

'מהרגע הראשון!'

זכויות ילדים וילדות בגיל הרך בישראל
תמונת מצב משפטית והפניית מבט לעתיד

ינואר 2023



המסמך נכתב על ידי צוות המועצה לשלום הילד

עו"ד דניאלה זלוטניק רז | מנהלת תחום מחקר משפטי ומדיניות, המועצה לשלום הילד

עו"ד ורד וינדמן | מנכ"לית, המועצה לשלום הילד

יובל שר | מתמחה, המועצה לשלום הילד

המסמך לווה על ידי צוות ג'וינט-אשלים

נועה בן-דוד | מנהלת ידע ומחקר לקידום מוביליות חברתית-כלכלית, ג'וינט-אשלים

מרב קינן-אורנשטיין | מומחית קידום בריאות ומנהלת תוכניות, ג'וינט-אשלים

דבר המנכ"לים

ג'וינט אשלים והמועצה לשלום הילד חברו יחד לביצוע סקירה ראשונה מסוגה על אודות זכויות ילדות וילדים בגיל הרך בישראל. מסמך זה, 'מהרגע הראשון!' - זכויות ילדים וילדות בגיל הרך בישראל - מבקש לתרום לבסיס הידע המחקרי בתחום הגיל הרך, ולהמשיגו דרך שיח של זכויות ילדים. זאת, מתוך נקודת מוצא משותפת לפיה הגשמתן של זכויות ילדים בגיל הרך, מיצוי הפוטנציאל של ילדים, וצמצום אי-שוויון ופערים שלובים אלו באלו.

ארגון ג'וינט אשלים, אשר קיבל על עצמו את אתגר קידום המוביליות החברתית-כלכלית בחברה הערבית, בחברה החרדית ובפריפריה העמוקה, בחר לאמץ תפיסה מרחיבה של המוביליות, בדומה לתפיסות עדכניות ברחבי העולם. לפי תפיסה זו מוביליות של הפרט מתבטאת בחמישה תחומי חיים: חינוך והשכלה, בריאות, כלכלה, שייכות ודיגיטל. כדי לייצר השפעת אימפקט בתחומי חיים אלה, מקדמת ג'וינט אשלים מהלכים, שותפויות ומחקר שנועדו להעמיק את השיח המקצועי והציבורי, להטמיע תפיסות, להשפיע על מדיניות, ליצור שפה משותפת, ולפתח מענים ופרקטיקות עבור ילדים מגילאי לידה ומשפחותיהם וצעירים עד גיל 30.

המועצה לשלום הילד פועלת למען הבטחת זכויותיהם, רווחתם ושלומם של הילדים במדינת ישראל, וכחלק מכך להטמיע בכל שדרות החברה והממשל חשיבה אשר שמה את הילד. ואת זכויותיו במרכז, בכל הכרעה הנוגעת לחייו - וזאת בהתאם לאמנת האו"ם בדבר זכויות הילד. זאת, בין היתר, באמצעות קידום זכויות ילדים בחקיקה ובמדיניות ציבורית, הפעלת תוכניות ושירותים ישירים לילדים, פיתוח מודלים חדשניים בנושאים מרכזיים הנוגעים לחייהם של ילדים, הוצאה לאור של פרסומים מחקריים וסטטיסטיים אודות מצבם של ילדים בישראל, ויצירת שותפויות בין-מגזריות לטובת קידום זכויות ילדים.

הטמעת חשיבה, אשר שמה את הילד במרכז, בקרב קובעי מדיניות, אנשי מקצוע והציבור הרחב, הנה בעלת פוטנציאל וחשיבות מכריעים לקידום זכויותיהם של ילדים בישראל. פעמים רבות מדי זכויותיהם של ילדים אינן מהוות שיקול מרכזי בקביעת מדיניות ובהליכי קבלת החלטות, הן ביחס לילד האינדיווידואלי והן ביחס לקבוצות של ילדים או אוכלוסיית הילדים בכלל. שינוי מצב זה יתאפשר באמצעות שינוי האופן שבו מומשגות, מנוסחות ונדונות סוגיות הקשורות לחייהם של ילדים ונוער, ובפרט דרך אימוצו של שיח זכויות ילדים המבוסס על אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד.

אנו מאמינים כי מסמך זה יוביל לקידום חקיקה ומדיניות מיטיבה לילדים בגיל הרך בישראל, ויחדד את הסוגיות לדיון עבור קובעי מדיניות וגורמי מקצוע בתחום.

ברצוננו להודות לצוות הכותבים: עו"ד דניאלה זלוטניק רז אשר הובילה את כתיבת המסמך מטעם המועצה לשלום הילד יחד עם יובל שר, ולצוות ג'וינט אשלים נועה בן-דוד ומרב קינן-אורנשטיין אשר הגו, יזמו וליוו את הליך הכתיבה.

ד"ר אריאל לוי
מנכ"ל ג'וינט-אשלים

עו"ד ורד וינדמן
מנכ"לית המועצה לשלום הילד

דבר הצוות המקצועי

מסמך 'מהרגע הראשון!' - זכויות ילדים וילדות בגיל הרך בישראל - שם למטרה לנתח את תחום הגיל הרך בישראל, בדגש על דברי החקיקה הרלוונטיים, ומתוך נקודת מבט אשר מעמידה את הילד.ה וזכויותיו במרכז, בהתבסס על אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד. בכך, הוא מהווה מסמך ראשון מסוגו בישראל.

תקופת הגיל הרך ראויה לתשומת לב מיוחדת. תקופה זו מתאפיינת בהתפתחות מואצת של מוח הילד, מערכות גופן, מיומנויותיו ויכולותיו, לצד פגיעות מוגברת למצבי סיכון וסכנה, בהיותו תלוי במבוגרים המטפלים בו. לא בכדי, תקופת הגיל הרך מהווה 'חלון הזדמנויות' קריטי להשקעת מאמצים ומשאבים על מנת לאפשר שגשוג כל ילד וילדה, לצמצם פערים, ולקדם מוביליות חברתית-כלכלית.

חלקיו השונים של המסמך עוסקים במאפיינים של תקופת הגיל הרך כתקופה מובחנת, המצדיקה התייחסות ייחודית; במשמעותם וביישומם של עקרונות האמנה וזכויות נבחרות בה, בכל הנוגע לילדים בגיל הרך ולמחויבויות המוטלות על המדינה על מנת להגשים זכויות אלה; בבחינת דברי חקיקה מרכזיים בישראל ביחס לארבעה תחומים מרכזיים בחייהם של ילדים בגיל הרך - חינוך, הגנה, בריאות, רווחה - ומידת התאמתם לאמנה; ובגיבוש המלצות לתחום הגיל הרך בישראל, המתבססות על האמנה ורוחה.

הייחודיות במסמך נובעת גם מהשילוב בין ידע תיאורטי על התוכן והמשמעות של זכויות ילדים בגיל הרך בראי האמנה, והמחויבויות הנובעות מהן, לבין הבחינה של עיגון זכויות אלה בחקיקה הקיימת בישראל. המיקוד של מסמך זה דווקא בחקיקה נובע מתפקידה החיוני בעיגון זכויות, בפיקוח ובאכיפה של יישומן, בקבלת סעד, בהשפעה על פיתוח מדיניות, תוכניות ושירותים, ובשינוי עמדות חברתיות. בשל כל אלה, לחקיקה חשיבות מרכזית, הגם שלא בלעדית, ביישום האמנה ובהבטחתם זכויותיהם וטובתם של ילדים בגיל הרך.

המסמך מאיר נקודות מבט ייחודיות ומתווה אופני ניתוח חדשניים. תקוותינו, כי דווקא בזכות ראשוניותו ומידת הרלוונטיות שלו, ישמש אבן דרך בהמשגה, ניתוח ודיון בסוגיות הקשורות לילדים בישראל בכלל, וילדים בגיל הרך בפרט.

נועה בן דוד

מנהלת מחקר וידע לקידום
מוביליות חברתית כלכלית
ג'וינט-אשלים

מרב קינן-אורנשטיין

מומחית קידום בריאות
ומנהלת תוכניות
ג'וינט-אשלים

דניאלה זלוטניק רז

סגנית יועצת משפטית ואחראית
תחום מחקר משפטי ומדיניות
המועצה לשלום הילד

תוכן עניינים

1 | מבוא.....6

א | הקדמה.....6

ב | מבנה המסמך.....7

ג | חזון, חדשנות ותרומת המסמך.....7

ד | מתודולוגיה.....8

2 | תקופת הגיל הרך, מאפייניה וחשיבותה.....9

א | המאפיינים הייחודיים של הגיל הרך.....9

ב | נקודות מבט על הגיל הרך.....10

3 | זכויות ילדים בגיל הרך בראי אמנת זכויות הילד.ה.....12

א | ההתפתחות ההיסטורית (החדשה) של 'זכויות ילדים'.....12

ב | אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד.ה.....13

ג | זכויות ילדים בגיל הרך בראי האמנה.....14

1. עקרונות היסוד של האמנה.....14

א | זכות הילד.ה לאי-הפליה ושוויון.....14

ב | זכות הילד.ה שטובתו תהא שיקול ראשון במעלה בקבלת החלטות (עיקרון טובת הילד.ה).....16

ג | זכות הילד.ה לחיים, הישרדות והתפתחות.....17

ד | זכות הילד.ה להביע דעה (השתתפות).....19

2. זכויות ספציפיות באמנה בהקשר הגיל הרך.....20

א | זכות הילד.ה לחינוך.....21

ב | זכות הילד.ה להגנה.....23

ג | זכות הילד.ה לבריאות וגישה לשירותי טיפול ובריאות.....24

4 | זכויות ילדים בגיל הרך בראי החקיקה בישראל.....27

א. תחומי המיקוד במסמך.....27

ב | זכות לחינוך בגיל הרך בישראל בראי החקיקה.....28

1. הזכות לחינוך בגיל הרך (חוק לימוד חובה).....28

2. 'ואקום חקיקתי' ביחס לחינוך בגיל הרך.....28

3. פיקוח על חינוך בגיל הרך (חוקי פיקוח על מסגרות חינוך).....28

4. אחריות מיניסטרילית על חינוך בגיל הרך.....31

5. סיכום המלצות מרכזיות חינוך-טיפול בגיל הרך.....32

ג | זכות להגנה בגיל הרך בישראל בראי החקיקה.....33

1. הזכות להגנה בגיל הרך - אחריות המדינה וההורים.....33

2. הגנה על ילדים בגיל הרך בראי החוק הפלילי (חוק העונשין).....33

3. הגנה על ילדים בגיל הרך במסגרות חינוך-טיפול.....35

4. סיכום המלצות מרכזיות הגנה בגיל הרך.....39

ד | זכות לבריאות בגיל הרך בישראל בראי החקיקה.....39

1. זכות לשירותי בריאות בגיל הרך.....39

2. שירותי 'טיפות חלב' (חוק ביטוח בריאות ממלכתי).....40

3. סיכום המלצות מרכזיות בריאות בגיל הרך.....42

ה | זכות לשירותי רווחה בגיל הרך בישראל בראי החקיקה.....42

1. זכות לשירותי רווחה בגיל הרך (חוק שירותי הסעד).....43

2. חוק הנוער (טיפול והשגחה).....44

3. חוק פעוטות בסיכון.....45

4. שירותי רווחה לגיל הרך בקהילה (תקנון עבודה סוציאלית).....46

5. סיכום המלצות מרכזיות רווחה בגיל הרך.....48

5 | זרקור: מגפת הקורונה והשפעתה על ילדים בגיל הרך.....50

6 | סיכום וסוגיות רחביות בתחום הגיל הרך.....51

נספח 1 | הגדרות ומושגים.....55

נספח 2 | דברי חקיקה רלוונטיים לילדים בגיל הרך בישראל.....56-60

א | הקדמה

בשנים האחרונות, הולכת וגוברת ההכרה בעולם המחקר, המקצוע, ובציבור הרחב כי תקופת הגיל הרך הינה תקופה חיונית להתפתחותם של ילדים וילדות ולמימוש מירב הפוטנציאל שלהם - הן בהמשך תקופת הילדות והן בתקופת הבגרות. משכך, תקופת הגיל הרך ראויה לתשומת לב מיוחדת, ומחייבת פיתוח ידע, מדיניות, ומענים ייחודיים וייעודיים. תקופת הגיל הרך (לידה עד גיל 6)¹ מתאפיינת בגדילה מואצת, שינויים משמעותיים במערכות הגוף השונות, ובפיתוח יכולות פיזיולוגיות, קוגניטיביות, אינטלקטואליות, רגשיות ותקשורתיות של הילד. תקופה זו מהווה את הבסיס להמשך ההתפתחות המיטיבה של ילדים,² בריאותם הפיזית והנפשית, יצירת קשרים רגשיים משפחתיים, גיבוש זהות, ופיתוח כישורים - בהווה, וכן בעתיד. כך, ובניגוד לתפיסה שהייתה מקובלת בעבר, לפיה הגיל הרך נראה כ-'שלב מעבר' בלבד, תקופת הגיל הרך מוכרת כיום כעולם ומלואו - תקופה משמעותית ועשירה, הטומנת בחובה השפעה כבירה וארוכת טווח על כל ילד.³

הדיון המתפתח על תקופת הגיל הרך מאגד שיקולים מעולמות תוכן חשובים ומגוונים (ביניהם התפתחות הילד, חברה וכלכלה; ועוד), מסמך זה מבקש להוסיף לדיון זה נדבך נוסף ומחייב המבוסס על שיח זכויות ילדים (Children's Rights), כפי שמעוגן באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד (להלן, '**האמנה**' או '**אמנת זכויות הילד**'). ועל משמעותן ואופן יישומן בגיל הרך - ובכך ייחודו. כפי שיפורט, האמנה - אותה אשררה ישראל בשנת 1991 - מהווה את המסמך המשפטי המחייב המוביל בכל הנוגע לזכויות ילדים, לרבות ילדים וילדות בגיל הרך. האמנה מטילה חובה על המדינות החברות באמנה לנקוט צעדים 'תחיקתיים, מינהליים או אחרים' הנדרשים למימוש הזכויות בפועל,⁴ והיא 'מבטאת שינוי מחשבתי עמוק בכל הנוגע לילדים ולתפיסת זכויותיהם ומעמדם בחברה, כמו גם ביחס לילדות - להגדרתה ולמשמעויותיה' מחדדת את ההבנה כי ילדים, גם הצעירים ביותר, זכאים לזכויות ולהכרה כחברים משמעותיים במשפחה, בקהילה ובחברה.⁵ במובן זה, התחום של זכויות ילדים צריך להוות בסיס לפיתוח מדיניות ולהתווייתה.

המסמך מבקש לתרום לפיתוח התחום של זכויות ילדים בגיל הרך בראי האמנה. זאת, על ידי יציקת תוכן ומשמעות לזכויות מרכזיות של ילדים בגיל הרך באמנה מהצד אחד, ועריכת בחינה והערכה של אופן יישום זכויות אלו בפועל בחקיקה בישראל מהצד השני, תוך התמקדות בארבע תחומים מרכזיים לגיל הרך - חינוך, הגנה, בריאות ורווחה. כפי שיפורט, חקיקה מהווה היבט יישומי מרכזי ומחייב - גם אם לא בלעדי - של האמנה. עיגון זכויות ילדים, ובכלל זה ילדים בגיל הרך, בחקיקה מבטא הכרה בילדים כבעלי זכויות אדם, ומטילה חובה מפורשת על המדינה לנקוט אמצעים על מנת להגן ולהגשים את הזכויות בפועל. המיקוד בחקיקה גם עולה בקנה אחד עם הנחיותיה של ועדת האו"ם לזכויות הילד. (להלן, '**ועדת זכויות הילד**'), לפיהן יש להבטיח כי סעיפי האמנה מעוגנים בחקיקה, ולערך בחינה מקיפה הן של

1 יצוין כי מוכרות בספרות סוגיות הנוגעות לזכויות נשים בהריון ועוברים, וכן מוכרת החשיבות של תקופת ההיריון להתפתחות הילד. ה. אולם, במסמך זה, ובהתאם לאמנת זכויות הילד, ה. נתייחס לזכויותיהם של ילדים מלידתם בלבד. ר' אמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 1038, כך 31 (להלן, '**האמנה**').

2 במסמך זה, המונח 'ילדים' כולל בתוכו גם 'ילדות'.

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 7 (2005): Implementing Child Rights in Early Childhood, p. 4, 203

September 2006, CRC/C/GC/7/Rev.1 (להלן, '**ועדת זכויות הילד**, 2005').

4 § 4 לאמנה.

5 הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, דוח הוועדה: חלק כללי, עמ' 27 (2003) (להלן, '**דוח ועדת רוטלוי**, 2003').

מכלול החקיקה הקיים, והן ביחס לחוקים מוצעים, כדי להבטיח את התאמתם לאמנה ועיקריה.⁶ יצוין בהקשר זה, כי הגשמה של זכויות ילדים בגיל הרך ועיגון בחקיקה, מעבר להיותה חובה של המדינה, גם מופיעה בספרות כקשורה למיצוי הפוטנציאל של ילדים, צמצום אי-שוויון ופער, וקידום מוביליות חברתית-כלכלית. מוביליות מתייחסת למידת היכולת של יחידים או משפחות לשנות ולשפר את מעמדם הכלכלי-החברתי, בין היתר תוך בחינה בין-דורית.⁷ קידום מוביליות חברתית-כלכלית מהווה אתגר גלובלי, לרבות בישראל,⁸ ויש לדיון בכך חשיבות מיוחדת לילדים בגיל הרך, שכן, כאמור, אי-שוויון ופער, שנוצרים בשנים המעצבות של הגיל הרך, משפיעים באופן משמעותי על התפתחות הילד. ומביאות להרחבת הפערים בהמשך הילדות ובבגרות. תחומי המיקוד במסמך - חינוך, הגנה, טיפול ורווחה - משפיעים ישירות על המוביליות חברתית-כלכלית וניתן לטעון כי הגשמת זכויותיהם של ילדים בהקשרים אלה יביאו לקידומה.

ב | מבנה המסמך

מסמך זה הינו הראשון מסוגו, במובן זה שהוא בוחן את תחום הגיל הרך בישראל, בדגש על חקיקה, מנקודת מבט אשר מעמידה את הילדים וזכויותיהם במרכז הדיון.

חלק 2 במסמך מתייחס למאפיינים הייחודיים של תקופת הגיל הרך. מאפיינים אלה מסבירים מדוע תקופת הגיל הרך היא תקופה קריטית להתפתחות ולמימוש הפוטנציאל של ילדים וילדות, וככזו, מצדיקה התייחסות מיוחדת בחקיקה ומדיניות. חלק 3 למסמך כולל מבוא לתחום של זכויות ילדים ולאמנה. הוא בוחן את משמעות עקרונות האמנה וזכויות נבחרות נוספות באמנה ביחס לילדים בגיל הרך, ואת המחויבויות הנגזרות מהן כלפי המדינה. חלק 4 מציג את דברי החקיקה המרכזיים בישראל בארבעה תחומים הנוגעים לחייהם של ילדים בגיל הרך - חינוך, הגנה, בריאות ורווחה. חלק זה בוחן האם, ובאיזו מידה, החקיקה בישראל עולה בקנה אחד עם עקרונות וסעיפי האמנה, ויכול המלצות לצעדים נדרשים בהקשר זה. לבסוף, חלק 5 כולל סיכום וסוגיות רוחביות בתחום הגיל הרך בישראל, ברוח האמנה והשיח של זכויות ילדים.

ג | חזון, חדשנות, ותרומת המסמך

המסמך נועד לפתח ולקדם את שיח זכויות הילדים ולקבעו כחלק בלתי נפרד מהידע האינטגרטיבי בתחום הגיל הרך, ובתוך כך להשפיע על קביעת חקיקה ומדיניות לגיל הרך בישראל, ולהבטיח כי זו תהא מבוססת זכויות ילדים ותעמיד באופן שיטתי את הילד. והצרכיו במרכז הדיון והעשייה (Child Rights-based and Child-centered Approach). חדשנותו ותרומתו של המסמך באה לידי ביטוי בשלושה ממדים: ראשית, הוא תורם לפיתוח שיח זכויות ילדים בגיל הרך בראי האמנה ולמיצובו כבסיס לקידום חקיקה ומדיניות בישראל. שנית, הוא בוחן את תמונת המצב החקיקתית בישראל ביחס לארבעה היבטים מרכזיים בחייהם של ילדים בגיל הרך, תוך קישור הדיון לזכויותיהם של ילדים ולמחויבויות המדינה לפי האמנה. ושלישית, על בסיס הניתוח האמור, המסמך מציע המלצות יישומיות בכל הנוגע לאימוץ ותיקון חקיקה באופן מבוסס זכויות ילדים, ותוך העמדת הילד. במרכז הדיון.

מסמך זה הינו פרי שיתוף פעולה של ג'וינט-אשלים - תחום הגיל הרך והמועצה לשלום הילד. הוא פונה לקהל רחב של

⁶ UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment no. 5 (2003): General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, par. 18, 22, 27 November 2003, CRC/GC/2003/5 (להלן, 'ועדת זכויות הילד, 2003').

⁷ Breen, R. (2014), 'The Comparative Study of Social Mobility', in (Editor: Breen, R.), *Social Mobility in Europe*, Oxford University Press.

⁸ ר' למשל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 'הסקר החברתי 2018: מוביליות חברתית', פרסום 1788, 2020: <https://www.cbs.gov.il/he/publications/>

<https://www.cbs.gov.il/he/publications/> DocLib/2020/seker_hevrat18_1788/h_print.pdf

קובעי מדיניות, גורמי מקצוע, וארגוני חברה אזרחית והמגזר השלישי בתחום הגיל הרך, במטרה להקנות ידע ומומחיות, להאיר על הצלחות ואתגרים קיימים, ולהמליץ על דרכי פעולה לעתיד, והכל מנקודת המבט של זכויות ילדים.

ד | מתודולוגיה

המסמך הינו תיאורטי כאשר המבנה שלו משקף את מהלך הטיעון. ראשית, הוא בוחן את המאפיינים הייחודיים של הגיל הרך, ואת הזכויות המעוגנות באמנה ומשמעותם ביחס לילדים בגיל הרך. שנית, על בסיס הניתוח האמור, הוא בוחן את המצב החקיקתי בישראל בתחומים מרכזיים הנוגעים לגיל הרך ואת התאמתו לסעיפי האמנה ולרוחה. נקודות הייחוס המרכזיות של המסמך הן האמנה והנחיות ועדת האו"ם לזכויות הילד.ה לעניין פרשנות ויישום סעיפי האמנה ביחס לילדים בגיל הרך; דברי חקיקה מרכזיים בישראל בתחומי החינוך, הגנה, בריאות ורווחה; ודוחות מקצועיים וספרות אקדמית בתחום של ילדים בגיל הרך.

תקופת הגיל הרך, מאפייניה וחשיבותה

2

א | המאפיינים הייחודיים של הגיל הרך

בשנים האחרונות, מתגבשת ההכרה כי לתקופת הגיל הרך מאפיינים ייחודיים אשר הופכים אותה לתקופה קריטית בחיי הילד. ה, לה השפעה משמעותית על ההתפתחות, הבריאות, פיתוח היכולות, ומימוש זכויות הילד. ה - לטווח המייד, הקצר, והארוך. מצב דברים זה מלמד על חשיבותה של תקופת הגיל הרך, ועל הצורך ליתן לה תשומת לב מיוחדת, לרבות באמצעות קביעת חקיקה ומדיניות.

ראשית, תקופת הגיל הרך מתאפיינת בגדילה מואצת, שינויים משמעותיים במערכות הגוף השונות, ובפיתוח יכולות פיזיולוגיות, קוגניטיביות, אינטלקטואליות, רגשיות, חברתיות ותקשורתיות של הילד. ה. בפרט. השנים הראשונות מהוות תקופה קריטית להתפתחות המוח, ומחקרים מראים כי מוח הילד. ה מתעצב כמעט במלואו בשלוש השנים הראשונות לחייו, וכי טיבה של התפתחות מהירה זו מושפע, בין היתר, מהסביבה, הטיפול, ותנאי החיים של הילד. ה. מכאן, מדובר בתקופה משמעותית להתפתחות, אשר לא רק קובעת במידה רבה את היכולת של הילד. ה לרכוש ידע ומיומנויות בהמשך חייו, אלא - במקרים של פערים או קשיים - גם מהווה 'חלון הזדמנויות' קריטי למתן טיפול יעיל ולהתערבות מוקדמת, שעשויים למנוע בעיות מורכבות יותר בעתיד.⁹

שנית, תקופת הגיל הרך מתאפיינת בתלות מוגברת (ואף מוחלטת) של ילדים בהורים (או במטפל-עיקרי אחר) בכל היבט בחייהם (דוגמת טיפול, השגחה, הגנה, הזנה), ובשל כך טומנת בחובה פגיעות (Vulnerability מוגברת במצבי סיכון וסכנה. בשל גילם הצעיר, העובדה כי מערכות גופם ויכולותיהם עדיין מתפתחות, והתלות שלהם במבוגרים בסביבתם גבוהה - ילדים בגיל הרך חשופים ופגיעים יותר למצבי סיכון וסכנה ולהשפעות השליליות של עוני או תנאי חיים לא הולמים. לדוגמא, במקרים של פגיעה והתעללות - ילדים בגיל הרך, ובמיוחד הצעירים ביותר, מתקשים לספר ולפנות לעזרה לבדם. מעבר לכך, מכיוון שמערכות גופם עדיין מתפתחות, פעמים רבות השלכות של פגיעה הינן מקיפות ועמוקות יותר עבורם, ועלולות להביא להשלכות קשות מבחינה התפתחותית, בריאותית, או רגשית.¹⁰

שלישית, תקופת הגיל הרך הינה הבסיס ליצירה של קשר הורה-ילד. ילדים - גם הצעירים ביותר - מזהים את הוריהם, מתקשרים עמם באופנים שונים (מילוליים ואחרים), וקשורים אליהם. הדאגה, הטיפול וההכוונה ההורית מקנים לילד. ה ביטחון פיזי ורגשי, ומסייעים בגיבוש הזהות האישית, בניית מערכות יחסים, רכישת ידע וכישורים ולמידה על החברה והתרבות. נוכח התפקיד המשמעותי והמרכזי של הורים בכל הנוגע להתפתחות המיטיבה של הילד. ה - עולה ההכרה בצורך שלהם בקבלת סיוע והכשרה מתאימים, ובחשיבות של יצירת שפה משותפת בינם לבין גורמי המקצוע השונים בסביבת הילד. ה.¹¹

9 ר' Herczog, M. (2012), 'Rights of the Child and Early Childhood Education and Care in Europe', p. 542, *European Journal of Education*, Vol. 47, No. 4; שורק, י. ואח' (2019), 'מסמך לדיון: מערך שירותי מיטבי לילדים בגיל הרך ולהוריהם ברשות המקומית, עמ' 1-3 (להלן, 'שורק ואח' 2019); טרכטנברג, מ. ואח' (2019), 'היפוך הפירמידה: חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל', עמ' 12-14, אוניברסיטת תל אביב מוסד שמואל נאמן. <https://bit.ly/3ySRXN6> (להלן, 'טרכטנברג ואח' 2019); סגל-דרורי, א. & רוסו-צימט, ג., 'תפיסת תכנית ההכשרה לצוות החינוכי של גילאי לידה עד שלוש בקרב סטודנטיות ומדריכות בתכנית לגיל הרך במכללה להוראה', עמ' 13-14, זמן חינוך 1, תשע"ה; ועדת זכויות הילד. ה, 2005, לעיל ה"ש 3, עמ' 4.

10 ר' ועדת זכויות הילד. ה, 2005, לעיל ה"ש 3, עמ' 16;
11 לעיל, עמ' 4, 7-10. ר' גם דוח ועדת רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 5, עמ' 28, 69-70; שורק ואח' 2019, לעיל ה"ש 9, עמ' 8-9; עוד על הקשר בין הידע של הורים לבין מימוש זכויות ילדים בפועל, ר' גם Theobald, M. (2019), 'UN Convention on the Rights of the Child: "Where are we at in recognising children's rights in early childhood, three decades on...?"', p. 251-253, *International Journal of Early Education*, Vol. 51(1). ('Theobald, 2019').

רביעית, הגיל הרך מהווה תקופה חשובה בכל הנוגע לקידום מוביליות חברתית-כלכלית ולצמצום אי-שוויון ופערים כלכליים-חברתיים בתחומי החיים השונים. כאמור, לקידום מוביליות חברתית-כלכלית חשיבות מיוחדת בגיל הרך שכן, לאי-שוויון ופערים בין ילדים בשנים מעצבות אלה השפעה משמעותית וארוכת טווח על התפתחות הילד. ה. ומיצוי הפוטנציאל שלו. לכן, יש חשיבות א) בזיהוי התחומים והגורמים השונים שמשפיעים על מוביליות של ילדים, ובתוך כך ילדים בגיל הרך; ב) בהשקעה בשירותים, תשתיות ומסגרות איכותיות לילדים בגיל הרך - החל מלידה. השקעה, כאמור, נתפסת כהכרחית לקידום שוויון הזדמנויות וצדק חברתי עבור ילדים בגיל הרך בכלל, ובקרב ילדים בגיל הרך באוכלוסיות סיכון, בפרט.¹² בהקשר זה, מחקרים שונים מלמדים כי מבחינה כלכלית, 'ההחזר' על השקעת משאבים בגיל הרך הינו גבוה ובעל פוטנציאל רב יותר להניב תוצאות חיוביות ולאפשר טיפול יעיל והתערבות מוקדמת שתומכת בקידום מוביליות עוד בתקופת הילדות (ולא רק ביחס לתקופת הבגרות או לדורות הבאים).¹³

חמישית, מאפיין נוסף של תקופת הגיל הרך הוא המפגש של ילדים והוריהם עם מערכות השירותים האוניברסליות, והמסגרות לילדים בגיל הרך, לרבות שירותי חינוך-טיפול, הגנה, בריאות ורווחה. הילד. ה. והוריו פוגשים (לראשונה) גורמי מקצוע רבים, הן לצרכים שבשגרה (השמה במסגרת חינוך-טיפול, ביצוע מעקבים התפתחותיים ורפואיים שגרתיים) והן במצבים הדורשים התייחסות מיוחדת, או במצבי סיכון וסכנה (מטפלים ומומחים רפואיים, גורמי רווחה, ועוד). בהקשר זה, יצוין כי במדינות רבות, וכן בישראל, השירותים והמסגרות לילדים בגיל הרך מפוצלים, ונמצאים תחת אחריותם של מספר רשויות או גופים ברמה הלאומית והמקומית. כך, שירותים שונים עשויים להינתן מטעם המדינה, הרשויות המקומיות, החברה האזרחית או הסקטור הפרטי, מבלי שקיים גורם אחיד או מתכלל. מצב דברים זה מצריך התייחסות, בין היתר, בהקשר של אימוץ חקיקה, תיאום, פיתוח סטנדרטים מקצועיים ומודלים אחידים, נגישות שוויונית לשירותים, ועוד.¹⁴

ב | נקודות מבט על הגיל הרך

הדיון בילדים בגיל הרך טומן בחובו מספר נקודות מבט שמשקפות את הקשרים,

תחומי הידע והמומחיות השונים בתחום.¹⁵

נקודת מבט זו ממקמת את הילד. ה. ואת ההתפתחות הפיזיולוגית, קוגניטיבית, אינטלקטואלית, רגשית, וחברתית שלו במרכז הדיון. היא משקפת את החשיבות של פיתוח ידע בין-מקצועי בנושא של התפתחות הילד. ה. והפצתו בקרב קובעי מדיניות, גורמי מקצוע רלוונטיים, והורים לילדים בגיל הרך. נקודת מבט זו משקפת גם את חשיבות יישום הידע האמור בקביעת חקיקה ומדיניות, פיתוח תוכניות, מתן שירותים, ועוד.	התפתחות הילד. ה.
נקודת מבט זו מכירה בחשיבות מקומו של ההורה, ובהיותו הדמות המשמעותית ביותר המשפיעה על הילד. ה. ועל התפתחותו המיטיבה בגיל הרך. היא משקפת את הצורך ליתן דגש מיוחד למקומם ולתפקידם של ההורים בכל הנוגע לקביעת חקיקה ומדיניות, קידום שיתופי פעולה עם גורמי מקצוע בסביבת הילד. ה., ומתן שירותי סיוע, תמיכה, הדרכה וליווי מקצועי להורים במילוי תפקידם.	התפתחות ההורות

התפתחות קשר הורה-ילד

נקודת מבט זו רואה את מערכת היחסים שבין הילד.ה להורה, הקשר ההדדי ביניהם, וסביבת החיים המשפחתית, כגורמים מרכזיים המשפיעים על התפתחות הילד.ה. היא משקפת את החשיבות בתמיכה בקשר הורה-ילד.ה, והגנה עליו (בהתאם לטובתם של ילדים) ובפיתוח תוכניות ושירותים שונים במטרה לחזק את הקשר הורה-ילד.ה, ובתוך כך, את התפתחותם המיטיבה של ילדים.

נוסף על נקודות מבט אינטגרטיביות אלה, הממוקדות בילד.ה ומשפחתו, ניתן לזהות שני היבטים נוספים הנוגעים לדיון בגיל הרך בספֶּרה הציבורית.

התפתחות מדיניות הגיל הרך

נקודת מבט זו מתמקדת בהיבטים של מדיניות הגיל הרך, אופן יישומה, והשפעתה על התפתחות הילד.ה והוריו. היא משקפת את הצורך באימוץ מדיניות כוללת ומתואמת ביחס לילדים בגיל הרך. מדיניות כאמור כוללת עיגון חקיקה, פיתוח תוכניות, מתן שירותים, הקצאת משאבים, קיום הליכי פיקוח, בקרה ויצירת מנגנונים לשיתוף עם ילדים והוריהם בכל הנוגע לקביעת המדיניות ובחינת יישומה. כאמור, מסמך זה מבקש לפתח את שיח זכויות הילדים, ולקדם חקיקה ומדיניות מבוססות זכויות ילדים, באופן המציב את הילד.ה וצרכיו במרכז הדיון (Child Rights-based and Child-centered Approach), תוך התייחסות לסביבות חייו המשמעותיות ביותר.

התפתחות מקצועית מיטיבה ומותאמת

נקודת מבט זו מתמקדת בגורמי המקצוע השונים בסביבתם של ילדים בגיל הרך ובהשפעה שלהם על ההתפתחות המיטיבה של הילד.ה (למשל, בתחום חינוך-טיפול, הגנה, בריאות, רווחה ועוד). היא משקפת את הצורך בפיתוח ידע (לרבות ידע רב-תחומי), קביעת סטנדרטים ונהלי עבודה מתאימים, והשקעה בהבניית הקשר והשפה המשותפת בין גורמי המקצוע השונים העובדים עם ולמען ילדים בגיל הרך, וכן בינם לבין ההורים והילדים עצמם.

12 ר' בהקשר זה, Richards L. et al. (2016), 'The Childhood Origins of Social Mobility: Socio-Economic Inequalities and changing Opportunities', p. 12-14, Social Mobility Commission; ועדת זכויות הילד.ה, 2005, לעיל ה"ש 3, עמ' 18-19; מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ), 'מדיניות ציבורית בתחום החינוך בגיל הרך - סקירה משווה', עמ' 6-8, 2015 (להלן, 'ממ"מ, 2015א').

13 ר' ג'וינט ישראל-אשלים - Social Finance Israel (2021), 'הכדאיות הכלכלית של השקעה בגיל הרך בישראל: בחינת התועלות החברתיות והכלכליות בהשקעה בילדים בגילאי לידה עד 6'; וכן שורק ואח', לעיל ה"ש 9, עמ' 3; ממ"מ, 2015א, לעיל ה"ש 12, עמ' 6-8; טרכטנברג ואח', 2019, לעיל ה"ש 9, עמ' 10-12.

14 ר' למשל ועדת זכויות הילד.ה, 2005, לעיל ה"ש 3, עמ' 10-11. לענין ישראל, ר' בהרחבה פרק 4 למסמך זה.

15 יואלס, ת. ואח' (2020), 'להיות משפחה: על הורים, ילדים ומה שביניהם מתקופת ההיריון ועד גיל 6', עמ' 9-01, פרסום במסגרת תוכנית פיילוט 'הורים במרכז': שותפות משרד החינוך, אשלים - ג'וינט ישראל ופדרציית בוסטון

זכויות ילדים בגיל הרך בראי אמנת זכויות הילד.

3

א | ההתפתחות ההיסטורית (החדשה) של 'זכויות ילדים'

תחום זכויות ילדים (Children's Rights) מתייחס לזכויות האדם של ילדים במשפט (הבינלאומי או הלאומי) ומבטא את ההכרה בילד. כסובייקט בעל זכויות, חירויות, ואינטרסים ייחודיים.

לעומת המסגרת המשפטית ההיסטורית המתייחסת לחוקים והסדרים משפטיים הנוגעים לילדים ככלל (Child Law), תחום זכויות הילדים הינו תחום חדש - ראשיתו בסוף המאה ה-19 במערב אירופה וצפון אמריקה - והוא עודנו מתפתח כיום.¹⁶ ככלל, עד המאה ה-19 במערב, ילדים נתפסו כמעין 'רכוש' של משפחתם. המשפט האזרחי הנוהג, הקנה להורה (האב) סמכות ושליטה מוחלטת בכל הנוגע לילדיו, והם היו נתונים למרותו, ללא זכויות עצמאיות משל עצמם (כך, למשל, ילדים לא היו זכאים לחינוך או להגנה מאלימות במשפחה, ענישה גופנית או הזנחה). רק במאה ה-19, לאחר המהפכה התעשייתית ונוכח השינויים החברתיים-כלכליים שהביאה עמה, החלו מדינות שונות במערב להתייחס לזכויות ולאינטרסים של ילדים במשפט. מהלך זה הושפע והיה קשור לפיתוח של תחום מדעי החברה בתקופה זו, בפרט העבודה הסוציאלית והפסיכולוגיה, כשהדגש היה על טיפול, רווחה הגנה, וחינוך של ילדים.¹⁷

בראי המשפט הבינלאומי, הגנה על זכויות ילדים החלה להתפתח לאחר מלחמת העולם הראשונה, נוכח תוצאותיה הקשות, והצורך המוגבר להגן על ילדים ולהצילם. כך, ב-1924 אומצה על ידי חבר הלאומים הצהרה על זכויות הילד ('הצהרת ז'נבה'). ההצהרה היוותה את נקודת הפתיחה לדיון בזכויות ילדים במשפט הבינלאומי, אך המסמך - בהיותו הצהרה ולא אמנה - לא היה מחייב משפטית. זאת ועוד, ההצהרה הטילה את המחויבות לדאוג לילדים על האנושות כולה, ולא על המדינה ורשויותיה. ההצהרה הציגה את הילדים כפסיביים וכנדרשים לסיוע ודאגה, וכללה רק חמישה סעיפים שנגעו בעיקר בהיבטים של רווחת ילדים והגנה. בנוסף, ההצהרה לא הבחינה בין ילדים בגילים שונים, או התייחסה מפורשות לתקופת הגיל הרך.¹⁸ רק לאחר מלחמת העולם השנייה, עם פיתוח שיח זכויות האדם, החלו קריאות להכיר גם בילדים כנושאי זכויות במשפט הבינלאומי. ב-1959 האו"ם אימץ את ההצהרה בדבר זכויות הילד. הצהרת האו"ם הייתה יותר מקיפה וקונקרטית מההצהרה של חבר הלאומים ב-1924: היא הכירה בילדים כבעלי זכויות, חירויות וצרכים מיוחדים, וקבעה כי על המדינה (ולא האנושות) החובה להבטיח זכויות אלו. בנוסף, ההצהרה כללה מספר סעיפים רלוונטיים ביותר לילדים בגיל הרך, דוגמת הזכות לשם ולאום מעת הלידה; הזכות להתפתחות בריאה, ובתוך כך מתן הגנה מיוחדת לילד. ולא, לרבות טיפול לפני ולאחר לידה; והזכות לגדול עם הורים, ואי-הפרדה מהורים בשנים הראשונות, אלא בנסיבות חריגות.¹⁹ יחד עם זאת, גם הצהרת האו"ם הייתה חסרה תוקף משפטי מחייב, ולא התייחסה לכלל ההיבטים

¹⁶ להרחבה, ר' Vandenhoe W. (2015), 'Children's Rights from a Legal Perspective', p. 27-43, in *Routledge Handbook of Children's Rights*; Moody, Z. (2015), 'The United Nations Declaration of the Rights of the Child', *Studies* (Editors: Vandenhoe et al.), Routledge Publication. (1959): Genesis, Transformation and Dissemination of a Treaty (Re)Constituting a Transnational Cause', *Prospects*, Vol. 45(1), 15-29. (להלן, 'Moody, 2015').

¹⁷ ר' Moody, 2015, לעיל ה"ש 16; Eekelaar, J., 'The Emergence of Children's Rights', *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 6(2), 161-182; גם אתר הרשות השופטת, דברי נשיאת ביהמ"ש העליון לרגל שלושים שנה לאמנה לזכויות הילד, מיום 10.12.2019: <https://www.gov.il/he/departments/news/presidentspeech101219>.

¹⁸ League of Nations, Geneva Declaration of the Rights of the Child, adopted 26 September, 1924; גם Moody, 2015, לעיל ה"ש 16. ¹⁹ UN General Assembly, *Declaration of the Rights of the Child*, 20 November 1959, A/RES/1386(XIV) (1959), לעיל ה"ש 16. ר' גם מורג, ת. (2010), 'עשרים שנה אחרי: תפיסת זכויות הילד על פי האמנה בדבר זכויות הילד', עמ' 31-15, בתוך מורג, ת. (עורכת), *זכויות הילד והמשפט הישראלי*, הוצאת רמות - אוניברסיטת תל אביב (להלן, 'מורג, 2010').

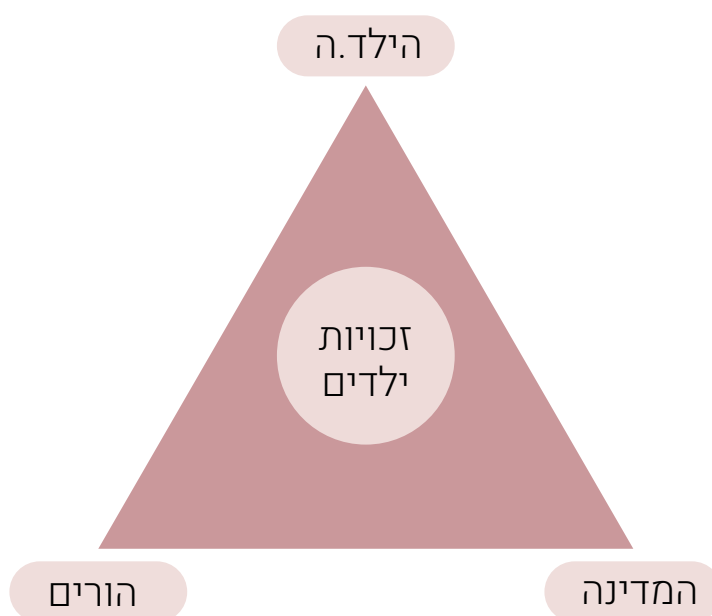
בחייהם של ילדים. הצעה לפתח אמנה מחייבת הועלתה רק בשנת 1970, וזו – אמנת זכויות הילד.ה - הושלמה, לאחר שנים ארוכות, בשנת 1989.

ב | אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד

אמנת זכויות הילד.ה הינה המסמך המשפטי המחייב המוביל ברמה הבינלאומית בכל הנוגע לזכויות ילדים וילדות. האמנה מעגנת את אגד הזכויות הרחב והמקיף ביותר, וכוללת במסגרתה זכויות אזרחיות-פוליטיות, כלכליות-חברתיות ותרבותיות, והומניטריות הרלוונטיות לילדים מגיל לידה ועד בגרות. כך, האמנה מהווה מסמך הוליסטי, המתייחס למעמד הילד.ה וזכויותיו בכל היבטי החיים.²⁰

מאז אימוצה על ידי האו"ם בשנת 1989, האמנה לזכויות הילד.ה הפכה להיות אמנת זכויות האדם עליה חתמו מספר המדינות הגבוה ביותר - לרבות ישראל, שחתמה ואשררה את האמנה בשנת 1991.²¹ כך, האמנה זוכה לקבלה כמעט אוניברסלית - עובדה המסמלת את הקונצנזוס ברמה הבינלאומית ביחס לחשיבות של שמירה על זכויות ילדים. כיום, מעל 30 שנים לאחר אימוצה, ניתן לומר כי האמנה השפיעה (וממשיכה להשפיע) בצורה עמוקה על מצב הילדים ברחבי העולם: היא מקור השראה ליוזמות חקיקה, מדיניות, ותוכניות במדינות החברות בה (לרבות ישראל), וכן משפיעה על בתי משפט בבואם לבחון סוגיות הנוגעות לזכויות ילדים.²² יתרה מכך, האמנה גרמה לשינוי דרמטי בתפיסה הציבורית ביחס למעמד של ילדים וילדות, ומשקפת מעבר מהתפיסה הקודמת שראתה בילדים 'רכוש' הוריהם, או כאובייקטים הנדרשים להגנה וטיפול בלבד, לסובייקטים, בעלי זכויות וקול משל עצמם.²³

עוד יצוין, כי לצד הטלת החובה על המדינה להבטיח את זכויות הילדים, האמנה גם מכירה בחשיבות ובאחריות של ההורים - כדמות המבוגר המשמעותי והמרכזי בחיי הילד.ה - למימוש זכויות ילדיהם, וכן בזכותם של הורים לקבל תמיכה וסיוע לצורך כך. במובן זה, הדיון על זכויות ילדים הינו ייחודי. לעומת שיח זכויות האדם 'הקלאסי', שמעמיד את האדם נושא הזכויות, מחד, אל מול המדינה המחויבת בהבטחת הזכויות, מאידך, שיח זכויות הילדים מציע תבנית משולשת - הילד.ה נושא הזכויות מצד אחד, המדינה המחויבת בהבטחת הזכויות מצד שני, וההורים, שנושאים באחריות להגנה ולמימוש זכויות ילדיהם, ולהם גם זכות לתמיכה וסיוע בפועלם למען ילדיהם, מהצד השלישי.



האמנה הינה המסגרת המשפטית המקיפה ביותר לדיון על זכויות ילדים בכלל, ובתוך כך, על זכויות ילדים בגיל הרך. כלל הזכויות באמנה חלות על ילדים בגיל הרך, ולחלקן חשיבות מיוחדת עבורם. בעניין זה, ועדת זכויות הילד.ה באו"ם, גוף מומחה עצמאי האחראי על פרשנות ויישום האמנה על ידי המדינות החברות בה, פרסמה ב-2005 הנחיות בנוגע ליישום זכויות האמנה עבור ילדים בגיל הרך. בין היתר, בהנחיותיה, ביקשה הוועדה לחזק את מחויבות המדינות החברות לילדים בגיל הרך; להתייחס למאפיינים הייחודיים של תקופת הגיל הרך ולהדגיש את הפגיעות המיוחדת של ילדים אלו למצבי סיכון וסכנה. בפרט, הוועדה קראה לחזק את ההכרה בילדים בגיל הרך **כסובייקטים בעלי זכויות**, ולפעול בדרכים שונות לצורך מימוש זכויותיהם, לרבות באמצעות קביעת חקיקה ומדיניות.²⁴

ג | זכויות ילדים בגיל הרך בראי האמנה

1 | עקרונות היסוד של האמנה

ועדת האו"ם לזכויות הילד.ה הכירה בארבעה סעיפים באמנה כעקרונות יסוד (General Principles). כך, מעבר להיותן זכויות עצמאיות של הילד.ה, העקרונות נדרשים על מנת להבין את עיקרי האמנה, אופן הפרשנות של סעיפיה השונים, ויישומם.²⁵ לפיכך, יש להקדיש תשומת לב מיוחדת לעקרונות אלו ולבחון את פרשנותם ויישומם, גם בכל הנוגע לילדים בגיל הרך.

א | זכות הילד.ה לאי-הפליה ושוויון

סעיף 2

1 | המדינות החברות יכבדו ויבטיחו את הזכויות המפורטות באמנה זו לכל ילד שבתחום שיפוטם, ללא הפליה משום סוג שהוא, ללא קשר עם גזע, צבע, מין, שפה, דת, השקפה פוליטית או אחרת, מוצא לאומי, אתני או חברתי, רכוש, נכות, לידה או מעמד אחר, בין אם של הילד, ובין אם של הוריו או אפוטרופסו החוקי.

2 | המדינות החברות ינקטו בכל האמצעים המתאימים להבטיח כי הילד מוגן מפני כל צורה של הפליה או ענישה על-יסוד מעמדם, פעילויותיהם, השקפותיהם או אמונותיהם של הורי הילד, אפוטפ-רופסיו החוקיים, או בני משפחתו.

20 ר' מורג, 2010, לעיל ה"ש 19, עמ' 31-34; דוח ועדת רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 5, עמ' 101; Kilelly, U. (2011), 'Using the Convention on the Rights of the Child in Law and Policy: Two Ways to Improve Compliance', in Invernizzi, A. & Williams, J. (Editors), *The Human Rights of Children: From Visions to Implementation*, p. 180-182, Routledge Publication. ('Kilkelly, 2011'). (להלן, 'Kilkelly, 2011').

OHCHR Website, Ratification Status for CRC – Convention on the Rights of the Child: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CRC&Lang=en

22 על ההשפעה של האמנה: Kilkelly, 2011, לעיל ה"ש 20; Liefwaard, T., & Doek, J. E. (Editors) (2015), 'Litigating the Rights of the Child: The UN Convention on the Rights of the Child in Domestic and International Jurisprudence', Springer Publishing; J. (2017), 'The United Nations Convention on the Rights of the Child: Taking Stock after 25 Years and Looking Ahead', Brill Publication; Kilkelly, U., et al. (Editors) (2021), 'Incorporating the UN Convention on the Rights of the Child into National Law', Intersentia Publication. . על השפעת האמנה בישראל: דוח ועדת רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 5; Morag, T. (2013), 'The Principles of the UN Convention on the Rights of the Child and their Influence on Israeli Law', *Michigan State International Law Review*, Vol 22(2), 531-556.

23 ר' בהקשר זה Giamminuti, S. & See, D. (2017), 'Early Childhood Educators' Perspectives on Children's Rights: The Relationship between Images of Childhood and Pedagogical Practice', p. 24-25, *International Journal of Children's Rights*, Vol. 25 ('Giamminuti & See', (להלן, 'Giamminuti & See', 2017); דוח ועדת רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 5, עמ' 27.

האמנה מחייבת את המדינות החברות לנקוט אמצעים אקטיביים ('יכבדו ויבטיחו', 'ינקטו בכל האמצעים המתאימים') על מנת שכל ילד.ה, או קבוצת ילדים במדינה, יזכו לכלל הזכויות המעוגנות באמנה, ללא הפליה. סעיף 2(1) קובע רשימה של עילות בגינן אסורה הפליה, וזאת בין אם העילה קשורה לילד.ה עצמו, ובין אם להוריו או אפוטרופסיו. סעיף 2(2) מרחיב את מחויבות המדינות החברות וקובע כי עליהן לנקוט בכל האמצעים המתאימים כדי להגן על הילד.ה מפני 'כל צורה של הפליה או ענישה' על יסוד מאפיינים הנוגעים להוריו, אפוטרופסיו או בני משפחתו. העובדה, כי אין סייגים להבטחת הזכות, מבטאת את ההכרה בחשיבותה כתנאי יסודי להבטחה של זכויותיהם של ילדים בכלל.²⁶ לצד עיקרון אי-ההפליה ישנן התייחסויות באמנה וסעיפיה גם לערך השוויון, לרבות בדברי המבוא לאמנה, שקובעים כי הילד.ה 'ראוי להכנה מלאה לקראת חיים עצמאיים בחברה ולחינוך ברוח האידיאלים המובעים במגילת האו"ם, ובמיוחד ברוח [...] השוויון'.²⁷

על אף העובדה שאיסור הפליה, וערך השוויון, מהווים מונחים משפטיים מקובלים, אשר מעוגנים במסמכים משפטיים בינלאומיים ולאומיים רבים - תוכנם, משמעותם, והיקפם אינם בהירים או אחידים. ככלל, ניתן להגדיר את אי-ההפליה והזכות לשוויון כשני צדדים של אותו מטבע. מחד, אי-הפליה מתייחס לצד הנגטיבי, כלומר, האיסור על מדינות להפלות בין בני אדם, ומאידך, השוויון מהווה את הצד הפוזיטיבי, כלומר, החובה של המדינות לנקוט צעדים על מנת לקדם שוויון.²⁸ ועדת זכויות הילד.ה הגדירה 'אי-הפליה' כהבחנה, הוצאה מן הכלל, הגבלה או העדפה המבוססת על כל יסוד (דוגמת גזע, צבע, מין, דת, לידה או סטטוס אחר, ועוד), שתוצאותיהן או מטרתן לפגום או לבטל את ההכרה, ההנאה, והשימוש של כל אדם, על בסיס שווה, בזכויות ובחירויות שלהם. לצד זאת, הכירה ועדת זכויות הילד.ה בכך **ששוויון אינו מתמצה במתן יחס זהה, אלא הוא כולל מרכיב של הוגנות (Equity)**. כך, בעוד ששוויון מתייחס למתן יחס ומשאבים בצורה שהינה אחידה וזהה לכל, ההוגנות מבקשת להביא למתן יחס ולחלוקה של משאבים בהתאם לצרכים של כל אדם ו/או קבוצה, באופן יחסי ומותאם, על מנת להגיע לתוצאה שהיא הוגנת לכל. בהקשר זה, הוועדה הדגישה את החשיבות שבנקיטת צעדים שונים לצמצום מצבי הפליה ולקידום הוגנות. במסגרת אלה, יש לזהות ילדים ו/או קבוצות ילדים שסבלו מהפליה, וחשופים לפערים חברתיים-כלכליים כתוצאה מכך, ובהמשך לכך לנקוט 'אמצעים מוגברים', כגון הקצאת משאבים תוספתיים, במטרה לתת מענה לצרכים הספציפיים שלהם ולקדם את זכויותיהם. זאת, עד לצמצום הפערים בפועל והשגת שוויון בחברה ('העדפה מתקנת').²⁹

• יישום זכות הילד.ה לאי-הפליה ושוויון בתקופת הגיל הרך

הזכות לאי-הפליה, ממנה גם משתקפת הזכות לשוויון, הינה משמעותית במיוחד עבור ילדים בגיל הרך. ועדת זכויות הילד.ה הכירה בכך שילדים בגיל הרך נמצאים בסיכון מוגבר להפליה. ראשית, בשל גילם הצעיר הם נעדרים כוח ויכולת לפעול נגד יחס מפלה, ותלויים באופן מובהק באחרים (למשל, הורים) למימוש זכויותיהם. בהקשר זה, העובדה כי האמנה אוסרת על הפליה מחמת המאפיינים של ההורים היא חשובה במיוחד, נוכח התפקיד האינהרנטי של הורים בהתפתחות הילד.ה בגיל הרך ובצורך שלהם בסיוע במימוש זכויותיהם ילדיהם. שנית, ההשלכות של הפליה בגישה לשירותים איכותיים בגיל הרך - בייחוד שירותי חינוך, בריאות,

²⁵ ועדת זכויות הילד.ה, 2003, לעיל ה"ש 6, פס' 12; מורג, 2010, לעיל ה"ש 19, עמ' 35-36.

²⁶ 28 § לאמנה. ר' גם דוח ועדת רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 5, עמ' 106-107.

²⁷ דברי מבוא לאמנה; 28-29 §, 31 לאמנה.

²⁸ Besson, S. (2005), 'The Principle of Non-Discrimination in the Convention on the Rights of the Child', *The International Journal of Children's Rights*, vol. 13, p. 434-443.

והגנה - הינן חמורות וארוכות-טווח. הפליה כאמור מובילה להרחבת הפערים החברתיים-כלכליים בין ילדים - בהווה וכן בעתיד. שלישית, ילדים בגיל הרך, המשתייכים לקבוצות מיעוט הסובלות מהפליה בחברה (למשל, ילדים המשתייכים למיעוט אתני, דתי, לשוני, או תרבותי, ילדים חסרי מעמד או מבקשי מקלט, ועוד), נפגעים גם הם, לצד הוריהם ומשפחתם, מהשלכות ההפליה על רקע זה. לפיכך, נחוצה עבורם הגנה מיוחדת.³⁰ על המדינות החברות באמנה לנקוט, לפיכך, אמצעים ייעודיים נגד הפליה של ילדים בגיל הרך, ובכלל זה שינויי חקיקה, מדיניות, נהלים, וכן הקצאת משאבים. כמו כן, על המדינה לאסוף, לרכז ולנתח באופן שיטתי מידע סטטיסטי על מנת לזהות מקרי הפליה ואי-שוויון ולוודא נגישות שוויונית לשירותים איכותיים שחיוניים להתפתחות הילד. בגיל הרך. כמו כן, על המדינה לנקוט הליכי חינוך והסברה, לפעול להעלאת מודעות ולערך פיקוח ובקרה על יישום הזכות בפועל.³¹

ב | זכות הילד. השטובתו תהא שיקול ראשון במעלה בקבלת החלטות (עיקרון 'טובת הילד.ה')

סעיף 3

1 | בכל הפעולות הנוגעות לילדים, בין אם ננקטות בידי מוסדות רווחה סוציאלית ציבוריים או פרטיים ובין בידי בתי המשפט, רשויות מינהל או גופים תחקיתיים, תהא טובת הילד שיקול ראשון במעלה.

זכות הילד.ה שטובתו תהא שיקול ראשון במעלה בקבלת החלטות (עיקרון טובת הילד.ה) באמנה האמנה קובעת את טובת הילד.ה כעיקרון יסודי ומנחה לכל הפעולות וההחלטות הנוגעות לילדים. סעיף 3(1) קובע כי טובת הילד.ה תהווה שיקול ראשון במעלה 'בכל הפעולות הנוגעות לילדים', בין אם ננקטות בידי רשויות מממשל ומנהל, בתי משפט, גורמי אכיפה, מוסדות רווחה ציבוריים או פרטיים, ועוד. סעיפים שונים באמנה, בייחוד אלו הנוגעים לילדים והורים, מתייחסים גם הם לטובת הילד.ה.³² בהנחייתה, ועדת זכויות הילד.ה מציגה את טובת הילד.ה כעיקרון משולש: זכות עצמאית לפיה זכאים הילד.ה, קבוצת ילדים, או ילדים בכלל, שטובתם תישקל ותילקח בחשבון בכל החלטה ופעולה הנוגעת אליהם; עיקרון משפטי פרשני, שיאפשר להכריע בין סוגיות פרשניות או לפתור מצבים בהם יש לאזן בין זכויות שונות באמנה, באופן המשרת את טובת הילד.ה; ועיקרון פרוצדורלי, המחייב התייחסות ובחינה של טובת הילד.ה בהליכי קבלת החלטות ובפעולות הנוגעות לילדים, קודם לבחינה של אינטרסים וזכויות של אחרים.³³

עיקרון טובת הילד.ה אינו חידוש של האמנה, אלא מדובר במושג מוכר, המעוגן זה מכבר בחקיקה ופסיקה ברחבי העולם, לרבות בישראל.³⁴ אולם, השאלה 'מהי טובת הילד' נותרה מורכבת. המונח 'טובת הילד' אינו בעל משמעות אחידה, אלא הינו סובייקטיבי, גמיש, ומותאם לתקופה, להקשר הייחודי, לידע המדעי

²⁹ ועדת זכויות הילד.ה, 2003, לעיל ה"ש 6, פס' 12; UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 18: Non-discrimination*, 12; Shehan, F. (2008), 'Translating the Right to Non-Discrimination into Reality', p. 9-10, Save the Children; par. 8, 10, 10 November 1989. Publication.

³⁰ ועדת זכויות הילד.ה, 2005, לעיל ה"ש 3, עמ' 5-6; 11; דוח ועדת רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 5, עמ' 114.

³¹ ועדת זכויות הילד.ה, 2005, לעיל ה"ש 3, עמ' 5-6; דוח ועדת רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 5, עמ' 104; ועדת זכויות הילד.ה, 2003, לעיל ה"ש 6, פס' 12, 48. ³² §1(3) לאמנה; ר' גם סעיפים 9, 18, 20, 21 לאמנה; UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, par. 1, 29 May 2013, CRC/C/GC/14 ('**ועדת זכויות הילד.ה, 2013a**').

³³ ועדת זכויות הילד.ה, 2013a, לעיל ה"ש 32, פס' 6, 40-17; מורג, ת. ואח' (2021), 'הבטחת זכויות ילדים ובני נוער בישראל בעת משבר הקורונה - מבט לאור האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד', רפואה ומשפט, 52, עמ' 51-52 (להלן, '**מורג ואח' 2021**').

הקיים, ולתפיסות החברתיות המקובלות. מורכבות זו מעלה, באופן טבעי, את החשש כי עיקרון טובת הילד. ה. ינוצל לרעה, יאפשר מניפולציה, או ייצג תפיסות ואינטרסים של מבוגרים, במסווה של תועלת לילדים.³⁵ לפי ועדת זכויות הילד. ה, הגמישות של עיקרון טובת הילד. ה. חשובה משעה שהיא נועדה לאפשר לבחון כל מקרה לגופו, באופן אובייקטיבי, תוך הערכה, בין היתר, של ההקשר הספציפי, מצב הילד. ה, צרכיו, רצונותיו, נקודת מבטו, ומאפייני, פגיעותו. אשר ליחס בין עקרון זה לבין יתר זכויות הילד. ה. באמנה, קבעה הוועדה כי הערכה וקביעה של טובת הילד. ה. צריכה להיעשות בכפוף למכלול הזכויות המעוגנות באמנה. משמע, אין לטעון כי טובת הילד. ה. מצדיקה פגיעה בזכויות האחרות המנויות באמנה (לדוגמא, אין לטעון כי 'טובתם' של ילדים היא שלא ליהנות מזכותם לחינוך).³⁶ יישום זכות הילד. ה. שטובתו תהא שיקול ראשון במעלה בקבלת החלטות (עיקרון טובת הילד. ה) בתקופת הגיל הרך

עיקרון טובת הילד. ה. הינו חשוב במיוחד עבור ילדים בגיל הרך, בשל גילם הצעיר, מידת התלות הגבוהה שלהם בהורים ובמבוגרים בסביבתם, וכן בשל העובדה כי תקופת הגיל הרך מהווה 'חלון התפתחות' משמעותי בתקופת הילדות כולה. בהקשר זה, ועדת זכויות הילד. ה. הנחתה את המדינות החברות לעגן את זכותם של ילדים, בתוך כך ילדים בגיל הרך, שטובתם תהא שיקול ראשון במעלה בקבלת החלטות בחקיקה, ולפתח קריטריונים מתאימים לביצוע הערכה של טובת הילד. ה. על ידי הרשויות הרלוונטיות, ושקילתה בהליכי קבלת החלטות.³⁷

ועדת זכויות הילד. ה. הכירה כי, ככלל, ילדים בגיל הרך יתקשו לייצג ולהסביר את הצרכים והרצונות שלהם, ומצב דברים זה דורש מחויבות מוגברת מצד מקבלי ההחלטות - בין אם מדובר בהורים, ובין אם ברשויות המדינה - לקחת בחשבון את טובתם של ילדים כשיקול ראשון במעלה, וזאת הן ביחס לפעולות או החלטות המשפיעות, באופן ישיר או עקיף, על ילד. ה. ספציפי, והן על פעולות המשפיעות על קבוצה של ילדים או ילדים בכלל בגיל הרך. נוסף לכך, הוועדה קראה למדינות החברות להסדיר ייצוג לילדים בגיל הרך בהליכים משפטיים הנוגעים להם על ידי גורם שאמון על טובתם, וכן התייחסה לצורך בהכשרות בנושא טובת הילד. ה. והערכתה לגורמים המקצועיים הרלוונטיים שעובדים עם ילדים, בתוך כך ילדים בגיל הרך.³⁸

ג | זכות הילד. ה. לחיים, הישרדות והתפתחות

סעיף 6

- 1 | המדינות החברות מכירות בזכותו הטבעית של כל ילד לחיים.
- 2 | המדינות החברות יבטיחו עד מירב המידה האפשרית את הישרדות הילד והתפתחותו.

³⁴ דוח ועדת רוטלוי, לעיל ה"ש 5, עמ' 127, 130.

³⁵ ועדת זכויות הילד. ה, 2013a, לעיל ה"ש 32, פס' 34; Freeman, M. D. A. (2007), 'A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Article 3: The Best Interests of the Child', p. 1-7, Martinus Nijhoff Publishers. <https://doi.org/10.1163/ej.9789004148611.i-80>

³⁶ ועדת זכויות הילד. ה, 2013a, לעיל ה"ש 32, פס' 4-5.

³⁷ ועדת זכויות הילד. ה, 2013a, לעיל ה"ש 32, פס' 13.

³⁸ דוח ועדת רוטלוי, לעיל ה"ש 5, עמ' 130; ועדת זכויות הילד. ה, 2005, לעיל ה"ש 3, פס' 13, 15-22; ועדת זכויות הילד. ה, 2013a, לעיל ה"ש 32, פס' 1, 14-15, 35.

האמנה מעגנת את 'זכותו הטבעית' של כל ילד.ה לחיים, וקובעת כי המדינות החברות יבטיחו את הישרדות הילד.ה ואת התפתחותו, 'עד מירב המידה האפשרית'. הסעיף נוגע בשלוש זכויות מרכזיות - חיים, הישרדות, והתפתחות - אשר נתפסו על ידי מנסחי האמנה כ-'זכויות משלימות, אשר נסמכות זו על זו ואינן ניתנות להפרדה מלאה'.³⁹ הזכות לחיים טומנת בחובה, ככלל, חובה נגטיבית על המדינה (כגון, איסור על נטילת חיים). הזכות להישרדות מתייחסת למחויבות לנקוט צעדים לצמצום גורמים התורמים בעקיפין לתמותת ילדים, ולספק את הצרכים המידיים הנדרשים להם להישרדותם. הזכות להתפתחות מטילה חובה פוזיטיבית על המדינה לכבד, להגן, ולהבטיח את 'מסלול הצמיחה' של הילד.ה לבגיר באופן אופטימלי והוליסטי. בכך, ובשונה מהזכות לחיים והישרדות, הזכות להתפתחות צופה פני עתיד, ונוגעת בהיבטים רחבים וארוכי-טווח בחיי הילד.ה.⁴⁰

הזכות להתפתחות הינה זכות ייחודית לילדים, ואופן פרשנותה ויישומה מושפע עמוקות מתפיסות על ילדות, מעמדם של ילדים בחברה, וזכויותיהם. מספר סעיפים באמנה עוסקים בהיבטים שונים הנוגעים להתפתחות הילד.ה, ביניהם ההכרה בכשרים המתפתחים של ילדים;⁴¹ אחריות הורים להתפתחות ילדיהם; הזכות להתפתחות של ילדים עם מגבלות; הזכות לרמת חיים שהולמת את התפתחותם של ילדים; זכות לחינוך באופנים שמעודדים התפתחות; וזכות להגנה מניצול כלכלי שפוגע בהתפתחות. ועדת זכויות הילד.ה קבעה, כי יש לראות במונח 'התפתחות' באמנה כמונח הוליסטי, ולפרשו באופן הרחב ביותר, תוך התייחסות להתפתחות הפיזית, הנפשית, הרגשית, הרוחנית, הפסיכולוגית והחברתית של הילד.ה. האמנה אינה מתמקדת רק בתוצאה הסופית של ההתפתחות (הפיכת ילדים לבגירים), אלא מכירה בערך של הליך וחווית ההתפתחות עצמה. תפיסה זו, מבטאת כבוד לתקופת הילדות כתקופה חשובה בפני עצמה, ולא רק כ-'מסדרון לבגרות', ורואה בילד.ה כאדם שלם, עם זכות לגדול, לפתח את זהותו, וכן להשתתף ולהשפיע על התפתחותו.⁴²

• יישום זכות הילד.ה לחיים, הישרדות והתפתחות בתקופת הגיל הרך

ועדת זכויות הילד.ה הכירה בזכות לחיים, הישרדות ולהתפתחות כתנאי מקדים למימוש הזכויות המעוגנות באמנה, וכסעיף משמעותי במיוחד עבור ילדים בגיל הרך. בפרט, הוועדה הכירה בכך שתקופת הגיל הרך מאופיינת בהתפתחות מואצת בהיבטים שונים ומגוונים, אשר משפיעים לא רק על הילד.ה כיום, אלא על עתידו ועל הבטחת מימוש הפוטנציאל שלו.⁴³

ועדת זכויות הילד.ה קישרה בין הזכות להתפתחות לבין זכויות אחרות באמנה, וקבעה כי הזכות לחינוך, לבריאות ולאי-הפליה ושוויון, בנוסף לחשיבותן העצמאית, נועדו גם להבטיח התפתחות מיטיבה של ילדים.⁴⁴ באופן מיוחד, הוועדה קישרה את הזכות לחינוך בגיל הרך להיבטים של חוויות למידה, משחק,

39 מורג, 2010, לעיל ה"ש 19, עמ' 43.

40 תמר ואח', 2021, לעיל ה"ש 33, עמ' 55; ועדת זכויות הילד.ה, 2005, לעיל ה"ש 3, עמ' 4; Peleg, N. (2019), *The Child's Right to Development*, p. 87-89 Cambridge University Press (להלן, 'Peleg, 2019').

41 עיקרון הכשרים המתפתחים של הילד.ה מכיר בהתפתחות של הילד.ה, כשריו ויכולותיו ומהווה עיקרון-על ביישום מכלול הזכויות באמנה. לפי עיקרון זה, על הורים להתאים את רמת התמיכה וההנחיה לילד.ה בשים לב לגילו, בגרותו מידת הבנתו וכישוריו. במובן זה, העיקרון משקף את התפיסה לפיה ילדים מצויים בהליך התפתחותי מתמשך, ונותן ביטוי לאופי המשתנה של יחסי הורה-ילד ולאזוניהם הנדרשים בין הילד.ה, ההורה והמדינה בכל הנוגע להכרה ביכולת של הילד.ה לממש את זכויותיו באופן עצמאי כאשר, מטבע הדברים, ילדים בגיל הרך נדרשים לרמה הגבוהה ביותר של הנחיה ותמיכה הורית במימוש זכויותיהם. § 5 לאמנה; דוח ועדת רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 5, עמ' 255-256; ועדת זכויות הילד.ה, 2005, לעיל ה"ש 3, עמ' 8-9.

42 ועדת זכויות הילד.ה, 2003, לעיל ה"ש 6, פס' 12; ועדת זכויות הילד.ה, 2005, לעיל ה"ש 3, פס' 6-7, 10. להרחבה על הזכות להתפתחות: מורג, 2010, לעיל ה"ש 19, עמ' 43-45; Peleg, 2019, לעיל ה"ש 40.

ופיתוח אישיות, יכולות ומיומנויות. לצורך כך, קראה הוועדה למדינות החברות להקצות משאבים לחינוך בגיל הרך, בפרט עבור ילדים הזקוקים לסיוע מיוחד (ביניהם, ילדים בגיל הרך עם מוגבלות, ילדים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך, ילדים מאוכלוסיות מיעוט, ועוד), וכן לקדם תוכניות בנושא התפתחות ילדים בקרב הורים ולוודא שהן מונגשות לכלל הציבור, ובפרט למשפחות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך. בנוסף, הוועדה קראה למדינות החברות להבטיח גישה שוויונית ונגישה לשירותים חיוניים להתפתחות בגיל הרך (חינוך, בריאות, הגנה, רווחה ועוד), בלא תלות במעמד כלכלי-חברתי, מוצא, מגדר, מוגבלות, מקום גיאוגרפי, ועוד.⁴⁵

הקשר ההדוק בין הזכות להתפתחות לזכויות נוספות באמנה מחייב את המדינות החברות להגדיר את הזכות להתפתחות עצמה ואת הפרמטרים ליישומה; להכיר במכלול הזכויות של ילדים בגיל הרך המקושרים לזכותם להתפתחות; ולאמוד ולהעריך את כמות המשאבים הנדרשים להגשמת זכויות אלו בפועל ולבחון את נגישותם לכלל הילדים בגיל הרך.⁴⁶

ד | זכות הילד.ה לחיים, הישרדות והתפתחות

סעיף 12

- 1 | מדינות חברות יבטיחו לילד המסוגל לחוות דעה משלו את הזכות להביע דעה כזו בחופשיות בכל עניין הנוגע לו, תוך מתן משקל ראוי לדעותיו, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו של הילד.
- 2 | למטרה זו תינתן לילד הזדמנות להישמע בכל הליך שיפוטי או מינהלי הנוגע לו במישרין או בעקי-פין, באמצעות נציג או גוף מתאים, בצורה המתאימה לסדרי הדין שבדין הלאומי.

• זכות הילד.ה להביע דעה (השתתפות) באמנה

האמנה מעגנת את הזכות של ילד.ה, או קבוצה של ילדים, להשתתף ולהביע עמדה בהליכים ובהחלטות הנוגעות להם. מדובר בסעיף ייחודי במשפט הבינלאומי, שמשקף הכרה בכבוד הילד.ה כאדם, ומעמיד את הילד.ה, דעותיו, תפיסותיו, ורצונותיו, בלב הליכי קבלת החלטות (זכות ההשתתפות).⁴⁷

סעיף 12(1) מחייב את המדינה להבטיח כי ילד.ה, המסוגל לחוות דעה, יהא זכאי להביע את דעותיו וזאת 'בכל עניין הנוגע לו' וכן, כי עמדת הילד.ה תישקל וינתן לה משקל ראוי בהליכי קבלת החלטות. סעיף 12(2) מוסיף התייחסות לזכות של ילדים להישמע גם בהליכים שיפויים או מינהליים הנוגעים להם. ועדת זכויות הילד.ה מקנה לנושא זה חשיבות רבה בהנחייתה, ובשנים האחרונות, ישנה התקדמות ברמה הבינלאומית והלאומית - לרבות בישראל - בכל הנוגע ליישום זכות ההשתתפות של ילדים, והבנת היתרונות הייחודיים של השיתוף הן לילד.ה עצמו והן להליך קבלת ההחלטות.⁴⁸

⁴³ ועדת זכויות הילד.ה, 2005, לעיל ה"ש 3, פס' 10. ר' גם: דוח ועדת רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 5, עמ' 167; Peleg, 2019, לעיל ה"ש 40, עמ' 115-116.

⁴⁴ ועדת זכויות הילד.ה, 2005, לעיל ה"ש 3, פס' 10, 28-29, 33-35. ר' גם: דוח ועדת רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 5, עמ' 167; מורג, 2010, לעיל ה"ש 33, עמ' 44-45; Peleg, 2019, לעיל ה"ש 40, עמ' 97-138.

⁴⁵ Peleg, 2019, לעיל ה"ש 40, עמ' 97-102, 117-119, 129-134.

⁴⁶ דוח ועדת רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 5, עמ' 168.

⁴⁷ 12§ לאמנה; UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard*, par 1, 20 July 2009, CRC/C/GC/12 (להלן, '**ועדת זכויות הילד.ה, 2009**'); דוח ועדת רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 5, עמ' 207-208; מורג ואח', 2021, לעיל ה"ש 33, עמ' 62-63.

⁴⁸ ועדת זכויות הילד.ה, 2009, לעיל ה"ש 47, פס' 12-13; דוח ועדת רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 5, עמ' 208-209; Forde et al., 2020, 'The Right of Children to Participate in Public Decision-Making Processes', Save the Children Publication. <https://bit.ly/3ymP0TG>

זכות ההשתתפות חלה ביחס לכלל הילדים, ובתוך כך, ילדים בגיל הרך. בכך, האמנה מזהה כי ילדים, גם הצעירים ביותר, בעלי כישורים ויכולות להבין, לתקשר, ולהביע דעה בנושאים הנוגעים להם, וכי הם זכאים להכרה כמשתתפים פעילים במשפחה, בקהילה ובחברה, כמי שיש להם צרכים, רצונות ונקודת מבט ייחודית.⁴⁹

סעיף 12(1) לאמנה מעגן את זכות ההשתתפות לכל ילד. ה' המסוגל לחוות דעה. בעניין זה, הוועדה קבעה כי גם ילדים צעירים מאוד יכולים לגבש ולחוות דעה, והתייחסה למחקרים שונים המצביעים על כך שילדים בגיל הרך, ואף תינוקות, מגיבים לסביבתם, ויכולים לתקשר ולבטא את רגשותיהם, העדפותיהם ורצונותיהם במגוון דרכים, מילוליות ולא מילוליות. לעניין המשקל, הסעיף קובע, כי יש לתת משקל ראוי לעמדת הילד. בקבלת ההחלטה, בהתאם 'לגילו ומידת בגרותו'. בהקשר לילדים בגיל הרך, הוועדה הדגישה בהנחיותיה כי ההתייחסות לגיל ומידת בגרות אינה בבחינת מגבלה על ילדים צעירים, אלא דווקא מדגישה את החובה של המדינה לבצע הערכה אינדיווידואלית על מנת להבין את היכולת של הילד. לבטא את עמדתו, וזאת מבלי לקבוע מגבלות גיל קשיחות, ותוך הכרה בצורות ובאופני התקשורת השונים המתאימים לשיח עם ילדים (לרבות, שפת גוף, ציור, ריקוד, סיפור, ועוד).⁵⁰

על מנת ליישם את זכות ההשתתפות עבור ילדים בגיל הרך, ועדת זכויות הילד. ה קראה למדינות החברות לאמץ תפיסה המכירה גם בילדים צעירים כבעלי קול ועמדה ייחודית, המחייבים כבוד והקשבה. בפרט, היא קבעה כי יש לעגן את הזכות להשתתפות בחקיקה תוך התייחסות, בין היתר, למתן מידע לילדים; פיתוח מנגנונים שונים להבעת עמדה והשתתפות; תמיכה וסיוע בהשתתפות; קבלת משוב על המשקל שניתן לעמדת הילד; וקביעת הליכים מתאימים להגשת פניות במקרה של הפרת הזכות. הוועדה עוד המליצה כי הליכי שיתוף והיוועצות יהיו מיושמים גם בגילים מוקדמים, באופן שתואם את היכולות, הרצונות, תחומי העניין, רמת ההבנה, ואופני התקשורת של ילדים בגיל הרך, ובשים לב לזכותם להגנה. בפרט, הדגישה הוועדה, כי הזכות להביע עמדה צריכה לבוא לידי ביטוי בחיי הילדים במשפחה, בקהילה, במסגרות של טיפול, בריאות וחינוך, בהליכים משפטיים הנוגעים לילד. ה, וכן בהליכי פיתוח מדיניות, תוכניות ושירותים הנוגעים לילדים בגיל הרך. לצורך כך, על המדינות החברות לקדם הכשרות בנושא השתתפות ילדים (ובפרט בגיל הרך) לקובעי מדיניות וגורמי מקצוע רלוונטיים (ביניהם, גורמי משפט, עבודה סוציאלית, טיפול, חינוך, ובריאות); לפתח הליכים מותאמים לשיתוף ילדים בגיל הרך; וליזום פעילויות הסברה והעלאת מודעות בציבור לזכותם של ילדים בגיל הרך להשתתף; ועוד.⁵¹

2 | זכויות ספציפיות באמנה בהקשר הגיל הרך

חלק זה יתמקד בשלוש זכויות באמנה: הזכות לחינוך, הזכות להגנה, והזכות לבריאות. לזכויות אלו רלוונטיות מיוחדת לתחום של ילדים בגיל הרך, והן קשורות ישירות לנושאי הליבה במסמך זה - חינוך, הגנה, בריאות ורווחה.

⁴⁹ ועדת זכויות הילד. ה, 2005, לעיל ה"ש 3, פס' 5; Alderson, P. (2008), *Young Children's Rights: Exploring Beliefs, Principles and Practice*, p. 5; (להלן, 'Alderson, 2008'). <https://doi.org/10.1080/02615470802535789>.
⁵⁰ ועדת זכויות הילד. ה, 2005, לעיל ה"ש 3, פס' 5, 13-14; ועדת זכויות הילד. ה, 2009, לעיל ה"ש 47, פס' 20-21, 135; ועדת זכויות הילד. ה, 2013a, לעיל ה"ש 32, פס' 53-54; Alderson, 2008; לעיל ה"ש 49, עמ' 29-30, 34; דוח ועדת רוטלוי, 2003, לעיל ה"ש 5, עמ' 211.
⁵¹ ועדת זכויות הילד. ה, 2005, לעיל ה"ש 3, פס' 13-14; ועדת זכויות הילד. ה, 2009, לעיל ה"ש 47, פס' 4, 20-21, 48-49, 100-102, 115.
⁵² §37, 40 לאמנה.

ראוי לחזור ולציין בהקשר זה כי מכלול זכויות האמנה חלות על ילדים בכל גיל - בתוך כך גם על ילדים בגיל הרך - וכי על המדינה החובה להבטיח זכויות אלו וליישמן באופן מלא עבור כלל הילדים. אמנם, ישנן זכויות בודדות באמנה שאינן נוגעות לילדים בגיל הרך (לדוגמא, זכויות ילדים עוברי חוק),⁵² אך מרבית הזכויות אכן רלוונטיות גם לילדים אלו, ויש לבחון ולהתאים את יישומן לקבוצה זו, בשים לב לצרכים ההתפתחותיים ולמאפיינים הייחודיים שלהם.

א | זכות הילד.ה לחיים, הישרדות והתפתחות

סעיף 28

1 | המדינות החברות מכירות בזכותו של הילד לחינוך ומתוך כוונה להשיג זכות זו בהדרגה, על בסיס הזדמנות שווה:

(1) ידאגו כי יהיה חינוך יסודי חובה חינם פתוח לכל;

[...]

2 | המדינות החברות ינקטו אמצעים נאותים להבטיח כי המשמעת בבתי הספר תונהג באופן ההולם את כבוד הילד, ובהתאם לאמנה זו.

3 | המדינות החברות יקדמו ויעודדו שיתוף-פעולה בינלאומי בעניינים הנוגעים לחינוך, במיוחד כדי לתרום לביעור הבערות והאנאלפביתיות בעולם כולו, ולהקל על הגישה לידע מדעי טכני ולשיטות הוראה מודרניות. בהקשר זה תינתן תשומת לב מיוחדת לצרכיהן של ארצות מתפתחות.

סעיף 29

1 | המדינות החברות מסכימות כי חינוך הילד יכוון:

(1) לפיתוח אישיות הילד, כשרונותיו ויכולתו הגופנית עד למיצויים המלא;

(2) לפיתוח יחס כבוד לזכויות האדם ולחרויות היסוד, ולעקרונות הגלומים במגילת האומות המאוחדות;

(3) לפיתוח יחס כבוד להורי הילד, לזהותו התרבותית, ללשונו וכן לערכיה הלאומיים של הארץ בה מתגורר הילד, לארץ מוצאו ולתרבויות שונות מתרבותו הוא;

(4) להכנת הילד לחיי אחריות בחברה חופשית ברוח הבנה, שלום, סובלנות, שוויון המינים וידידות בין כל העמים, קבוצות אתניות, לאומיות ודתיות, ואנשים שהם מילידי המקום המקוריים.

(5) לפתח יחס של כבוד לסביבה הטבעית.

2 | שום חלק מסעיף זה או מסעיף 28 לא יפורש כעילה לפגוע בחופש יחידים וגופים לכונן ולהנחות מוסדות חינוכיים, בכפוף לעקרונות המפורטים בס"ק 1 לסעיף זה ולדרישות כי החינוך הניתן במוסדות אלה יעמוד באמות מידה מינימליות, כפי שתיקבענה ע"י המדינה.

האמנה מעגנת את זכות הילד.ה לחינוך ביחס לגישה לבית ספר (יסודי, על-יסודי, והשכלה גבוהה) וקובעת חובה על המדינות החברות להבטיח 'חינוך יסודי חנם פתוח לכל'.⁵³ לפיכך, לשון האמנה אינה מתייחסת מפורשות לזכותם לחינוך של ילדים בגיל הרך. אולם, ועדת זכויות הילד.ה התייחסה בהנחייתה לזכות לחינוך גם ביחס לילדים בגיל הרך, תוך קביעה לפיה הזכות קמה עם הלידה, וכי היא קשורה לזכות להתפתחות של הילד.ה, וכן לזכות של הילד.ה ל'פיתוח' אישיותו כישורונותיו ויכולותיו, המנויות בסעיף 29(1) לאמנה כחלק ממטרות החינוך.⁵⁴

• יישום זכות הילד.ה לחינוך ביחס לתקופת הגיל הרך

על מנת ליישם את הזכות לחינוך בגיל הרך, ועדת זכויות הילד.ה קראה למדינות החברות לפתח מדיניות ואסטרטגיה מקיפות לגיל הרך ולקבוע סטנדרטים מקצועיים ואיכותיים למתן שירותי חינוך-טיפול בגיל הרך באופן מותאם גיל (מתינוקות דרך פעוטות ועד ילדים לקראת כניסה למערכת החינוך הרשמית). במסגרת זו, על המדינות החברות להבטיח כי מוסדות טיפול וחינוך לגיל הרך פועלים על פי סטנדרטים איכותיים, בייחוד בתחומי הבריאות והבטיחות, וכי הצוות והגורמים המקצועיים המועסקים מחויבים בהכשרה מתאימה, לרבות בהשתלמויות על זכויות ילדים והתפתחות ילדים בגיל הרך. בנוסף, על הצוותים להיות מיומנים בדרכי משחק ופנאי בגיל הרך; לנהוג על פי פרקטיקות חינוכיות אשר שמות את הילדים במרכז העשייה והלמידה (Child-centered Education and Care); לקבל גישה לחומרים מקצועיים עדכניים ולזכות בשירותי תמיכה בעבודתם. כך גם המדינה מחויבת לקבוע הסדרים לפיקוח ובקרה על מסגרות ולהתוות תוכניות ושירותי חינוך-טיפול (פרטיים וציבוריים) לילדים בגיל הרך. בפרט, הדגישה הוועדה, כי עבודה עם ילדים בגיל הרך צריכה להיות מוכרת כבעלת ערך בחברה וכן להיות מתוגמלת כראוי, על מנת למשוך ולשמר כוח עבודה מוכשר ומתאים, זאת מתוך הכרה בכך שגורמי מקצוע שעובדים עם ילדים בגיל הרך מהווים מבוגר משמעותי בחייהם, בייחוד מחנכים-מטפלים.⁵⁵

בנוסף, ועדת זכויות הילד.ה ציינה את החשיבות שבהיוועצות בהורים, וכן בילדים עצמם, כ-'לקוחות' של מסגרות החינוך והטיפול, בעת קביעת הסטנדרטים למתן שירותי חינוך-טיפול (לדוגמא, סטנדרטים הנוגעים למבנה, ציוד ומזון, או גודל הקבוצה). כמו כן, הוועדה הכירה בזכות של ילדים בגיל הרך להשתתפות בייחוד בנוגע למסגרות חינוך-טיפול: היא הדגישה כי חשוב להכיר ביכולות שלהם להשתתף בהקשרי חינוך בגיל הרך והמליצה לכלול חינוך לזכויות אדם וזכויות ילדים במערכת החינוך לגיל הרך, בתוכניות לגיל הרך, וברמת ההקילה.⁵⁶

53 §28(1) לאמנה.

54 §29(1) לאמנה; ועדת זכויות הילד.ה, 2005, לעיל ה"ש 3, פס' 28-29.

55 UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 17 (2013) on the right to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts* (art. 31), par. 43, 58(h) 17 April 2013, CRC/C/GC/17; Alderson, 2008, לעיל ה"ש 49, עמ' 33-34; שורק ואח', 2019, לעיל ה"ש 9, עמ' 4.

56 ועדת זכויות הילד.ה, 2005, לעיל ה"ש 3, פס' 14, 23, 28-30, 33. להרחבה: Alderson, 2008, לעיל ה"ש 49, עמ' 27; Giamminuti & See, 2017; Theobald, M. (2019), 'UN Convention on the Rights of the Child: Where are we at in recognising children's rights in early childhood, three decades on...?', *The International Journal of Early Education*, vol. 51, p. 252-253. DOI: [10.1007/s13158-019-00258-z](https://doi.org/10.1007/s13158-019-00258-z); UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 13 (2011): The right of the child to freedom from all forms of violence*, par. 15-16, 18 April 2011, CRC/C/GC/13; Mathews, B. (2014), 'Mandatory Reporting Laws and the Identification of Child Abuse and Neglect: Consideration of Differential Maltreatment Types, and a Cross-Jurisdictional Analysis of Child UNICEF (2014), 'Hidden in Plain Sight: A Statistical Analysis of Violence against Sexual Abuse Reports', *Social Sciences*, vol 3, p. 463-464. Children', p. 31, 62, UNICEF, New York. <https://bit.ly/3PJ92yP>

סעיף 19

- 1 | המדינות החברות ינקטו אמצעים תחקיקתיים, מינהליים, חברתיים וחינוכיים מתאימים על-מנת להגן על הילד מפני אלימות גופנית או נפשית לסוגיהן, ומפני חבלה, פגיעה או שימוש לרעה, הזנחה או טיפול רשלני, ניצול או התעללות, ניצול, לרבות מיני, שעה שהוא נתון בטיפול הורים, אפוסטרופיים חוקיים או אדם אחר המופקד על הטיפול בו.
- 2 | אמצעי הגנה כאמור ראוי כי יכלול, מקום שמתאים, נהלים יעילים ליצירת תוכניות חברתיות הנורגעות לספק תמיכה הדרושה לילד ולמופקדים על הטיפול בו, וכן לצורות אחרות של מניעה, ולזיהוי, דיווח, העברה, חקירה, טיפול ומעקב של מקרי התעללות בילד כמתואר לעיל, ולפי העניין, למעורבות שיפוטית.

• זכות הילד.ה להגנה באמנה

אחד ההיבטים המרכזיים באמנה נוגע לזכותם של ילדים, לרבות ילדים בגיל הרך, להגנה מפני אלימות והתעללות. לאלימות נגד ילדים השלכות שליליות חמורות על בריאותם הפיזית, נפשית, והפסיכולוגית (פגיעה פיזית, נזק קוגניטיבי ופסיכולוגי, דיכאון, חרדה, ופגיעות כלליות גבוהה יותר למחלות ובריאות לקויה, ואף מוות). בנוסף לפגיעה בילד.ה האינדיווידואלי, אלימות והתעללות בילדים, בשל תוצאותיה בטווח המיידי והארוך, טומנת בחובה גם עלויות חברתיות וכלכליות נרחבות.⁵⁷ מחקר של האו"ם (2006) מצא כי הנושא של אלימות והתעללות בילדים מהווה בעיה גלובלית דחופה, והעביר את המסר - שאומץ גם על ידי ועדת זכויות ("No violence against children is justifiable; all violence against children is preventable").⁵⁸

סעיף 19 לאמנה מהווה סעיף מפתח בכל הנוגע לזכותם של ילדים להגנה מאלימות: הוא אוסר על פגיעה בילדים, ומחייב את המדינה לנקוט אמצעים שונים על מנת להגן על ילדים מפני כל סוגי האלימות, שעה שהילד.ה נתון בטיפול הורים, אפוסטרופיים או כל גורם מטפל אחר. בין היתר, הסעיף מונה אמצעי הגנה שונים שעל המדינות לאמץ, לרבות אמצעים חקיקתיים ומנהליים, תוכניות חינוכיות, פעולות מניעה, זיהוי, וטיפול, ועוד. ועדת זכויות הילד.ה קבעה בהקשר זה, כי על הטיפול באלימות נגד ילדים להיעשות מתוך תפיסה המבוססת על זכויות ילדים, באופן המכבד את הילד.ה כאדם נושא זכויות, שזכאי להגנה על שלמותו הפיזית והפסיכולוגית.⁵⁹

• יישום זכות הילד.ה להגנה בתקופת הגיל הרך

הזכות להגנה מאלימות הינה בעלת חשיבות רבה לילדים בגיל הרך. שכן, בשל גילם והתפתחותם, ילדים בגיל הרך פגיעים יותר לנזקים הפיזיים והנפשיים של אלימות. מקרי אלימות ופגיעה עלולים להעמידם בסכנה חמורה לחיים, לטראומה ולפגיעה או עיכוב בהתפתחות. מעבר לפן הפיזי, חשיפה לאלימות והתעללות פוגמת גם בהתפתחות הרגשית, בבניית הזהות והכישורים, ובתחושת הביטחון של ילדים בגיל הרך. כמו כן, ילדים בגיל הרך נמצאים בסיכון מוגבר לאלימות ולהישנות הפגיעה, בשל התלות המוגברת שלהם והקושי לספר על דבר הפגיעה.⁶⁰

לכן, ועדת זכויות הילד.ה קראה למדינות החברות לנקוט צעדים מיוחדים על מנת להגן על ילדים בגיל הרך, למנוע מקרי פגיעה והישנותם, וכן להקצות משאבים מתאימים לתמיכה ולשיקום. בהקשר זה, הוועדה זיהתה כי קיומן של מסגרות חינוך וטיפול לילדים בגיל הרך וכן של תוכניות הכשרה להורים בנושא התפתחות הילד, מהווים אמצעים חשובים במניעה וצמצום הסיכון לאלימות נגד ילדים בגיל הרך.⁶¹ בנוסף לכך, הוועדה התייחסה למחויבות המדינה לאמץ חקיקה חדשה ו/או לתקן חקיקה קיימת באופן שמעגן את זכותם של ילדים, בתוך כך ילדים בגיל הרך, להגנה מפני כל סוגי האלימות והפגיעה, לרבות ברשתות חברתיות ובסביבה הדיגיטלית, וכן להקצות משאבים נדרשים (כוח אדם, תקציביים וטכנולוגיים) ליישום ואכיפת חקיקה כאמור.⁶²

ג | זכות הילד.ה לבריאות וגישה לשירותי טיפול ובריאות

סעיף 24

1.המדינות החברות מכירות בזכותו של ילד ליהנות מבריאות ברמה הגבוהה ביותר הניתנת להשגה ולאמצעים לטיפול במחלות ושיקום הבריאות. המדינות החברות ישתדלו להבטיח כי משום ילד לא תישלל הגישה לשירותי טיפול ובריאות.

2.המדינות החברות יפעלו למימושה המלא של זכות כאמור, ובמיוחד ינקטו אמצעים על-מנת:

- (1)להקטין תמותת תינוקות וילדים;
- (2)להבטיח אספקת סיוע רפואי חיוני וטיפול בריאותי לכל ילד תוך דגש על פיתוח טיפול רפואי ראשוני;
- (3)להיאבק במחלות ובתת-תזונה, לרבות במסגרת טיפול רפואי ראשוני, בין היתר, באמצעות יישום טכנולוגיה זמינה והספקת מזון מתאים ומזין ומי שתיה נקיים, תוך התחשבות בסכנות ובסיכונים הכרוכים בזיהום סביבתי;
- (4)להבטיח שירותי בריאות נאותים לאמהות, לפני הלידה ואחריה;
- (5)להבטיח כי כל מגזרי החברה, במיוחד הורים וילדים, זוכים למידע, לחינוך ולסיוע ביישום מידע בסיסי על בריאות הילד והזנתו, היתרונות שבהנקה, בהיגיינה וסניטציה סביבתית, ובמניעת תאונות;
- (6)לפתח שירותי רפואה מונעת, הדרכה להורים וכן חינוך לתכנון המשפחה ושירותים לתכנון זה.

3.המדינות החברות ינקטו אמצעים יעילים ונאותים לביטול נוהגים מסורתיים המזיקים לבריאותם של ילדים.

4.המדינות החברות מתחייבות לקדם ולעודד שיתוף-פעולה בינלאומי במטרה להשיג בהדרגה מימוש מלא לזכות המוכרת בסעיף זה. בהקשר זה תינתן תשומת-לב מיוחדת לצרכיהן של ארצות מתפתחות.

58 ועדת זכויות הילד.ה, 2011, לעיל ה"ש 57, פס' 3; Pinhero, S. (2006), 'World Report on Violence Against Children', United Nations Publication.
59 Bruning, M. & Zlotnik, D. (2018), 'Cooperation and the Right of Child: להרחבה על הגנה על ילדים בראיה בינלאומית: Lessons from the Netherlands', in Dorscheidt, J. H. H. M. & Doek, J. E. (eds.), *Children's Rights in Abuse Victims to Protection and Health: Lessons from the Netherlands*, Brill Nijhoff Publication. https://doi.org/10.1163/9789004327573_014, p. 303-306.
60 לעיל ה"ש 57, פס' 3, 5, 7, 17-44.
61 לעיל ה"ש 57, פס' 3, 5, 7, 17-44.
62 Peleg, 2019; 36-37, פס' 3, לעיל ה"ש, עמ' 113-114.

האמנה מכירה בזכותם של ילדים 'ליהנות מבריאות ברמה הגבוהה ביותר הניתנת להשגה, ולגישה לשירותי בריאות וטיפול. הסעיף מחייב את המדינות החברות לפעול למימוש המלא של הזכות תוך נקיטת אמצעים שונים - רבים מהם נותנים דגש מיוחד להריון ולידה ולבריאות תינוקות וילדים בגיל הרך - ותוך קידום ועידוד שיתוף פעולה בינלאומי.⁶³

ועדת זכויות הילד. ה. פירשה את הזכות כמבטיחה לילדים גישה לשירותי בריאות איכותיים, לרבות מניעה, קידום, רפואה, שיקום וטיפול פליאטיבי, וכן קישרה את יישום הזכות לזכויות חשובות אחרות באמנה. בפרט, הוועדה הדגישה את הקשר בין הזכות לבריאות לזכות לאי-הפליה ושוויון, וקבעה כי על המדינה לזהות חסמים לגישה לשירותי בריאות עבור קבוצות ילדים מוחלשות בחברה. כמו כן, הוועדה קישרה בין הזכות לבריאות לזכות לחיים, הישרדות והתפתחות, והציעה לפרש את הזכות לבריאות א) באופן רחב שכולל גם את זכותם של ילדים לגדול ולהתפתח באופן המגשים את מלוא הפוטנציאל שלהם, ו-ב) באופן שרואה בבריאות ילדים כמצב של שלומות (well-being) פיזית ונפשית, ולא רק היעדר של מחלה או מוגבלות אחרת.⁶⁴ לצורך יישום הזכות לבריאות, הוועדה המליצה על מתן שירותי בריאות אוניברסליים בסביבה הביתית והקהילתית של ילדים, לרבות ילדים בגיל הרך, ומשפחתם; קראה למדינות החברות לשתף את כל הגורמים הרלוונטיים בדיון לגבי בריאות ילדים (לרבות, גורמי ממשל, גורמי מקצוע, חברה אזרחית, מגזר פרטי, קהילה, הורים וילדים); וקבעה כי על המדינות החברות לנקוט פעולות שונות ברמת החקיקה, ממשל ותיאום, בקרה ופיקוח, שקיפות, מחקר והשקעת תקציבים, באופן המבטיח לילדים התחלה בריאה לחיים.⁶⁵

• יישום זכות הילד. ה. לבריאות וגישה לשירותי טיפול ובריאות בתקופת הגיל הרך

סעיף 24(2) לאמנה, המתייחס לאמצעים השונים אותם צריכות לנקוט המדינות החברות כדי להבטיח את מימוש הזכות לבריאות, מקנה דגש מיוחד להריון ולידה, ולבריאות תינוקות וילדים בגיל הרך באופן המשקף כי תקופת ההריון והשנים הראשונות מהוות את הבסיס לבריאות הילד. ה.⁶⁶ ועדת זכויות הילד. ה. מציינת בהנחיותיה, כי בעשורים האחרונים חלו שינויים והתפתחויות שהשפיעו על ההבנה בנושאי בריאות ילדים, בין היתר ביחס לטיפול בילודים (Newborn), תינוקות, ובילדים בגיל הרך. הוועדה הדגישה את המחויבות של המדינות החברות להבטיח את זכותם של ילדים בגיל הרך לבריאות והתייחסה, בהקשר זה, להיבטים של הפחתת תמותת תינוקות וילדים בגיל הרך; הריון ולידה בריאה; טיפול באם במהלך הריון ולאחר הלידה; תזונה בריאה ויתרונות הנקה; מתן חיסונים; קיום בדיקות תקופתיות לבדיקת גדילה ולזיהוי מוקדם של בעיות רפואיות והתפתחותיות בקרב ילדים בגיל הרך, וטיפול בהן; ועוד.⁶⁷

61 ועדת זכויות הילד. ה., 2005, לעיל ה"ש 3, פס' 36-37; ועדת זכויות הילד. ה., 2011, לעיל ה"ש 57, פס' 43(b)(i), 47(c)(ii), 72.

62 ועדת זכויות הילד. ה., 2011, לעיל ה"ש 57, פס' 32, 40-41.

63 24§ לאמנה. יוזכר בהקשר זה כי המסמך אינו עוסק בזכויות נשים בהריון ובזכויות עוברים, ר' ה"ש 1. עם זאת, חשוב להכיר בהשפעה של תקופת ההריון והלידה על בריאות הילד. ה. ועל התפתחותו.

64 ועדת זכויות הילד. ה., 2005, לעיל ה"ש 3, פס' 10-12, 24, 27; UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 15 (2013); on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24), par. 1-11, 17 April 2013, CRC/C/GC/15 'ועדת זכויות הילד. ה., 2013b'. ר' גם: Peleg, 2019, לעיל ה"ש 40, עמ' 102-103, 117, 121.

65 ועדת זכויות הילד. ה., 2013b, לעיל ה"ש 64, פס' 19, 1-6, 23-66, 92.

66 24§ (2) לאמנה.

67 ועדת זכויות הילד. ה., 2013b, לעיל ה"ש 64, פס' 5, 16-18; ועדת זכויות הילד. ה., 2005, לעיל ה"ש 3, פס' 10, 27.

כמו כן, ועדת זכויות הילד.ה קראה לאמץ תפיסה רגישה לילדים, לרבות ילדים בגיל הרך, בבתי חולים ובמסגרות רפואיות שונות (למשל, הוועדה ציינה בהנחיותיה את היתרונות של לינה משותפת לאחר הלידה בבתי חולים, ושל הכשרה של צוותים רפואיים למתן טיפול ידידותי לילדים, באופן שמצמצם סבל, פחד וחרדה עבורם).⁶⁸ בנוסף, הוועדה הכירה בכך, שלהורים תפקיד חשוב בכל הנוגע להבטחת הגישה של ילדיהם לשירותי בריאות, אבחון וטיפול, ובכל הנוגע לקידום התפתחות בריאה. כפועל יוצא מכך, הוועדה קבעה כי על המדינה להקנות להורים ידע והכשרה בנושא בריאות והתפתחות ילדים, בין אם באופן אינדיווידואלי, או דרך קבוצות הדרכה ופרסומים. בפרט, הוועדה המליצה על מתן מידע נגיש וברור להורים לילדים בגיל הרך בפרט בתכנים הנוגעים ליתרונות הנקה, תזונה בריאה, היגיינה, קשרי משפחה בריאים והגנה מאליומות במשפחה.⁶⁹

⁶⁸ ועדת זכויות הילד.ה, ב'2013, לעיל ה"ש 64, פס' 52, 54.
⁶⁹ ועדת זכויות הילד.ה, ב'2013, לעיל ה"ש 64, פס' 58-61.

זכויות ילדים בגיל הרך בראי החקיקה בישראל

4

א | תחומי המיקוד במסמך

חלק זה ידון בחקיקה בישראל ביחס לתחומי החינוך, הגנה, בריאות ורווחה. תחומים אלה נבחרו לעמוד במוקד מסמך זה בשל מרכזיותם בחייהם של ילדים בכלל, וילדים בגיל הרך בפרט. ארבעת התחומים נוגעים לזכויות מהותיות של ילדים באמנה; הם נמצאים, במידה רבה, תחת אחריות המדינה (למתן השירותים ו/או לפיקוח עליהם); והגשמתם, לרבות דרך שינויי חקיקה, מקושרת גם לצמצום פערים ולקידום שוויון ומוביליות.⁷⁰

אופן בחינתם של התחומים יעשה בראי החקיקה בישראל, והמידה בה דברי החקיקה המרכזיים בתחום עולים בקנה אחד עם עקרונות האמנה ורוחה. האמנה מטילה חובה על המדינות החברות לנקוט צעדים 'תחיקתיים', מינהליים או אחרים' נדרשים על מנת לממש ולהבטיח את הזכויות בפועל. בהקשר זה, ועדת זכויות הילד. קבעה כי על המדינות החברות חובה לבחון באופן מקיף את מכלול החקיקה וההנחיות המנהליות על מנת לוודא כי אלה עולים בקנה אחד עם סעיפי האמנה ועקרונותיה, הן ביחס לחקיקה מוצעת והן ביחס לחקיקה הקיימת, וכי בחינה כאמור צריכה שתעשה באופן שגרתי ומתמשך, ולא חד-פעמי, על מנת להתחשב בהתפתחויות עדכניות ביחס לזכויות, יישומן, הידע המדעי הקיים והתפיסות החברתיות המשתנות.⁷¹ ואכן, האמנה הובילה לשינויים חקיקתיים משמעותיים ונרחבים במרבית המדינות החברות, ובהן ישראל, וזאת במסגרת הסדרה חוקתית, חוקי ילדים כלליים (למשל, 'קודקס' של זכויות ילדים), או חקיקה ספציפית שנוגעת בהיבטים שונים בחייהם של ילדים (למשל, בתחומי החינוך, הגנה, בריאות, רווחה, ועוד).⁷²

כך, החקיקה מהווה היבט יישומי מרכזי ומחייב של האמנה. עיגון זכויות ילדים בחקיקה, בתוך כך זכויות ילדים בגיל הרך, מבטא הכרה בילדים כבעלי זכויות אדם, ומטיל חובה מפורשת על המדינה לנקוט אמצעים על מנת להגן ולהגשים את הזכויות בפועל. בין היתר, חקיקה הינה חיונית לקידום זכויות; לאכיפה ופיקוח על יישום הזכויות בידי מוסדות מדינה ובתי משפט; לקבלת סעדים ותרופות במקרי הפרה של זכויות ילדים; להשפעה על פיתוח מדיניות, תוכניות, ושירותים שונים לילדים ולשינוי תפיסות ועמדות בחברה ביחס למעמדם של ילדים.⁷³ לעומת ילדים צעירים ובני ובנות נוער, לילדים בגיל הרך יש קושי מובנה להתאגד, להביע את עמדתם ולבטא את צרכיהם בשל גילם ושלב התפתחותם. לכן, חקיקה שמקנה להם זכויות ומטילה חובות על רשויות המדינה, גורמי מקצוע, הורים וגופים שונים, שמקנים להם שירותים, הינה חשובה במיוחד (לצד, כמובן, אמצעי יישום נוספים).

טרם המיקוד בתחומים הספציפיים, ראוי לציין את חוק המועצה לגיל הרך, תשע"ז-2017 כדוגמא לחקיקה רחבה על-נושאת ביחס לתקופת הגיל הרך. החוק הביא להקמת המועצה לגיל הרך - ישות שלטונית אחת שנועדה להתייחס להיבטים שונים ומגוונים בתחום הגיל הרך, לרבות חינוך, הגנה, בריאות, רווחה, צמצום עוני, ועוד.⁷⁴ החוק קובע כי המועצה תפעל במסגרת משרד החינוך והגדיר את סמכויותיה ותפקידיה. אלו כוללים, בין היתר, הכנת תוכנית לאומית

UNICEF Innocenti Research Center (2004), 'Summary Report: Study on the Impact of the Implementation of the Convention on the Rights of the Child' (להלן, 'UNICEF, 2004'), p. 19. <https://digitallibrary.un.org/record/566267?ln=en>.

71 4\$ לאמנה; ועדת זכויות הילד. ה, 2003, לעיל ה"ש 5, פס' 18-19; UNICEF, 2004, לעיל ה"ש 70, עמ' 1.

72 UNICEF, 2004, לעיל ה"ש 70, עמ' 1, 3; ועדת זכויות הילד. ה, 2003, לעיל ה"ש 5, פס' 18-22; Hevener kaufman, N. & Rizzini, I. (2009), 'Closing the Gap between Rights and the Realities of Children's Lives', p. 425, in Qvortrup J., Corsaro, W. A., Honig, S. (eds.), *The Palgrave Handbook on Childhood Studies*, Palgrave Mcmillan Publishing. [10.1111/j.1099-0860.2011.00420.x](https://doi.org/10.1111/j.1099-0860.2011.00420.x) (להלן, 'Hevener Kaufman & Rizzini, 2009'); U. (2011), 'The CRC at 21: Assessing the Legal Impact', *Northern Ireland Legal Quarterly*, vol. 62(2), p. 143-152. <https://doi.org/10.53386/nllq.v62i2.412>

רב-שנתית לתחום הגיל הרך; תיאום בין משרדי ממשלה שונים, וכן בינם לבין רשויות מקומיות, בנוגע לפעילות בתחום הגיל הרך; מתן המלצות על אמות מידה בתחום הגיל הרך ודרכי יישום ואכיפה; קידום פעילויות הסברה; והקמה וניהול של מרכז לאומי למידע ומחקר בתחום הגיל הרך.⁷⁵ לפי החוק, שר החינוך ישמש כיו"ר המועצה, והיא תכלול חברים נוספים, ביניהם נציגי משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, אקדמיה, מפעילי מעונות יום ונציגי ציבור, באופן שמאפשר עבודה משותפת ומולטי-דיסציפלינארית.⁷⁶

ב | זכות לחינוך בגיל הרך בישראל בראי החקיקה

1 | הזכות לחינוך בגיל הרך (חוק לימוד חובה)

החקיקה בישראל מתייחסת להיבטים שונים של הזכות לחינוך, גם לילדים בגיל הרך. בית המשפט העליון, בשבתו כבית דין גבוה לצדק (בג"ץ), קבע במספר החלטות כי היבטים מסוימים של הזכות לחינוך אף בעלי מעמד חוקתי, ונכללים תחת ההגנה של חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, ובכלל זה זכותם של ילדים לקבל חינוך, והחובה של המדינה להבטיח חינוך באופן שוויוני.⁷⁷

ביחס לחינוך בגיל הרך, חוק לימוד חובה, תש"ט-1949 קובע חובת לימוד וזכות לחינוך חנים לכלל הילדים במערכת החינוך: גני ילדים מגילאי 3-6 וכיתות א'-יב.⁷⁸ משמעות הדבר היא שכיום אין הכרה משפטית בזכותם של ילדים בגילאי לידה ועד 3 בישראל לחינוך, או חובה על המסגרות לספק שירות כאמור בחנים. בהקשר זה ראוי לציין כי גם זכותם של ילדים בגיל הרך מעל גיל 3 לחינוך הוכרה רק בעשור האחרון, וזאת בהתאם להמלצות הוועדה לשינוי כלכלי חברתי ('ועדת טרכטנברג'). ועדת טרכטנברג התמקדה בנטל הכלכלי שמסגרות חינוך-טיפול בגיל הרך מטילות על הורים, ובפרט אימהות, וראתה בקביעת זכות לימוד וזכות לחינוך חנים בגיל הרך כאמצעי לצמצום פערים-כלכליים חברתיים ולהבטחת שוויון הזדמנויות. על בסיס זה, ועדת טרכטנברג המליצה על יישום חוק לימוד חובה עבור ילדים בגני ילדים (גילאי 3-6) - המלצה שאושרה בממשלה רק בשנת 2012.⁷⁹ מכאן, ניתן לטעון כי גם ההכרה בזכותם של ילדים מעל גיל 3 לחינוך הינה מצומצמת, ועוגנה, ככלל, מטעמים כלכליים-חברתיים, ובשים לב לנושא של שוויון הזדמנויות בחברה, בלא התייחסות לשיח זכויות הילדים, או לסעיפי האמנה.

2 | 'ואקום חקיקתי' ביחס לחינוך בגיל הרך

ככלל, מכלול החקיקה בתחום החינוך חל על 'מסגרות חינוך' כפי שאלו מוגדרות בחוק לימוד חובה אשר, כאמור, חל ביחס לילדים מגילאי 3 ומעלה. נוכח זאת, חוקים רבים בתחום החינוך - ביניהם, חוק זכויות התלמיד, תשס"א-2000 אשר קובע את זכויותיהם של תלמידים ברוח האמנה;⁸⁰ או חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953 אשר מחייב קביעת תוכניות לימודים מטעם המדינה, וכולל הוראות שונות ביחס למטרות החינוך הממלכתי ורישום תלמידים⁸¹ - אינם חלים כלל על ילדים בגילאי לידה ועד 3 במסגרות חינוך-טיפול. מצב דברים זה יוצר מעין 'ואקום חקיקתי' עבור ילדים מגילאי לידה ועד 3, ומחייב לקדם באופן יעודי ונפרד חקיקה בתחום החינוך שתחול עליהם מפורשות.

3 | פיקוח על חינוך בגיל הרך (חוקי פיקוח על מסגרות חינוך)

אחת הדוגמאות הבולטות לצורך בקידום חקיקה ייעודית לילדים בגיל הרך מגילאי לידה ועד 3 נוגע לנושא של פיקוח על מסגרות חינוך-טיפול. עד לאחרונה, הפעילות של מסגרות לפעוטות נתפסה כטיפולית (Care) בבסיסה, כאשר ההיבטים החינוכיים וההתפתחותיים במסגרות אלו - ככל שהוכרו כלל - נתפסו כשוליים. למעשה, תכלית המסגרות הייתה לתת מענה להורים עובדים, ובייחוד לקדם יציאה והשתלבות של אימהות בשוק העבודה, ומשכך לא היה ענין רב בהסדרה

ובפיקוח על איכות החינוך שניתן בהם. ההכרה כי מסגרות אלה מספקות חינוך-טיפול לילדים בגיל הרך (ולא 'שירותי שמרטפות') היא שהביאה לשינוי מדיניות, ולמתן דגש רב יותר על היבטי פיקוח - לרבות פיקוח ביחס למבנה ומאפיינים פיזיים, תקינה ויחס צוות מטפל - ילדים, כשירות צוות חינוכי והכשרתו, ועוד (ר' גם חלק 4. ב. 4 למסמך).

לאחר הכללת גני ילדים (ילדים בגיל הרך בגילאי 3 ומעלה) תחת חוק לימוד חובה, הוחל על מסגרות אלו חוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969, אשר קובע הוראות שונות בעניין חובת רישוי למוסדות חינוך, תנאי הרישוי, תנאי העסקת עובדים במוסד החינוך והיבטים נוספים הנוגעים לפיקוח ובקרה.⁸² אולם, חוק זה לא חל על מסגרות לילדים בגילאי לידה עד 3, ולמעשה, עד לשנת 2018 לא הייתה כל הסדרה בנושא עבורם. מצב דברים זה אפשר לכל אדם לפתוח ולנהל מסגרת חינוך-טיפול לפעוטות, גם בלא רישיון או הכשרה לכך, גם אם המקום היה מסוכן לילדים, וגם אם מי שפתח ו/או עובד במקום הורשע בעבר בפגיעה בילדים.⁸³

ניסיונות להעביר חקיקה ייעודית לפיקוח על מסגרות אלה כשלו במשך שנים רבות, בשל שיקולים כלכליים ורצון להפחית רגולציה.⁸⁴ רק בשנת 2018, מותה של הפעוטה יסמין וינטה ז"ל לאחר שעברה התעללות במעון יום, הוביל לחקיקת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018 ('חוק הפיקוח') אשר מסדיר את מערך הפיקוח והרישוי הממשלתי על מעונות יום לפעוטות. החוק מבטא את ההכרה של המדינה באחריותה כלפי פעוטות בגילאי לידה ועד 3 ובחשיבותה של חקיקה ייעודית עבורם לשם הבטחת שלומם, מוגנותם והתפתחותם התקינה, והוא נחשב כהישג היסטורי עבור ילדים בגיל הרך.⁸⁵ עם זאת, היבטים שונים בחוק וביישומו מעוררים קשיים:

- 1 | חוק הפיקוח חל על מסגרות לפעוטות בהם מתחנכים שבעה פעוטות לפחות. זאת בעוד שקיימות מסגרות חינוך-טיפול קטנות רבות, לרוב בבית המכונת-המטפלת עצמה, שלגביהם לא חלות הגבלות או תנאים כלשהם.⁸⁶
- 2 | חוק הפיקוח הורה כי סוגיות חשובות רבות יוסדרו וייקבעו בתקנות, וקבע את מועד הגשת התקנות לחודש אוקטובר 2019. בפועל, חל עיכוב משמעותי ביישום החוק: התקנות התפרסמו רק בינואר 2021, כאשר התחולה ביחס לחלק מההוראות תיכנס לתוקף רק בשנים 2023-2025.⁸⁷ נוסף על כן, כפי שיפורט, הוראות התקנות שהתקבלו הינן חסרות, ודורשות פירוט והרחבה נוספים.

תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), תשפ"א-2021 ('תקנות חוק הפיקוח') מהוות דוגמא ראשונה לאימוץ סטנדרטים מחייבים בתחום החינוך-טיפול בגיל הרך בישראל.⁸⁸ אולם, גם ביחס אליהן

73 ועדת זכויות הילד, 2003, לעיל ה"ש 6, פס' 20; UNICEF, 2004, לעיל ה"ש 70, עמ' 19; Hoffman, S. & Thorburn Stern, R., (2020), 'Incorporation of the UN Convention on the Rights of the Child in National Law', *International Journal of Children's Rights*, vol. 28. <https://doi.org/10.1163/15718182-02801001>.

74 §1 לחוק המועצה לגיל הרך, תשע"ז-2017, ס"ח תשע"ז, מס' 2658 (להלן, 'חוק המועצה לגיל הרך'). להרחבה: שורק ואח, 2019, לעיל ה"ש 9, עמ' 6.
75 §3-4 לחוק המועצה לגיל הרך. להרחבה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ) (2020), 'יישום חוק המועצה לגיל הרך', עמ' 1. https://fs.knesset.gov.il/23/Committees/23_cs_bg_592772.pdf (להלן, 'ממ"מ, 2020').

76 §18, לחוק המועצה לגיל הרך. יצוין כי המועצה לגיל הרך נתקלה בקשיים בפעילותה וביסוס מעמדה. המועצה מונתה בחודש נובמבר 2018 - לאחר המועד שנקבע בחוק - והחלה לפעול רק בשנת 2019. כמו כן, החוק מורה על הקמת ועדת שרים לענייני גיל הרך אשר תהיה אחראית על אישור התוכנית הלאומית לגיל הרך, הבטחת תקציב ליישומה, ופיקוח על ביצועה בפועל. נכון לעת ז', ועדת השרים טרם הוקמה ולכן, אישור התוכנית והסדרת התקצוב ליישומה אינם יכולים להתבצע. להרחבה על המועצה לגיל הרך: ממ"מ, 2020, לעיל נ" 75, עמ' 1, 6-10; אתר משרד החינוך, המועצה לגיל הרך (ללא תאריך): <https://edu.gov.il/heb/about/units/Pages/early-childhood-council.aspx>.

77 §1, 4 לחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, ס"ח תשנ"ב 150 (להלן, 'חוק יסוד כבוד האדם וחירותו'). בג"ץ 3752/10 'רובינשטיין ואח' נ' 'הכנסת ואח', פס' 38-31 (17.09.2014); בג"ץ 2599/00 'יחד - עמותת הורים לילדי תסמונת דאון ואח' נגד משרד החינוך ואח', פס' 6 (14.08.2002).

78 §2, (א)6, (א)2, לחוק לימוד חובה, תש"ט-1949, ס"ח תש"ט 26, עמ' 287.
79 החלטת ממשלה 4088, 'שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)', מיום 08.01.2012. https://www.gov.il/he/departments/policies/2012_des4088; טרכטנברג ואח, 2019, לעיל ה"ש 9.

80 §1 לחוק זכויות התלמיד, תשס"א-2000, ס"ח תשס"א 1761, עמ' 42.
81 §2, לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, ס"ח תשי"ג 131, עמ' 137. דוגמאות נוספות כוללות את חוק איסור פעילות מסחרית במוסדות חינוך, תשס"ח-2007 שחל על ילדים בגיל הרך המתחנכים בגן ילדים (מעל גיל 3), או חוק ארוחה יומית לתלמיד, תשס"ה-2005, שחל ביחס לילדים המתחנכים בגן חובה, אם הוחל בו יום חינוך ארוך ולימודי העשרה בהתאם לחוק.

• תקינה ומספר התלמידים במסגרות חינוך-טיפול לגילאי לידה ועד 3

יחס התקינה בתקנות חוק הפיקוח גבוה מהסטנדרט שהוצע בדיונים קודמים (ועדת רוזנטל), ומותיר את ישראל ביחס תקינה גבוה יחסית למדינות אחרות ב-OECD. מצב זה יוצר לחץ ועומס על הצוות החינוכי-טיפולי ועלול לפגוע באיכות המסגרת עבור הילדים המתחנכים. בהקשר זה יודגש, כי מחקרים שונים עומדים על הקשר בין גודל מסגרות חינוך-טיפול ויחס התקינה בין מטפל-מחנך לילדים כגורם מרכזי שמשפיע על טיב הקשר במסגרות והמיומנויות שנלמדות, ומשך על איכות מסגרת החינוך-טיפול.⁸⁹ עם זאת, יצוין כי ההחלטה על הרפורמה בגיל הרך, במסגרתה עברו מעונות היום לפעוטות למשרד החינוך (ר' חלק 4. ב. 4 במסמך), קובעת כי יחס התקינה יופחת עד שנת הלימודים תשפ"ג (פעוטות עד גיל 15 חודשים - מ-1:6, ל-1:5; פעוטות עד גיל 24 חודשים - מ-1:9 ל-1:8; ופעוטות מגיל 24 חודשים עד 36 חודשים - מ-1:11 ל-1:10).⁹⁰ מדובר אמנם בשינוי משמעותי, אך יש לוודא כי הוא יקבל ביטוי בתקנות חוק הפיקוח וכי יוקצו עבורו המשאבים הנדרשים ליישומם.

• הכשרת צוות חינוכי-טיפולי במעונות יום

התקנות קובעות, כי הכשרה – לפני התחלת התפקיד או במהלכו – תהווה תנאי לקבלה לעבודה של צוות חינוך-טיפול (בנושאי עזרה ראשונה לפעוטות, התנהלות בטוחה והכשרה פדגוגית במוסד לימודי או בקורס מוכר).⁹¹ כמו כן, התקנות מחייבות הכשרות ריענון לצוות בתכנים ובפרקי זמן מסוימים וכן הדרכה חינוכית (4 שעות חודשיות), שתכלול תצפית בצוות, פגישות אישיות וקבוצתיות.⁹² במובן זה, התקנות עולות בקנה אחד עם מחקרים שונים שהכירו בכישורים ובמומחיות של הצוות, בייחוד בכל הנוגע להשכלה, הכשרה והדרכה – הן לפני תחילת העבודה והן במהלכה – כקובעים במידה רבה את איכות המסגרת וכפועל יוצא מכך, את התפתחות המיטיבה של תינוקות ופעוטות, בייחוד אלה הנמצאים במצבי סיכון וסכנה.⁹³ עם זאת, התקנות מאפשרות לממונה לפטור מחובת הכשרה, כולה או חלקה, וזאת 'בהתחשב בכישוריו, בתפקידו, בניסיונו או בותק במקצוע של המחנך-מטפל'. למרות שהתקנות מפרטות, כי לא יתאפשר פטור על בסיס ניסיון או ותק בלבד, הן אינן כוללות קריטריונים ברורים ואחידים למתן הפטור.⁹⁴ התקנות גם אינן מחייבות באופן מפורש עריכת בחינה עיונית או מעשית לעניין עמידה בתוכני ההכשרה הנדרשים, אלא מותירות את ההחלטה על עריכת בחינה כאמור לממונה.⁹⁵ בנוסף, התקנות קובעות הדרכה חינוכית באופן אחיד, ללא תלות בגודל המסגרת או בצרכים הייחודיים שלה.⁹⁶ כמו כן, ישנם קשיים יישומיים בקיום ההכשרות בהיקף ובכמות הנדרשת עבור עשרות אלפי אנשי ונשות צוות במעונות יום לפעוטות, באופן שמוביל לכך שנכון לעת זו, חלקם עדיין חסר את ההכשרה הנדרשת.⁹⁷

82 1,6,3,28 לחוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969, ס"ח תשכ"ט 564, עמ' 180 (להלן, 'חוק הפיקוח על בתי ספר').
83 פולק-כהן, כ. & זלוטניק, ד. (2020), 'עניין של זוויות: הגנה על פעוטות באמצעות מצלמות במעונות יום, נקודת מפגש, גיליון 19, עמ' 57. <https://user-1723486.cld.bz/haruv-nekudat-mifgash-19/56> (להלן, 'פולק-כהן & זלוטניק, 2020'). למען הסדר הטוב יצוין כי חוק למניעת העסקה של עברייני במין במוסדות מסוימים, תשס"א-2001, ס"ח תשס"א 1804, עמ' 509, חל דאז ביחס למי שהורשע בעבירת מין.
84 מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ) (2015), 'המענה הציבורי לילדים בגיל הרך בישראל: תמונת מצב', עמ' 13-14. https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/7b1207dc-1277-e511-80d1-00155d0ad6b2/2_7b1207dc-1277-e511-80d1-00155d0ad6b2_11_8424.pdf (להלן, 'ממ"מ, 2015'); פולק-כהן & זלוטניק, 2020, לעיל ה"ש 83, עמ' 57.
85 חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018, ס"ח תשע"ט 2753, עמ' 14 (להלן, 'חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות').
86 שם, תוספת ראשונה.
87 25-26 § לתקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לילדים), תשפ"א-2021, ק"ת 9117, עמ' 1666 (להלן, 'תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לילדים)').

תקנות חוק הפיקוח אינן מרחיבות ביחס לתנאי העבודה של צוות החינוך-טיפול. התקנות קובעות אמנם, כי מפעיל מעון היום 'יפעל להבטחת תנאי עבודה הולמים לצוות המעון, ובכלל זה הפסקות קצרות ומוסכמות להחלפת כוח ואוויר'. עם זאת, הן אינן כוללות התייחסות למדרג שכר ותנאים סוציאליים; אינן מפרטות מהם תנאי עבודה הולמים ומה כלול בהם (פרט להפסקות קצרות) ומציגות חובה יחסית מצומצמת על מפעיל המעון בהקשר זה ('יפעל להבטחת', לעומת 'יבטיח' או 'ינקוט צעדים'). בהקשר זה, הספרות המקצועית, וכן ועדת זכויות הילד, קוראת למתן דגש על תנאי העסקה של צוות חינוך-טיפול (לרבות שכר, תנאים, פיתוח מקצועי) והעלאת הסטטוס שלו כפרופסיה מוכרת על מנת 'למשוך' אנשי צוות איכותיים מצד אחד, ולהבטיח את הישגותם של אנשי צוות וצמצום תחלופה שפוגעת בילדים, מהצד השני.⁹⁸

4 | אחריות מיניסטריאלית על חינוך בגיל הרך

עד לאחרונה (2022) האחריות המיניסטריאלית על חינוך-טיפול בגיל הרך פוצלה בין משרד החינוך, שאמון על הפעלת גני ילדים (מעל גיל 3) ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, המפקח על מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות בגילאי לידה ועד 3. כאמור, הפיצול נבע מכך שהפעילות של מסגרות לפעוטות נתפסה בעבר כטיפולית בבסיסה (לעומת חינוכית-התפתחותית), ותכלית המסגרות הייתה לתת מענה להורים עובדים, בייחוד אימהות עובדות, ולכן, הפעלתם הייתה נתונה למשרדים כלכליים-תעסוקתיים.⁹⁹

בעשורים האחרונים, בעקבות פיתוח הידע בתחום התפתחות הילד. והחשיבות המיוחסת לחינוך-טיפול בגיל הרך, חל שינוי תפיסתי בהקשר זה, והתחזקה ההכרה כי מסגרות אלה הינן מסגרות חינוכיות. כתוצאה מכך, נדונו בישראל הצעות שונות להעביר את האחריות על מסגרות אלו למשרד החינוך (בדומה למעבר של גני הילדים לגילאי 3 ומעלה) ובכך ליצור מסגרת חינוכית רציפה לכלל הילדים, מגיל לידה ועד לסיום חוק לימודיהם.¹⁰⁰ אולם, רק בחודש יולי 2021 התקבלה החלטה לאשר את 'הרפורמה בגיל הרך' שבבסיסה המעבר של תחום הגיל הרך למשרד החינוך החל מחודש ינואר 2022. החלטה זו מהווה מהלך היסטורי גדול ומדגישה את השיקולים הפדגוגיים על פני שיקולים כלכליים-עסקיים ואחרים. יש בצעד זה גם פוטנציאל מהותי, בכך שהוא יאפשר, לראשונה, תכלול של נושא החינוך-טיפול בגיל הרך (לידה ועד גיל 6) על ידי גורם ממשלתי אחד, בצורה מתואמת, תוך יצירת רצף חינוכי לכלל הילדים במערכת החינוך מגיל לידה ועד גיל 18.¹⁰¹

88 בהקשר זה, דיונים קודמים בישראל בנוגע לקביעת רישיון וסטנדרטים בהיבטים חינוכיים-טיפולים לא יושמו בפועל או עוגנו בחקיקה, עד לאימוץ התקנות. דוגמא בולטת לניסיונות לקביעת סטנדרטים כאמור הינה מינוי ועדה מייצעת לעניין סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות בראשות פרופ' מרים רוזנטל ('ועדת רוזנטל'). תפקיד הוועדה היה להגדיר סטנדרטים 'ביחס להיבטים חינוכיים, בטיחותיים ובריאותיים, להבטחת שלומם, ביטחונם והתפתחותם התקינה והבריאה של ילדים וילדות במסגרות לפעוטות', וכן סטנדרטים מקצועיים בתחום ההכשרה של צוות המחנכים-מטפלים במסגרת: ר' דוח ועדה מייצעת בראשותה של פרופ' רוזנטל (2009), 'סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות'. <https://bit.ly/3uCsax2> (להלן, 'דוח ועדת רוזנטל, 2009').

89 28 ותוספת ראשונה לתקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לילדים); כרמל, מ. & בן-דוד, ב. (2020), 'מחקר טאליס הבינ"ל במסגרות לגיל הרך, 2018: כמה ממצאים והמלצות בינ"ל למעונות היום בישראל', מצגת. <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/talis-research-2018/he/talis2018.pdf> (להלן, 'כרמל & בן-דוד, 2020'). בן-דוד, נ. & גוטמן, י. (2020), 'איכות חינוך-טיפול במסגרות לילדים מתחת גיל 3: מתוך מחקר טאליס הבינ"ל של ה-OECD עבור מסגרות לגיל הרך, 2018'. מצגת. <https://bit.ly/3bQzXd9> (להלן, 'בן-דוד & גוטמן, 2020').

90 אתר משרד החינוך, 'הרפורמה של מעבר הגיל הרך למשרד החינוך'. ללא תאריך. <https://edu.gov.il/heb/programs/general-programs/Pages/day-care.aspx> (להלן, 'אתר משרד החינוך, מעבר הגיל הרך למשרד החינוך').

91 5-7 \$ לתקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לילדים).

92 9\$ (א)-10, 14 (ה) לתקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לילדים).

93 שורק ואח', 2019, לעיל ה"ש 9, עמ' 4-5; Alderson, 2008, לעיל ה"ש 49, עמ' 27; כרמל & בן-דוד, 2020, לעיל ה"ש 89; בן-דוד & גוטמן, 2020, לעיל ה"ש 89.

94 6\$ (ו) לתקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לילדים). לפי התקנות, הממונה - הממונה על זרוע עבודה או מי שהוא הסמיך לפעול מטעמו, ר' 1\$ לתקנות.

95 8\$ לתקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לילדים).

96 10\$ לתקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לילדים).

97 ועדת החינוך, התרבות והספורט (פרוטוקול מס' 104) והוועדה המיוחדת לזכויות הילד (פרוטוקול מס' 31), 'מעבר הגיל הרך ממשרד הכלכלה למשרד החינוך, עמ' 20, 25-26, 31.01.2022. <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Education/pages/CommitteeAgenda.aspx?tab=3&itemID=2169249>.

98 12\$ (א) לתקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לילדים); שורק ואח', 2019, לעיל ה"ש 9, עמ' 5; Alderson, 2008, לעיל ה"ש 49, עמ' 27; דוח ועדת רוזנטל, 2009, לעיל ה"ש 88, עמ' 23-32; כרמל & בן-דוד, 2020, לעיל ה"ש 89; Oberklaid, F., (2012), 'Research on Brain Development: Implications for Early Childhood Services', Presentation. <https://bit.ly/3on4T7L>

עם זאת, ההחלטה אינה חפה מקשיים. שכן, היא מתייחסת רק למעבר של מעונות היום לפעוטות, ולא משפחתונים לגיל הרך שבהם שבעה ילדים או פחות, עליהם לא חל חוק הפיקוח (האחריות על מסגרות אלו תישאר בידי משרד הכלכלה). מערך המשפחתונים (המסובסדים והפרטיים) מונה אלפי מסגרות, בהם מתחנכים קרוב ל-80,000 פעוטות, אשר יוותרו מחוץ למהלכים המקודמים על ידי משרד החינוך כדי להבטיח חינוך וטיפול איכותיים (דוגמת הכשרות, פיקוח ועוד).¹⁰² כמו כן, העברת האחריות לבדה אינה 'פתרון קסם' לשיפור איכות החינוך-טיפול בגיל הרך. אלא, יש להבטיח כי תחום הגיל הרך יזכה לתשומת לב מיוחדת ולמשאבים הנדרשים (כספיים, כוח אדם וטכנולוגיים) בתוך משרד החינוך - דבר המחייב שינויים ארגוניים והיערכויות וכרוך בעלויות משמעותיות.¹⁰³ ההחלטה כוללת אמנם תקצוב משמעותי, אך יש להמשיך ולעקוב אחר הקצאת המשאבים והתאמתם לצרכים בשטח. בנוסף, בעוד שמשרד החינוך יישא באחריות על תחומי הפדגוגיה, רישוי, בינוי, הכשרות, ופיקוח ובקרה, סוגיית הסבסוד של מעונות יום תישאר באחריות משרד הכלכלה. מצב דברים זה עשוי לפגום ביכולת של משרד החינוך ליתן מענה כולל לתחום מעונות היום, ולהקצות כספים נדרשים לשיפור המסגרות הקיימות.¹⁰⁴

5 | סיכום המלצות מרכזיות חינוך-טיפול בגיל הרך

1 | המאפיין המרכזי של החקיקה בתחום החינוך לגיל הרך בישראל הינו הפיצול בהתייחסות לילדים בגיל הרך לפי גילם (חלוקה בין ילדים בגילאי לידה ועד 3, וילדים בגילאי 3-6) וההשלכות של הבחנה זו על זכותם לחינוך. לפיכך, יש לבחון תיקונים חקיקתיים בחוק לימוד חובה באופן שיכיר בזכותם של ילדים בגילאי לידה ועד 3 לחינוך איכותי ונגיש (אך לא לימוד חובה) - תחת האחריות הכוללת של משרד החינוך. יש לנקוט אמצעים שונים, לרבות אמצעי סבסוד (בשאיפה - עד כדי הקניית חינוך חנים), על מנת לאפשר את יישום הזכות באופן נרחב ומלא ככל הניתן. יש לערוך מיפוי של כלל החקיקה הקיימת בתחום החינוך ולבחון אילו סעיפים ראוי להחיל, בשינויים המתחייבים ככל שישנם, ביחס למסגרות לגילאי לידה ועד 3 (למשל, עיגון זכויותיהם כתלמידים, לרבות זכותם לחינוך; קביעת תוכנית לימודית; וכיוצ"ב).

2 | תיקון חוק הפיקוח על מעונות היום לפעוטות באופן שיחיל את החלקים הרלוונטיים, בפרט בכל הנוגע להכשרה, פדגוגיה, ובטיחות, על מסגרות לגילאי לידה ועד 3 בהם מתחנכים פחות מ-7 פעוטות, בשינויים המתחייבים. כמו כן, שינוי תקנות חוק הפיקוח באופן אשר (א) יגדיל את יחס התקינה בין הצוות לילדים המתחנכים; (ב) ירחיב את דרישות ההכשרה (ביניהם, קריטריונים ברורים, אחידים ונוקשים למתן פטור מחובת הכשרה, תוך חיוב בבחינה לעמידה בתכני הכשרה); (ג) יחייב התאמה של הדרכה לגודל המסגרת החינוכית וצרכי הילדים; (ד) יקבע כללים ביחס לתנאי העסקה של צוות חינוך-טיפול.

99 ממ"מ, 2015א, לעיל ה"ש 12, עמ' 2; ממ"מ, 2015ב, לעיל ה"ש 9, עמ' 44-42; דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל 100 ממ"מ, 2015א, לעיל ה"ש 2-3; ממ"מ, 2015ב, לעיל ה"ש 84, עמ' 14-15; טרכטנברג ואח', 2019, לעיל ה"ש 9, עמ' 44-42; דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל בראשות אלי אלאלוף (2014), חלק 1: דוח המליאה, עמ' 31-34. <https://bit.ly/3Ph7GLj>; החלטת ממשלה 631, 'שינוי שם המשרד לפיתוח הנגב והגליל ל-"המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל" והתפטרות השר אריה מכלוף דרעי מתפקידו כשר הכלכלה', סעיף 11, 01.11.2015. https://www.gov.il/he/departments/policies/2015_dec631; המרכז להעצמת האזרחי (2017), 'דוח מעקב: יישום החלטות הממשלה בנושא מעונות יום', עמ' 4, 7. <https://bit.ly/3lpWLwF>; 101 אתר משרד החינוך, מעבר הגיל הרך למשרד החינוך, לעיל ה"ש 89. החלטת ממשלה מס' 133 'חלוקת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ואיחוד זרוע העבודה עם משרד הכלכלה והתעשייה ושינוי שם המשרד; העברת סמכויות הנתונות לפי חוק משר לש; תיקון התוספת לפי סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים); העברת שטח פעולה ותיקון החלטות ממשלה, סעיף 1(ד)', 19.07.2021. https://www.gov.il/he/departments/policies/dec133_2021; 102 קדרי-עובדיה, ש., 'הגנים לגיל הרך עוברים למשרד החינוך, אך עשרות אלפי פעוטות יישארו בחוץ', הארץ, 30.12.2021. <https://www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.10503444>; 103 ר' בהקשר זה: טרכטנברג ואח', 2019, לעיל ה"ש 9, עמ' 10-11; אילן, ש., 'מכשול תקציבי: משרד החינוך דרוש מיליארדים כתנאי לפיקוח על מעונות היום', כלכליסט, 08.07.2019. <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0.7340.L-3765938.00.html>; 104 אתר משרד החינוך, מעבר הגיל הרך למשרד החינוך, לעיל ה"ש 9; פרידסון, י. 'מעונות היום עוברים למשרד החינוך: 'מסע חשוב למען ילדינו', וואלה, 05.01.2022. <https://news.walla.co.il/item/3481177>

3 | הקצאת משאבים נדרשים (כוח אדם, תקציבים ומשאבים טכנולוגיים) ליישום החקיקה, ובכלל זה הבטחת פיקוח על מסגרות חינוך-טיפול לגיל הרך, לרבות מסגרות פרטיות; קיום הכשרות איכותיות, ובהיקף הנדרש, לאנשי ונשות צוות; בינוי מסגרות חדשות בפריסה ארצית; ועוד.

4 | נקיטת האמצעים הארגוניים והתקציביים הנדרשים ליישום הרפורמה בגיל הרך, והשלמת העברת האחריות המיניסטריאלית על חינוך בגיל הרך לידי משרד החינוך, תוך שיתוף פעולה בין-משרדי, בין-מגזרי ובין-מקצועי בין כלל הגורמים הרלוונטיים לחינוך בגיל הרך.

ג | זכות להגנה בגיל הרך בישראל בראי החקיקה

1 | הזכות להגנה בגיל הרך - אחריות המדינה וההורים

בפתח הדברים, יצוין כי התחום של 'הגנה על ילדים' הינו רחב, וכי נושאים רבים ומגוונים הקשורים לעולמם של ילדים נוגעים - גם - לזכותם להגנה (בין היתר, בטיחות ילדים, סיפוק צרכיהם הבסיסיים של ילדים, מענים לילדים במצבי משבר ומצוקה, ועוד). חלק זה יתמקד בנושא של הגנה על ילדים מפני אלימות (אלימות פיזית, נפשית, רגשית, והזנחה) - נושא מרכזי, המצוי בליבה של הזכות להגנה, ולו חשיבות מיוחדת עבור ילדים בגיל הרך, בין היתר מהסיבות שנמנו לעיל (ר' חלק 3. ג. 2. ב. למסמך).

לצד החובה של המדינה ורשויותיה להבטיח את זכותם של ילדים בגיל הרך להגנה, הדין הישראלי מכיר גם בתפקיד של הורים ובאחריותם בכל הנוגע להגנה על ילדיהם. כך, נקבע, כי הורים הם האפוסטרופסים הטבעיים של ילדיהם הקטינים, ומכאן שלהם נתונה הזכות והחובה לדאוג לצרכי הילד. ה. במכלול היבטים), וכי הם מחויבים לפעול למען ילדיהם 'כדרך שהורים מסורים היו נוהגים בנסיבות העניין'.¹⁰⁵ במובן זה, הורים מהווים גורם משמעותי ביותר בכל הנוגע למימוש זכותם של ילדים להגנה, זאת על ידי דאגה וטיפול בילד. ה, מתן מענה לצרכיו השונים, וקידום זכויותיו.

בנוסף לכך, חוקים שונים בישראל מתייחסים למעמדו, תפקידו ואחריותו של האחראי על הילד. ה. בכל הנוגע להגנה עליהם. לפי החוק, 'אחראי' הינו הורה או, במקרים המתאימים, אדם אחר עליו מוטלת האחריות לצרכי מחייתו, בריאותו, חינוכו או שלומו של קטין. החוק מטיל על האחראי חובה אקטיבית רחבה להגן על הילד. ה. כלומר, עליו לא רק לספק לילד. ה. את צרכיו הבסיסיים, אלא גם למנוע התעללות, חבלה או פגיעה בו בידי אחר.¹⁰⁶ בבסיס ההתייחסות לדמות האחראי עומדת ההבנה כי - לצד הורים - ישנם גורמים מבוגרים בסביבת הילד. ה. אשר אמונים על השגחתו ועל הטיפול בו, וכי בידם מסורה אחריות מוגברת לשמירה על שלומו. דמות האחראי (בין אם מדובר בהורה או מבוגר משמעותי אחר) הינה חשובה במיוחד לילדים בגיל הרך, וככלל, מהווה עבורם גורם מיטיב ומגן. עם זאת, בשל גילם הצעיר, והתלות המוגברת שלהם, ילדים בגיל הרך נמצאים בכל שעות היום עם הורים ו/או גורמים האחראים עליהם. מכאן, שבאותם מקרים בהם ילדים בגיל הרך נפגעים, הדבר נעשה בעיקר בידי האחראים עליהם.¹⁰⁷

2 | הגנה על ילדים בגיל הרך בראי החוק הפלילי (חוק העונשין)

חוק העונשין, התשל"ז-1977 מהווה את דבר החקיקה המרכזי במשפט הפלילי בישראל. החוק מעגן את הוראות הדין

¹⁰⁵ 14-15, §17 לחוק הכשרות המשפטיות והאפוסטרופסות, תשכ"ב-1962, ס"ח תשכ"ב 261, עמ' 177 (להלן, 'חוק הכשרות המשפטיות והאפוסטרופסות').
¹⁰⁶ על הגדרת 'אחראי' על קטין, סמכויותיו וחובותיו: §323, §362-363, §368 לחוק העונשין, תשל"ז-1977, ס"ח תשל"ז 864, עמ' 226 (להלן, 'חוק העונשין').
לענין הגדרת אחראי על קטין בהקשר של טיפול והשגחה: §1, §7, §7 לחוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960, ס"ח תש"ך 311, עמ' 52 (להלן, 'חוק הנוער (טיפול והשגחה)').

¹⁰⁷ להרחבה: מרכז המידע והמחקר של הכנסת (ממ"מ) (2021), 'מסמך נתונים: תיקים משטריים שנפתחו בגין מקרי אלימות בגירים כלפי ילדים בגיל הרך בעת שהותם במסגרות חינוכיות'. https://fs.knesset.gov.il/24/Committees/24_cs_bg_611883.pdf (להלן, 'ממ"מ, 2021א'); דוד, א. (2021), 'ילדים בישראל: שנתון 2021', עמ' 489, 496, פרסום המועצה לשלום הילד (להלן, 'שנתון המועצה לשלום הילד, 2021').

הפלילי, וכולל את מרבית העבירות הפליליות והעונשים שנקבעו בצידן. חלק זה יבחן את ההתייחסויות בחוק העונשין לילדים, ובתוך כך ילדים בגיל הרך, וכן ידון בהרחבה ב-'חובת הדיווח' הקבועה בחוק, ויישומה ביחס לילדים בגיל הרך.

• חוק העונשין והתייחסותו לילדים בגיל הרך

ככלל, חוק העונשין אינו מתייחס באופן מפורש לילדים בגיל הרך. החריג היחיד לכך מצוי בסעיף 361 לחוק העונשין האוסר על השארת ילד.ה, שטרם מלאו לו שש שנים, בלא השגחה ראויה. כך, הסעיף מכיר בכך שילדים בגיל הרך נדרשים להשגחה תמידית ומתאימה, וכי הותרתם לבדם או ללא השגחה ראויה (למשל, בבית, רכב, או במקום ציבורי) היא מסוכנת ועלולה לגרום לפגיעה חמורה בשלומם או בבריאותם, וקובע עונש מאסר על מי שעושה כן.¹⁰⁸

פרט לכך, חוק העונשין מכיל התייחסויות רבות לקטינים - הגדרה אשר, מטבע הדברים, כוללת גם ילדים בגיל הרך. בין היתר, חוק העונשין אוסר על התנהגויות ומעשים ספציפיים כאשר אלו מכוונים כלפי קטינים. חלק מעבירות אלו הינן רלוונטיות במיוחד לילדים בגיל הרך, דוגמת איסור על מסירת קטין להחזקה בתמורה, נטישת קטין, והזנחת קטין.¹⁰⁹ כמו כן, בחוק העונשין קיים חלק ייעודי שעוסק בפגיעות בקטינים וחסרי ישע, והמאגד עבירות אלימות נגד קטינים.¹¹⁰ בנוסף, ביחס לסעיפים רבים בחוק העונשין נקבעה ענישה מחמירה בנסיבות בהן נפגע העבירה הינו קטין, ומחמירה אף יותר כאשר מבצע העבירה הינו 'אחראי' על הקטין.¹¹¹ בהקשר אחרון זה, יצוין כי לאחרונה (2022) התקבל תיקון לחוק העונשין שקבע ענישה מחמירה לכל 'אחראי' על קטין שהורשע בעבירה של 'תקיפה סתם' של קטין ('תקיפה סתם' עשויה לכלול התנהגויות כגון סטירות, דחיפות, וכיוצא"ב). עד לתיקון זה, שבין יוזמיו נמנית המועצה לשלום הילד, חוק העונשין קבע ענישה מחמירה בעבירה של 'תקיפה סתם' כאשר היא בוצעה על ידי בן משפחה, ולא על ידי אחראי שנעדר זיקה משפחתית לקטין. על כן, עד לתיקון, במקרי תקיפה שלא גרמו לחבלה ואשר בוצעו על ידי אחראי שאינו בן משפחה - דוגמת אנשי צוות חינוך - טיפול בילדים בגיל הרך - האחראי הואשם רק בעבירה של 'תקיפה סתם', שהעונש הקבוע בצידה הוא הנמוך ביותר במדרג העונשים בגין עבירות אלו.¹¹² היבט משמעותי נוסף הנכלל בתיקון הוא ההתייחסות לענישה וחובת מאסר במקרים של פגיעה בילדים במסגרות חינוך או טיפול, לרבות מסגרות לילדים בגיל הרך. כך, התיקון כולל הוראת שעה לפיה גרימת חבלה של ממש או חבלה חמורה לקטין על ידי 'אחראי' במסגרת חינוכית או טיפולית תגרור עונש מאסר בפועל (אלא מטעמים מיוחדים שיירשמו) וכי התעללות בקטין על ידי 'אחראי' במסגרת חינוכית או טיפולית תחייב בקביעת עונש מאסר מזערי (ענישת מינימום).

• 'חובת הדיווח' על חשד לפגיעה בילדים

בנוסף, חוק העונשין קובע 'חובת דיווח', לפיה חובה על כל אדם אשר יש לו חשד סביר שקטין או חסר ישע נפגע בידי האחראי עליו, לדווח על כך בהקדם האפשרי לרשויות הרווחה או למשטרה. החוק קובע עונש על אי-דיווח כאמור, וכן מטיל אחריות מוגברת על 'אחראי' כהגדרתו בחוק ועל אנשי מקצוע (למשל, צוות חינוכי, צוות רפואי) לדווח על חשד לפגיעה. חובת הדיווח, שנחקקה ב-1989, יצרה מציאות חדשה בישראל שמשקפת את המחויבות של כלל החברה, ובפרט אנשי המקצוע שסובבים את הילד.ה, לשבור את קשר השתיקה סביב התופעה של פגיעה

¹⁰⁸ § 361 לחוק העונשין.

¹⁰⁹ § 362-368 לחוק העונשין.

¹¹⁰ פרק י', סימן ו'1 (פגיעה בקטינים ובחסרי ישע) בחוק העונשין.

¹¹¹ לדוגמא: § 214(ב), § 345(1), § 368, § 368 לחוק העונשין.

¹¹² § 382, § 379(ד) לחוק העונשין.

'עדיין, מדי שנה מתועדת פגיעה באלפי קטינים - מהם ילדים בגיל הרך - מעבירות מין ואלומות. אולם, ההנחה היא כי מספר גבוה בהרבה של קטינים נפגעים בפועל, וכי רוב מקרי ההתעללות והפגיעה בילדים אינם נחשפים, ולא מדווחים לרשויות הרלוונטיות. כך, מחקרים מצביעים על היקף תופעה עצום ומטריד של פגיעה בקטינים, ולפי אחד המחקרים - ההערכה היא כי אחד מכל חמישה ילדים בישראל נפגע על ידי מבוגר. מכאן, עולה כי קיים תת-זיהוי ותת-דיווח משמעותי בכל הנוגע לעבירות נגד קטינים, ובתוך כך ילדים בגיל הרך.¹¹⁴

חובת הדיווח הינה חשובה במיוחד ביחס לילדים בגיל הרך, שכאמור תלויים ביתר שאת בהוריהם ובאנשי המקצוע והמבוגרים בסביבתם, על מנת לזהות את דבר הפגיעה, ולדווח עליה. יישומה ביחס לילדים בגיל הרך דורש נקיטת צעדים מתאימים, ביניהם פיתוח הכשרות להורים ולאנשי מקצוע העובדים עם ילדים בגיל הרך שיתייחסו למאפיינים הייחודיים של ילדים אלו, בדגש על הקושי שלהם לספר על דבר הפגיעה; לסימנים הייחודיים שעשויים להעיד על פגיעה בגיל הרך; לאופנים של איתור וזיהוי פגיעה והתעללות בגיל הרך; לדרכי הפעולה והדיווח על חשד לפגיעה כאמור; ולהתמודדות עם חסמים שונים. כך גם יש להעלות מודעות בציבור הרחב הן ביחס לאופני האיתור וזיהוי של פגיעה בילדים בגיל הרך והן ביחס לחשיבות הדיווח במקרים אלה.¹¹⁵

גורמי מקצוע העובדים עם ילדים, ובתוך כך ילדים בגיל הרך, נמצאים בעמדה מיוחדת המאפשרת להם לאתר, לזהות ולטפל בילדים שחווים פגיעה, התעללות והזנחה, ובשל כך גם מוטלת עליהם אחריות מוגברת בדיווח מקרים אלה. אולם, על מנת להגביר את יכולתם לאתר מצבי סיכון וסכנה ולזהות אותם, נדרשים ידע ומידע. אף על פי כן, אין חובה חוקית מפורשת לקיים הכשרות בתחום זה, בין אם במהלך הלימוד וההכשרה המקצועית (למשל, קורסי חובה בתחום במסגרת לימודים בתחום החינוך, פסיכולוגיה, רפואה, עבודה סוציאלית, וכיוצא"ב), ובין אם במהלך העבודה השוטפת.¹¹⁶ כך, הכשרות בתחום זה נעשות באופן וולונטרי ובמסגרות מצומצמות, וממילא לא כוללות אל כל אנשי המקצוע הרלוונטיים. ניסיונות לעגן בחקיקה חובת הכשרה כאמור לכלל גורמי המקצוע שעובדים עם ילדים לא צלחו.¹¹⁷

3 | הגנה על ילדים בגיל הרך במסגרות חינוך-טיפול

בשנים האחרונות נחשפו בישראל מקרים קשים של פגיעה בילדים בגיל הרך בידי צוות חינוך-טיפול¹¹⁸ - כאשר התלות של ילדים בגיל הרך במטפלים בהם, השעות הרבות שהם מבילים במסגרות חינוך-טיפול, והקושי שלהם לספר על פגיעה, יוצרים יחד חשיפה מוגברת לפגיעה, שדורשת התייחסות והגנות מתאימות.

מדי שנה נפתחים עשרות תיקי חקירה בגין עבירות אלימות ומין כלפי ילדים בגיל הרך במסגרות חינוך-טיפול. כך, לפי דו"ח של מרכז המידע והמחקר בכנסת (2021), בין השנים 2017-2021 נפתחו כ-116 תיקים בגין אלימות כלפי ילדים

¹¹³ §368(ד) לחוק העונשין. להרחבה על חובת הדיווח: קליינמן, מ. & קרני, מ. (2019), 'לפרוץ את קשר השתיקה: חובת הדיווח על חשד להתעללות בילדים והזנחתם: חוברת מלווה לאנשי מקצוע', עמ' 4-8, פרסום המועצה לשלום הילד וגושן. <https://bit.ly/3NQBIvF> (להלן, 'קליינמן & קרני, 2019').

¹¹⁴ קליינמן & קרני, 2019, לעיל ה"ש 113, עמ' 4; לב-יזל, ר. & איזיקוביץ, צ. (2016), 'אלימות כלפי ילדים ובני נוער בישראל: בין שכיחות לדיווח, גורמים מעודדים מול גורמים מעכבים דיווח', דו"ח מחקר למשרד החינוך. <https://catrc.haifa.ac.il/images/triana/---2016.pdf>

¹¹⁵ קליינמן & קרני, 2019, לעיל ה"ש 113, עמ' 21-28.

¹¹⁶ יצוין כי תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות) (§5) מחייבות הכשרה בתחום של סביבה בטוחה והתנהלות בטוחה. עם זאת, נראה כי הכשרות אלה אינן ממוקדות בנושא של איתור וזיהוי מצבי פגיעה והתעללות בילדים בגיל הרך.

¹¹⁷ למשל, הצעת חוק הכשרות לאנשי מקצוע בנושא זיהוי ודיווח על התעללות בילדים, התשע"ד-2013.

¹¹⁸ מרכז המידע והמחקר של הכנסת (ממ"מ) (2019), סקירה: מידע על מקרי אלימות בגירים כלפי ילדים בגיל הרך בעת שהותם במסגרות חינוכיות-טיפוליות ועל טיפול הרשויות במקרים אלה, 01.08.2019. <https://bit.ly/3nRJPGI> (להלן, 'ממ"מ, 2019'). במקרים בהם ילדים בגיל הרך נפגעים, הפגיעה לרוב מבוצעת בידי האחראים עליהם, לרבות במסגרות חינוך-טיפול. עם זאת, יודגש כי ברוב רובם של המקרים אנשי ונשות חינוך-טיפול מספקים טיפול אוהב ומסור לילדים בגיל הרך, ומקנים להם סביבה בטוחה ומוגנת להתפתחות. לא זו אף זו, צוות חינוך-טיפול מהווה גורם משמעותי בכל הנוגע להגנה על ילדים בגיל הרך, דרך איתור וזיהוי של פגיעה בילדים בגיל הרך, ודיווח על חשדות כאמור לרשויות הרלוונטיות.

¹¹⁹ ממ"מ, 2021, לעיל ה"ש 107, עמ' 2-3; ממ"מ, 2019, לעיל ה"ש 118, עמ' 7-6.

¹²⁰ ממ"מ, 2019, לעיל ה"ש 118, עמ' 10-7.

¹²¹ ת"פ 32823-07-17, מדינת ישראל נ' לוי, פס' 40, 02.10.2018.

בגילאי לידה ועד 3 במסגרות חינוך טיפול (ו-2 תיקים נוספים בגין עבירות כלפי חיי אדם), וכ-248 תיקים בגין פגיעה בילדים בגילאי 3-6 (יצוין כי ההבדל בין הנתונים יכול להעיד על תת-דיווח במקרי פגיעה בילדים צעירים יותר). מרבית תיקי חקירה אלו נסגרו, רובם בשל חוסר ראיות, ורק באחוז קטן הוגשו כתבי אישום.¹¹⁹ כיום, אין נתונים ופילוח ממוקד על תיקים של פגיעה בקטינים על ידי צוות חינוך-טיפול ברשויות התביעה או בהנהלת בתי המשפט.¹²⁰ מקרים קשים אלו פוגעים בזכותם של ילדים להגנה ופוגעים באמון של הוריהם ברשויות האכיפה.¹²¹ פגיעה קשה זו, לצד הנזקים החמורים הנגרמים בגיל הרך ולצד הקושי המיוחד לאתר פגיעה במסגרות חינוך-טיפול בעיקר נוכח גילם של הילדים, מחייבת התייחסות מיוחדת ונקיטת אמצעים חקיקתיים ויישומיים שונים, על מנת להבטיח את זכויותיהם של ילדים בגיל הרך להגנה ולשלמות הגוף - גם בזמן שהותם במסגרות חינוך-טיפול. חלק זה יבחן את ההתייחסות בדברי חקיקה מרכזיים הנוגעות להגנה על ילדים במסגרות חינוך-טיפול.

• חוק הפיקוח על בתי ספר

חוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969 חל על ילדים בגיל הרך המתחנכים בגני ילדים (גילאי 3-6) ומסמין את המנהל הכללי לסרב להעסיק אדם כעובד חינוך, בין היתר, אם הוא הורשע בעבירה שיש עמה קלון ולאור ההרשעה אין זה ראוי שישמש עובד חינוך, או אם הוכח שיש בהתנהגותו משום השפעה מזיקה על התלמידים. בנוסף, החוק מחייב להתלות אישור העסקה במקרה בו הוגש נגד עובד חינוך כתב אישום בחשד לביצוע עבירת מין או אלימות חמורה בקטין או בחסר ישע הלומד במוסד החינוך (אלא אם קיימים טעמים מיוחדים המצדיקים שלא לעשות כן), וכן מאפשר (אך לא מחייב) להתלות אישור גם אם הוגש נגד עובד חינוך כתב אישום בעבירה אחרת, שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי להיות עובד חינוך.¹²² בנוסף, החוק מחייב קבלת אישור מהמנהל הכללי גם ביחס להעסקת עובדי שירות (מי שמועסק בבית ספר ואינו עובד חינוך, דוגמת עובדי מזכירות, אבטחה, ניקיון, וכיוצ"ב), ולמנהל הכללי נתונה הרשות לפטר עובד כאמור אם עובד השירות הורשע בעבירה שיש עמה קלון, או אם יש בהתנהגותו משום השפעה מזיקה על התלמידים. כמו כן, קיימת חובה להשעות את עובד השירות במקרה בו הוגש כתב אישום בחשד לביצוע עבירת מין או אלימות חמורה בקטין או חסר ישע (אלא מטעמים מיוחדים המצדיקים שלא לעשות כן).¹²³

• חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות ותקנותיו

חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018, שחל ביחס למסגרות חינוך-טיפול (גילאי לידה ועד 3) הסדיר לראשונה את מערך הרישוי והפיקוח על מעונות היום, ומהווה את האמצעי העיקרי להבטחת שלומם של פעוטות במסגרות חינוך-טיפול. כיום, חוק הפיקוח אינו מאפשר מתן רישיון או חידושו במקרה בו בעלים, מנהל, צוות החינוך-טיפול או הורשעו או שהוגש נגדם כתב אישום בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה, מי שביצעה לא ראוי לעבוד בתפקיד זה. יתרה מכך, במקרה בו מסגרת החינוך-טיפול היא גם מקום מגורים, הדרישה חלה גם ביחס למי שמתגורר במקום. כך, היעדר עבר פלילי וחקירות תלויות ועומדות הן חלק מתנאי מתן ו/או חידוש הרישיון עצמו למסגרת החינוך-טיפול.¹²⁴

¹²² §16, 18 לחוק הפיקוח על בתי ספר.

¹²³ §22 לחוק הפיקוח על בתי ספר.

¹²⁴ §6(א)-(ב), 8, 15 לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות.

¹²⁵ §11(א) לתקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות).

¹²⁶ §11(ג), 13 לתקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות).

¹²⁷ §15(ג) לתקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות).

תקנות חוק הפיקוח (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), תשפ"א-2021 מוסיפות הנחיות נוספות בעניין זה. כך, למשל, נקבע בתקנות כי קבלת עובד תעשה רק לאחר שמנהל מסגרת החינוך-טיפול, או מי מטעמו, השתכנעו כי המחנך-מטפל 'מתאים לעבודה עם פעוטות' וכי אינו מסוכן או מזיק להם.¹²⁵ כמו כן, על מנהל מסגרת החינוך-טיפול מוטלת חובה למנוע כל התנהגות מזיקה לפעוטות על ידי מי ששוהה במעון, ובמקרה בו נמצא שיש למחנך-מטפל 'משום השפעה מזיקה על התפתחותם התקינה של פעוטות', יש להפסיק את שהייתו במעון באופן מיידי, ולדווח על כך לגורמים המוסמכים.¹²⁶ במקרים בהם הורים פונים בבקשה לבירור חשש לפגיעה בילד או להתנהגות מזיקה, התקנות מחייבות כי הפניה תיבדק 'באופן יעיל ובלא דיחוי', תוך שמירה על כבודם של כל המעורבים, וכי תינתן תשובה להורה שפונה.¹²⁷ עם זאת, התקנות לא כוללות כל הנחייה לגבי איך ניתן לבחון אם מחנך-מטפל 'מתאים' לעבודה עם פעוטות, ומהם הקריטריונים לקבוע כי היא אינו מסוכן או מזיק (פרט להיעדר עבר פלילי בעבירות מסוימות). כמו כן, אין הנחיות ברורות לגבי אופן הבירור של פניות מצד הורים, ומה הסמכויות של מנהל מוסד החינוך-טיפול בעריכת בחינה כאמור.

• חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות

חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018 נועד להגן על פעוטות מפני פגיעה במסגרות חינוך-טיפול, וזאת תוך שמירה, ככל האפשר, על כבודם ופרטיותם של הפעוטות, צוות החינוך-טיפול במעון, או אדם אחר שנמצא בו. לצורך כך, החוק מחייב להתקין מצלמות שיתעדו באמצעות וידאו את הנעשה במעון היום בכל עת בה שוהים פעוטות, לרבות בחצר, כיתה, ומרחבים אחרים בהם ניתן חינוך-טיפול, אך למעט חדרי רחצה ושירותים.¹²⁸ ברקע לחקיקת החוק הייתה סדרת מקרים שהביאו לזעזוע בציבור, בהם תועדו במצלמות אנשי צוות חינוך-טיפול נוקטים באלימות נגד פעוטות.¹²⁹

החוק יוצר נקודת איזון ייחודית בכל הנוגע לצפייה ושימוש בצילומים. בהקשר זה, החוק ככלל אוסר על צפייה, העברה או שימוש בצילומים אלא לפי צו בית משפט ו/או לשם מניעת ביצוע עבירה, חקירתה, או ניהול הליך פלילי על ידי הגורמים המוסמכים לכך בחוק (נציגי משטרה, גורמי פיקוח בכירים ורשויות תביעה).¹³⁰ כך, נראה כי לצד פרישת הגנה מפני פגיעה, ניתן גם דגש להגנה על זכותם של הפעוטות והצוות החינוכי-טיפולי לפרטיות: החוק אוסר על מתן גישה ישירה לתוכן המצולם להורים, ומאפשר זאת לגורמים מורשים המנויים בחוק בלבד, ורק במקרים בהם עולה חשד להתעללות או פגיעה בפעוטות. יצוין כי הסדר זה עולה בקנה אחד גם עם זכותם של

128 §1, 3 לחוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018, ס"ח תשע"ט 2767, עמ' 94 (להלן, 'חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום').

129 פולק-כהן & זלוטניק, לעיל ה"ש 83, עמ' 57; משרד המשפטים, הרשות להגנת הפרטיות (2020), 'כללים ליישום חוק התקנות מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018', עמ' 1-2. https://www.gov.il/BlobFolder/reports/cameras_daycare_rules/he/camera.pdf (להלן, 'משרד המשפטים, הרשות להגנת הפרטיות, 2020').

130 §7 לחוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות. להרחבה על החוק: משרד המשפטים, הרשות להגנת הפרטיות, 2020, לעיל ה"ש 129, עמ' 4-8.

131 §7-8 לחוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות; פולק-כהן & זלוטניק, לעיל ה"ש 83, עמ' 59-58; משרד המשפטים, הרשות להגנת הפרטיות, 2020, לעיל ה"ש 129, עמ' 1-2.

132 משרד המשפטים, הרשות להגנת הפרטיות, 2020, לעיל ה"ש 129, עמ' 1, 5.

133 §11 לחוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות. סייג נוסף לתחולת החוק, אם 70% מהורי הפעוטות השוהים בו התנגדו בכתב להפעלת מצלמות במעון.

134 §2 לחוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות; §2 לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות.

135 §35(א) לחוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות; משרד המשפטים, הרשות להגנת הפרטיות, 2020, לעיל ה"ש 129, עמ' 2-3; פולק-כהן & זלוטניק, לעיל ה"ש 83, עמ' 59.

136 משרד החינוך, 'נוהל מצלמות במעון יום', 15.08.2022. <https://meyda.education.gov.il/files/mosdot/daycare-cameras.pdf>. יצוין כי נקבעו נהלים של משרד הרווחה בעניין זה, המקנים סיוע כספי בהתאם לדירוג האשכול החברתי-כלכלי ביישובים בהם פועלים מעונות היום. למיטב ידיעתנו, מאז הרפורמה, נוהל זה אינו מיושם. להרחבה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ), 2022, 'מידע ראשוני: יישום החוק בדבר התקנת מצלמות במעונות יום', עמ' 5-6, 20.02.2022. https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/4281359f-b230-ec11-8140-00155d0401c3/2_4281359f-b230-ec11-8140-00155d0401c3_11_19432.pdf.

פעוטות להגנה שכן, מתן גישה מקוונת ורחבה לגורמים שונים (למשל באמצעות אפליקציה או אתר ייעודי) עלול להיות חשוף לפריצה ולהביא לפרסום פרטים וצילומים רגישים של פעוטות תוך פגיעה בפרטיותם, ואף העמדתם בסיכון.¹³¹

עם זאת, החוק אינו מספק הגנה מלאה לפעוטות במעונות יום. ראשית, לפי לשונו, החוק לא חל במקום המשמש גם למגורים (דוגמת משפחתונים). אלא במצב בו קיימת הבחנה וחלוקה ברורה בין אזור המגורים לבין מתחם המעון – למשל, מעון יום שפועל במרתף של בית פרטי – החוק יחול ביחס לאזור בו פועל המעון.¹³² בפועל, מסגרות חינוך-טיפול רבות מתקיימות בבתי מגורים, כך שהחרגתם מותירה פעוטות רבים מחוץ להגנת החוק. זאת, על אף שניתן היה לדרוש להפעיל את המצלמות רק בשעות בהן פעוטות שוהים בבית ובאזורים בהם שוהים.¹³³ שנית, החוק חל רק על מסגרות חינוך-טיפול בהם מתחנכים 7 פעוטות ומעלה. כך, פעוטות רבים המצויים במסגרות קטנות אינם נהנים מהגנת החוק.¹³⁴ שלישית, החוק מחייב תיעוד בהקלטת וידאו, ללא קול. דרישה זו, שביקשה לאזן בין הצורך בהגנה לבין זכותם של הצוות החינוכי והפעוטות לפרטיות, מקשה להגן באופן מלא על פעוטות, בייחוד במקרים של התעללות רגשית (שיח אלים, השפלה, צעקות ועוד). מקרים אלו, בפרט כאשר מדובר בפעוטות בגילאי לידה ועד 3, שבמקרים רבים אינם מסוגלים לספר ולדווח על המקרה, מקשים לחשוף התעללות רגשית, וקל וחומר להוכיח אותה.¹³⁵ רביעית, החוק אינו מחייב בהגשת אסמכתא מטעם גורם מקצוע על התקנת מצלמות כחלק מהגשת בקשה לקבלת רישיון (אלא מסתפק בהצהרה של המפעיל על התקנה כאמור), ואינו מחייב בביצוע בדיקות שגרתיות לתקינות המצלמות על ידי משרד החינוך. חמישית, בהתאם לחוק, על משרד הרווחה והביטחון החברתי לקבוע הוראות לעניין סיוע כספי למעונות יום לשם התקנת מצלמות. אולם, מאז הרפורמה בגיל הרך, והעברת האחריות למשרד החינוך, לא נקבע על ידו נוהל למתן סבסוד כאמור.¹³⁶ שישית, נכון לעת זו טרם הותקנו תקנות לחוק, דבר שמקשה על יישומו בפועל. תקנות החוק יכולות היו להסדיר סוגיות חשובות שונות, לרבות ביחס לאופן התקנת המצלמות והפעלתן, סוג המצלמות, שמירת צילומים ואבטחתם, ממשקי העבודה בין המשטרה למשרד החינוך בכל הנוגע לשימוש וצפייה בצילומים, לוחות זמנים לטיפול במקרים, ועוד.¹³⁷ ושביעית, מאחר ואין מיפוי של כלל מסגרות החינוך-טיפול לגיל הרך הפועלות בישראל, ישנו קושי לאכוף את הוראות החוק ביחס לכלל מסגרות החינוך-טיפול ולהבטיח את יישומו בפועל.

• חוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים

חוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א-2001 מחייב מעסיק לקבל אישור מהמשטרה טרם העסקה של אדם במוסדות מסוימים, ואוסר על קבלה לעבודה או העסקה בעבודה של מי שהורשע בעבירת מין. כפי שפורט לעיל, על צוותי חינוך לילדים בגיל הרך, הן בגני ילדים והן במסגרות חינוך-טיפול, חלים הסדרים ייעודיים ומחמירים יותר. אולם, חוק זה הינו רלוונטי מאחר והוא חל גם על מוסדות אחרים שעשויים לשמש גם ילדים בגיל הרך, דוגמת בריכות שחיה, גן חיות, שירותי הסעות ילדים, קייטנות, ועוד.¹³⁸ על אף שהחוק אוסר על אדם שמורשע לעסוק בעבודה כאמור, החובה לקבל אישור משטרה להעסקה חלה על 'המעסיק' בלבד. כך, יש קושי משמעותי ביישום החוק ביחס לעובדים עצמאים (דוגמת מדריכים, מורים פרטיים). לאלו אין מעסיק שאחראי על בדיקתם, והורים ('לקוחות') אשר עושים שימוש בשירותיהם – אינם רשאים לדרוש

¹³⁷ ר' 10§ לחוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות
¹³⁸ 1§, 2(א), 3(א) לחוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א-2001, ס"ח תשס"א 1804, עמ' 509 (להלן, 'חוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים').
¹³⁹ 3§, 5 לחוק המידע הפלילי ותקנת השבים, תשע"ט-2019, ס"ח התשע"ט 1071, עמ' 1282.

מהם להציג אישור משטרתי כאמור.¹³⁹ מצב דברים זה אינו מספק הגנה מלאה לילדים, לרבות ילדים בגיל הרך, ומעמיד אותם בסיכון לפגיעה.

4 | סיכום המלצות מרכזיות הגנה בגיל הרך

1 | יש לתת מענה למקרי פגיעה והתעללות בילדים בגיל הרך במסגרות חינוך-טיפול. לצורך כך:

א | לתקן את תקנות חוק הפיקוח כך שיכללו קריטריונים מתאימים ויישומיים לבחינה אם מחנך-מטפל 'מתאים' לעבודה עם פעוטות ואינו מסוכן, יסדירו כללים לבירור פניות מצד הורים ויקבעו את סמכויותיו של מנהל מוסד חינוך-טיפול בהקשר זה;

ב | לתקן את חוק התקנת מצלמות כך שיחול באופן מלא על משפחתונים הפועלים בבית מגורים (בשעות הפעילות בלבד); יאפשר תיעוד בקול כדי לחשוף ולהוכיח מקרי התעללות רגשית, תוך קביעת תנאים והגנות נדרשות להבטחת פרטיות הצוות והפעוטות; יחייב צירוף אסמכתא מטעם גורם מקצוע על התקנת המצלמות כחלק מהליך הרישוי; ויקבע תנאים לביצוע בדיקות שגרתיות לתקינות המצלמות. כמו כן, יש לקבוע נוהל עדכני לסיוע כספי למעונות בהתקנת המצלמות, באופן שייתן מענה למעונות יום שמשרתים אוכלוסיות מוחלשות ו/או למעונות שיתקשו לעמוד בעלויות ההתקנה. בנוסף, יש להתקין תקנות ליישום החוק שיתייחסו להיבטים הנדרשים השונים.

ג | לערוך מיפוי ברמה ארצית של כלל מסגרות חינוך-טיפול לגילאי לידה ועד 3, על מנת לאפשר פיקוח ואכיפה על יישום הוראות חוק הפיקוח ותקנותיו, וכן על יישום חוק המצלמות.

2 | תיקון חוק מניעת העסקה באופן שיכלול התאמות נדרשות ביחס לעובדים עצמאיים שעובדים עם ילדים, ובתוך כך ילדים בגיל הרך.

3 | נקיטת אמצעים להגברת איתור וזיהוי של מקרי פגיעה ודיווח על חשד בגין התעללות בילדים בגיל הרך. זאת, בין היתר, על ידי קביעת חובת הכשרה מפורשת על גורמי מקצוע בסביבת ילדים בגיל הרך, הן במסגרת הלימודים והן במסגרת העבודה, ביחס לאיתור וזיהוי מצבי סיכון וסכנה בקרב ילדים בגיל הרך, וחובת הדיווח ויישומה.

ד | זכות לבריאות בגיל הרך בישראל בראי החקיקה

1 | זכות לשירותי בריאות בגיל הרך

ההסדרה המשפטית של שירותי בריאות בישראל נעשית בחקיקה ראשית, משנית (תקנות), ובהנחיות מנהליות שמפרסם משרד הבריאות (חוזרי מנכ"ל). בעוד שאין עיגון חוקתי מפורש לזכות לבריאות, בית המשפט העליון (בשבתו כבג"ץ) הכיר בהיבטים מסוימים של הזכות כחוקתיים בהתאם לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, בכלל זה הזכות לשירותי בריאות חיוניים ובסיסיים והיעדר הפליה בגישה לטיפול רפואי.¹⁴⁰

דברי חקיקה מרכזיים בתחום הבריאות הינם חוק זכויות החולה, תשנ"ו-1996, וחוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994. חוק זכויות החולה, תשנ"ו-1996 קובע את זכויותיו של אדם (לרבות - ילד.ה) המבקש או מקבל טיפול רפואי. בין היתר, החוק מעגן את הזכות לקבלת טיפול רפואי, איסור הפליה, טיפול רפואי נאות, קבלת מידע, שמירה על פרטיות, וזכות לליווי בטיפול רפואי.¹⁴¹ ההתייחסות לילדים, בתוך כך ילדים בגיל הרך, מוזכרת בחוק ביחס לשאלת ההסכמה לטיפול

רפואי. כך, החוק מתייחס לצורך בקבלת הסכמת אפוטרופוס לטיפול רפואי בילד.ה, לרבות ילדים בגיל הרך, (אלא בנסיבות מסוימות בהן אין אפשרות לקבל הסכמה זו), וכן קובע שלא נדרשת הסכמה לטיפול רפואי מהורה שהורשע או מואשם בביצוע עבירות מין או אלימות כלפי ילדו, וכי אין למסור לאותו הורה מידע על אודות הטיפול כאמור (יצוין כי סוגיית הסכמה של קטין לטיפול נדונה גם בחוקים נוספים העוסקים בשירותי בריאות ספציפיים, ביניהם אשפוז פסיכיאטרי, בדיקות איידס, הפסקת הריון).¹⁴²

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994 קובע חובת ביטוח בריאות, ומקנה לכל תושב את הזכות לקבל סל שירותי בריאות באמצעות קופת חולים. בנוגע לילדים, חוק ביטוח בריאות ממלכתי מתייחס לרישום ילדים, בתוך כך ילדים בגיל הרך, לקופת חולים, וכן מעגן במסגרת סל שירותי הבריאות, שירותים רפואיים ספציפיים לילדים בכלל (למשל, רפואת ילדים), וילדים בגיל הרך בפרט (למשל, שירותי רפואה בתחום התפתחות הילד) על ידי קופות החולים, ושירותי רפואה מונעת במסגרת טיפוח חלב, על ידי המדינה (להלן).¹⁴³

2 | שירותי 'טיפוח חלב' (חוק ביטוח בריאות ממלכתי)

התייחסות משמעותית לשירותי בריאות לילדים בגיל הרך מעוגנת בחוק ביטוח בריאות ממלכתי אשר כולל בסל הבריאות הבסיסי שירותי רפואה מונעת בתחנות טיפוח חלב. לפי התוספת השלישית של החוק, נקבע כי בתחנות טיפוח חלב יסופקו 'בדיקות שיגרה, חיסוני [...] מעקב והדרכה בידי רופא ואחות ובדיקת מעבדה לאשה ההרה, לתינוקות וילידים'.¹⁴⁴ בהתבסס על כך, בית המשפט העליון, בשבתו כבית דין גבוה לצדק (בג"ץ), הכיר כי 'אין חולק כי חובתו של משרד הבריאות לספק לכל תושב את שירותי הרפואה המונעת הניתנים בתחנות טיפוח חלב.' כאשר החלטות על אופן מתן שירותים אלה, ומיקום התחנות באופן שמספק שירות מיטבי, נתונה לשיקול דעתו המקצועית של משרד הבריאות.¹⁴⁵

תחנות טיפוח חלב, בהיותן הספק המרכזי של רפואה מונעת בקהילה, מהוות גורם חיוני והכרחי למימוש זכותם של ילדים לבריאות ולהתפתחות, וכן מקושרות לשמירה על זכותם להגנה. תחנות טיפוח חלב מספקות שירותי בריאות מניעתיים לילדים מגיל לידה ועד גיל 6. הטיפול כולל חיסוני, בדיקות ראיינה, מדידות משקל וגובה, הערכות התפתחות וכן איתור מצבי סיכון וסכנה. מדובר בשירות חיוני לבריאות ולרווחת הילדים, מאחר שהוא מיועד למנוע מחלות ומאפשר איתור והתערבות מוקדמים במצבים בריאותיים הדורשים זאת. יש כאלף תחנות טיפוח חלב בישראל, חלקן מופעל על ידי משרד הבריאות וחלקן על ידי קופות חולים ועיריות (תל אביב וירושלים), והן משרתות קרוב למיליון ילדים בכל שנה.¹⁴⁶

אולם, החקיקה המסדירה את טיפוח חלב, פעילותן והיקף שירותיהן מצומצמת, ואינה מבטיחה באופן מספק את זכותם של ילדים בגיל הרך לשירותי בריאות. ראשית, ההתייחסות בחוק לטיפוח חלב הינה דלה, כאשר החוק אינו מסדיר באופן מלא ומפורט את השירותים הספציפיים שיינתנו בתחנות טיפוח חלב; מספר התחנות, פריסתן ונגישותן לציבור; תקינת כוח אדם; פעולות יישוג מצד התחנות (Reaching-out או Outreach); בינוי תחנות; פיקוח ובקרה; והיבטים חשובים נוספים. חלק מהיבטים אלו מוסדרים במידה מסוימת במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הבריאות משנת 2007 אך אין מדובר בחקיקה מחייבת, אלא הנחיות למתן שירותי טיפוח חלב (חלקן אפילו בבחינת 'המלצה'), ומהן לא ניתן לגזור זכויות לפרט ולתבוע את קבלת השירות בפועל.¹⁴⁷

¹⁴⁰ בג"ץ 3071/05 'לוחן ואח' נ' ממשלת ישראל, פ"ד סג(1), פס' 9 (2008); בג"ץ 1105/06 'קו לעובד נ' שר הרווחה, פס' 59 (פורסם בנבו, 22.06.2014); בג"ץ 366/03 'עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פס' 16 (פורסם בנבו, 12.12.2005).

¹⁴¹ §1, 3-6, 10 לחוק זכויות החולה, תשנ"ו-1996, ס"ח תשנ"ו מס' 1591, עמ' 327 (להלן, 'חוק זכויות החולה').
¹⁴² §16, 15 (א) לחוק זכויות החולה. להרחבה: §4א, 4ב לחוק טיפוח בחולי נפש, תשנ"א-1991, ס"ח תשנ"א מס' 1339, עמ' 58; §361 לחוק העונשין; §1 לחוק לגילוי נגיפי איידס בקטנים, תשנ"ו-1996, ס"ח תשנ"ו, מס' 1585, עמ' 252.

¹⁴³ §3א, 4, תוספת שניה ותוספת שלישית לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994, ס"ח תשנ"ד מס' 1469, עמ' 156 (להלן, 'חוק ביטוח בריאות ממלכתי').
¹⁴⁴ §1 לתוספת השלישית לחוק ביטוח בריאות ממלכתי.

¹⁴⁵ בג"ץ 6362/17 'סמריה ואח' נ' משרד הבריאות, פס' 9 (פורסם בנבו, 6.11.2017).
¹⁴⁶ דוח מבקר המדינה, דוח שנתי 64 לשנת 2013, 'המערך של תחנות טיפוח חלב', עמ' 647. <https://bit.ly/3RrdK5Z> (להלן, 'דוח מבקר המדינה, 2013').

שנית, החוק אינו כולל מנגנון עדכון תקציבי, באופן שמתחשב בגידול בהיקף האוכלוסייה והמשימות הנדרשות ביחס לרפואה מונעת לילדים בגיל הרך. מצב דברים זה מביא לכך שתחנות טיפות חלב סובלות מהיעדר משאבים וכפועל יוצא מכך, ממחסור חמור באנשי ונשות צוות. סקירה של מבקר המדינה משנת 2013 על מערכת טיפות החלב מצאה שהיעדר צוות מציב את בריאות הילדים בסיכון מאחר שהדבר גורם לעיכובים ולמתן חלקי של שירותים.¹⁴⁸ ואכן הערכות שנעשו לאחרונה מציינות שבמערכת חסרות מאות אחיות ושסוג זה של מחסור פוגע באופן חמור ביכולת של טיפות חלב לספק שירותים בסיסיים.¹⁴⁹ על פי חוזר המנכ"ל לעיל, מומלץ כי תחנת טיפת חלב תיתן שירות ללא פחות מ-100 תינוקות ולא יותר מ-500, וכי תהיה בה אחות במשרה מלאה לכל 50 נשים הרות, 100 תינוקות ו-375 פעוטות, ורופא ילדים במשרה מלאה לכל 1,250 תינוקות.¹⁵⁰ אולם, הגידול המשמעותי באוכלוסייה, הופך את התקנים לבלתי מספקים. לא זו אף זו, במקרים רבים תחנות טיפות חלב ממילא אינן עומדות בתקנים אלה: למשל, נתונים מ-2019 מגלים שטיפות החלב שמופעלות על ידי משרד הבריאות ועיריות ירושלים ותל אביב, אוישו בחסר של 23% בהשוואה לתקן שנקבע לכוח אדם.¹⁵¹ המחסור באנשי צוות בולט בייחוד ביישובי פריפריה בדרום הארץ, ובערים חרדיות (אתגרים אלה באו לידי ביטוי בהחלטה שהתקבלה ב-2018 על ידי משרד הבריאות לוותר על חיסוני שפעת לילדים בפריפריה בשל מחסור באחיות - החלטה ששונתה לבסוף).¹⁵² בהקשר זה יציין כי דוח של משרד הבריאות המליץ על 'חקיקה כך שיוגדר מנגנון עדכון לתוספת השלישית בחוק ביטוח בריאות ממלכתי לטיפות החלב ולשירותי בריאות התלמיד', וכן ציין כי לצורך שינוי החקיקה יהיה צורך לפעול לגיבוש הסכמות בין הגורמים הרלוונטיים.¹⁵³

שלישית, מתן השירותים על ידי תחנות טיפות חלב רבות ברחבי המדינה מוגבל לשירותים בסיסיים, ובכך אינו מגשים את הפוטנציאל ההוליסטי שלהן ביחס לרפואה מונעת לילדים בגיל הרך. כך: (1) קיים מחסור בביקורי בית שנעשים על ידי אחיות טיפת חלב. בעוד שחוזר המנכ"ל מפנה לתדריך של משרד הבריאות שמחייב ביקור בית לאחר לידת תינוק ראשון, בפועל ישנם ליקויים לגבי יישום מדיניות זאת. משרד הבריאות, בסקירה של תפקידי טיפות חלב, הדגיש את החשיבות של ביצוע ביקורי בית, ועם זאת, הכיר במרומז בכך שבמקרים רבים הם אינם מתקיימים באופן תכוף, מלבד במקרים ספציפיים של לידה מוקדמת ומשפחות בסיכון.¹⁵⁴ (2) בעוד שהתחנות אמורות לספק שירותי הדרכת הורים בתחנה (גם באופן פרטני וגם בקבוצות), הפעלת שירות זה בתחנות מוגבלת בשל היעדר משאבים.¹⁵⁵ (3) למרות שטיפות החלב אמורות לשרת ילדים עד גיל 6, בשל היעדר משאבים, רק מעט בדיקות סינון נעשות לילדים בגילים 3-6.¹⁵⁶ (4) מכיוון שתחנות טיפות חלב אינן פעילות בשעות אחר הצהריים המאוחרות, הן אינן מונגשות להורים עובדים והדבר מביא לצמצום ביקורים.¹⁵⁷

רביעית, לתחנות טיפות חלב מבנה ארגוני מורכב. כיום, כ-43% מתחנות טיפות החלב מופעלות על ידי משרד הבריאות; כ-4% מופעלות על ידי רשויות מקומיות; והשאר על ידי קופות החולים. להיעדר החקיקה בנושא השפעה על יכולת משרד הבריאות לפקח על פעילות כלל תחנות טיפות החלב ולבקרה, וכן על האפשרות להבטיח מתן שירותים אוניברסלי, איכותי

¹⁴⁷ חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 12/07, 'סטנדרט (תקן) להפעלת השירות המונע לפרט בטיפות חלב', 13.06.2007. https://www.health.gov.il/hozer/mk12_2007.pdf (להלן, 'חוזר מנכ"ל משרד הבריאות - טיפות חלב, 2007').

¹⁴⁸ דוח מבקר המדינה, 2013, לעיל ה"ש 146, עמ' 651.

¹⁴⁹ פרוטוקול מס' 26 משיבת הוועדה המיוחדת לזכויות הילד, 'טיפות חלב - תמונת מצב בצל הקורונה', עמ' 7-10, 08.09.2020. <https://bit.ly/3lvHTg5> (להלן, 'פרוטוקול מס' 26 משיבת הוועדה המיוחדת לזכויות הילד, 2020').

¹⁵⁰ חוזר מנכ"ל משרד הבריאות - טיפות חלב, 2007, לעיל ה"ש, עמ' 2-3.

¹⁵¹ מבקר המדינה (2020), 'טיפול מערכת הבריאות במחלות מתפרצות ומתחדשות: דוח מיוחד', עמ' 547. <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2020/70a/200-health.pdf>

¹⁵² לנתונים לגבי מספר האחיות בהשוואה למספר הילדים בטיפות חלב בעיריות נבחרות: משרד הבריאות (2021), 'מסמך מדיניות - נתונים ותכנית עבודה של שנות החיים הראשונות', עמ' 75-76. <https://bit.ly/3Rr3zOu> (להלן, 'משרד הבריאות, 2021'); לנתונים לגבי כוח אדם רפואי במחוזות גיאוגרפיים שונים: משרד הבריאות (2021), 'אי השוויון בבריאות והתמודדות עמו בשגרה ובקורונה', עמ' 40-43. <https://bit.ly/3RmsRgN>; פרוטוקול מס' 220 לשיבת הוועדה לזכויות הילד, 'הפקרת בריאות ילדי הפריפריה וההחלטה שלא לחסנם כנגד שפעת בשנה הבאה', 28.05.2020. <https://bit.ly/3NVMD9F>

¹⁵³ משרד הבריאות, 2021, לעיל ה"ש 152, עמ' 100.

¹⁵⁴ משרד הבריאות, 2021, לעיל ה"ש 75; דוח מבקר המדינה, 2013, לעיל ה"ש 146, עמ' 648; משרד הבריאות, שירותי בריאות הציבור (2005), 'תדריך לביצוע ביקורי בית'. https://www.health.gov.il/hozer/bz_01012005.pdf

ואחיד לכלל הילדים בגיל הרך בישראל. כך, למשל, בשנת 2013, מנכ"ל משרד הבריאות דאז ציין שהמשרד מפעיל שליטה רבה יותר על תחנות המופעלות על ידי הממשלה, מאשר על התחנות המופעלות על ידי קופות חולים (למשל, יכולת להקצות אחיות מבתי חולים ובתי ספר לתחנות המשרד בעת הצורך).¹⁵⁸ דוגמא נוספת לכך ניתן למצוא במסגרת דוח מבקר המדינה, בו צוינו מקרים בהם קופות חולים שסירבו לספק שירותים לחברי קופות חולים אחרות, או שסגרו תחנות טיפוח חלב מבלי ליתן הודעה מתאימה על כך מראש למשרד הבריאות.¹⁵⁹

חמישית, היעדר החקיקה משפיע על יכולתן של תחנות טיפוח חלב (בין אם הן מופעלות על ידי משרד הבריאות ובין אם לאו) לשתף במידע גורמים נוספים בסביבת הילד. על מנת לאפשר טיפוח מניעתי מותאם, כמובן בהתאם להוראות הדין ובכפוף לשמירה על זכותם של ילדים לפרטיות. בין היתר, יש קושי להעביר רשומות רפואיות בין תחנות טיפוח חלב במקרים הנדרשים (למשל, במעבר הילד. מתחנה אחת לאחרת); לבצע פעולות שיחור מתאימות ואקטיביות לילדים שלא הגיעו כלל לתחנת טיפוח חלב לאחר הלידה; לשתף בתי ספר במידע על חיסון ילדים או בעיות התפתחותיות לצרכי מעקב; ועוד.¹⁶⁰

נוכח זאת, בימים אלה יש ניסיון לקדם הצעת חוק שתעגן את פעילותן של תחנות טיפוח חלב בחקיקה.

3 | סיכום המלצות מרכזיות בריאות בגיל הרך

- 1 | לעגן את פעילותן של טיפוח חלב בחקיקה, תוך התייחסות להיבטים של מתן שירותים אוניברסליים ואחידים, תקינה מקצועית, מימון (לרבות דרך מנגנון עדכון), פיקוח ובקרה, בינוי, שיחור שירותים, ועוד.
- 2 | לקבוע מנגנון עדכון תקציבי בחוק ביטוח בריאות ממלכתי כך שיבטיח הקצאת מימון בהתאם לגידול בהיקף האוכלוסייה והמשימות הנדרשות ביחס לשירותי רפואה מונעת לילדים בגיל הרך דרך שירותי טיפוח חלב.
- 3 | לצד הבטחת שירותים אוניברסליים ואחידים לכלל הילדים, בלא הפליה, יש להתייחס, במסגרת חוק או נוהל, לצרכים התוספתיים של ילדים במצבי סיכון וסכנה ו/או ילדים מאוכלוסיות מוחלשות.

ה | זכות לשירותי רווחה בגיל הרך בישראל בראי החקיקה

בדומה להגנה, התחום של שירותי רווחה לילדים הינו רחב ורב-פנים. ככלל, התחום כולל מגוון נושאים, ביניהם, חוקים, תקנות ומדיניות בהקשרי טיפוח, השגחה, הגנה ורווחה; מתן שירותים לילדים; קביעת סטנדרטים בתחומי רווחה; מתן קצבאות לילדים ומשפחות; הסדרה של אמצעי הגנה על ילדים במצבי סכנה וסיכון; השמה חוץ-ביתית של ילדים; ביקורת ופיקוח על שירותים ותוכניות; ועוד.¹⁶¹ המשרד הממשלתי האמון על התחום בישראל הוא משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן, 'משרד הרווחה'), כאשר מירב השירותים והמענים לפרטים, משפחות וקהילות ניתנים ברמה המקומית באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשות המקומית. הטיפול בילדים ונוער במצבי סיכון וסכנה, ובהוריהם, מהווה את אחד מהיעדים המרכזיים של משרד הרווחה, ותוכניות ושירותים רבים מכוונים לילדים ומשפחות בקהילה.¹⁶²

בשל היקף המסמך ומיקודו, פרק זה יעסוק בסוגיה של עיגון הזכות לשירותי רווחה (במסגרת חוק שירותי הסעד), בחוק

¹⁵⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ) (מ' 2014), 'תמיכה בהורים והדרכתם - מענים ממשלתיים, עמ' 11-12. <http://knesset.gov.il/committees/heb/material/data/yeled2016-02-22-00-01.pdf>.

¹⁵⁶ דוח מבקר המדינה, 2013, לעיל ה"ש 146, עמ' 648.

¹⁵⁷ דוח מבקר המדינה, 2013, לעיל ה"ש 146, עמ' 648, 650.

¹⁵⁸ דוח מבקר המדינה, 2013, לעיל ה"ש 146, עמ' 647. ר' גמ: לינדר, ר., 'יותר מטיפוח חלב זה מרכז לגיל הרך', דה מרקר, 26.09.2013. <https://bit.ly/3RokuBt>.

¹⁵⁹ דוח מבקר המדינה, 2013, לעיל ה"ש 146, עמ' 668-667.

¹⁵⁹ דוח מבקר המדינה, 2013, לעיל ה"ש 146, עמ' 649.

¹⁶⁰ דוח מבקר המדינה, 2013, לעיל ה"ש 146, עמ' 649.

הנוער (טיפול והשגחה) ובחוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), ובהסדרים הנוגעים לילדים בגיל הרך בתקנות העבודה הסוציאלית.¹⁶³ בפרט, יודגש כי המסמך אינו עוסק בהשמה חוץ ביתית של ילדים, ובחוקים הקשורים לכך (בין היתר, חוק אומנה לילדים, תשע"ו-2016. וחוק אימוץ ילדים, תשמ"א-1981) וכי תחום זה דורש בחינה ייעודית נפרדת.

1 | זכות לשירותי רווחה בגיל הרך (חוק שירותי הסעד)¹⁶⁴

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מעגן את זכותו של אדם לכבוד ובפסיקת בית המשפט העליון עלתה פרשנות לפיה זכות זו כוללת בתוכה הגנה חוקתית מסוימת על זכותו של אדם לתנאי מחיה בסיסיים וקיום בכבוד, ומכאן לתחום רווחת הפרט.¹⁶⁵ הבסיס המשפטי לשירותי רווחה אישיים בישראל הינו חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958. חוק זה קובע חובה על הרשות המקומית להקים מחלקה לשירותים חברתיים למתן טיפול סוציאלי וסעד לנזקקים, תוך זמן סביר, ולסיוע לנזקקים במיצוי זכויותיהם לפי דין בתחומי הרווחה, בריאות, חינוך, תעסוקה ודיור בהתאם לתוכנית הטיפול שקבע עובד סוציאלי.¹⁶⁶

אולם חוק שירותי הסעד הינו חוק מיושן: הוא לא כולל התייחסות לזכויות אדם ולעקרונות המעוגנים באמנות בינלאומיות עליהן ישראל חתמה (לרבות אמנת זכויות הילד.ה); הוא אינו מהווה בסיס משפטי להבטחת זכויות חברתיות לנזקקים; הוא אינו מגדיר במפורש את אחריות המדינה בתחום זה או את שירותי הרווחה הספציפיים שהפרט זכאי להם; והוא אינו מסדיר את מימון השירותים והתקציבים הדרושים לכך.¹⁶⁷ ביחס לסוגיית המימון, חשוב לציין כי תקציב הרווחה מחולק בין המדינה והרשות המקומית שנדרשת לשאת בחלק מהעלויות. במצב זה, רשויות מקומיות ברמה כלכלית-חברתית נמוכה (שלרוב תושביהם גם מצויים במצוקה ועוני) חסרות משאבים לכך, ומנגד, רשויות מקומיות בעלות אמצעים מסוגלות להעניק שירותי רווחה בהיקף ובאיכות גבוהים יותר, כך שנוצרים אי-שוויון ופערים משמעותיים בין השירות שמקבלים אנשים ברמת נזקקות דומה, אך שמתגוררים ביישובים שונים.¹⁶⁸ בנוסף לכך, החוק ככלל אינו מתייחס לילדים, ובכלל זה ילדים בגיל הרך, ולא מעגן באופן מפורש את זכותם לקבל שירותי רווחה, וליהנות מהסיוע הדרוש להם.¹⁶⁹ ב-2021 גובשה הצעה ממשלתית לחוק שירותי הרווחה והביטחון החברתי שנועדה לקבוע עקרונות בדבר הזכות לקבל שירותי רווחה של יחידים, משפחות וקהילות. בעוד שהצעת החוק הממשלתית אכן כללה התייחסות בודדת לילדים בגיל הרך, בקבעה כי הערכה מחודשת ובידיקת תוצאות של תוכנית התערבות לקטין שטרם מלאו לו 6 תעשה אחת לשישה חודשים (לעומת אחת לשנה, לקטינים מעל גיל 6),¹⁷⁰ היא אינה מכילה פרק ייעודי בנוגע למתן שירותי רווחה לילדים, ובתוך כך ילדים בגיל הרך; אינה מתבססת על האמנה ורוחה; אינה מעגנת סל שירותים בקהילה לילדים; אינה מחייבת בהכשרות לצוות המקצועי בלשכות הרווחה בנוגע לילדים וזכויותיהם; אינה פותרת באופן מלא את אי-השוויון בין רשויות בכל הנוגע למימון שירותי רווחה; ועוד. מכל מקום, נכון לשנת 2022, נראה כי הצעת חוק זו אינה מקודמת.¹⁷¹

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) Website, 'Mapping Child Protection Systems in the EU', February 2015. <https://fra.europa.eu/en/publication/2016/mapping-child-protection-systems-eu#Childprotectionsystems20>
Stalford, H. (2012), *Children and the European Union: Rights, Welfare and Accountability*, p. 167, Oxford Hart Publishing. DOI:<https://doi.org/10.1111/chso.12074>
¹⁶² ר' בענין זה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ) (2005), 'מסמך רקע בנושא הטיפול בילדים בגיל הרך בישראל', עמ' 21-23, <https://bit.ly/3z8cyNz>.
¹⁶³ (להלן, 'ממ"מ, 2005'); §1 למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 'ועדת תכנון טיפול והערכה - תפקידה ודרכי עבודתה, הוראה, 8.9 בתע"ס, 11.01.2017 (להלן 'תע"ס ועדת תכנון טיפול והערכה, 2017').
¹⁶⁴ יצוין כי הסקירה אינה כוללת שני תחומים חשובים הנוגעים לילדים בגיל הרך בהקשרי רווחה: ילדים בגיל הרך בעוני (לרבות התייחסות לקצבאות ביטוח לאומי) וילדים בגיל הרך בהשמה חוץ ביתית. עבור נושאים אלה נדרשת התייחסות מעמיקה ונפרדת.
¹⁶⁵ הכותבות מבקשות להודות לד"ר תרצה יואלס על הערותיה החשובות לדיון על זכויות ילדים בגיל הרך לשירותי רווחה.
¹⁶⁶ §2 לחוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958, ס"ח תשי"ח מס' 249, עמ' 103. להרחבה על החוק: ינאי, א. (2006), 'חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?', <http://www.abiliko.co.il/index2.php?id=2114&lang=HEB> (להלן, 'ינאי, 2006').
¹⁶⁷ רונן, י. & גילת, י. צ. (2016), 'האומנם הגנת הילד רווחת במשפט הישראלי?', עמ' 1207-1209, משפט ועסקים י"ט תשע"ז (להלן, 'רונן & גילת, 2016'); ינאי, 2006, לעיל ה"ש; ינאי, א. & קושר, ח. (2006), 'חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?', מצגת. <https://bit.ly/3PCbcOO>.
¹⁶⁸ ינאי, 2006, לעיל ה"ש; §2-3 לתקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו-1986; גילת & רונן, 2016, לעיל ה"ש; עמ' 1208-1209.
¹⁶⁹ גלית & רונן, 2016, לעיל ה"ש; עמ' 1207. לענין התייחסות בחוק שירותי הסעד לילדים: §6 (ניתן לתבוע מזונות בשם קטין), ו-§8 לחוק שירותי הסעד (אין חייב בהחזרת סעד שניתן לו בהיותו למטה מגיל 16).
¹⁷⁰ §10(א)-(ב) להצעת חוק שירותי הרווחה והביטחון החברתי, התשפ"ב-2021 (להלן 'הצעת חוק שירותי רווחה והביטחון החברתי').

חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960 הוא דבר החקיקה המרכזי בכל הנוגע לטיפול, השגחה והגנה על קטינים נזקקים (החוק חל על קטינים מגיל לידה ועד 18). החוק אינו מתייחס להיבטים הפליליים בפגיעה בילדים, אלא בהגנה על ילדים במצבי סיכון וסכנה, באמצעים שונים. כך, החוק מגדיר, בין היתר, את תפקידיו וסמכויותיו של העובד הסוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), קובע עילות לקביעה מיהו קטין נזקק, ומסדיר את סמכויותיו של בית המשפט בהבטחת שלומם ומוגנותם של קטינים אלה.

חוק הנוער (טיפול והשגחה) מגדיר קטין כנזקק, בין היתר, במקרה בו לא נמצא אחראי עליו; שהאחראי עליו אינו מסוגל לטפל או להשגיח עליו או שהוא מזניח את הטיפול וההשגחה; ששלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת ('עילת סל'); או שהוא נולד כשהוא סובל מתסמונת חסר בסם (סינדרום גמילה). כך, העילות בחוק הן יחסית רחבות (וכן כוללות עילת סל). העובדה כי החוק אינו כולל רק רשימה סגורה של מצבים מאפשרת מתן מענה למקרים שונים של פגיעה בילדים ומספקת, על פניו, הגנה מקיפה יותר לילד.¹⁷² עובד סוציאלי לפי חוק הנוער שסבור כי קטין הינו נזקק, וכי למען הטיפול בו וההשגחה עליו יש צורך בהחלטה שיפוטית (בין אם בשל אי-הסכמת ההורה או אי-שיתוף פעולה מצד הקטין), 'רשאי' לפנות בבקשה כאמור לבית המשפט, ובית המשפט 'רשאי', אם נוכח כי הקטין הוא נזקק לפי ההגדרה הסטטוטורית, לנקוט דרכים ופעולות שונות.¹⁷³ עוד קובע החוק, כי במקרי חירום, אם העובד הסוציאלי סבור כי קטין הוא נזקק ונשקפת לו 'סכנה תכופה', או שהוא זקוק לטיפול מיידי, הוא 'רשאי' לנקוט אמצעים הדרושים למניעת הסכנה או למתן טיפול גם ללא הסכמת האחראי (בתנאים מסוימים). בנוסף, החוק קובע הוראות בנוגע למעמדם של קטינים נזקקים בהליכים, נוכחותם ושמיעתם, ופרסום פרטים לגביהם.¹⁷⁴

בשנת 2020, התקבלו 55,321 פניות ודיווחים חדשים לעובדים סוציאליים לחוק הנוער (טיפול והשגחה) על חשד לפגיעה או הזנחה של ילדים, או על חשד לקטינים שהם נזקקים. 17.8% מדיווחים אלה נגעו לילדים מגיל לידה ועד.¹⁷⁵ אולם, על אף מרכזיותו של החוק, והעובדה כי פניות רבות נוגעות לילדים בגיל הרך במצבי סיכון וסכנה, החוק לא כולל התייחסות מיוחדת לילדים בגיל הרך וזכויותיהם.

בחינת חוק הנוער (טיפול והשגחה) מעלה מספר קשיים בכל הנוגע לילדים בגיל הרך. כך, על אף שהחוק חל על ילדים מגיל לידה ועד גיל 18, הוא עדיין מכונה 'חוק הנוער' (מסיבות היסטוריות). אמנם, מדובר בעניין סמלי אך עיון בסעיפי החוק מלמד כי עיקר ההתייחסויות לילדים רלוונטיות לילדים בוגרים, למשל ביחס לנוכחותם בהליכים, השתתפותם, שמיעתם והעדתם.¹⁷⁶ פרט לדוגמא בודדת (הכרה בלידת קטין כשהוא סובל מתסמונת חסר בסם (סינדרום גמילה) כעילת נזקקות),¹⁷⁷ החוק אינו כולל התייחסות ספציפית לילדים בגיל הרך ואינו קובע דגשים ליישומם בגילים אלו בראייה התפתחותית, בין היתר ביחס לסוג המענים הרלוונטיים לגיל הרך ולוחות הזמנים לקבלת החלטות במקרים המערבים ילדים בגיל הרך בסיכון (התייחסות זו הינה חסרה בייחוד נוכח העובדה כי ילדים בגיל הרך בסיכון מהווים מקרה מובהק בו נדרשת, ככלל, התערבות מהירה על מנת למנוע נזקים בלתי הפיכים בתחום הרגשי, ההתפתחותי, והבריאותי). כמו כן, חוק הנוער (טיפול והשגחה) נעדר 'שפה של זכויות'. החוק אינו ממקם את הילד. במרכז, אלא את סמכויותיהם

¹⁷¹ ר' למשל: §16 להצעת חוק שירותי הרווחה והביטחון החברתי. בהקשר זה, ר' גם: המועצה לשלום הילד, הצעת חוק שירותי הרווחה - התייחסות המועצה לשלום הילד, 24.08.2021.

¹⁷² §2 לחוק הנוער (טיפול והשגחה); רונן & גילת, 2016, לעיל ה"ש, עמ' 1147-1145.

¹⁷³ §3 לחוק הנוער (טיפול והשגחה). §68 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות קובע סמכות דומה לבתי משפט.

¹⁷⁴ ר' למשל: §3, תז, א, 8, 9, 11א, 12, 24 לחוק הנוער (טיפול והשגחה).

¹⁷⁵ שנתון המועצה לשלום הילד, 2021, לעיל ה"ש 107, עמ' 537-536.

¹⁷⁶ §13, תז, א, 8, 9, 9א, 12 לחוק הנוער (טיפול והשגחה).

¹⁷⁷ §7(2) לחוק הנוער (טיפול והשגחה).

¹⁷⁸ §8 לחוק הנוער (טיפול והשגחה).

¹⁷⁹ רונן & גילת, 2016, לעיל ה"ש 167, עמ' 1206.

¹⁸⁰ §1-2 לחוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), תש"ס-2000, ס"ח תש"ס מס' 1748, עמ' 248 (להלן, 'חוק פעוטות בסיכון').

של העובד הסוציאלי או בתי המשפט, ואינו מכיר מפורשות בזכותם של ילדים להתפתחות, להגנה, לטיפול, או לקשר משפחתי יציב ומטפח. החוק קובע כי במקרים בהם ילדים הינם נזקקים ונמצאים בסכנה, העובד הסוציאלי ו/או בית המשפט 'רשאים' לפעול, ואינם חייבים בכך. יתרה מכך, למרות שהחוק מסמך את בית המשפט לקבל החלטות עם משמעויות מרחיקות לכת על חייהם של ילדים, הוא אינו מחייב מינוי של מייצג עצמאי בתיקי נזקקות ומותיר את ההחלטה בדבר המינוי לשיקול דעת שיפוטי בלתי מובנה.¹⁷⁸ בנוסף, החוק מתמקד בילדים לאחר הפגיעה והצורך שלהם בהגנה מפני סביבתם המשפחתית, והוא לא כולל במפורש אמצעים מניעתיים שנועדו להגן עליהם מפני סכנה עתידית. כך גם החוק אינו כולל התייחסות למדיניות כוללת של מניעת פגיעה בילדים (למשל, הדרכה והכשרה להורים; מתן שירותים להורים בתחום הרווחה והבריאות (לרבות בריאות הנפש); ועוד).¹⁷⁹

כמו כן, חוק הנוער (טיפול והשגחה) מצומצם למצבי 'נזקקות' של ילד.ה שנגרמים מהוריו או סביבתו, ולא אלה שקשורים למסגרות או שירותים של המדינה. החוק גם מסמך את בית המשפט לתת הוראות שונות הדרושות לטיפול בקטין (טיפול, חינוך, שיקום וכיוצ"ב) - אך זאת ביחס 'לקטין או לאחראי עליו' בלבד ולא, כך נראה, לרשויות המדינה. כך, לדוגמא, במצב בו קטין נדרש לטיפול והתערבות מוקדמת, והיעדר קדימות בטיפול עלול לגרום לו נזק בלתי הפיך, נראה שבתי המשפט לא רשאים לקבוע הוראות שיחייבו מתן טיפול בדחיפות רבה יותר על בסיסו.

יצוין כי בחודש ינואר 2021 מונתה על ידי שר הרווחה ועדה ציבורית לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) בראשות ד"ר תמר מורג. הוועדה התבקשה לבחון את דרכי הטיפול וההליכים המשפטיים בנוגעים לילדים בסיכון והשינויים הנחוצים בחוק ובדרכי יישומו. בין הסוגיות שעל שולחן הוועדה, ההתאמות הנדרשות בחוק בראי האמנה בדבר זכויות הילד.ה, ובחינת הצורך בהתאמת החוק לאוכלוסיות מסוימות של ילדים וקבוצות גיל שונות.

3 | חוק פעוטות בסיכון

חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), תש"ס-2000 מקנה זכאות למעון יום לפעוטות, מגיל לידה ועד 3, אשר נקבע לגביהם, כי הם נמצאים במצב שיש בו חשש ממשי להתפתחותם התקינה וששהייה במעון יום נחוצה על מנת למנוע את הוצאתם מביתם ('פעוטות בסיכון').¹⁸⁰ נכון לאוגוסט 2021, פועלים בישראל כ-2,100 מעונות יום וכ-3,600 משפחתונים מוכרים על ידי משרד הכלכלה (בעלי 'סמל מוסד'). שוהים ומתחנכים בהם כ-140,000 ילדים, מתוכם קרוב ל-20,000 נכנסו למסגרות על פי החלטת גורמי רווחה ובהתאם לחוק פעוטות בסיכון.¹⁸¹

חוק פעוטות בסיכון מגדיר 'מצב סיכון' בשלושה אופנים: (א) לפי עמדת עו"ס המטפל במשפחה, ועל סמך מידע רפואי בכתב, הפעוט מוכה או שצרכיו ההתפתחותיים אינם נענים עקב הזנחה מתמשכת; (ב) מסיבה של אי-תפקוד הורי מסיבות שונות (ביניהן, אלימות במשפחה, הפרעה נפשית, בעיות התמכרות, מוגבלות שכלית-התפתחותית, נכות קשה, עבריינות, ועוד); (ג) בשל עיכוב התפתחותי של הפעוט וקיומן של נסיבות משפחתיות שבשלן יש חשש ממשי להתפתחותו התקינה של הפעוט, על סמך אישור רפואי. כך, בהתאם להחלטה לפיה פעוט הינו פעוט בסיכון, הוא זכאי לשהות במעון יום סמוך למגוריו, כאשר הוריו ישתתפו בהוצאות לפי הוראות משרד הרווחה.¹⁸² עוד יצוין כי תקנות פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום) (דרכי הפנייה לוועדה וסדרי פעולתה) מסדירים, בין היתר, את אופן הפניה לוועדה, כינוסה, ומהלך דיוניה.¹⁸³ עוד נקבע במסגרת התקנות כי על הוועדה לתעד את החלטותיה (באמצעות טפסים ייעודיים הנכללים בתוספת), ובמסגרת

¹⁸¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ) (2021), 'מבט על: מסגרות יום לפעוטות עד גיל שלוש: רקע ונתונים', עמ' 1, 5, 7-9 (להלן, 'ממ"מ, 2021').

¹⁸² §4-(א)-(ב) לחוק פעוטות בסיכון.

¹⁸³ §2-10, תוספת ראשונה ותוספת שניה לתקנות פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום) (דרכי הפנייה לוועדה וסדרי פעולתה), תשע"ו-2016.

¹⁸⁴ לעיל, §9, תוספת ראשונה ותוספת שניה.

¹⁸⁵ ממ"מ, 2021, לעיל ה"ש 181, עמ' 5-6.

¹⁸⁶ §3.1 למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 'השמת פעוטות במעון יום/משפחתון - יישום חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום)', התש"ס-2000 - ושילובם של פעוטות עם צרכים מיוחדים', הוראה 8.10 לתע"ס, 01.04.2009 (להלן, 'תע"ס יישום חוק פעוטות בסיכון, 2009').

¹⁸⁷ §3.1 (ב) לתע"ס יישום חוק פעוטות בסיכון, 2009.

אולם, ההגנה של החוק לפעוטות בסיכון הינה מוגבלת. ראשית, בפועל, החוק מקנה אך ורק זכאות לשהייה במעון יום, סבסוד מסוים לשהייה במעון יום בהתאם לרמת ההכנסה של המשפחה וקדימות בהרשמה למעון יום כאמור.¹⁸⁵ החוק אינו כולל מענים אחרים נחוצים לפעוטות ולהוריהם (דוגמת ליווי, פעילויות הדרכה, או תוכניות ייעודיות - שאינם מעוגנים בחקיקה כלל).

שנית, הוראות התע"ס בנוגע ליישום חוק פעוטות בסיכון מגבילות את יישומו המלא. כך, ההוראות קובעות כי בקשה לסידור במעון יום או במשפחתון תוגש לוועדת חוק פעוטות בסיכון רק 'כאשר האם אינה עובדת' או כאשר האם עובדת אך אינה עונה לתנאי המשרד לקבלת הסבסוד. הינו, הזכאות למעון יום של פעוט בסיכון תלויה במצב התעסוקתי של אימו.¹⁸⁶ תנאי כאמור אינו עולה בקנה אחד עם רוח החוק ומטרתו, הנוגעת לזכותו של פעוט להשמה במעון יום. בהקשר זה יצוין כי משרד הרווחה מתכנן לבטל הוראה זו. כמו כן, על אף שהחוק מגדיר פעוטות כמי שטרם מלאו לו 3, ההוראות מאפשרות השמה לפעוטות רק מגיל 6 חודשים (אלא במקרים חריגים, בצירוף אישור רפואי לגבי בשלותו ובריאותו של הפעוט, ובאישור גורם מפקח),¹⁸⁷ ובגילים מוקדמים אלה החוק אינו קובע הוראות לגבי מתן מענים טיפוליים אחרים בבית המשפחה. בנוסף, ההוראות קובעות כי ההשמה תהיה במעונות מוכרים על ידי משרד הרווחה שקיבלו 'סמל מעון'. במקרים בהם אחוז הנרשמים גבוה ממספר המקומות במסגרת, פעוטות בסיכון יקבלו עדיפות עליונה לעומת ילדים בקטגוריות אחרות (למשל, פעוטות למשפחות יחידניות להורים עובדים או לומדים, ופעוטות לעולים חדשים עובדים או לומדים, וכיוצ"ב).¹⁸⁸ אולם, למרות העדיפות, אין הבטחה בחוק שהשירות יינתן לכל פעוט בסיכון הזכאי לו בקרבת ביתו. שלישית, ההחלטה להעביר את האחריות המקצועית, הפדגוגית והפיקוחית על חינוך-טיפול לגיל הרך למשרד החינוך (ר' פרק 4.2 לסקירה) מעלה שאלה לגבי הפעלת החוק ויישומו נוכח פיצול הסמכויות. שכן, כעת יהיו מעורבים בהפעלתו שלושה משרדי ממשלה שונים - משרד החינוך שאחראי על תחום חינוך-טיפול, משרד הכלכלה שיקנה את הסבסוד להורים, ומשרד הרווחה שאמון על יישום החוק ועל ההחלטה על פעוט כפעוט בסיכון לפי החוק.¹⁸⁹

4 | שירותי רווחה לגיל הרך בקהילה (תקנון העבודה הסוציאלית)

השירותים הניתנים לילדים בגיל הרך בקהילה מעוגנים בתקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס). תע"ס הינו מכלול של חקיקת משנה והנחיות פנימיות בנושאי שירותי רווחה שנועד, על פניו, 'להשלים' את הוראות החקיקה בתחום, ולפרט בענין דרכי עבודה ויישום. אולם, החקיקה בתחום הרווחה הינה מצומצמת, ונראה כי התע"ס ממלא את החוסר החקיקתי הקיים באופן חלקי בלבד:

ראשית, הוראות התע"ס מסדירות את אופן ההפעלה של שירותי רווחה מסוימים שהרשות המקומית רשאית לספק, בהתאם למשאבים שברשותה, שיקול דעתה וסדרי העדיפויות שלה. כלומר, התע"ס לא מחייב את הרשות המקומית במתן סל השירותים, ולא מקנה לנזקקים זכות משפטית לתבוע את קבלת השירות בפועל. ושנית, התע"ס, ככלי מנהלתי הנחייטי לעובדים סוציאליים, אינו מעגן באופן מפורש זכויות וככלל, המטרות והשיקולים העומדים בבסיס השירות הינם

188 5.4, \$5.5 לתע"ס יישום חוק פעוטות בסיכון, 2009.

189 ממ"מ, 2021ב, לעיל ה"ש 181, עמ' 17-18.

190 לענין עיגון זכויות ילדים בתע"ס, ר' לדוגמא \$5 לתע"ס ועדת תכנון טיפול והערכה, 2017. לענין ביקורת על התע"ס ומגבלותיהם, ר' רון & גילת, 2016, לעיל ה"ש 167, עמ' 1208-1209; ינאי, 2006, לעיל ה"ש 166.

191 ר' בין היתר: \$1-9, 14, 17-22, לתע"ס ועדת תכנון טיפול והערכה, 2017. להרחבה על ועדת תכנון טיפול והערכה: רון & גילת, 2016, לעיל ה"ש, עמ' 1214-1216.

192 ר' למשל \$1-2, 3.1, 5.1, 8, לתקנות עבודה סוציאלית (תע"ס) 8.34, 'סל שירותים לילדים בקהילה', 17.11.2008.

193 להרחבה על התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, נתונים רלוונטיים, והמענים הנכללים בה לילדים בגיל הרך: ג'וינט ישראל אשלים ואח' (התחלה טובה) (2015), 'המרכזים לגיל הרך במודל הבין-משרדי: עקרונות עבודה, הפעלה והכשרה', עמ' 20-8; <https://bit.ly/3o9X5WV>; אתר משרד הרווחה והביטחון החברתי, 'עשור לתכנית 360', 13.01.2020; <https://bit.ly/3Pg3onW>; מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ) (2015), 'סוגיות נבחרות בעבודת הוועדה לזכויות הילד', עמ' 25-26; <https://bit.ly/3zbJsNc>; ג'וינט ישראל אשלים ואח', 'מפאקט' ו-אחד' ל'התחלה טובה' (2015), עמ' 19-21; <https://bit.ly/3Ppm7x0>.

טיפוליים (תמיכה במשפחה, קידום התפתחות הילד בהיבטים שונים וצמצום סיכון, ושיפור קשר הורה-ילד, ועוד) – במטרה לסייע ולמנוע השמה חוץ-ביתית, במקרים המאפשרים זאת). בעוד שחלק מהוראות התע"ס כוללות התייחסות מסוימת לזכויותיהם של ילדים בראי האמנה, חסרה התייחסות למשמעות היישומית של זכויות אלה ביחס לשירותים הניתנים להם או לפעילות שירותי הרווחה, וכן לזכויותיהם של ילדים בגיל הרך, על המאפיינים הייחודיים של תקופה זו.¹⁹⁰

• הסדרת פעילותם של גופים רלוונטיים לילדים בגיל הרך (הוועדה לתכנון טיפול והערכה)

כיום, התע"ס מסדיר את פעילותם של גופים רלוונטיים לילדים בגיל הרך בהקשרי רווחה, שראויים להיות מעוגנים בחקיקה, ביניהם הוועדה לתכנון טיפול והערכה. ועדת תכנון טיפול והערכה (לשעבר, 'ועדת החלטה') מורכבת מצוות רב-מקצועי שדן במצבם של ילדים במצבי סיכון, בתוך כך גם ילדים בגיל הרך, ומשפחתם. הוועדה אחראית על תכנון התערבות טיפולית 'המתאימה ביותר לצרכיהם', תוך הגדרה של יעדים, תוצאות רצויות ולוחות זמנים. התע"ס קובע את העקרונות המנחים לעבודת הוועדה (שכוללים, בין היתר, שעבודת הוועדה תיעשה בהתאם לאמנת זכויות הילד.ה); את סמכויות הוועדה; והיבטים פרוצדוראליים בעבודתה (הרכב, אופן קבלת החלטות, שיתוף ילדים והורים, ועוד).¹⁹¹

• הסדרת שירותי ותוכניות רווחה לילדים בגיל הרך

בנוסף, התע"ס מסדיר שירותי ותוכניות רווחה שונים שניתנים לילדים בגיל הרך בקהילה, שעקרונותיהם והמנגנונים ליישומם ראויים להיות מעוגנים בחקיקה. הפניית הילד.ה לשירותים אלה נעשית בידי העובד הסוציאלי ו/או ועדת תכנון, טיפול והערכה, כאשר מטרתם, לפי התע"ס, הינה למנוע את הצורך של השמה חוץ-ביתית של ילדים (במקרים המאפשרים זאת), מתן סיוע לילדים בגיל הרך בסיכון כדי לקדם את התפתחותם, ומתן סיוע להורים במילוי תפקידם.¹⁹² יצוין כי רבים מהשירותים ותוכניות אלה זוכים למימון במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון (להלן, 'התוכנית הלאומית'), תוכנית בין-משרדית שהוקמה ב-2008 במטרה להפחית מצבי סיכון בקרב ילדים ונוער בישראל, בין היתר באמצעות מתן דגש על ילדים בגיל הרך ('התחלה טובה').¹⁹³ כך, התע"ס כולל התייחסות לשירותים לילדים בגיל הרך ומקנה זכאות וסבסוד למענים שונים בקהילה שאמורים לספק לילדים, בין היתר, ארוחות חמות, יחס אישי, פעילויות העשרה, ועוד. חלק מהשירותים כוללים גם ליווי של עובד סוציאלי והדרכות ייעודיות להורים, במטרה לשפר את מערכת היחסים הורה-ילד. אולם, יצוין כי במקרים רבים מדובר במענים מקומיים, הפועלים בשעות הבוקר או אחר-צהריים בלבד, אשר משרתים את כלל הילדים. משמע, הם אינם מיועדים רק לילדים בגיל הרך בסיכון, ואינם כוללים קריטריונים או תנאים ייחודיים עבורם. דוגמאות לשירותים כאמור כוללים, למשל, מועדונית ביתית;¹⁹⁴ ומועדונית לגיל הרך.¹⁹⁵

אחת הדוגמאות המרכזיות לשירות לילדים בגיל הרך בסיכון, שפועל לאורך היום, הינו מעון יום רב-תכליתי. מעון יום רב-תכליתי משמש מענה טיפולי לילדים בגיל הרך (מגיל 6 חודשים ועד שלוש שנים) מהבוקר ועד לשעות הערב, בהתאם לתוכנית הטיפולית שנקבעה לילד.ה ולמשפחה על ידי ועדת תכנון טיפול והערכה. מטרות המעון הינן, בין היתר, הבטחת סביבה מוגנת לילדים בגיל הרך בסיכון, צמצום או מניעה של מצבי סיכון וסכנה, הבטחת צרכים בסיסיים של הילד.ה, איתור מוקדם של עיכובים התפתחותיים וטיפול בהם, ושיפור קשר הורה-ילד ותפקוד ההורים על מנת לתת סיוע למשפחה למנוע צורך בהשמה חוץ ביתית (במקרים המאפשרים זאת). הייחודיות

¹⁹⁴ §2-7, 10-11 לתקנות עבודה סוציאלית (תע"ס) 8.31, 'מועדונית ביתית לילדים (לגילאים 3-10)', 02.03.2010, <https://bit.ly/3clujzT>
¹⁹⁵ §1-6 לתקנות עבודה סוציאלית (תע"ס) 8.32, 'מועדונית לגיל הרך (3-6)', 22.08.1999, <https://bit.ly/3ILl2h1>
¹⁹⁶ §1, 3-4, 6 לתקנות עבודה סוציאלית (תע"ס) 8.37, 'מעון היום הרב תכליתי', 25.12.2012, (להלן, 'תע"ס מעון היום הרב תכליתי, 2012').
¹⁹⁷ §6.2 לתע"ס מעון היום הרב תכליתי, 2012.

במעון יום רב-תכליתי, לעומת מענים אחרים בקהילה, מתבטאת בשעות פעילותו הנרחבות, ובמתן מעטפת טיפולית לילדים ולהורים על ידי הצוות הרב-מקצועי במעון.¹⁹⁶

על מעון היום הרב-תכליתי חלות הוראות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות ותקנותיו (למשל בכל הנוגע לתוכנית חינוך-טיפול, תקינה, הכשרות וכיוצ"ב).¹⁹⁷ אולם, גם אם מעונות היום הרב-תכליתיים אכן עומדים בסטנדרטים של החוק והתקנות (להרחבה על הוראות החוק והקשיים ביישומם: חלק 4.2 למסמך זה) - הדרישות המעוגנות בחוק הפיקוח מיועדות לילדים באוכלוסייה 'הכללית', ולא לילדים בסיכון, ומשכך הן לא נותנות מענה לצרכים הייחודיים שלהם. בשל מצבם המשפחתי, ילדים בגיל הרך בסיכון דורשים יחס וקשר אישי מוגבר עם צוות חינוך-טיפול (עמם הם מבליים שעות רבות ומשמעותיות ביומיום), שמחייב תקינה יחס מספרי צוות חינוך-טיפול - ילדים נמוך יותר; תוכניות חינוך-טיפול מוגברות ומותאמות לילדים בגיל הרך בסיכון, בפרט בכל הנוגע לגרייה ומשחקים שמקדמים התפתחות; הכשרות ייעודיות לצוות על ילדים בגיל הרך בסיכון, צרכיהם, ואופנים לקידום התפתחותם; הבטחת הזנה בכל שעות הפעילות (לרבות אחה"צ וערב); ועוד.

5 | סיכום המלצות מרכזיות רווחה בגיל הרך

1 | לתקן את חוק שירותי הסעד כך שיהיה מבוסס על זכויות, ויכיר באופן מפורש בזכותם של ילדים, בתוך כך ילדים בגיל הרך, לשירותי רווחה. בין היתר, על החוק לכלול הוראות ביחס למימון שירותי רווחה לילדים; סל שירותי רווחה לילדים והתאמת שירותים ותוכניות לגילם, צרכיהם ומאפייניהם הייחודיים; זכות לייצוג משפטי לילדים בנוגע להחלטות רשויות רווחה הפי החוק; ועוד.

2 | לתקן את חוק הנוער (טיפול והשגחה) באופן שיבטיח התייחסות מתאימה לילדים בגיל הרך במצבי סיכון וסכנה, וזכויותיהם. לצורך כך, יש לבחון בין היתר:

1 | שינוי שם החוק כך שיתייחס לילדים (לעומת נוער);

2 | הכללת התייחסות מפורשת לזכותם של ילדים, בתוך כך ילדים בגיל הרך, לטיפול, השגחה והגנה, וכפועל יוצא מכך, לחובתם של עובדים סוציאליים, בתי משפט וגופים מדינתיים נוספים לפעול ולספק להם סיוע והגנה.

3 | קביעת דגשים והוראות מיוחדות בכל הנוגע ליישום הוראות חוק הנוער (טיפול והשגחה) ביחס לילדים בגיל הרך בראייה התפתחותית (פיתוח מענים ייעודיים, קביעת לוחות זמנים מקוצרים לקבלת החלטה במקרים המתאימים לכך, הסדרים למינוי עורך דין, ועוד);

4 | הרחבת חוק פעוטות בסיכון, כך שיקלו קשת של מענים טיפוליים נחוצים נוספים לפעוטות בסיכון והוריהם, מעבר ל השמה במעון יום (דוגמת שירותים בקהילה לפעוטות בסיכון, הדרכות וליווי הורים, ועוד), תוך הקצאת התקציבים הנדרשים לכך עבור כל פעוט. כמו כן, יש לוודא כי הזכות להשמה במעון יום תובטח לכל פעוט שזכאי לכך ולצורך כך לבחון את שינוי התנאים וההוראות ליישום החוק (ביניהם, התניית הזכות בעבודת האם). בנוסף, נוכח הפיצול בהפעלת החוק בין משרדי ממשלה (חינוך, כלכלה ורווחה), יש להשקיע בעבודה בין-

¹⁹⁸ להרחבה לענין השפעת משבר הקורונה על זכויותיהם של ילדים וילדות: מורג ואח', 2021, לעיל ה"ש.

¹⁹⁹ Yoshikawa, H. et al. (2020), 'Commentary: Effects of the Global Coronavirus Disease-2019 Pandemic on Early Childhood Development: Short-and Long-Term Risks and Mitigating Programs and Policy Actions', p. 188, 190-191 The Journal of Pediatrics, vol. 223. doi: [10.1016/j.jpeds.2020.05.020](https://doi.org/10.1016/j.jpeds.2020.05.020) (להלן, 'Yoshikawa et al., 2020'). Early Childhood Development Action Network (EDCAN) (2020), 'A Joint Statement on Early Childhood Development and COVID-19: A Call for Coordinated Action to Protect and Support All Young Children and their Caregivers', p. 1-2. https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/2020-04/CallToAction_04_10_2020_Noon.pdf (להלן, 'ECDAN, 2020'). לענין ההשפעה של מצבי חירום ומשבר ככלל, ומשבר הקורונה בפרט, על ילדים וילדות: מורג ואח', 2021, לעיל ה"ש 33; Yoshikawa et al., 2020; CRC Committee, 2009; לעיל ה"ש 47, פס' 125-126.

משרדית והסדרת סמכויות ברורות ודרכי עבודה משותפות על מנת להגשים את עיקרי החוק ולשלב בין המענה החינוכי לטיפול.

5 | לעגן את הוראות התע"ס, בפרט אלו המסדירות את פעילותם של גופים רלוונטיים לילדים בהקשרי רווחה, בחקיקה (הסדרת התוכניות עצמן ואופן פעילותן ראוי שייעשה בנוהל, על מנת לאפשר גמישות, התאמה ופיתוח של שירותים חדשים). על חקיקה כאמור להיות מבוססת זכויות ילדים, להטיל חובה על המדינה ורשויות הרווחה לספק שירותי רווחה כאמור, ולהתייחס למאפיינים הייחודיים של ילדים בסיכון, בתוך כך ילדים בגיל הרך בסיכון, וצרכיהם בקבלת שירותי רווחה. במסגרת זו, יש לקבוע בחקיקה סטנדרטים ייעודיים למסגרות חינוך-טיפול בקהילה המיועדים גם לילדים בגיל הרך בסיכון, באופן שייתן מענה לצרכיהם ויבטיח את רווחתם ומוגנותם. זאת, בפרט בכל הנוגע ליחס תקינה ייחודי, תוכניות חינוך-טיפול מוגברות ומותאמות לילדים בגיל הרך בסיכון וקידום התפתחות, הזנה מורחבת, והכשרות ייעודיות לצוות.

זרקור: מגפת הקורונה והשפעתה על ילדים בגיל הרך

5

בחודש מרץ 2020 הכריז ארגון הבריאות הבינלאומי (WHO) על נגיף הקורונה החדש (COVID-19) כמגפה עולמית. המגפה והאמצעים והמגבלות שהוטלו בעקבותיה הביאו להשלכות חברתיות-כלכליות חמורות, וכן השפיעו על זכויות אדם, ובתוכם גם על זכויותיהם של ילדים, לרבות ילדים בגיל הרך.¹⁹⁸ ילדים בגיל הרך מהווים אוכלוסייה פגיעה במיוחד במצבי חירום, ומשבר הקורונה השפיע (ובמידה מסוימת ממשיך להשפיע כיום) על זכויותיהם באופן מיוחד. בנוסף, ומעבר לרמה האינדיווידואלית, ההגבלות והקשיים הכלכליים-חברתיים שנוצרו בצל ההתמודדות עם משבר הקורונה עלולים להביא לפגיעה בעשייה בתחום הגיל הרך. נוכח זאת, נושא מגפת הקורונה, והשפעתה על הגיל הרך, מחייב תשומת לב מיוחדת.¹⁹⁹

במדינות העולם, ובתוכם כן בישראל, משבר הקורונה בא לידי ביטוי בכל התחומים העומדים במרכז מסמך זה. ביחס לזכות לחינוך, ההגבלות שהוטלו בעקבות משבר הקורונה הביאו לסגירה ממושכת של מסגרות חינוך, לרבות מסגרות חינוך-טיפול לגיל הרך, ומעבר למתווים של למידה מקוונת. מצב דברים זה הביא לאובדן של תקופת חינוך 'קריטית' בגיל הרך, הכוללת הזדמנויות למידה, משחק, אינטראקציות חברתיות חשובות, והכנה לקראת הכניסה למערכת החינוך - באופן שעלול לפגוע בזכותם של ילדים בגיל הרך, בפרט ילדים מקבוצות אוכלוסייה מוחלשות, לחינוך והתפתחות. כמו כן, המעבר ללמידה מקוונת פגע בשירותי המעטפת שניתנים בעת שגרה במסגרות חינוך, ביניהם הזנה ומתן ארוחות.²⁰⁰ נוסף על כן, קיים חשש כי ההשלכות הכלכליות של משבר הקורונה, וכן ההתמודדות עם דרישות בריאותיות שונות, יביאו לייקור של מסגרות חינוך-טיפול ולפגיעה בנגישותם לכלל הילדים.²⁰¹

ביחס לזכות להגנה, משבר הקורונה יצר סיכון מוגבר לחשיפה של ילדים, בתוכם כן ילדים בגיל הרך, לאלומות ופגיעה בבית. נוסף לכך, הסגרים והמגבלות שהוטלו הביאו לכך שילדים היו פחות חשופים בתקופה זו לאנשים מחוץ למשפחתם, לרבות גורמי מקצוע, כך שהיו פחות אפשרויות לאתר ולזהות מצבי פגיעה והתעללות.²⁰² ביחס לזכות לבריאות, משבר הקורונה גרם להפרעה בקבלת טיפול רפואי תקופתי (לרבות שגרת חיסונים), ובשירותי טיפת חלב, לרבות שירותים לאיתור וטיפול בעיות התפתחותיות בגיל הרך.²⁰³ ביחס לזכות לרווחה, המשבר יצר סיכון להידרדרות לעוני, להחרפת קשיים של הורים עובדים (בייחוד אימהות), ולחשיפה של ילדים בגיל הרך למצבי סיכון וסכנה כתוצאה מכך. בנוסף, השלכות המשבר גם יצרו עומס כבד על שירותי הרווחה, באופן שהשפיע על יכולותיהם, והמשאבים העומדים לרשותם, במתן שירותים.²⁰⁴

נוכח השפעות אלה, נודעת חשיבות מיוחדת לפעולה משותפת ומתואמת על מנת להעמיד את הנושא זה על סדר היום הציבורי, ולאמץ מדיניות קורונה, ומדיניות 'חזרה לשגרה' לאחר משבר הקורונה, שמציבה את הילד.ה וזכויותיו במרכז, נותנת דגש לילדים מקבוצות אוכלוסייה מוחלשות, ומבטיחה את המשאבים הנדרשים בתחומי החיים השונים בגיל הרך.

United Nations (2020), 'Policy Brief: Education during COVID-19 and Beyond', p. 7 <https://bit.ly/3Oh4rmj> (להלן, 'United Nations, 2020'); מורג ואח', 2021, לעיל ה"ש 33, עמ' 46-47.

United Nations, 2020, לעיל ה"ש 200, עמ' 7-8, 19-25.

202 ר' שנתון המועצה לשלום הילד, 2021, לעיל ה"ש 107, עמ' 536-539; מורג ואח', 2021, לעיל ה"ש 33, עמ' 58-62; United Nations, 2020, לעיל ה"ש 200, עמ' 10, 14-16; ECDAN, 2020, לעיל ה"ש 199, עמ' 3;

World Health Organization (WHO), 'Guiding Principles for Immunization Activities during the COVID-19 Pandemic', Interim Guidance. 203 <https://bit.ly/3B1RFoO>, 26.03.2020; על מערכת טיפות החלב במהלך תקופת הקורונה, ר' פרוטוקול מס' 26 מישיבת הוועדה המיוחדת לזכויות הילד, 2020, לעיל ה"ש 149, עמ' 7-10.

Gromada, A. et al. 2020, 'Childcare in a Global Crisis: the Impact of COVID-19 on Work', 10, 8, 2, עמ' 200, לעיל ה"ש 200, United Nations, 2020 <https://bit.ly/3IRTy9y>, 7-9, p. 1, Innocenti Research Brief, ECDAN, 2020; and Family Life', לעיל ה"ש 199, עמ' 1-4.

סיכום וסוגיות רוחביות בתחום הגיל הרך

6

'מהרגע הראשון! - זכויות ילדים וילדות בגיל הרך בישראל' מספק תמונת מצב משפטית מקיפה ומפורטת על זכויות ילדים בגיל הרך בישראל. בבסיסו, עומדת ההכרה בתקופת הגיל הרך כחיונית להתפתחותם של ילדים וילדות, למימוש מירב הפוטנציאל שלהם, ולקידום המוביליות החברתית-כלכלית שלהם – הן בהמשך תקופת הילדות, והן בתקופת הבגרות. הייחודיות והחדשנות במסמך מתבטאת, בראש ובראשונה, בהתייחסות לילדים וילדות בגיל הרך בראי השיח של זכויות ילדים, תוך הצבת אמנת זכויות הילד.ה כנקודת המוצא לדיון בגיל הרך, וכבסיס לפיתוח חקיקה ומדיניות בישראל, וליישומה. כך, המסמך מציג את המסגרת המשפטית של האמנה וכן מנתח את היקפן, משמעותן ויישומן של זכויות ילדים בגיל הרך והמחויבויות שהן מטילות על המדינה, לאור האמנה ובהתאם להנחיות של וועדת האו"ם לזכויות הילד.ה. על בסיס זה, המסמך מתייחס לארבעה תחומים מרכזיים ורלוונטיים לחייהם של ילדים בגיל הרך - חינוך, הגנה, בריאות ורווחה. הוא בוחן את תמונת המצב החקיקתית בנושאים שונים, ומציע המלצות נקודתיות ויישומיות בנוגע לאימוץ חקיקה חדשה, תיקון חקיקה קיימת, ומימוש מיטבי של החקיקה הקיימת. והכל, באופן מבוסס זכויות ילדים.ות (Child Rights-based and Child-centered Approach). במובן זה, השילוב בין ידע תיאורטי על ייחודיות תקופת הגיל הרך וזכויות ילדים מחד, וההמלצות להמשך פעולה וקידום מדיניות מאידך, הופך את המסמך לכלי עבודה רלוונטי עבור קובעי מדיניות, גורמי מקצוע וארגוני חברה אזרחית הפועלים בתחום הגיל הרך.

ככלל, התמונה המשתקפת מהמסמך מלמדת כי על אף ההכרה ההולכת וגוברת בחשיבותה של תקופת הגיל הרך ומאפייניה הייחודיים, וחרף הפיתוח של שיח זכויות הילד.ה - החקיקה בישראל עדין אינה מספקת מענה מלא לגיל הרך. כך, וכפי שתואר בהמלצות הנקודתיות שהובאו בפרק 4, ניתוח דברי חקיקה מרכזיים בתחומי חינוך, הגנה, בריאות ורווחה מציף, בין היתר, היעדר התייחסות יעודית לגיל הרך בחקיקה 'כללית' הנוגעת לילדים; פערים וחוסרים בחקיקה בכל הנוגע לזכויותיהם של ילדים בגיל הרך; היעדר מנגנונים לבחינת יישום חקיקה ביחס לילדים בגיל הרך; ועוד. בנוסף להמלצות הנקודתיות כאמור, נבקש להצביע על סוגיות רוחביות ועקרוניות בתחום הגיל הרך שיש לקחת בחשבון בעת קידום חקיקה ומדיניות מיטיבה:

- אימוץ תפיסה המבוססת על זכויות ילדים, ואשר מעמידה את הילד.ה במרכז (Child Rights-based and Child-centered Approach) בתחום הגיל הרך, לעומת גישה שמרכזת שיקולים כלכליים-חברתיים. אימוץ גישה כאמור מחייב שינוי פרדיגמה - בחקיקה, מדיניות, קבלת החלטות, פיתוח תוכניות ומתן שירותים - שבבסיסו הכרה בילדים בגיל הרך כבני אדם בעלי זכויות, קול וצרכים ייחודיים.
- אימוץ חקיקה חדשה, ועריכת תיקוני חקיקה נדרשים, בהיבטים שונים הנוגעים לחייהם של ילדים - לרבות בתחומי חינוך, הגנה, בריאות ורווחה - באופן שמעגן את מכלול זכויותיהם של ילדים, בתוך כך ילדים בגיל הרך, ומטיל חובה על המדינה ורשויותיה להבטיח זכויות אלה. מוצע כי חקיקה כאמור תייחד התייחסות לקבוצת הגיל הרך; תתבסס על אמנת זכויות הילד.ה ועקרונותיה; ותציב את הילד.ה, זכויותיו, צרכיו, טובתו ורצונותיו, במרכז הליכי קבלת ההחלטות.
- בחינת הצורך בעיגון או הרחבה של הגנות משפטיות ופרוצדורליות בהליכים משפטיים הנוגעים לילדים בגיל הרך, בפרט בהקשרי הגנה ורווחה (דוגמת הבטחת הליכים מזוזרים, מתן משקל לראייה התפתחותית בקבלת החלטות, הכרה בצורות מגוונות לשמיעת ילדים צעירים בהליכי קבלת החלטות, ועוד).

- נקיטת צעדים שונים על מנת לצמצם הפליה, לקדם מוביליות חברתית-כלכלית, ולהבטיח לילדים בגיל הרך מאוכלוסיות מוחלשות גישה שוויונית והוגנת לכלל השירותים לגיל הרך, ובפרט בתחומי חינוך, הגנה, בריאות ורווחה. בהקשר זה, שיקולים המלמדים על הכדאיות הכלכלית והחברתית בהשקעת משאבים בגיל הרך, והערך של השקעה כאמור בכל הנוגע לקידום שוויון ומוביליות בקרב ילדים (והדורות הבאים), מהווים חיזוק נוסף לחשיבות נושא זה.
- קיום הכשרות מקיפות, בין-תחומיות ומתמשכות לגורמי המקצוע העובדים עם ילדים בגיל הרך באופן מחייב וכחלק בלתי נפרד, הן במסגרת עבודתם השוטפת והן, במקרים המתאימים, במסגרת לימודיהם והכשרתם המקצועית.
- פיתוח שותפויות בין-משרדיות, בין-מגזריות ובין מקצועיות בתחום הגיל הרך. במסגרת זו, יש להשקיע בהבטחת תיאום בין-משרדי והסדרת סמכויות משרדי הממשלה שונים בממשקים שבתחום הגיל הרך (ביניהם חינוך, הגנה, בריאות, רווחה, כלכלה) וכן ביצירת דרכי עבודה משותפות על מנת להבטיח את זכויותיהם של ילדים בגיל הרך.
- בשים לב לזכותם של ילדים להישמע ולהביע דעה ולהשתתף בנושאים הנוגעים לחייהם, יש לפתח מנגנונים ייעודיים לשיתוף והיוועצות עם ילדים בגיל הרך באופנים מגוונים ויצירתיים, אשר מתאימים לגילם ויכולותיהם.
- פרסום מידע להורים ופיתוח והנגשת הכשרות להורים לילדים בגיל הרך, בין היתר בנוגע להתפתחות הילד. בגיל הרך; מוגנות ילדים ואיתור וזיהוי מצבי פגיעה והתעללות בגיל הרך; מצאי האפשרויות לקבלת תמיכה וסיוע; וכן מידע על זכויות ילדים.
- ביצוע מחקר ואיסוף שיטתי של מידע ונתונים סטטיסטיים בתחומים הנוגעים לילדים בגיל הרך (בשים לב להיבטים של הגנת הפרטיות ושיקפות ומידע ונתונים כאמור) ועידוד מחקרים כמותיים ואיכותיים בדיסציפלינות שונות, בנושאים הנוגעים לילדים בגיל הרך, ובפרט בתחומי חינוך, הגנה, בריאות ורווחה.
- קיום הליכי פיקוח, בקרה והערכה של תוכניות ושירותים לילדים בגיל הרך, לרבות בחינת השפעתן על קידום מוביליות חברתית-כלכלית.
- הקצאת משאבים (כוח אדם, תקציביים, וטכנולוגיים) מספקים ליישום חקיקה ומדיניות בגיל הרך, והפיקוח עליהם. בהקשר זה, חשוב להבטיח כי הקצאת משאבים כאמור, בפרט בכל הנוגע לתקינה ותקצוב, יכלול מנגנון עדכון להתאימם לגידול באוכלוסייה, המטלות והצרכים המשתנים.

על אף תרומתו, למסמך גם מגבלות שיש לקחת בחשבון. ראשית, כפי שצוין בחלק 3, המסמך אינו עוסק בכלל הזכויות באמנה, אלא מתמקד בזכויות להן רלוונטיות מיוחדת לגיל הרך ולנושאי הליבה הנדונים. בהקשר זה, אנו סבורים כי יש מקום לערוך בחינה מקיפה של מכלול זכויות האמנה בגיל הרך, והמחויבויות הנובעות מהן למדינה; וכן לתת דגש מיוחד לנושאים המצדיקים בחינה ייעודית ומעמיקה, ביניהם ילדים בגיל הרך בהשמה חוץ-ביתית וילדים עם מוגבלות בגיל הרך. שנית, המסמך מתמקד בתחום החקיקה אשר מהווה היבט מרכזי - אך לא בלעדי - בכל הנוגע ליישום זכויות ילדים בגיל הרך. מעבר לנוסח החוק ככתבו, ישנה חשיבות רבה בביצוע הערכה של יישום דברי החקיקה בשטח וזיהוי הפערים הקיימים בהקשר זה, וכן בבחינה של היבטים מנהליים ואחרים (לא חקיקתיים) הנוגעים ליישום זכויות בגיל הרך (לדוגמה, תוכניות לאומיות; מנגנוני תיאום בין-משרדיים, ובין הרמה הארצית-אזורית-מקומית; הקצאת משאבים; פעולות ניטור, פיקוח ובקרה הנוגעות ליישום; ועוד). שלישית, מעל שנתיים מהתפרצותה, הקורונה ממשיכה להוות 'אירוע מתגלגל' עולמי, עם גלי תחלואה נשנים. ההשלכות החברתיות והכלכליות של משבר הקורונה, ומדיניות 'החזרה לשגרה', משפיעות על ילדים. וגיל הרך עצמם, ועלולות לפגום בתנופת העשייה והפיתוח הכלליים בתחום זה. על אף שהנושא של השפעת משבר הקורונה על ילדים בגיל הרך אכן נכלל במסגרת המסמך, העובדה כי מדובר במשבר מתמשך, עם

השלכות ארוכות-טווח, מעידה על הצורך בהרחבה נוספת, תוך עמידה על הלקחים שהופקו הן לצורך הדיון בזכויות ילדים בגיל הרך ביחס למשבר הקורונה, והן ביחס למצבי חירום ועתות משבר בכלל. לגישתנו, ה-'מגבלות' המפורטות לעיל מלמדות, בעיקר, על הצורך בהמשך פיתוח וחקר בתחום הגיל הרך בישראל, ומעלות מספר כיוונים לעשייה עתידית בתחום זה.

על אף מגבלותיו, אנו רואים במסמך זה כהזדמנות לפתח שיח חדש בתחום הגיל הרך בישראל, ודרכו להביא לשינוי בתמונת המצב החקיקתית והמשפטית הקיימת. ההמשגה של תחום זה בשפה של זכויות ילדים אינה לשונית גרידא, אלא בעלת פוטנציאל להביא לשינוי תפיסתי ביחס לחשיבות ההשקעה בגיל הרך ולצורך להעמיד את הילד.ה, זכויותיו וטובתו במרכז החקיקה והמדיניות - וזאת, 'מהרגע הראשון'.

נספחים

נספח 1

הגדרות ומושגים

תקופת הגיל הרך

ישנן הגדרות שונות לתקופת הגיל הרך (Early Childhood), אשר מושפעות, בין היתר, מהתפיסה החברתית-תרבותית, ממבנה מערכת החינוך, מאופן הארגון והתכנון של שירותים נוספים לילדים, ועוד. במסמך זה, ובהתאם למקובל בישראל, המונח יתייחס לכל ילד.ה מגיל לידה ועד גיל שש.

תקופת הגיל הרך מתאפיינת בגדילה והתפתחות מואצת, המביאה לשינויים משמעותיים במערכות הגוף, ביכולות הפיזיולוגיות, קוגניטיביות, אינטלקטואליות, רגשיות ותקשורתיות של ילדים. בפרט, מדובר בתקופה קריטית להתפתחות המוח, אשר מתעצב כמעט במלואו בשנים הראשונות לחיי הילד.ה. בשל חשיבותה והשפעותיה על חיי האדם, מדובר בתקופה קריטית למימוש זכויות באופן שיבטיח לכל ילד.ה התפתחות מיטיבה ואת מימוש מלוא הפוטנציאל שלו או שלה בשנים הראשונות.

זכויות ילדים

המונח זכויות ילדים מתייחס לזכויות האדם של ילדים, ומהווה חלק ממשפט זכויות האדם הכללי. בבסיס זכויות הילדים עומדת ההכרה בילד כסובייקט עצמאי, בעל זכויות, צרכים, וקול ייחודי, וכן בהבנה כי ילדים זכאים 'לתשומת לב וסיוע מיוחדים'²⁰⁵ בין היתר בשל גילם, בשלותם הפיזית, קוגניטיבית, נפשית, ורגשית, פגיעותם לאלימות וניצול, והתלות שלהם במבוגרים בסביבתם לטיפול והגנה. התחום של זכויות ילדים קיבל מעמד משפטי מחייב עם אימוץ אמנת זכויות הילד.ה בשנת 1989, אשר מעגנת את זכויות הילד.ה במשפט הבינלאומי, ומהווה בסיס להמשך פיתוחן במשפט ובחברה.

אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד.ה

אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד.ה הינה המסמך המשפטי המוביל ברמה הבינלאומית בכל הנוגע לזכויות ילדים וילדות. האמנה מעגנת את אגד הזכויות הרחב והמקיף ביותר לילדים, וכוללת במסגרתה זכויות אזרחיות-פוליטיות, כלכליות-חברתיות ותרבותיות, והומניטריות הרלוונטיות לילדים מגיל לידה ועד גיל 18,²⁰⁶ וכן מטילה חובה על המדינות החברות באמנה לנקוט צעדים נדרשים מתאימים, באפיקים שונים, על מנת לספק, להגן ולהגשים את הזכויות המעוגנות באמנה עבור כלל הילדים תחת שיפוטן. כך, מדובר במסגרת המשפטית מקיפה ביותר, שמהווה מפתח לדיון על זכויות ילדים, ובכלל זה על זכויות ילדים בגיל הרך.

ועדת האו"ם לזכויות הילד.ה

ועדת האו"ם לזכויות הילד.ה הינה גוף מומחה ועצמאי באו"ם אשר אחראי על פרשנות ויישום האמנה על ידי המדינות החתומות עליה. סמכויות ועדת זכויות הילד.ה כוללים, בין היתר, בחינה של הדוחות התקופתיים של כל מדינה החברה באמנה על יישום האמנה וקידום זכויות ילדים בשטחה; פרסום הנחיות כלליות על פרשנות סעיפי האמנה ויישומם בהקשרים שונים; וקבלת פניות (תלונות) מיחידים או מדינות-חברות בטענה להפרה של האמנה, בהתאם למנגנון הגשת פניות, ומתן החלטות בעניינן.

²⁰⁵ דברי מבוא לאמנת זכויות הילד.ה.

²⁰⁶ §1 לאמנת זכויות הילד.ה (גיל הבגרות הוא 18, אלא אם נקבע אחרת בדין המדינתי).

נספח 2

איגוד דברי חקיקה רלוונטיים לילדים בגיל הרך בישראל שהוזכרו במסמך

טבלה זו מאגדת את דברי החקיקה שהוזכרו ונדונו במסמך זה בלבד (לפי א' - ב'), תוך התייחסות לעיקרי החוק והאופן בו הוא חל ביחס לילדים בגיל הרך.²⁰⁷

שם החוק	עיקרי החוק	האם חל ביחס לילדים בגיל הרך?	גילאי הילדים	הערות לגבי יישום החוק ביחס לילדים בגיל הרך
חוק אומנה לילדים, תשע"ו-2016	החוק מעגן את זכויותיהם של ילדים באומנה, ומסדיר היבטים של רישוי, השמה, מעמד האומן, טיפול בתלונות של ילדים באומנה, ועוד.	כן	גילאי לידה ועד 18 (וכן יותר, בתנאים מסוימים).	החוק אינו כולל התייחסות ספציפית לילדים בגיל הרך, אלא לקטינים בכלל. עם זאת, החוק קובע כי טובת הילד תיקבע, בין היתר, בשים לב לגילו וכשריו המתפתח חים של הילד, ולממד הזמן בחיי הילד.
חוק אימוץ ילדים, תשמ"א-1981	החוק מסדיר את הנושא של אימוץ ילדים וקובע, בין היתר, תנאים לאימוץ, והסדרים לדיון בהליכי אימוץ.	כן	גילאי לידה ועד 18	
חוק איסור פעילות מסחרית במוסדות חינוך, תשס"ח-2007	החוק מטיל איסור על ביצוע פעילות מסחרית (דוגמת שיווק, הצגת פרסור מות, שימוש בעזרי לימוד לשם פרסום או קידום מכירות, ועוד) במוסדות חינוך.	חלקית	גילאי 3 ומעלה	החוק חל רק על ילדים בגיל הרך המתחנכים בגן ילדים (מעל גיל 3)
חוק ארוחה יומית לתלמיד, תשס"ה-2005	החוק קובע לקיים מפעל הזנה במוסדות חינוך בהם מתקיים יום חינוך ארוך ולימודי העשרה.	חלקית	גילאי 5 עד 6	החוק חל רק ביחס לילדים המתחנכים בגן חובה, אם הוחל בו יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, בהתאם לפירוט בחוק.

²⁰⁷ להרחבה על מכלול החקיקה הנוגע לילדים, ובתוך כך ילדים בגיל הרך, בישראל ר': זלוטניק ח, ד, שר, י, וינדמן, ו. (עורכים), החוק והילד. ה. קובץ חקיקה, מהדורה שביעית, פרסום המועצה לשלום הילד (טרם פורסם). הספר צפוי להתפרסם בתחילת שנת 2023.

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994	החוק קובע חובת ביטוח בריאות ואת סל השירותים הרפואיים. הוק כולל הוראות שונות בנוגע למימון שירותי בריאות.	כן	גילאי לידה ועד 18	החוק קובע רישום של קטינים לקופות חולים, ומסדיר שירותי בריאות אשר נוגעים לילדים בכלל, ולילדים בגיל הרך בפרט, על ידי קופות החולים והמדינה.
חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962	החוק מסדיר היבטים הנוגעים לביצוע פעולות משפטיות על ידי אנשים. בפרט, החוק מתייחס למעמדו המשפטי של קטין, לרבות ילדים בגיל הרך, בכל הנוגע לביצוע פעולות משפטיות ולמעמד וסמכויותיהם של הורים.	כן	גילאי לידה ועד 18	
חוק המועצה לגיל הרך, תשע"ז-2017	החוק נועד לקדם את הטיפול בילדים בגיל הרך ואת התפתחותם באמצעות הקמת מועצה לגיל הרך שתפעל במסגרת משרד החינוך.	כן	מגילאי לידה ועד גיל 6 (תחילת הלימודים בכיתה א').	
חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960	דבר החקיקה המרכזי בנוגע לטיפול, השגחה והגנה על קטינים נזקקים. בין היתר, החוק מגדיר את תפקידיו של העובד הסוציאלי לפי חוק הנוער; קובע עילות נזקקות לקביעה מיהו קטין נזקק; ומסדיר את סמכויותיו של בית המשפט בתחום זה.	כן	גילאי לידה ועד 18	החוק אינו כולל התייחסות ספציפית לילדים בגיל הרך, אלא לקטינים בכלל.
חוק העונשין, התשל"ז-1977	דבר החקיקה המרכזי במשפט הפלילי בישראל. החוק כולל את מרבית העבירות הפליליות והעונשים שנקבעו בצידן.	כן	גילאי לידה ועד 18	פרט לדוגמאות בודדות, החוק אינו מתייחס באופן מפורש לילדים בגיל הרך אך כולל התייחסויות רבות לקטינים ככלל.

חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018	החוק קובע הסדרים לעניין הפעלת מעונות יום לפעוטות, לרבות בעניין חובת רישוי ופיקוח.	חלקית	גילאי לידה ועד 3	החוק חל רק לגבי מעונות לפעוטות בהם מתחנכים 7 פעוטות ויותר.
חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות, יום לפעוטות, התשע"ט-2018	החוק קובע חובה להתקין מצלמות לשם הגנה על פעוטות השוהים במעון יום לפעוטות ומסדיר היבטים שונים ביחס להפעלת המצלמות.	חלקית	גילאי לידה ועד 3	החוק חל רק לגבי מסגרות חינוך-טיפול (מעונות) לפעוטות.
חוק זכויות החולה, תשנ"ו-1996	החוק קובע את זכויות האדם של מי שמבקש או מקבל טיפול רפואי, לרבות בנוגע לאיסור הפליה, זכות לטיפול רפואי נאות, שמירה על פרטיות, ועוד.	כן	גילאי לידה ועד 18	החוק לא חל על מסגרות שבהן מתחנכים מתחת ל-7 פעוטות (דוגמת משפחתונים קטנים), וכן אינו חל על מעונות יום הפועלים במקום המשמש גם למגורים (אלא אם קיימת הבחנה ברורה בין אזור המגורים למתחם המעון) ו/או על מעון יום ש-70% מהורי הפעוטות התנגדו בכתב להפעלת מצלמות.
חוק זכויות התלמיד, תשס"א-2000	החוק קובע זכויות של תלמידים, ביניהן הזכות לחינוך, איסור הפליה, הוראות בעניין נקיטת אמצעי משמעת, ועוד.	חלקית	גילאי לידה ועד 3	החוק מתייחס לצורך בקבלת הסכמת אפטרופוס לטיפול רפואי בקטין, אלא בנסיבות מסוימות בהן אין אפשרות לקבל את הסכמת האפטרופוס. בנוסף, קובע החוק שלא נדרשת הסכמה לטיפול רפואי מהורה שהורשע או מואשם בביצוע עבירות מין או אלימות כלפי ילדו, לרבות ילדים בגיל הרך, וכי אין למסור לאותו הורה מידע על אודות הטיפול כאמור.

חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953	החוק מנהיג חינוך ממלכתי (בהתאם לתוכנית לימודים שנקבעה על ידי המדינה) בכל מוסד חינוך רשמי, וקובע הוראות שונות לצורך כך.	חלקית	גילאי 3 ומעלה	ראשית, החוק חל ביחס למוסד חינוך רשמי או מוכר כפי שהם מוגדרים תחת חוק לימוד חובה - משמע הוא חל רק לגבי ילדים בגיל הרך המתחנכים בגן ילדים.
חוק יסוד כבוד האדם וחירותו	חוק היסוד מעגן מספר זכויות אדם הנובעות מערך כבוד האדם וחירותו (ביניהן הזכות לחיים, שלמות הגוף, וכבוד; קניין; ופרטיות).	כן	גילאי לידה ועד 18	שנית, החוק קובע כי הסעיף המתייחס להקמת מועצת תלמידים אינו חל ביחס לגני ילדים.
חוק לימוד חובה, תש"ט-1949	החוק קובע לימוד חובה חינוך לכל ילד.ה, מגן ילדים (גיל 3) ועד סיום 12 שנות לימוד.	חלקית	גילאי 3 ומעלה	החוק חל רק על ילדים בגיל הרך המתחנכים בגן ילדים רשמי (לעומת גני ילדים מוכרים שאינם רשמיים).
חוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א-2001	החוק קובע איסור על העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, לרבות מוסדות המשמשים קטינים, ומחייב את המעסיק לקבלת אישור משטרה בטרם העסקה של אדם במוסדות כאמור.	כן	גילאי לידה ועד 18	חוק היסוד אינו כולל התייחסות ספציפית לילדים בגיל הרך. אולם, חוק היסוד חל ביחס לכל 'אדם', הגדרה שכוללת גם ילדים בגיל הרך.
חוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969	החוק קובע הוראות לעניין חובת רישוי, דרישות ותנאים למתן רישיון, ופיקוח על כל מוסד חינוך.	חלקית	גילאי 3 ומעלה	החוק חל רק על ילדים בגיל הרך המתחנכים בגן ילדים.
חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), תש"ס-2000	החוק מקנה זכויות למעון יום לפעוטות, מגיל לידה ועד 3 הנמצאים במצבי סיכון, בהתאם לתנאי החוק.	חלקית	גילאי לידה ועד 3	

חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958	החוק מסדיר הקמה של מחלקות לשירותים חברתיים ברשות המקומית למתן טיפול סוציאלי, סעד, וסיוע לנזקקים במיצוי זכויותיהם בתחומי הרווחה, בריאות, חינוך, תעסוקה ועוד.	כן	גילאי לידה ועד 18	החוק חל רק על ילדים בגיל הרך המתחנכים בגן ילדים (מעל גיל 3).
תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התשפ"א-2021	התקנות קובעות הוראות ליישום חוק הפיקוח, בין היתר ביחס לתפוסה, תקינה, הכשרות צוות חינוך-טיפול, תנאי עבודת צוות חינוך-טיפול, בטיחות, תברואה, ועוד.	חלקית	גילאי לידה ועד 3	
				החוק חל על ילדים בגיל הרך השוהים במעון יום (גילאי לידה ועד 3).
				החוק אינו כולל התייחסות ספציפית לילדים, ובתוך כך ילדים בגיל הרך. אולם, הוא חל ביחס לנזקק שהוא 'אדם' - הגדרה שכוללת גם ילדים בגיל הרך.
				לעיל. התקנות חלות רק לגבי מעונות יום לפעוטות, בהם מתחנכים 7 ילדים ויותר.