמיה לשפה הערבית, בדצמבר 2007. תפקידה של האקדמיה ללשון העברית כולל, בין השאר, פרסום דוחות על פעילותה, קשרים עם האקדמיה ללשון העברית וייעוץ למשרד החינוך ולמוסדות להשכלה גבוהה בנושאים הקשורים בשפה הערבית.

האקדמיה ללשון הערבית אחראית גם לחקר הערבית ומקורותיה התרבותיים וההיסטוריים, קידום הלימוד של מונחים, דקדוק, אוצר מילים, הגייה ותעתיק. האקדמיה מטפלת גם במציאות הלשונית הנוצרת מהמחשוב הגובר בחיינו. על פי החוק, פעילות האקדמיה ממומנת על ידי המדינה.

חינוך לא פורמלי בבתי הספר

541. נושא זה נדון בדוח הראשוני של ישראל. מאז הגשת הדוח הראשוני לא חל שינוי בתחום זה.

542. על פי *תקנות מכוני כושר (רישוי ופיקוח) (אימון קטינים במכון כושר)* התשס"ה-2005, מאמן כושר מוסמך לאמן קטינים ('מאמן') לא יאמן בחדר כושר קטינים שגילם פחות משש שנים. יתר על כן, מכון כושר לא יתיר לקטין שגילו פחות משש שנים להתאמן בו, אלא במסגרת של טיפולי פיזיותרפיה בליווי פיזיותרפיסט.

543. בנוסף, מספר הקטינים שמותר למאמן לפקח עליהם במקביל הוא שמונה חניכים גילאי שש עד ארבע עשרה או חמישה עשר חניכים גילאי ארבע עשרה עד שמונה עשרה, באימונים אירוביים או בתרגול במכשירים; מספר החניכים המותר לצורך אמון במשקולות חופשיות הוא חמישה חניכים גילאי שש עד ארבע עשרה ועשרה חניכים גילאי ארבע עשרה עד שמונה עשרה.

חובה על המאמן לשמור על קשר עין עם כל החניכים לאורך כל התרגול. בנוסף, מכוני כושר מחויבים לקיים את תקני הבטיחות.

התקציב לתרבות, בילוי וספורט

544. ב-2007 עמדה ההוצאה הלאומית על תרבות, בילוי וספורט על 5.5% מהתמ"ג. משקי הבית בישראל שילמו 84.4% מההוצאה הזו. 60.7% מההוצאה היו על שירותי תרבות – תיאטרון, סרטים, קונצרטים, אירועי ספורט, אינטרנט, הימורים וכו'. שאר הסכום שימש לרכישת מוצרים.

545. בשנת 2007, יצאו 9.4% מההוצאה הלאומית הכוללת על תרבות, בילוי וספורט על מסורת תרבותית, ספרות ועל אמנות חזותית. 21.5% יצאו על מוסיקה ואמנויות הבמה, 22.6% על רדיו, טלוויזיה, קולנוע וצילום, 10.2% על פעילויות חברתיות-תרבותיות. 23.7% יצאו על ספורט, משחקים, מחשבים ואינטרנט, 5.8% על הימורים, טבע וסביבה ועוד 4.9% יצאו על 'הון קבוע', דהיינו הון עסקי או אישי שניתן להשתמש בו שימוש חוזר ללא שינוי בצורה או בבעלות.

546. משרד החינוך ומשרד התרבות והספורט סייעו כספית ל-300 מוסדות אמנות ותרבות, פרויקטים ויוזמות בתחום התרבות והאמנויות ואף יזמו פעילויות כלל-ארציות וסייעו לקבוצות עדתיות לשמר את מורשתן ותרבותן. משרד החוץ ומשרד התרבות והספורט קידמו קשרי תרבות וחילופי תרבות בין ישראל לבין מדינות אחרות.

מוסדות תרבות המקיימים פעילויות לילדים

547. *חוק ספריות ציבוריות* התשל"ה-1975 (להלן '*חוק ספריות ציבוריות*') מחייב את המדינה להקים ספריות ציבוריות וקובע קריטריונים להכרה בספרייה כספרייה ציבורית. כיום פועלות בישראל 950 ספריות ציבוריות, לצד ספריות בבתי ספר וספריות אחרות. כתוצאה ממספר תיקונים בשנים 2002, 2003 ו-2007, סעיף 5 *לחוק ספריות ציבוריות* מחייב כיום את משרד האוצר להשתתף במימון התחזוקה והניהול של ספריות ציבוריות בשיעור כולל של 50%, בהתאם לתנאים ולקריטריונים שייקבעו על ידי משרד האוצר. מימון זה הוא פרוגרסיבי ויישומו יושלם עד 2013.

548. התיקונים הנזכרים לעיל תוקנו בתגובה לפסיקת בית המשפט העליון בנוגע לפרשנות של *חוק ספריות ציבוריות* בבג"צ 2376/01 *מרכז השלטון המקומי בישראל נ' שר המדע, התרבות והספורט* (21.10.2002). בית המשפט פסק כי על המדינה לספק לאזרחים חינם את השירותים שמציעות ספריות ציבוריות על בסיס של שוויון הזדמנויות כדי לאפשר לכל האזרחים בני כל הגילים לצבור ידע והשכלה ללא קשר למצבם הכלכלי. בית המשפט הדגיש את התפקיד המיוחד של ספריות ציבוריות בעיצוב הדור הצעיר ובחשיפתו לתרבות. בית המשפט הדגיש גם את ההשלכות של מניפסט אונסק"ו בנושא ספריות ציבוריות משנת 1004, שהדגיש את החשיבות של שירותי ספריות ציבוריות, לרבות עידוד הרגלי הקריאה בקרב ילדים. משום כך קבע בית המשפט שיש קשר הדוק בין שירותי ספרייה חינם לבין מחויבות המדינה לסייע לרשויות המקומיות במימון והקמה של שירותי ספרייה.

תפקיד אמצעי התקשורת בקידום ילדים

טלוויזיה

549. משרד החינוך נושא באחריות לתכנים המשודרים בטלוויזיה החינוכית בישראל (להלן 'הטלוויזיה החינוכית'). הטלוויזיה החינוכית עוסקת במגוון נושאים, ביניהם אמנויות, תרבות, מדעים ונושאים אחרים. תפקידה להגדיל את מעורבות הילדים בחיים הלימודיים, להגביר את העניין באמנות יפה ולעדכן את הילדים בעניינים עיוניים-אינטלקטואליים. בין התכנים כלולות תוכניות להפצת התרבות והמסורת היהודית. הטלוויזיה החינוכית משדרת 'תוכניות לימודיות' בשעות הבוקר ואלה מיועדות לתלמידי בתי ספר השוהים מחוץ למסגרות בית ספריות. הטלוויזיה החינוכית מצלמת תוכניות העשרה, תוכניות למשפחה, אירועי דיומא וסדרות חינוכיות שונות. בשיתוף עם השירות הפסיכולוגי הייעוצי (שפ"י), מקדישה הטלוויזיה החינוכית מדי שנה שבוע שלם להגברת המודעות ולמניעה של אלימות מינית. באותו שבוע משודרת מדי יום תוכנית בנוגע למניעת אלימות מינית. הטלוויזיה החינוכית מתייחסת מדי שנה ליום הילד הבינלאומי על ידי שידור של תוכניות המדגישות את החשיבות של זכות הילד לרווחה – למשל, סרטים קצרים מטעם UNICEF.

550. תוכנית השידורים בטלוויזיה הישראלית מציעה מהדורת חדשות יומית המתאימה לילדים ובני נוער (הקרויה 'המהדורה'). תוכנית זו מאפשרת לילדים למלא תפקידים פעילים כמנחים, מראיינים וכתבי שטח. התוכנית עוסקת בענייני תרבות, בידור, דיווחים ארציים ובינלאומיים, נוסעים סביבתיים, טבע ומדעים, ספורט, אינטרנט, עיתונות וכיוצא באלה. המטרה היא לספק לנוער מידע חשוב שימשוך אותם לפעילות חברתית.

551. החברות הפרטיות לשידורי טלוויזיה בכבלים מספקות ערוצים לילדים ומשדרות בהם תוכניות ילדים שהופקו במדינות שונות בנושאי מדע, תרבות וחינוך. בנוסף, האוניברסיטה הפתוחה בישראל משדרת תוכניות לימודיות ברדיו ובטלוויזיה. הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, בשיתוף עם משרד החינוך, משקיעה מאמץ בהרחבת מיומנויות הלמידה של ילדים. לשם כך מופקים חומרי לימוד מיוחדים לבתי ספר יסודיים ומורים עוברים הכשרה כדי שיוכלו לקדם הישגיות גבוהה בקרב התלמידים. בבתי ספר תיכוניים ובקייטנות לתלמידים מחוננים עוסקים בצילום של סרטים דוקומנטריים. תוכניות הטלוויזיה והרדיו בישראל משודרות בחמש שפות: עברית, ערבית, אנגלית, רוסית ואמהרית.

רדיו

552. רשות השידור הישראלית יוזמת פרויקטים מיוחדים לקידום המעורבות של ילדים בחיי התרבות בערים. קול ישראל קיבל על עצמו פרויקט מיוחד שבמסגרתו 48 תחנות רדיו מקומיות משדרות במוסדות חינוך, מכללות ואוניברסיטאות. הפרויקט פועל כבר חמש עשרה שנים ובמסגרתו עוסקים בני נוער בקידום נושאים הקשורים בזכויות אדם, חופש הביטוי וחופש העיתונות. הפרויקט מסייע גם בשילובם של בני נוער בחברה ובקליטת ילדים למסגרות של תעסוקה מוגנת. רשת א' מקצה שעה ביום לשידור חי לנוער ומאפשרת למאזינים לבחור את התוכן בהתאם לחוק החל. תכליתן של תוכניות הרדיו הללו לחנך ובמסגרתן מתראיינים בני נוער מרקעים שונים. רשת ב' עוסקת בכיסוי רחב של אירועי אלימות כלפי ילדים ובדיון בנושאים הקשורים בזכויות הילד.

התשתיות המוסדיות של חיי התרבות בישראל

553. **המועצה הלאומית לתרבות ואמנות.** ב-12 בנובמבר 2002 עבר בכנסת *חוק התרבות והאמנויות* התשס"ג-2002, שבמסגרתו כמה המועצה הלאומית לתרבותו אמנות. זהו גוף מייעץ שתפקידו לסייע לשר התרבות והספורט ולגופים ממשלתיים אחרים בנושאים הקשורים באמנויות, בתרבות ובמימון של מוסדות תרבות. תפקידה של המועצה הלאומית לקדם וליזום עקרונות מדיניות ותוכניות שיעודדו אמנות ותרבות, להבטיח את חופש היצירה והביטוי בכל חלקי הקשת התרבותית הישראלית. המועצה הלאומית נדרשת להציג תוכניות רב-שנתיות בתחומי האמנות והתרבות, כולל תוכניות למימון של מוסדות בתחומים אלה. המועצה הוקמה ב-2004.

554. **ספרייה לאומית**. ב-26 בנובמבר 2007 חוקקה הכנסת את *חוק הספרייה הלאומית* התשס"ח-2007. במסגרת החוק הוכרזה ספריית האוניברסיטה העברית בירושלים כספרייה הלאומית. לפני חוק זה תפקדה ספריית האוניברסיטה העברית דה-פקטו כספרייה הלאומית אך לא הוכרה בחוק כספרייה הלאומית של ישראל.

על פי החוק, תפקידה של הספרייה הלאומית הוא לצבור, לשמר, לטפח ולהעביר לדורות הבאים ידע, מסורת ומקורות תרבותיים ככלל וכאלה הקשורים למדינת ישראל, ארץ ישראל והעם היהודי בפרט.

555. **קולנוע.** בשנת 2000 הוקמה המועצה הישראלית לקולנוע. המועצה הוקמה בעוקב *לחוק הקולנוע* התשנ"ט-1999, שאושר ב-10 בינואר 1999. מטרת המועצה לעודד את תעשיית הקולנוע בישראל, לקדם את חופש היצירה והביטוי בקרב המגוון התרבותי הקיים בחברה הישראלית. מתפקידה של המועצה לייעץ לשר התרבות והספורט בכל הנושאים הרלוונטיים לתעשיית הקולנוע, כולל הגדרת קריטריונים לתמיכה כספית במוסדות ציבור שפעילותם קודש לעידוד וקידום היצירה, ההפקה וההפצה של סרטי קולנוע ישראליים ושיתוף פעולה בינלאומי.

המורשת היהודית

556. בינואר 2007 אישרה הכנסת את הקמתן של שתי רשויות לאומיות למורשת – האחת לשימור מורשת יהדות בוכרה והשנייה לשימור מורשת יהדות לוב. על כל אחת מהרשויות מוטל לשמר את המורשת התרבותית של הקהילה שהיא מייצגת ולחקור ולתעד אותה (*חוק הרשות הלאומית למורשת יהדות בוכרה* התשס"ז-2007 וכן *חוק הרשות הלאומית למורשת יהדות לוב* התשס"ז-2007).

557. *חוק המועצה להנצחת מורשת יהדות ספרד והמזרח* התשס"ג-2002 אושר ב-13 בנובמבר 2002. על פי חוק זה, שר התרבות והספורט והשר לענייני דת ימנו מועצה להנצחת מורשת יהדות ספרד והמזרח שייעץ לשר בנוגע לקידום, סיוע ועידוד של פעילות הקשורה במורשת יהדות ספרד.

558. ב-6 בדצמבר 2005 אישרה הכנסת את *חוק בית התפוצות* התשס"ו-2005. חוק זה מכיר במוזיאון בית התפוצות שבתל אביב המרכז הלאומי לקהילות ישראל בארץ ובעולם. על פי החוק, תפקידו של בית התפוצות להציג פריטים הקשורים בקהילות ישראל ובתולדות העם היהודי, לערוך מחקרים ולצבור ידע בנושאים הקשורים בעם היהודי. בנוסף, הוטל על המוזיאון ליצור מאגר של אילנות יוחסין ושמות משפחה של משפחות יהודיות בעולם, כמו גם מאגר נתונים על קהילות יהודיות בעולם ותולדותיהן.

משרד התרבות והספורט מופקד על יישום החוק והמדינה תשתתף במימון בית התפוצות.

המורשת הדרוזית

559. ב-4 ביוני 2007 חוקקה הכנסת את *חוק מרכז המורשת הדרוזית* התשס"ז-2007. מטרת החוק לקדם את הקמתו של מרכז לתרבות ומורשת הדרוזים בישראל. במסגרת החוק, נדרשת הממשלה להקצות את התקציב הנחוץ להקמה, לתפעול ולניהול השוטף של המרכז. המרכז כולל מכון מחקר, מוזיאון וארכיון של המורשת, התרבות וההיסטוריה הדרוזית. על המרכז לפתח ולקדם פעילויות מחקר ותוכניות חינוכיות, כולל סיורים, הרצאות, כינוסים ותערוכות שמטרתם פיתוח, העשרה וקידום הידע הנוגע להיבטים השונים של התרבות, ההיסטוריה והמורשת הדרוזית.

VIII. אמצעי הגנה מיוחדים

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

560. אחת מוועדות המשנה של ועדת רוטלוי עסקה בנושא של ילדים המעורבים בהליכים פליליים. תת הוועדה בחנה את התקנות הקיימות לגבי הליכים פליליים ובדקה אם הם מתיישבים עם העקרונות המרכזיים של האמנה לזכויות הילד.

הנחת המוצא של תת הוועדה הייתה כי לקטינים המעורבים בהליכים פליליים מוקנות לא רק הזכויות שמגדיר החוק, כי אם גם 'זכויות מיוחדות', כתוצאה מהעובדה שמדובר בקטינים. להלן ההמלצות המרכזיות של תת הוועדה.

כללי

561. יש לערוך תיקונים ב*חוק הנוער* ובחוקים הפליליים החלים על קטינים.

562. יש להוסיף ל*חוק הנוער* סעיף מבוא הקובע את מטרת החוק, העקרונות שבבסיס יישומו ותיאור של הזכויות המוקנות לקטינים בהליכים פליליים. תיקונים אלה כבר אומצו ונכנסו לתוקפם ביולי 2009.

ייחודי

563. תת הוועדה המליצה כי הטיפול בילדים המואשמים ו/או מורשעים בעבירות יהיה בשיקום ולא בענישה. תיקון מס' 14 ל*חוק הנוער* מיישם המלצה זו.

564. בדוח שלה, ציינה תת הוועדה כי הכוונה לשקם קטינים אינה, כשהיא לעצמה, יכולה להצדיק פגיעה בזכויותיו של קטין. תת הוועדה המליצה גם על ביטול סעיף 10(2) ל*חוק הנוער* הואיל והוא מאפשר מעצר של קטינים שגילם פחות מארבע עשרה שנים ללא צו בית משפט ו/או עילה משפטית למעצר. סעיף 10 ל*חוק הנוער* תוקן באמצעות תיקון מס' 14.

תיקון משנת 2008 המגדיר את עקרונות ההליכים הפליליים

מעצר ו/או כליאה של ילד

565. על פי המלצה מס' 61ב' בהערות הסיכום של הוועדה לזכויות הילד, המחייבת כי מעצרו של קטין ישמש כאמצעי אחרון ולא יוחלט על מעצרו, אם ניתן להשיג מטרת המעצר, בדרך שפגיעתה בחירותו פחותה. וכך, ילדים מושמים במעונות נעולים, שבהם ניתן להפעיל עליהם פיקוח הדוק ולהעניק להם טיפול. תיקון זה משנת 2008 בוצע בהתאם להמלצות תת הוועדה של ועדת רוטלוי בנוגע להסדרי מעצר חלופיים לילדים, כדי להבטיח כי החוק יעלה בקנה אחד עם סעיף 40 (3)(ב) לאמנה בדבר זכויות הילד.

566. כאשר מובאת לפני שופט בקשה להוציא צו מעצר נגד קטין, מוסמך קצין מבחן לנקוט יוזמה ולהגיש תסקיר מעצר או להביע את דעתו המקצועית בעניין הנדון. במקרה של הגשת כתב אישום נגד קטין, מוסמך בית המשפט להורות על הגשת תסקיר מעצר או להסכים כי קצין המבחן יציג את חוות דעתו בעל-פה (סעיף 10(ז)(ב) בתיקון מס' 14). במקרה של קטין המתגורר או מוחזק במעון נעול, הממונה על המעונות רשאי להגיש את חוות דעתו המקצועית בנוגע למעצר הקטין (סעיף 10(ז)(ג) בתיקון מס' 14). אי הגשת תסקיר קצין מבחן אינה עילה מספקת להמשך המעצר של קטין (סעיף 10(ז)(ד) בתיקון מס' 14).

הזמנת הורה או קרוב אחר לדיון במעצרו של קטין

567. כאשר מתנהל דיון בעניין מעצרו של קטין, על חוקר הנוער ו/או התובע להודיע על כך להורהו שלה קטין או לקרוב אחר. להורה או לקרוב האחר תינתן הזדמנות להביע את עמדתו לעניין נוכחותו בדיון (סעיף 10(ח)(א) בתיקון מס' 14).

מקרים שבהם לא חלה חובה להודיע להורה על דיון בהליכים משפטיים:

1) **התנגדות מנימוק סביר מצד הקטין** – חוקר או תובע רשאי שלא להודיע להורה של קטין או לקרוב אחר או לבטל את זכותם להיות נוכחים בחקירה או בדיונים על פי בקשת הקטין.

2) לא יוזמן הורה של קטין או קרוב אחר לדיון במעצרו של הקטין אם החוקר או התובע, סבורים כי יש בכך כדי לפגוע בשלומו הגופני או הנפשי של הקטין.

הורה של קטין או קרוב אחר לא יוזמן לדיון במעצרו של הקטין אם יש בכך כדי לסכל את המטרה שלשמה נעצר הקטין או לסכן את ביטחון המדינה. ואולם החלטה שלא להודיע להורי הקטין מותנית באישור בית המשפט.

במקרים שבהם הוריו של הקטין אינם נוכחים, יחולו ההוראות הבאות:

- בית המשפט יוכל להורות על מעצר של עד 24 שעות בנסיבות מסוימות. בנסיבות כאלה, הורי הקטין או קרוב אחר שנעדרו מהדיון יזומנו לדיון הבא בנוגע למעצר הקטין. הדיון הבא ייקבע לסיום תקופת המעצר.

- אם יסבור בית המשפט כי הורי הקטין או קרוב אחר לא יגיעו לדיון בהמשך מעצרו אף אם יוזמן, הוא יורה על מעורבות של פקיד סעד או קצין מבחן בדיון הבא שיתקיים לפניו על המשך המעצר.

- אם לא הופיעו לפני בית המשפט בשמו של קטין הורהו ו/או קרוב אחר ו/או פקיד סעד ו/או קצין מבחן, רשאי בית המשפט לדון בהמשך מעצרו של הקטין בלא נוכחותם. אי–נוכחותם של הגורמים הנזכרים לעיל בדיון לא תשמש עילה למעצרו של הקטין.

מעצר

568. המלצה מס' 61ב' בהערות הסיכום של הוועדה לזכויות הילד דנה גם במעצר של ילדים כאמצעי אחרון שיש להשתמש בו זמן קצר ככל האפשר. לפיכך נקבעו *בחוק הנוער ובחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)* הגבלות רלוונטיות למעצר של קטינים. תיקון מס' 14 משקף גישה חדשה ברוח אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד. *חוק הנוער והחוק הפלילי (מעצרים)* מטילים הגבלות רלוונטיות למעצר של קטינים. לדוגמה, הודות לתיקון, מעצר של קטין לפני הגשת כתב אישום מוגבל בזמן. על פי 17 *לחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)*, בית משפט לנוער מוסמך להורות על מעצר של קטין לפרק זמן שלא יעלה על עשרה ימים (חמישה עשר לבגיר). קטין החשוד בביצוע עבירה לא ייעצר ברציפות לתקופה העולה על עשרים יום (30 יום לבגיר).

569. סעיף 21 *לחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)* מטפל במעצר בעקבות הגשת כתב אישום. אם הוגש כתב אישום, על בית המשפט לקבוע תאריך מוקדם ככל האפשר לתחילת המשפט תקנה מס'

19 *בחוק סדר הדין הפלילי*). כשמדובר בקטין, סעיף 14 *לחוק הנוער* קובע כדלקמן: "אין להעמיד אדם לדין בשל עבירה שביצע בהיותו קטין אם עברה שנה מיום ביצועה אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה". לאחר הגשת כתב אישום, רשאי בית המשפט להורות על מעצר עד סוף ההליכים.

570. במקרה של קטין, יחול סעיף 21 *לחוק הנוער* בכפוף לשינויים הבאים:

מעצר עד סוף ההליכים לא יחול על קטין שגילו פחות מארבע עשרה שנים. אין לעצור קטין ברציפות לתקופה העולה על עשרים יום (30 יום לבגיר). על פי סעיפים 61-59 *לחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)*, יש לשחרר עצור אם לא הוגש נגדו כתב אישום בתוך 75 יום ממועד מעצרו. על פי תיקון מס' 14, בנסיבות אלה מותר לעצור קטין ברציפות לתקופה של עשרים יום לכל היותר (40 יום לבגיר). כאשר אין פסק דין, אין להחזיק קטין במעצר תקופה העולה על שישה חודשים (תשעה חודשים לבגיר). משך המעצר המרבי לקטין המואשם בעבירה הוא 45 יום במקום 90 יום לבגיר (סעיף 62 *לחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)*). תיקון מס' 14 קיצר באופן משמעותי את פרק הזמן המותר למעצר של קטין והוא משמש כדי להבדיל קטין מבגיר בנסיבות דומות.

כאשר מביאים בחשבון חלופת מעצר, מעון נעול ייחשב חלופה הולמת למעצר. שחרור בערבות (על פי סעיף 48(א) (9) *לחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)*) מותר לפרק זמן מרבי של תשעה חודשים. עם זאת, בית המשפט רשאי להוציא צו להארכת התנאי לפרק זמן נוסף שלא יעלה על 90 יום בפעם. אם תן בית המשפט צו למעצר בית מעל שש עשרה שעות ביממה כתנאי לשחרור בערבות, עליו לקבוע דיון אחת לשלושה חודשים כדי לבחון מחדש את הצו. תיקון מס' 14 מיישם את המלצות תת הוועדה של ועדת רוטלוי הקוראות למיעוט מרבי של זמן המעצר של קטינים ושימוש מרבי בחלופות מעצר.

צווי השגחה וצווי החזקה לצורך הסתכלות

571. לאחר הגשת כתב אישום, רשאי בית משפט לנוער להורות על השגחה זמנית על קטין באמצעות קצין מבחן. הצו ימשיך לחול עד להכרעת הדין על ידי בית המשפט. החלטת בית המשפט כפופה לתסקיר קצין המבחן ועליו להיות משוכנע כי צו מעצר זמני משרת את טובת הילד. על בית המשפט לפעול כך רק לאחר שווידא כי אין דרך מזיקה פחות להשיג את מטרת המעצר.

השגחה של קצין מבחן כוללת את הדברים הבאים:

- קיום קשר טיפולי רצוף עם הילד (באמצעות שיחת טלפון יומית).
- עריכת אבחונים בקהילה לקטין, לרבות אבחון פסיכולוגי, פסיכיאטרי, תעסוקתי, לימודי, סוציאלי, התפתחותי ורפואי (בהתאם לחוק *טיפול בחולי נפש*), וכן עריכת בדיקות לשם גילוי שימוש בסמים מסוכנים ובאלכוהול.
- בדיקת תפקודו של הילד במסגרת המשפחתית והקהילתית.

572. בית משפט לנוער מוסמך, לבקשת הקטין או קצין המבחן, להורות על השמה חוץ ביתית של הקטין בתקופת התחולה של צו השגחה זמני. על הצו לעלות בקנה אחד עם טובת הילד ויש לבדוק אותו שוב אחת לשלושה חודשים.

לא יינתן צו השגחה זמני לתקופה העולה על שישה חודשים ללא דיון על ביצוע הצו בבית משפט. על הצו שנותן בית המשפט לעלות בקנה אחד עם טובת הילד. אף כי האחריות למחיית הילד נופלת בראש ובראשונה על משפחתו, המדינה נושאת באחריות לסייע למשפחה להבטיח את מחייתו והתפתחותו על ידי אספקה של שירותי רווחה ושירותים חברתיים.

החלטת בית משפט בנוגע לרווחת הילד מבוססת על חוות דעת של אנשי מקצוע. בית המשפט מורה למומחים לטיפול בילד לבדוק את המקרה, לאסוף ממצאים עובדתיים ולהציג המלצות. הממצאים האמורים לא ישמשו כראיה נגד קטינים בהליכים פליליים, אלא רק להמשך הטיפול בקטין.

לאחר הגשת כתב אישום, רשאי בית המשפט לתת צו, שיתבסס על טובת הילד ובקשה מטעם קצין המבחן, להסתכלות ואבחון לתקופה שלא תעלה על 70 יום (סעיף 20(א)(1) *לחוק הנוער*).

צו הסתכלות יינתן בתיאום עם המפקח על המעונות וקצין המבחן, במטרה להבטיח כי יימצא לקטין מעון הולם וכי אותו מעון יוכל לקלוט אותו. אף כי הסתכלות היא חלופה למעצר, קיימת הסכמה בין אנשי מקצוע כי יש להשתמש בכלי זה בנסיבות מיוחדות בלבד וכי יש להקים לשם כך מסגרת שתתוכנן במיוחד למעצר. ואולם בית המשפט לא ייתן צו הסתכלות אלא אם יתקיימו התנאים הבאים:

572.1. יש סניגור המייצג את הקטין באופן ישיר, ללא התערבות בית המשפט או האפוטרופוס החוקי. קטין לא מיוצג שגילו מעל ארבע עשרה שנים יקבל את הגנת בית המשפט, דבר המבטיח באמצעות החוק את זכות הקטין להליך הוגן. כאשר קטין אינו מיוצג, נדרש בית המשפט להבטיח כי צו ההסתכלות מוצדק ואין בו כדי לגרום נזק לילד.

572.2. על הקטין לתת את הסכמתו להחזקתו במעון נעול לצורך הסתכלות ואם לא נתן את הסכמתו, עליו להיות מיוצג על ידי סניגור. כאשר צו הסתכלות נאכף בניגוד לרצון הקטין, חלה חובת ייצוג.

573. רק שופט אחר, שאינו דן במקרה האמור, יוכל לתת צו החזקה זמני לצורך הסתכלות (סעיף 20 *לחוק הנוער*). מתן של צו כזה מותנה בדברים הבאים: א) בית המשפט נוכח שיש ראיות לכאורה להוכחת אשמתו של הקטין; ב) הוגשה בקשה למעצרו של הקטין (על פי סעיף 21 *לחוק סדר הדין הפלילי (מעצרים)* ובית המשפט שדן בבקשת המעצר קבע כי התקיימו ראיות לכאורה להוכחת האשמה או ג) הקטין הודה בבית המשפט או שאין מחלוקת לגבי קיומן של ראיות לכאורה. צו השגחה זמני, שניתן על ידי בית המשפט לבקשת הקטין (ובלבד שהוא מיוצג), מבטל את ההוראות הנזכרות לעיל.

ביטול של צו השגחה זמני ו/או צו החזקה לצורך הסתכלות

574. על פי תיקון מס' 14 *לחוק הנוער*, בית משפט לנוער מוסמך לבטל או להאריך צו השגחה זמני ו/או צו החזקה לצורך הסתכלות לבקשת קצין מבחן. תוקף ההארכה הוא 30 יום לכל היותר. מותר לערער על החלטה שכזו פעמיים ומחובתו של בית המשפט שהוראה על שליחת הילד למעון נעול להסביר לילד באופן שיהיה מובן לו ויתאים לגילו ורמת בגרותו, את הנסיבות שבהן מעון נעול מהווה חלופה למעצר. יתר על כן, על בית המשפט ליידע את הקטין בדבר האפשרות כי מעצר עלול להיות בעל השפעה חמורה על חייו. ניתן להפוך פסיקה או החלטה על השמת ילד במעון נעול במקום במעצר. בית המשפט רשאי, במועד מאוחר יותר, לדון מחדש בעניין ולשלוח את הקטין בחזרה

מאסר. מאסר כחלופה הפוכה למעון נעול כפוף לתסקיר מטעם הממונה על המעונות. ואולם תקופת מאסר כאמור לא תעלה על משך הזמן שנותר בצו המקורי.

575. בית המשפט רשאי להעביר קטין ממעון נעול למאסר אם ישתכנע באחד מהדברים הבאים:

575.1. הקטין מסכן או עלול לסכן את עצמו או אחרים.

575.2. הקטין גורם נזק חמור ומתמשך לרכוש.

575.3. התנהגות הקטין במעון לא מאפשרת לקיים את הצו במעון.

576. בית המשפט רשאי לקיים ביוזמתו דיון במהלך תקופת המאסר של הקטין כדי לדון בחלופות מעצר. סעיף 25(א) *לחוק הנוער* קובע כי על בית המשפט להבטיח את זכות הקטין להביא ראיות ולטעון את טענותיו. בהליך לפני בית משפט לנוער לפי סעיף זה, ימנה בית המשפט סניגור לקטין שאין לו סניגור.

577. עוד ראוי לציין כי במסגרת תיקון מס' 14 יש הליכים מחייבים בנוגע לשיטות הטיפול בקטין או משך הטיפול אשר יש להשיג להם את הסכמת הקטין. לדוגמה, החלטת בית משפט להאריך צו טיפול מעבר לתקופה המקורית כפופה להסכמת הקטין (סעיף 32). ניתן לערער על החלטת בית משפט לנוער להעריך צו החזקה.

578. בית המשפטי לנוער רשאי להורות לקצין מבחן, בכפוף להסכמת הקטין, להעריך את תקופת הטיפול של הקטין כפי שנקבעה בצו בית המשפט, לתקופה שלא תעלה על שנה אחת.

הממונה על המעונות רשאי להעביר קטין ממעון פתוח למעון נעול ללא אישור בית המשפט. ואולם חובה לאפשר לקטין להביע את דעתו לפני קבלת ההחלטה הסופית על ידי הממונה על המעונות. יתרה מזו, החזקת קטין במעון נעול בעוקב להוראת הממונה על המעונות מותרת לתקופה שלא תעלה על שבעה ימים.

התנאים להעברה כאמור הם כדלקמן:

578.1. הקטין מסכן או עלול לסכן את עצמו או אחרים, או גורם נזק חמור ומתמשך לרכוש.

578.2. העברת הקטין ממעון פתוח למעון נעול נעשתה כאמצעי אחרון.

579. ניתן לערער לפני בית המשפט לנוער על החלטת הממונה על המעונות בדבר העברת קטין. בית המשפט לנוער, שציווה על החזקת הקטין במעון סגור, רשאי, לבקשת הממונה על המעונות ובכפוף לשמיעת טיעוני שני הצדדים, להאריך את צו ההשגחה הזמני לתקופה שלא תעלה על 30 יום.

580. סעיף 32 *לחוק הנוער* קובע כי הממונה על המעונות רשאי לשנות את הצו להחזקת קטין במעון נעול או צו שניתן ליישומו, ולהחליפו בצו להשמת הקטין במשפחה אומנת (תיקון מס' 14 קובע כי יש להביא בחשבון את דעת הקטין בעניין השמתו במשפחה אומנת).

581. בנוסף, בית המשפט מוסמך (לבקשת הממונה על המעונות), להאריך את משך החזקתו של הקטין במעון נעול לתקופה שלא תעלה על שנה אחת. ואולם על פי תיקון מס' 14, הארכה כאמור מותנית בהסכמת הקטין או בבקשה אישית מצדו.

אם בית המשפט הוא שהאריך את תקופת ההחזקה שלה קטין, הוא רשאי לבטל את הצו האמור לבקשת הקטין. בית המשפט מוסמך, לבקשת הממונה על המעונות ובכפוף לשיקול דעתו של בית המשפט, לבטל את תקופת ההארכה שנקבעה.

582. סעיף 34 *לחוק הנוער* קובע כי לא יוחזק אדם במעון או במעון נעול ולא יהיה חייב לשהות במעון יומי לאחר שמלאו לו עשרים שנה.

הממונה על המעונות נדרש לפרט בפני קטין את זכויותיו עם כניסתו למעון. בנוסף, על הממונה על המעונות ליידע את הקטין זמן סביר לפני תום שנה מיום כניסתו למעון, על זכותו שעניינו יובא לפני ועדת שחרורים.

גיל אחריות פלילית

583. נושא זה נדון בדוח הראשוני של ישראל. מאז הגשת הדוח הראשוני לא חלו שינויים בתחום זה.

מידע על חשודים קטינים

584. ב-2007 פתחה המשטרה 7,390 תיקים פליליים שהיו מעורבים בהם ילדים ובני נוער. ב-2002 נפתחו 7,776 תיקים פליליים כאלה. מתוך התיקים הפליליים שנפתחו בשנת 2007, 7,227 תיקים נפתחו בבתי משפט השלום, 163 בבתי הדין המחוזיים (לצורך ההשוואה, בשנת 2002 נפתחו 7,572 תיקים בבתי משפט השלום ו-204 בבתי המשפט המחוזיים). ב-2007 נסגרו 8,285 תיקים פליליים שהיו מעורבים בהם קטינים, בהשוואה ל-7,282 תיקים פליליים כאלה שנסגרו בשנת 2002.

585. טבלה 45 מציגה את סוגי העבירות שקטינים היו מעורבים בהם ב-2007, בהשוואה לסוגי העבירות בשנת 2002. ב-2007, 32% מהקטינים נחשדו בעבירות רכוש, 25% נחשדו בעבירות אלימות ו-11% נחשדו בעבירות סמים.

טבלה 45 – עבירות של קטינים בתיקים פליליים שנפתחו, 2002 ו-2007

סוג העבירה	2002	2007
סה"כ	**6,535**	**6,875**
עבירות ביטחון	103	29
עבירות נגד הסדר הציבורי.	246	266
עבירות כלפי המשפט	315	581
עבירות כלפי גופו של אדם	1,423	1,756
עבירות מין	157	223
חבלה גופנית	24	193
עבירות הקשורות בסמים	899	737
עבירות רכוש והתפרצות	1,941	2,173
עבירות פליליות אחרות	666	280
תעבורה – כללי	82	83
תעבורה – כרטיסים סה"כ	640	519
תעבורה – תאונות דרכים עם/בלי נפגעים	39	35

מקור: מערכת מינהל בתי המשפט, 2008

עקרונות לטיפול בילדים במערכת הצדק הפלילי

586. יש לציין כי רוב ההוראות הרלוונטיות לפרק זה תוקנו במסגרת תיקון מס' 14 *לחוק הנוער* והן מפורטות בחלקים שונים בדוח זה.

הגנה מפני הפללה עצמית

587. לחשודים בחקירה פלילית ואף לנאשם במהלך משפטו עומדת זכות השתיקה. *תקנת סדר הדין הפלילי (עדים)* משנת 1927 קובע כי אדם הנחקר (בתחנת משטרה) נדרש להשיב תשובות אמת על כל שאלה שיישאל במהלך החקירה על ידי שוטר או כל קצין מוסמך אחר, למעט בשאלות שתשובתו עליהן עלולה לגרום לו להפליל את עצמו. במהלך המשפט, מחויב בית המשפט ליידע את הנאשם על זכותו להעיד או להימנע ממתן עדות. אם בוחר הנאשם להעיד, מותר לתביעה לחקור אותו בחקירה נגדית (סעיף 161 לחוק *סדר הדין הפלילי [נוסח משולב]* התשמ"ב-1982 (להלן '*סדר הדין הפלילי [נוסח משולב]*'). בנוסף, בית המשפט מחויב להסביר לנאשם כי החלטתו שלא להעיד עלולה להיחשב כאילו היא תומכת בכל ראיה מפלילה אחרת (סעיף 162). בנסיבות מסוימות, אי הסברת הזכויות הקיימות בחוק לחשוד או נאשם עלול להוות עילה לפסילת הודאה שמסר החשוד במהלך חקירתו.

הגנה מיוחדת על קטינים בהליכים פליליים

588. בעניין המלצות תת הוועדה של ועדת רוטלוי לגבי קטינים המעורבים בהליכים פליליים, ראו 'התיקון משנת 2008 שהגדיר את עקרונות ההליכים הפליליים', כמפורט להלן.

589. רבים מהכללים המסדירים את הטיפול המשטרתי בקטינים אינם מוגדרים בחוק אך ניתן למוצאם ב*הנחיות הפנימיות של המשטרה (משטרת ישראל, הוראות מחלקת קטינים/נוער)*. הטיפול המשטרתי בקטינים מבוסס בעיקר על חוקרי נוער. על פי סעיף 3(א) *להנחיות הפנימיות של המשטרה (משטרת ישראל, הוראות מחלקת קטינים/נוער)*, רק מומחה משטרתי לנוער (קצין משטרה שעבר הכשרה מיוחדת) רשאי לחקור חשוד שהוא קטין. יוצא מכלל זה קטין שגילו פחות מארבע עשרה שנים ואשר חשוד, עד או קורבן לעבירת מין או אלימות, כולל סחר בבני אדם וחטיפה. במקרה כזה, חוקר נוער (פקיד סעד משירות המבחן לנוער של משרד הרווחה והשירותים החברתיים) מתשאל את הקטין.

סעיפים רבים ב*הנחיות הפנימיות של המשטרה (משטרת ישראל, הוראות מחלקת קטינים/נוער)* נועדו להגן על פרטיותו של קטין ולמנוע ממנו תיוג כעבריין. לדוגמה, חוקר נוער משטרתי ילבש בגדים אזרחיים וייסע ברכב לא מסומן ולא ברכב משטרה (סעיפים 2(ה) ו-2(ח) לתקנות). מומחי נוער משטרתיים מנועים (למעט במקרים דחופים) מחקירה או מעצר של קטין בשעות הלילה או במקומות ציבוריים כמו מקום לימודיו או עבודתו (סעיפים 2(ד) ו-3(ג)(2)(א) לתקנות). אי אין ברירה, יש לתאם את החקירה עם מנהל בית הספר ולנקוט אמצעים למניעת תשומת לב מיותרת (סעיף 3(ג)(2)(ב) לתקנות). חקירה בתחנת משטרה תתבצע בחדר נפרד, שתוכנן במיוחד לחקירת קטינים. בחדר זה יש למנוע מגע מכל צורה בין קטינים לבין חשודים או עצורים בוגרים. ברוב תחנות המשטרה יש כניסה נפרדת לחדר חקירות זה, כדי למנוע מגע או חשיפה של קטינים לחשודים או עצורים בוגרים.

590. יש לבצע כל חקירה של קטין בשעות היום אולם לא בתוך מוסד לימודי או מקום התכנסות של בני נוער (סעיף 3(ג)(2)(א) לתקנות). מותר לעבור על הוראה זו אם עיכוב בחקירה עלול להכשיל את החקירה או כאשר החקירה נחוצה לרווחת הקטין וביטחונו. מותר לקיים את החקירה רק בכפוף לשיתוף פעולה מצד מנהל בית הספר או המעסיק. תיקון מס' 14 *לחוק הנוער* מסדיר לוח זמנים המתאים לתשאול או חקירה של קטין. על פי התיקון, אין לחקור קטין שגילו ארבע עשרה שנים ומעלה

בין השעות 22:00 ל-07:00. קטין שגילו פחות מארבע עשרה שנים לא ייחקר בין השעות 20:00 ל-07:00. מותר לחרוג מהוראה זו כאשר מדובר בקטין שהיה עד לעבירה שהוא אינו חשוד בביצועה; או כאשר הקטין מגיע מרצונו לתחנת המשטרה; או אם העבירה נעברה בסמוך ושוטר מלווה את הקטין לתחנת המשטרה.

591. במקרים מסוימים, מותר לחקור קטין החשוד בביצוע עבירה (בכפוף להחלטה כתובה ומנומקת שיגיש קצין משטרה). הנסיבות הרלוונטיות הן כדלקמן:

591.1. העבירה נעברה סמוך למקום המעצר.

591.2. העבירה היא מסוג מסוים הקבוע בחוק ועיכוב בחקירה עלול לגרום נזק גופני או נפשי לקטין או לאחרים.

591.3. כאשר התערבות בחקירה עלולה למנוע שחרור של הקטין, חשוד אחר, לסכל את החשיפה של ראיות או אובייקטים קשורים אחרים ו/או להפריע במאבק בפשע, מותר לחקור קטין בשעות הלילה.

592. אסור לכבול קטין, אלא במקרים יוצאי דופן (סעיף 4(ג) לתקנות). על פי *תקנות המשטרה – כבילת עצור במקום ציבורי*, אין לכבול קטין שגילו פחות משתים עשרה שנים בשום מקרה. מותר לכבול את ידיו של קטין שגילו שתים עשרה עד ארבע עשרה שנים ובלבד שהשוטר הודיע לו כי הוא עומד לכבול אותו. מותר לכבול קטין כאמור גם ללא הודעה מוקדמת כאשר שוטר סבור כי מתן הודעה יסכל את מטרת הכבילה. שיקולים אחרים יכולים להיות כי העצור עלול לפגוע בראיות או להסתירן או כי הוא עלול לקבל חפץ העלול לשמש לביצוע עבירה (סעיף 8 להוראות). מותר לכבול את רגליו של קטין שגילו שתים עשרה עד ארבע עשרה שנים ובלבד שהשוטר הודיע לו כי הוא עומד לכבול אותו. כבילה כאמור מותרת ללא הודעה מוקדמת אם השוטר סבור שמתן ההודעה יסכל את מטרת הכבילה או אם העצור גרם נזק גופני או נזק לרכוש בניסיון להימלט או לסייע לאחרים להימלט (סעיף 9 לתקנות).

593. תיקון מס' 14 משנת 2008 *לחוק הנוער*14קובע כי אין לעצור קטין אם ניתן להשיג את מטרת המעצר בדרך שפגיעתה בחירותו פחותה.

המעצר של קטין יהיה לפרק זמן קצר ככל האפשר. החלטה בנוגע למעצר תביא בחשבון את גיל הקטין ואת ההשפעה העשויה להיות למעצר על שלומו הגופני והנפשי.

594. מותר להעביר קטין שגילו ארבע עשרה עד שש עשרה שנים בדיקת פוליגרף. מותר להעביר קטין שגילו ארבע עשרה עד שש עשרה שנים בדיקת פוליגרף בכפוף להסכמת הוריו וקצין המשטרה האחראי. מותר להשתמש בבדיקת פוליגרף רק בעבירות חמורות או בעבירות הקשורות בטובת הציבור (סעיף 3(ה) לתקנות).

595. מגבלות על צילום או נטילת טביעות אצבע מקטין חלות במקרה של קטין חשוד. אין לצלם קטין שגילו פחות מארבע עשרה שנים ואין ליטול ממנו טביעות אצבע אם גילו פחות משתים עשרה שנים (סעיף 3(ז) לתקנות).

טבלה 46 – בדיקות פוליגרף לקטינים בשנת 2008, לפי שנת לידה

שנת הלידה	בדיקות פוליגרף
1990	15
1991	12
1992	4
1993	2
סה"כ	**33**

מקור: המשרד לביטחון פנים, 2009.

596. *חוק הנוער (טיפול והשגחה) וההנחיות הפנימיות של המשטרה (הוראות משטרת ישראל, מחלקת קטינים/נוער)* קובעים אף הם כללים מחמירים בנוגע לאיסור פרסום של פרטים על קטינים שהורשעו או קטינים שהוכרזו 'קטינים נזקקים' על פי החוק. לפיכך, המשטרה אינה מפרסמת את זהותם של חשודים שהם קטינים באמצעי התקשורת, פרט למקרים מיוחדים כפי שקובע החוק. במקרים שזכו לתהודה ציבורית, בדרך כלל הקטין מתואר כ'נעדר' ולא כחשוד בביצוע עבירה. על פי תקנות המשטרה חל איסור חמור גם על העברה של מידע על רישומים פליליים של קטין בין גופים רשמיים.

הגנה מיוחדת על קטינים בהליכים פליליים: יישום

597. התיקון *לחוק הנוער* מטפל בנושא זה ומכיל שיפורים מקיפים בהוראות החוק, כמפורט להלן.

ייצוג של קטינים בהליכים פליליים

מינוי סניגור על ידי בית המשפט

598. המלצה מס' 61ג' בהערות הסיכום של הוועדה לזכויות הילד מחייבת להבטיח גישה של ילדים לסיוע משפטי (כולל ייצוג משפטי). תיקון מס' 14 *לחוק הנוער* תיקן, בעקיפין, גם את *חוק הסניגוריה הציבורית* ב-30 ביולי 2008. על פי התיקון, זכאי קטין לייצוג משפטי בכל הליך פלילי.

599. הסניגוריה הציבורית אחראית לייצוגם של קטינים בהליכים משפטיים, בייחוד בהליכים פליליים. על פי נתונים שהעבירה הסניגוריה הציבורית בשנת 2007, סיוע משפטי ניתן ב-11,944 תיקים באותה שנה. 11,325 מהם התנהלו בבתי המשפט לענייני משפחה ו-619 נדונו בבתי משפט מחוזיים, בשבתם כבתי משפט מחוזיים לנוער. מקרים אלה מלמדים על היקף הסיוע שניתן בהקשר עם אישומים פליליים, דיונים מסוגים שונים, בקשות למעצר וערעורים בתיקים פליליים. הסניגוריה הציבורית פועלת בחמישה מחוזות ובשנת 2007, התפלגות התיקים בין המחוזות השונים הייתה כדלקמן: נצרת והמחוז הצפוני – ניתן סיוע ב-857 תיקים; מחוז חיפה – ניתן סיוע ב-1,875 תיקים; מחוז דרום – ניתן סיוע ב-2,833 תיקים; ירושלים – ניתן סיוע ב-1,809 תיקים ובמחוז תל אביב ניתן סיוע ב-4,570 תיקים.

ייצוג על ידי הורה או אפוטרופוס

600. על פי סעיף 15 *לחוק אפוטרופסות וכשרות משפטית* 'אפוטרופסות ההורים כוללת את ... הסמכות לייצגו'.

על פי תקנות המשטרה, הורה או אפוטרופוס רשאי להיות נוכח בחקירה של קטין שגילו פחות מארבע עשרה שנים (סעיף 3(ג)(ג) לתקנות). מותר להתעלם מתקנה זו אם קיים חשד שנוכחות ההורה תפגע בשלום הקטין או תפריע בחקירה (סעיף 3(ג)(ד) לתקנות). במקרה של קטין שגילו מעל ארבע עשרה שנים, לא מוקנית להורה או לאפוטרופוס הזכות להיות נוכח בחקירה, אלא אם כן המשטרה תחליט אחרת או כאשר הקטין או ההורה מבקשים את נוכחות ההורה בחקירה ואין בכך כדי להפריע בחקירה (סעיף 3(ג)(ג) לתקנות).

601. תיקון מס' 14 משנה את ההליכים הואיל והוא קובע כי קטין חשוד שגילו פחות משמונה עשרה שנים ואשר זומן לחקירה, זכאי לנוכחות של הורה או קרוב אחר במהלך החקירה. עוד זכאי הקטין להתייעצות לפני החקירה.

קטין רשאי להתנגד לנוכחות של קרוב משפחה בחדר החקירות. ואולם עליו לנמק זאת בטיעונים מתקבלים על הדעת. התנגדות נוספת לנוכחות הורית יכולה לעלות במקרה של מעצר קטין.

602. קצין המשטרה האחראי מוסמך למנוע נוכחות של הורה אם שוכנע כי נוכחותו עלולה לפגוע בשלומו הגופני או הנפשי של הקטין או של אחרים; או אם שוכנע קצין המשטרה כי הנוכחות כאמור תפריע בחקירה, תפגע בביטחון המדינה (כאשר הקטין חשוד בעבירה ביטחונית), תמנע את שחרורו של הקטין (או חשודים אחרים) ממעצר, תמנע מציאת ראיות או חפצים הקשורים לעבירה שהקטין חשוד בביצועה או תפריע למניעת עבירות אחרות. מניעת זכות זו של קטין יכולה להתרחש רק כל עוד ממשיכות הנסיבות המצדיקות זאת להתקיים.

פתיחת תיק פלילי והגשת כתב אישום

603. על פי תיקון מס' 14, אדם שביצע עבירה לא יועמד לדין אם העבירה בוצעה בהיות אותו אדם קטין (סעיף 14 *לחוק הנוער*). סעיף 3(ג)(ב)(ד) *להנחיות הפנימיות של המשטרה (משטרת ישראל, הוראות המחלקה לקטינים/נוער)* קובע 'החלטה ... על הליך אי-תביעה תתקבל על פי הרישום הפלילי הקודם של הקטין והמלצות המומחה המשטרתי לנוער המטפל במקרה'. הליך זה נועד למנוע תיוג של קטינים כעבריינים בשל מעידה חד פעמית ולסייע בהחזרתם למוטב. הנחיות המשטרה מורות על שימוש ב'הליך אי-תביעה' (משנת 2007, הליך זה קרוי 'טיפול מותנה') לגבי עבירה ראשונה וקלה של קטין המודה בביצועה, מביע חרטה ונחשב מועמד טוב לשיקום. במקרה כזה, חומר החקירה נגנז ואינו מופיע ברישום המשטרתי של הקטין. ההחלטה על הפעלת הליך אי-תביעה מותנית בטופס אזהרה שהקטין והוריו ממלאים ובו מתחייב הקטין לשתף פעולה עם קצין המבחן לנוער. בנוסף, הקטין מתחייב שלא לעבור עבירות נוספות בששת החודשים שלאחר מכן.

שיקולי המשטרה בפתיחת תיק פלילי

604. השימוש בהליך אי-תביעה נמצא בירידה. בעבר נעשה שימוש בהליך זה בכ-60% מהמקרים שקטינים היו מעורבים בהם וכיום ההליך משמש רק בכ-40% מהמקרים. ברוב המקרים הללו, העבירה שבגינה הוחלט על הליך אי-תביעה דורגה כעבירה קלה שהעונשים בגינה סטטוטוריים וקלים יחסית (עד שלושה חודשי מאסר ועד שלוש שנות מ אסר, בהתאמה).

הנחיות מיוחדות שניסח היועץ המשפטי לממשלה חלות על עבירות סמים: בחקירה של קטין החשוד בשימוש או בהחזקה של סם מסוכן למטרות שימוש עצמי (לא כולל פעולות כמו הזרקה או הסנפה של סמים), המשטרה תשקול את האפשרות לפתוח בהליכים פליליים לעומת שימוש בהליך אי-תביעה. על פי הנחיות אלה, המשטרה תימנע מפתיחת תיק פלילי לקטין החשוד בעבירות מסוג זה ובלבד שיתקיימו התנאים הבאים: אין סימן לשימוש קודם בסמים, הקטין מודה בביצוע העבירה ומסכים לעבור טיפול, הקטין אינו משתמש בסמים על בסיס קבוע, אינו יוזם רכישה או הפצה של סמים ולא שידל קטינים אחרים להשתמש בסמים. בנוסף, על הקטין לגלות לחוקר את המקור לסמים שנמצאו ברשותו. ניתן להפעיל הליך אי-תביעה גם אם הקצין הממונה על החקירה שוכנע כי הקטין אינו יודע מהו מקור הסמים או חושש לגלות את הידוע לו.

ההנחיות שלעיל הופצו בבתי הספר במאמץ לעודד את הדיווח על שימוש בסמים בקרב תלמידים. הרעיון הוא לקדם מעורבות של קטינים בתוכניות שיקום שבפיקוח שפ"י (השירות הפסיכולוגי הייעוצי).

טבלה 47 – נתונים על תיקי חקירה שנפתחו נגד קטינים בשנת 2008

סוג התיק	מספר תיקי החקירה
הליך אי-תביעה – כללי	12,062
תיק חקירה פלילי – כללי	20,570
סה"כ	32,632
הליך אי-תביעה – סמים	2,179
תיק חקירה פלילי – סמים	2,822
סה"כ	**5,001**

מקור: מינהל בתי המשפט, 2008.

נתוני שירותי המבחן לנוער

605. ב-2008, מתוך 33,965 עבירות שבוצעו על ידי בני נוער, עברו לטיפול שירותי המבחן לנוער 20,472 עבריינים צעירים. כיום משרתים ברחבי הארץ 210 קציני מבחן לנוער. שירותי המבחן לנוער מטפלים, בממוצע, ב-4,700 ילדים מאוכלוסיות מיעוטים מדי שנה.

טבלה 48 – בני נוער שהופנו לטיפול שירותי המבחן בשנת 2008:

מין	מספר בני הנוער שהופנו	ב-%
בנים	19,991	87.9
בנות	2,481	12.1
סה"כ	20,472	100
גיל	**מספר בני הנוער שהופנו**	**ב-%**
12-14	4,326	21.1
15-16	8,059	39.4
17-18	8,087	39.5
סה"כ	20,472	100
האוכלוסייה	**מספר בני הנוער שהופנו**	**ב-%**
יהודים	15,765	77.1
ערבים	4,707	22.9
סה"כ	**20,472**	**100**

מקור: מינהל בתי המשפט, 2008

טבלה 49 – בני נוער שהופנו לטיפול שירותי המבחן בשנת 2008 על פי סוגי עבירות

סוג העבירה	מספר בני הנוער שהופנו	ב-%
עבירות נגד הסדר הציבורי	2,426	11.9
אלימות	7,768	37.9
עבירות הקשורות בסמים	3,281	16.0
עבירות מין ומוסר	580	2.8
עבירות נגד רכוש	4,687	22.9
תחבורה ותאונות דרכים	1,116	5.5
עבירות אחרות	614	3.0
סה"כ	**20,472**	**100**

מקור: מינהל בתי המשפט, 2008.

טבלה 50 – פסיקות בתי המשפט הקשורות בקטינים בשנת 2008

פסיקת בית המשפט	עדיין קטינים בעת הפסיקה	מספר הפסיקות
מאסר	417	1,419
מאסר על תנאי	619	1,378
שירות לקהילה	94	257
מעון נעול	13	63
מעון	30	76
תנאי השגחה במעון	89	256
השגחה	489	1,219
טיפול על ידי אדם מתאים	3	8
צו אחר – תרומה לקהילה	302	535
צו אחר – הגבלות	3	5
צו אחר – תרומה	36	44
צווים אחרים	12	16
קנס	319	496
פיצוי לקורבן	120	179
שלילת רישיון	162	235
שלילה על תנאי של רישיון	71	90
ערבות לקטין	1191	1,770
סה"כ	**3970**	**8,046**

מקור: מינהל בתי המשפט, 2008

ילדים בהליכים מינהליים

606. לאחרונה ביטל בית המשפט המחוזי בחיפה החלטה לגרש שני קטינים זרים בני שש עשרה שנים. יתר על כן, הואיל והקטינים הוחזקו במעצר מעל 60 יום, נדרשה רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול לבחון בתוך חמישה עשר יום את האפשרות לשחררם על פי תנאי *חוק הכניסה לישראל*. המדינה חויבה לוודא כי פקיד סעד יבדוק את הקטינים ויקבע אם מדובר ב'קטינים נזקקים', כמפורט ב*חוק הנוער (טיפול והשגחה)* ולפעול בהתאם.

בית המשפט נימק את החלטתו בכך שהמדינה לא פעלה על פי עקרונות החוק בנוגע לקטין לא מלווה. סירובם של הקטינים לעזוב את ישראל על סמך העובדה שחייהם נתונים בסכנה תוך כדי כך שהגישו בקשה למקלט או סירובם להיות מועברים למדינת מקלט לא יכול להיחשב להעדר שיתוף פעולה שיש בו כדי לדחות בקשה לשחרור על תנאי (עמ"נ 000222/08 *פלוני ואח' נ' משרד הפנים ואח'* [10.06.2008]).

גזרי דין, ענישה ודרכי טיפול – עקרונות כלליים

שיקולי בית המשפט ופסיקותיו

607. בית המשפט מביא בחשבון את עניין הגיל במקרים שמעורבים בהם קטינים, דבר שבא לידי ביטוי בשיעור הנמוך של עונשי מאסר המוטלים על קטינים. בשנת 2007 נגזרו עונשי מאסר רק ב-13% מהתיקים, בהשוואה ל-12.1% מהתיקים בשנת 2002.

על פי תיקון מס' 14 *לחוק הנוער*, אדם שביצע עבירה לא יועמד לדין אם העבירה בוצעה בהיות אותו אדם קטין. בעת מתן גזר הדין, הפסיקה או קבלת החלטה בנושאים המשפיעים על קטינים, תיקון מס' 14 קובע כי הקטין חייב להיות נוכח, עליו להיות מיוצג ויש להתחשב היטב בטובתו (סעיף 17 *לחוק הנוער*) (ראו להלן דיון בהמלצות ועדת רוטלוי ויישומן).

שלילת חירותם של ילדים, לרבות מעצר, מאסר והשמה במעון.

שיקולים בדבר שלילת חירותו של קטין בפסיקות של בתי משפט

608. בית המשפט המחוזי של תל אביב קבע כי בשל עבירות המין החמורות שביצע הנאשם, קטין שהיה בן ארבע עשרה בעת ביצוע העבירה, בילדה בת שש, מחויב בית המשפט להטיל עליו עונש של מאסר בפועל. זאת למרות העובדה כי קיים צורך לאזן בין כללי הענישה הכלליים, שבמסגרתם יש להביא בחשבון את חומרת העבירה, מהותה, הצורך בהרתעה ונסיבותיו האישיות של העבריין; לבין העובדה כי העבריין היה קטין בעת ביצוע העבירות האמורות.

בית המשפט הדגיש כי קיים הבדל בין הרשעה של קטין וענישתו לבין הטיפול בבגיר. בית המשפט הכיר בעובדה כי בהטלת מאסר על קטין יש לייחס משקל רב יותר להיבטי השיקום. ואולם לפעמים שיקולים של הרתעה, מניעה וענישה מכריעים וגוברים על שיקולי השיקום, אפילו כשמדובר בקטין. משום כך הורשע הקטין במעשה סדום בנסיבות של אונס, במעשים מגונים בנסיבות מחמירות על פי סעיף 347(ב) יחד עם סעיף 345(א)(3) ועל פי סעיף 348 יחד עם סעיף 45(א)(3) *לחוק העונשין*. גזר הדין של אותו קטין היה שתי שנות מאסר, מהן שישה חודשים שיוכל לרצות בעבודות שירות לקהילה במידה שיוגש תסקיר חיובי מטעם המפקח על השירות לקהילה. בנוסף, נגזרו על הקטין שמונה עשר חודשי מאסר על תנאי ובלבד שלא יבצע עבירות מין לתקופה של שלוש שנים (תפ"ח 204/02 *מדינת ישראל נ' פלוני (קטין)* [10.04.2003]).

609. מקרה עסק בנאשם, קטין שביצע עבירות מין כלפי ארבעה בנים קטינים כאשר היה בן שלוש עשרה וארבע עשרה שנים, שנפל בעצמו קורבן להתנהגות מינית לא הולמת כאשר היה בן תשע שנים. בית המשפט לנוער בנצרת שקל את האפשרות להטיל על הקטין מאסר, לעומת האפשרות לשולחו לשיקום. בית המשפט הדגיש כי הקטין עבר תקופת שיקום ארוכה והיה נחוש בדעתו להתקדם. בית המשפט קבע כי מצד אחד, שליחת הנאשם לרצות עונש מאסר תסכל את תהליך השיקום, שהוא המטרה העיקרית לענישת בני נוער – מניעת הידרדרות למעשי פשע חוזרים. מנגד, הואיל והעבירות שבוצעו חמורות, יש להטיל עונש מאסר.

בסופו של דבר דן בית המשפט את הקטין לשלוש שנות מאסר על תנאי על כל עבירת מין ולשמונה עשר חודשי מאסר על תנאי על כל יתר העבירות שבהן הורשע. בנוסף, בית המשפט נתן צו מבחן לתקופה של שנתיים וחצי, שבמסגרתן ישתתף הקטין בתוכניות טיפול לבני נוער עברייני מין וצו השגחה והשמה של הנער במתקן לנוער. בנוסף, הקטין ומשפחתו חויבו לפצות כל אחד מהקורבנות

בסכום של 15,000 ש"ח (4,054$), מחצית על ידי הקטין עצמו ומחצית על ידי משפחתו (תפ"ח 108/06 *מדינת ישראל נ' פלוני* [15.05.2008]).

מעצר עד תום ההליכים

מקרים לדוגמה

610. ב-21 בנובמבר 2001 גזר בית המשפט המחוזי בתל אביב על נאשם שש שנות מאסר, מהן שנים עשר חודשים חופפים לריצוי במקביל עם עונש המאסר שהנאשם ריצה בעת מתן גזר הדין. בנוסף, נגזרו על הקטין שמונה עשר חודשי מאסר על תנאי ובלבד שלא יבצע עבירות מין לתקופה של שלוש שנים מעת שחרורו. פסק הדין וגזר הדין ניתנו על פי הסדר טיעון.

הנאשם היה אסיר קטין באגף לנוער בבית הסוהר 'השרון', ששם תקף מינית אסיר קטין אחר. הוא הואשם במעשה סדום ומעשים מגונים בקטין שגילו פחות משש עשרה שנים, עבירה דומה בחומרתה לאונס על פי *חוק העונשין*.

בית המשפט הדגיש כי מעשי הקטין היו חמורים וכי כבר הועמד לדין בגין מקרים דומים ובגין אלימות. בנוסף, בית המשפט הדגיש כי מחובתו להגן לא רק על הציבורי, כי אם גם על אוכלוסיית האסירים והעצירים, שכן כל אחד זכאי להגנה מתקיפה מינית וגופנית. דבר זה נכון במיוחד כשמדובר באסירים קטינים. על הנאשם היה להבין כי גופו וכבודו של אסיר אחר אינם הפקר, גם אם אותו אסיר אחר הורשע בעצמו במעשים דומים (תפ"ח 1071/01 *מדינת ישראל נ' מישדי-משה נגיפוב* [21.11.2001]).

תנאי מעצר והשמה במעון פתוח או נעול

611. חלק מהביקורת שסבבה את ההגנה על זכויות ילדים המעורבים בהליכים פליליים התייחסה לתנאי מעצרם. נטען כי קיימת תפוסת יתר בבתי המעצר וכי המבנה הפיזי שלהם אינו מתאים. תיקון מס' 14 *לחוק הנוער* תיקון חלק מהליקויים הללו.

להלן כמה מהשינויים שבוצעו בעקבות התיקון:

1. שוטר אחראי רשאי להעביר עצור לתא נפרד כדי לשמור על ביטחונו. אמצעי ביטחון שכזה יופעל במקרים שבהם עציר מסכן את עצמו או אחרים או כאשר טובתו מחייבת זאת.

2. עציר קטין יוחזק בתנאים הולמים ומתאימים לגילו וצרכיו האישיים, כולל השגחה בהתאם למצבו הגופני והנפשי.

3. יש לאפשר לעציר כזה לקבל שירותים חינוכיים וזמן חופשי. השר לביטחון פנים, שר הרווחה והשירותים החברתיים ושר החינוך יקבעו את תכולת השירותים. מטרת דבר זה להקל על הקשיים הגופניים והפסיכולוגיים הקשורים במעצר של קטינים במתקני מעצר.

אף כי הוראות *סדר הדין הפלילי (מעצרים)* יוצרות מבנה שונה בהקשר עם בוגרים, הרי שעציר שהוא קטין ואשר טרם הועמד לדין זכאי לביקורים של בני משפחה קרובים ולתקשורת טלפונית. בנוסף, מוקנית לקטין הזכות לשלוח ולקבל דואר. החלטה על החזקת קטינים יחד במתקן מעצר תלויה

ברווחת הקטין, הפרשי הגילים בין הקטינים, העבירות שבהן חשוד כל עציר, הרישום הפלילי של כל אחד מהם ופוטנציאל האלימות בין העצירים.

612. המלצה מס' 61ב' בהערות הסיכום של הוועדה לזכויות הילד מחייבת להימנע ממעצר של בני אדם שגילם פחות משמונה עשרה שנים עם בוגרים. על פי סעיף 25(ה) *לחוק הנוער*, 'קטין שעליו הוטל מאסר לא יוחזק במאסר יחד עם אדם שאינו קטין'. מעצר של קטינים בישראל מתבצע בבית סוהר אחד בלבד בישראל, באגף מיוחד, מרוחק משאר האגפים. סעיף 13 *לחוק הנוער* מחייב הפרדה מוחלטת בין קטינים ובוגרים במעצר.

613. החוק אוסר החזקה של קטין שהוטל עליו עונש מאסר יחד עם אדם שאינו קטין. הרשויות מחויבות להבטיח הפרדה ואבטחה מלאה בין אגפים המיועדים לנוער לבין אגפים לבוגרים. במקרה של תפוסה מלאה בתאי מאסר, יש להחזיק קטינים לכל הפחות באגף נפרד. אגפים לבני נוער מתוכננים באופן שאינו מאפשר גישה וקשר עין בין עצירים בוגרים לבין קטינים. עציר קטין המגיע לגיל שמונה עשרה, אך לא עובר את גיל 21 במהלך מאסרו, מותר להחזיקו יחד עם עציר קטין אחר, כל עוד הקטין השני הגיע לגיל שבע עשרה שנים. השמת עציר בגיר (שגילו פחות מ-21) יחד עם עציר שגילו שבע עשרה נשקל תמיד לאור טובת הקטין. הקטין זכאי להביא את דעתו בעניין לפני קבלת ההחלטה על השמתו עם בגיר.

614. מותר להחזיק קטין יחד עם עצורים בוגרים לפרק זמן שבו הוא ממתין לדיון לפני בית משפט ובכל מקרה לא יותר מ-24 שעות. רשויות מעצר המחזיקות את הקטין בנסיבות אלה יקיימו במידת האפשר את ההוראה בדבר העדר גישה ו/או קשר עין בין עציר קטין לבין עציר בגיר. מותר לעצור קטין עד 72 שעות אם הבאתו לפני שופט נקבעה לשבת או חג, או שההחלטה בנוגע למעצרו ו/או העמדתו לדין תלויה ועומדת.

615. על פי סעיף 42 *לחוק הנוער*, קטין שברח ממעון או מעון נעול או ששחרורו ממוסד שכזה בוטל, או שתמה חופשתו ממוסד כזה, מותר לשוטר לעוצרו ללא צו מעצר הואיל ובחר ממשמורת חוקית, דהיינו קיימת עילה למעצר בלא צו מעצר. מותר להחזיק את הקטין במעצר עד החזרתו אל המעון. על המשטרה ליידע את הממונה על המעונות ללא דיחוי על המעצר ולפעול כדי להבטיח את החזרתו המהירה של הקטין למעון.

במקביל, קטין שהושם במעון פתוח או נעול וברח ממנו, או שחופשתו מהמעון בוטלה או הסתיימה, נחשב לקטין שברח ממשמורת חוקית (אלא אם כן נעצר והושם במעצר). במקרה כזה, רשאי בית המשפט להורות, לבקשת הממונה על המעונות או לבקשת הקטין עצמו על כך שתקופת ההיעדרות תיחשב לקטין במניין תקופת החזקתו במעון (סעיף 42(ג) *לחוק הנוער*). חופשה ממשמורת חוקית במעון או מעון נעול ניתנת לקטין כאשר יש צורך לשלבו במסגרות חינוכיות או תעסוקתיות. חופשה ממשמורת חוקית יכולה להינתן לקטין גם לצורך שילובו מחדש בקהילה. סעיף 37 *לחוק הנוער* קובע פרק זמן מרבי של 30 יום לחופשה מיוחדת ממשמורת חוקית. תיקון מס' 14 מאריך את פרק הזמן שקטין יכול לקבל כחופשה מיוחדת ב-30 ימים נוספים באישור יושב ראש ועדת השחרורים, במידה שזה סבור כי הדבר משרת את טובת הקטין. יו"ר ועדת השחרורים רשאי גם להעניק חופשה לצורך

המשך הטיפול בקטין או השתתפותו בהכשרה מקצועית. ועדת השחרורים רשאית להעניק עד 30 ימי חופשה נוספים על פי שיקול דעתה.

שימוש באמצעי ריסון

616. תיקון מס' 14 קובע כי מותר להשתמש באמצעי ריסון סבירים כלפי קטין המוחזק במעון או מעון נעול. עובד הנמנה עם צוות במעון רשאי לנקוט אמצעי ריסון סבירים (למעט כבילה) כלפי קטין המוחזק בו כדי למנוע ממנו לברוח או לגרום נזק לעצמו, לאחר או לרכוש. שיטות הריסון זמינות במידה מוגבלת, דהיינו מידה שאינה עולה על הנדרש לצורך השגת המטרה הרצויה. יש לדווח לממונה על המעונות ללא דיחוי על כל שימוש באמצעי ריסון כלפי קטין.

617. אחת השיטות המותרות לריסון של קטין ו/או מניעת בריחתו היא החזקתו של הקטין בחדר נעול לפרק זמן מרבי של עשרים דקות בפעם. שיטה כזו היא חלק מתוכנית מקיפה לטיפול בהתנהגות לא תקינה של הקטין. התקנות מדגישות את העובדה שמדובר בשיטה חינוכית ואף כי מותר להאריך את משך ההחזקה בחדר נעול, פרק הזמן המרבי המותר הוא שעתיים.

618. מנהל המעון הנעול או הרכז החינוכי במעון אחראים שניהם ליישום שיטות הריסון. בפרק זמן זה, יש לבדוק לעתים תכופות את מצבו של הקטין ולדווח על כל תגובה, קושי או שינוי בהתנהגות. מותר להשתמש בהחזקה בחדר נעול כאמצעי חינוכי רק אם אין אמצעים אחרים שפגיעתם בקטין פחותה. שר הרווחה והשירותים החברתיים, לאחר התייעצות עם שר המשפטים ועם ועדת חוק, חוקה ומשפט של הכנסת, קבע הנחיות לגבי שיטות הריסון המתוארות לעיל. הנחיות אלה קובעות את דרישות הדיווח והתיעוד.

619. **עונשי מאסר ומאסר עולם לילדים** – *סדר הדין הפלילי [נוסח משולב]* וכן *חוק העונשין* חלים בכל דיון משפטי שעניינו קטין, אלא אם קיימת הוראה נוגדת מפורשת *בחוק הנוער*. על פי סעיף 25(ד) *לחוק הנוער*, בית המשפט אינו רשאי להטיל עונש מאסר על קטין שגילו פחות מארבע עשרה שנים בעת מתן גזר הדין. לא חלה חובה להטיל מאסר עולם על קטין ואף לא עונש מרבי קבוע או עונש מינימום.

620. **עונש מוות** – לא ניתן להטיל עונש מוות על אדם שביצע עבירה שדינה מוות בהיותו קטין.

621. **מיטה לכל אסיר** – ב-12 בפברואר 2007 קבע בית המשפט העליון כי מחובתה של המדינה לספק מיטה לכל אסיר המוחזק בבית סוהר בישראל. בית המשפט הורה על יישום מלא של חובה זו עד 1 ביולי של אותה שנה. בהחלטתו קבע בית המשפט כי הזכות לישון במיטה מייצגת תנאי חיים מינימליים הנדרשים לשמירה על כבוד האסיר כמתחייב מהזכות לכבוד אנושי, כפי שהיא מגולמת *בחוק יסוד: כבוד האדם ו חירותו*. הסניגוריה הציבורית טענה כי ההידרדרות במצב הביטחוני בישראל מאוקטובר 2000 הביאה לעלייה במספר העצורים והאסירים המוחזקים בבתי הסוהר בישראל ומשום כך לא הצליח שירות בתי הסוהר (שב"ס) לספק מיטה לכל אסיר. תחת זאת סופקו לאסירים מזרנים שהושמו על הרצפה כתוצאה ממחסור חמור במתקני כליאה. יחד עם זאת, המדינה לא חלקה על טענת העותר כי זכותו של אסיר לישון במיטה היא חלק בלתי נפרד מזכותו הבסיסית לכבוד, אלא ביקשה מבית המשפט להכיר באילוצים העלולים למנוע יישום מלא של עקרון 'מיטה לכל אסיר',

בייחוד בעתות חירום שלא נצפו מראש. בית המשפט הצהיר: "כאשר בצידה האחד של משוואת האיזון ניצבת זכותו של אדם לתנאי חיים מינימליים בעת היותו במאסר, נדרש ערך נוגד בעל חשיבות מיוחדת כדי להצדיק פגיעה בזכות יסוד." (בג"צ 4634/04 *רופאים למען זכויות אדם נ' השר לביטחון פנים ואח'*).

נתונים על מעצר של קטינים

622. בשנת 2008 נעצרו 6,705 קטינים; 1,068 מהם נשלחו למעצר בית. 60% מהמעצרים נמשכו ימים ספורים, 16% מהמעצרים היו מעצרי בית ו-10% מהמקרים הוארך המעצר עד תום ההליכים. בשני שלישים מהמקרים הללו, גילם של הקטינים העצורים היה שש עשרה עד שבע עשרה שנים.

טבלה 51 – מעצר של קטינים וסוגי מעצרים בשנת 2008, על פי גיל (במספרים)

גיל	סוג מעצר				
	מס' ימים	עד קבלת החלטה אחרת	עד תום ההליכים	מעצר בית	סה"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
סה"כ	**4,054**	**876**	**696**	**1,068**	**6,705**

מקור: מינהל בתי המשפט, 2008.

מעונות פתוחים ומעונות נעולים

מקרים לדוגמה

623. ב-2 בדצמבר 2007 הרשיע בית המשפט המחוזי בחיפה, בשבתו כבית משפט לנוער, נאשם בן שלוש עשרה במעשה סדום, מעשים מגונים, התעללות ואלימות כלפי קטין, שהיה בן ארבע שנים בלבד בעת ביצוע העבירות.

בית המשפט קבע כי בבואו לגזור את דינו של קטין, עליו לבחון שלוש אפשרויות. האחת היא שליחתו למעון פתוח שבו ישתתף הקטין בפעילויות המתקיימות במעון ואף עשוי ליהנות מחופשות. האפשרות השנייה היא שליחתו למעון נעול, שבו ההשגחה על הקטין והאבטחה הן ברמה גבוהה יורת ובית המשפט רשאי אף להטיל הגבלות נוספות על חופשות. האפשרות השלישית היא שליחת הקטין לבית סוהר, שבו יוחזק באגף נפרד לקטינים. בית המשפט הדגיש כי באופן כללי, במקרים שבהם ראוי להטיל על קטין עונש הכולל גם מאסר, עדיף לשלוח אותו למעון נעול. ואולם אם הקטין מסרב לקבל את הטיפול המזומן לו במעון הנעול או אם קצין המבחן לא המליץ לשלבו במעון נעול, אין ברירה אלא לשלוח אותו לבית סוהר. יחד עם זאת, לא ניתן לנהוג כך כאשר מדובר במאסר על פי סעיף 24(1) יחד עם סעיף 25(1) לחוק.

כלומר, עונש מאסר שמטיל בית המשפט אינו יכול לשמש חלופה למעון נעול, אלא רק מעון נעול יכול לשמש חלופה לתקופת המאסר.

בית המשפט קבע, ברוב של 2 מול 1, כי בשל מעמדו של הנאשם כקטין, האפשרות לשיקומו וחומרת העבירות, יש לשלוח את הקטין במעון נעול לתקופה של שלוש שנים ולהטיל עליו עונש של מאסר על תנאי לשמונה עשר חודשים (תפ"ח [חיפה] 306/06 *מדינת ישראל נ' פלוני* [02.12.2007]).

624. ואולם במקרה אחר בהקשר דומה קבע בית המשפט העליון כי בשל חומרת העבירה שעבר הנאשם הקטין, חובה להטיל עליו עונש מאסר. יחד עם זאת, מכיוון שהאפשרות לשיקומו קיימת ובהתחשב בגילו הצעיר של הנאשם בעת שביצע את העבירה, הושארה פתוחה האפשרות להעביר את הקטין למעון נעול במועד מאוחר יותר. במובן זה, גזר הדין לא היה מוחלט ונותרה בידי הנאשם האפשרות לעתור לבית המשפט בהסכמת המדינה וקצין המבחן (ע"פ 9828/06 *פלוני ואח' נ' מדינת ישראל* [10.06.2007]).

תנאי מחייה וזכויות של קטינים במעונות

מקרים לדוגמה

625. ב-18 בינואר 2006 דחה בית המשפט העליון ערעור שהוגש לפניו בעניין עונש מאסר של 25 שנה שהוטל על קטין שהיה בן שבע עשרה שנים ושלושה חודשים כאשר רצח את אביו. הערעור התבסס על סעיף 25(ב) *לחוק הנוער*, הקובע כי לא חלה חובה להטיל מאסר עולם, עונש מרבי קבוע או עונש מינימום על קטין. הפסיקה התבססה גם על סעיף 41 *לחוק העונשין*, הקובע כי בעת גזירת הדין בעבירה שדינה מאסר עולם כאשר לא נקבע כי הוא חובה, תקופת המאסר שיטיל בית המשפט לא תעלה על עשרים שנה.

המערער טען כי בית המשפט המחוזי, שגזר עליו 25 שנות מאסר לא היה מוסמך לגזור עליו יותר מעשרים שנות מאסר על פי הסעיפים הנזכרים לעיל.

בית המשפט אישר את ההחלטות הקודמות וקבע כי מטרת סעיף 25 *לחוק הנוער* היא לאפשר לבית המשפט שיקול דעת בבואו לגזור את דינם של עבריינים קטינים. בית המשפט הדגיש כי מטרת המחוקק בחקיקת סעיף 25 *לחוק הנוער* הייתה להרחיב את סוגי הענישה שבית המשפט רשאי להטיל על קטינים, למעט עונש מוות, שאין להטילו על קטינים. לפיכך דחה בית המשפט את הערעור והעונש של 25 שנות מאסר נותר על כנו (ע"פ 4379/02 *פלוני נ' מדינת ישראל* [18.01.2006]). ראו גם ע"פ 9937/01 *רועי חורב ואח' נ' מדינת ישראל* [09.08.2004] בפרק IV, לעיל.

ב. סעיפים 32-36 לאמנה – ילדים במצבי ניצול, לרבות שיקום גופני ונפשי ושילוב מחדש בחברה

אמנות בינלאומיות

626. מאז הגשת הדוח הראשוני על ידי ישראל, הפכה מדינת ישראל לצד במספר מסמכים בינלאומיים רשמיים שעניינם ילדים. ב-15 במארס, הפכה ישראל לצד *לאמנת ארגון העבודה הבינלאומי מס' 182 בדבר איסור ופעולה מידית לביטול הצורות הגרועות ביותר של עבודת ילדים, 1999*. בנוסף, ב-14 בדצמבר 2006 חתמה ישראל על *אמנת האו"ם בנושא פשע מאורגן בינלאומי*, 2000. ב-23 ביולי חתמה ישראל על *הפרוטוקול האופציונלי הנלווה לאמנה בדבר זכויות הילד, מכירת*

ילדים, זנות ילדים ופורנוגרפיה של ילדים (2000) וכן על *הפרוטוקול למניעה, דיכוי והענשת סוחרי אדם, בייחוד נשים וילדים*, המשלים את *אמנת האו"ם בנושא פשע מאורגן בינלאומי* (2000).

המצב החוקי

627. **שעות עבודה ומנוחה** – סעיף 25 *לחוק עבודת הנוער* קובע כי שר התעשייה, המסחר והעבודה רשאי לאשר העסקה של בן נוער עד השעה 23:00 במקום עבודה שבו העבודה מתנהלת במשמרות (ראו פרק המבוא, לעיל).

על פי תיקון מס' 11 *לחוק עבודת הנוער*, שפורסם ב-6 בפברואר 2007, אם הוכרז במדינה מצב חירום, רשאי השר לאשר העסקה של בני נוער גם אחרי 23:00. מותנה בחוק כי מקום העבודה הרלוונטי פועל במשמרות וכי הקטין זקוק לתעסוקה בשל מצב החירום. על השר לקבל ערבויות לכך שיישמרו התנאים לשמירה על בריאותו ושלומו של הנער. תוקף אישור השר יפוג עם ביטול מצב החירום. מצב חירום עשוי לכלול הכרזה על מצב מיוחד בעורף, על פי סעיף 9ג *לחוק ההתגוננות האזרחית* התשי"א-1951, גיוס אנשי מילואים על פי סעיף 8 *לחוק שירות ביטחון*

התשמ"ו-1986 (להלן '*חוק שירות ביטחון*') או הכרזה על אסון המוני על פי סעיף 90ב *לפקודת המשטרה (נוסח חדש)* התשל"א-1971.

628. בית המשפט הארצי לענייני עבודה דחה את ערעורה של אלוניאל, החברה המפעילה את סניפי רשת מקדונלדס בישראל ושל מנכ"ל החברה ובעלי המניות על הרשעתם. החברה ומנהלה הכללי הורשעו בהעסקת בני נוער יהודים בשבת, הנחשבת ליום המנוחה שלהם, בניגוד לסעיף 21 *לחוק עבודת הנוער*. החברה והמנהל נקנסו ב-30,000 ש"ח ($8,108) וב-50,000 ש"ח ($13,513), בהתאמה (ע"פ 1004/00 *אלוניאל בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל* [09.02.2003]).

629. **שכר מינימום** – במקרה שנדון בבית המשפט המחוזי לעבודה בחיפה, ציווה בית המשפט לפצות שלוש עובדות שפוטרו מעבודתן במתפרה. עובדות אלה החלו את עבודתן במתפרה כקטינות; אחת מהן הועסקה כקטינה במשך חמש שנים. העובדות לא קיבלו את שכר המינימום המגיע להן על פי חוק, לא קיבלו תשלום על שעות נוספות, שכרן עוכב מדי חודש והן פוטרו ללא הודעה מראש ובלא פיצויי פיטורין.

בית המשפט קבע כי העובדות הועסקו במשרה מלאה, בניגוד לטענת המתפרה וכי משום כך הן זכאיות לקבל תוספת לשכר המינימום ולפיצויי פיטורין. לסיכום, בית המשפט הורה לפצות את שלוש העובדות באופן הבא: המבקשת הראשונה תפוצה בסכום של 20,500 ש"ח ($5,540), השנייה בסכום של 13,356 ש"ח ($3,609) והשלישית בסכום של 22,738 ש"ח ($6,145) (ת"ע 5595/98 *לובנה חסן ואח' נ' Crown Jolies Textile Inc.* [19.07.2002]).

630. **עבירות מינהליות** – על פי תיקון משנת 2002 *בתקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי, העסקת בני נוער)* התשנ"ד-1994, הפרה של סעיפים 33, 33א עד ד, 33ח *לחוק עבודת הנוער* מהווה עבירה מינהלית. סעיפים אלה כוללים איסור על העסקת בני נוער שגילם פחות מחמש עשרה שנים, איסור/הגבלה על העסקת בני נוער בעבודות מסוכנות, איסור על העסקת בני נוער ביום המנוחה השבועי או בשעות נוספות, איסור על העסקת בני נוער ללא דרישת בדיקת/אישור רופא וכו'.

ניתן להטיל קנס מינהלי של 1,500-5,000 ש"ח (405-1351$) במקרה של הפרת אחד הסעיפים הללו.

631. **הטרדה מינית** – על פי *החוק למניעת הטרדה מינית* התשנ"ח-1998 (להלן '*חוק הטרדה מינית*'), רמיזות חוזרות בעלות אופי מיני כלפי אדם, או התייחסות חוזרת בנוגע למיניותו של אדם שהביע לפני המטריד חוסר עניין ברמיזות או בהתייחסויות, כמו גם סחיטה מינית ומעשים מגונים, מוגדרים כולם כסוגים של הטרדה מינית.

על פי תיקון משנת 2007 בחוק, רמיזות והצעות מהסוגים המתוארים לעיל ייחשבו הטרדה מינית אם הופנו כלפי קטין או חסר ישע תוך ניצול יחסי מרות, תלות, חינוך או השגחה, גם אם הקטין לא הביע העדר עניין ברמיזות או בהצעות. אם מדובר בקטין שגילו פחות מחמש עשרה שנים, ייחשבו הצעות ורמיזות הטרדה מינית גם אם המטריד לא ניצל את הקשר שלו עם הקטין, ובלבד שהמטריד אינו קטין בעצמו.

632. **ניהול רשומות** – על פי תיקון משנת 2004 *בחוק עבודת הנוער*, מעסיק נדרש לתעד את הפרטים הבאים בחוברת שתישמר במקום העבודה: שמות ההורים של עובד קטין, תאריך הלידה של עובד קטין, מספר הזהות שלו, כתובת מגוריו, תאריך תחילת העסקתו, תאריכי חופשה שנתית וחופשות מחלה, מידע מפורט על יום ושבוע העבודה, כולל שעות עבודה בפועל והפסקות. כאשר תיעוד שעות העבודה בחוברת נעשה ידנית, נדרש העובד האחראי על משימת התיעוד לחתום על מספר השעות שנרשם.

633. בית המשפט המחוזי לעבודה בירושלים הורה לפיצה האט (ישראל) בע"מ לפצות עובד קטין בסכום של 3,043 ש"ח (822$) בגין שעות עבודה נוספות ובסכום נוסף של 842 ש"ח (210$) בגין ימי חופשה ו-215 ש"ח (58$) דמי מחלה. בית המשפט הדגיש כי המשיבה שללה מהעובדים את זכויותיהם באופן שיטתי והפרה בגלוי את הוראות חוקי העבודה. בנוסף, הואיל ורבים מהעובדים היו בני נוער, שלא ידעו על הזכויות שמקנה להם החוק, ניתן להניח כי רק מעטים מהם הגישו תביעות נגד החברה עם סיום העסקתם. החמירה את המצב עוד יותר העובדה כי לחברה סניפים רבים ועובדים רבים ברחבי המדינה וכי החברה צברה שלא כדין כספים רבים כתוצאה מהפרת החובה לשלם לעובדיה את כל הסכומים המגיעים להם כדין. לפיכך הורה בית המשפט למשיבה לשלם את הסכום המלא של תשלומים בפיגור מעת שהסתיימו קשרי ההעסקה ועד למועד התשלום בפועל (ד"מ 1588/01 *זאב סלמן נ' פיצה האט (ישראל) בע"מ* [04.04.02]).

634. על פי *פקודת המס*, מחויב קטין בהגשת שנתי ובתשלום מס הכנסה ובלבד שהשתכר לפחות 59,900 ש"ח בשנה (16,189$) בשנת 2007 (בהשוואה ל-44,460 ש"ח [12,016$] בשנת 2001).

הגנה על בני נוער

635. כמפורט בדוח הראשוני של ישראל, *חוק עבודת הנוער* אוסר על העסקת בני נוער שגילם פחות מחמש עשרה שנים. על פי החוק, מחובתו של מנהל (כהגדרתו בחוק) בחברה לפקח על ולאמץ את כל האמצעים הנחוצים כדי למנוע הפרה של החוק על ידי החברה או מי מעובדיה. תיקון משנת 2000 לחוק הרחיב את אחריות המנהל וכלל בה גם אחריות של מנהלים בגופים ציבוריים להבטיח כי

קבלנים המועסקים על ידי אותו גוף אינם מפירים את החוק. התיקון האמור מונה את האמצעים השונים שעל המנהל בגוף הציבורי לנקוט כדי למלא את חובתו.

636. **טבק** – תיקון משנת 2001 *בתקנות העסקת בני נוער (תעסוקה אסורה ומוגבלת)* התשנ"ו-1995 מרחיב את האיסור על העסקת בני נוער בייצור של סיגריות וסיגרים ובטיפול בעלי טבק. האיסור כולל כיום תעסוקה הכרוכה בטיפול בפורמלדהיד, תחמוצת אתילן וחומרים דומים אחרים.

637. בנוסף, חל איסור על מכירת סיגריות וטבק לקטינים בעקבות תיקון משנת 2004 *לחוק הגבלת הפרסום של מוצרי טבק לעישון* התשמ"ג-1983. התיקון, שפורסם ב-4 באוגוסט 2004 מוסיף על סעיף 8א את האיסור על מכירת מוצרי טבק לקטינים. בעל עסק המוכר מוצרי טבק רשאי לדרוש מאדם המבקש לרכוש טבק תעודת זהות כדי לאמת את גילו והוא מחויב להציג שלט במקום בולט בנוגע לאיסור על מכירת סיגריות ומוצרי טבק לקטינים, המסמיך אותו לדרוש הצגת אמצעי זיהוי (סעיפים 8א(ב)-(ג) לחוק). מלבד האיסור על מכירת סיגריות ומוצרי טבק, השתנה היקף האיסור וכיום הוא כולל איסור על מכירה, השכרה או השאלה של מוצרים שתכליתם לאפשר עישון, כמו למשל נרגילות, לקטינים (תיקון משנת 2008).

638. **הפרעות אכילה –** באזור הצפון נפתח הוסטל לנערות הסובלות מהפרעות אכילה ונמצאות בשלבי הביניים של המחלה. הפרויקט בוצע ביוזמת מנהל המרפאה להפרעות אכילה במרכז הרפואי רמב"ם בחיפה, בשיתוף עם המחלקה ליוזמות מיוחדות במוסד לביטוח לאומי, שאף יממן את רוב עלויות הפרויקט, ובאישור משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

הפרויקט יפעל בהנחיה ובתמיכה של צוות המרפאה להפרעות אכילה ויופעל כעמותה. העלות המשוערת של הפרויקט היא 3.5 מיליון ש"ח ($900,000) לשלוש שנים, שבמהלכן ייבדקו יעילות פעולתו ותוצאותיו. משרד הבריאות ישתתף במימון חלק מהטיפולים, בהתאם למספר הנערות המקבלות אותם.

מטרת הפרויקט ליצור שלב ביניים שיסייע לנשים צעירות בתהליכי ההתאוששות לשמור על תנופת ההתאוששות ויתמוך בהן בתהליך החזרה לחיי היום-יום. יש להזכיר כי בשנת 2007, הקים המוסד לביטוח לאומי הוסטל בהרצליה לנערות שתהליך השיקום שלהן הושלם; ההוסטל החדש בצפון מיועד לנערות שעדיין לא השלימו את תהליכי השיקום ונמצאות בסיכון להישנות הפרעת האכילה.

639. **הופעות ופרסומות** – על פי תיקון משנת 2001 *לתקנות העסקת בני נוער (תיווך להעסקת בני נוער במופעים או פרסומות)* התשנ"ט-1999, דמי תיווך לתשלום בעבור השתתפות של ילד בהופעה או פרסומת לא יעלו על 20% מהתשלומים שהתקבלו מהאדם המורשה להעסיק ילד שגילו פחות מחמש עשרה שנים.

בנוסף, בקשה להיתר תיווך תכלול התחייבות מטעם מבקש ההיתר לקיים את החוקים והתקנות הרלוונטיים, כמו גם את תנאי ההיתר. יתר על כן, מבקש ההיתר מסמיך את שר התעשייה, המסחר והעבודה לקבל מידע עליו מהמרשם הפלילי, כפי שקובע *חוק המרשם הפלילי ותקנות השבים* התשנ"א-1981, כמו גם מידע בנוגע לתיקים פתוחים שבהם הוגש כתב אישום נגד המבקש. על הבקשה לכלול גם את דעת הילד, אם הוא מסוגל לדעה עצמאית ואת הסכמת הורי הילד.

640. **נתונים על קטינים עובדים** – טבלה 52 (להלן) מלמדת כי 6.9% מהקטינים גילאי חמש עשרה עד שבע עשרה שנים מועסקים (מהם 7.6% קטינים ו-6.1% קטינות). שיעור הבנים היהודים המועסקים גדול משיעור הבנים הערבים. ואולם באוכלוסייה הערבית, בייחוד בקהילות כפריות, קטינים עוסקים בעבודה שבדרך כלל אינה מדווחת, כמו למשל עבודות בחקלאות או במשק הבית. נוכח עובדה זו ונוכח שיעור הבערות הגבוה באוכלוסייה הערבית, ייתכן שמספר בני הנוער העובדים ברשויות הערביות גדול מהמדווח. נראה שדבר זה נכון במיוחד לגבי נערות.

טבלה 52 – האוכלוסייה גילאי 15-17 על פי עבודה, לימודים, מין וקבוצת אוכלוסייה 2001-2007

	2001			2006			2007		
	ערבים	יהודים	סה"כ	ערבים	יהודים	סה"כ	ערבים	יהודים	סה"כ
מספר כולל									
אלפים	**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
מתוך: 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
לא עובדים	96.8	91	92.4	96.5	92	93	97.5	91.7	93.1
מתוך: 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
בנים									
אלפים	**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
מתוך: 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
לא עובדים	94.4	90.6	91.4	93.6	91.1	91.7	95.7	91.4	92.4
מתוך: 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
בנות									
אלפים	**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
מתוך: 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
לא עובדות	99	91.6	93.3	99.5	92.8	94.4	99.4	92	93.9
מתוך: 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	14.0	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 2005-2008

	2005	2006	2007	2008	סה"כ
תיקים שנפתחו	412	89	453	682	1,636
קנסות שהוטלו	162	85	67	576	890
סכומים (ש"ח)	704,500	447,900	448,000	4,725,250	6,325,650

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2002, 2007, 2008, 2009.

טבלה 54 – שכר מינימום לנוער (בהתאם *לתקנות שכר מינימום (נוער עובד וחניכים)* התשמ"ז-1087)

גיל	% משכר המינימום של בוגרים	שכר מינימום חודשי	שר מינימום לשעה
פחות מ-16 שנים	70%	2695.13 ש"ח	15.58 ש"ח

פחות מ-17 שנים	75%	2887.63 ש"ח	16.69 ש"ח
פחות מ-18 שנים	83%	3195.65 ש"ח	18.47 ש"ח
חניך	60%	2310.11 ש"ח	13.35 ש"ח

מקור: משרד המסחר, התעשייה והעבודה, יולי 2008.

ג. סעיף 34 – ניצול מיני והתעללות מינית

המצב החוקי: הגדרות של עבירות

641. תיקון מס' 61 *לחוק העונשין* שפורסם ב-12 ביוני 2001 מוסיף על סעיף 348 שעניינו אינוס/מעשים מגונים. על פי סעיף 348(א), אדם שביצע מעשה מגונה באדם באחת הנסיבות המתוארות בסעיפים 345(א)(2) עד (5), דינו שבע שנות מאסר. מעשים אלה הם כדלקמן: בעילה בהסכמת האישה, שהושגה במרמה לגבי זהות העושה או מהות המעשה; בעילה של קטינה שטרם מלאו לה ארבע עשרה שנים, אף בהסכמתה; בעילה תוך ניצול מצב של חוסר הכרה בו שרויה האישה, או מצב אחר המונע ממנה לתת הסכמה חופשית או ניצול היותה חולת נפש או לקויה בשכלה. ניצול מסוג זה אינו מהווה הסכמה חופשית. על פי סעיף 348(ב), אדם שביצע מעשה מגונה באדם באחת הנסיבות המתוארות בסעיפים 345(ב)(1) עד (5), דינו עשר שנות מאסר. הנסיבות המפורטות בסעיפים 345(ב)(1) עד (5) הן כדלקמן: בעילה של קטינה שגילה פחות משש עשרה שנים ובנסיבות המפורטות בסעיפים 345(א)(1), (2), (4) או (5); אינוס תוך כדי איום בנשק חם או קר; אינוס תוך גרימת חבלה גופנית או נפשית או הריון; תוך התעללות באשה, לפני המעשה, בזמן המעשה או אחריו; בנוכחות אחר או אחרים שחברו יחד עמו לביצוע האינוס בידי אחד או אחדים מהם.

642. על פי סעיף 348(ג), העושה מעשה מגונה באדם ללא הסכמתו אך לא בנסיבות המתוארות בסעיפים 348(א), (ב) או (ג1), דינו שלוש שנות מאסר. על פי סעיף 348(ג1), העושה מעשה מגונה באדם תוך שימוש בכוח או הפעלת אמצעי לחץ אחרים, או תוך איום באחד מאלה, כלפי אותו האדם או כלפי זולתו, דינו של עובר העבירה, דינו שבע שנות מאסר.

643. סעיף 351 *לחוק העונשין* עוסק עבירות מין במשפחה וקובע עונשים חמורים יותר מאשר העונשים המוטלים בגין עבירות שבוצעו על ידי מי שאינו קרוב משפחה של הקורבן (ראו פרק V, לעיל).

644. סעיף 203ב(א) *לחוק העונשין*, מחמיר בעונשו של אדם המשדל אחר לעסוק בזנות, כאשר קיימות נסיבות מחמירות בנוגע לעיסוק האמור בזנות (סעיפים 199, 201, 202, 203), ומטיל עליו תקופת מאסר ארוכה יותר. דהיינו בעבירות שדינן חמש שנות מאסר, אם בוצעו כלפי קטין, המבצע צפוי לשבע שנות מאסר בשל הנסיבות המחמירות. בהתאם לכך, עונש של שבע שנות מאסר יוגדל לעשר שנות מאסר; עונש של עשר שנות מאסר יוגדל לחמש עשרה שנות מאסר ואילו מאסר של שש עזרה שנים יוארך לעשרים שנות מאסר.

יתר על כן, אם העבירה על פי סעיפים אלה בוצעה בקטין שגילו פחות מארבע עשרה שנים, בידי אדם האחראי על אותו קטין, אזי מבצע העבירה צפוי לעונש מאסר כפול אך לא למעלה מעשרים שנות מאסר.

645. *חוק העונשין* תוקן בשנת 2006 (תיקון מס' 91) ובנוסחו המתוקן, סעיף 15 מחיל כעת את עקרון האקסטריטוריאליות על עבירות של פורנוגרפיה וזנות כאשר קורבנות העבירה הם קטינים. כיום ניתן להעמיד עבריינים לדין בישראל על עבירות כאלה, גם אם המעשה אינו נחשב לעבירה פלילית במדינה שבה בוצע (אין צורך בפליליות כפולה).

646. *חוק מגבלות על חזרתו של עבריין מין לסביבת נפגע העבירה* התשס"ה-2004 חוקק כדי להגן על קורבן העבירה ולמנוע נזק נוסף העלול להיגרם לו כתוצאה מהיתקלות תכופה במי שביצע כלפי את עבירת המין. החוק לא נועד לפגוע בזכויות עבריין המין.

647. על פי סעיף 3 *לחוק מגבלות על חזרתו של עבריין מין לסביבת נפגע העבירה* התשס"ה-2004 (להלן '*חוק נפגעי עבירה*'), רשאי בית המשפט לתת צו המטיל מגבלות על מקומות המגורים או התעסוקה של עבריין מין. בית המשפט ייתן צו שכזה במקרים שבהם מקום המגורים או העבודה של העבריין *נמצא סמוך למקום המגורים או העבודה* של הקורבן, ובלבד שבית המשפט שוכנע, לאחר דיון בעניין, כי יש להטיל מגבלות שכאלה משום שאי הטלתן עלולה להסב לקורבן נזק נפשי חמור. בהחלטתו, נדרש בית המשפט להביא בחשבון את ההשלכות של המגבלות הללו על זכויותיו של עבריין המין.

648. בסעיף 3 נאמר עוד כי על בית המשפט לקיים דיון בנוגע להטלת מגבלות על עבריין מין בעקבות בקשה שתוגש על ידי אחד הגורמים הבאים: הקורבן (או אדם אחר מטעמו), היועץ המשפטי לממשלה, המשטרה או תובע צבאי או עובד סוציאלי. ואולם בית המשפט רשאי להחליט שלא לקיים דיון גם אם התבקש לעשות כן, אם הקורבן או אדם אחר מטעמו יבקש שלא לקיים דיון כאמור.

יש לקיים את הדיון לאחר מתן גזר הדין, או אם נגזר על העבריין מאסר או אשפוז, לפני או במועד שחרורו ממוסדות אלה. ואולם בנסיבות מיוחדות, שיש לתעדן, רשאי בית המשפט לקיים את הדיון עד שלושה חודשים לאחר שחרורו של העבריין.

649. תחולת ההגבלות שיטיל בית המשפט לא תעלה על שלוש שנים. בית המשפט רשאי להאריך את תוקף ההגבלות לתקופות נוספות שלא יעלו על שלוש שנים בסך הכל, אם ימשיכו להתקיים הנסיבות שהצדיקו את מתן הצו מלכתחילה.

650. על פי סעיף 4, אם החליט בית המשפט לתת צו כאמור, הוא רשאי למנות מומחה שיגיש חוות דעת בכתב באשר למצב הקורבן. חוות הדעת תכלול הערכה של הנזק הנפשי העלול להיגרם לקורבן כתוצאה ממגורים או עבודה בסמוך לעבריין. סעיף 5 לחוק קובע כי הערכה שכזו בידי מומחה מטעם בית המשפט טעונה את אישורו של הקורבן. יתר על כן, עם קבלת הסכמת הקורבן, ובלבד שגילו מעל ארבע עשרה שנים, לא תחול חובה לקבל גם את רשותו של האפוטרופוס החוקי של הקורבן לביצוע ההערכה.

בית המשפט רשאי להסכים להערכה של קטין שגילו פחות מארבע עשרה שנים ואינו מסוגל להביע הסכמתו, גם אם האפוטרופוס החוקי סירב לתת את הסכמתו להערכה. בית המשפט ינקוט צעד שכזה רק אם ישתכנע שההערכה משרתת את טובת הקטין ולאחר שישמע את דעת האפוטרופוס של הקטין ודעת המחלקה לרווחה חברתית האחראי לטיפול במקרהו של הקטין.

651. ב-7 באוגוסט 2001 חוקקה הכנסת את *החוק למניעת העסקה של עבריינים מין במוסדות מסוימים* התשס"א-2001, שתוקן מאז מספר פעמים. החוק מגדיר את המוסדות הללו כבתי ספר לקטינים, מוסדות חינוך לקטינים, מעונות יום לקטינים ופעוטונים. מוסדות נוספים הם מרכזי ספורט ותרבות לנוער, מכוני כושר ומועדוני ספורט הפתוחים לקטינים, גני ילדים, גני חיות, גני שעשועים, תנועות נוער, בריכות שחייה הפתוחות לקטינים, קייטנות, פנימיות, מועדונים, מרפאות, בתי חולים לילדים או מחלקות ילדים, שירותי הסעה להובלת קבוצות של קטינים או עסקים המארגנים טיולים לקטינים או מספקים שירותי אבטחה לקטינים במהלך טיולים. בנוסף, כלולים ברשימת המוסדות גם מעונות, מעונות יום או מרכזים טיפוליים, מרכזי עבודה שיקומיים, מועדונים ו/או עסקים המספקים שירותי נופש והסעות לבעלי מוגבלות שכלית או התפתחותית; כמו גם בתי חולים ומרפאות כהגדרתם *בחוק טיפול בחולי נפש*.

652. סעיף 2 בחוק קובע כי מעסיק לא יקבל לעבודה ולא יעסיק בעבודה במוסדות מעין אלה, בגיר שהורשע בעבירות מין שאותה ביצע בהיותו בגיר. יתר על כן, בגיר שהורשע בעבירות מין לא יעסוק בעבודה במוסדות מעין אלה, המשרתים ילדים. הוראות אלה תקפות מיום ההרשעה ולמשך עשרים שנים לאחר מכן.

בנוסף, סעיף 3 לחוק קובע כי מעסיק לא יקבל בגיר לעבודה במוסד מעין אלה בטרם קיבל אישור ממשטרת ישראל כי אין מניעה להעסקתו לפי חוק זה. סעיף 5 בחוק מטיל קנס של 67,300 ש"ח ($18,189) על מעסיק שקיבל לעבודה והעסיק אדם שהורשע בעבירות מין או העסיק את העבריין בטרם קיבל אישור כאמור ממשטרת ישראל ועונש של שנה מאסר על העבריין עצמו.

הוראות אלה חלות על מעסיק ישיר כמו גם על העסקה דרך חברות כוח אדם.

653. במקרה מסוים, גזר בית המשפט המחוזי בחיפה על נאשם עונש של עשרה חודשי מאסר ועוד ארבעה עשר חודשים מאסר על תנאי ובלבד שלא יעבור עבירה דומה בשלוש השנים שלאחר שחרורו. בנוסף, נקנס העבריין בסכום של 3,000 ש"ח ($810). הנאשם הורשע על פי סעיפים 214(ב) ו-214(ב3) *לחוק העונשין*, בגין החזקה של פרסומי תועבה, ביניהם תמונות של קטין.

בית המשפט הדגיש כי ההגנה על קטינים מהתעללות למטרות פורנוגרפיות הוא אינטרס אוניברסלי הבא לידי ביטוי בסעיף 34 לאמנה בדבר זכויות הילד. מדינת ישראל שותפה לחשש זה ולכן חוקקה חוקים המטילים עונשים משמעותיים על מי שמפירים את זכויותיהם של קטינים (ת"פ 1780/06 *מדינת ישראל נ' אהרון עופר* [23.09.2007]).

ניצול מיני

654. תיקון מס' 77 *לחוק העונשין*, שפורסם בנובמבר 2003, מוסיף על סעיף 346 וכולל בו גם יחסי מין בין מטפל לבין קטינה שגילה שש עשרה עד שמונה עשרה שנים כסוג של ניצול במסגרת של יחסי תלות, אלא אם יחסי המין החלו לפני תחילת הטיפול ובמסגרת של קשר אינטימי (סעיף 346)(2)). החוק מתייחס בדרך דומה למעשה סדום שביצע מטפל בקטין שגילו שש עשרה עד שמונה עשרה שנים, אלא אם מעשי הסדום החלו לפני תחילת הטיפול ובמסגרת של קשר אינטימי (סעיף 347)(2)). התיקון מוסיף על סעיף 347 *לחוק העונשין* את ההגדרה של יחסי מין עם מטפל. סעיף 347א(א)

מגדיר טיפול באופן הבא: 'אבחון, הערכה, ייעוץ, טיפול, שיקום, או ניהול שיחות, שנעשו באופן מתמשך, בדרך של מפגש פנים אל פנים, כדי לסייע לאדם הסובל ממצוקה, הפרעה, מחלה או בעיה אחרת, שמקורן רגשי או נפשי'. מטפל נפשי הוא 'מי שעוסק, באופן מקצועי, במתן טיפול נפשי, כמשלח יד או מכוח תפקיד, והוא פסיכולוג, פסיכיאטר או עובד סוציאלי', או מי שמתחזה לאחד מאלה'. סעיף 347א(ב) קובע כי מטפל נפשי הבועל אישה או העושה מעשה סדום באדם, שמלאו להם שמונה עשרה שנים, במהלך התקופה שבה ניתן להם טיפול נפשי על ידו ועד תום שלוש שנים מסיום הטיפול, בהסכמה שהושגה תוך ניצול תלות נפשית ממשית בו, שמקורה בטיפול הנפשי שניתן להם על ידו, דינו מאסר ארבע שנים. לעניין סעיף זה, מעשים שנעשו במהלך התקופה שבה ניתן הטיפול הנפשי ייחשבו כאילו נעשו תוך ניצול התלות הנפשית של המטופל. חזקה זו לא תחול אם המעשים החלו לפני תחילתו של הטיפול הנפשי.

655. על פי סעיף 348(ד)(1) לחוק, העושה מעשה מגונה בקטין שגילו ארבע עשרה עד שמונה עשרה שנים תוך ניצול יחסי תלות, מרות, חינוך או השגחה, דינו מאסר ארבע שנים. תיקון מס' 77 הוסיף על סעיף 348(ד)(2) וקבע כי מטפל נפשי שעשה מעשה מגונה בקטין שגילו ארבע עשרה עד שמונה עשרה שנים, במהלך התקופה שבה טיפל באותו קטין, ייחשב הדבר כאילו עשה את המעשה תוך ניצול יחסי תלות. חזקה זו לא תחול אם הקטין הגיע לגיל שש עשרה שנים והמעשים החלו לפני תחילתו של הטיפול הנפשי במסגרת קשר אינטימי.

הטיפול של משרד החינוך בהתעללות מינית

656. היחידה למניעת התעללות בילדים ונוער (להלן '*היחידה*') בשפ"י (השירות הייעוצי הפסיכולוגי) במשרד החינוך, מטפלת בנושא ההתעללות המינית מ-1989. סיוע ניתן באמצעות תוכניות פיתוח, מניעה וטיפול, כמו גם הכשרת אנשי מקצוע. היחידה כוללת 32 יועצים ושבעה רכזים פסיכולוגיים, שארבעה מהם מופקדים על האוכלוסייה הערבית. בשנת 2008 טיפלה היחידה בכ-570 מקרים של התעללות מינית בבתי ספר.

הוראות מנכ"ל משרד החינוך מתייחסות למדיניות המשרד בדבר טיפול בהתעללות מינית. הוראת מנכ"ל מס' 5760/2(א) מ-1999 כוללת הנחיות כיצד להפסיק התעללות, לטפל בקורבן ולסייע לעבריין ובמקרה הצורך, לדווח לרשויות הרלוונטיות. הוראת מנכ"ל מס' 5763/6(ב) מ-2003 מתייחסת להתעללות מינית של מורים בתלמידים ומבהיר את האופן שבו יש לטפל במורה הנחשד בהתעללות בתלמידים, דהיינו הפרדה מידית בין המורה לקורבן, סיוע לקורבן ודיווח על המקרה למשטרה.

657. הוראת המנכ"ל אף מאפשרת להשעות באופן מידי מורה חשוד. הוראת מנכ"ל מס' 5769/3(ב) מ-2008 מתייחסת לחובת הדיווח על מקרים כאלה ומחייבת את מנהלי כל בתי הספר לקיים מדי שנה סדנאות להגברת המודעות לנושא. מאז 2006 מייעד משרד החינוך שבוע בשנה להגברת המודעות להתעללות מינית. שבוע זה קרוי 'שבוע מערכת החינוך נגד אלימות מינית'. במסגרת שבוע זה מתבצעות פעילויות חינוכיות וסדנאות לתלמידים בני כל הגילים, בכל בתי הספר.

658. משרד החינוך מכשיר מורים כך שיידעו לזהות התעללות מינית בקרב התלמידים. ההכשרה מתבצעת באמצעות תוכניות מיוחדות לאנשי מקצוע בתחום החינוך. משנת 2003 הכשיר הכשרת משרד החינוך כ-500 פסיכולוגים חינוכיים לטיפול בתלמידים שנפלו קורבן להתעללות מינית ומ-

2009, החל המשרד הכשרת פסיכולוגים להתערבות קצרת מועד בקרב קטינים המפגינים התנהגות מינית מזיקה.

הילד הקורבן

659. *חוק זכויות נפגעי עבירה* חוקק כדי להגדיר את זכויותיהם של נפגעי עבירה ולהגן על כבודם כבדי אדם, מבלי לפגוע בזכויות החשודים, הנאשמים והנידונים. על פי חוק זה, בעת הענקת זכויות לנפגעים, יש לבחון בנפרד כל נפגע ואת צרכיו, תוך הגנה על כבודו ופרטיותו ובזמן סביר. סעיף 4 לחוק קובע כי מתן זכויות לנפגע עבירה שהוא קטין ייעשה תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות על פי העניין ובהתחשב בגילו ובמידת בגרותו של הקטין, וברוח עקרונות האמנה בדבר זכויות הילד.

במסגרת של הליכים פליליים הכוללים דיונים בבית המשפט, זכאי נפגע העבירה להגנה מהחשוד, הנאשם או הנידון, כמו גם משלוחיו ומקורביו (סעיף 6). הפרטים האישיים של נפגעי אלימות קשה או של עבירות מין שבגינן נפתחה חקירה או הוגש כתב אישום, כאשר המידע נאסף על ידי הרשויות במהלך החקירה או שהמידע מהווה חלק מכתב האישום, לא יימסרו לנאשם או לבא כוחו.

יתר על כן, תובע רשאי שלא להעביר חומר מהחקירה לידי ההגנה כאשר מדובר בעבירת אלימות או מין, גם כאשר העבירה אינה חמורה, אם מעשה זה עלול לפגוע בשלומו של נפגע העבירה (סעיף 7).

660. נפגע עבירה בהליך פלילי זכאי לקבל מידע על זכויותיו כנפגע עבירה ועל הדרך שבה מתנהל הליך הפלילי, ובלבד שמסירת המידע האמור אינה אסורה בחוק. נפגע עבירה זכאי, לבקשתו או לבקשת בא כוחו, לעיין בכתב האישום נגד הנאשם ולקבל העתק ממנו אלא אם החוק אוסר זאת או שפרקליט המחוז או ראש יחידת התביעות במשטרה קבעו כי יש למנוע זאת.

661. נפגע עבירת אלימות או מין זכאי לקבל, לבקשתו, מידע מהרשויות הרלוונטיות בנוגע למאסר או שהייה של הנידון במשמורת חוקית אחרת. בנוסף, נפגע העבירה זכאי להביע את עמדתו בכתב בנושא של שחרור מוקדם לפני ועדת השחרורים; כמו כן הוא זכאי להביע את עמדתו בכתב על בקשת חנינה או הקלה המוגשת לנשיא, באמצעות מחלקת החנינות במשרד המשפטים. נפגעי עבירת אלימות או מין זכאים להביע את עמדתם, בכתב, לעניין הסיכון הצפוי משחרור של נידון העומד להתייצב לפני ועדת השחרורים (סעיף 19). בדומה לכך, נפגע עבירת אלימות או מין זכאי להביע את עמדתו בנוגע לבקשת חנינה שהגיש העבריין המורשע (סעיף 20).

יתר על כן, נפגע עבירה זכאי לקבל מידע על שירותי הסיוע העומדים לרשות נפגעי עבירה, הן מטעם המדינה והן מטעם גופים פרטיים.

662. עוד קובע החוק כי ההליכים הנוגעים לעבירת מין או אלימות יקוימו בתוך זמן סביר, כדי למנוע עינוי דין.

נפגע עבירת מין או אלימות זכאי לנוכחות של מלווה שיבחר במהלך החקירה, אלא אם כן אותו אדם פוגע בחקירה או משבש אותה או את ההליכים הקשורים בחקירה.

יתרה מזו, נפגע עבירת מין או אלימות שקיבל הודעה בדבר האפשרות להסדר טיעון עם הנאשם זכאי להביע את דעתו לפני התובע. יש לאפשר לנפגע העבירה הזדמנות לעשות כן לפני החלטת התובע,

אלא אם כן הפרקליט המחוזי או ראש יחידת התביעות במשטרה קבעו כי יש בכך כדי לפגוע בניהול ההליך. בדומה לכך, נפגע עבירת מין או אלימות שקיבל הודעה בדבר הכוונה לעכב את ההליכים הפליליים, זכאי להביע את עמדתו בכתב לפני לפני היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוסמך מטעמו להחליט.

זאת ועוד, אין לחקור את נפגע העבירה על עברו המיני, למעט חקירה הנדרשת בדבר קשר מיני קודם עם החשוד, אלא אם כן קבע הקצין הממונה חקירה זו חיונית כדי להגיע לחקר האמת. בנוסף, נפגע עבירה זכאי להיות נוכח בדיון בבית המשפט וכן זכאי הוא שאדם המלווה אותו, לפי בחירתו, יהיה נוכח עמו בדיון המתקיים בדלתיים סגורות.

663. נפגע עבירה זכאי למסור הצהרה בכתב לגוף החוקר או לתובע על כל פגיעה או נזק שנגרמו לו כתוצאה מהעבירה, לרבות נזק גופני, נזק נפשי או נזק לרכוש. נפגע עבירה שהעביר הצהרה שכזו זכאי שהתובע יביא את הצהרתו לפני בית המשפט בדיון על גזר דינו של הנאשם.

זאת ועוד, החוק קורא להקמת יחידות סיוע בפרקליטות המדינה ובפרקליטויות המחוז ולהטיל עליהן את מימוש זכויות נפגעי העבירות על פי חוק זה. עוד קורא החוק למנות במסגרת המשטרה שוטרים שיהיו אחראים למימוש חוק זה.

664. בהמלצותיה ציינה ועדת רוטלוי כי קטינים נפגעי עבירה פגיעים במיוחד ולפיכך עליהם לקבל את כל המידע המשפטי הנוגע למצבם. יש להעביר את המידע האמור בשפה ברורה התואמת את מידת בגרותו של הקטין. יש לכבד את התנגדות הקטין ליידע את הוריו, כל עוד אין בכך כדי לגרום נזק מהותי. עוד קבעה הוועדה כי יש לאפשר לקטין נפגע עבירה להשתתף בהליכים המשפטיים ולקבל את כל הטיפול הנדרש, לרבות שירותי שיקום שמציעה המדינה. כל ההמלצות הנזכרות לעיל שולבו בתיקון מס' 14 *לחוק הנוער*.

הגנה על קטינים נפגעי עבירות מין בהליכים פליליים

665. ב-10 באפריל 2008 חוקקה הכנסת את *חוק סיוע לקטינים נפגעי עבירות מין או אלימות* התשס"ח-2008 (להלן '*חוק קטינים נפגעי עבירות מין או אלימות*'). מטרת החוק להגדיר את זכותו של קטין שנפל קורבן לעבירת מין או אלימות לקבל סיוע ראשוני במרכז סיוע ייעודי.

על פי חוק 3 בחוק, במרכזי סיוע יינתן סיוע ראשוני בהתאם לצורכי הקטין בעניינים כמו: אבחון וטיפול רפואי ונפשי וכן מילוי צרכים גופניים מידיים, לרבות מזון וביגוד. בנוסף, יש לספק לקטין פגישה עם חוקר ילדים, חוקר משטרה, עובד סוציאלי או אדם מוסמך אחר כדי בהתחיל בהפעלת סמכויות החקירה והטיפול והפניה לשירותי סיוע של המדינה או גורמים לא ממשלתיים לשם קבלת ייעוץ משפטי, דיור חירום, ליווי או טיפול ארוך טווח. סיוע כאמור יינתן בלי לפגוע בזכויותיהם על פי דין של חשודים, נאשמים ונידונים.

666. בשל אילוצי תקציב, יישום החוק יהיה הדרגתי ומדי שנה יוקם ויתחיל לפעול לפחות מרכז סיוע אחת, ובלבד שבתוך שלוש שנים ייפרסו לפחות שמונה מרכזי סיוע ברחבי הארץ כדי לאפשר מימוש מלא של החוק.

667. במסגרת יישומו של *חוק קטינים נפגעי עבירות מין או אלימות*, נפתח בתל השומר מרכז הגנה לילדים ונוער במארס 2009. המרכז פועל בצמוד לחדר המיון בבית החולים לילדים, דבר המאפשר טיפול רפואי בילד תוך כדי איסוף ראיות רפואיות על ידי פקיד סעד במטרה לערוך חקירה פלילית. המרכז נותן מענה לקטינים (גילאי שלוש עד שמונה עשרה) שיש חשד כי עברו התעללות במשפחה במקרים שדווחו לבית החולים על ידי אגף הרווחה החברתית. סגל המרכז כולל רופא שהוכשר לאיסוף ראיות מילדים ואחות.

קטינים נפגעי עבירות מין או עבירות בתוך המשפחה

668. סעיפים 368א עד 368ו *לחוק העונשין* מתייחס לפגיעה בקטינים ובחסרי ישע. תיקון מס' 94 *לחוק העונשין* שפורסם ב-30 במאי 2007 הוסיף פרטים מסוימים להגדרה של בן משפחה (סעיף 368א(2)), כולל הורי אומנה, בני זוגם, הוריהם או צאצאיהם, אחיהם ובני זוגם של כל אלה. במסגרת תיקון זה נוסף סעיף 368ד (ג1) המחייב אדם לדווח למשטרה או לרשות להגנת הילד על כל חשד סביר בדבר עבירות מין כלפי קטין או חסר ישע על ידי בן משפחה שגילו פחות משמונה עשרה שנים. אי דיווח על התעללות כאמור הוא עבירה פלילית שעונשה שלושה חודשי מאסר. בנוסף, התיקון מטיל שישה חודשי מאסר על אנשי מקצוע שלא דיווחו למשטרה או לרשות להגנת הילד על התעללות בקטין (למשל, רופאים, אחיות, אנשי חינוך, פקידי סעד, שוטרים, פסיכולוגים, קרימינולוגים, מנהלי בתי ספר ועובדי בתי ספר; (סעיף 368ד(ג2)). התיקון מטיל שישה חודשי מאסר גם על אדם האחראי לקטין או חסר ישע, אם למרות שהיה לו יסוד סביר להניח כי מתבצעת כלפי הקטין או חסר הישע עבירה פלילית על ידי בן משפחה שגילו פחות משמונה עשרה שנים, לא דיווח על כך למשטרה או לרשות להגנת הילד (סעיף 368ד (ג3)).

669. האגף לרווחה חברתית במשרד הבריאות פיתח קורס למניעת אלימות והתעללות מינית בתוך המשפחה. אורך הקורס 200 שעות לימוד. הקורס כולל הכשרה של אנשי מקצוע ומתנדבים, כמו מלווים בבתי חולים ועובדים פארא-רפואיים. עד כה עברו את הקורס שמונה עשר רופאים.

חקירה של נפגעים או עדים לעבירות מין או אלימות שהם קטינים

670. ההוראה בנוגע לעדות של קטין המעיד נגד הוריו, הנאשמים בעבירות מין, בוטלה בעקבות הרחבת יישומו של *חוק העונשין*. במקרים מן העת האחרונה, אישר בית המשפט העליון את עמדתו בנוגע לאיסור גורף על עדות של קטין ללא הרשאה מטעם חוקר נוער. בית המשפט קבע כי אין לו שיקול דעת בעניין ואף לא אפשרות לעקוף את האיסור. סעיף 2(ז)(2) *לחוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים)* מקנה לבית המשפט זכות לבקש הערכה חוזרת של חוקר נוער ביחס להחלטה לאפשר לקטין להעיד במועד סמוך יותר למועד המשפט, במידה שההליכים התעכבו. עם זאת, החלטת חוקר הנוער בעקבות הערכה חוזרת היא סופית ומוחלטת (תפ"ח 1149/05 *מדינת ישראל נ' פלוני* [27.5.2008]).

נתונים על חקירת עבירות שבוצעו בקטינים

671. בשנת 2008 נפתחו 34,641 תיקים על עבירות אלימות כלליות בקטינים. 2,509 מהתיקים על עבירות אלימות היו כלפי קטינים בתוך המשפחה. 2,504 מהתיקים נפתחו על עבירות מין בקטינים.

טבלה 55 – נתונים על פתיחת תיקים על עבירות בקטינים, 2008

סוג העבירה	סה"כ	בתוך המשפחה	מחוץ למשפחה
עבירת אלימות כלפי קטין	34,641	2,509	32,132
עבירת מין כלפי קטין	2,420	-	-

מקור: משטרת ישראל, מדור נפגעי עבירה – אלימות כלפי ילדים, 2008

672. קטינים נחשפו לעבירות המי הבאות: אונס, יחסי מין אסורים, הטרדה מינית, מעשה סדום, מעשים מגונים (בכפייה, שלא בכפייה ובפומבי).

עדות של נפגעי עבירה בבית המשפט

673. תיקון משנת 2004 ב*חוק לתיקון דיני ראיות (חקירת עדים)* הוסיף את סעיף 2ג, שנאמר בו כי קטין שהוא עד בהליך פלילי הקשור בעבירות מין, התעללות ותקיפה, זנות ומעשי תועבה, רצח, ניסיון רצח והריגה, זכאי להגנה זהה בין אם הנאשם הוא קרוב משפחה ובין אם לאו. בעוקב לכך, רשאי בית המשפט להורות כי עדות הקטין תינתן בלא נוכחות הנאשם. הגנה דומה ניתנת לקטין המעיד ביחס לנזק שנגרם לו מתקיפה בנסיבות מחמירות, נזק חמור או אלימות כלפי קטין מצד האחראי עליו, כאשר הקטין מעיד נגד האדם האחראי עליו, או אח/אחות או בן/בת זוג של אח/אחות או צאצא של כל אחד מאלה. בנוסף, חלה הגנה דומה כאשר קטין מעיד נגד הורהו בעניין עבירות מין כמו אונס, מעשה סדום, מעשים מגונים וכו'. הגנה זו חלה גם על עבירות שדינן מוות, מאסר עולם או מעל עשר שנות מאסר וכאשר המשפט מתנהל בבית משפט מחוזי.

תוכנית חדשה של המשטה לסיוע לנפגעי עבירה וחשודים קטינים

674. **קבוצות צדק מאחה וגישור** – מנגנון חלופי להליכים פליליים. קטינים שעברו עבירות נפגשים עם נפגעי העבירה כדי לדון בהשפעת העבירה ובנזק שנגרם בעטיה ובאפשרות לפעולות מתקנות שהקטין יכול לנקוט. בנוסף, נבנתה תוכנית שיקום מיוחדת לעבריינים קטינים כדי לסייע להם לחזור לדרך הישר. כאשר התהליך מצליח, רשאית המשטרה לשקול ביטול של ההליכים הפליליים נגד הקטין. בשנת 2008 השתתפו 76 קטינים בקבוצות גישור כאלה, התקיימו 25 מפגשים, 29 מפגשים הופסקו ועוד 22 מפגשים נמשכים בימים אלה.

675. **פרויקט 'הזדמנויות'** – תוכנית קדם-שיקום לקטינים שעברו עבירה ומעוניינים לתקן את דרכיהם בסיוע של בן משפחה. התוכנית מספקת מענה מידי לבני נוער שבדרך כלל נדרשים לחכות שבועות רבים עד לפגישה עם קצין מבחן. התוכנית מופעלת ב-22 מרכזי אוכלוסייה ורוב המשתתפים בה הם עולים חדשים (75%). בשנת 2008 הופנו לתוכנית 914 קטינים ו-474 השתתפו בה בפועל.

676. **תוכנית ליווי ילדים נפגעי עבירה ועדים קטינים** – תוכנית זאת מציעה לקטינים נפגעי עבירה ו/או עדים הזדמנות לליווי על ידי בגיר וקבלת תמיכה מקצועית תוך כדי ההליכים הפליליים. התוכנית מתחילה בחקירת המשטרה ונמשכת בעדות הקטין או מתן עדות לפני בית המשפט. 330 ילדים השתתפו בתוכנית זאת ב-2008, בעזרת המועצה לשלום הילד ואגף הרווחה החברתית.

677. **תוכנית לאומית לטיפול בילדים ונוער בסיכון ובמצוקה** – תוכנית זו מיישמת את המלצות ועדת שמיד לבדיקת את מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון. הוועדה הוקמה ב-16 בנובמבר 2003 מתוקף החלטה של ממשלת ישראל (בראשות פרופ' הלל שמיד, ראש המחלקה לעבודה סוציאלית

באוניברסיטה העברית) במטרה לבחון את מצב הילדים והנוער בסיכון ובמצוקה בישראל. הוועדה פרסמה את המלצותיה ב-2006 והן כללו סדרה של אמצעים שתכליתם לייצר שיפורים, וביניהם: הגדלה של התקציב; הפליה מתקנת לאוכלוסייה הערבית, האוכלוסייה החרדית ועולים חדשים. התוכנית הושקה ב-2008 ב-56 רשויות ובתקציב של מעל 100 מיליון ש"ח ($27,000,000) לחמש שנים. על פי החלטת הממשלה מס' 1007 מ-16 בנובמבר 2003, מינו מי שהיו אז ראש הממשלה ושר הרווחה והשירותים החברתיים ועדה ציבורית לבחינת מצבם של ילדים ונוער בסיכון או במצוקה. ב-12 בספטמבר 2006, לאחר דוח שהוגש על ידי הוועדה במארס 2006, קיבלה הממשלה את החלטה מס' 477 בדבר יישום הדרגתי של התוכנית שעליה המליצה הוועדה. ב-2007 הוחל ביישום התוכנית במספר עיירות בישראל, עם תקציב שנתי מיוחד בסך 200 מיליון ש"ח ($54,000,000).

678. **מרכזי הגנת הילד** – במרכזים אלה פועלים מומחים המעורבים בתהליכי החקירה והאבחון של קטינים נפגעי עבירות מין ואלימות. מטרת המרכזים לקצר ולמקד את תהליך התשאול והאבחון, לספק טיפולי חירום על פי הצורך, לקדם את תהליך קבלת ההחלטות ולהציע הפניות והמלצות להמשך טיפול. בנוסף, המרכזים מבטיחים הנחיה מקצועית רגישה ורבגונית. המרכז הראשון הוקם בירושלים ב-2002 ובמהלך שנת 2008 טופלו בו 295 ילדים. המרכז השני נפתח במארס 2009 במרכז הרפואי תל השומר; שישה מרכזים נוספים ייפתחו בשלוש השנים הבאות.

חקיקה

679. ב-2006 תוקן סעיף 2ב *לחוק לתיקון דיני ראיות (חקירת עדים)* ונוספו לנוסח הקודם של הסעיף בנוגע לעבירות מין גם עבירה של סחר בבני אדם. ועדת רוטלוי (2003) התמקדה *בחוק לתיקון דיני ראיות (חקירת עדים)*. המלצות הוועדה התבססו על ההנחה כי לעדים קטינים השותפים לתהליך העדות מעמד עצמאי המחייב תשומת לב מיוחדת. הוועדה המליצה כי חוקרי ילדים יכללו אנשי מקצוע כמו פסיכולוגים, פסיכיאטרים וקרימינולוגים קליניים בעלי ניסיון של חמש שנים לפחות בתחומם.

680. הוועדה המליצה להקטין את המשקל שניתן לעדות של ילד כפי שנגבתה על ידי חוקר, במטרה להגיע לאיזון נאות בין זכויות הנאשמים לזכויות העדים. הוועדה המליצה על הקמת סביבה תומכת יותר לעדים קטינים, הן בבית המשפט והן בחדרי החקירה. עוד המליצה הוועדה על תשומת לב מיוחדת לילדים עם מוגבלות.

681. ב-2006 חוקק חוק חדש, המגן על הציבור מעבריני מין, ושמו *חוק הגנת הציבור מפני עבריינ*י *מין* התשס"ו-2006 (להלן '*חוק הגנה מפני עבריינ*י *מין*'). מטרת החוק להגן על הציבור מפני ביצוע עבירות מין חוזרות על ידי עבריני מין. *חוק הגנה מפני עבריינ*י *מין* מאפשר לבית המשפט להוציא צווי פיקוח ומעקב נגד מין, בעוקב להערכת מסוכנות שתוגש על ידי מומחה. הערכת מסוכנות היא בדיקה של האפשרות לנזק כתוצאה מעבירות מין חוזרות והמלצה כיצד לפקח על העבריין כדי למנוע ממנו לבצע עבירות מין בעתיד. מבצעים את ההערכה אנשי מקצוע המתמחים בבריאות הנפש. המעריך יעבור הכשרה מתאימה ויישא באחריות לפיקוח ולתוכנית מעקב אחר העבריין.

682. המומחים יתמנו על ידי שר הבריאות ושר הרווחה והשירותים החברתיים ויהיו פסיכיאטרים, פסיכולוגים, עובדים סוציאליים וקרימינולוגים קליניים ותפקידם יהיה להעריך את מידת המסוכנות של עבריינ*י* מין ולפקח על התנהגותם. בעוקב להערכת מומחה שהונחה לפני בית המשפט, שבה נמצא כי

רמת המסוכנות של עבריין מין מסוים גבוהה מהרמה המזערית, יוכל בית המשפט להוציא צו פיקוח ומעקב נגד העבריין. דיון יקוים בשני מקרים: 1) לבקשת העבריין ו/או ביוזמת היועץ המשפטי לממשלה. 2) כאשר נפגע העבירה הוא קטין. צו כאמור עשוי להטיל את ההגבלות הבאות:

682.1. צריכת אלכוהול וסמים משכרים.

682.2. החזקת חומרים מעוררי חשק מיני.

682.3. נהיגה.

682.4. יציאה ממקום המגורים בשעות מסוימות.

682.5. בילוי במקומות מסוימים.

682.6. קיום קשר עם עברייני מין אחרים.

682.7. קיום קשר עם קטינים.

682.8. החזקה בפריטים מסוימים.

682.9. מפגש עם נפגע העבירה או הימצאות סמוך למקום מגוריו.

682.10. עבודה בשכר או בהתנדבות במקומות מסוימים.

682.11. מגורים או עבודה במקומות מסוימים.

682.12. שימוש באינטרנט.

תקופת התוקף המרבית של צו פיקוח תהיה חמש שנים. לאחר חמש שנים ניתן להוציא צו חדש אם על פי ההערכה, רמת המסוכנות של עבריין המין נותרה גבוהה. התקופה הכוללת של פיקוח לא תעלה על 20 שנה.

683. השר לביטחון פנים הקים יחידת פיקוח מיוחדת הנושאת באחריות להערכות אלה. הערכות המסוכנות מתבצעות לפני קבלת החלטות בית משפט בנוגע לטיולים, עונשים וצווים שניתן להטיל על עברייני מין. צו פיקוח יינתן לאחר שעבריין המין סיים את ריצוי עונשו או בעקבות הרשעה שלא כללה עונש מאסר.

684. כרגע, *חוק הגנה מפני עברייני מין* חל על עבריינים שנדונו לעונשי מאסר וסיימו לרצות אותם או עבריינים שקורבנותיהם היו ילדים. מ-2 באוקטובר 2011 יחול חוק זה על כל עברייני המין (סעיף 34 לחוק).

קטינים גילאי ארבע עשרה שנים ומעלה

מקרים לדוגמה

685. בעתירה לקיום דיון נוסף שהוגשה לבית המשפט העליון, טען אדם שהורשע במעשים מגונים ובאונס של בתו החורגת כי אין לראות בחוות דעת בכתב ובעדותו של חוקר נוער ראיות. הנאשם טען כי הקטינה עצמה עברה את גיל ארבע עשרה והעידה בהליך. במקרה זה, הקטינה תושאלה על ידי חוקר הנוער בשלב החקירה ומלאו לה ארבע עשרה שנים חודש לפני התאריך שבו נקבע הדיון

בראיות. לפיכך היא זומנה להעיד מטעם התביעה, העידה ובמהלך החקירה הנגדית אף עומתה עם עדותה כפי שניתנה לפני חוקר הנוער.

בפסיקתו, יצר בית המשפט המחוזי תקדים בכך שאיפשר את עדותו של חוקר הנוער בנוגע למהימנות עדותה של הקטינה, על אף *שהחוק לתיקון דיני ראיות (הגנה על ילדים)* כבר לא חל על הקטינה.

העדות וחוות הדעת המקצועית של חוקר הנוער נדרשו כדי להבהיר את שלב החקירה, הואיל והוטל ספק במהימנותה של הקטינה במהלך החקירה הנגדית, בשל העובדה שתלונתה על מעשי האב נמסרה בהדרגה, במהלך החקירה, ולא באופן שלם ורצוף. בית המשפט מצא כי אין עילה לדיון נוסף הואיל ואין בטענות הנאשם כדי לעורר שאלות משפטיות חדשות ומשום כך דחה בית המשפט את העתירה (דנ"פ 3281/02 *פלוני נ' מדינת ישראל* [19.92002]).

סחר בילדים

686. *החוק נגד סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה)* התשס"ז-2006 נכנס לתוקפו ב-29 באוקטובר 2006. החוק קובע הגדרה רחבה לעבירת המסחר בבני אדם למספר מטרות לא חוקיות: זנות, עבירות מין, עבדות או עבודה בכפייה, נטילת איברים מגופו, השתתפות בפרסום תועבה ושימוש בגופה של קטינה להולדת ילד ונטילתו.

687. החוק רואה בחומרה יתרה עבירות כלפי קטינים ומשום כך נוספו בו סעיפים בנוגע להתעללות בקטינים:

687.1. בסעיף 377 א נאמר כדלקמן: "הסוחר באדם לשם אחד מאלה או הסוחר באדם ומעמידו בכך בסכנה לאחד מאלה, דינו – מאסר שש עשרה שנים ... נעברה העבירה בקטין, דינו של עובר העבירה – מאסר עשרים שנים".

687.2. בנושא החזקת אדם בתנאי עבדות נאמר בסעיף 375א כדלקמן: "המחזיק אדם בתנאי עבדות לצורכי עבודה או שירותים לרבות שירותי מין, דינו – מאסר שש עשרה שנים". אם נעברה העבירה בקטין, דינו של העבריין עשרים שנות מאסר.

687.3. בנושא גרימה לאדם לעזוב את מדינת מגוריו למטרות זנות או עבדות נאמר בסעיף 376ב לחוק כדלקמן: "הגורם לאדם לעזוב את המדינה שבה הוא מתגורר לשם העסקתו בזנות או החזקתו בתנאי עבדות, דינו – מאסר עשר שנים". אם נעברה העבירה בקטין, דינו של העבריין חמש עשרה שנות מאסר.

688. אנשי מקצוע מסוימים (רופאים, אחיות, עובדי חינוך, עובדים סוציאליים, עובדי שירותי הרווחה החברתית, שוטרים, פסיכולוגים, קרימינולוגים, פרמדיקים, עובדי מעונות לנשים מוכות) שיש להם סיבה סבירה לחשוד כי נעברה עבירת סחר בבני אדם (בכל עת) כלפי קטינים או חסרי ישע על ידי האחראים להם, מחויבים על פי החוק לדווח על חשדותיהם. אנשי מקצוע אלה נדרשים לדווח על חשדותיהם בהקדם האפשרי, לרשויות הרווחה או למשטרה. הפרת דרישה זו היא עבירה פלילית. בנוסף, נדרש כל אזרח לדווח על חשד סביר שבוצעה עבירה שכזו (לאחרונה). הפרת דרישה זו היא עבירה פלילית.

מקרים לדוגמה

689. ב-24 בינואר 2007 קיבל בית המשפט המחוזי את ערעורו של קטין זר בן חמש עשרה, שנפל קורבן לסחר בבני אדם. בית המשפט החליט לשחרר את הקטין לאחר שמונה וחצי חודשי משמורת במתקן כליאה.

הייתה זו החלטה ראשונה של בית משפט בישראל אשר הכירה באדם כקורבן של סחר בבני אדם למטרות שאינן זנות.

בית המשפט המחוזי פסק כי במקרה שבו שוהה לא חוקי הוא קטין ואינו דובר את השפה, על בית הדין לביקורת משמורת למנות סניגור ציבורי שיעניק לו סיוע משפטי. הואיל והקטין האמור לא קיבל ייצוג משפטי, פסק בית המשפט כי נשללו ממנו זכויותיו הפרוצדורליות והבסיסיות במידה המהווה עיוות הדין.

בית המשפט קבע כי ניתן להגדיר 'מעצר' כפי שמונח זה משמש *בחוק הכניסה לישראל* 'כמעצר עד תום ההליכים'. לפיכך, אם אין אפשרות להשלים את ההליכים, מעצר המבוסס אך ורק על חוק זה אינו חוקי. במקרה הנדון, לא היה אפשר להשלים את ההליכים משום שהם חייבו את גירושו של הקטין מהמדינה. ואולם לא היה אפשר לעשות כן בשל העדר קשרים דיפלומטיים בין ישראל לבין מדינת המוצא של הנער, מצב אשר טרם נפתר. בנסיבות אלה, נקבע כי אין תוקף חוקי למעצרו של הקטין לתקופה בלתי מוגבלת אך ורק על בסיס *חוק הכניסה לישראל* ((עמ"נ 000379/06 *פלוני נ' משרד הפנים*).

690. עד כה, סחר בקטינים לא היווה בעיה חמורה בישראל. במקרים מסוימים, הקורבנות היו בני פחות משמונה עשרה שנים ואולם גם במקרים אלה, היה מדובר בבני נוער ולא בילדים. ממצאים אלה באים לידי ביטוי בנתוני מודיעין, כמו גם במספר הנשים שגורשו מישראל ואלה המתגוררות במקלט 'מעגן' לקורבנות סחר בבני אדם.

זנות ילדים

691. על פי החוק בישראל, מעשה הזנות עצמו אינו עבירה. יחד עם זאת, פעילויות נלוות, כמו אלה של אנשים המפיקים רווח ממעשי זנות הם עבירה פלילית, למשל שידול לזנות, רכישת שירותי זנות מקטינים ופרסום שירותי זנות של קטינים.

העונשים הם כדלקמן:

691.1. ניצול של קטין למטרות זנות – החוק מחמיר בעונשם של מי שעברו עבירות בקטין, על פי סעיף 203ב *לחוק הפלילי*:

- אם נקבע לעבירה מאסר חמש שנים – מאסר שבע שנים.
- אם נקבע לעבירה מאסר שבע שנים – מאסר עשר שנים.
- אם נקבע לעבירה מאסר עשר שנים – מאסר חמש עשרה שנים.
- אם נקבע לעבירה מאסר שש עשרה שנים – מאסר עשרים שנה.

- אם נעברה העבירה בקטין שגילו פחות מארבע עשרה שנים או על ידי האחראי לקטין – העונש המרבי הוא כפליים העונש שנקבע בסעיף הרלוונטי, אך לא יותר מעשרים שנה.

691.2. החבות של מי שמקבל שירותי זנות מקטין – (סעיף 203ג *לחוק הפלילי*) – מאסר שלוש שנים.

691.3. החבות של המפרסם פרסום על מתן שירותי זנות מקטין – (סעיף 205א *לחוק הפלילי*) – מאסר חמש שנים.

691.4. איסור על פרסום המציין שנותן השירות הוא קטין – (סעיף 205א *לחוק הפלילי*) – מאסר חמש שנים.

שימוש בסמים

הרשות הלאומית למלחמה בסמים

692. בשנים האחרונות גברה הדאגה נוכח השימוש הנפוץ בסמים בקרב בני נוער בישראל וסוכנויות שונות הגבירו את מאמציהן בפיתוח תוכניות מניעה וטיפול לבני נוער המשתמשים בסמים. מדיניות המשטרה ופרקליטות המדינה, בשיתוף עם משרד החינוך, גורסת כי יש להפנות קטינים המעורבים בסחר ובשימוש בסמים לתוכניות טיפול וגמילה במקום לשולחם למערכת הצדק הפלילי.

הרשות למלחמה בסמים מתאמת בענייני מדיניות, כולל מרכזי מידע, ומפעילה שירותי טיפול וגמילה לקטינים המשתמשים בסמים. יחד עם המשמר האזרחי, פיתחה הרשות למלחמה בסמים תוכנית ניסיונית המגייסת אזרחים בוגרים (מתנדבים) כדי לבצע פטרולים בערים ולאתר בני נוער נושרים העלולים להיגרר להתמכרות לסמים. עמותת אל-סם מפעילה מרכזי טיפול וייעוץ לבני נוער מכורים לסמים. הטיפול ניתן על בסיס אנונימי, אף כי הקטין רשאי לבקש כי הוריו או מי מעובדי בית ספרו יעורבו בטיפול. הקטין יכול להשתתף גם בטיפול קבוצתי. משרד החינוך יוזם תוכניות למניעת השימוש בסמים בבתי ספר במסגרת תוכניות 'ההכנה לחיים' שנועדו לבני נוער (חלקן מופעלות בשיתוף עם הרשות למלחמה בסמים ועמותת אל-סם). תכליתן של תוכניות אלה לסייע לבני הנוער להתמודד עם השינויים שהם עוברים, לקבל החלטות באופן עצמאי ולהתמודד עם לחץ חברתי. במסגרת התוכניות מופץ מידע על ההשפעות השליליות של סמים. משרד החינוך ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים מפעיל תוכניות למניעת השימוש בסמים גם בקרב בני נוער שאינם לומדים בבית ספר. בנוסף, מתקיימים מדי פעם קמפיינים פרסומיים באמצעי התקשורת, במטרה ליידע צעירים על הסכנות הקשות שבשימוש בסמים.

693. כדי ליצור מסד נתונים שיאפשר בדיקה של מצב השימוש סמים בקרב ילדים, מקיימת הרשות למלחמה בסמים סקרים ומחקרים. הסקר הארצי האחרון נערך ב-2005. במסגרת הסקר, נבדקו תלמידים רגילים ונוער מנותק גילאי שתים עשרה עד שמונה עשרה שנים. ממצאי הסקר מלמדים כי כ-10% מהתלמידים הרגילים ו-20% מהנוער המנותק צרכו סם לא חוקי כלשהו במהלך שנת הסקר. כ-20% מהתלמידים הרגילים ו-58% מהנוער המנותק עישנו טבק באותה שנה וכ-50% מהתלמידים הרגילים ו-60% מהנוער המנותק דיווחו על צריכת אלכוהול. בשנת 2004 התברר מסקרים שהתמקדו באוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית כי כ-12% מהתלמידים הרגילים וכ-14% מהנוער המנותק

בקרב האוכלוסייה הערבית צרכו סמים משכרים במהלך שנת הסקר. כ-10% מהתלמידים הרגילים וכ-6% מהנוער המנותק באוכלוסייה הדרוזית צרכו סם משכר במהלך אותה שנה. כ-22% מבני הנוער הבדואים צרכו לפחות סוג אחד של סם משכר באותה שנה. בשנת 2007 נערך סקר בקרב בני נוער גילאי שתים עשרה עד שמונה עשרה מעולי מדינות חבר העמים לשעבר. ממצאי הסקר העלו כי כ-35% מבני הנוער העולים צרכו סמים לא חוקיים ו-84% צרכו אלכוהול במהלך אותה שנה. נתונים אלה תומכים בהערכות לגבי היקף המאמץ הנדרש כדי לצמצם את שיעור השימוש בסמים בקרב קטינים ואף מסייעים בפיתוח תוכניות סיוע ייחודיות לכל קבוצה באוכלוסייה.

694. הרשות למלחמה בסמים מפעילה מספר פרויקטים לנוער והנתונים עוברים לבדיקת אנשי מקצוע ואקדמאים הבוחנים את השפעותיהם. בין הפרויקטים הללו ניתן למנות תוכניות טיפול ומניעה בקרב בני נוער שברחו מבתיהם, תלמידים וילדים הנחשבים לילדים בסיכון. בנוסף, מתקיימים כרגע מחקרים שונים, לדוגמה מחקר בנושא הטרור העולמי והשפעתו על שימוש בסמים בקרב בני נוער (2008); וכן הזמינות, מקורות המידע ומספר בני הנוער הפונים לרשויות בבקשות סיוע (2008). מחקרים נוספים בודקים את מספרם של בני הנוער המתגוררים עם הוריהם וצורכים סמים (2005).

695. התוכניות הן פרי פיתוח של הרשות למלחמה בסמים והן מיועדות לבני כל הגילים, מפעוטות ועד בגירים. התוכניות מנחות ומלמדות מורים ותלמידים כיצד להימנע משימוש בחומרים כימיים מסוכנים (נוהג נפוץ בקרב בני נוער). תוכניות אחרות מכוונות לאוכלוסייה היהודית והערבית ומבוססות על מודלים פסיכולוגיים-חינוכיים, טכנולוגיה מתקדמת וסדנאות אינטראקטיביות. מודל הייעוץ הפסיכולוגי-חינוכי רואה ביועץ מנחה. הוא מאפשר ליועץ להביא בחשבון היבטים טיפוליים הדומים למצבי הוראה/הנחיה ובכך ליצור הזדמנות לשימוש במתודולוגיה מחקרית מבוססת ואמפירית.

696. מסגרות הטיפול והגמילה שמציעה הרשות למלחמה בסמים כוללות תוכניות מגוונות, שכולן נמצאות בפיקוח משרד הבריאות. מדי שנה עוברים 1,500 בני נוער טיפול במרפאות של מחלקות הרווחה בערים. ארבעה מעונות יום אזוריים מסייעים לילדים הנאבקים בהתמכרות לסמים. כל מרכז קולט חמישה עשר עד עשרים בני נוער לתקופה של שנה אחת. אף כי אין הטיה מגדרית או עדתית באוכלוסייה זו, הרי שמספר העולים יוצאי אתיופיה ומדינות חבר העמים גבוה יחסית. הרשות למלחמה בסמים מפעילה גם יחידה ארצית לגמילה, הקולטת שישה עשר בני נוער לתקופה של שלושה חודשים. שתי מרפאות גמילה נוספות אמורות להיפתח במהלך 2009 ו-2010.

697. בנוסף, הרשות למלחמה בסמים מפעילה גם הוסטלים לבני נוער ומרכזי טיפול קהילתיים (מלכישוע – קהילה טיפולית ל-70 בני נוער, טירת צבי – הוסטל לשמונה בנות דתיות, כפר רופין – הוסטל לשמונה בנות חילוניות, עפולה – הוסטל לעשרה, טבריה – הוסטל לחמישה עשר בנים, רטורנו – קהילה טיפולית לגמילה מהתמכרויות ל-25 בני נוער דתיים) כמו גם תוכניות חינוך וטיפול בתוך בתי הספר, המופעלות במקביל בכ-60 מוסדות חינוך.

698. הרשות למלחמה בסמים פיתחה תוכניות סיוע רבות לבני נוער. אחת מהן מתמקדת על עבודת שטח; שם התוכנית 'סיירת הורים' והיא תומכת בבני נוער בתקופות של חגים וחופשות, בייחוד בשעות הלילה. במסגרת התוכנית מסיירים כלי רכב ובהם סטודנטים המספקים סיוע רגשי לנוער

בסיכון, מתקיימות פעילויות קבוצתיות למניעת השימוש בסמים ובאלכוהול ומופץ מידע נגד נהיגה בשכרות.

הרשות למלחמה בסמים אחראית להכשרה של אנשי מקצוע העובדים עם ילדים ובני נוער. ההכשרה בנושאים כמו מניעת שימוש בסמים ובאלכוהול מועברת, בין השאר, על ידי פרופסורים באוניברסיטאות, מגשרים לעדה האתיופית, חוקרים, רופאי משפחה, רופאי ילדים, הורים, יועצים במרפאות לבריאות האם והילד, מומחים לחינוך מיוחד ועובדי שירותי המבחן ושירותים אחרים לנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

699. בעקבות תיקון מקיף שנערך ב*חוק איסור עישון במקומות ציבוריים וחשיפה לעשן* התשמ"ג-1983 אסור כיום לעשן במקומות ציבוריים, כולל בתי קולנוע, מרכזי קניות, בתי חולים, תחבורה ציבורית, מסעדות, פאבים, בתי ספר, גני ילדים וכו'. זאת ועוד, בעליו של מקום ציבורי מחויב לא רק להציב שלטים בנוגע לאיסור העישון, אלא גם לפקח על המתרחש במקום ולעשות כל שביכולתו למנוע עישון במקום שבבעלותו.

בכל רשות מקומית מוסמכים פקחי הרשות לאכוף חוק זה ופקחים אלה, כמו גם שוטרים, מוסמכים להיכנס למקומות ציבוריים כדי להבטיח ציות לחוק.

700. בתיקון מן העת האחרונה לחוק זה (4 בפברואר 2008) הורחב האיסור בדבר מכירת מוצרי טבק לקטינים וכעת הוא כולל גם איסור על מכירת מוצרים המשמשים לעישון טבק לקטינים. בנוסף, התיקון מחיל איסור על השכרה או השאלה של מוצר המשמש לעישון טבק לקטינים. על פי סעיף 61(א)(1) *לחוק העונשין*, מי שמוכר מוצרי טבק לקטין או מוכר, משאיל או משכיר לקטין מוצר המשמש לעישון טבק צפוי לקנס.

מקרים לדוגמה

701. הוריו של קטין הגישו לבית משפט השלום באשקלון בקשה שבית המשפט יורה על השמת הקטין בכפייה במסגרת טיפולית לגמילה. הבקשה הוגשה בשל סכנה חמורה לחיי הקטין כתוצאה מהתמכרותו לסמים ולאלכוהול. פקיד הסעד שטיפל במקרה תמך בבקשת ההורים. בית המשפט קבע כי *חוק הנוער (טיפול והשגחה)* מסמיך את בית המשפט להתערב במקרים כאלה ולאכוף טיפול על קטינים בסיכון.

בית המשפט ציין כי אף שאין תמימות דעים באשר ליעילות הגמילה בכפייה, הרי שבמקרה הנדון אין טיפול חלופי העשוי להציל את חיי הקטין. בית המשפט קבע כי בהיות הקטין בסיכון, ובהיעדר מסגרת אלטרנטיבית לטיפול בהתמכרותו, יש להורות לפקיד סעד לבדוק את אופציות הטיפול בו (ש"א 378/07 *לשכת הרווחה נ' פלוני* [7.8.08]).

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

ילדים בסכסוכים מזוינים

702. ב-14 בנובמבר 2001 חתמה ישראל על *הפרוטוקול האופציונלי הנלווה לאמנה בדבר זכויות הילד, בנושא מעורבות ילדים בסכסוכים מזוינים* ואישררה את הפרוטוקול ב-18 ביולי 2005. על פי סעיף 10(2), הפרוטוקול נכנס לתוקפו בישראל ב-18 באוגוסט 2005.

703. ממשלת ישראל הגישה את הדוח הראשוני שלה המתייחס ליישום הפרוטוקול האופציונלי במארס 2008.

גיל גיוס לשירות צבאי

704. על פי סעיף 13 *לחוק שירות ביטחון*, רשאי צה"ל לקרוא לאדם 'יוצא צבא' להתייצב לשירות סדיר במועד ובמקום מסוימים. גבר שנמצא כשיר לשירות צבאי, ייחשב ליוצא צבא מגיל 18 ועד 29. אישה שנמצאה כשירה לשירות צבאי, תיחשב ליוצאת צבא מגיל 18 ועד 26.

705. הגילים הללו מ חושבים על פי הנוסח המתוקן של סעיף 2 *לחוק שירות ביטחון*, באופן הבא:

חישוב הגיל

706. למטרות חוק זה –

706.1. חישוב גילים ייעשה לפי הלוח העברי.

706.2. מי שהגיע לגיל פלוני בשנה פלונית של הלוח העברי רואים אותו –

(א) אם הגיע לאותו גיל אחרי יום א' בתשרי ולפני יום א' בניסן של אותה שנה - כמי שהגיע לאותו גיל ביום א' בתשרי של אותה שנה;

(ב) אם הגיע לאותו גיל אחרי יום א' בניסן של אותה שנה - כמי שהגיע לאותו גיל ביום א' בניסן של אותה שנה;

706.3 סעיף (2א) (2) לא יחול ביחס לחישוב אם הגיע פלוני או שלא הגיע לגיל 18 שנים, בנוגע ל –

(1) הגדרת גיל יוצא צבא כאמור בסעיף 1 ובסעיפים 13, 15 ו-16, למעט שירות במסלול העתודה האקדמית המוכר בתקנות הצבא ושירות התנדבותו על פי הגדרתו בתקנות האמורות.

(2) סעיפים 20(א) ו-(א1), 24 ו-24א.

(3) קביעת הגיל תבוצע בכפוף להוראות הכלולות בלוח הזמנים."

707. על פי סעיף 2, לעיין הגיוס חישוב הגיל מתבצע על פי הלוח הגריגוריאני, להוציא ביחס למי שמתייצבים לגיוס מינהלי חד-יומי לעתודה האקדמית ולישיבות הסדר, תוכנית המשלבת לימודים תורניים עם שירות צבאי.

708. יש לציין כי הקריטריונים הנזכרים לעיל בנוגע לקביעת הגיל נובעים מתיקון מס' 13 *לחוק שירות ביטחון*, שאושר בכנסת ב-2 בפברואר 2004 לאחר התהליך הממושך שהוביל לאישור הפרוטוקול האופציונלי.

709. בהערת ההסבר להצעת החוק הנ"ל נאמר: "בפרוטוקול האופציונלי לאמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, בעניין מעורבות ילדים בסכסוך מזוין , שהתקבל בעצרת הכללית של האו"ם בניו יורק ביום 25

במאי 2000, נכנס לתוקף ביום 12 בפברואר 2002 ונחתם בידי מדינת ישראל ביום 14 בנובמבר 2001, נקבע, במטרה לשים קץ לתופעה של גיוס ילדים ונוער מתחת לגיל 18 לכוחות מזוינים, כי הגיל המינימלי לגיוס חובה לכוחות לוחמים ולהשתתפות בפעילות לחימה הוא גיל 18".

ילדים במצבי חירום

השפעת ירי הטילים על שדרות ורשויות מקומיות אחרות בישראל בסמיכות לרצועת עזה

710. בעשר השנים האחרונות נורה זרם בלתי פוסק של טילים ופצצות מרגמה על אוכלוסיית ישראל, דבר שהייתה לו השפעה משתקת. ממחקרים שונים עולה כי דור שלם של ילדים סבל טראומה בשל הטרור של ירי הטילים ובשל חוסר האונים של המבוגרים להבטיח את שלומם. חמאס הגביר את הטרור בהתקפותיו על ידי תזמון הירי לשעות שבהן הילדים היו בדרכם לבית הספר בבוקר או בדרכם חזרה לבתיהם בשעות הצהריים.

711. בטווח הטילים מרצועת עזה פועלים מעל 2,200 בתי ספר יסודיים ותיכוניים. מוסדות אלה כוללים מעל 1,700 גני ילדים (ובהם 52,000 ילדים) וכמעט 500 בתי ספר ובהם 196,000 תלמידים). בטווח הטילים מעזה יש מעל 248,000 תלמידים. אילו נמשכו התקפות הטילים ללא ריסון, אפשר להניח כי היה זה רק עניין של זמן עד שתתרחש פגיעה ישירה בבית ספר, בית חולים או מוסד ציבורי אחר, תוך אבידות גדולות בנפש. במצב כזה, הייתה נרשמת עלייה במספר הנפגעים האזרחים, ההפסד הכלכלי וההשלכות השליליות הכלליות של התקפות הטרור.

נתונים על נפגעי מחלות נפש וחרדה

712. על פי הנתונים הרשמיים, נהרגו 18 אזרחים ישראלים ומאות נפצעו (רובם אזרחים) בשל השימוש בטילים קצרי טווח נגד האוכלוסייה האזרחית בישראל. נתונים אלה אינם כוללים את אלפי בני האדם שלקו בחרדה, דחק וטראומה כתוצאה מהתפוצצויות הטילים ופצצות המרגמה.

713. על פי נתוני מרכז בריאות הנפש הקהילתי בעיירה שדרות, בשנת 2007 נרשמו 652 מקרים חדשים של דחק וטראומה בשדרות ובנגב המערבי (עלייה של יותר מ-200% בהשוואה ל-2006) ויותר מ-4,860 בני אדם קיבלו טיפול פסיכיאטרי, פסיכולוגי או נפשי בשל תסמיני דחק, חרדה וטראומה בעקבות נפילות הטילים (עלייה של יותר מ-400% בהשוואה ל-2006).

714. על פי נתוני מרכז בריאות הנפש הקהילתי בשדרות, כ-30% מנפגעי הטראומה אובחנו כסובלים מחרדה קיצונית וטראומה.

המקרים החמורים כללו בכי בלתי נשלט, התעלפויות, אובדן זמני של יכולת הדיבור, תסמינים גופניים ואחרים. במקרים רבים המצב כה חמור עד שיש צורך בטיפול תרופתי. קשה מאד להעריך את מספר נפגעי החרדה, הדחק והטראומה ועל פי האומדנים, מספר הנפגעים גבוה עוד יותר הואיל ולא כל הסובלים פונים באופן מידי לקבלת סיוע רפואי. יתר על כן, ההשפעות של חרדה, טראומה ודחק עשויות להופיע בשלבים מאוחרים יותר (פוסט-טראומה) ולא בהכרח בצמוד לאירוע הטראומטי. לפיכך המומחים סבורים כי מספר נפגעי החרדה, הדחק והטראומה נע סביב כמה אלפי בני אדם.

715. סקר משנת 2006 מצא עלייה משמעותית במספרם של תושבי העיירה שדרות, שדיווחו כי הם סובלים מהתופעה הנפשית הקרויה הפרעה פוסט-טראומטית (26%). בנוסף, 44% דיווחו על תסמינים של עוררות יתר ו-30% דיווחו על מחשבות טורדניות. כל התסמינים הללו גורמים קשיי ריכוז, בעיות זיכרון ורמה גבוהה של דחק.

716. בסקר שנערך ב-2007 התברר כי 28.4% מהאוכלוסייה הבוגרת בעיירה שדרות דיווחה על תסמיני הפרעה פוסט-טראומטית. שיעור זה גבוה פי-3 מהשיעור שנמדד בקבוצת הבקרה, עיירה שנמצאת מחוץ לטווח הטילים.

יתר על כן, התדירות ומידת החומרה של התסמינים הפסיכיאטריים בקרב תושבי שדרות גבוהות בהרבה מאשר בקרב אזרחים המתגוררים מחוץ לטווח הטילים.

717. על פי מחקר אחר שבוצע על ידי נט"ל, המרכז לנפגעי טראומה על רקע לאומי, לפחות 75% מהילדים החיים בשדרות (גילאי 4-18) סובלים מתסמיני פוסט-טראומה כמו הפרעות שינה וקשיי ריכוז. כ-30% מילדי שדרות סובלים מתסמינים חמורים הפוגעים בתפקודם היום-יומי.

ילדים פליטים ומבקשי מקלט

718. ילדים בגיל בית ספר, בין אם הם מבקשי מקלט, ילדי עובדים זרים או מסתננים, ל לא קשר למעמדם החוקי במדינה, משולבים במערכת החינוך הישראלית וזכאים לביטוח בריאות במימון המדינה.

719. ישראל חתומה על אמנת האו"ם משנת 1951 בדבר מעמדם של פליטים, כמו גם על הפרוטוקול משנת 1967 הנלווה לאמנה זו. אדם רשאי להגיש בקשה לקבלת מעמד של פליט בישראל ללא קשר עם דתו ובקשתו תיבדק על בסיס ההגדרות הכלולות באמנה.

720. לכל מבקש מקלט גישה מלאה וחופשית ל-UNHCR והוא רשאי לפנות למשטרה ולבתי המשפט בנוגע לכל תביעה. במקרים רבים נוצלה זכות זאת, בין במישרין ובין באמצעות עמותות וארגונים אחרים.

721. ב-2002 נוסח נוהל לעיבוד בקשות מקלט בישראל בתיאום בין משלחת UNHCR בישראל, משרד הפנים ומשרד המשפטים, שהיה בתוקף עד יוני 2009.

722. ב-2009 הוקמה במשרד הפנים יחידה מיוחדת לטיפול בבקשות מקלט ואנשיה קיבלו הכשרה רחבה מסניף UNHCR בישראל.

723. יחידה לקביעת מעמד פליט ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (במסגרת משרד הפנים) הוקמה במטרה לקיים ראיונות מקיפים עם מבקשי מקלט ולנסח המלצות בכתב להמשך הדיונים בוועדה המייעצת, שבה חברים נציגי משרדי הפנים, המשפטים והחוץ. היחידה החלה לפעול ביולי 2009.

724. לפני, כן הופנו כל מבקשי המקלט ל-UNHCR (עד יולי 2009). מ-1 ביולי 2009 היחידה לקביעת מעמד פליט היא שמבצעת את הראיון הראשוני והראיון המקיף. ואולם לכל מבקשי המקלט גישה מלאה וחופשית ל-UNHCR כמו גם לעמותות השונות המטפלות במבקשי מקלט.

725. מדרך הטבע, הואיל והסמכות והאחריות לקביעת מעמד פליט מוקנית למדינה, שומרת ישראל על זכותה לסרב להעניק אשרת שהייה בישראל לאזרחי מדינות עוינות או מדינות אויב.

726. אדם שהוכר כזכאי למקלט, לאחר הערכה שקבעה כי יש להביא את עניינו לפני הוועדה המייעצת, אמור לקבל אשרת שהייה לשישה חודרים.

727. נכון לדצמבר 2009, שהו בישראל מעל 20,000 מסתננים/מבקשי מקלט; רובם קיבלו הגנה זמנית, בהתאם למדינות מוצאם. בשנת 2009 הגישו 2,525 מסתננים בקשות מקלט ותושאלו על ידי היחידה לקביעת מעמד פליט של משרד הפנים ורשות ההגירה וקיבלו מעמד זמני. 948 מסתננים סיימו את תהליך התשאול אך בקשותיהם עדיין לא הופנו לוועדה בין-משרדית למתן מעמד מטעמים הומניטריים. ענייניהם של 520 מסתננים נדונו בוועדה הבין-משרדית ו-5 בקשות נמצאות בהליכי ערעור בנוגע להחלטת הוועדה. 248 מסתננים פנו לבתי המשפט לאחר שערעורם נדחה על ידי הוועדה הבין-משרדית.

קטינים זרים לא מלווים

728. כמה עשרות מהזרים השוהים בישראל שלא כחוק הם קטינים. קטינים אלה מחייבים טיפול מיוחד. על פי נוהל 10.1.0016 של משרד הפנים (המצוי כרגע בתהליכי תיקון): נוהל הטיפול בקטינים זרים לא מלווים קובע אופני טיפול, כדלקמן:

השמה במשמורת תהיה במעון המיועד לקטינים; בהרחקה של קטין שגילו פחות משמונה עשרה שנים תישקל כשיקול ראשי טובת הקטין. קטין השוהה שלא כדין בישראל יובא בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ-24 שעות מרגע השמתו במשמורת זמנית בפני ממונה ביקורת גבולות. ממונה ביקורת הגבולות, לאחר שיביא בחשבון את דעת הקטין בנוגע לצו משמורת וצו הרחקה, יחליט לאיזה צו יינתן תוקף (בהתאם לנסיבות הספציפיות).

729. קטין שגילו פחות מארבע עשרה שנים לא יוחזק במשמורת, אלא במתקן מתאים או במשפחה אומנת, עד לקבלת החלטה בעניין הרחקתו. חובה ליידע קטין על זכותו לקבל ייעוץ משפטי. בתוך 24 שעות (או 48 שעות, בנסיבות מיוחדות ו-72 שעות אם מדובר בחג או בסוף שבוע), יש להפגיש את הקטין עם עובד סוציאלי. העובד הסוציאלי יגיש את חוות דעתו המקצועית לממונה ביקורת הגבולות בתוך 48 שעות ובמועד זה תתקבל החלטה אם להמשיך להחזיק את הקטין במשמורת או לשחררו. הודעה על עיכובו של קטין בישראל תועבר למדינת המוצא של הקטין, אלא אם כן יש בכך כדי לסכן את חיי הקטין או את חירותו, או את חייהם או חירותם של בני משפחתו.

730. קטין שהושם במסגרת חינוכית תלוי במשרד החינוך כסמכות האחראית ומשרד הטיפול אחראי לביטוח הרפואי שלו. ניתן להחזיק קטין במשמורת עד 60 יום ולאחר מכן חובה להעבירו למוסד חלופי מתאים או למשפחה אומנת עד לביצוע הערכת גיל ביולוגי או למציאת חלופת משמורת או הסדר אומנה. יש להעביר הודעה על הרחקת הקטין לישראל לפחות שבעה ימים לפני המועד שנקבע להרחקה ולתאם את העניין, ככל האפשר, עם המדינה הקולטת. קטין לא יורחק מישראל אם נשקפת סכנה לחייו או לחירותו במדינת המוצא שלו.

731. המחלקה לסיוע משפטי במשרד המשפטים מספקת סיוע משפטי לקטינים שהגיעו לישראל שלא כחוק ופועלת לשחרורם ממעצר ולהעברתם למשמורת חלופית, למשל משפחות אומנה או פנימיות.