



יישום זכויות הילד והילדה בישראל:

מבט לעתיד מתוך אתגרי ההווה





יישום זכויות הילד והילדה בישראל:

מבט לעתיד מתוך אתגרי ההווה

המועצה לשלום הילד

קמפוס חרוב לילדים, האוניברסיטה העברית בירושלים, הר הצופים

יוני 2023

(מהדורה אנגלית מקורית: פברואר 2022)

המועצה הלאומית לשלום הילד היא ארגון ללא כוונת רווח המבקש להבטיח את זכויותיהם ורווחתם של כל ילדי בישראל.

מאז הקמתה ב-1986, המועצה היא שחקנית מפתח ברמה הלאומית בכל הנושאים הנוגעים לזכויות ילדים ונוער. המועצה עוסקת, בין היתר, ביוזמות ובקידום מדיניות ציבורית, מפעילה שירותים ישירים לילדים, מוציאה לאור פרסומים העוסקים בילדים בישראל, מפתחת מודלים חברתיים חדשניים, יוצרת שותפויות בין בעלי עניין, ופועלת כמקור חשוב של מידע וידע עבור אנשי מקצוע, גורמי ממשל, והחברה האזרחית.

כותבים עיקריים: דניאלה זלוטניק רז, יובל שר

כותבים נוספים: עדי נעמת, לירון אשל, מיטל בק

מחקר אקדמי: ביאטריס ויליאמס, ליאורה אמסלם

עורכים ראשיים: אריאל דוד, ורד וינדמן

שירותי תרגום: זמנהוף שירותי תרגום

עריכה לשונית: רינה הוכמן

עיצוב גרפי: Gofman Creative



תוכן העניינים

מבוא – 5

1. השתתפות נוער בעיצוב מדיניות – 13

- 1.א. אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד על השתתפות ילדים בעיצוב מדיניות – 13
- 1.ב. השתתפות נוער בעיצוב מדיניות בישראל – 17
- 1.ג. נקודות מבט של הנוער על השתתפות נוער בעיצוב המדיניות – 20
- 1.ד. התייעצויות עם ארגוני החברה האזרחית – 23
- 1.ה. המלצות השתתפות נוער בעיצוב מדיניות – 24
- ביבליוגרפיה – 28

2. הגנה מפני אלימות, התעללות והזנחה – 31

2. הגנה מפני אלימות, התעללות והזנחה – 31
- 2.א. אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד על הגנה מפני אלימות, התעללות והזנחה – 32
- 2.ב. איתור וזיהוי של התעללות בילדים והזנחתם בישראל – 34
- 2.ג. ילדים חשופים לאלימות – 38
- 2.ד. המלצות: הגנה על ילדים מפני אלימות, התעללות והזנחה – 43
- ביבליוגרפיה – 46

3. ילדים בסביבה הדיגיטלית – 49

- 3.א. אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד על זכותם של ילדים לפרטיות ולהגנה בסביבה הדיגיטלית – 50
- 3.ב. פרטיות ילדים בסביבה הדיגיטלית בישראל – 54
- 3.ב.6. המלצות: פרטיות ילדים ונוער בסביבה הדיגיטלית – 63
- 3.ג. מוגנות ילדים בסביבה הדיגיטלית בישראל – 67
- 3.ג.5. המלצות: הגנה על ילדים ונוער בסביבה הדיגיטלית – 75
- ביבליוגרפיה – 78



4. אי-אפליה ושוויון בחינוך ובבריאות – 82

4.א. אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד על אי-אפליה בחינוך ובבריאות – 82

4.ב. חינוך בגיל הרך – 90

4.ב.4. המלצות: חינוך בגיל הרך – 97

4.ג. תשלומי הורים – 101

4.ג.4. המלצות: תשלומי הורים – 108

4.ד. טיפות חלב (תחנות לבריאות המשפחה) – 112

4.ד.4. המלצות: טיפות חלב – 118

4.ה. שירותי בריאות הנפש לילדים ולבני נוער – 122

4.ה.4. המלצות: שירותי בריאות הנפש לילדים ונוער – 128

5. לקראת יישום זכויות ילדים בישראל – מסקנות ומבט לעתיד - 131



אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד (או 'האמנה') דורשת מהמדינות החברות בה (States Parties) לבצע את כל הצעדים הנדרשים ליישום האמנה ולהבטיח את מימוש כל הזכויות שהיא מעגנת עבור ילדים (1). *(CRC, §4 ; CRC/GC/2003/5, par. 1)*. יישום עיקרי האמנה ברמה הלאומית היא משימה דינמית, המשתנה בכל העת, ועל כן דורשת בחינה זהירה ומתמשכת. דוח זה, 'יישום זכויות הילד והילדה בישראל: מבט לעתיד מתוך אתגרי ההווה', מהווה צעד משמעותי לקראת יישום זה, המציג את מצבן הנוכחי של זכויות ילדים בישראל ומתווה המלצות ליישום בהקשר הישראלי הייחודי.

האמנה מספקת מסגרת מקיפה ומחייבת מבחינה משפטית, והיא משלבת את מלוא המנעד של זכויות האדם ביחס לילדים. מאז כניסתה לתוקף ב-1990, האמנה השפיעה וממשיכה להשפיע רבות על מעמדם של ילדים ברחבי העולם והיא משמשת מקור להשראה ולהכוונה בענייני חקיקה, עיצוב מדיניות ופסיקה שיפוטית ברמה הבינלאומית, האזורית והלאומית, בכל ההיבטים הנוגעים לחייהם של ילדים (ראה מורג, 2014; Liefwaard & Doek, 2015; Liefwaard & Sloth-Nielsen, 2019).

מדינת ישראל חתמה ואשררה את האמנה, והיא נכנסה לתוקף ב-1991 (*OHCHR Website*). בתחילה, פעולת האשרור נחשבה כ'פעולה סמלית', ללא משמעויות משפטיות, אך תפיסה זו השתנתה בתוך זמן קצר. עם הזמן, ישראל החלה לנקוט צעדים כדי לשלב את האמנה וערכיה בחקיקה, במדיניות וביחזמות 'בשטח' (ראה מורג, 2014). אחד הצעדים הראשונים שנקטו כדי לשלב את האמנה היה מינוי ועדה ליישום האמנה, הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, בראשות כב' השופטת רוטלוי ('ועדת רוטלוי'). על ועדת רוטלוי הוטלה, בין היתר, המשימה להעריך את יישום האמנה במערכת המשפט ובחקיקה הישראלית (*ועדת רוטלוי, 2003; אלמוג ובנדור, 2005*).¹ מאז פרסום הדוח המקיף והחדשני של ועדת רוטלוי, לא פורסמו דוחות מקיפים נוספים על זכויות ילדים בישראל – עובדה ההופכת את הדוח הנוכחי לרלוונטי וחיוני. בנוסף, על אף שדוח רוטלוי התמקד בהיבטים של חקיקה, הדוח הנוכחי מתייחס גם לאמצעים אחרים של יישום (לדוגמה, צעדי מדיניות, שירותים ותוכניות; הקמת גופי תיאום ופיקוח; הכשרה, וכו'; ראה *CRC/GC/2003/5, par. 9, 26-64*). לפיכך, הדוח מציע נקודת מבט רחבה יותר על יישום האמנה בישראל.

הדוח גם מכיר בהתקדמות הניכרת שהושגה בנוגע לענייניהם של ילדים בישראל. בשנים האחרונות, אושרה חקיקה נרחבת שעניינה את זכויותיהם של ילדים בתחומים שונים (*וינדמן, סומך והכהן, 2015*), כולל חוקים המתייחסים באופן ספציפי למטרות האמנה ולרוחה (לדוגמה, חוק זכויות התלמיד, תשס"א-2000); הקמת רשויות ייעודיות שמטרתן להבטיח את הזכויות, את ההגנה ואת הרווחה של ילדים (לדוגמה, המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת – 105) וכן יחזמות ופעולות

¹ על פי מערכת המשפט הישראלית, אשרור לא מעניק לאמנה מעמד מידי של 'חוק', ונדרשת התאמה נוספת. לפיכך, ועדת רוטלוי הוקמה ב-1997, במטרה להתאים את החוק הישראלי להתחייבויות המדינה באמנה. ועדת רוטלוי הציעה מספר המלצות כדי להטמיע את הסעיפים ואת עקרונות היסוד של האמנה בחקיקה הישראלית, שחלקן התקבלו (למידע נוסף, ראה *ועדת רוטלוי, 2003*).



רלוונטיות נוספות. עם זאת, שיח מבוסס זכויות ילדים הוא חדש יחסית בהקשר הישראלי ועודנו מתפתח, בעיקר בנוגע לבחינה, לפיקוח ולהערכה של יישום המדיניות. הדוח הנוכחי מבקש לתרום לדיון מתהווה זה, ולהוות צעד ראשון בפיתוח ידע, מודלים, מדדים וכלים להערכת יישומן של זכויות ילדים בישראל.

כתיבת הדוח התבססה על האמנה ועל ההנחיות הפרשניות של ועדת זכויות הילד באו"ם ביחס ליישומה, כמו גם על פרסומים אקדמיים בולטים ועל מחקרים של חוקרים בינלאומיים וישראליים בתחום זכויות הילד, ועל דוחות רשמיים מאת משרדים ומוסדות ממשלתיים רלוונטיים. בהקשר הישראלי, הניתוח המוצג בדוח מסתמך על הניסיון והמומחיות הרחבים והמגוונים של המועצה לשלום הילד, שנצברו בעשרות שנות עבודתה למען זכויות ילדים בישראל, כמו גם על התובנות וההמלצות של ארגוני חברה אזרחית שונים – ושל בני נוער בישראל שעימם התייעצנו בנוגע לסוגיות שונות.

הדוח מתייחס לארבעה נושאי ליבה הנוגעים לזכויות ילדים בישראל; נושאים אלו רלוונטיים, אקטואליים, ודורשים צעדי יישום משמעותיים נוספים: השתתפות נוער בעיצוב מדיניות; הגנה על ילדים מפני אלימות, הזנחה והתעללות; ילדים בסביבה הדיגיטלית; אי-אפליה בחינוך ובבריאות.

בחירת נושאי ליבה אלו הייתה תוצאה של דיונים ארוכים ונמרצים, שהוביל צוות הכתיבה במועצה לשלום הילד, והם כללו התייעצויות חיצוניות עם מומחים לזכויות הילד.² ההחלטה לגבי נושאי הליבה של הדוח הייתה מבוססת על הקריטריונים הבאים:

- הנושאים קשורים לעקרונות היסוד של האמנה.³
- הנושאים מקבלים או אמורים לקבל התייחסות בחקיקה הישראלית.
- הטיפול בנושאים יכול להביא ולשינוי בפועל.
- הקידום והיישום של הנושאים הנבחרים הוא רלוונטי לממשלה, למוסדות המדינה ולארגוני החברה האזרחית הפועלים בתחום.
- הנושאים הנבחרים הם בעלי עניין לנוער ומתאימים להתייעצויות עימם.
- לאור המומחיות, הידע ושיתוף הפעולה עם בעלי העניין הרלוונטיים, המועצה לשלום הילד מאמינה שהיא יכולה לתרום לקידום נושאים אלו ולהציע המלצות חדשניות ובעלות ערך.

² המועצה מבקשת להודות לד"ר תמר מורג על התרומה וההצעות שלה בהקשר זה.
³ ועדת זכויות הילד באו"ם זיהתה ארבעה עקרונות כלליים באמנה (סעיפים 2, 3, 6, 12 לאמנה), שלפיהם כל הסעיפים באמנה צריכים להיות מפורשים ומיושמים (ראה מורג, 2014; CRC/GC/2003/5). נושאי הליבה הנבחרים של הדוח מתייחסים לעקרונות היסוד של האמנה ומהדהדים אותם: אי-אפליה והזדמנויות שוות בחינוך ובבריאות (סעיף 2 לאמנה, שמעגן את הזכות לאי-אפליה); זכויות של ילדים בעולם הדיגיטלי (סעיף 3 לאמנה, שמעגן את העיקרון של טובת הילד; בהקשר זה, העיקרון קשור לדיון על ילדים בסביבה הדיגיטלית, בשל הצורך לאזן בין השימוש של ילדים ברשת, ההנאה והפקת התועלת מההזדמנויות שהיא מציעה, לבין הכרה בפגיעות של ילדים ובצורך להגנה ברשת); הגנה על ילדים מפני אלימות (סעיף 6 לאמנה, המעגן את הזכות לחיים, להישרדות ולהתפתחות, ולפיקח מתקשר להגנה על ילדים); והשתתפות בני נוער בעיצוב המדיניות (סעיף 12 לאמנה, המעגן את זכות הילד להישמע).



כל פרק בדוח זה מוקדש לנושא ליבה אחד, וכולל ארבעה חלקים: 1) בחינת ההיקף והמשמעות של סעיפים רלוונטיים של האמנה, לאור הפרשנות המוסמכת של ועדת זכויות הילד באו"ם, כפי שאלה באים לידי ביטוי בהערות הכלליות שלה (על החשיבות של ההערות הכלליות וערכן הנורמטיבי, ראה *Otto, 2002; Gerber & Glory; Keller & Grover, 2012; Gerber et al., 2013*); 2) סקירת המצב הנוכחי בישראל וניתוחו תוך הערכת החקיקה הרלוונטית, המדיניות והתוכניות, לאור הזכויות הרלוונטיות באמנה, תוך התמקדות במה שקיים, במה שחסר, ובאתגרי היישום שנותרו – גם מנקודת מבט של החקיקה וגם בנוגע לנושאים 'בשטח'; 3) הקולות של בני ובנות נוער והצעותיהם בנוגע לנושאים הנידונים, כמו גם של בעלי עניין רלוונטיים (מבוגרים) מארגוני החברה האזרחית; ולבסוף, 4) המלצות ליישום המיועדות לממשלה ולרשויות המדינה.

לאורך תקופת הכתיבה של דוח זה, ישראל הייתה במצב חירום מתמשך ויוצא דופן בשל מגפת הקורונה, בדומה לשאר מדינות העולם. למגפת הקורונה, ובמיוחד לאמצעים ולהגבלות שננקטו על מנת לצמצם את התחלואה, היו השלכות חברתיות חמורות על ילדים ונוער. דוח זה מבקש לקדם את יישום זכויות הילדים בישראל ולפיכך חשבנו שיהיה בלתי אפשרי להתעלם ממשבר הקורונה ומהשפעתו על הילדים – בטווח המיידי, הקצר והארוך (על הקורונה וילדים ראה *המועצה הלאומית לשלום הילד, 2020; Morag et al., forthcoming*). לאורך הפרקים השונים קיימת התייחסות למשבר הקורונה ולהשפעות הספציפיות שלו. כוונתנו לא רק להתייחס ולהגיב למציאות זו היום, אלא גם להציג המלצות בנוגע להבטחת זכויותיהם של ילדים במקרי חירום או במצבי משבר עתידיים, אם יתרחשו.

חזון ומטרות הדוח

המועצה לשלום הילד רואה בחזונה מימוש מלא והדרגתי של זכויות ילדים בישראל, בהתאם לאמנה.

הדוח מתייחס לנושאי הליבה הנוגעים למימוש של זכויות ילדים בישראל והגנה עליהן, ומעריך את יישומם של נושאים אלה מנקודת המבט של האמנה, גם על בסיס שיח של שיתוף פעולה עם בעלי עניין רלוונטיים, כולל הילדים עצמם.

הדוח פונה לקהל רחב של קובעי מדיניות, אנשי מקצוע וארגוני החברה האזרחית, העוסקים בסוגיות הקשורות לילדים בישראל.

מעורבות בעלי עניין ושותפים

ניתוח נושאי הליבה של זכויות ילדים בישראל בדוח זה מעורב לבלי הפרד בתרומה המשמעותית של בעלי עניין רלוונטיים שונים במשרדי הממשלה וברשויות המדינה, של בעלי מקצוע, אנשי אקדמיה, ארגוני החברה האזרחית, וכמובן, הילדים עצמם. שיתוף פעולה זה משתקף במודל של הדוח, הכולל את הקולות ואת ההצעות של בני ובנות הנוער, כמו גם את תרומתם החשובה של נציגים אחרים של החברה האזרחית, בנוגע להמלצות לגורמי הממשלה השונים.



הקשר עם בעלי עניין מגוונים אלה הוא חלק בלתי נפרד מהאופי הייחודי של דוח זה, ומשרת שתי מטרות חשובות ומשלימות זו את זו:

ראשית, הוא מאפשר שילוב של נקודות מבט מגוונות ורלוונטיות על מצב זכויות הילדים בתחום מסוים, במקום להסתמך אך ורק על המומחיות או הידע של ארגון יחיד, או אך ורק על נקודת מבטם של מבוגרים.

שנית, הקשר עם החברה האזרחית ועם בני ובנות הנוער, באמצעות דיונים משותפים וגיבוש פתרונות, מייצג, בפני עצמו, מימוש חלקי של מטרותיו של הדוח, על ידי שילוב שחקנים שונים, נוער ומבוגרים, לבחינת סוגיות הקשורות לילדים דרך נקודת המבט של זכויות ילדים – מטרה שהיא משימת הליבה הן של דוח זה, בפרט, והן של המועצה לשלום הילד, בכלל.

בעלי העניין המעורבים בתהליכים אלו, אנשי מקצוע של החברה האזרחית או בני ובנות נוער, לא התוודעו להמשגה של 'זכויות ילדים' באופן תיאורטי בלבד. תהליכי ההתייעצות השונים אפשרו לבעלי עניין אלה לעסוק בחשיבה המבוססת על זכויות ילדים, כמסגרת חשיבה וככלי רלוונטי גם לניתוח של העניינים הנוגעים לילדים שבהם הם עוסקים באופן סדיר, וגם להתוויית פתרונות לעניינים אלה.

השותפים העיקריים שלנו כללו:

• הנוער

הדוח משלב את הקולות ואת ההמלצות של בני הנוער באמצעות 'פרלמנט הנוער' של המועצה לשלום הילד. פרלמנט הנוער הוא תוכנית ייחודית וחדשנית להכללת בני נוער בתהליכי עיצוב מדיניות ארצית בעניינים הנוגעים לחייהם, וליצירת הזדמנות לדיאלוג משמעותי בין בני ובנות נוער, רשויות ממשלתיות, וארגוני החברה האזרחית. מטרת הפרויקט היא לקדם שינויים בחקיקה ובהליכי קביעת מדיניות בישראל באופן המכיר בזכותם של בני נוער להשמיע את קולם ולהשפיע על החלטות שנוגעות לחייהם, ברוח האמנה, ולקדם פיתוח של מנגנון בר קיימא להשתתפות נוער ברמה הארצית (זלוטניק רז ווינדמן, 2016; נעמת חלוטניק רז, 2021; אתר המועצה לשלום הילד).

תוכנית פרלמנט הנוער של המועצה לשלום הילד החלה לפעול ב-2018. בכל שנה משתתפים בה כמאה בני ובנות נוער הלוקחים חלק בתהליכי היועצות בנושאים מרכזיים שנוגעים לילדים ולנוער בישראל. בני ובנות הנוער המשתתפים באים מבאר שבע ורהט ומקהילות ורקעים שונים.⁴ התוכנית מבוססת על מספר מפגשים אינטראקטיביים שמטרתם למידה, דיון, הרהור והעלאת רעיונות והמלצות מנקודת המבט של הילדים.

⁴ תוכנית פרלמנט הנוער כוללת תלמידים יהודים ובדואים, ומשקפת גיוון ביחס להיבטים שונים כגון מגדר, דת, מוצא אתני, ותק בארץ (עולים חדשים וילידי הארץ), ועוד. בתהליכי ההתייעצות הכוללים נוער דובר ערבית, ניתן תרגום סימולטני כדי לאפשר השתתפות משמעותית של כל משתתף.



חלק מרכזי בתוכנית הוא פגישת התייעצות עם קובעי מדיניות רמי דרג, ובכלל זה נציגים מהממשלה ומרשויות המדינה, אנשי מקצוע, אנשי אקדמיה, ונציגי ארגוני החברה האזרחית העוסקים בנושא ההתייעצות. הפגישה מאפשרת לבני ובנות הנוער המשתתפים לחלוק מניסיונם ומתובנותיהם ולהשמיע את חששותיהם והצעותיהם, על מנת להשפיע על מדיניות עתידית ולהביא לקבלת החלטות טובה יותר, שמכירה בצורכי הילדים.⁵ במסגרת דיונים אלו, הועלו המלצות שונות מצד בני ובנות הנוער, ואלו מצורפות לסיכומים של אותן התייעצויות.

בשנת 2020, בשל מגפת הקורונה, פרלמנט הנוער נערך באופן מקוון, ובוצעו התאמות נחוצות בתהליך ההכשרה וכן בדיונים ובהתייעצויות בפלטפורמות דיגיטליות (נעמת חלוטניק רז, 2021). נושאי ההתייעצות נקבעו בהתבסס על נושאי דוח זה וכללו: (1) השתתפות נוער בעיצוב מדיניות; (2) איתור זיהוי של מצבי מצוקה בקרב הנוער; (3) הזכות לפרטיות של ילדים ונוער בעולם הדיגיטלי; ו-4) שוויון בחינוך.

• ארגוני החברה האזרחית

בפגישות ההתייעצויות השונות בפרלמנט הנוער השתתפו נציגי חברה אזרחית מארגונים העוסקים בתחומים רלוונטיים.

בנוסף, התקיימה התייעצות עם ארגוני החברה האזרחית במהלך תהליך הכתיבה של דוח זה, אם באופן יחידני או באמצעות דיוני שולחן עגול. המלצות המדיניות המצורפות לפרקים השונים בדוח זה נשלחו לנציגי ארגוני חברה אזרחית רלוונטיים, לצורך קבלת משוב והערות, כמו גם על מנת ליזום דיאלוג ולבסס שיתופי פעולה ארוכי טווח לקידום מימוש זכויותיהם של ילדים בישראל.

ההערות רבות הערך של ארגוני החברה האזרחית השונים השפיעו באופן משמעותי על התוכן הסופי של הדוח ועל ההמלצות שנכתבו במסגרתו.

• שותפים נוספים: נציגי השלטון המקומי, בעלי מקצוע, אנשי אקדמיה, נציגי מועצת התלמידים

אנשי מקצוע ואנשי אקדמיה וכן נציגים ממועצת התלמידים השתתפו בפרלמנט הנוער ובתהליך ההיוועצות המתרחש במסגרתו. עיריות בארבע שבע ורהט היו מעורבות ותמכו בתוכנית פרלמנט הנוער.

⁵ התובנות וההמלצות של משתתפי פרלמנט הנוער נאספות בדוח התוכנית ומופצות בתפוצה רבת היקף לכל משרדי הממשלה הרלוונטיים ולבעלי עניין אחרים (ראה חלוטניק רז ווינדמן, 2019; נעמת חלוטניק רז, 2021).



אתר המועצה הלאומית לשלום הילד, פרלמנט הנוער.

<https://www.children.org.il/youth-parliament/>

אלמוג, שולמית. בנדור, אריאל. (2005). טובת ילדים, זכויות האדם, בתוך: בנדור, אריאל (עורך), ספר יצחק זמיר, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, 93-117.

המועצה הלאומית לשלום הילד (2020). נוער בישראל מדבר על משבר הקורונה: עצות, מחשבות, והתמודדות בעת חירום ושגרה חדשה.

<https://www.children.org.il/wp-content/uploads/2020/10/%D7%A7%D7%95%D7%A8%D7%A0%D7%95%D7%A2%D7%A8-%D7%A2%D7%91%D7%A8%D7%99%D7%AA.pdf>

וינדמן, ורד. סומך, שושי. כהן, רחל. (2015). החוק והילד: קובץ חקיקה (מהדורה שישית). המועצה הלאומית לשלום הילד.

ועדת רוטלוי (2003). דוח: פרק כללי, משרד המשפטים.

זלוטניק רז, דניאלה. וינדמן, ורד. (2019). פרלמנט הנוער – סיכום פרויקט לשנת 2019. המועצה הלאומית לשלום הילד.

מורג, תמר. סבג, יעל. זלוטניק רז, דניאלה. ארזי, טל. (2021). 'הבטחת זכויות ילדים ובני נוער בישראל בעת משבר הקורונה – מבט לאור האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד רפואה ומשפט 53.

נעמת, עדי. זלוטניק רז, דניאלה. (2021). פרלמנט הנוער – סיכום פרויקט לשנת 2021. המועצה הלאומית לשלום הילד.

Convention on the Rights of the Child (CRC), 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3.

Gerber, P., Kyriakakis, J., O'Byrne, K. (2013). General Comment 16 on State Obligations Regarding the Impact of the Business Sector on Children's Rights: What is its Standing, Meaning and Effect? Melb. J. Int'l L. 93 (1).

Keller, H. & Grover, L. (2012). 'Chapter 4: General Comments of the Human Rights Committee and their Legitimacy', in Keller, H. & Ulfstein, G. (eds.), UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy. Cambridge University Press.

Liefaard, T. & Doek, J. E. (eds.) (2015). *Litigating the Rights of the Child: The UN Convention on the Rights of the Child in Domestic and International Jurisprudence*. Springer Publishing.

Liefaard, T. & Sloth-Nielsen, J. (eds.) (2016). *The United Nations Convention on the Rights of the Child: Taking Stock after 25 Years and Looking Ahead*, Brill Nijhoff.

Morag, T. (2014). The Principles of the UN Convention on the Rights of the Child and Their Influence on Israeli Law, Mich. St. Int'l L. Rev., 22: 531-556.



OHCHR Website ("Office of the High Commissioner for Human Rights"). Ratification Status for CRC – Convention on the Rights of the Child.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CRC&Lang=en

Otto, D. (2002). "Gender Comment": Why does the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights need a General Comment on Women?, *Can. J. Women & L.* 1.

United Committee on the Rights of the Child (2003). General comment no. 5: General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, 27 November 2003, CRC/GC/2003/5.

השתתפות נוער בעיצוב מדיניות





1. השתתפות נוער בעיצוב מדיניות

1.א. אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד על השתתפות ילדים בעיצוב מדיניות

1.א.1 זכות הילד להביע דעה ולהישמע (השתתפות) באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד

סעיף 12(1) לאמנת האו"ם בדבר זכויות הילד ('האמנה') דורש מהמדינות החברות בה (States-Parties) להבטיח כי תינתן הזכות, לילד או לילדה המסוגלים לחוות דעה משלהם, לבטא את דעתם באופן חופשי בכל העניינים הנוגעים להם, ושהדעות של הילד או הילדה יקבלו משקל ראוי.

סעיף זה מכונה לעיתים קרובות 'זכות הילד להשתתף' (Lundy, (the child's right to participate) General Principles) של האמנה (2007; CRC/C/GC/12, 2009, par. 3). זה אחד מעקרונות היסוד (General Principles) של האמנה והוא נחשב לזכות ייחודית ומהפכנית של ילדים במשפט הבינלאומי. באופן ספציפי, סעיף זה מסמל מעבר מן התפיסה הקודמת, שראתה ילדים כפאסיביים ופגיעים, וכזקוקים רק להגנה ולרווחה, אל ההכרה בילד כבעל זכויות עצמאי, שקולו חשוב ובעל ערך (Haroon, 2019; CRC/GC/2003/5, par. 12).

זכות הילד להשתתף, על פי האמנה, רחבה: היא מתייחסת ל'כל העניינים' הנוגעים לחייו של הילד, כולל, אפוא, עניינים הנוגעים לעיצוב מדיניות – ומתייחסת גם לזכות של ילדים אינדיבידואליים להשתתף בתהליכי קבלת החלטות, וגם לזכות של ילדים להשתתף באופן קולקטיבי (CRC, §12). בהנחיותיה, הוועדה לזכויות הילד ('הוועדה') אימצה גם הגדרה רחבה של ההשתתפות עצמה, ותיארה אותה כ'תהליך מתמשך, הכולל שיתוף במידע ודיאלוג בין ילדים למבוגרים, בהתבסס על כבוד הדדי, ושבו ילדים יכולים ללמוד איך ההשקפות שלהם ואלה של המבוגרים נשקלות ומעצבות את התוצאה של תהליכים כאלה (CRC/C/GC/12, 2009, par. 3; Manual on Human Rights Reporting, 1997).

הסעיף קובע שלמדינות החברות יש מחויבות משפטית ברורה ליישם את הזכות לגבי כל הילדים, על ידי נקיטת אמצעים מתאימים, – כגון אימוץ מסגרת משפטית (חוקים ומדיניות שהופכים את ההשתתפות לאפשרית ולנגישה לילדים); יצירת מנגנונים ונהלים רלוונטיים (כולל המשך מעקב, פיקוח והערכה של תהליכי השתתפות); הקצאת תקציב ומשאבים מספיקים למנגנוני ההשתתפות; הרחבת ההזדמנויות לילדים להישמע בכל הרמות ובנושאים מגוונים הרלוונטיים לחייהם; ועוד (A/S-27/19/Rev.1, 2002, par. 32(1); Hodgkin & Newell, 2007; CRC/C/GC/12, 2009, par. 48, 127-128).

הוועדה גורסת גם שהשתתפות בפני עצמה אינה מספיקה ושהמדינות החברות חייבות להבטיח יישום יעיל ומשמעותי של הזכות להישמע. בהקשר זה, הוועדה זיהתה מספר דרישות יסוד להשתתפות משמעותית, שצריכים להשתקף בכל תהליכי ההשתתפות עם ילדים (CRC/C/GC/12, par. 132-134, 2009). תהליכי השתתפות אלה יהיו:

- שקופים, תוך הענקת מידע לילדים על
- בסביבה ובשיטות עבודה ידידותיות לילדים זכותם להשתתף



- מכבדים
- רלוונטיים (כלומר, נוגעים לעניינים
- מכלילים (לא מפלים, עם ייצוג לקבוצות
- הקשורים לחייהם של הילדים, כולל אלה
- של ילדים מהשוליים ו/או לקבוצות בתת-ייצוג)
- שמועלים על ידי הילדים עצמם)
- בטוחים ורגישים לסיכונים (העלולים
- אחראיים (כלומר, כוללים המשך מעקב,
- לנבוע מההשתתפות, כגון אלימות, ניצול
- עדכונים והערכה, וגם נוגעים להשפעה)
- ותוצאות שליליות אחרות)
- רצוניים (וולונטריים)
- מתמשכים ומשמעותיים (לא אירוע חד-פעמי)

מודלים ועקרונות שונים פותחו גם בספרות האקדמית ובפרקטיקה, כדי לזהות היבטים התורמים להשתתפות משמעותית, כמו גם כדי למפות סיכונים וחששות שניתן למנוע (Arnstein, 1969; Shier, 2001; Collin & al, 2016; Lundy, 2018).

דוגמה בולטת בהקשר זה היא מודל 'סולם ההשתתפות' (Ladder of Participation) של Hart (Hart, 1992), אשר קבע סולם בן שמונה שלבים להשתתפות של ילדים. לפי מודל זה, מניפולציה ושימוש בילדים כ'קישוט' ו'כאמצעי ליצירת רושם' (token) נחשבים ל'אי-השתתפות' (non-participation). מניפולציה מייצגת את השלב הנמוך ביותר של הסולם, ומתייחסת לשימוש בילדים על ידי מבוגרים כדי לקדם מטרות שהילדים אינם בהכרח מבינים או תומכים בהן. המודל מתייחס גם למבוגרים שמשתמשים בילדים כדי לקדם מטרות בדרך פרפורמטיבית, בלי שהילדים יבינו את העניין או שיוכלו לומר משהו באירוע ההשתתפות עצמו (ילדים כ'קישוט'). הוא גם מתייחס לשימוש בילדים באופן סמלי, כדי שייראה כאילו שהם נכללים ושווים, כאשר למעשה אין לילדים השפעה על הנושא והם אינם מקבלים מידע, זמן, הכשרה והכוונה כדי לנסח את התפיסות שלהם (ילדים כ'אמצעי ליצירת רושם') (Hart, 1992, pp. 8-10). סיכונים אלה זכו להתייחסות ספציפית על ידי הוועדה, אשר קראה למדינות החברות להימנע מגישות שמנסות ליצור רושם, לבצע מניפולציות או לחשוף ילדים ונוער לסיכונים הנובעים ממימוש הזכות להשתתף (CRC/C/GC/12, 2009, par. 132). בשלבים הגבוהים יותר, Hart מזהה תהליכים ביחמת מבוגרים תוך שיתוף ילדים בקבלת החלטות; פעולות השתתפות ויחמות בהובלת ילדים; ולבסוף, תהליכים ביחמת ילדים תוך שיתוף מבוגרים בקבלת החלטות.

2.א.1 השתתפות בעיצוב מדיניות

פרק זה עוסק באופן ממוקד בהשתתפות ילדים בעיצוב המדיניות ויישומה. כחלק מכך, הוא עוסק בשמיעת קולם של ילדים, וכן במעורבותם ובהשפעתם – עד לדרגה מסוימת – על נושאים רחבים הנוגעים לקביעת מדיניות והחלטות ציבוריות הרלוונטיות לחייהם. תחום זה כולל שמיעת קולם ילדים ביחס לחקיקה, למדיניות ברמה הארצית ולתוכניות מדיניות ויישומן, ועוד נושאים נוספים (Nigel, 2007; Hart, 1992).



בעבודתה הפרשנית, הוועדה העירה על היישום של סעיף 12(1) לאמנה, ביחס להשתתפות ילדים ברמה הארצית, ובצעדי מדיניות שמשפיעים על חייהם (*CRC/C/GC/12, 2009 at par. 89, 127*; *CRC/GC/2003/5, 2003, par. 12*). לדוגמה, הוועדה התייחסתה ל'פתיחתם' של תהליכי קבלת החלטות ממשלתיים לילדים, והקמתם של הליכי השתתפות מבוססי היועצות ביחס אליהם, וציינה, ביחס לתהליכי קבלת החלטות, את החשיבות של השתתפות ברמה הארצית, כולל דרך פרלמנטי נוער (*CRC/C/GC/12, 2009, par. 127*; *CRC/GC/2003/5, 2003, par. 12*).

בנוסף, הוועדה הכירה בכך שסעיף 12 לאמנה קשור באופן הדוק לזכויות אזרחיות ולחירויות באמנה עצמה, שיש להן חשיבות בהבטחת השתתפותם של ילדים, ובכלל זה ביחס לעיצוב מדיניות ויישומה. הוראות אלו כוללות, בין היתר, את זכותם של ילדים לשוויון ואי-אפליה (בתהליכים ובהזדמנויות של שיתוף ילדים) (*CRC §2; Charlton, 2000; A/S-27/19/Rev.1, 2002; CRC/C/G/12, 2009; Forde*) (*& al., p. 6, 2002*);⁶ חופש הביטוי (*CRC, §13*); חופש המחשבה והמצפון (*CRC, §14(1)*); חופש ההתאגדות וההתקהלות השלווה (*CRC, §15*); הזכות לגישה למידע (*CRC, §17*); והזכות להגנה מאלימות, ובכלל זה מאיום בהתעללות או באלימות בגלל דעותיו של הילד או מעורבותו בנושאים הקשורים למדיניות (*CRC, §19(1)*).

השתתפות בעיצוב מדיניות – מאיזה גיל? על אף שהזכות להשתתף אינה כוללת התייחסות לקריטריון גילאי ספציפי, על פי סעיף 12(1) לאמנה יש לתת משקל לדעותיו של הילד על פי 'גילו ומידת בגרותו'. שיקול דעת זה קשור גם לעיקרון של יכולותיו המתפתחות של הילד (*CRC, §5*), המכיר בכך שככל שילדים מתבגרים ומתפתחים, הם דורשים פחות הנחייה והדרכה חכאים ליותר עצמאות במימוש זכויותיהם. משום שנושאי מדיניות הם לרוב מורכבים ודורשים הבנה מעמיקה, יחזקות הנוגעות למעורבות של ילדים בתהליכי עיצוב מדיניות מוגבלות לרוב לילדים בוגרים יותר, ולכן הוועדה התייחסה לתהליכים אלו כרלוונטיים בעיקר לבני ובנות נוער.

כך, הוועדה הכירה בכך שהזכות להישמע ולהשתתף מתייחסת גם למעורבות פוליטית ואזרחית, ובכלל זה לפעולתם של בני ובנות נוער לתבוע את מימוש זכויותיהם מן המדינה (*CRC/C/GC/20, 2016, par. 24*). מעבר לכך, היא עמדה על כך שהמדינות החברות יבטיחו שבני ובנות נוער יהיו מעורים בפיתוח, ביישום ובמעקב אחרי כל החקיקה, צעדי המדיניות, השירותים והתוכניות הרלוונטיות, שיש להן השפעה על חייהם, ובכלל זה ברמה הארצית (*CRC/C/GC/20, 2016, par. 23*). ועודדה את המדינות החברות להשקיע בהכשרה ובהעלאת המודעות בנושא זה, של קובעי מדיניות ומקבלי החלטות, גורמי מקצוע העובדים עם נוער ולמענו, וכן הורים (*CRC/C/GC/20, 2016, par. 25*). אכן, הוועדה הכירה בכך שלא ניתן להגדיר בקלות מהו 'נוער'. קיימות הגדרות גיל שונות לגיל ההתגברות, ומגבלות גיל שונות לרכישת יכולות מסוימות והשתתפות בפעילויות מסוימות (לדוגמה, עבודה, נהיגה, יכולות לקבלת החלטות, וכן השתתפות בספירה הציבורית-פוליטית) (ראה: *CRC/C/GC/20, 2016, par. 5*).

⁶ הוועדה מתייחסת, כחלק מכך, לאפליה של קבוצות מוחלשות של ילדים בתהליכי השתתפות (*CRC/C/GC/12, 2009*). ובכלל זה ילדים עם מוגבלות (*par. 75-79*). בעניין זה, ראה גם §4.3 לאמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות.



דוח זה אינו מבקש להגדיר 'נוער' לצרכים אלו, או להציע הגבלות גיל כלשהן להשתתפות בעיצוב מדיניות. הדוח מכיר בכך שגם לילדים צעירים יותר ישנם קולות חשובים ותובנות יקרות ערך, ויכולים לתרום כקבוצה לעיצוב מדיניות הקשורה באופן ייחודי לחייהם (למשל, ביחס לחינוך לגיל הרך, למשחק ופנאי, וכיוצ"ב). עם זאת, הדוח מכיר גם בעובדה שהשתתפות משמעותית, היועצותית ומבוססת ידע בעיצוב מדיניות ויישומה, מתאימה יותר לילדים מעל גיל 14, ולכן, הדוח מתייחס בעיקר להשתתפות נוער בעיצוב מדיניות.

לבסוף, יש להכיר בכך שהשתתפות בעיצוב מדיניות היא לא רק נושא הקשור לזכויות ילדים. היא קשורה גם לממשל דמוקרטי ולפרקטיקות לקיום שיח מכליל (Thorne, 1987, p. 47), ונושאת עימה יתרונות משמעותיים לנוער, לקובעי מדיניות שמקשיבים לנוער ונמצאים באינטראקציה עימו, ולחברה בכלל. יתרונות אלו כוללים, בין השאר:

מוטבים	יתרונות של שיתוף נוער
נוער	- מאפשר לבני נוער לבטא את דעותיהם, להישמע ולהילקח בחשבון בקביעת מדיניות הנוגעת לחייהם. - משפר את הקבלה ואת התמיכה בהחלטות ובצעדי מדיניות שהתקבלו, גם אם הדעות של הנוער המשתתף לא התקבלו לבסוף (ראה מורג, 2019). - תורם לפיתוח מיומנויות, ידע ויכולות (לדוגמה, דיון, משא ומתן, דיבור בציבור, וכו'), ומרחיב את שאיפות בני הנוער המשתתפים.
קובעי מדיניות	- מסייע לקובעי מדיניות על ידי שיפור הבנתם את צורכי הילדים, רצונותיהם ותחומי העניין שלהם (שלא בהכרח נשקלו קודם לכן על ידי קובעי המדיניות המבוגרים), כחלק מהדיאלוג בתהליכים של השתתפות והיועצות. - מעלה מודעות ומציע זווית ראייה חדשה לגבי זכויות ילדים והחשיבות של שילוב נקודת המבט של ילדים ונוער על עיצוב מדיניות ויישומה, כחלק מתפקידם ואחריותם של קובעי מדיניות.
החברה	- מחזק את אופי הדמוקרטי והגיוון בתהליכי השתתפות ציבוריים (על ידי הכללת נוער) (Dickinson 1999). - מעלה את מידת הנשיאה באחריות (accountability) של מוסדות מדיניים לילדים, דרך הובלת תהליכי מדיניות המערבים נוער. - מחזק את יכולתם של בני ובנות נוער להשתתף בשיח אזרחי ודמוקרטי ולקדם שינוי חברתי, על ידי קידום הנוער כאזרחים פעילים היום ובעתיד (Arnstein, 1969, p. 216). - מבטא הכרה חברתית בילדים כבעלי זכויות וקולות בעלי ערך, ובזכותם של בני ובנות נוער להישמע, בהתאם לאמנה.



1.ב. השתתפות נוער בעיצוב מדיניות בישראל

1.ב.1 מסגרת משפטית ורגולטורית

החוק הישראלי חסר התייחסות לנושא של השתתפות נוער בעיצוב מדיניות ובתהליכי קבלת החלטות ציבוריים ועל כן נושא זה דורש פיתוח נוסף ויישום בהקשרים נוספים (ועדת רוטלוי, 2003, חלק ב', עמ' 215). אומנם, בני ובנות נוער משתתפים בעיצוב מדיניות במספר מסגרות (הבית-ספרית, המקומית, הלאומית והבינלאומית), אך עד היום, אזכורי הנושא בחקיקה הישראלית היו מוגבלים להשתתפות בבתי הספר ובשלטון המקומי (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2016, עמ' 3-2; ועדת רוטלוי, 2003, חלק ב', עמ' 215).

לדוגמה, חוק זכויות התלמיד, תשס"א-2000 קובע שמוסדות חינוכיים צריכים לעודד את הקמתה של מועצת תלמידים, ואוסר על כל פעולה שמטרתה מניעת הקמתה או פעולותיה. בהתייחסותם לנושא זה, משרד החינוך קבע כי מועצת התלמידים צריכה לייצג את קולות התלמידים בכל פורום של קבלת החלטות או קביעת מדיניות (ראה משרד החינוך, 2015).

ביחס למישור המקומי, חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים ונוער) תשע"א-2011 קובע שכל רשות מקומית חייבת בהקמה של מועצת תלמידים ונוער. על פי החוק, המועצה תכלול נציגים (מכיתות ז' עד י"ב כולל) ממוסדות חינוכיים, ממרכזים קהילתיים ומתנועות וארגוני נוער, המתגוררים ברשות ונבחרים על ידי תלמידים ונוער מאותה רשות (סעיף 5). בנוסף, על פי סעיף 149(7) לפקודת העיריות (נוסח חדש), על כל עירייה להקים ועדה לקידום מעמד הילד, שתפקד על ייזום ותכנון פעילויות לקידום מעמדם של ילדים ונוער, להגנה עליהם ולהבטחת זכויותיהם, ובכלל את זה זכותם להשמיע את דעתם ולהשתתף בקבלת ההחלטות הנוגעות לענייניהם. מעבר לכך, סעיף 147(7) לפקודה דורש שנציגי נוער יכללו בוועדה זו (כמו גם בוועדת החינוך המקומית).

כרגע, אין חקיקה המבטיחה השתתפות נוער בעיצוב מדיניות ברמה הארצית, ואין מנגנונים מחייבים המאפשרים השתתפות נוער משמעותית בהקשר זה. זאת, למרות מספר המלצות לתיקון נושא זה בהקשר הישראלי, ובכלל זה המלצות ועדת רוטלוי. דוח ועדת רוטלוי, שפורסם ב-2003, ציין את המחסור במנגנונים שיאפשרו את השתתפותם הקבוצתית של ילדים ברמה הארצית. בהקשר זה, הומלץ כי הרשויות השונות יאמצו כלים משפטיים, יפתחו מנגנונים מתאימים, וינקטו בצעדים מתאימים כדי לממש את זכותם של ילדים להישמע וכדי לאפשר את השתתפותם בעיצוב החלטות ופעולות הנוגעות להם, ולאפשר להם להשפיע על חייהם באופן משמעותי, כולל ביחס לחקיקה ולקביעת מדיניות ברמה הארצית (ועדת רוטלוי, 2003, חלק ב', עמ' 222-228). המלצות דומות ניתנו על ידי הוועדה לזכויות הילד עצמה, בהמלצותיה המסכמות משנת 2013, אשר קבעו שיש לפעול למען ייסוד מנגנונים וניסוח קווים מנחים מדויקים שיאפשרו יישום בפועל של זכותו של הילד להישמע, על מנת להבטיח שדעותיהם של ילדים יובאו בחשבון על ידי גופים קובעי-מדיניות; כמו כן, ילדים יקבלו תגובות והערות מתאימות להצעותיהם (C/ISR/CO/2-4, 2013).

הדוגמה היחידה שעשויה להיות רלוונטית ברמה הארצית היא החוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד, תשס"ב-2002. התייחסות ספציפית לילדים קיימת בסעיפים 1-3 לחוק,



המחייב בחינת חקיקה ממשלתית מוצעת ביחס להשפעה שלה על זכויות ילדים, ברוח האמנה (היועץ המשפטי לממשלה, 2018). החוק מבסס הליך מחייב ביחס להליכי חקיקה ממשלתיים, ובעקבות כך תואר כבעל מעמד גבוה, ואף חוקתי למחצה (נדיב, אוסטרובסקי וקרמניצר, 2014, עמ' 23-235, 22-44). עם זאת, החוק מוגבל בהיקפו, ביישומו ובאכיפתו. בפרט, החוק אינו כולל דרישה מפורשת לשתף או להיוועץ עם בני נוער בקשר להערכת ההשפעה של חקיקה על זכויות ילדים. טרם אומצו תקנות הנוגעות ליישומו של החוק (שיוכלו להתייחס, בין השאר, למנגנוני השתתפות).

2.ב.1 יישום השתתפות נוער בעיצוב מדיניות

למרות חסרונם של בסיס חוקי מקיף, בשנים האחרונות היו התפתחויות ביחס ליישום זכותם של הנוער להשתתף בתהליכי עיצוב מדיניות וקבלת החלטות ברמה הארצית.

ראשית, ישנה מודעות גוברת לחשיבות ההכללה של נוער בעבודת הכנסת ושמיעת דעתו בדיוניה. למשל, ב-2017 ארגנה הכנסת יום 'כנסת צעירה' שבו נוער לקח חלק בפעילויות פרלמנטריות ודיונים (חדשות הכנסת, 2017). בנוסף, ועדות כנסת שתחומי אחריותן רלוונטיים במיוחד לילדים, כמו ועדת החינוך או הוועדה לזכויות הילדים, מזמינות לעיתים קרובות בני ובנות נוער להשתתף בדיונים בנושאים הנוגעים לחייהם. כחלק מהפעילויות ביום זכויות הילד הבינלאומי 2020, נערכו דיונים בנוגע ל-(1) יישום האמנה בדבר זכויות הילד, ו-(2) השתתפות נוער בקבלת החלטות ובהתמקדות בנושא החינוך במהלך מגפת הקורונה (הוועדה לזכויות הילד, 2020). בדיונים אלה, בני נוער דיברו על אודות חשיבות שמיעת קולם וההיוועצות בהם, וחשיבות השפעתם על תהליכי קביעת מדיניות וקבלת החלטות – בייחוד ביחס למערכת החינוך בתקופת מגפת הקורונה. הם דיברו על תת-ההשתתפות של נוער בקבלת החלטות ועל הצורך של הנוער במנגנונים ובתוכניות שיאפשרו השתתפות כזו ('פרלמנט הנוער' של המועצה לשלום הילד החזר כדוגמה למנגנון כזה) (הוועדה לזכויות הילד 2020).

עם זאת, על אף שהזמנתם של ילדים ונוער לדיונים בכנסת הפכה למנהג נפוץ, השתתפות נוער בדיונים אלו נותרה מוגבלת במהותה, ונעשית אד הוק. כך, הזמנת בני נוער ושמיעת דעותיהם בעניינים הנוגעים לחייהם איננה חובה ונעשית בעיקר בוועדות כנסת מסוימות. לא נעשים מאמצים מספיקים לפרסם את הישיבות הרלוונטיות וליידע מראש בני נוער על קיומן, ומשום ששיבות הכנסת נערכות לרוב בשעות הלימודים, הן פחות נגישות לרוב התלמידים. אכן, במקרים רבים, בני הנוער המשתתפים הם חברי מועצת התלמידים הארצית. כמו כן, אין תקנות או קווים מנחים לשמיעת ילדים בכנסת ובוועדות הכנסת; תקנות וקווים כאלו אמורים להבטיח, בין השאר, ייצוג שוויוני ומגוון של הנוער; הזדמנויות מתאימות לנוער, לדבר ולהישמע במהלך הישיבות; משקלם והשפעתם על קבלת ההחלטות; מנגנוני מעקב ועדכון; צעדים למען מוגנות הנוער המשתתף, ועוד.

שנית, קיימת עלייה במספר תהליכי ההשתתפות וההיוועצות עם נוער בנוגע לעיצוב ויישום מדיניות על ידי משרדי ממשלה וברשויות ציבוריות. כך, בשנים האחרונות, התרחשו כמה תהליכי היוועצות עם נוער בענייני מדיניות הנוגעת לחייהם, בהובלת משרד החינוך, המשפטים, הבריאות, הרווחה, משטרת ישראל, ועוד. אומנם, יחזמות אלו משקפות שינוי מבטיח ביחס להשתתפות נוער בעיצוב



מדיניות בישראל, אך חשוב לציין שתהליכי השתתפות נוער הם עדיין בגדר רשות ולא מחויבים משפטית, וכן מדובר בדוגמאות בודדות יחסית. כמו כן, עד היום, תהליכי שהובלו על ידי משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות, היו בעיקר בעלי אופי של היועצויות ולא שיתוף פעולה, והתבטאו לרוב באירועים חד-פעמיים (גרטל, 2019, עמ' 10, 32-33).

בפועל, הנושא של השתתפות נוער בעיצוב מדיניות קודם בעיקר על ידי ארגוני חברה אזרחיים, המשתפים פעולה עם בעלי עניין שונים (גורמים ממשלתיים, אנשי מקצוע, בתי ספר וכו'). הדוגמה הבולטת בהקשר זה היא פרלמנט הנוער של המועצה לשלום הילד. כפי שתואר במבוא לדוח זה, פרלמנט הנוער הוא תוכנית חדשנית להכללת נוער בתהליכי קביעת מדיניות, שמספקת פלטפורמה לדיאלוג משמעותי בין גורמי ממשלה לבני נוער בנושאים הנוגעים לחייהם. מאז הקמתו בשנת 2018, התרחשו עשרות תהליכי היועצות במסגרת פרלמנט הנוער. השתתפו בהם מאות בני ובנות נוער, כמו גם נציגים בכירים של משרדי ממשלה, נציגים של רשויות ציבוריות שונות, אנשי מקצוע ואקדמיה, וכן נציגי החברה האזרחית. היועצויות נסבו על סוגיות מדיניות עכשוויות ומגוונות המשפיעות על חיי ילדים ונוער בישראל. במסגרת תהליכי היועצות אלו, נוצר מאגר מקיף של נקודות מבט, תובנות והמלצות בנושאים הנידונים, שמטרתו (1) קידום שינוי בנוהלי חקיקה ומדיניות בישראל, באופן שיכיר בזכותם של בני ובנות נוער להישמע, וכן (2) פיתוח מנגנון בר-קיימא להשתתפות נוער בעיצוב מדיניות ותהליכי קבלת החלטות ברמה הארצית (זלוטניק רז ווינדמן, 2019) (אתר המועצה הלאומית לשלום הילד, פרלמנט הנוער).

שלישית, הנושא של השתתפות נוער בעיצוב מדיניות ויישומה קשור באופן הדוק להתפתחויות ביחס לשיתוף הציבור בעבודת הממשלה בישראל, ואילו הנושא של שיתוף הציבור בדיונים על יחמות ציבוריות הוא חדש ועדיין בהתהוותו (Zlotnik Raz & Almog, 2021). בעשורים הקודמים, קיבלה הממשלה כמה החלטות הנוגעות להיבטים שונים של שיתוף הציבור (ראה החלטת ממשלה 3190, 2008; החלטת ממשלה 4515, 2012; החלטת ממשלה 4028, 2011; Zlotnik Raz & Almog, 2021). אלו הובילו, בין היתר, להקמה של יחידות ייעודיות ושל תפקידים ייעודיים במשרדי ממשלה שונים, האמונים על הנחייה, קידום ותמיכה בשיתוף הציבור בעבודה הממשלתית (ראה פלד אמיר וורדי, 2017; Zlotnik Raz & Almog, 2021). אלו אכן צעדים מבטיחים, אך התחום כולו בחיתוליו, בפרט בהקשר של שיתוף הנוער. על אף שתיאורטית, הנוער יכול להשתתף בחלק מיחמות שיתוף הציבור 'הכלליות' של משרדי ממשלה, יחמות אלו אינן מעוצבות, אינן מותאמות ואינן מפורסמות באופן המתאים לנוער, ולכן יש סבירות קטנה שבהליכים כאלו ישתתפו בני ובנות נוער במספר משמעותי בפועל.

רביעית, בשנים קודמות, רשויות ציבוריות שונות, אקדמאים וארגוני חברה אזרחית, הפועלים בתחום זה, הוציאו לאור בישראל מספר פרסומים המתייחסים להשתתפות נוער בעיצוב מדיניות ובתהליכי קבלת החלטות. פרסומים אלו עוסקים, בין היתר, בהצגת ההקשר הישראלי להשתתפות נוער; בזיהוי ופתרון אתגרים; ובשיטות עבודה שהוכחו כיעילות (best practices) לסיוע בתכנון מדיניות מבוססת מחקר וידע (גרטל 2019; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2016). בין הפרסומים הללו, ניתן לציין גם את דוחות פרלמנט הנוער של המועצה לשלום הילד: דוחות אלו מציגים את התובנות ואת



ההמלצות שהועלו על ידי בני ובנות נוער שהם חברי הפרלמנט, כחלק משיתוף פעולתם עם קובעי מדיניות רלוונטיים העוסקים בעיצוב וביישום מדיניות בנושאים הנידונים (זלוטניק רז ווינדמן, 2019; נעמת חלוטניק רז, 2021).

עם זאת, נדרש מחקר נוסף, ובפרט ביחס להיבטים שונים, כגון: הבטחת השתתפות משמעותית ואפקטיבית של הנוער בעיצוב מדיניות ויישומה; פיתוח של דגמים ומנגנונים של השתתפות; ההתמחות וההתאמות הנדרשות לשמיעת קולותיהן של קבוצות נוער פגיעות ו/או מודרות; ולבסוף – המעקב וההערכה של תהליכי השתתפות והשפעתם על תהליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות ברמה הארצית. פרסומים מבוססי פרויקטים שמציגים את הקולות ואת ההמלצות של הנוער בנושאים פרטניים, גם הם חשובים להבטחת המודעות של קובעי מדיניות לתובנות הנוער בעבודתם.

1.1. נקודות מבט של הנוער על השתתפות נוער בעיצוב מדיניות

במסגרת **תוכנית פרלמנט הנוער של המועצה לשלום הילד**, שמטרתה קידום שיתוף נוער בעיצוב מדיניות וקביעתה ברמה הארצית, השתתפו בני ובנות נוער מקבוצות אוכלוסייה שונות בהליך היועצות בנושא זה. במהלך התוכנית, המשתתפים זכו לליווי, להכשרה ולהדרכה מטעם צוות המועצה, ונפגשו לשיחות עם נשי מקצוע בתחום – בכירות ממשרדי ממשלה שונים (משרד החינוך, משרד המשפטים ומשרד רוה"מ), לצד נציגות ארגוני חברה אזרחית ואקדמיה. במפגש המשותף דנו יחד על התובנות, על העמדות ועל ההצעות של הנוער.

תובנות, עמדות ותפיסות מרכזיות

בנות ובני הנוער, שהשתתפו בהליך ההיועצות, הדגישו שיישום הזכות להשתתף הכרחי בעבור הנוער בקשת רחבה של נושאים. לדבריהם, היעדר שמיעת נקודת המבט הייחודית של הנוער בקביעת מדיניות בלט במיוחד בתקופת הקורונה, כאשר קולם כמעט שלא נשמע, חרף המספר הרב של החלטות שהתקבלו בעניינם והשפיעו על חייהם באופן משמעותי. עמדתם, שיש להבטיח שילדים ונוער יישמעו בכל אמצעי אפשרי, גם אם באופן מקוון בלבד.

כבר בתחילת ההליך, הדגישו המשתתפים כי **כדי להבטיח השתתפות ילדים ונוער, יש צורך להבטיח זכויות נוספות**, כגון הזכות לחופש ביטוי והזכות להגנה. עוד הם הדגישו את החשיבות שבבניית מנגנון סדור להשתתפות נוער בעיצוב מדיניות ברמה הארצית. בהקשר זה, ציינו המשתתפים את החשיבות הרבה שהם רואים בקיום השתתפות מכילה ומגוונת של כל קבוצות האוכלוסייה. כך גם, הם ציינו כי חשוב ולהיוועץ עם בני נוער בכל נושא הנוגע לחייהם, ובייחוד בנושאים הנוגעים אליהם ישירות – כמו חינוך, מיניות והעולם הדיגיטלי. בעניין זה, חלק מן המשתתפים סברו כי חשוב שיהיה חזון נועז ותוכנית ארוכת טווח להשתתפות ילדים ובני נוער, כך שהמיקוד יוסב בתחילה ליישום הליכי השתתפות בנושאים שליליים ונוער יש זיקה גבוהה אליהם, ולאחר הטמעה משמעותית, להרחבת מעורבותם גם בנושאים אזרחיים כלליים (כגון תכנון ערים ומשבר האקלים).

בנוסף, המשתתפים העירו כי **המוטיבציה המרכזית של ילדים ונוער להשתתף היא ההכרה כי הקול האישי שלהם יכול להשפיע**, לעזור לאחרים ולייצר שינוי, חזקת ההזדהות וההתחברות אישית וללמידה. כמו כן, הייתה הסכמה רחבה כי יש להבטיח השתתפות משמעותית, חזקתה כדי שילדים



ונוער ירצו לקחת חלק בהליך, ישקיעו ויתמידו בו. בהקשר הזה, המשתתפים ציינו כי הם מזהים מספר חסמים פנימיים וחיצוניים להשתתפות, למשל חוסר ביטחון; פחד מקהל; תחושה שמבוגרים לא סבורים שהדעה של הנוער חשובה; חוסר במידע והיעדר מרחב ומנגנון מוסדרים להבעת עמדות. המשתתפים הדגישו כי יש צורך להכיר בחסמים השונים כדי לפעול לצמצום השפעתם.

ההצעות והתוכניות של בני ובנות הנוער

א. יצירת מנגנון לאסדרת הליכי שיתוף והיוועצות ברמה הארצית עם בני נוער

בקרב המשתתפים הייתה הסכמה רחבה, לפיה חשוב להסדיר השתתפות נוער במסגרת העשייה של משרדי ממשלה רלוונטיים באופן שיטתי ומחייב, תוך מתן גמישות לצרכים משתנים. המשתתפים הציעו שורה של היבטים שונים, הדורשים התייחסות במהלך העיצוב של מנגנון השתתפות נוער בקביעת מדיניות, כגון: (1) התייחסות לאופנים השונים של השתתפות (פיזי, מקוון, באמצעות אפליקציות תומכות, המאפשרות ביטוי בכתב ושיתוף אנונימי); (2) פתיחת תהליך ההשתתפות לכל נער ונערה, בהתאם לנושא ההיוועצות; (3) קביעת חובת שיתוף בנוגע לסוגיות מוגדרות, הנוגעות לחייהם של ילדים ונוער; (4) אופני יצירת קשר עם נוער ו'גיוס' משתתפים להליך; (5) אופן ההתחשבות ומתן המשקל לעמדות שהובאו במסגרת ההליך, וכן הקניית משקל רב יותר לקבוצה הרלוונטית להשתתפות – אם מדובר בהליך הנוגע לקבוצה מסוימת מבין כלל הילדים והנוער (כמו ילדים מקבוצת מיעוט); (6) תיאום מראש של ציפיות חמנים.

ב. פיתוח עקרונות לקידום השתתפות משמעותית של ילדים ונוער בהליכי השתתפות

המשתתפים הציעו לקבוע קווים מנחים להבטחת השתתפות משמעותית של הנוער ולהפיצם לגורמים הרלוונטיים בתחום זה. המשתתפים העלו מספר עקרונות בעניין זה, ובין היתר: הבטחת סביבה ידידותית ונעימה תוך שילוב מפגשים בסביבה משרדית מקצועית (משרדי ממשלה, כנסת, וכיוצ"ב); קיום מפגשים בקבוצות קטנות כדי לאפשר דיאלוג ושיח מעמיקים; שקיפות בכל הנוגע למבנה הליך ההשתתפות, מטרתו ותוצאותיו האפשריות.

ג. מתן הכשרות לילדים ונוער בהליכי השתתפות

מרבית המשתתפים ציינו כי בני ובנות נוער אינם מצוידים בצורה מספקת בכלים להשתתפות ועל כן יש לפתח הכשרות ייעודיות עבורם. על ההכשרות לספק כלים ולהקנות מיומנויות כגון: דרכי התבטאות משכנעת והעברת מסרים ברורה; דרכי קידום מדיניות בישראל; מיומנויות לבדיקת אמינות המידע; ועוד. בנוסף, סברו המשתתפים כי טרם כל הליך היוועצות, יש לקיים הכשרה ייעודית מותאמת לסוג ההשתתפות ולמאפייניה (מבחינת משך הליך ההיוועצות הצפוי, נושא ההליך, ועוד).

ד. מתן הכשרות לקובעי מדיניות בהליכי השתתפות

המשתתפים הדגישו את הצורך לקיים הכשרות לאנשי המקצוע ו/או קובעי המדיניות בבואם לקיים הליכי השתתפות עם ילדים ונוער, זאת במטרה לתרום לאיכות ההליך ולמנוע התנהגויות ומצבים העלולים לפגום בהליך ההשתתפות. על ההכשרות להתייחס, בין היתר, לזכותם של ילדים ונוער להשתתף; לעידוד שיח פתוח עם ילדים ונוער; לדגשים שיבטיחו השתתפות משמעותית; ועוד.



ה. פיתוח מדדי 'הצלחה' להליכי השתתפות

המשתתפים העלו את הצורך בפיתוח מנגנוני משוב ובקרה על הליכי שיתוף וקביעת מדדים של 'הצלחה' מנקודת מבט של הנוער. על מדדי ההצלחה להתייחס, בין היתר, להשפעה הממשית על הנושא (שתבוא לידי ביטוי בנקיטת צעדים, ולו ראשוניים, או בעדות לכך שהעמדות שלהם נשקלו ברצינות); לחוויית הלמידה והפיתוח העצמי בהליך לצד שימור המשתתפים, וליכולתו של ההליך להיות 'המשכי' ולהוות כר לשותפות.



1.ד. התייעצויות עם ארגוני החברה האזרחית

לצד ההתייעצויות עם בני נוער, המועצה לשלום הילד לקחה על עצמה, כחלק בלתי נפרד מכתיבת הדוח, להתייעץ גם עם ארגוני חברה אזרחית אחרים לגבי תוכני הדוח והמלצותיו.

כחלק מניסוח המלצות המדיניות בנוגע להשתתפות נוער בעיצוב מדיניות, התקיימו שני מפגשי היועצות קולקטיביים (באוגוסט 2021), שבהם השתתפו שבעה ארגוני חברה אזרחית. כיוון שאין בנמצא ארגוני חברה אזרחית, שתחום התמחותם העיקרי הוא השתתפות נוער, בחרנו במקום זאת להיוועץ עם ארגוני חברה אזרחית, שתחומי הפעילות שלהם עוסקים בהיבטים שונים של הטיפול בילדים ונוער. ארגוני החברה האזרחית שלקחו חלק בהיועצות היו: 'השחר החדש' (ארגון שעובד עם נוער בדואי בנגב), 'מועצת תנועות הנוער בישראל' (ארגון מייצג של תנועות הנוער בישראל), 'ברית הלביות' (ארגון משפחות של ילדים וילדות טרנסג'נדרים), 'ילדים בסיכון' (ארגון הפעול בקרב ילדים בהשמה חוץ-ביתית), 'אשלים' (ארגון המשוך לג'וינט, הפועל לשם פיתוח ותכנון שירותים לילדים ונוער בסיכון), 'עלם' (ארגון העובד עם נוער בסיכון) ו'מכון ברוקדייל' (מכון מחקר יישומי למדיניות חברתית).

לקראת הפגישה הקולקטיבית, ארגוני החברה האזרחית קיבלו טיוטה של המלצות מדיניות, הנוגעות להשתתפות נוער בעיצוב מדיניות, והתבקשו להגיב ולהעיר הערות בנוגע להמלצות הקיימות וכן להציע המלצות חדשות, שנראו להן רלוונטיות לנושא.

הנציגים של ארגוני החברה האזרחית השונים תמכו בהמלצות המוצעות בקווים כלליים; עם זאת, הם ביקשו להפנות תשומת לב לצורך בהגדרות מדויקות יותר של מחויבות משרדי הממשלה השונים לגבי השתתפות נוער, שיתוף נוער מקבוצות מוחלשות, ולצורך בהכשרה מתאימה לנוער, באשר לזכותם להשתתף (ובהתאם, להקניית מיומנויות רלוונטיות למימוש משמעותי של זכות זו). תשומת לב מיוחדת ניתנה לצורך בשינוי רחב בגישה החברתית והממשלתית להשתתפות נוער, ולהכרה בחשיבותה. התובנות וההערות של הארגונים המשתתפים נלקחו בחשבון ותרמו להמלצות המצורפות להלן.



1.ה. המלצות: השתתפות נוער בעיצוב מדיניות

1. קידום חקיקה ומדיניות

א. הטלת חובה על משרדי ממשלה לביצוע הליכי שיתוף נוער והיועצות – כחלק בלתי נפרד מהליכי קידום חקיקה ממשלתית, עיצוב מדיניות ויישומה, ובניית תוכניות ברמה ארצית ביחס לנושאים הנוגעים לחייהם של ילדים ונוער, וברוח סעיף 12 לאמנת האו"ם בדבר זכויות הילד. חובה כזאת אפשר לקבוע במסגרת חקיקה ייעודית, במסגרת תקנות (למשל, התקנת תקנות עבור חוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד, תשס"ב-2002), ו/או במסגרת נהלים המחייבים כל משרד ו/או רשות רלוונטיות.⁷

ב. אימוץ הנחיות ו/או נוהל ייחודי על ידי הכנסת בנושא שמיעת ילדים ונוער והשתתפותם בפעילות ועדות הכנסת.

ג. אימוץ הנחיות בנושא שיתוף בני ובנות נוער והיועצות עמם במסגרת קיום שיתופי פעולה בין-מגזריים שנועדו לתרום לעיצוב מדיניות ובמסגרת הליכי שיתוף ציבור במשרדי הממשלה (בהובלת אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה).

ד. הכללת ההיבטים הבאים בכל הנוגע להליכי השיתוף וההיועצות: (1) זהות משרדי הממשלה והרשויות השונות עליהם מוטלת חובה לקיים הליכי שיתוף והיועצות עם נוער; (2) קריטריונים לקביעת נושאים ו/או תחומים המחייבים קיום הליכי שיתוף והיועצות עם נוער; (3) עקרונות ואופנים לקיום הליכי שיתוף והיועצות עם נוער (ר' 2.א); (4) ייצוג שוויוני, מגוון, וכולל (inclusive) של בני ובנות נוער בהליכי שיתוף והיועצות, ובכלל זה מתן תשומת לב מיוחדת להבטחת ייצוג מתאים של נוער מבחינת גיל, מגדר, דת, מקום מגורים, זיקה לנושא הדיון,⁸ מצב כלכלי-חברתי, ורקע תרבותי, ובפרט, הבטחת השתתפות של בני ובנות נוער מקבוצות אוכלוסייה מוחלשות ו/או מודרות בהליכי שיתוף והיועצות באופן שמשקף נכונה את כלל חלקי החברה הישראלית; (5) מידע נחוץ לנוער וקיום הכשרה; (6) משקל והשפעה לתובנות של הנוער והצעותיהם על קבלת החלטות בנושא הנדון; (7) משוב לנוער ביחס לתובנות והצעות שלהם (מדוע התקבלו ו/או נדחו, כיצד קיבלו מענה במסגרת קבלת ההחלטות, וכו'), וכן עדכון בנוגע לתוצאות ההליך והצעדים הבאים המתוכננים; (8) אמצעים להבטחת המוגנות של בני ובנות הנוער המשתתפים (מניעת סיכון לפגיעה, ניצול או איום עקב השתתפות נוער בהליכי היועצות; הסדרים למניעת פגיעה בפרטיות ואבטחת מידע; וכיוצ"ב); (9) וההתאמות הנדרשות לשיתוף והיועצות עם נוער במסגרת פעילות ועדות ציבוריות.⁹

⁷ עם זאת, על מנת לעגן חובה רחבה שתקיים הליכי שיתוף נוער כאמור, וכן להבטיח הקצאת משאבים נדרשים והפעלת מנגנונים מתאימים להליכי השיתוף בקרב המשרדים והרשויות הרלוונטיות, קידום הנושא באפיק החקיקתי עדיף – בין אם בחוק או בתקנות.

⁸ 'זיקה לנושא הדיון': הכוונה להבחנה בין ייצוג נוער מקבוצות מסוימות בעלות זיקה ישירה לנושא הנדון, לעומת ייצוג נוער מקרב האוכלוסייה הכללית.

⁹ למען הסר ספק, על ההנחיות המחייבות לשיתוף נוער לאפשר מידה מסוימת של גמישות למשרדי הממשלה ולרשויות הרלוונטיות בכל הנוגע להתאמת הליכי השיתוף לתחום ו/או לנושא הספציפי הנדון.



ה. פיתוח תפקיד 'אחראי שיתוף נוער' במשרדי ממשלה (בין אם כחלק מתפקיד אחראי שיתוף ציבור או כתפקיד עצמאי). האחראי יהווה גורם מתכלל, מייעץ, ומלווה בכל הנוגע להליכי שיתוף נוער והיועצות עימו במסגרת עבודת המשרד.

2. פיתוח מנגנונים, כלים, מומחיות בנושא שיתוף נוער בעיצוב מדיניות

א. פיתוח מגוון מנגנונים לשיתוף ולהיועצות עם נוער בעיצוב חקיקה ובנושא עיצוב ויישום של מדיניות ברמה הארצית ('מנגנוני שיתוף'). פיתוח המנגנונים ייעשה, בין היתר, תוך שימת לב לאופי הליכי השיתוף וכן למטרותם, לרמתם,¹⁰ למשכם, לגורמים המשתתפים בהם, ולנושא הנדון.

ב. למידה מתוכנית 'פרלמנט הנוער' של המועצה לשלום הילד כמנגנון/מודל לדוגמה עבור משרדי ממשלה ורשויות רלוונטיות, בבואם לתכנן ולקיים הליכי שיתוף והיועצות עם נוער, תוך עריכת התאמות. את המודל יש להתאים לצרכים, ליכולות, ולמעמד המיוחד של גורמי ממשל, בבואם ליזום הליכי שיתוף. עריכת ההתאמות הללו תיעשה בהובלת גורמי ממשל וחברה אזרחית.

ג. פרסום עקרונות מנחים למשרדי הממשלה והרשויות הרלוונטיות בכל הנוגע להפעלת מנגנוני השיתוף וליישום ההנחיות המחייבות שיתוף נוער (ר' 1.1 ד). על העקרונות המנחים להתייחס, בין היתר, להיבטים הבאים: שילוב מפגשים פנים מול פנים ודיגיטליים; שיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים בפעילות המנגנון ובדיונים השונים, לרבות גורמי ממשל, רשויות מדינה, נציגי רשויות מקומיות, נציגי אקדמיה ונציגי חברה אזרחית; היחס המספרי בין בני ובנות נוער המשתתפים לבין המבוגרים; ועוד).

ד. פיתוח כלי לניטור ולהערכה של השתתפות נוער בנושא עיצוב ויישום מדיניות ושל השפעתם על קבלת ההחלטות (impact), על בסיס אינדיקטורים כמותניים ואיכותניים, בשיתוף החברה האזרחית והאקדמיה. מדובר במאמץ ראשון מסוגו לפתח כלי שיבחן באופן מעמיק ומבוסס נתונים את תחום השתתפות הנוער בנושאי מדיניות בישראל. הכלי יבחן, בין היתר, מספר הליכי השתתפות, זהות היחמים (ממשל, חברה אזרחית, נוער), משך ההליך, נושא ההליך, איכות המידע וההכשרה שניתנה במסגרתו לנוער, תוצאות ההליך, מידת ההשפעה והמשקל שניתנו לעמדות הנוער, מידת יישום התובנות וההצעות של הנוער בקבלת ההחלטות בפועל, תפיסת המשתתפים – הבוגרים והנוער – את ההליך, ועוד.

ה. פיתוח אתר ייעודי, מותאם וידידותי לילדים ונוער, להעלאת יחזומות לשיתוף נוער ולהיועצות עימו בעיצוב המדיניות ויישומה. על האתר לרכז את היחזומות השונות (בין בהובלת גורמי ממשל או בהובלת חברה אזרחית), לפרסם את התוצאות ואת הממצאים של ההליכים שהתקיימו ושל הליכי ההערכה שלהם, וכן לאפשר רישום נוער להליכי שיתוף והיועצות עתידיים.

ו. פיתוח מומחיות בקרב קובעי מדיניות וגורמי מקצוע בנושא היועצות עם אוכלוסיות נוער מגוונות (דוגמת נוער בסיכון; נוער נפגעי עבירה; נוער מקבוצות אתניות ודתיות שונות; נוער עם מוגבלות;

¹⁰ הכוונה הינה לרמת או דרגת השיתוף והמעורבות של המשתתפים בהליך הספציפי.



ועוד), עמידה על שיטות העבודה המיטביות (best practices), וההנגשות הנדרשות לשיתוף משמעותי.

ז. פיתוח דרכים ואמצעים מותאמים לשיתוף ילדים צעירים בהליכי שיתוף והיוועצות בעיצוב מדיניות ויישומה, בנושאים הנוגעים לחייהם.

3. שיתופי פעולה

א. הקמת פורום בין-משרדי ובין-מגזרי ייעודי לעניין השתתפות נוער. הפורום יהווה פלטפורמה להחלפת מידע ושיטות עבודה מיטביות (best practices), למידה משותפת על אודות כלים, ופרקטיקות מתקדמות לשיתוף, לרבות באמצעים דיגיטליים. בהקשר זה, הפורום יבקש לשלב בין הידע, המשאבים והמומחיות מהתחום המתפתח של שיתוף ציבור במשרדי הממשלה, לבין שיח זכויות ילדים, החשיבות של שמיעת נוער בנושאי מדיניות הנוגעים לחייהם, וההתאמות הנדרשות לצורך כך (בהובלת גורמי ממשל, חברה אזרחית ושלטון מקומי).

ב. קידום שיתופי פעולה בין-משרדיים ובין-מגזריים לקיום הליכים לשיתוף נוער והיוועצות עימו (למשל, בסוגיות מורכבות שמערבות מספר משרדי ממשלה).

4. הכשרות

א. מתן הכשרות מקיפות לקובעי מדיניות במשרדי ממשלה וברשויות רלוונטיות, העוסקים בתחומי שיתוף ציבור ובתחומים הנוגעים לילדים ונוער, ואשר צפויים להשתתף בהליכי היוועצות כאמור. על ההכשרות לשלב בין לימוד תוכני (דוגמת הזכות להשתתפות של נוער באמנה, עקרונות לקיום הליכי שיתוף משמעותיים, הייחודיות של שיח עם נוער) ולימוד מעשי דרך הדמיות (סימולציות).

ב. העמדת הכשרות מתקדמות כאמור לרשות גורמים רלוונטיים ברשויות המקומיות ובארגוני חברה אזרחית אשר עוסקים בקידום מדיניות בתחומים הנוגעים לילדים ונוער ויישומה.

5. חינוך והסברה

א. עריכת כנסים וימי עיון בנושא השתתפות נוער בנושא עיצוב ויישום מדיניות לקובעי מדיניות ולגורמי מקצוע, במטרה ליצור היכרות עם התחום, מרחבי למידה ושיח סביבו, וכן לקדם את הטמעתו בשטח.

ב. הכללת הנושא של הזכות להשתתף, בדגש על היוועצות בעיצוב מדיניות ויישומה, במסגרת תוכניות הלימודים בבתי הספר השונים. במסגרת זו, יינתן מידע לתלמידים ולתלמידות על זכותם להשתתף בנושאי מדיניות ברמה בית ספרית, מקומית וארצית, הנוגעים לחייהם, ועל ערוצי ההשתתפות הפתוחים לפניהם.

6. איסוף נתונים, מחקר ופרסומים

א. קביעת נוהל לאיסוף נתונים על ידי משרדי ממשלה ורשויות רלוונטיות, ביחס להליכי שיתוף הנוער והיוועצות עימו בנושא עיצוב ויישום מדיניות.



- ב. הצגה בפני הוועדה המיוחדת לזכויות הילד בכנסת, אחת לשנה, של נתונים כמותניים ואיכותניים הנוגעים להליכי שיתוף הנוער והיועצות עימו.
- ג. עריכת סקירה משווה בינלאומית בנושא של שיתוף הנוער והיועצות עימו בנושא עיצוב ויישום מדיניות, על מנת לזהות מנגנונים, כלים ושיטות עבודה מיטביות (best practices) (בהובלת ממשל - חברה אזרחית - אקדמיה).
- ד. יצירת ערכה (toolkit) לבני ובנות נוער לצורך השתתפותם בנושא עיצוב ויישום מדיניות. הערכה תכלול מידע מותאם לנוער, פרטים על זכויותיהם הקשורות להשתתפותם בראי האמנה ובישראל, ותפורסם באופן דיגיטלי ואינטראקטיבי (בהובלת גורמי ממשל וחברה אזרחית).



אתר המועצה לשלום הילד, פרלמנט הנוער.

<https://www.children.org.il/%d7%a4%d7%a8%d7%9c%d7%9e%d7%a0%d7%98-%d7%a0%d7%95%d7%a2%d7%a8/>

הוועדה לזכויות הילד (2020). פרוטוקול מס' 47 – שיתוף בני נוער בקבלת החלטות – שיח בנושא מערכת החינוך בתקופת הקורונה (17.11.2020).

היועץ המשפטי לממשלה (2018). הנחיה 2.3005 – טיפול בהצעות חוק ממשלתיות (5.3.2018).

גרטל, גיל (2019). שיתוף נוער בהתוויית מדיניות, היחמה למחקר יישומי בחינוך.

החלטת ממשלה 3190 (2008). יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות (24.02.2008).

החלטת ממשלה 4028 (2011). חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה – המשך דיון (25.12.2011).

החלטת ממשלה 4515 (2012). הצטרפות לשותפות הבינלאומית לממשל פתוח ומיני 'הפורום הישראלי לממשל פתוח' (01.04.2012).

ועדת רוטלוי (2003). דוח: פרק כללי, משרד המשפטים.

זלוטניק רז, דניאלה. וינדמן, ורד (2019). פרלמנט הנוער – סיכום פרויקט לשנת 2019. המועצה הלאומית לשלום הילד.

חדשות הכנסת (2017). אירועי 'כנסת צעירה' בעיניים של 'הכתבים הצעירים' (16.2.2017). <https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press16217c.aspx>

מורג, תמר. 2019. 'אלו הם החיים שלנו' – שיתוף ילדים במצבי סיכון – למה זה חשוב ולמה זה לא פשוט? נקודת מפגש 17, 8-11.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת. (2016). השתתפות ילדים ובני נוער בהליכי קבלת החלטות וקביעת מדיניות. https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/ca5bd3de-e662-e611-80df-00155d010ede/2_ca5bd3de-e662-e611-80df-00155d010ede_11_9577.pdf

משרד החינוך (2015). מועצת התלמידים בבית הספר (הוראת קבע מס' 0051).

נדיב, מרדכי. אוסטרובסקי, משה. קרמניצר, מרדכי (2014). החובה לבחון את השפעות החקיקה על זכויות ילדים, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

נעמת, עדי. זלוטניק רז, דניאלה (2021). פרלמנט הנוער – סיכום פרויקט לשנת 2021. המועצה הלאומית לשלום הילד.

פלד אמיר, תמר. ורדי, סיון (2017). מדריך שיתוף ציבור בעבודת הממשלה. אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה.

Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35, pp. 216-224.

הגנה מפני אלימות, התעללות והזנחה





2. הגנה מפני אלימות, התעללות והזנחה

התעללות, הזנחה ואלימות מינית ופיזית נגד ילדים הן תופעות חמורות אך רווחות בכל חברה (UN General Assembly, 2006), ובעלות השפעות שליליות, עמוקות ומתמשכות על ילדים, הן במהלך שנות התפתחותם והן בחייהם הבוגרים. מחקרים מצביעים על כך שילדים נפגעי התעללות מצויים בסיכון מוגבר למגוון בעיות פיזיות ונפשיות (Norman et al, 2012).

כפי שיפורט לעיל, לאלימות, להזנחה ולהתעללות בילדים יש מגוון רחב של צורות, ויש מגוון רחב של נסיבות שבהן הן מתרחשות. הבטחת שלומם הגופני והנפשי של ילדים מחייבת מאמצים לאתר, לזהות ולמנוע את התופעות הללו – תוך הסתייעות במנגנונים שונים אשר נועדו להבטיח את הגנתם ואת ביטחונם של ילדים. מאמצים אלה מחייבים מעורבות של אנשי מקצוע, הילדים הנפגעים עצמם, מבוגרים שבסביבתם, וכן ילדים בני גילם.

פרק זה יכלול, ראשית, התייחסות לזכותם של ילדים להגנה מפני אלימות והתעללות, כפי שהיא נקבעה באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד והתפרשה בהערות הוועדה לזכויות הילד באו"ם. לאחר מכן, ייסקרו הנושאים הדנים (1) באיתור חיהוי של מקרי התעללות בילדים והזנחתם וכן (2) בילדים החשופים לאלימות, מתוך התייחסות למסגרת המשפטית והרגולטורית ולאתגרי המדיניות והיישום של נושאים אלה.



2.א. אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד על הגנה מפני אלימות, התעללות והזנחה

2.א.1. הזכות להגנה באמנה בדבר זכויות הילד

סעיף 19 של אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד ('האמנה') דורש ממדינות לנקוט צעדים כדי להגן על ילדים מפני כל צורות האלימות הפיזית והנפשית. סעיף זה, וההערות הפרשניות הנלוות אליו (שחוברו על ידי וועדת זכויות הילד של האו"ם), משמשים בצוותא כעוגן המרכזי המנחה בבחינת התופעה הרווחת של אלימות נגד ילדים מנקודת מבט של זכויות הילד.

בקביעת פרשנות האמנה לעניין אלימות כלפי ילדים, בהתאם לסעיף 19, ועדת זכויות הילד של האו"ם ('הוועדה') הציגה נקודת מבט רחבה על הגדרת תופעת האלימות כלפי ילדים, והכתיבה אמצעים ספציפיים שמדינות צריכות ליישם:

ראשית, הוועדה קבעה שסעיף 19 קורא להגנה מפני כל צורות האלימות, ההזנחה וההתעללות נגד ילדים, ובכלל זה אלימות נפשית, אלימות פיזית, אלימות מינית, פגיעה וענישה גופנית (20-25). *CRC/C/GC/13, par. 20-25*. הוועדה דחתה את עמדתן של מדינות אשר תמכו בכך שענישה גופנית 'סבירה או מתונה' יכולה להיות לטובתו של הילד (*CRC/C/GC/8, par. 26*).

בנוסף, הוועדה הדגישה כי 'אלימות נפשית', כהגדרתה בסעיף הנ"ל, כוללת אינטראקציות ממושכות ומזיקות עם הילד, הטלת פחד, הזנחה, השפלה ובידוד (*CRC/C/GC/13, par. 21*). עוד ציינה הוועדה באופן מפורש כי חשיפת ילד לאלימות בין הוריו נכללת גם היא בהגדרת 'אלימות נפשית' (*par. 21(e)*).

שנית, הוועדה הדגישה שהסעיף מתייחס לאלימות נגד ילדים המתרחשת במגוון מסגרות, גם כאלו האמונות על טיפול ודאגה לשלומם של הילד – כמו משפחתו, מערכת החינוך, ומוסדות השמה חוץ-ביתית (*CRC/C/GC/13, par. 34*). הוועדה הכירה בתפקידה המרכזי של המשפחה בכל הקשור לטיפול בילד וההגנה עליו מפני אלימות, וכן בתפקידם של מוסדות מדינתיים (מעונות יום, בתי ספר, וכו') והעובדים מטעמם; עם זאת, הוועדה ציינה כי רוב מקרי האלימות מתרחשים בתוך המשפחה, הגם שהאלימות במוסדות המדינה רווחת אף היא (*par. 3 (h,i)*).

שלישית, הוועדה קבעה כי סעיף 19 דורש מן המדינות החברות לנקוט מנעד רחב של צעדים חקיקתיים, שיפוטיים, מנהליים, חברתיים וחינוכיים, כדי להגן על ילדים מפני אלימות כאמור (*CRC/C/GC/13, par. 11*).

באופן פרטני יותר, הוועדה ציינה שהמאמצים לאיתור ולזיהוי של אלימות כלפי ילדים על גווניה השונים כוללים: (1) איתור חיהוי של גורמי סיכון אצל ילדים, במטרה לספק להם שירותים מניעתיים, ו-(2) איתור חיהוי של התעללות והזנחה בפועל, על מנת לאפשר התערבות מוקדם ככל האפשר (*CRC/C/GC/13, par. 48*). עוד ציינה הוועדה כי על המדינה לספק טיפול שיסייע לילדים שחוו אלימות, הזנחה והתעללות, להשתקם ולהשתלב מחדש בחברה (*par. 52*).



על מנת לאתר ולזהות אלימות כנגד ילדים, הוועדה הדגישה שעל המדינות לפתח מנגנוני דיווח שהציבור ידע על קיומם, ועם זאת מנגנונים אלה חייבים להבטיח את פרטיותם של הילדים. לשם כך, סברה הוועדה כי כדרישה מינימלית, יש להטיל חובה על בעלי מקצוע שעובדים עם ילדים לדווח על התעללות ועל הזנחה (CRC/C/GC/13, par. 42, 49), ושיילדים בבתי ספר, במוסדות ובמסגרות טיפול אלטרנטיביות, תינתן גישה מיידית ודיסקרטית למנגנוני הגשת תלונה (CRC/C/GC/8, par. 43).

יתרה מכך, הוועדה הרחיבה בנושא חשיבות שיתוף הפעולה בין ישויות שונות המעניקות שירות לילדים וציינה כי הצלחתן של תוכניות נפרדות, שאינן משולבות ומתואמות, מוגבלת (CRC/C/GC/13, par. 39). הוועדה המליצה על דרכי עבודה המושתתות של תיאום יעיל בין מגזרים שונים והחברה האזרחית, ובתוך כך: מוקד ממשלתי מרכזי שיתכלל את תחום ההגנה על הילד; חלוקת תפקידים והגדרות אחריות ברורות בקרב בעלי העניין השונים; החלטות מדיניות המבוססות על איסוף נתונים ומחקר (CRC/C/GC/13, par. 16, 42(v), 57(a), 72(i)).

הוועדה גם קראה למדינות לפתח הכשרות לשיתופי פעולה בין הגופים שונים, כמו גם פרוטוקולים ברורים לשיתופי פעולה; הכשרות אלו יהיו מיועדות לבעלי מקצוע בתחום ההגנה על הילדים (par. 50).

בנוסף, הוועדה קראה למדינות לחוקק חוקים האוסרים באופן מפורש על ענישה גופנית על צורותיה השונות, וכן על צורות אחרות של ענישה משפילה (CRC/C/GC/8, par. 34). בהמשך לאמור, הוועדה הביעה חשש שהגם אם חקיקה כזו קיימת כבר בחלק מהמדינות, היא אינה נאכפת בשל עמדות מסורתיות התומכות בצורות כאלה של ענישה (CRC/C/GC/8, par. 32).

לבסוף, הוועדה קבעה כי ההגנה על ילדים היא חלק חשוב ממימוש זכותם להתפתחות. הוועדה קבעה גם כי יש לפרש באופן הרחב ביותר את סעיף 6 לאמנה, המתייחס לזכותו הטבעית של הילד לחיים ולחובת המדינות החברות להבטיח את הישרדותו והתפתחותו, כך שפירוש הסעיף יגלם את זכותם של ילדים להתפתחות גופנית, נפשית, חברתית וכו'. בכך קשרה הוועדה את ההגנה על ילדים לזכותם של ילדים לחיים ולהתפתחות (CRC/C/GC/5, par. 12).



2.ב. איתור וזיהוי של התעללות בילדים והזנחתם בישראל

המאמצים להגנה על ילדים מפני התעללות והזנחה, ובכלל זה היכולת להפעיל צעדי מניעה והתערבות, תלויים בראש ובראשונה ביכולת לאתר ולזהות את אותם מקרים. זאת משימה מאתגרת במיוחד, בהתחשב במספרים הגבוהים של הילדים הנפגעים: על פי הערכות, כאחד מכל חמישה ילדים בישראל סובל מהתעללות או מהזנחה (ויזל 2016).

באיתור וזיהוי של מקרים אלו משתתפים אנשי מקצוע העוסקים באופן ישיר בהגנה על ילדים, אנשי מקצוע ומבוגרים אחראים העובדים עם ילדים ובסביבתם (רופאים, מורים, וכיוצ"ב), הציבור הרחב והילדים עצמם. לפיכך, האמצעים הננקטים כחלק ממאמצים רחבים אלה מגוונים ביותר: מסגרת משפטית ורגולטורית רחבה, שירותים ייעודיים, הכשרות ייעודיות, קמפיינים ציבוריים, ועוד.

תת-הפרק להלן יסקור את: (1) המסגרת המשפטית והרגולטורית בישראל הכוללת את חובת הדיווח על התעללות והזנחה; ו- (2) האתגרים ביישום החוק והמדיניות המיועדים לשפר את האיתור של אלימות כנגד ילדים.

2.ב.1 מסגרת משפטית ורגולטורית

על פי החוק הישראלי, כל אדם חייב לדווח למשטרה או לעובד סוציאלי שמונה לפי חוק, ברגע שיש לו יסוד סביר לחשוד שאדם שאחראי על ילד ביצע בו עבירות מין ואלימות, התעללות, נטישה והזנחה מסוגים שונים (סעיף 368 לחוק העונשין, תשל"ז-1977). העובר עבירת אי-דיווח צפוי לעד 3 חודשי מאסר (סעיף 368ד(א)). חובת דיווח מוגברת חלה גם על רופאים, אחיות, שוטרים, פסיכולוגים, קרימינולוגים, אנשי מקצוע, פרמדיקים ועובדי מערכות החינוך והרווחה, והם צפויים לעד 6 חודשי מאסר על אי-דיווח (סעיף 368ד(ב)). החקיקה דורשת גם מכל אדם שאחראי על ילד לדווח על עבירות שבוצעו בו על ידי אדם אחר שאחראי על אותו ילד, כמו גם לדווח על עבירות מין, אלימות והתעללות שבוצעו כנגד ילדים במעון, במוסד או במסגרת חינוכית או טיפולית אחרת (סעיפים 368ד(ג), 368ד(ג 1-3), 368ד(ב)).

בישראל, העמדה לדין פלילי בשל אי-דיווח על התעללות בילד נדירה (שהם 2018, עמ' 11). עם זאת, מחקרים מראים שקיומה של חובת הדיווח מעלה את המודעות להתעללות בילדים והגדילה באופן משמעותי את היקף הדיווח על התופעה.¹¹ בשנים האחרונות, רשויות הרווחה מקבלות מדי שנה למעלה מחמישים אלף פניות על הזנחה והתעללות בילדים;¹² בשנת 2020, מתוך כ-55 אלף פניות לעובדים סוציאליים לחוק הנוער, כ-25% עסקו בהתעללות פיזית, כ-21% עסקו בהזנחה, וכ-11% עסקו בהתעללות מינית (המועצה לשלום הילד, 2022, עמ' 536-537).

¹¹ לסקירה מקיפה על אספקטים שונים של חוק חובת הדיווח בישראל, ראה דורון, 2012. לדיונים אחרים על חוק חובת הדיווח, ראה מורג 2010, שהם 2018. למחקר אמפירי שמציג גידול בדיווחים על התעללות והזנחה בעקבות חקיקת חוקי חובת הדיווח, ראה Tommyr et al, 2018.

¹² בשנים 2019 ו-2020 היו כ-56 אלף וכ-55 אלף פניות לעובדים סוציאליים לחוק הנוער, בהתאמה (המועצה לשלום הילד, 2022, עמ' 536).



2.ב.2. אתגרי מדיניות ויישום

כפי שיוצג להלן, ארבעה גורמים בולטים מקשים על היישום של חוקים ומדיניות שמיועדים לאיתור ילדים שהם קורבנות התעללות: (1) היעדר הכשרה ייעודית לבעלי מקצוע הנמצאים בקשר עם ילדים; (2) היעדר מודעות ציבורית לחובת הדיווח; (3) היעדר שיתוף מידע בין רשויות המטפלות בילדים; ו-4) היעדר מנגנונים ידידותיים לילדים לדיווח על התעללות והזנחה.

(א). היעדר הכשרה לבעלי מקצוע הנמצאים בקשר עם ילדים

לאנשי מקצוע העובדים במערכות הבריאות, הרווחה והחינוך (עובדים סוציאליים לפי חוק הנוער או המשטרה), יש תפקיד חשוב באיתור ילדים החווים התעללות ובדיווח על כך לגורמי הטיפול והאכיפה. מערכות אלה מלוות את הילדים ומוטלת עליהן אחריות רבה להשתתף בתהליכים של מניעה, איתור וטיפול במקרים של התעללות בילדים, כמו גם טיפול במשפחתם. לעיתים קרובות, אנשי המקצוע באותן המערכות הם אלה שבמסגרת הליכי טיפול שגרתיים, עשויים לזהות פגיעה פיזית או נפשית אצל הילדים, אך לשם זיהוי סימנים ותסמינים נדרשים ידע, מודעות ומיומנות באבחון. ידועה היטב חשיבותה של ההכשרה שזקוקים לה בעלי מקצוע, העובדים עם ילדים, בנושא חובת הדיווח.

לדוגמה, בחומרי ההכשרה שהכין משרד החינוך בנושא, מובהר כי ילדים הסובלים מהתעללות פונים לרוב למורים שאותם הם רואים כמבוגרים משמעותיים, שאפשר לסמוך עליהם, וכדי שתגובת המורים תהיה יעילה, על המורים לעבור הכשרה ייעודית בתחום (ריטבו וגולדשטיין, 2006). חזר מנכ"ל של משרד החינוך, העוסק בנושא, מצוין שאנשי חינוך חייבים להיות מצוידים בידע מתאים על מנת לתת מענה לתלמידים שנפגעו, ובכלל זה ידע הנוגע לחובת הדיווח החלה על המורים; החזר אף קובע שחייבת להתקיים פגישת ריענון שנתית (משרד החינוך, 2008, 1.3, 1.5). עם זאת, הכשרה כזו אינה חובה וככל הידוע לנו, בחלק גדול מבתי הספר לא מתקיים ריענון זה מתקיים.

ביולי 2020, בדיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, נציגת משרד החינוך הודתה שעד אז רק יועצי בתי הספר נדרשו להשתתף בהכשרות אלו, והתחייבה שהמשרד יודיע לבתי הספר שעל כל המורים לעבור הכשרה כזו (חדשות הכנסת, 27.7.2020).

בהקשר זה, יש אינדיקציה לכך שהיעדר הכשרה בקרב אנשי מקצוע אינו מוגבל למשרד החינוך. סקר משנת 2020, שכלל 655 בעלי מקצוע בתחומי החינוך, הרפואה, המשפט והעבודה הסוציאלית, העובדים עם ילדים, חשף כי 53% מהם לא ידעו איך לפעול במקרה שייוודע להם על התעללות בילד. יתרה מכך, פחות ממחצית דיווחו שהם עברו או עוברים הכשרה בנושא (מכון חרוב, ללא תאריך).



במהלך השנים, הונחו מספר הצעות חוק בכנסת שדרשו לחייב בעלי מקצוע בעלי רישיון בתחומי הרפואה, הרווחה והחינוך שעובדים עם ילדים לעבור הכשרה הנוגעת לזיהוי התעללות בילדים כתנאי לקבלת הרישיון שלהם,¹³ אולם חקיקה מעין זו מעולם לא נכנסה לספר החוקים.

(ב). היעדר מודעות ציבוריות לחובת הדיווח

בשנים האחרונות, פועלות יחמות משמעותיות להעלאת המודעות הציבורית לגבי החובה לדווח על התעללות בילדים. למשל, שיתוף פעולה בין ארגונים פילנטרופיים, ארגוני חברה אזרחית – ובכללם המועצה לשלום הילד – והמגזר הפרטי הוביל ליצירת 'מהל"ב' – יחמה למניעת התעללות בילדים (אופיר, 2019). מהל"ב הובילה קמפיינים להעלאת המודעות להתעללות בילדים ולחובה לדווח עליה. הקמפיינים התנהלו ברשת, בתפוצה רחבה, וגם 'בשטח'; האחרונים כללו הפצה של חומרי הסברה המותאמים למבוגרים ולילדים (חלקם בשיתוף פעולה עם משרד החינוך).

אף על פי כן, ראיות מצביעות על כך שיש לעשות יותר למען העלאת המודעות הציבורית והשיחור (outreach). סקר שנערך לאחרונה מלמד שיותר ממחצית מהציבור הישראלי אינו מודע לחובה החוקית לדיווח על חשד להתעללות בילדים, ו-43% מהציבור לא ידווח על חשד להתעללות בילדים מחשש שהדיווח יפגע בילד (אופיר, 2018). נתונים אלו מצביעים על כך שחלקים נרחבים מהציבור בישראל אינם מודעים לחובה המשפטית לדווח על התעללות בילדים, ולחשיבות הדיווח והשפעתו על הקטין. אי-מודעות זו, בקרב חלקים גדולים בציבור, פוגע באופן ממשי ביכולת לאתר ולזהות ילדים נפגעים.

(ג). שיתוף במידע בין רשויות המטפלות בילדים

בשנת 2008, בעקבות הסערה הציבורית שהתעוררה בעקבות רצח הילדה רח פיזם – שלא דווח במשך חודשים – הוקמה ועדת וינטר, ועדה בין-משרדית שגיבשה המלצות שיועדו לשפר את היכולת של הרשויות השונות המטפלות בילדים להעביר מידע חיוני ומציל חיים בין זו לזו, ולאתר מקרים של התעללות בילדים והזנחתם (ועדת וינטר, 2010; פולק-כהן חלוטניק, 2018). אחד מממצאיה המרכזיים של הוועדה היה כי במקרים רבים, לרשויות השונות העוסקות בהגנה על ילדים יש רק מידע חלקי לגבי ילדים בסיכון, ושיתוף מידע בין הרשויות השונות והצלבתו עשוי לתרום לזיהוי מוקדם של מקרי התעללות והזנחה. בנוסף, הוועדה מצאה שחוקי החיסיון והסודיות מהווים מכשול משמעותי לשיתוף נתונים בין הרשויות השונות, והמליצה להעביר חקיקה שתאפשר שיתוף מידע חסוי על ילדים שעלולים להיות נתונים להתעללות (ועדת וינטר, 2010, עמ' 13-14).

כתוצאה מעבודתה של ועדת וינטר, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים יזם תזכיר חוק כחלק מקידום חקיקה שתאפשר לרשויות הרווחה לבקש מידע מבעלי מקצועות הרפואה, בריאות הנפש ואנשי מקצוע אחרים, במקרים שבהם ילדים מצויים בסיכון (תזכיר חוק קבלה, מסירה ושיתוף

¹³ ראה לדוגמה את ההצעה שפורסמה לאחרונה: הצעת חוק הכשרות לאנשי מקצוע בנושא זיהוי ודיווח על התעללות בילדים, תשפ"ב-2021, שהוגשה על ידי חברת הכנסת קרן ברק (הצעות דומות על ידי חברי כנסת שונים הוגשו בשנים הקודמות גם כן).



במידע על קטין או בן משפחתו, התשע"א-2010). בנוסף, החקיקה המוצעת נועדה לאפשר לבעלי מקצוע אלו לשתף, ביחמתם, מידע עם רשויות הרווחה. המועצה לשלום הילד, שתמכה ברפורמת שיתוף המידע, ציינה שהחקיקה המוצעת לוקה בחסר משום שאינה מכסה אנשי מקצוע ממערכת החינוך וכן אינה מכסה העברת מידע מרשויות הרווחה לאנשי מקצוע אחרים (פולק-כהן חלוטניק, 2018).

חרף חשיבותו של הליך חקיקה זה, עד היום החוק לא קודם וההמלצה המרכזית של הוועדה נותרה ללא יישום. כך, נותרו קשיים משמעותיים, משפטיים ומוסדיים, בהעברה בין רשויות של מידע חיוני ולעיתים אף מציל חיים, על ילדים בסיכון. כתוצאה מכך, הרשויות נמצאות בסיטואציה מתמשכת של חוסר מידע ואפילו קריטי, דבר הפוגע באופן חמור ביכולת למנוע, לאתר ולזהות מקרים של התעללות בילדים והזנחה.

(ד). היעדר מנגנונים ידידותיים לילדים לדיווח על התעללות והזנחה

מחקרים מראים שילדים אינם נוטים לדווח על התעללות לאנשי מקצוע, הם מדווחים בעיקר לחבריהם ולמשפחותיהם; במקרים של התעללות מינית, ילדים נוטים יותר לדווח לחבר מאשר לבן משפחה (איזיקוביץ' ולב-ויזל, ללא תאריך, עמ' 4). יתרה מכך, בעוד ילדים מדווחים לרוב בתקשורת פנים אל פנים על התעללות, ככל שמדובר בהתעללות חמורה יותר, הם נוטים יותר לדווח באופן אנונימי, באמצעות פלטפורמות כמו הודעות טקסט והאינטרנט (עמ' 5).

למרות העדפה זו להימנע מדיווח לבעלי מקצוע, נתונים מעידים כי שיעור מסוים של ילדים מדווחים לרשויות הנגישות להם. למשל, מרכזי הגנה 'בתי לין', העוסקים באופן ייעודי בטיפול וחקירה של מקרים של עבירות מין ואלימות שבוצעו כנגד ילדים, מקבלים מדי שנה מאות דיווחים מילדים (לוי, 2020). בנוסף, נציבות פניות ילדים ונוער בהשמה חוץ-ביתית מקבלת תלונות על עבירות נגד ילדים, שאותן היא מפנה לרשויות המתאימות (נציבות פניות ילדים ונוער בהשמה חוץ ביתית, 2020). גם המועצה לשלום הילד מקבלת מדי שנה מאות תלונות על התעללות והזנחה.

אף על פי כן, לא נראה שיש די מידע זמין לילדים על ארגונים ורשויות שעזרים להם יכולים ליצור קשר, כאשר הם סובלים מהתעללות או כאשר הם מודעים להתעללות בחבריהם. בנוסף, אין מערכות מותאמות באופן מיוחד לקבלת דיווחים מילדים בדרך שמתחשבת בחסמים הייחודיים להם, כמו גם בפלטפורמות התקשורת המועדפות על ידם.



2.ג. ילדים חשופים לאלימות

התופעה של ילדים חשופים לאלימות במשפחה מתייחסת לילדים שחיים בבית ששוררת בו אלימות בין ההורים, על כל צורותיה. ישנן הגדרות שונות לתופעה, המושפעות, בין היתר, מאופן ההגדרה של 'אלימות' במשפחה. ככלל, ההגדרה הרחבה מתייחסת ל'דיעה או מודעות של הילד לקיומה של האלימות בדרך של מעורבות פעילה באירוע האלים, ראייה ועדות לאלימות, נוכחות באירוע אלים מתוך הכרח, שמיעת האירוע בהתרחשותו או ידיעה עליו לאחר מעשה' (אדלסון, 2003). מכאן, אין צורך שהילדים יהיו עדים פיזית למקרי האלימות, וההגדרה מכירה בכך שילדים יכולים להיות חשופים לאלימות במגוון דרכים: שמיעה, ראייה של הרס רכוש בבית, חשיפה לפציעה של אחד ההורים, ניסיון להגן על ההורה שנפגע, דיווח על המעשה לגורמים מוסמכים, ועוד (שבאר-שפירא, 2008).

מחקרים רבים מלמדים כי לחשיפה לאלימות בין הורים השפעות קצרות וארוכות טווח חמורות על ילדים. לא זו אף זו, חוקרים וגורמים מקצועיים סבורים שילדים חשופים לאלימות במשפחה חווים פגיעה דומה, ולעיתים אף חמורה יותר, מזו של ילדים שנפגעו בעצמם על ידי הורה (שבאר-שפירא, 2008). על פי ההערכות, ב-2020, נחשפו כשש מאות אלף ילדים לאלימות במשפחה (ויצ"ו 2020).

מספרים גבוהים אלה מדאיגים כי קיימת הסכמה בקרב חוקרים, לפיה ילדים החשופים לאלימות במשפחה יהיו בסיכון לפסיכופתולוגיות ולפגיעה בתפקודם הרגשי וההתנהגותי, ביכולתם החברתית, בהישגיהם בבית הספר, בתפקודם הקוגניטיבי, ובבריאותם הכללית (Wolfe, et al., 2003).

להלן סקירה של (1) המסגרות המשפטיות והרגולטוריות של ישראל העוסקות בילדים החשופים לאלימות במשפחה ו-(2) המדיניות והאמצעים המיועדים להתמודד עם הצרכים של ילדים אלו.

2.ג.2 מסגרת משפטית ורגולטורית

החקיקה בישראל אינה כוללת התייחסות ישירה לילדים החשופים לאלימות במשפחה. כפי שנפרט להלן, החוק מתייחס לחובת הדיווח ולמתן אבחונים רפואיים ונפשיים ראשוניים לגבי ילדים הסובלים מהתעללות או הזנחה. עם זאת, בהתחשב בכך שילדים החשופים לאלימות במשפחה אינם מחזרים בחוק, אין ודאות כי סעדים אלה ניתנים בפועל לילדים הזקוקים להם. בנוסף, יש חוסר ודאות לגבי סמכות בית המשפט לנוער להתערב, באמצעות הליכי נזקקות, ביחידות משפחתיות של ילדים החשופים לאלימות במשפחה.

סימן ו'1 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 עוסק בפגיעה בקטינים ובחסרי ישע, אך אינו מתייחס למצב שבו הילד אינו קורבן ישיר לפגיעה, ואין זה ברור אם החשיפה עצמה לאלימות עולה לכדי עבירה פלילית. כך, סעיף 368 לחוק קובע כי 'מעשה התעללות גופנית, נפשית או מינית' בקטין היא עבירה פלילית, וסעיף 337 לחוק קובע כי אי-מניעת התעללות או פגיעה בשלום הילד ובבריאותו, על ידי הורה או אחראי, היא עבירה פלילית. חרף האמור, לא הייתה הסכמה עד לאחרונה, אם ניתן לראות בעצם החשיפה לאלימות משום 'התעללות' או 'פגיעה' – כהגדרתן בחוק הפלילי.



בהקשר זה, יש לציין שב-2021, במקרה תקדימי, אב שהורשע בניסיון של רצח אשתו, הורשע גם בהתעללות בבנם התינוק, אשר היה בקרבת מקום בזמן ביצוע העבירה, והיה חשוף לאללימות הקשה כלפי אימו. בכך, הכיר למעשה בית המשפט בחשיפה לאללימות כעבירה של ממש ובקטין כנפגע עבירה, נוכח חשיפתו לאירוע (בית המשפט המחוזי באר שבע, מדינת ישראל נגד אביעד משה, 5589-20-10, 2021).

(א). חובת דיווח

חוק העונשין מטיל ענישה על אי דיווח על התעללות והזנחה של ילדים לעובד סוציאלי שמונה על פי חוק או למשטרה (חוק העונשין תשל"ז-1977, סעיף 368ד(א)). בעלי מקצוע כגון מורים, רופאים ואחיות הינם בעלי חובת דיווח מוגברת (סעיף 368ד(ב)). החוק הרלוונטי מציג רשימה של עבירות הנעשות נגד ילדים והמחייבות דיווח; בין היתר, הרשימה כוללת: זנות, התעללות מינית, נטישה, תקיפה, סחר בבני אדם, וסיכון חיים ובריאות (סעיף 368ד(ח)). מאחר שהרשימה אינה כוללת עבירה ספציפית של חשיפה לאללימות במשפחה ואין הכרה משפטית ברורה בכך שהחשיפה מהווה פגיעה, קיים חוסר ודאות לגבי הנסיבות שבהן חלה חובה משפטית לדווח על חשיפה כזאת.

בנוסף, ילדים שהם קורבנות של העבירות המחייבות דיווח שצוינו לעיל, זכאים לקבל סל שירותי סיוע במרכזי הגנה, הכולל בין היתר חקירות מונגשות, אבחונים נפשיים וגופניים ראשוניים, כמו גם פגישה עם נציגי חקירות ילדים ומשטרה (חוק סיוע לקטינים נפגעי עבירות מין או אלימות, תשס"ח-2008). אי-הבהירות יוצרת גם חוסר ודאות לגבי הגישה שיש לילדים שנחשפו לאללימות, למרכזים אלה. מאחר שבמקרים רבים, החשיפה לאללימות אינה נחשבת עבירה, הילדים הם בגדר עדים בהליכים משפטיים ולא קורבנות אלימות; כנגזרת מכך, הם אינם זוכים להגנות הרבות הקיימות בחקיקה והנוגעת לילדים נפגעי עבירה (זכות יידוע על ההליכים, זכות לליווי בחקירות, ועוד).

(ב). גישה לטיפול ללא הסכמת ההורה הפוגע

על פי החוק הישראלי, לכל הורה יש סמכות להתנגד לטיפול רפואי או נפשי בילד שלו (חוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופסות, תשכ"ב-1962, סעיף 18). עם זאת, כאשר מוגש נגד הורים כתב אישום על התעללות מינית או עבירות אלימות מסוימות כלפי ילדיהם, הילדים יכולים לקבל טיפול רפואי ונפשי ללא הסכמת ההורה הפוגע (חוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופסות, תשכ"ב-1962, סעיף 27א(ב)), חוק זכויות החולה, תשנ"ו-1996, סעיף 16א(א)). לצד האמור, נוכח העובדה שחשיפה לאללימות אינה מוגדרת כעבירה ולפיכך החוק אינו מגדיר את הילד נפגע עבירה, החוק גם אינו נותן מענה למצבים שבהם הילד, שנחשף לאללימות בין הוריו, זקוק לאישור משני הוריו לקבלת טיפול – אף שאחד ההורים או שניהם היו מעורבים במקרה האלימות שאליו נחשף הילד.

ב-2020, המחוקק הישראלי העביר תיקון חוק במטרה לבטל את זכויות האפוסטרופסות של הורה שהואשם ברצח או בניסיון לרצח של ההורה השני, או של מי מילדיו, או שהוגש כנגדו כתב אישום בגין אונס או מעשה סדום בילדו (חוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופסות, תשכ"ב-1962, סעיף 27א(א)). כך, בנסיבות צרות אלו בלבד, כאשר האלימות במשפחה עולה לכדי האשמות על ניסיון



לרצח או רצח, תישלל האפטרופסות של ההורה על כלל ילדיו ואפשר יהיה לתת לילד טיפול ללא הסכמת ההורה הפוגע, אף אם הילד לא היה הנפגע הישיר מהעבירה.

(ג). התערבות בית המשפט ביחידה המשפחתית

החוק הישראלי מסמך עובד סוציאלי לחוק הנוער להגיש בקשה להליכי זקקות בבית המשפט לנוער (חוק הנוער (טיפול והשגחה) תש"ך-1960, סעיף 3). החוק מעניק לבית המשפט לנוער את הסמכות להתערב ביחידה המשפחתית של ילד, כאשר נשקפת סכנה נפשית או גופנית לשלומו, והוא זקוק לטיפול, הגנה או השגחה, כגון: הזנחה, השפעה רעה, פגיעה או סכנת פגיעה בשלומו של הילד (סעיף 2). החוק אינו מתייחס במפורש למצבים שבהם ילדים נחשפים לאלימות במשפחה ואינו מכלילם בהגדרות אלה, דבר המביא לידי חוסר ודאות לגבי סמכות בית המשפט להתערב במקרה של חשיפה לאלימות.¹⁴

2.ג.2. מדיניות ויישום

כפי שיפורט להלן, בישראל אין מדיניות מקיפה בנוגע לילדים החשופים לאלימות במשפחה. ראשית, לישויות הנמצאות בקשר עם ילדים חשופים לאלימות במשפחה אין מדיניות ונהלים קבועים לגבי איסוף נתונים על ילדים אלו. במערכת המשפט הפלילי, אין הנחיות פרקליט מדינה באשר למדיניות העמדה לדין במקרים של חשיפת ילדים לאלימות בין הוריהם; גם ההנחיות המשטרתיות בנושא מוגבלות. לבסוף, בשעה שהשלכות החשיפה לאלימות במשפחה ברורות לכול, אין מדיניות מקיפה שנוגעת לזיהוי ולטיפול בילדים אלו.

כך, ישנם שלושה קשיי מדיניות בולטים בכל הקשור לילדים חשופים לאלימות: (1) היעדר תגובה מערכתית ואיסוף נתונים; (2) היעדר קווים מנחים במערכת המשפט הפלילית; (3) היעדר טיפול ושירותים מקיפים.

(א). היעדר תגובה מערכתית ואיסוף נתונים

בישראל יש מספר רשויות הנמצאות בקשר עם ילדים החשופים לאלימות במשפחה. אלה כוללות את המשטרה; חוקרי ילדים, מרכזי הגנה, שמספקים אבחון ראשוני ומראיינים ילדים הסובלים מהתעללות פיזית ורגשית; עובדים סוציאליים של שירות הרווחה; רופאים, אנשי טיפול, בתי משפט לנוער, כמו גם מערכת החינוך. לגורמים אלה אין כיום מדיניות סדורה ומתאימה, המאפשרת לזהות ילדים חשופים לאלימות במשפחה ולהתערב בהתאם. אכן, ועדה בין-משרדית בנושא האלימות

¹⁴ ראוי לציין שאם בית המשפט לנוער מפעיל סמכות שיפוטית על ילד שנחשף לאלימות במשפחה, יש לו סמכות רחבה להוציא צווים שיש להם השפעה רבה על חיי הילד, כולל השגחה והרחקה של הילד מהבית בצו בית משפט; ראה חוק הנוער (טיפול והשגחה) (תש"ך-1960), סעיף 3. גם לבתי משפט אחרים בישראל יש שיקול דעת לקבל החלטות לגבי ילדים החשופים לאלימות במשפחה. לדוגמה, בתי המשפט לענייני משפחה בישראל ובתי המשפט הדתיים מוסמכים להתייחס לאלימות במשפחה על ידי הוצאת צווי הגנה נגד הפוגע. ראה חוק למניעת אלימות במשפחה (תשנ"א-1991), סעיף 2.



במשפחה הכירה בכך שלא מתקיים איסוף שיטתי של מידע על ילדים ומתבגרים (המשרד לביטחון הפנים, 2016, עמ' 52).

הוועדה הכירה גם בכך שהטיפול באלומות במשפחה 'מפזר בין ישויות רבות, דבר שמביא פעמים רבות למכשולים בנוגע לטיפול והבטחת הזכויות של אלה שנפגעים על ידי אלימות במשפחה' (המשרד לביטחון הפנים, 2016, עמ' 65). לאחרונה, דוח מבקר המדינה ציין שאין התקדמות ביישום ההמלצה של אותה ועדה בין-משרדית, לרכז את איסוף המידע לגבי אלימות בין בני זוג (מבקר המדינה, 2021, עמ' 457).

(ב). היעדר קווים מנחים במערכת המשפט הפלילי

פרקליט המדינה של ישראל פרסם מספר הנחיות בנוגע להעמדה לדין במקרים של ביצוע עבירות אלימות במשפחה. הנחיות אלה מתייחסות, בין היתר, למבוגרים שמואשמים בתקיפת ילדים (פרקליט המדינה, 2020); להזנחת ילדים (פרקליט המדינה, 2017); ולעמידה מהצד בזמן שההורה האחר מתעלל או מזניח (פרקליט המדינה, 2018א). קיימת גם הנחיה של פרקליט המדינה בנוגע לבקשות מעצר בשל עבירות של אלימות במשפחה (פרקליט המדינה, 2018ב). עם זאת, פרקליט המדינה טרם הוציא הנחיה המתייחסת לילדים חשופים לאלימות במשפחה או למדיניות העמדה לדין במקרים אלו.

כאמור לעיל, בשנת 2021 הכיר בית המשפט באופן תקדימי בחשיפה לאלימות כעבירה ובקטין הנחשף, בהתאם, כנפגע עבירה (בית המשפט המחוזי באר שבע, מדינת ישראל נגד אביעד משה, 2021, 5589-10-20). אולם, בהתחשב בכך שאין הנחיות להעמדה לדין בנושא, נותר לראות אם ובאילו נסיבות, יוגשו כתבי אישום על התעללות בילדים, נגד הורים החושפים את ילדיהם לאלימות במשפחה.

בנוסף, ההנחיה של משטרת ישראל בנוגע לאלימות במשפחה אינה מזכירה את הנזק שנגרם לילד שנחשף לאלימות במשפחה, כגורם שיש לקחת אותו בחשבון בהחלטה אם להגיש כתב אישום, אם לסגור תיק בשל היעדר עניין לציבור, או אם לבקש זמן מאסר ארוך יותר (משטרת ישראל, 2014).

מעבר לכך, ההנחיה אינה מחייבת שוטר לדווח לרשויות הרווחה במקרה שילד נחשף לאלימות במשפחה. ההנחיות קובעות שבעת תגובה לקריאה על אלימות במשפחה, כל השוטר לדווח לרשויות הרווחה רק במצב שבו יש סיכון לילדים מתחת לגיל 14, בשל גורמים כגון שימוש בסמים, כשהפגע כרוך בחבלה חמורה, כשהיה שימוש בכלי נשק, או כשבוצעה עבירה מינית בנוכחות הילד (משטרת ישראל, 2014).

(ג). היעדר טיפול ושירותים מקיפים

ב-2017, ארגון ויצ"ו, המשמש כספק שירותים לאומי מרכזי למשפחות ולילדים, הזהיר מפני היעדר נהלים במערכת החינוך הישראלית, לזיהוי ילדים שנחשפים לאלימות במשפחה, ומפני היעדר תוכניות טיפול ומניעה בעבור ילדים אלה (ויצ"ו, 2017). בהקשר זה, יש לציין שיחזמה של משרד



הרווחה מציעה טיפול קבוצתי לילדים שנחשפו לאלימות במשפחה (אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים). עם זאת, בהתחשב בכך שאין תוכניות מקיפות הכוללות תקצוב, גיוס והכשרה של אנשי מקצוע לטיפול בילדים החשופים לאלימות במשפחה, קשה להעריך אם ואילו שירותים נוספים יוצעו בעתיד.

לבסוף, היעדר תכנון בנוגע לילדים החשופים לאלימות במשפחה גובה מחיר כבד ממתבגרים שהוריהם בחרו להיכנס למקלטים לקורבנות אלימות במשפחה. דוח שפורסם לאחרונה של מבקר המדינה מציין שמקלטים אלה דוחים קורבנות שיש להם ילדים מתבגרים. מבקר המדינה המליץ שהמקלטים ייפתחו מענה לאוכלוסייה זו (מבקר המדינה, 2021, עמ' 523-524). במצב זה, על ההורה הנפגע לעמוד בקונפליקט ולבחור בין ויתור על שהותו במקלט לבין מציאה, לחלופין, של הסדר חלופי לילד המתבגר – דבר העלול לגרום לילד טראומה נוספת כתוצאה מפרידה מההורה ומהאחים הצעירים יותר.



2.ד. המלצות: הגנה על ילדים מפני אלימות, התעללות והזנחה

1. קידום חקיקה ומדיניות

א. קידום חקיקה שתחייב אנשי מקצוע ממערכות הבריאות, הרווחה והחינוך, העובדים באופן ישיר וצמוד עם ילדים (דוגמת עובדי חינוך, רופאות ואחים, עו"סים ופסיכולוגים), ועיסוקם מותנה בקבלת רישיון או תעודה, לעבור הכשרה ייעודית בנושא איתור התעללות בילדים ודיווח עליה, כתנאי לקבלת הרישיון או התעודה.¹⁵ על הכשרות אלו לכלול גם תכנים ייעודיים הנוגעים לאיתור ולזיהוי ילדים החשופים לאלימות בביתם.

ב. קידום חקיקה שתחייב אנשי מקצוע ממערכות הבריאות, הרווחה והחינוך, העובדים באופן ישיר וצמוד עם ילדים, לעבור הכשרות ריענון קבועות בנושא איתור חיהוי התעללות בילדים ודיווח עליה.

ג. גיבוש מדיניות העמדה לדין שתסדיר את נושא הגשת כתבי האישום במצבים שבהם ילדים נחשפו לאלימות בין הוריהם (במסגרת הנחיית פרקליט מדינה).

ד. עיגון בחקיקה של חובת שיתוף מידע על ילדים בסיכון להתעללות או הזנחה, בין רשויות ואנשי מקצוע שונים המטפלים בילדים ובמשפחותיהם (ובכלל זה, גורמי חינוך, בריאות, רווחה ומשטרה) כחלק מבניית תמונה כוללת שתאפשר איתור חיהוי מוקדמים של מקרי התעללות והזנחה – בהתאם להמלצות ועדת וינטר (2010), ותוך איון עם זכות הילדים לפרטיות.

ה. מינוי רפרנטים ייעודיים לילדים חשופים לאלימות בכלל הרשויות הציבוריות הבאות במגע עם ילדים, בדומה לרפרנטים הקיימים בחלק מהרשויות הציבוריות, אשר אמונים על תחום ילדים נפגעי עבירה. רפרנטים אלו יהיו אחראים על התאמת אמצעי התמיכה, הסיוע וההגנה לילדים אלו, על פי הרגישויות הנצרכות, ועל שיתוף הפעולה בין הרשויות השונות. הרפרנטים ברשויות השונות יעברו הכשרות ייעודיות ושוטפות, ויהיו כתובת הן לנפגעים והן לרשויות האחרות.

ו. קיום הכשרות לשופטים בבתי המשפט לענייני משפחה ולעובדים במחלקות לשמיעת ילדים – בנושא השפעת אלימות בין-הורית על ילדים, ועל אופן השמיעה המיטבי, של ילדים חשופים לאלימות, בבתי המשפט וביחידות הסיוע.¹⁶

ז. קידום חקיקה שתאפשר הענקת טיפול לילד חשוף לאלימות או נפגע אלימות, גם במצב שבו לא מתקבל אישור משני ההורים. בהתאם להוראות חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962, על מנת שילד חשוף לאלימות או נפגע אלימות יקבל טיפול,

¹⁵ כדוגמת הצעת חוק הכשרות לאנשי מקצוע בנושא זיהוי ודיווח על התעללות בילדים, התש"ף-2019, שהונחה בכנסת העשרים ושתיים.

¹⁶ וכל זאת בהתאם לזכותו של הילד להישמע; ראה סעיף 258לג2 לתקנות סדר הדין האזרחי, תשמ"ד-1984.



נדרש אישור שני הוריו. כאשר אחד ההורים מתנגד מפורשות לטיפול, אי אפשר יהיה, במרבית המקרים, להעניק את הטיפול, למעט במקרים של מצב חירום רפואי, אישור מבית המשפט, או במקרה שכנגד ההורה הוגש כתב אישום בגין פגיעה 'ישירה' בילד באחת מהעבירות המנויות בחוק.

במקרים של סכסוך במשפחה, להורה הפוגע עלול להיות עניין שלא לאשר את טיפול הנחון לילדו, מסיבות שאינן בהכרח לטובת הילד (למשל, על מנת שלא ייחשפו פגיעות נוספות, או כדי להפעיל לחץ על ההורה השני או על הקטין). על מנת להתגבר על מצב זה, יש לקדם חקיקה שתאפשר לילד גישה לטיפול, גם ללא הסכמת ההורה הנאשם באלימות.

ח. פיתוח תוכניות טיפול הוליסטיות ארוכות טווח, משפחתיות ופרטניות, שיופעלו ברשויות הרווחה והמיועדות לילדים החשופים לאלימות וילדים נפגעי אלימות; תוכניות אלו יאפשרו פיקוח ומענה טיפולי ראוי לילד גם במקרה של סגירת התיק הפלילי, וכן יאפשרו העברת מידע בין גורמי מקצוע המטפלים בילד.

2. פריסת שירותים, כוח אדם והכשרות

א. התוויית תוכנית לאומית לאיתור, זיהוי וטיפול בילדים החשופים לאלימות, ובכלל זה הטמעת תוכניות עבודה ייחודיות, ברשויות השונות (רווחה, חינוך, בריאות, אכיפת החוק), לשם איתור זיהוי אוכלוסייה זו, ופיתוח מענים טיפוליים בקהילה עבורם.

ב. הרחבת השירותים והתוכניות הקיימים לילדים נפגעי התעללות והזנחה; יצירת רצף שירותי (בין היתר, בתחומי הרווחה, הטיפול, הבריאות והחינוך) ופיתוח מענים הוליסטיים עבור אותם ילדים, על מנת לתת מענה לתת מענה לצורכיהם המשתנים לאורך ציר הזמן.

ג. יצירת מענים שיקומיים הוליסטיים לאמהות נפגעות אלימות ולילדיהן ללא הגבלת גיל. מענים אלו אשר ימנעו הפרדת מתבגרים מההורה הנפגע ומאחיהם בשל מגבלת גיל, כפי שנהוג ברוב המקלטים הפועלים כיום.¹⁷

התוויית תוכנית לאומית לטיפול במחסור הקיים בכוח האדם המקצועי המטפל בילדים בסיכון, ובכלל זה: (1) יצירת מפתח תקינה מעודכן ומתעדכן של גורמי רווחה וטיפול (עובדים סוציאליים לחוק נוער (עו"ס חוק הנוער), יחידות נוער, צעירים וצעירות (נוצ"ץ), משפחה וכו', ומטפלים בתחומי האלימות במשפחה וילדים נפגעי עבירה) – תוך הבטחת הלימה למספר הילדים ברשות ולמצוקות הדורשות מענה; (2) איוש תקנים של גורמי מקצוע אלו, תוך יצירת תמריצים; (3) הבטחת מימון משלים מדורג ('מאצינג דיפרנציאלי') ללשכות הרווחה השונות, על מנת להבטיח את זכויותיהם להגנה ולשוויון של ילדים המתגוררים ברשויות בדירוג כלכלי-חברתי נמוך.

¹⁷ על פי הוראת תע"ס, נשים נפגעות אלימות הזקוקות לטיפול ו/או הגנה יכולות לשהות במקלטים עם ילדים עד גיל 11 למספר חודשים, בעוד הילדים המתבגרים נשארים להתגורר עם ההורה הפוגע או בני משפחה אחרים או מוצאים למסגרות חלופיות (פנימיות/אומנה/מרכז חירום, ועוד).



ד. פיתוח הכשרות לאיתור זיהוי ילדים נפגעי התעללות עבור צוותי חינוך בלתי פורמלי הבאים במגע עם ילדים ונוער (מדריכים במסגרות חוץ ביתיות, תנועות נוער וחוגים, עובדי קידום נוער, מתנדבי שנת שירות העובדים עם נוער, ועוד).

ה. פיתוח אפיקי סיוע מקוונים לילדים ונוער נפגעים וכן לחבריהם, וריכזם באתר אינטרנט ייעודי; אפיקים אלו יכללו אפשרויות להתכתבות מקוונת, היועדות בוידאו ואפשרות לפנייה אנונימית. מענים אלו יותאמו לצורכיהם של קבוצות שונות של נוער.

3. חינוך והסברה

הטלת אחריות על משרד הרווחה, על המשרד לביטחון פנים ועל משרד החינוך, לערוך קמפיינים לקידום המודעות הציבורית בדבר היקף התופעה של התעללות בילדים, חומרתה והשלכותיה. לצד קידום המודעות הציבורית לחובת הדיווח, יש לערוך גם מסעות הסברה מיוחדים לילדים ולנוער, כדי ליידע אותם בדבר גורמי סיוע אפשריים.

4. שיתופי פעולה בין-משרדיים ובין-מגזריים

א. הקמת פורום ייעודי ורב מקצועי בנושאי אלימות במשפחה, הכולל נציגים ממשרדי ממשלה, מהשלטון המקומי והחברה האזרחית; פורום זה יהיה אחראי על גיבוש תוכניות עבודה וקידום נהלים הנוגעים להבטחת זכויותיהם של ילדים חשופים לאלימות וילדים נפגעי אלימות.

ב. אסדרת מנגנוני עבודה בין אנשי מקצוע ורשויות המלוות את הילד (טיפות חלב, קופות חולים, מוסדות חינוך, שירותי רווחה, ועוד), על מנת ליצור רצף טיפולי שירותי עבור ילדים חשופים לאלימות וילדים נפגעי אלימות.

ג. פיתוח מערכת ממוחשבת לשיתוף מידע בין גופים המטפלים בילדים, לצורך הצלבת נתונים על ילדים בסיכון באופן שיאפשר את הערכת המצב הסיכוני שלהם – זאת בהתאם להמלצות ועדת וינטר (2010). המערכת תבטיח את זכותם של הילדים להגנה, תוך שמירה על זכותם לפרטיות.

5. איגוד נתונים

קביעת נוהל בכל שירות ממשלתי (משטרת ישראל, עובדים סוציאליים לחוק נוער, מרכזי הגנה, השירות הפסיכולוגי החינוכי וכו'), לאיסוף נתונים והאחדתם, על אודות ילדים חשופים לאלימות – בהתאם לאופן פעילות השירות אל מול ילדים אלו (עדים בחקירה פלילית או שוהים בבית של מבוגרים הנחקרים בגין אלימות, מטופלים פרטנית במערכות הרווחה או החינוך, ילדים בהשמה חוץ-ביתית, וכו') – או הוריהם. נתונים אלו יאוגדו ויפורסמו באופן סדיר, על מנת לאמוד את היקף התופעה ואת מספר הילדים הידועים לרשויות כחשופים לאלימות ונפגעי אלימות, ובתוכם מספר הילדים המקבלים טיפול על ידי הרשויות.



אופיר, ע. (2018). סקר: חצי מהציבור לא ידווח במקרה של חשד להתעללות בילדים. נקודת מפגש 15, עמ' 17-14.

אופיר, ע. (2019). מניעת התעללות בילדים והזנחתם – שלוש שנים למיזם מהל"ב, נקודת מפגש 14, עמ' 69-67.

<https://me-halev.org.il/wp-content/uploads/2018/02/Haruv-Digital24.1.18.pdf>

איזיקוביץ' צ., לב-ויזל ר. (ללא תאריך). התעללות, הזנחה, ואלימות כלפי ילדים ונבי נוער בישראל: בין שכיחות לדיווח, אפידמיולוגיה של התעללות בילדים בקרב ילדים בישראל, לקט נתונים.

<https://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/yeled2013-11-12.doc>

אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. טיפול בילדים חשופים לאלימות.

<https://www.molsa.gov.il/ProjectShmid/IndexedProjects/Pages/NProgChldRiskDetails.aspx?ListID=93a3a026-93f8-4393-a946-7c44751d8661&WebId=928f76ea-f727-4136-85b3-2b4d736a2277&ItemID=439>

בית המשפט המחוזי באר שבע, מדינת ישראל נגד אביעד משה, 20-10-5589, 2021.

דורון, י. (2012). חובת הדיווח בישראל – נייר עמדה למשרד הרווחה.

<https://social-work.biu.ac.il/sites/social-work/files/shared/divuach.pdf>

המשרד לביטחון הפנים (2016), דוח הוועדה לטיפול בתופעת האלימות במשפחה.

https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/domestic_violence_committee_report_2016

ויצ"ו (2017). ויצו חושפת את מדד האלימות של ישראל לשנת 2017 – כשל בטיפול בילדים חשופים לאלימות!

http://www.wizo.org.il/page_35690

ויצ"ו (2020). מדד האלימות של ויצו לשנים 2019-2020.

http://www.wizo.org.il/page_35805

ועדת וינוגר (2010). דוח הוועדה הבין-משרדית: איתור קטינים הנמצאים במצבי סכנה והתוויית רשת ביטחון להגנה בקהילה.

חדשות הכנסת (27.2.2020), 1 מכל 5 ילדים בישראל חווה התעללות פיסית, מינית או אחרת על ידי מבוגר.

<https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press27072020b.aspx>

לוי ח. (2020). פעילות מרכזי הגנה – סיכום שנת 2019. מכתב למנהלת הוועדה המיוחדת לזכויות הילד.

https://fs.knesset.gov.il/23/Committees/23_cs_bg_579377.docx

מבקר המדינה (2021). דוחות על הביקורת בשלטון המקומי: ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג.

<https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/7098-5.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

מורג, ת. (2010). חוות הדיווח – אחרי עשרים שנה. נקודת מפגש 15, עמ' 17-16.

מכון חרוב (ללא תאריך). הגיעה העת להכשרות לאנשי מקצוע בנושא זיהוי ודיווח על התעללות בילדים כתנאי להסמכה מקצועית.

https://fs.knesset.gov.il/23/Committees/23_cs_bg_577891.pdf

.

משטרת ישראל (2014). נוהל 300.13.226. הטיפול המשטירי בעבירות אלמ"ב.

https://www.police.gov.il/menifa/05.300.13.226_1_P.pdf

משרד החינוך (2008). חוזר מנכ"ל תשס"ט/3(ב): חובת הדיווח על עברה בקטין על פי חוק וחקירת תלמידים בקרבנות או כעדים.



<https://cms.education.gov.il/educationcms/applications/mankal/etsmedorim/2/2-1/horaotkeva/k-2009-3b-2-1-11.htm>

נציבות פניות ילדים ונוער בהשמה חוץ ביתית (2020), דוח סיכום 2020.

https://fs.knesset.gov.il/23/SecondaryLaw/23_scl_rp_590604.pdf

פולק-כהן כ., דניאלה ז. (2018). האם למדנו את הלקח והאם נוכל להציל את הילדים הבאים? נקודת מפגש 14, עמ' 35-37.

פרקליט המדינה (2017). הנחיה 2.13. מדיניות העמדה לדין של הורים בגין הזנחת ילדיהם או בגין השארתם ללא השגחה באופן המסכן אותם.

פרקליט המדינה (2018א). הנחיה 2.6. מדיניות התביעה בהעמדה לדין בגין שותפות בעבירה של בן זוג להורה שהתעלל בילדיו.

פרקליט המדינה (2018ב). הנחיה 5.18. מעצר עד תום ההליכים בעבירות מין ואלימות בתוך המשפחה. פרקליט המדינה (2020). הנחיה 2.4. מדיניות התביעה בהעמדה לדין בעבירות של תקיפת קטין או חסר ישע ריטבו ב., גולדשטיין ש. (2006). איתור ילדים בסיכון-מערך הטמעה, חוברת הדרכה לעובדי מערכת החינוך. משרד החינוך.

<https://meyda.education.gov.il/files/shefi/pirsomim/miniut/ituryeladimbesikun.pdf>

שהם, א. (2018). שלוש שנה לחובת הדיווח – מבט-על. נקודת מפגש 15, עמ' 10-15.

Edleson, J., Nissley, B. (2011). Emerging Responses to Children Exposed To Violence,

VAWnet: The National Online Resource Center on Violence against Women, National Resource Center on Domestic Violence (NRC DV).

Tonmyr, L. et al. (2019). Does mandatory reporting legislation increase contact with child protection? – a legal doctrinal review and an analytical examination. *BMC Public Health*, 18. <https://bmcpublichealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-018-5864-0#Sec17>

UN Committee on the Rights of the Child (CRC) (2003). *General comment no. 5: General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, 27 November 2003.

UN Committee on the Rights of the Child (CRC) (2006). *General comment No. 8: The Right of the Child to Protection from Corporal Punishment and Other Cruel or Degrading Forms of Punishment*.

UN Committee on the Rights of the Child (CRC) (2011). *General comment No. 13 (2011): The right of the child to freedom from all forms of violence*.

UN General Assembly (2006). *Report of the independent expert for the United Nations study on violence against children*.

Weizel, R, et al. (2016). Prevalence of Child Maltreatment in Israel: A National Epidemiological Study. *J. Child Adolescent Trauma*, 11(2), p. 141-150.

Wolfe D., et al. (2003). The Effects of Children's Exposure to Domestic Violence: A Meta-Analysis and Critique. *Clinical Child and Family Psychology Review* 6, 171-187.

ילדים בסביבה הדיגיטלית





3. ילדים בסביבה הדיגיטלית

ההשפעה העמוקה של הסביבה הדיגיטלית על חיי היומיום של ילדים הפכה זה מכבר למובנת מאליה. ברחבי העולם, ילדים פונים כיום למרחב הדיגיטלי כדי ללמוד, לשחק ולקיים קשרי חברות, וכך משלבים את הרשת בכל היבט כמעט של חייהם (Livingstone & Bulger, 2014, p. 317).

ילדים בימינו נולדו לתוך עידן המידע וגדלו בסביבה רוויה בטכנולוגיות מידע ותקשורת מתקדמות. לפיכך, הם נתפסים לרוב כ'ילדים דיגיטליים' (digital natives) וכמיומנים באופן טבעי בשימוש בטכנולוגיות דיגיטליות (Prensky, 2001; CRC/C/GC/20, 2016, par. 2). בשנים האחרונות, שירותים שונים הנוגעים לחייהם של ילדים החלו להסתמך יותר ויותר על הסביבה הדיגיטלית, ובמיוחד בזמני משבר (כגון בתקופת מגפת הקורונה), כאשר חלק משירותי חינוך, בריאות, חברה, תרבות והממשל, זמינים בלעדית באופן מקוון (CRC/C/GC/25, par. 3).

לפיכך, כאשר בוחנים את יישום זכויות ילדים, יש להתייחס גם לילדים בסביבה הדיגיטלית. עם זאת, אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד ("האמנה"), שאומצה ב-1989, הקדימה את ההתפתחויות המסיביות שהתרחשו בסביבה הדיגיטלית ובטכנולוגיות המידע והתקשורת, ובכלל זה את השימוש הנפוץ באינטרנט, ברשתות הדיגיטליות ובאפליקציות, במדיה החברתית, באיסוף וניתוח נתונים, בביומטריה, וכו' (CRC/C/GC/25). בשנים האחרונות, התפתח באופן משמעותי השיח שנוגע ל'זכויות הדיגיטליות' של ילדים ולהתאמת האמנה לסביבה הדיגיטלית (Livingstone & Bulger, 2014; Livingstone & Third, 2017; CRC/C/GC/25). בין היתר, השיח עוסק בעיקרון של טובת הילד, כקבוע באמנה (§3(1)), ולצורך באיזון נאות בין מתן גישה לרשת לילדים וניצול ההזדמנויות והיתרונות שיש לה עבורם, לבין הכרה בפגיעות של ילדים ובצורך להבטיח אמצעי ביטחון שימזערו את הסיכונים שמזמנת הסביבה הדיגיטלית (UNICEF, 2018, p. 4; UNICEF, 2017; CRC/C/GC/25, par. 12-13).

ועדת זכויות הילד באו"ם הנחתה את המדינות החברות לפתח וליישם חקיקה, מדיניות, תוכניות, חינוך והכשרה, שיבטיחו את מימושן של זכויות הילדים בסביבה הדיגיטלית, וכן לקדם שיתוף פעולה ומעורבות של בעלי עניין בתחום זה (CRC/C/GC/25, par. 22-39; United Nations Economic and Social Council, 2011). שני הנושאים העיקריים הנוגעים לילדים בסביבה הדיגיטלית והנידונים בדוח זה, מתייחסים לשני התחומים הבאים: (1) פרטיות ילדים בסביבה הדיגיטלית ו-2) מוגנות ילדים בסביבה הדיגיטלית.



3.א. אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד על זכותם של ילדים לפרטיות ולהגנה בסביבה דיגיטלית

3.א.1. האמנה בדבר זכויות הילד והזכות לפרטיות בסביבה דיגיטלית

סעיפים 16(1)-(2) של האמנה אוסרים על התערבות שרירותית או מנוגדת לחוק בפרטיותם של ילדים, במשפחתם, בביתם או בתכתובות שלהם, כמו גם על מתקפות לא חוקיות על הכבוד והמוניטין של ילדים, וגורסים שלילדים יש זכות להגנה, על פי חוק, כנגד הפרות כאלה. בהקשר זה, הוועדה לזכויות הילד באו"ם ('הוועדה') הכירה בכך שפרטיות חיונית ליכולת הפעולה העצמאית של ילדים, לכבודם ולביטחונם, וכן לשם מימוש זכויותיהם (CRC/C/GC/25, par. 67-69; ראה גם שוורץ אלטושר, 2019).

בשל גילם ויכולותיהם שמצויות בתהליך התפתחות, ילדים פגיעים יותר להפרות של זכותם לפרטיות, במיוחד בסביבה דיגיטלית (UNICEF, 2018). הסיכון לפרטיות של ילדים ברשת מיוחס, בין היתר, לגורמים הבאים: (1) מורכבותה של הסביבה דיגיטלית ומאפייניה הייחודיים (לדוגמה, היכולת לאסוף ולעבד מידע אישי רב; מידע שנותר נגיש באופן מקוון 'לתמיד'; מידע שפורסם באופן גלובלי ונגיש לכול, היעדר מסגרת משפטית אחידה, וכו') (שנהב 2020; 2) הרמות השונות של 'פרטיות', המחייבות הגנה בסביבה דיגיטלית, כדוגמת תקשורת פזית, פרטיות מידע והחלטות (UNICEF, 2018; CRC/C/GC/25, par. 68); (3) השחקנים המרובים שעלולים להפר את הפרטיות של הילדים ברשת (מוסדות ציבור, חברות פרטיות, הורים, בני גילם וצדדים אחרים שעשויים להיות מוכרים לילד או זרים לו) (CRC/C/GC/25, par. 67-68; 4) היעדר מודעות ומידע מספיקים של ילדים לגבי הסיכונים לפרטיות ברשת, בטווח הקצר ובטווח הארוך (כלב 2016; CRC/C/GC/25, par. 68).

הוועדה התייחסה לפרטיות של ילדים בסביבה דיגיטלית בהערה כללית, וקבעה שכל התערבות בזכותו של הילד לפרטיות צריכה להיקבע בחוק ושהמדינות החברות צריכות לנקוט אמצעים חקיקתיים, מנהליים ואחרים, על מנת להבטיח את כיבוד פרטיותם של ילדים ואת ההגנה עליה, מצד כל הארגונים ובכל הסביבות שמעבדות את המידע שלהם (CRC/C/GC/25, par. 70). בנוסף, הוועדה קבעה שחקיקה ו/או אמצעים אחרים העוסקים בפרטיות אמורים לשקף את העיקרון של טובת הילד ולהתייחס, בין היתר, לנושאים הנוגעים להסכמת הילד (או הסכמת הוריו, בהתאם לגיל ולבגרות הילד) לעיבוד מידע; למעקב אחר ילדים ולעיבוד האוטומטי של מידע אישי; לשילוב שיקולי פרטיות בתכנון מוצרים ושירותים דיגיטליים (privacy-by-design), המשפיעים על ילדים; לבדיקה סדירה של חקיקה הנוגעת לפרטיות, לנהלים ולפרקטיקות; ועוד (CRC/C/GC/25, par. 69-72).

הוועדה הכירה בכך שזכויות ילדים בסביבה דיגיטלית, במיוחד הזכות לפרטיות ולהגנה, מחייבות את המדינות החברות לנקוט אמצעים נוספים, מעבר לחקיקה. אלה כוללים אימוץ של מדיניות לאומית הנוגעת לילדים בסביבה דיגיטלית; מסעות הסברה להעלאת המודעות, והפצת מידע לשחקנים רלוונטיים (כלומר לילדים, להורים ולציבור הכללי); הטלת חובות ודרישות רגולטוריות על המגזר העסקי, הנוגעות לפרטיות דיגיטלית ולקביעת תקני בטיחות (במיוחד ביחס לעסקים הפונים לילדים, משפיעים על ילדים, או שילדים הם משתמשי הקצה שלהם) (CRC/C/GC/25, par. 38-39); חינוך



והכשרה (CRC/C/GC/25, par. 15-16, 33); והבטחת גישה למשפט ולסעד, במקרה של הפרות (CRC/C/GC/25, par. 43-49).

מעניין לציין שהוועדה הקדישה תשומת לב להורים והדגישה את החשיבות של סיוע להורים בפיתוח אוריינות דיגיטלית ויכולת לתמוך בילדיהם בסביבה הדיגיטלית, כולל על ידי הכרה בזכותם לפרטיות (CRC/C/GC/25, par. 21, 76-77, 84-86). בפרט, הוועדה התייחסה לטכנולוגיות מעקב ופיקוח שמצויות בשימוש על ידי הורים, כמו גם לשיתוף תכנים ומידע ברשת על ילדים, על ידי הוריהם ('שרנטינג'), והכרה בכל אלו כפרקטיקות הפוגעות בפרטיות הילד (CRC/C/GC/25, par. 67, 76).

בהקשר זה, ארגון UNICEF הכיר בכך שבמקרים רבים, הורים אחראים להפרת הפרטיות של הילד שלהם, באופן ישיר או עקיף, בידועין או שלא בידועין, על ידי פרסום המידע על אודות הילד למוסדות, לעסקים ולציבור הכללי, ושדבר זה עלול להיות בעל השלכות שליליות עבור הילד בטווח הקצר והארוך (UNICEF, 2017) (ועדת ארבל, 2020; כלב, 2018, 2019). בשל חשש זה, הוועדה המליצה למדינות החברות ליידע ילדים והורים לגבי חשיבות זכותם של ילדים לפרטיות ולגבי הפרקטיקות הקיימות להבטחת הפרטיות, תוך כדי שמירה על ביטחון הילדים (CRC/C/GC/25, par. 76).

3.א.2. האמנה בדבר זכויות הילד והזכות להגנה בסביבה דיגיטלית

סעיף 19 של האמנה מעגן את זכות הילד להגנה מפני אלימות גופנית או נפשית לסוגיה, ומפני פגיעה, התעללות או ניצול, ובכלל זה התעללות מינית. זה סעיף מפתח באמנה, בהתייחסותה להגנה על ילדים, והוא דורש מהמדינות החברות לנקוט אמצעי חקיקה ומדיניות, וכן אמצעים מנהליים, חקירתיים, שיפוטיים, חינוכיים ואחרים, על מנת להגן על ילדים (CRC/C/GC/13, 2011, par. 33).¹⁸

הוועדה הכירה בכך שהסביבה הדיגיטלית עלולה ליצור הזדמנויות חדשות להישנות מקרים של אלימות כלפי ילדים, ובכלל זה אלימות פיזית או נפשית, התעללות מינית, ניצול מיני, פיתוי (grooming), בריונות ברשת, הפצת חומרים הנוגעים להתעללות בילד – שעלולים להתבצע על ידי אדם מוכר לילד (בני משפחה או חברים בני גילו) או על ידי אדם זר (Craven et al., 2006;) (CRC/C/GC/13, 2011, par. 21, 31; CRC/C/GC/25, par. 80-82).

בנוסף, הוועדה ציינה את הסיכון המוגבר לאלימות ולפגיעה לילדים ברשת בתקופות משבר וחירום, כגון מגפת הקורונה, בהתחשב בכך ברשת בנסיבות אלה, ילדים מבליים זמן רב עוד יותר (CRC/C/GC/25, par.80). יש הוכחות לכך שכאשר פעילויות ושירותים הכרחיים (חינוך, פנאי, חיי חברה וכו') עוברים לרשת, גוברת חשיפתם של ילדים לאלימות ולפגיעה ברשת (לדוגמה, התעללות מינית, ניצול מיני, בריונות ברשת, חשיפה לתכנים לא נאותים, וכו') (United Nations, 2020, p.) (10).

הוועדה קראה למדינות החברות לנקוט צעדי חקיקה וצעדים מנהליים כדי להגן על ילדים מפני אלימות בסביבה הדיגיטלית, ובכלל זה סקירה, עדכון ואכיפה סדירים של מסגרות חקיקתיות, רגולטוריות ומוסדיות, המגנות על ילדים מפני סיכונים מוכרים וחדשים של כל צורות האלימות

¹⁸ למידע נוסף על זכות הילד להגנה על פי האמנה, ראה גם את ההקדמה לפרק הרלוונטי על הגנה.



בסביבה הדיגיטלית (CRC/C/GC/25, par. 82). בפרט, הוועדה ציינה את החשיבות של נקיטת צעדים על מנת לזהות, לאתר ולדווח על התעללות מינית וניצול ילדים ברשת; להבטיח את הגישה של ילדים לצדק ולסעד, כמו גם מנגנוני חקירה, תביעה ושיפוט יעילים למקרים של הפרת זכויות ילדים בסביבה הדיגיטלית; לספק תמיכה מתאימה לילדים שהפכו לנפגעים, ולהימנע מהפיכתם החוזרת לנפגעים (CRC/C/GC/25, par. 43-49, 113-114, 116). בנוסף, הוועדה המליצה לשלב את נושא ההגנה על ילדים ברשת במדיניות הארצית הנוגעת להגנה על ילדים, כמו גם לפתח צעדי מדיניות מניעתיים ומגינים עבור ילדים (CRC/C/GC/25, par. 24-26).

בדומה להגדרתה בזכות לפרטיות, הוועדה הכירה גם באחריות של המגזר העסקי להגנה על ילדים מפני אלימות בסביבה הדיגיטלית (CRC/C/GC/25, par. 36). כך, גם אם עסקים אינם מעורבים באופן ישיר בפגיעה עצמה, הם עלולים לגרום או לתרום להפרת זכותם של ילדים לחופש מאלימות, כולל באמצעות התכנון והתפעול של שירותים דיגיטליים (CRC/C/GC/25, par. 37). לפיכך, הוועדה ציינה את חשיבות הסקירה הסדירה והאכיפה של חוקים ותקנות- המתייחסים להפרת זכותם של ילדים להגנה והמיועדים למנוע אותה, ולחובה של עסקים לאמץ מסגרות ותקנים רגולטוריים מתאימים, עם תשומת לב מיוחדת להשפעתם על ילדים בסביבה הדיגיטלית (CRC/C/GC/25, par. 38-29).

פרטיות ילדים בסביבה הדיגיטלית





3.ב. פרטיות ילדים בסביבה הדיגיטלית בישראל

3.ב.1. מסגרת משפטית ורגולטורית

הסביבה הדיגיטלית הפכה לזירת פעילות מרכזית של ילדים ובני נוער בישראל. ילדים ובני נוער ישראלים פעילים מאוד ברשת, מבלים שעות ארוכות מול מחשבים, טלפונים חכמים וטכנולוגיות ופלטפורמות דיגיטליות אחרות, לצורך משחק, תקשורת ופעילויות חברתיות, פעילויות פנאי (סרטים, תוכניות טלוויזיה, מחיקה וכו'), קניות, ועוד (כלב, 2016, עמ' 14; בזק, 2020, עמ' 24).¹⁹ אחת התוצאות של מעורבותם האינטנסיבית והמגוונת של ילדים ברשת היא העובדה שמידע אישי רב שלהם נאסף, מעובד, מאוחסן, נעשה בו שימוש וייתכן שאף מועבר לצדדים שלישיים למטרות שונות, כולל למטרות שיווק ופרסום ממוקד, וכך הפרטיות של הילדים ובני הנוער נפגעת (כלב, 2016, עמ' 16-15).

בישראל, הזכות לפרטיות הוכרה כזכות יסודית בחוק היסוד: כבוד האדם וחירותו. סעיפים 7(א) ו-7(ד) לחוק היסוד קובעים שלכל אדם יש זכות לפרטיות ואוסרים על הפרת הסודיות של שיחות, כתובים או רשומות שלו. היבטים שונים של הגנה על הפרטיות זוכים להתייחסות גם בחוקים הנוגעים לנושאים ספציפיים – כגון בריאות, הליכים משפטיים, חינוך וכו' (לדוגמה, סעיף 1 לחוק זכויות החולה, תשנ"ו-1996; סעיף 70 לחוק בתי המשפט, תשמ"ד-1984; סעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981; סעיף 4 לחוק זכויות התלמיד, תשס"א-2000; סעיף 24 לחוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960; כלב, 2016, עמ' 17).

למרות זאת, רוב החקיקה הנוגעת לפרטיות, והפסיקה המסתמכת עליה, אינן כוללות הבהרות מספיקות לגבי המשמעות של הזכות לפרטיות, היקפה ופרשנותה, במיוחד בנוגע לילדים ובהקשר של הסביבה הדיגיטלית (כלב, 2016, עמ' 18-19; בית משפט השלום תל-אביב, 59627/07, ריבה נ' בוצ'צ'ו).

בחקיקה הנוגעת לפרטיות (חוק יסוד: זכויות האדם וחירותו, וחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981), המעגנת את הזכות לפרטיות של כל אדם, ילדים נכללים בסעיפים 'כלליים'. כך, פרטיות של ילדים אינה זוכה להכרה באופן מפורש, וילדים אינם זכאים לאמצעי הגנה מיוחדים בכפוף לחוק (כלב, 2019, עמ' 4). אומנם, סעיפים מסוימים מתייחסים לפרטיות של ילדים בהקשרים ספציפיים (לדוגמה, חינוך, נוהלי טיפול, בריאות, עניינים הנוגעים לדיני משפחה וכו' – ראה סעיף 14 לחוק זכויות התלמיד, תשס"א-2000; סעיף 24 לחוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960; סעיפים 5, 14, 56 לחוק אומנה לילדים, תשע"ו-2016; כלב, 2016, עמ' 22-23), אך חוקים אלה מוגבלים בהיקפם ונוגעים לפרטיות באופן כללי, בלי להתייחס כראוי לסיכונים המוגברים והייחודיים הנוגעים לפרטיות של ילדים בסביבה הדיגיטלית.

למשל, החקיקה הישראלית 'שותקת' בעניין טכנולוגיות פיקוח ומעקב; בעניין האיסוף, השימוש, העיבוד והאחסון של מידע אישי של ילדים; בעניין העברת מידע אישי של ילדים לצדדים שלישיים (בעיקר למטרות מסחריות); בעניין הגנה ושמירה על מידע אישי של ילדים; ועוד. בנוסף, החקיקה

¹⁹ על פי 'דוח החיים הדיגיטליים' של בזק (בזק, 2020), הילדים (8-12) ובני הנוער (13+) שהשתתפו בסקר עשו זאת באמצעות הפלטפורמות הבאות בהתאמה: 60% ו-32% בטיק טוק; 71% ו-81% באינסטגרם; ו-19% ו-50% בפייסבוק.



הישראלית אינה מעגנת באופן מפורש את זכות הילדים להנגשת מידע אישי שלהם ברשת, לראות אותו או להסיר אותו, ואינה מחייבת השתתפות של ילדים והתייעצות עימם בקביעת למדיניות הנוגעת לפרטיות שלהם ברשת. בהקשר זה, יש לציין שבתי המשפט בישראל הכירו בכך שלילדים יש זכות לפרטיות, ושמגיעה להם רמה גבוהה של הגנה, במיוחד בהקשר לסביבה הדיגיטלית (בית משפט השלום תל-אביב, 59627/07, ריבה נ' בוצ'צ'ו), אך עד כה הכרה זו טרם שולבה לתוך החקיקה.

בנוגע לסביבה הדיגיטלית, החלק החשוב ביותר בחקיקה לגבי הזכות לפרטיות הוא חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 ('חוק הגנת הפרטיות') והתקנות הנובעות ממנו. החוק אוסר על פגיעה בפרטיותו של אדם; מחייב הגנה על בסיסי נתונים; קובע סנקציות פליליות ואזרחיות על הפרות; ועוד.

עם זאת, חוק הגנת הפרטיות אינו כולל את ההתאמות הדרושות, הנוגעות לילדים בסביבה הדיגיטלית. כך, החוק אינו מתייחס באופן ספציפי לזכויות, לאינטרסים ולצרכים של ילדים הקשורים להגנה על מידע ופרטיות, ואינו דורש הגנות מיוחדות למענם. לדוגמה, סעיף 9 (ב) לחוק מדגיש קבלת 'הסכמה' מצד האדם לכל פעולה העלולה להפר את ההגנה על המידע הפרטי שלו או שלה. אל שהסתמכות על הסכמה בענייני פרטיות בלבד אינה מספקת, מאחר שהיא מתעלמת משורה של גורמים: (1) מורכבות הסביבה הדיגיטלית בכל הנוגע לאיסוף, לעיבוד, לשימוש ולהעברה של מידע אישי באופן מקוון; (2) המגבלות החוקיות הקיימות על היכולת של ילדים להסכים; (3) היכולות המתפתחות של ילדים בהקשר להבנת התוצאה הפוטנציאלית לטווח הקצר והארוך של פרסום מידע אישי ברשת; ו-4) במקרים רבים, ההורים הם האחראים על שיתוף המידע האישי של ילדיהם ברשת מלכתחילה וגם להם אין הידע והמומחיות הדרושים כדי להגן על הפרטיות של ילדיהם באופן יעיל (כלב, 2019; כלב, 2016, עמ' 21-19).

בהקשר זה, יש לציין שבשנים האחרונות היו כמה הצעות לתיקון חוק הגנת הפרטיות באופן שיכיר במעמדם ובצורכיהם המיוחדים של ילדים (לדוגמה, חוק הגנת הפרטיות (תיקון) – פרטיותם של קטינים), תשע"ב-2021, פ/4439/18; חוק הגנת הפרטיות (תיקון – פרטיות קטינים), תשפ"א-2021, פ/991/24). ההצעות התייחסו, בין היתר, להסכמה של ילדים (או להסכמה הורית, בהתאם לגיל הילד) לאיסוף, לשימוש או לאחסון של המידע האישי שלהם; למידע בענייני פרטיות שיהיה ברור לילדים ומותאם גיל; לאיסור על שירותי דיור ישיר לילדים; לזכותם של ילדים לבטל את הסכמתם לקביעת דרישות והגנות המכוונות לבסיסי נתונים שבהם נאסף ומועבד מידע אישי של ילדים; להכרה בזכותם של ילדים 'להישכח' ולאפשר מחיקה של המידע האישי של ילד שהועלה לאתר או למנוע חיפוש; ועוד. אך הצעות החוק לא אומצו עד כה. משרד המשפטים שוקד כיום על תיקון לחוק הגנת הפרטיות באמצעות תיקון חקיקה ממשלתי. בעוד הגרסה החדשה אמורה לכלול גם התייחסויות והגנות ספציפיות לילדים, עדיין לא ברור אילו סעיפים יכללו בה בסופו של דבר – אם וכאשר היא תהפוך לחוק. אולם, משרד המשפטים קיים הליך היועצות עם נוער (באמצעות בוגרי פרלמנט הנוער של המועצה לשלום הילד), בנוגע לסוגיות שונות אלו.



כך, נראה שהצורך בתיקון החקיקה בישראל כפול: לנסח חקיקה שתבטיח, באופן כללי, את הזכות לפרטיות בסביבה הדיגיטלית, ולהכיר באופן ספציפי בילדים כבעלי זכויות בסביבה הדיגיטלית, עם צרכים ואינטרסים מיוחדים, הדורשים הגנה נוספת שתבטיח את הפרטיות שלהם ברשת.

2.ב.3. פרטיות של ילדים בסביבה הדיגיטלית – מדיניות ויישום

בשנים האחרונות, הנושא של זכותם של ילדים לפרטיות בסביבה הדיגיטלית זוכה לתשומת לב מוגברת, גם מצד הממשלה, גם מצד החברה האזרחית וגם מצד המגזר העסקי. בתוך כך התרחשו מספר התפתחויות מעבר לזירת החקיקה.

ראשית, באמצע העשור הראשון של שנות האלפיים, הוקמה הרשות להגנת הפרטיות, יחידה במשרד המשפטים שתפקידה לפקח על יישום חוק הגנת הפרטיות. עבודת הרשות מתמקדת בנושאים הקשורים לפרטיות ולהגנה על מידע בסביבה הדיגיטלית. הרשות פרסמה מספר המלצות וקווים מנחים, הנוגעים לזכותם של ילדים לפרטיות. ההמלצות והקווים המנחים התייחסו, בין היתר, לנושאים כגון התקנת מצלמות והשימוש בהן במרכזי טיפול לילדים (הרשות להגנת הפרטיות, 2020א); שמירה על פרטיותם של ילדים ב'למידה מקוונת' במהלך מגפת הקורונה (הרשות להגנת הפרטיות, 2020ב); ועוד. בהמשך לכך, הרשות פרסמה מדריך מקיף בנושא פרטיות התלמידים במוסדות החינוך בסביבה הדיגיטלית (ראה להלן) (הרשות להגנת הפרטיות, 2021). בנוסף, הרשות פרסמה חומרי מידע וחומרי לימוד לגבי פרטיות של ילדים ולגבי הסיכונים והאתגרים הייחודיים הניצבים בפניהם בסביבה הדיגיטלית; אלו נועדו לבעלי מקצוע העובדים עם ילדים (לדוגמה, מחנכים), להורים, ולילדים עצמם.

אלא שעל אף העובדה שהרשות משמשת כבעל העניין מרכזי לעניין ההגנה על פרטיות הילדים והמידע האישי שלהם בסביבה הדיגיטלית, המלצותיה אינן מחייבות משפטית. נדרש אימוצן נוסף, לתוך החוק או התקנות, על ידי משרדי הממשלה או הרשויות הממשלתיות המתאימות. סוגיה נוספת היא המדריך המיועד למנהלי בתי ספר ולמפקחים על מחלקות החינוך ברשויות המקומיות: מדריך זה עושה שימוש ניכר בז'רגון משפטי ומקצועי – דבר ההופך אותו לפחות נגיש למחנכים, להורים ולתלמידים. על כן, למרות הרלוונטיות שלהם לילדים, חלק מהפרסומים של הרשות לא נכתבו באופן ידידותי ומתאים לילדים. לפיכך, הם פחות נגישים לילדים ולבני הנוער עצמם.

שנית, נושא פרטיותם של ילדים הלך והתבסס בתחום החינוך. משרד החינוך פרסם מספר חוזרים על היבטי הפרטיות של תלמידים. חוזרים אלו התייחסו, בין היתר, לשימוש במצלמות במוסדות חינוך, להבטחת הפרטיות של תלמידים באתרים בית ספריים, לשימוש במחשבים ובאמצעים דיגיטליים אחרים בהוראה, ללמידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), ועוד. (דוגמאות לחוזרי מנכ"ל רלוונטיים, ראה: משרד החינוך, 2003, 2011, 2013). עם זאת, חוזרים וכללים אלה, הנוגעים לפרטיות, לא שולבו למסמך כולל אחד, והדבר מקשה על הצגה ברורה של תמונה כוללת של ההגנה על פרטיות הילדים במערכת החינוך, על קביעת ההתחייבויות המפורשות של המדינה, בתי הספר והמורים בהקשר זה, ועל הערכת רמת היישום בפועל.

כתוצאה מכך, החלקים במדריך הרשות להגנת הפרטיות, הנוגעים לפרטיות תלמידים במוסדות חינוך ובסביבה הדיגיטלית והקובעים כללים לגבי פרטיותם של תלמידים, מציעים המלצות מפורטות



ומוחשיות יותר בנוגע לשמירה על פרטיות של ילדים והגנה על מידע של ילדים, מאשר החומרים של משרד החינוך (הרשות להגנת הפרטיות, 2021).

בתקופת המגבלות של מגפת הקורונה ושילוב 'למידה מקוונת' בבתי הספר, גבר הצורך להגן על פרטיותם של תלמידים. האתגרים שיצרו מצבים אלה עולים ממדריך הרשות. המציאות של למידה מקוונת הביאה לכך שילדים בילו זמן רב יותר ברשת, לא רק למטרות לימודיות, ובכך נחשפו אתגרי פרטיות חדשים וייחודיים בהקשר החינוכי. אחת הדוגמאות הבולטות בהקשר זה הייתה הוויכוח הנוגע לשימוש במצלמות בשיעורים המקוונים. תלמידים מחו על דרישתם של חלק מהמורים, שדרשו את הפעלת המצלמות, וכך פגעו בזכותם לפרטיות.

בהתחשב באפשרות העתידית של החזרת המגבלות על למידה בבתי הספר הפיזיים בשל מקרה חירום עתידי, ומנגד, הרחבת הלמידה המקוונת, המשך הדיון בנושא זה חיוני – בעיקר בנוגע ליישום הגנות הפרטיות בחינוך, לנגישות התלמידים לדרכי דיווח במקרה של הפרות של זכותם לפרטיות, ולאתגרי האכיפה היעילה בסביבה הדיגיטלית.

שלישית, בשנים האחרונות יצאו לאור מספר פרסומים הנוגעים לפרטיותם של ילדים בסביבה הדיגיטלית; פרסומים אלו נכתבו ונערכו על ידי רשויות ממשלתיות (הרשות להגנה על הפרטיות, שירותים מקוונים לתמיכה בילדים, ארגוני חברה אזרחית הפועלים בתחום – דוגמת איגוד האינטרנט הישראלי, ומוסדות אקדמיים) (כלב, 2016; שורץ אלטשולר, 2019; Goggin & Kravchuk, 2021; Ellis, 2020).

פרסומים וחומרים מידעיים אלו מציגים את נושא זכותם של ילדים לפרטיות בהקשר הישראלי. הם חשובים להעלאת המודעות והכשרתם של קובעי המדיניות, בעלי מקצוע שעובדים עם הילדים, ההורים והילדים ובני הנוער עצמם; בנוסף, הם מהווים כלים חשובים לעיצוב מדיניות. יחד עם זאת, נדרשים מחקרים וחומרי הכשרה נוספים, ובפרט ביחס לסוגיות של: (1) פרטיות החדשות הנוצרות כתוצאה מהתפתחותן של טכנולוגיות חדשות (בינה מלאכותית, טכנולוגיות פיקוח חיהו, פרסומות ממוקדות, נתונים ביומטריים וכו') (2) חומרים מידעיים להורים של ילדים בגילאים שונים וילדים ולבני הנוער עצמם (כולל חומרים המבוססים על התייעצויות ושמיעת התפיסות, לגבי צרכים וחששות של ילדים ובני נוער לגבי הפרטיות בסביבה הדיגיטלית).

רביעית, התבססות תפקידו החשוב של שיתוף פעולה בין המגזר הציבורי לפרטי ועידוד חברות טכנולוגיה לאמץ פיקוח עצמי בנושאים הנוגעים להגנה על פרטיות ומידע, כמו גם פתרונות טכנולוגיים (כגון שילוב שיקולי פרטיות בתכנון מוצרים ושירותים – Privacy by Design), לצד צעדי החקיקה והפיקוח הממשלתי הדרושים. פעולות כאלה, הננקטות על ידי שחקנים טכנולוגיים עולמיים, משפיעות גם על ילדים ובני נוער הלוקחים חלק בעולם טכנולוגיות המידע והתקשורת – כמו גם צעדי אסדרה-עצמית, הנוגעים לילדים ומאומצים על ידי שחקנים טכנולוגיים מתמקדים, לרוב בשם הגנה על ילדים מפני אלימות, בניגוד להגנה על הפרטיות והמידע של ילדים.

חמישית, ילדים בישראל יוכלו 'להפיק תועלת' מהתנאים ומההגנות הכלולים בתקנות הבינלאומיות להגנה על פרטיות ומידע של ילדים (כגון החקיקה האמריקנית או האסדרה הכללית להגנה על מידע (GDPR) האירופית), אם אלה ייושמו גם בישראל. אלא שתקנות אלה אינן מחייבות עדיין בישראל



ודבר זה פוגם בהגנה החוקית על פרטיות ומידע של ילדי ישראל, בהשוואה לילדים במדינות אחרות (כלב, 2016, עמ' 59-60).

לצד כל ההתפתחויות החשובות הללו בתחום הפרטיות, חשוב לציין שכיום מידת האכיפה והיישום של ההנחיות השונות אינה ידועה במלואה. הדבר נכון לגבי חוקים והתקנות, הנחיות המשרדים (דוגמת חזרי המנכ"ל) או ההמלצות השונות של הרשות להגנת הפרטיות. חרף ההנחיות השונות, המצב בשטח נותר לוט בערפל. בהקשר זה, נציין את הליך הפיקוח הרוחבי של הרשות להגנת הפרטיות, שהתקיים בשנת 2018-2019 בקרב גורמים המנהלים פלטפורמות לימודיות וחינוכיות לקטינים. מתוך 24 הגופים שנבדקו בהליך הפיקוח, ב-23 נמצאו ליקויים שונים, המהווים הפרה של החוק להגנת הפרטיות ותקנותיו; נוכח הממצאים, הרשות הורתה לגופים להגיש תוכנית מפורטת לתיקונם של הליקויים (מבקר המדינה, 2022א, עמ' 176-177). ממצאים אלו ממחישים את הצורך בהליכי פיקוח סדירים מצד הרשויות הרלוונטיות – הליכים שאינם קיימים כיום.

3.ב.3. זרקור: שרנטינג (Sharenting)

'שרנטינג' הפכה זה מכבר לתופעה נפוצה בישראל. הכמות הגדולה של מידע דיגיטלי שנוצרת על ילדים החל מיום הלידה, בתוספת האמצעים הטכנולוגיים המגוונים לעיבוד ולפרסום המידע הזה, מעוררים תהיות רציניות לגבי ההשפעה של שרנטינג על פרטיות הילדים. תוצאות השרנטינג כוללות הפרות של פרטיות הילד, הגברת סיכונים לניצול ואפילו איום על ביטחון הילד (כלב, 2019).

החוק הישראלי מעניק להורים אוטונומיה וסמכויות נרחבות באשר להחלטות הנוגעות לילדיהם. סעיפים 14-15 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962 קובעים שהורים הם האפוטרופוסים הטבעיים של ילדיהם, ושיש להם חובה חזקה לדאוג לצורכי ילדיהם ולייצג אותם. יתרה מכך, סעיף 22 לחוק קובע שהורים לא ייתפסו כאחראים על נזקים כלשהם שגרמו לילד, במילוי חובותיהם כהורים, כל עוד הם פעלו מתוך כוונה טובה וביקשו להועיל לילד. בנוגע לשרנטינג, נראה שהחוק מאפשר להורים לשתף ברשת תמונות, סרטונים ומידע אישי לגבי ילדיהם כמעט ללא מגבלות (מלבד בנסיבות קיצוניות, לדוגמה, פרסום תמונת עירום של ילד שגילו יותר מחמש שנים) (כלב, 2016, עמ' 27, 54); חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960, סעיף 24.

סעיפים 14 ו-15 לחוק הגנת הפרטיות דורשים קבלת הסכמתו של אדם להפרה של פרטיותו ומאפשרים לאדם, במצבים מסוימים, לבקש תיקון או מחיקה של מידע אישי ואם הדבר לא נעשה, לפנות לבית המשפט. אך לא ברור אם וכיצד החוק נוגע לילדים, במקרים שבהם האדם האחראי על שיתוף המידע הוא ההורה. החוק אינו מתייחס באופן ספציפי לזכותם של ילדים לפרטיות כשזו מופרת על ידי הוריהם ואינו מחייב הורה לקבל את הסכמת הילד – לפני שיפרסם מידע אישי של הילד. עד כה, ילדים לא עתרו לבתי המשפט הישראליים במקרים של שרנטינג.

יש לציין הצעות לתיקון החוק להגנה על הפרטיות התייחסו לשרנטינג. לדוגמה, חלק מההצעות מבקשות להבהיר שפרסום של מידע אישי של ילד על ידי הורה או אפוטרופוס, כאשר הפרסום נעשה לטובת הילד ואף מגן על האינטרסים של הילד, לא ייחשב להפרה (חוק הגנת הפרטיות (תיקון – פרטיות קטינים), תשפ"א-2021, פ/991/24) (חוק הגנת הפרטיות (תיקון – פרטיותם של קטינים), תשע"ב-2021, פ/4439/18).



בהערות ההסבר של הצעת חוק נוספת, מצוין כי הפרה של פרטיות הילד עשויה להיגרם גם על ידי הורה המפרסם תמונה או מידע אישי אחר על הילד. לפיכך, ההצעה ביקשה לספק לילדים זכות לבקש מחיקה של מידע אישי כזה מאתרי אינטרנט וממנועי חיפוש באופן ישיר (חוק הגנת הפרטיות (תיקון – הזכות להישכח של קטינים), תשע"ח-2018, פ/4967/20).

מלבד חקיקה, מוסדות המדינה הציעו מעת לעת הצעות פתרונות מדיניות חינוכיים או טכנולוגיים לשרנטינג, לפי הכוונה והמלצות של הרשות להגנה על הפרטיות, שפרסמה מידע וסרטונים המיועדים להורים, בנושא שרנטינג, הסכנות הכרוכות בו, והתוצאות השליליות הפוטנציאליות שיש לו כלפי הילדים. גם ארגוני חברה אזרחית עסקו בנושא השרנטינג וקראו לתשומת לב מוגברת לתופעה זו ההולכת ומתהווה (בהקשר זה, אפשר ללמוד רבות מהעובדה שבעברית אין עדיין מונח מקביל ל-sharenting). לדוגמה, איגוד האינטרנט הישראלי פרסם המלצות להורים לגבי שרנטינג (כלב, 2021). בכנס הנגב לשלום הילד 2019, הקדישה המועצה לשלום הילד מפגש שנושאו היה ילדים ושרנטינג במדיה החברתית. המפגש כלל נציגים של משרדי ממשלה, משטרה, בעלי מקצוע ובני נוער. נדונו בו: אמצעים משפטיים ואחרים הדרושים כדי להתמודד עם שרנטינג; המשקל שיש לתת לתפיסות הילד ולהסכמתו במקרים כאלה; דרכים להעלאת המודעות לתופעה בישראל; והאחריות של המדיה החברתית.²⁰

²⁰ ראה בתוכנייה: <https://www.children.org.il/wp-content/uploads/2019/04/%D7%AA%D7%95%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%94-%D7%9B%D7%A0%D7%A1-%D7%94%D7%A0%D7%92%D7%91-%D7%9C%D7%A9%D7%9C%D7%95%D7%9D-%D7%94%D7%99%D7%9C%D7%93-2019.pdf>



4.ב.3. נקודות מבט של נוער על פרטיות בסביבה הדיגיטלית

במסגרת תוכנית פרלמנט הנוער של המועצה לשלום הילד, שמטרתה קידום שיתוף נוער בקביעת מדיניות ועיצובה ברמה הארצית, בני ובנות נוער מקבוצות אוכלוסייה שונות השתתפו בהליך היועצות בנושא פרטיות ילדים ונוער בעולם הדיגיטלי. במהלך התוכנית, המשתתפים זכו לליווי, להכשרה ולהדרכה מטעם צוות המועצה, וכחלק מההליך נפגשו לשיח ישיר עם אנשי מקצוע בתחום – בכירים ממשרדי ממשלה שונים (משרד החינוך, משרד המשפטים והרשות להגנת הפרטיות), לצד נציגי ארגוני חברה אזרחית. במפגש המשותף נדונו התובנות, העמדות וההצעות של בני ובנות הנוער המשתתפים.

תובנות, עמדות ותפיסות מרכזיות

בנות ובני הנוער המשתתפים בהליך היועצות הדגישו את המשמעות והרלוונטיות של נושא הפרטיות בעידן הדיגיטלי לחיי ילדים ובני נוער. לדבריהם, הם נולדו למרחב המקוון, ובו הם יוצרים קשרים, רוכשים ידע וחווים את העולם. לכן, נקודת המוצא בהקשר זה צריכה להיות חתירה לשימוש זהיר. כמו כן, המשתתפים הסכימו כי תפיסות הפרטיות ברשת, מצד ילדים ונוער, שונות במובנים רבים מאלו של מבוגרים; חלק מהמשתתפים סברו גם כי תפיסת הפרטיות של נערים ונערות משתנה ומתעצבת באופן דינמי ואישי. נוסף לכך, המשתתפים ציינו כי על אף הידיעה שגורמים שונים אוספים מידע עליהם, הם אינם מבינים את המשמעות של איסוף המידע וההשלכות בפועל של איסוף זה.

לאורך ההליך, המשתתפים הדגישו כי הורים מהווים גורם חשוב בכל הנוגע לפרטיות ברשת, אך חלק ניכר מההורים אינם מכירים את הסביבה הדיגיטלית של ילדיהם ואת האתגרים הייחודיים של סביבה זו. המשתתפים ציינו כי חלק מההורים משתמשים בשיטות מעקב, כשבפועל הם נעדרים כלים להתמודדות מיטיבה עם הנושא. הם הוסיפו כי לתחושתם, פרטיות ילדים נתפסת לרוב כ'פרטיות של ההורים', וכי חשיפת תוכן הורי (sharenting), בלא הסכמת הילדים, פוגעת בילדים ולעיתים אף מביישת אותם.

כמו כן, בהליך עלה כי במקרים של פגיעה בפרטיות ברשת, ילדים ונוער ישתפו קודם כל את חבריהם. מרבית המשתתפים אמרו שמוריהם אינם גורם שאיתו ירצו לשתף חוויות אלה או לבקש סיוע במקרה של הפרת פרטיות בסביבה הדיגיטלית. בנוסף, המשתתפים ציינו כי היותם חשופים לתכנים ברשת משפיע עליהם באופן שלילי בכל הקשור לדימוי גוף, לייצוג עצמי ולביטחון עצמי, ואילו מסרים המעודדים פרסום וחשיפת מידע מהווים אתגרים ברשתות חברתיות.

בחלק מרכזי בהליך היועצות התייחסו המשתתפים להשפעת הקורונה על הפרטיות ברשת וציינו כי לדעתם, יש לכבד את זכות הבחירה שלהם במרחב הדיגיטלי חזת גם במסגרת הלימודים (למשל, על ידי אי-פתיחת מצלמות בלמידה מרחוק). בנוסף, המשתתפים הודו כי המעבר של חלק מהשירותים ה'פיזיים' לעולם המקוון נוח ומקל (למשל, קביעת תור שגרתי לרופא); מאידך, המעבר של שירותים רגשיים ונפשיים הוא לכל הפחות שנוי במחלוקת ולעיתים אף בלתי מתאים, שכן פורמט מקוון עלול להקשות על חשיפת קשיים ומצוקה.



ההצעות והתוכניות של בני ובנות הנוער

א. פיתוח מנגנון של שמיעה והיוועצות עם ילדים ונוער בנושא פרטיות

המשתתפים העלו את הצורך בפיתוח מנגנון של שמיעת קולם של ילדים ונוער והיוועצות של אנשי מקצוע רלוונטיים עימם, בנושאים הקשורים למדיניות הפרטיות ולצורך בפיתוח מענים המותאמים לתפיסות של ילדים ונוער; זאת, בשל זווית הראייה הייחודית של ילדים ונוער, כמי שנולדו לתוך העידן הדיגיטלי ('ילדים דיגיטליים').

ב. הנגשת הצהרות פרטיות ואיסוף מידע לילדים ונוער

המשתתפים סברו כי יש צורך בפיתוח 'הצהרות פרטיות' ברורות לילדים ונוער ובמתן מידע בשפה פשוטה, שיהיה נגיש וידידותי להם, כדי להבהיר את משמעות איסוף המידע והשימוש בו מצד גורמים שונים (חברות מסחריות, קופות חולים, בתי ספר, ועוד) ואת ההשלכות האפשריות של פגיעה בפרטיות ואת היכולת להגביל או לצמצם אותה. חלק מהמשתתפים סברו כי מתן מידע כאמור יש לחייב משפטית.

ג. הסברה, העלאת מודעות וקיום הכשרות בקרב הורים

המשתתפים סברו כי יש הכרח בהגברת המודעות בקרב הורים להשלכות פעולותיהם על פרטיות ילדיהם, ובכלל זה הציעו הפקת קמפיין להורים בנושא שיתוף הורי (sharenting). חלק מהמשתתפים סברו כי יש ליצור מנגנון המחייב הורים לקבל את הסכמת הילדים טרם השיתוף. בנוסף, סברו המשתתפים כי יש צורך בפיתוח הכשרות להורים; הכשרות אלו יצטרכו לספק להם מידע וכלים כדי להגן על ילדיהם בעולם הדיגיטלי באופן תומך ולא מונע. על הכשרות אלו לכלול, בין היתר, היכרות עם הפעילות של ילדים ונוער ברשת וכן עם האתגרים והסכנות – לצד מתן כלים לשיח ותקשורת מיטביים עם ילדיהם.

ד. פיתוח הכשרות לילדים ונוער בנוגע לזכות לפרטיות בעולם הדיגיטלי

המשתתפים הדגישו את החשיבות של פיתוח הכשרות ייעודיות לילדים ונוער, כדי ללמדם על ההיבטים השונים של הזכות לפרטיות ורכישת כלים ומיומנויות לשימוש זהיר בעולם המקוון. להצעתם, על ההכשרות להיות מועברות בצורה חווייתית ולכלול, בין היתר, ידע והסברים על מושגי היסוד בתחום; המשמעות של איסוף המידע ואופנים אפשריים לשימוש בו; התנהלות רצויה למזעור השפעות שליליות בעתיד, ומידע על גורמי סיוע בתחום. המשתתפים הדגישו כי חשוב שההכשרות יועברו על ידי מומחים בתחום, שביכולתם לספק את הידע המקצועי לצד צעירים שחוו פגיעה ברשת ויעבירו ממקור ראשון את סיפורם האישי.

ה. קיום סדנאות בבתי הספר על אתגרים ותכנים במרחב המקוון

המשתתפים קראו למתן דגש מיוחד לנושא דימוי הגוף במערכת החינוך וציינו את הצורך לקיים, במסגרת בית הספר, סדנאות קבועות בנושא. על הסדנאות להקנות לילדים ולנוער



דרכי התמודדות מתאימות מול תכנים אלו, לקדם חוסן וביטחון עצמי, ולכלול מידע על גורמי סיוע.

1. העלאת המודעות לארגוני סיוע בתחום

נוכח העובדה כי מרביתם לא הכירו את גורמי הסיוע המרכזיים, המשתתפים סברו כי יש לבחון אפיקים מגוונים ויצירתיים לפרסום גורמי הסיוע הפועלים בתחום זה (למשל מוקד 105), על מנת להבטיח את החשיפה של כלל הילדים והנוער.

5.ב.3. **התייעצויות עם ארגוני החברה האזרחית**

כחלק בלתי נפרד מכתובת הדוח, המועצה לשלום הילד לקחה על עצמה להתייעץ עם ארגוני חברה אזרחית אחרים בנוגע לתוכני הדוח והמלצותיו, לצד ההתייעצויות עם בני הנוער. במקביל, התקיימו גם התייעצויות עם איגוד האינטרנט הישראלי (ISOC-IL), כחלק מניסוח המלצות המדיניות בנוגע לפרטיות בעולם הדיגיטלי. איגוד האינטרנט הישראלי הוא ארגון ללא כוונת רווח, המשמש כסניף הישראלי של איגוד האינטרנט העולמי (Internet Society), האחראי על ניהול שמות המתחם (domain names) של ישראל ועל מחלף האינטרנט (internet exchange) בישראל, לצד עיסוקו בהיבטים מגוונים של פריסת האינטרנט והשימוש בו בישראל. הוא משמש מקור למומחיות מקצועית בתחום, ומקדם פרקטיקות מיטיבות (best practices) הנוגעות לשימוש באינטרנט ולמרחב המקוון. כחלק מההתייעצויות, הועברה לאיגוד טיוטת המלצות מדיניות הנוגעות לפרטיות בעולם הדיגיטלי (כמו גם ההמלצה העוסקת בהגנה על ילדים בעולם הדיגיטלי), והאיגוד העביר את הערותיו לגביה. בעזרת המומחיות המקצועית שלו, האיגוד היווה מקור של תובנות יקרות ערך, שתורגמו לגיבוש ההמלצות המצורפות להלן.



6.ב.3. המלצות: פרטיות ילדים ונוער בסביבה הדיגיטלית

1. קידום חקיקה ומדיניות

א. הסדרה חקיקתית ורגולטורית של תחום פרטיות הילדים ונוער בעולם הדיגיטלי, ובכלל זה הסוגיות הבאות:

(1) הגבלת איסוף מידע על ילדים ונוער על ידי חברות מסחריות וצדדים שלישיים (ובכלל זה הגבלת שיווק ממוקד לילדים ונוער; החמרת סנקציות בגין פגיעה בפרטיותם, ועוד);²¹

(2) הסדרת סוגיית ההסכמה מתוקף חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981, והתקנות שהותקנו מתוכו ('חוק הגנת הפרטיות'), ואופן יישומה הייחודי עבור ילדים ונוער – תוך הבחנה בין קבוצות גיל במתן זכויות שונות לילדים ונוער (כגון הזכות לעיין במידע או לקבל החלטות בנוגע לאיסוף מידע והשימוש בו, חאת בהתאם לטיב המידע ורגישותו);

(3) חיוב כל הגורמים האוספים ומשתמשים במידע על אודות ילדים ונוער להנגיש הצהרות פרטיות בעברית וערבית, תוך שימוש בנוסח ידיותי ופשוט להבנה.²² על המידע לכלול הסברים בנוגע לאיסוף המידע, השימוש במידע וההשלכות האפשרויות של הפגיעה בפרטיות.

(4) עדכון הרגולציה הנוגעת למאגרי מידע ואבטחתם (ובכלל זה מחיקת מאגרי מידע של ילדים ונוער בתום הצורך; הבטחה מפורשת של זכות עיון ותיקון במידע והסדרת מימוש הזכות להישכח);

(5) עיגון זכותם של ילדים ונוער להישמע ולהשתתף בהליכי קבלת החלטות הנוגעים לתחום הפרטיות שלהם בהליכי חקיקה, בקביעת תקנות, בניסוח נהלים והמלצות, ביצירת קמפיינים ציבוריים, לומדות לשימוש במערכת החינוך וכיוצ"ב).

ב. עיגון החובה שתוטל על כל הגורמים, האוספים מידע על ילדים ונוער והמשתמשים במידע זה, ליישם עקרונות ודרכי פעולה מיטיבים להגנה על פרטיות ועל מידע אישי של ילדים ונוער (כמו שילוב שיקולי פרטיות בתהליך התכנון של מוצרים ושירותים [Privacy by design] ועריכת תסקיר של ההשפעה על הפרטיות), חאת באמצעות חקיקה, חחרי מנכ"ל וכיוצ"ב.

2. הנגשה והכשרות

הנגשת אסדרה, זכויות, תכנים והנחיות בדבר פרטיות ילדים ונוער להורים ולילדים, באופן המותאם לגילם. הנגשה זו תבוצע, למשל, באמצעות ערכות (toolkits) דיגיטליות שיכללו מידע מותאם על זכויותיהם של ילדים לפרטיות, וכן באמצעות הכשרות מקצועיות וחוויתיות לילדים ונוער בכל הנוגע לזכותם לפרטיות בעולם הדיגיטלי, מידע על מגוון הדרכים בהם ילדים נחשפים

²¹ ובכלל זה התאמתן של תקנות הגנת הצרכן (פרסומות ודרכי שיווק לקטינים), התשנ"א – 1991, לנוכח האסדרה החסרה על שיווק ממוקד לילדים ונוער בפלטפורמות דיגיטליות.

²² דוגמת חברות מסחריות וספקיות אינטרנט; רשתות חברתיות; אפליקציות שונות ומוסדות חינוך.



למערכות שאוגרות מידע עליהם בדרכים שונות, וכן מידע על אפשרויות הסיוע ודרכי הפעולה האפשריות במקרים של פגיעה ברשת.

3. פרטיות במוסדות חינוך

א. הסדרת השימוש שעושים מוסדות חינוך בטכנולוגיות שיש בהן חשש לפגיעה בפרטיות (בפרט, מצלמות,²³ טכנולוגיות מעקב ובינה מלאכותית), בחקיקה ראשית. זאת, תוך הסדרה מחדש של נושאים שונים כמו תנאים לשימוש, מטרות השימוש ופרק זמן לשמירת חומרים מוקלטים. בנוסף, יש לעגן חובה לשיתוף ילדים ונוער בעיצוב מדיניות הפרטיות של בית הספר.

ב. גיבוש על ידי משרד החינוך, בשיתוף הרשות להגנת הפרטיות, של נוהל כוללני ומחייב, המתייחס לכלל סוגיות הפרטיות במוסדות החינוך. נוהל זה ייצר תמונת מצב ברורה עבור מוסדות החינוך ועבור הבאים בשעריהם. הנוהל יכלול את החובות המוטלות על המוסד החינוכי ויוגש במסגרת מדריך בית ספרי, שישקף לילדים ולהורים את הנהלים ואת ההיבטים השונים הנוגעים לפרטיות בבית הספר, את איסוף המידע במערכות בית ספריות ואת זכויות התלמידים בהקשרים אלו.

ג. פיתוח הכשרות מתקדמות עבור צוותי חינוך ומנהלי מוסדות חינוך בכל הנוגע לפרטיות ילדים ונוער בזירה הבית ספרית, זאת באמצעות קיום קורסים תקופתיים בנושא שימוש מיטבי במרחב הדיגיטלי החינוכי שיועברו מטעם משרד החינוך או הרשות להגנת הפרטיות.

ד. פיתוח והטמעת תוכנית לימודים מותאמת גיל, בנושא פרטיות ילדים ונוער בעולם הדיגיטלי – החל מבית ספר יסודי.

ה. מינוי גורם ייעודי בכל מוסד חינוכי, שיהא אמון על תחום הפרטיות ויהיה כתובת נגישה לתלמידים ותלמידות. גורם זה יעבור הכשרות מתאימות ויהווה 'דמות ביניים' המדברת עם ילדים ונוער בשפתם, והיכרותו עם העולם הדיגיטלי עמוקה. תכונות אלו יבטיחו לו את היכולת לתווך את המידע לגורמים הרלוונטיים בעת הצורך, ולהעניק סיוע ראשוני. יובהר כי גורם זה אינו מהווה תחליף ל'נאמן לפרטיות' ולגורם האחראי על תכלול היבטי הפרטיות בבית הספר.

ו. עריכת קמפיינים להגברת המודעות של ילדים ונוער מחד והורים מאידך, לגבי השימוש הזהיר והבטוח ברשת. הקמפיינים יערכו בהובלת גורמי ממשל, כגון משרד החינוך ובשיתוף חברה אזרחית. בנוסף, קמפיינים אלו יעלו בקרב הורים את המודעות להשלכות פעולותיהם על פרטיות ילדיהם כאמור לעיל, ויחזקו את ההיכרות עם גורמי הסיוע הקיימים – כגון מוקד 105.

²³ זאת בדומה לחוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018 ('חוק המצלמות').



4. פיתוח מנגנונים לקידום שמירה על פרטיות ילדים ונוער בעולם הדיגיטלי

- א. הקמת מנגנון פניות כלל-ארצי נגיש, המיועד למוסדות, לארגונים ולאנשי מקצוע הפועלים בממשק דיגיטלי עם ילדים ונוער, לצורך ייעוץ והנחיות שוטפים בעניין יישום חובותיהם ושיטות עבודה מיטביות.
- ב. יצירת 'תו תקן' עבור רשתות חברתיות, אפליקציות ואחראי תוכן, המקיימים סטנדרט גבוה של שמירה על פרטיות של ילדים.

5. שיתופי פעולה

נוכח ריבוי הזירות השונות, קידום שיתופי פעולה בין-משרדיים ובין-מגזריים²⁴ בנושא הבטחת פרטיות ילדים ברשת, באמצעות הקמת 'שולחן עגול' ייעודי ומקצועי לנושא, שבו ישתתפו גם ילדים ונוער מקבוצות אוכלוסייה מגוונות. השולחן יפתח ויוביל את התחום ויהווה פלטפורמה להעלאת אתגרים מהשטח; להחלפת מידע; לשיטות עבודה מיטביות (best practices), וכיוצ"ב. מוצע כי פורום כזה יתכנס באופן קבוע וידון בסוגיות אקטואליות כגון שימוש במצלמות בבתי הספר והתאמת חקיקה לילדים ונוער.

6. מחקר, איסוף נתונים ופרסומים

יש לערוך מחקרים כמותניים ואיכותניים וסקירות משוות של דרכי פעולה בתחום פרטיות ילדים ונוער בעולם הדיגיטלי. בכלל זה, יש לערוך מחקרים אמפיריים בנושאי הרגלי גלישה והתנהלות ברשת של ילדים ונוער; תפיסות פרטיות של ילדים ונוער; החסמים המובילים לאי-דיווח על פגיעה ברשת והצורך באנונימיות בקרב ילדים ונוער; זאת, על מנת ליצור מסד נתונים שיאפשר פיתוח מענים והתוויית מדיניות מיטבית.

²⁴ בין הגופים - משרד המשפטים, הרשות להגנת הפרטיות, משרד החינוך, משרד הרווחה, רשויות מקומיות; ומוקד 105.

מוגנות ילדים בסביבה הדיגיטלית





3.ג. מוגנות ילדים בסביבה דיגיטלית בישראל

השימוש הנפוץ בטכנולוגיות מידע ותקשורת ובמדיה חברתית בקרב ילדים בישראל, לצד ההזדמנויות והיתרונות המשמעותיים שהוא מספק, חושף ילדים גם לסיכון של אלימות ופגיעה. בין היתר, ילדים בסביבה דיגיטלית עלולים להיות חשופים למצבים כגון אלימות פסיכולוגית ורגשית, התעללות וניצול מיני, בריונות ברשת, הפצה של חומרי התעללות מינית בילדים ('פורנוגרפיית ילדים'), ותכנים מזיקים אחרים. חלק זה יתמקד בשני נושאים עיקריים הנוגעים להגנה על ילדים ברשת: בריונות ברשת ואלימות ופגיעה מינית ברשת.

קיימות הגדרות שונות לבריונות ברשת. באופן עקרוני, המונח מתייחס לפעילות אלימה חזרת, המתבצעת על פלטפורמה מקוונת ומטרתה לפגוע באדם אחר. בריונות ברשת יכולה להיות מכוונת על ידי יחיד או קבוצה נגד קרבן, ויכולה לעשות שימוש בשיימינג, באיומים, בנדידי חברתי, ועוד (להגדרה ולהיקף של בריונות ברשת ראה: אונגר, 2021, עמ' 1; אונגר, 2015, עמ' 2; היימן ואח', 2014, עמ' 5; טרבולוס, 2018, עמ' 2-1; UNICEF, 2017).

המאפיינים הייחודיים של האינטרנט ושל המדיה החברתית, כגון אנונימיות, קהל ותפוצה רחבים, הזדמנויות מוגדלות הפתוחות בפני 'אחרים' להצטרף ולקחת חלק בהתעללות (לדוגמה, על ידי הערות, שיתוף בתכנים וכו'), לצד נגישות רבה של הקורבן והעובדה שהחומרים שבהם נעשה שימוש (מסרים, תמונות, סרטונים) נשמרים ברשת ללא הגבלת זמן, אלא אם מורידים אותם באופן פעיל, מחמירים עוד יותר את ההתעללות, בהשוואה לבריונות 'פזית' (ראה אונגר, 2021, עמ' 2; היימן ואח', 2014). בריונות ברשת הפכה לתופעה נפוצה בשנים האחרונות, והיא מביאה עימה השלכות שליליות חמורות לבריאות הרגשית והפסיכולוגית של ילדים ולהתפתחותם לטווח הקצר ולטווח הארוך (אונגר, 2015, עמ' 2; היימן ואח', 2014, עמ' 11-13).

התופעה של אלימות ופגיעה מינית ברשת כוללת מעשים מגוונים הכרוכים בניצול ובפגיעה מינית, המבוצעים באמצעות טכנולוגיות דיגיטליות, או מקודמים על ידה. מעשים אלה כוללים פיתוי קטינים (grooming), שידול ילדים לבצע פעולות מחמחות או לשלוח תמונות וסרטונים מיניים, תקשורת מינית לא נאותה עם ילדים (שעלולה לכלול ניסיונות לפגוש את הילד בעולם האמיתי), ייצור ופרסום של חומרי התעללות מינית (פורנוגרפיית ילדים), סחיטה מינית ואיומים, ועוד (ראה Katz, 2013). מעשים כאלה נעשים לרוב במסווה של אנונימיות או מאחורי זהות בדויה ומאפשרים לפוגעים להתבטא על ילדים ולפגוע בהם, אפילו כאשר הם בטוחים לכאורה בביתם (בית המשפט העליון, כש"פ 2065/13, פלוני נ' מדינת ישראל, פס' 4). גם תופעה זו הולכת ומתרחבת בישראל ולאחרונה תוארה על ידי בית המשפט העליון כ'מכת מדינה' (בית המשפט העליון, ע"פ 6391/20, מדינת ישראל נ' יצחק בטיטו, פס' 4).

הנתונים לגבי בריונות ואלימות מינית ברשת מדגישים את הצורך בתשומת לב לנושאים אלו ובנקיטת צעדים למניעתם. לדוגמה: ב-2018, שליש מהילדים שהשתתפו בסקר דיווחו שבשנה האחרונה נחשפו לפחות פעם אחת לאיומים או לאלימות מילולית, שהופנו כלפיהם או כלפי מישהו אחר ברשת; 27% מהם דיווחו שבשנה האחרונה נחשפו לפחות פעם אחת לשיימינג, להשפלה או



לתוקפנות ולנידוי חברתי; ו-28% מהם דיווחו שבשנה האחרונה נחשפו לפחות פעם אחת, במדיה החברתית, למסרים בעלי אופי מיני, שהופנו כלפיהם או כלפי מישהו אחר, (המועצה לשלום הילד, 2019, עמ' 594). רק 53% מהילדים שהשתתפו בסקר דיווחו למישהו על המקרה (עמ' 596). נתונים שפורסמו לאחרונה על התופעה מראים עלייה משמעותית בחשיפה של ילדים לבריונות ול אלימות מינית ברשת, במהלך מגפת הקורונה, כולל התוצאות המזיקות של מעשים אלו לטווח הקצר ולטווח הארוך. דבר זה מצביע על כך שבזמני משבר, כאשר גובר המעבר של פעילויות ואינטראקציות חברתיות לרשת, מתחזק הצורך להגן על ילדים בזירה המקוונת (ראה עוד להלן).

1.ג.3. מסגרת משפטית ורגולטורית

הזכות להגנה נחשבת לזכות יסוד בישראל. כך, סעיף 2 לחוק היסוד: כבוד האדם וחירותו, התשנ"ב-1992 קובע שחיינו, גופו וכבודו של אדם – כולל ילדים – לא ייפגע. זכותם של ילדים להגנה בישראל רחבה והיא מקיפה נושאים מגוונים (לדוגמה, ביטחון, מילוי צרכים בסיסיים, טיפול והשמה חוץ-ביתית, וכו'). חלק זה מתמקד במסגרת המשפטית והרגולטורית הנוגעת להגנה על הילד מפני אלימות (פיזית, רגשית ומינית, וכן הזנחה), והאופן שבו היא מיושמת בנוגע לילדים בסביבה הדיגיטלית.

חוק העונשין, תשל"ז-1977 ('חוק העונשין') כולל תנאים רבים המתייחסים לילדים, כולל סנקציה ייעודית על אלימות נגד ילדים (פרק 10, סעיף 6). למרות זאת, בדומה לפרטיות בסביבה הדיגיטלית, גם בהקשר זה רוב החקיקה הרלוונטית להגנה על ילדים מפני אלימות אינה ברורה דיה באשר למשמעות, להיקף, לפרשנות וליישום שלה בסביבה הדיגיטלית.

בריונות ברשת: אין בישראל חקיקה ייעודית המתייחסת לבריונות ברשת. לרוב, אמצעים משפטיים כנגד בריונות ברשת מתייחסים לשלושה היבטים מרכזיים של התופעה: אחריות (פלילית או אזרחית) לעיסוק בבריונות ברשת או לכך שמאפשרים אותה; אמצעי הגנה לנפגעים; ואמצעים חינוכיים בבתי הספר (אונגר, 2021, עמ' 3-2).

בנוגע לאחריות, אין בישראל חקיקה ייעודית הקובעת אחריות פלילית או אזרחית לבריונות ברשת כשלעצמה (אונגר, 2015, עמ' 3-2). חלק מההיבטים של בריונות ברשת עשויים לזכות להתייחסות בחקיקה האזרחית ה'כללית' (לדוגמה, הטרדה, הפרת פרטיות, השמצה) וחלקם, במקרים חמורים, בסעיפים בחוק הפלילי (פרסום של חומרי התעללות בילדים (פורנוגרפיית ילדים), איומים וכו').²⁵ אולם, דברי חקיקה אלה אינם כוללים תנאים ספציפיים או התאמה לסביבה הדיגיטלית.

בשנים האחרונות, התקיימו דיונים והוגשו הצעות לחקיקה בעניין, בעיקר בנוגע לאחריות הפלילית של הפוגע לפעולות בריונות ברשת ולפרסום תכנים מזיקים ברשת, אך הם לא קודמו בפועל (אונגר, 2021, עמ' 10). בשל העובדה שבמקרים רבים אלה, הן הפוגעים והן הנפגעים הם בעצמם הילדים,

²⁵ סעיפים 214 ו-192 לחוק העונשין, בהתאמה.



מתעורר החשש לגבי מידת התאמתו של מסלול האחריות הפלילית/אזרחית ונשאלת השאלה, אם הוא לטובת כל הילדים המעורבים (אונגר, 2015, עמ' 2-4).

בנוגע לאמצעי הגנה לילדים נפגעים, קיימים מנגנונים להסרת תכנים מזיקים ברשת או לצמצום הגישה אליהם. בתי משפט וגופי מדינה (מחלקת הסייבר במשרד פרקליט המדינה) מפעילים מנגנוני הסרה כאלה במקרים מסוימים, אך הליכים אלה אינם מוסדרים משפטית. כך, לא קיים עדיין נוהל אחיד ומהיר להגשת בקשה להסרה מהרשת של חומרים מזיקים ופוגעניים, המיועד לילדים שהפכו לנפגעים ולהוריהם, (אונגר, 2021, עמ' 7-9; פרקליט המדינה, 2017, עמ' 8-9). ועדת ארבל, שעסקה באמצעים להגן על הציבור מפני פרסומים מזיקים, כולל בריונות ברשת, התייחסה לנושא זה בדוח שלה והמליצה לעגן בחקיקה מתאימה ערוצים מהירים להגשת בקשה לגופי מדינה, לבתי משפט ולספקי תוכן באינטרנט (אתרים, רשתות חברתיות וכו'), להסרה של תכנים מזיקים (ועדת ארבל, 2020, עמ' 68-76). אמצעי הגנה אחרים לנפגעים, כגון מתן סיוע רגשי ובריאות הנפש. לפיכך, ילדים הנפגעים על ידי בריונות ברשת חזקים לשירותים מסוג זה נאלצים לחפש אותם באופן פרטי.

גם אמצעים חינוכיים אינם מעוגנים בחקיקה, אך יש התייחסות אליהם בחחרים של משרד החינוך (ראה להלן).

אלימות מינית ברשת: חוק העונשין כולל חלק המוקדש לעבירות מין (פרק 10, חלק 5). על אף שאותן עבירות אינן כוללות התייחסויות ספציפיות או התאמות לסביבה הדיגיטלית, סעיף 350 של חוק העונשין קובע שכאשר מדובר בעבירות מין, אין זה רלוונטי אם העבירה נעשתה על ידי הפוגע עצמו או אם הפוגע גרם לפעולה להיעשות על ידי הקורבן עצמו או על ידי אדם אחר. פירוש הדבר שעבירות מין נחשבות לכאלה גם אם בוצעו 'באופן וירטואלי' ועברייני מין ברשת יכולים להיות מורשעים בכפוף לחוק (מידע על סנקציות וענישה בגין עבירות מין, ראה להלן).

בנוסף, קיימים שני חוקים המותאמים במיוחד לעבירות מין המבוצעות ברשת. הראשון, סעיף 214 לחוק העונשין, המתייחס לחומרים המתעדים התעללות מינית בילדים ('פורנוגרפיית ילדים') ואוסר, בין היתר, על פרסום של תכנים מגונים עם תמונה של ילד (כולל סימולציה או ציור); השימוש בילד כדי להכין ולהציג תכנים מגונים כאלה; החזקה של תכנים מגונים כאלה או צריכה שלהם. האיסור חל ספציפית על פרסום באמצעות מחשבים (סעיף 34 לקוד העונשין), שהפך לערוץ העיקרי לפרסום ולצריכת חומרי התעללות מינית בילדים.

ההתייחסות השנייה היא התיקון לחוק למניעת הטרדה מינית, 1998-תשנ"ח ('החוק למניעת הטרדה מינית'): בשנת 2014, הורחבה ההגדרה להתעללות מינית באותו חוק, כך שהתעללות מינית תכלול פרסום של תמונה או סרטון של אדם; התמקדות במיניות של אדם; נסיבות שבהן הפרסום עלול להשפיל או לבזות אדם; וכאשר אותו אדם לא נתן את הסכמתו לפרסום (סעיף 5(א)). על פי הערות ההסבר לחוק, התיקון מיועד להתמודד עם הפרת הפרטיות ולהגן על נפגעים מעבירות מין בסביבה הדיגיטלית. בשנת 2017, פרסם פרקליט המדינה קווים ועקרונות מנחים לגבי חקירה ותביעה בהתאם לסעיף 5(א) לחוק למניעת הטרדה מינית (פרקליט המדינה, 2017, עמ' 1) וקבע, בין היתר, שיש עניין לציבור בהרשעה של עבריינים, אפילו אם הפוגעים הם ילדים ללא עבר פלילי, זאת בשל חומרת העבירה, השלכותיה השליליות על הנפגעים (במיוחד ילדים שהפכו לנפגעים),



והצורך להדגיש את הפליליות של פעולות כאלה גם בקרב בני נוער (פרקליט המדינה, 2017, עמ' 8-7). יחד עם זאת, הקווים המנחים קוראים לבחון סגירה של תיקים כאלה בנסיבות מסוימות ובין היתר, כאשר החשוד הוא מתחת לגיל 15. דבר זה משקף איזון סביר בין חומרת הפרסום מצד אחד, לבין חשיבות ההגנה על ילדים ובני נוער מפני סנקציות פליליות, מצד שני (עמ' 8).

2.ג.3. הגנה על ילדים במרחב הדיגיטלי – מדיניות ויישום

לצד החקיקה, ננקטו בשנים האחרונות צעדי מדיניות שונים שהשפיעו על יישום הזכות של ילדים להגנה בסביבה הדיגיטלית.

ראשית, על אף שאין חקיקה הדורשת מבתי הספר לנקוט צעדים כדי להילחם בבריונות ברשת, משרד החינוך פרסם מספר חוזרים המתייחסים לתופעה זו (משרד החינוך, 2011, 2020א). החוזרים דורשים מבתי הספר לגבש נהלים הנוגעים לשימוש של תלמידים ברשתות החברתיות וברשתות לימודיות מקוונות; למנות צוות של מורים מבית הספר שיקדמו בטיחות ברשת באופן סדיר ושיטתי בבית הספר, לאורך שנת הלימודים; לספק הכוונה והכשרה לתלמידים ולצוות; ועוד. בנוסף, החוזרים מסווגים סוגים של הפרות ברשת, קובעים אלו מהן דורשות התייעצות ודיווח לגופים אחרים (כגון מפקחי משרד החינוך, המשטרה, רשויות הרווחה) וכן מגדירים את התגובה הנאותה של בתי ספר למקרים כאלה ואת הטיפול הנכון, בין אם התרחשו במהלך שעות הלימודים בבית הספר או אחריהן. (ראה גם אונגר, 2021, עמ' 4-6).

בנוסף, משרד החינוך מפעיל מספר תוכניות ופעילויות עבור תלמידים, על שימוש בטוח בטכנולוגיות דיגיטליות ועל חשיפה לסיכונים ברשת. פעילויות כאלה נערכות גם בשיתוף פעולה עם משרדי ממשלה אחרים ובאמצעות המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת (מוקד 105) (ראה אתר המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת, החודש הלאומי להגנה על ילדים ברשת). כמו כן, משרד החינוך והמשרד לביטחון פנים, ניסחו יחד 'אמנה לגלישה בטוחה ברשת' בעברית ובערבית, וקראו לילדים ולהורים לחתום עליה ולהתחייב לנהוג לפי הקווים המנחים (אתר המשרד לביטחון פנים, אמנה לגלישה בטוחה). תוכניות ויחומות חינוכיות לאומיות ומקומיות לילדים ונוער, הנוגעות להגנה עליהם ברשת מועברות גם על ידי ארגוני חברה אזרחית, בעלי מקצוע, ועוד (ראה ועדת ארבל, 2020, עמ' 95-98).

עם זאת, יש עדיין צורך להבטיח שהחוזרים מיושמים באופן יעיל ושבתי הספר מעודדים באופן פעיל את התלמידים לזהות הפרות כאלה ולדווח עליהן, על מנת לאפשר תגובה מהירה ומתאימה ולהושיט סיוע ותמיכה.

דוח מבקר המדינה האחרון הצביע על מספר כשלים ביישום המאמצים על ההגנה על ילדים ברשת במערכת החינוך (מבקר המדינה, 2022ב). בנוסף, למרות העובדה שמשרד החינוך חיבר, כאמור, מסמכים הנוגעים למרחב המקוון, יותר משליש מהמנהלים אינם מודעים למסמך מרכזי אחד או יותר (מתוך שלושה), שפרסם משרד החינוך בנושא (עמ' 198), ויותר ממחצית מהמנהלים במוסדות החרדיים אינם מכירים אף מסמך שמשרד החינוך חיבר בנושא (עמ' 198).



מתוך מנהלי בתי ספר שנסקרו, כשליש בלבד סבורים שלמורים יש (במידה 'רבה' או 'רבה מאוד') מיומנויות דיגיטליות רלוונטיות כדי לסייע לתלמידים ולהתמודד עם אירועי פגיעה או לזהות אירועי פגיעה ברשת. מאידך, שיעור דומה סובר שהמורים בבית הספר קיבלו הכשרה מספקת להוראת הנושא. (מבקר המדינה, 2022ב, עמ' 245). שיעורים אלו נמוכים במיוחד בקרב מנהלי בתי ספר מהחברה החרדית – רק כ-13% מהם מעריכים שלמורים שלהם יש יכולת לזהות פגיעה ברשת, ושיעור זהה מעריכים שלמורים שלהם יש יכולת הוראה בנושא; אחוז מזערי בלבד (3%) דיווח שלמורים שלהם יש יכולת להשתמש ברשת באופן מיטבי, ולהתמודד עם אירועי פגיעה (עמ' 246). לבסוף, ובאופן מדאיג ביותר, על פי דוח המבקר, בכ-58% מבתי הספר בישראל אין תוכניות המיועדות לטיפול בתלמידים שנפגעו ברשת, ובכ-70% מבתי הספר אין תוכניות המיועדות לטיפול בתלמידים שפגעו ברשת (מבקר המדינה, 2022ב, עמ' 239).

שנית, ב-2016 נוסד המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת (מוקד 105). זו רשות לאומית הכפופה למשרד לביטחון פנים (משטרה) ומטרתה למנוע פשיעה ואלימות ברשת כנגד ילדים. לצד נציגי המשטרה, היא כוללת נציגים ממשרדי ממשלה רלוונטיים אחרים (משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד הרווחה ומשרד המשפטים). גופים אלו עובדים יחדיו כדי להגיב באופן הוליסטי לפניות בנושא מוגנות ילדים ברשת (לדוגמה, התגובה יכולה לכלול פנייה למערכת הבית ספרית, לבעלי מקצוע מתחום בריאות הנפש, לעובדים סוציאליים, למשטרה, וכו'). המטה מטפל במגוון נושאים, כולל פשיעה ברשת, אלימות מינית ברשת, חומרי התעללות מינית (פורנוגרפיית ילדים), בריונות ברשת, שיימינג, וכן קריאות שנוגעות למצוקה רגשית או למחשבות אובדניות של ילדים (אתר המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת). המטה פועל באמצעות קו חם לאומי (מוקד 105), המאפשר לילדים ולבני נוער להתקשר ולדווח 24/7. בנוסף לקו החם, המטה פועל גם כמרכז ידע וכעורך פעילויות הקשורות למחקר, לאמצעי מנע, להכשרות, לחינוך ולמידע על בטיחות של ילדים ברשת, ועוד. הוא גם מסייע לילדים ובני נוער להסיר תכנים מזיקים ומתעללים ברשת (באמצעות מחלקת הסייבר במשרד פרקליט המדינה), ופרסם מדריך מקוון 'ידידות' בנושא דיווח על תכנים מזיקים באפליקציות ששימושן נפוץ בקרב ילדים ובני נוער (אתר המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת, דיווח והסרת תכנים ברשתות החברתיות).

עם זאת, המטה אינו מציע עדיין ערוצי דיווח נוספים, כגון תקשורת מקוונת או באמצעות אפליקציות בסלולרי, דבר ההופך אותו לפחות מותאם ונגיש לילדים ולבני נוער. על פי דוח מבקר המדינה, אין עדיין אתר ואפליקציה לסלולרי, שיאפשרו דיווח על ידי ילדים בשל סיבות תקציביות (מבקר המדינה, 2019). מבקר המדינה ציין גם שבמטה קיים מחסור בכוח אדם מיומן, ויש גם קשיים שונים הנוגעים לעבודה של יחידות המטה (מבקר המדינה, 2019, עמ' 145-147); למשל, מספר משמעותי של תקנים באגף האזרחי של המטה נותרו בלתי מאוישים במשך פרקי זמן ארוכים (מבקר המדינה, 2022א, עמ' 118-119). עוד נושא חשוב שמחייב תשומת לב הוא היעדר מודעות מספקת בקרב ילדים ובני נוער, למטה ולתפקידים שלו. לדוגמה, הילדים בתוכנית פרלמנט הנוער, שדנו בפרטיות בסביבה הדיגיטלית, לא הכירו את עבודת המוקד; סקרים ארציים של המשרד לביטחון הפנים ומבקר



המדינה מראים כי 41% מבני הנוער (12-17) ו-51% מההורים אינם מכירים את המוקד 105 (מבקר המדינה, 2022, עמ' 87).

בנוסף, מבקר המדינה ציין בדוח מאוחר יותר כי מערכות המידע והבקרה של מוקד 105 אינן מספיקות, אינן מסוגלות לספק תמונת מצב מדויקת, מקשות על הזנת מידע לתוך המערכת ושליפתו מתוכה באופן מאובטח, וכן אינן מסונכרנות עם מערכות אחרות (מבקר המדינה, 2022, עמ' 110-109). בהמשך לכך, קיימים קשיים משמעותיים במעקב אחר הטיפול המשטרתי בפניות שהגיעו למוקד (מבקר המדינה, 2022, עמ' 96-99).

מבקר המדינה העיר כי נכון ל-2021, לא שירתו במוקד שוטרים דוברי ערבית, והמוקד נעזר בפתרונות זמניים וחלקיים בלבד בעבור ילדים ובני נוער מהחברה הערבית; מחסור זה מקשה הן על הקשר עם ילדים דוברי ערבית, הפונים למוקד (כ-9% מהילדים הפונים), והן על תרגום החומרים הרלוונטיים לפנייה ולחקירה (מבקר המדינה, 2022, עמ' 88).

שלישית, מגפת הקורונה והמגבלות שנבעו ממנה הביאו לכך שפעילויות ושירותים המיועדים לילדים (לדוגמה, חינוך, פנאי, חיי חברה) הועברו לרשת. פירוש הדבר שילדים ובני נוער מבלים זמן רב עוד יותר ברשת, ונחשפים לאלימות ולפגיעות באופן הולך וגובר (ראה: *United Nations 2020, at. 10*; *CRC/C/GC/25, par. 80*). אכן, בישראל עלה באופן משמעותי מספר הדיווחים על אלימות ברשת בפרק הזמן של מגפת הקורונה שנסקר. לדוגמה, הנתונים מראים שמספר האירועים שדווחו למטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת (מוקד 105) בשנת 2020 עלה ב-63% בהשוואה לשנה הקודמת (דיווחים על ידי ילדים עלו ב-57%). בממוצע, כ-14% מהדוחות נגעו לבריונות, להטרדה, ולשיימינג; כ-12% נגעו לשידול ולהטרדה של קטינים; וכ-15% לעבירות מין ברשת (המועצה לשלום הילד, 2021, עמ' י"א, ט"ו; מוניקנדס-גבעון, 2021).²⁶ בפרט, היו מאות דיווחים למוקד 105 לגבי הפצת תכנים מזיקים (מיניים, בריונות, שיימינג, ועוד) באמצעות אפליקציית זום בשיעורים בבית הספר (אתר המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת, מוקד 105 – מגינים על הילדים שלנו גם ב-ZOOM; מוניקנדס-גבעון, 2021, עמ' 5-6, 9). כך, לצד הצורך להתייחס להגנה על ילדים ברשת במהלך מגפת הקורונה ולבחון את הנסיבות הייחודיות שלה, המקרה של המגפה מדגים את הצורך המיוחד להתייחס להגנה על ילדים ברשת בזמני משבר וחירום כלליים עתידיים.

רביעית, בית המשפט העליון התייחס לאחרונה לתופעה הגואה של אלימות מינית ברשת ולצורך בהתאמות משפטיות בתחום התביעה ובתחום הענישה הפלילית. בפרט, בית המשפט העליון קבע שבתי המשפט צריכים לוודא שקציבת עונש על עבירות מין ברשת תהיה חמורה, כך שתשקף באופן הולם את ההשלכות השליליות על הנפגעים ואת החובה להגן על ילדים ברשת (בית המשפט העליון, ע"פ 6391/20, מדינת ישראל נ' יצחק בטיטו, פס' 4).

חמישית, בשנת 2020 פרסמה ועדת ארבל את המלצותיה. ההמלצות התייחסו לאמצעים כלליים, משפטיים, תקשורתיים, חינוכיים, אתיים ובתחום הרווחה (ועדת ארבל, 2020, עמ' 15-16). אומנם ועדת ארבל לא התייחסה באופן ספציפי לילדים ובני נוער, אך רבות מהמלצותיה רלוונטיות גם

²⁶ ייתכן שהסיבה (או אחת הסיבות) לעלייה באירועים שדווחו למטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת ב-2020 היא המודעות ההולכת וגוברת למטה.



עבורם. בין היתר, היא המליצה להקים גוף לאומי ייעודי שלרשותו יועמדו אמצעים שיאפשרו לו להסיר תכנים מזיקים, לסייע לנפגעים, ולתאם בין גופים ממשלתיים ולא-ממשלתיים אחרים, המעורבים בתחום זה. הוועדה המליצה גם להתאים את החקיקה כך שתאפשר הסרת פרסומים מזיקים ברשת בהליך מהיר (אך מאחזן) (עמ' 53-56, 56-73); לשלב תוכניות חינוכיות אינטנסיביות ואחידות לילדים ותוכניות הכשרה למורים, בנושא שימוש בטוח ונאות בטכנולוגיות דיגיטליות ולהתמודדות עם בריונות ברשת (עמ' 99-102); וכן לפיתוח מנגנוני סיוע ספציפיים ותמיכה של שירותי בריאות הנפש, עבור נפגעים של פרסומים מזיקים (כולל אלה הקשורים לבריונות ברשת ואלימות מינית ברשת) (עמ' 105-106).

לצד כל ההתפתחויות האלו, חשוב לציין שקיימים מספר קשיים רוחביים באחד מתחומי הליבה של ההגנה על ילדים בישראל במרחב הדיגיטלי: האכיפה המשטרתית. בדוח האחרון שלו, מבקר המדינה מציין קשיים רבים במספר רב של היבטי אכיפה: קשיים טכנולוגיים הן באכיפה בתיקים היוצאים ממוקד 105 והן בטיפול על ידי תחנות המשטרה עצמן – באופן המקשה על התנהלות החקירות, ובמיוחד על הטיפול בראיות (עמ' 94-105, 167-168); תקנים לא מאוישים של חוקרי נוער (עמ' 169-171); קשיים ועיכובים בטיפול בחשודים פוטנציאליים בעבירות מין ברשת (עמ' 143-145); קשיים שונים בהעברת מידע מהמשטרה וממוקד 105 לשירות חקירות ילדים במשרד הרווחה בתיקים רלוונטיים, באופן הפוגע בהליך החקירה (עמ' 171-172).

חולשה נוספת שציין המבקר נוגעת לפגיעה בקטינים באמצעות הפצת תמונות וסרטונים בעלי אופי מיני, הנאסרת על ידי 'חוק הסרטונים' (תיקון מס' 10 לחוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998). המבקר מציין ששיעור גבוה של בני נוער אינו מודע לחוק ומנגד, שהאכיפה שלו מועטת (מבקר המדינה, 2022א, עמ' 146-159).

מעבר לכל אלה, המכשול המרכזי להגנה על זכותם של ילדים להגנה במרחב הדיגיטלי הוא היעדר מדיניות לאומית להגנה על ילדים במרחב הדיגיטלי – ומן הסתם, היעדר התיאום בין מדיניות זו והמדיניות הלאומית הכללית להגנה על ילדים (כפי שממליצה הוועדה לזכויות הילד באו"ם: ראה *CRC/C/GC/25, par. 24-26*).

כפי שמפרט מבקר המדינה, על אף המלצות הגופים הבין-לאומיים העוסקים בנושא (ובהם ארגון ה-OECD, איגוד הטלקומוניקציה של האו"ם (ITU) המתמחה בטכנולוגיות מידע, ונציבות האיחוד האירופי), ועל אף החלטת ממשלה שקבעה את הצורך במדיניות לאומית בנושא ומינתה ועדת היגוי האמורה לגבש מדיניות כזו²⁷, טרם גובשה מדיניות כזו (מבקר המדינה, 2022א, עמ' 65-69). לכן, על אף הקמתו של המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת, לא גובשה גם תוכנית המגדירה יעדים לאומיים, הקובעת תחומי פעולה וקהלי יעד, והמגדירה את התפקידים של כל שחקן אל מול יעדים אלו. כפי שמציין מבקר המדינה, היעדר תוכנית זו פוגע ביכולת להתמודד עם הנושא (עמ' 70).

²⁷ החלטת ממשלה 1972, 27.9.2016.



4.ג.3. התייעצויות עם ארגוני החברה האזרחית

כחלק בלתי נפרד מכתובת הדוח, המועצה לשלום הילד לקחה על עצמה להתייעץ עם ארגוני חברה אזרחית אחרים בנוגע לתוכני הדוח והמלצותיו, לצד ההתייעצויות עם בני הנוער. במקביל, התיקיימו גם התייעצויות עם איגוד האינטרנט הישראלי (ISOC-IL), כחלק מניסוח המלצות המדיניות בנוגע לפרטיות בעולם הדיגיטלי. איגוד האינטרנט הישראלי הוא ארגון ללא כוונת רווח, המשמש כסניף הישראלי של איגוד האינטרנט העולמי (Internet Society), האחראי על ניהול שמות המתחם (domain names) של ישראל ועל מחלף האינטרנט (internet exchange) בישראל, לצד עיסוקו בהיבטים מגוונים של פריסת האינטרנט והשימוש בו בישראל. הוא משמש מקור למומחיות מקצועית בתחום, ומקדם פרקטיקות מיטיבות (best practices) הנוגעות לשימוש באינטרנט ולמרחב המקוון. כחלק מההתייעצויות, הועברה לאיגוד טיוטת המלצות מדיניות הנוגעות לפרטיות בעולם הדיגיטלי (כמו גם ההמלצה העוסקת בהגנה על ילדים בעולם הדיגיטלי), והאיגוד העביר את הערותיו לגביה. בעזרת המומחיות המקצועית שלו, האיגוד היווה מקור של תובנות יקרות ערך, שתורגמו לגיבוש ההמלצות המצורפות להלן.



5.ג.3. המלצות: הגנה על ילדים ונוער בסביבה הדיגיטלית

1. קידום חקיקה ומדיניות

א. הענקת סמכות בחקיקה לגופים כלל-ארציים ו/או לבתי המשפט, להסיר תכנים פוגעניים ברשת, לרבות תכני בריונות ברשת ופגיעות מיניות ברשת כלפי ילדים ונוער.

ב. הסדרת אחריותם של מפעילי רשתות חברתיות על תכנים פוגעניים המפורסמים ברשתות, זאת לצד הסדרת האחריות על מבנה הרשתות והממשק שלהן – בכל הקשור להשפעות השליליות שעלולות להיגרם לילדים לנוער כתוצאה משימוש תדיר ברשתות חברתיות ולא כתוצאה מתוכן שהוא פוגעני מטבעו.

ג. הטלת חובה על משרדי ממשלה לבצע הליכי שיתוף והיוועצות עם נוער, כחלק מקידום הליכי חקיקה ממשלתית בנושאים הנוגעים להגנה על ילדים במרחב המקוון, וכן בנושאים הנוגעים לעיצוב מדיניות ויישומה.²⁸ חובה כאמור נדרשת מכוח זכותם של ילדים ונוער להישמע בנושאים הנוגעים לחייהם אך גם, ובפרט, בשל החשיפה המוגברת של ילדים ונוער לפגיעה ברשת ולהשלכותיה החמורות.

ד. חובת עדכון תקופתי של חזרי מנכ"ל משרד החינוך בנושא של הטיפול הבית ספרי במקרי פגיעה ברשת, בשים לב להתפתחויות במרחב המקוון ובעולם המשפט בכל הנוגע להגנה על ילדים ברשת. בהקשר זה, יש לקבוע כי הליך עדכון כאמור יחייב קיום היוועצויות עם משרדי ממשלה, עם רשויות וארגוני חברה אזרחית רלוונטיים בתחום הדיגיטל, וכן עם תלמידים ותלמידות עצמם.

ה. הגברת האכיפה מצד גורמי אכיפת החוק, על כל הקשור לעבירות פדופיליה ברשת – בין היתר באמצעות הגברת פעולות יזומות וסמויות כנגד מבצעי עבירות כלפי ילדים.

ו. עיגון בחקיקה של עבירת 'פיתוי קטין' (grooming).

2. פיתוח (מנגנונים, כלים, מומחיות) בנושא ההגנה על ילדים ברשת

א. הרחבת תוכניות סיוע ייעודיות לילדים ונוער נפגעי אלימות ברשת שנותנת מענה למצבם ולצרכים הייחודיים שלהם ונגישה להם בערוצי תקשורת מגוונים ומותאמים (פנייה מקוונת, פנייה שקטה, פנייה בהתכתבות, לחצן מצוקה, ועוד), זאת תוך הידוק שיתוף הפעולה עם גורמי מקצוע מהשלטון המקומי, ממשרד הרווחה וממשרד החינוך, שהם משמעותיים בסביבתו של הילד.

ב. פיתוח ערוץ ייחודי במטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת (מוקד 105), לקבלת פניות של ילדים ובני נוער על ידי גורמים טיפוליים, כולל פיתוח הכשרות ייעודיות לצורך מתן מענה רגשי ראשוני, וגיבוש תוכנית התערבות מיטבית.

²⁸ ראו המלצותינו בנושא השתתפות נוער בתהליכי קידום מדיניות בפרק הראשון.



ג. העלאת מודעות בקרב ילדים ונוער באשר לאפיקי דיווח מוסדיים (כגון מוקד 105) ולמנגנוני הדיווח הקיימים באתרים, במדיה החברתית ובמשחקי רשת – לצורך דיווח על מקרי בריונות ופגיעה ברשת, וכן לחשיבות הפנייה למבוגר משמעותי. כמו כן, יידוע ילדים ונוער באשר לאפשרויות הגשת בקשות לספקי התוכן ו/או למטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת (105), לשם הסרת תכנים פוגעניים מהרשת.

ד. פיתוח מענים במסגרת הבית הספרית, להתמודדות עם מקרי בריונות ברשת; הדבר ייעשה בשיתוף משרד החינוך, הרשויות המקומיות, וארגוני חברה אזרחית רלוונטיים, העוסקים בנושא מוגנות ברשת זכויות ילדים. בהקשר זה, יש לתת דגש על דרכי טיפול חינוכיות ביחס לילדים שהיו מעורבים במקרי בריונות ברשת (למשל, הכנת פעילות הדרכה או הסברה בנושא התנהלות מכבדת ברשת), ותמיכה בילדים הנפגעים.

3. הכשרות

א. חיוב מתן הכשרות תקופתיות למורים וליועצים חינוכיים בנושא מוגנות ילדים ברשת, ובכלל זה הנחיות משרד החינוך באשר לאופן הטיפול במקרי פגיעה ברשת, במסגרת בית הספר.

ב. חיוב עובדים סוציאליים ופסיכולוגיים, העובדים עם ילדים ונוער, לעבור הכשרות תקופתיות בנושא מוגנות ילדים ברשת, המאפיינים הייחודיים של פגיעה ברשת, והטיפול בה. על ההכשרות להינתן הן במסגרת לימודיהם המקצועיים כקורסי חובה, והן במסגרת העבודה, ובהתאם להתפתחויות במרחב המקוון, להתעדכן מעת לעת בכל הנוגע להגנה על ילדים ברשת, לסוגי פגיעות ברשת ולהשפעתן על ילדים ונוער, וכן לדרכים מיטביות לטיפול.

ג. פיתוח מערך הכשרה לשופטים ולגורמי תביעה בנושאי עבירות מין ברשת כלפי ילדים ונוער, חומרתן ומאפייניהן הייחודיים. זאת, על מנת להבטיח התייחסות מותאמת לתופעות של עבירות מין ברשת, בכל שלבי ניהול ההליך הפלילי.

ד. פיתוח מערך הכשרה לקידום אוריינות דיגיטלית והנגשתה לציבור ההורים. על ההכשרה להינתן באמצעות לומדה קלה לשימוש, הכוללת הסברים, בשפה פשוטה ונגישה, על אודות מוגנות ילדים ברשת, דיווח על מקרי פגיעה ברשת ופנייה לסיוע, ואופני הגשת בקשה לסרת תכנים פוגעניים הנוגעים לילדים ונוער. הלומדה ואופן העברתה להורים חייבת להיות מותאמת לצרכים, לאופני השימוש, ולאוריינות הדיגיטלית של קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל. כך, על מערך ההכשרה האמור לכלול, לצד כלים דיגיטליים, גם מפגשי הסבר פיזיים להורים, חלוקת חומרי הסברה בכתב בשפות שונות, ייעוד מוקד טלפוני להתייעצויות וסיוע בנושא, ועוד.

4. חינוך והסברה

א. פיתוח תוכנית לימודים ארצית בנושא מוגנות ברשת והתנהלות מכבדת ברשת. על התוכנית להיות מותאמת לזרמי החינוך השונים, לגילאי התלמידים (כבר מגילאי בית ספר יסודי) ולצורכיהם השונים. על תוכנית הלימודים לשים דגש על זכויות ילדים וילדות, ולעודד דיווח ופניה לסיוע לגורמים המוסמכים לקבלת סיוע, במקרה של פגיעה ברשת.



ב. עריכת כנסים וימי עיון בנושא הגנה על ילדים ונוער במרחב המקוון; מפגשים אלו מיועדים לקובעי מדיניות ולגורמי מקצוע, ומטרתם להציג את ההתפתחויות בתחום, ליצור מרחבי למידה ושיח סביבו, ולקדם את הטמעות ההיכרות עימו בשטח.

ג. עריכת קמפיינים ציבוריים בנושאמוגנות ילדים ברשת והתנהלות מכבדת ברשת, בהובלת גורמי ממשל וחברה אזרחית. בפרט, יש להעלות את המודעות הציבורית להשלכות השליליות החמורות שיש לפגיעה ברשת על ילדים ונוער, שיש לפגיעה ברשת, ולחשיבותה של פניה לסיוע ודיווח על פגיעה כאמור.

ד. המשך פיתוח פתרונות יצירתיים וחינוכיים לילדים ונוער בנושא התנהלות מכבדת ברשת, והפצתם לילדים ונוער בישראל; לדוגמה, כללי התנהלות, יצירת אמנות חברתיות, ועוד. זאת, על מנת לעודד שיח בנושא זה ברמה הקהילתית והבית-ספרית.

5. איסוף נתונים, מחקר ופרסומים

א. קביעת נוהל של משרד התקשורת לאיסוף נתונים מפלטפורמות דיגיטליות (דוגמת מדיה חברתית, אתרים, משחקי רשת המשמשים ילדים ונוער), וכן על הגשת בקשות להסרת תכנים פוגעניים ו/או בריונות ברשת הנוגעים לילדים. על הנתונים האמורים לכלול, בין היתר, את מספר הדיווחים והבקשות להסרה, שנמסרו ע"י ילדים ומבוגרים ביחס לתכנים פוגעניים ו/או בריונות ברשת שכוונה כלפי ילדים, ותוצאות הטיפול בהן; מספר הדיווחים והבקשות להסרה שנמסר על ידי ילדים ותוצאותיהם; הקריטריונים להחלטה להסרת תכנים פוגעניים הנוגעים לילדים, ועוד. על איסוף הנתונים להתבצע תוך הקפדה על זכותם לפרטיות של הילדים המדווחים ולהיאסף באופן בלתי מזהה (נתונים מותממים ואגרטיביים בלבד).

ב. פרסום תקופתי של הנתונים הכמותיים והאיכותיים הנוגעים לאלימות כלפי ילדים ברשת, וכן הצגתם, אחת לשנה, בפני הוועדה המיוחדת לזכויות הילד בכנסת.

ג. קביעת נוהל של משרד התקשורת לאיסוף נתונים מספקיות תוכן מובילות (דוגמת אתרים, מדיה חברתית, משחקי רשת המשמשים ילדים ונוער) בנוגע למענה וטיפול בדיווחים ופניה לסיוע, ובבקשות להסרת תכנים, בקשר לחשיפה לתכנים פוגעניים ו/או בריונות רשת הנוגעים לילדים. על הנתונים האמורים לכלול, בין היתר, את מספר הדיווחים, והבקשות להסרה, שהתקבלו ביחס לתכנים פוגעניים ו/או בריונות ברשת שכוונה כלפי ילדים ותוצאותיהם; מספר הדיווחים, והבקשות להסרה, שהתקבלו על ידי ילדים ותוצאותיהם; הקריטריונים להחלטה ביחס להסרת תכנים פוגעניים הנוגעים לילדים; ועוד. איסוף הנתונים יעשה תוך הקפדה על זכותם של הילדים המדווחים לפרטיות.



ביבליוגרפיה

אונגר, ירון (2015). הטלת אחריות פלילית או אזרחית על מעשי בריונות ברשת. הלשכה המשפטית של הכנסת.

http://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/7771aa75-2f7b-e511-80d1-00155d0ad6b2/2_7771aa75-2f7b-e511-80d1-00155d0ad6b2_11_8386.pdf

אונגר, ירון (2021). התמודדות משפטית עם חרמות וביוש (שיימינג) בקרב קטינים ברשתות החברתיות. הלשכה המשפטית של הכנסת.

https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/9b081fd7-7243-eb11-810a-00155d0aee38/2_9b081fd7-7243-eb11-810a-00155d0aee38_11_18072.pdf

אתר המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת.

https://www.gov.il/he/departments/child_online_protection_bureau/govil-landing-page

אתר המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת, דיווח והסרת תכנים ברשתות החברתיות.

https://www.gov.il/he/departments/guides/report_content_to_social_networks

אתר המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת, החודש הלאומי להגנה על ילדים ברשת.

https://www.gov.il/he/departments/topics/child_online_protection_month/govil-landing-page

אתר המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת, מוקד 105 – מגינים על הילדים שלנו גם ב-ZOOM.

https://www.gov.il/he/departments/news/105_preventing_abuse_in_zoom_meetings

אתר המשרד לביטחון פנים, אמנה לגלישה בטוחה.

https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/safe_surfing_declaration

בזק (2020). דוח החיים הדיגיטליים – דוח האינטרנט של בזק.

בית המשפט העליון, בש"פ 650/20, פלוני נ' מדינת ישראל.

https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts\13\650\020\002&fileName=13020650_e02.txt&type=2

בית המשפט העליון, ע"פ 6391/20, מדינת ישראל נ' יצחק בטיטו.

<https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts\20\910\063\011&fileName=20063910.O11&type=2>

בית משפט השלום תל-אביב, 59627/07, ריבה נ' בוצ'צ'ו.

היימן, טלי. שמש אולניק, דורית. עדן, סיגל (2014). אלימות ופגיעות ברשת האינטרנט: מאפיינים, דפוסים, גורמי סיכון, וגורמים מגנים בקרב ילדים ובני נוער. האוניברסיטה הפתוחה ואוניברסיטת בר-אילן.

המועצה לשלום הילד (2019). ילדים בישראל 2019 – שנתון סטטיסטי.

המועצה לשלום הילד (2021). ילדים בישראל 2020 – שנתון סטטיסטי.

הרשות להגנת הפרטיות (2020א). כללים ליישום חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018.

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/cameras_daycare_rules/he/camera.pdf

הרשות להגנת הפרטיות (2020ב). הגנת פרטיות תלמידים בלמידה מרחוק: דגשים והמלצות להתנהלות בתקופת התמודדות עם נגיף הקורונה.

<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/privacy-back-to-school-digital/he/learning.pdf>

הרשות להגנת הפרטיות (2021). מדריך פרטיות תלמידים במוסדות חינוך בעידן הדיגיטלי.

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/students_privacy_guide/he/students_privacy_guide.pdf



ועדת ארבל ('הוועדה לגיבוש אמצעים להגנה על הציבור ונושאי משרה בשירות הציבור מפני פעילות ופרסומים פוגעניים, כמו גם בריונות ברשת האינטרנט') (2020). דין וחשבון.

טרבלוס, תמר (2018). תיאור של מדיניות ותוכניות לאומיות בנושא שיימינג ובריונות ברשת במדינות נבחרות. המדען הראשי של משרד החינוך.

כלב, סאני (2016). פרטיות ילדים בעידן האינטרנט מדיניות הסדרה מוצעת. איגוד האינטרנט הישראלי.

<https://www.isoc.org.il/wp-content/uploads/2016/11/Childrens Online Privacy Report.pdf>

כלב, סאני (2018). 'אני מחליט עליי' – פרטיות של ילדים בעידן הדיגיטלי והזכות לחזרה מהסכמה הורית. עיוני משפט מא, 61-112.

כלב, סאני (2019). 'לא אפתח! צעק מיץ פטל, 'זה סוד!'. פרלמנט 83.

<https://www.idi.org.il/parliaments/25693/25699>

מבקר המדינה (2019). דוח שנתי 69.

מבקר המדינה (2022א). הגנה על קטינים במרחב המקוון: חלק ראשון: הגנה על קטינים במרחב המקוון – המענה הלאומי.

מבקר המדינה (2022ב). הגנה על קטינים במרחב המקוון: חלק שני: פעולות משרד החינוך למניעת פגיעה בתלמידים במרחב המקוון.

מוניקנד-גבעון, יסכה (2021). אלימות מקוונת כלפי קטינים. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

משרד החינוך (2003). חזר מנכ"ל תשס"ג/א: 3.6-3 שמירה על הפרטיות באתרי האינטרנט הבית-ספריים. https://cms.education.gov.il/educationcms/applications/mankal/arc/sc7ak3_6_3.htm

משרד החינוך (2011). חזר מנכ"ל תשע"ב/א: 9.4-10 אתיקה ומוגנות ברשת האינטרנט.

<https://cms.education.gov.il/educationcms/applications/mankal/etsmedorim/9/9-4/horaotkeva/k-2012-4-1-9-4-10.htm>

משרד החינוך (2013). חזר מנכ"ל תשע"ג/א: 6.1-1 שימוש ברשתות החברתיות ובקהילות שיתופיות ברשת במערכת החינוך.

<https://cms.education.gov.il/educationcms/applications/mankal/etsmedorim/6/6-1/hodaotvmeida/h-2013-8-6-1-1.htm>

משרד החינוך (2020א). הוראת קבע מס' 0256 – אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות מוסדות חינוך עם אירועי אלימות וסיכון.

<https://apps.education.gov.il/mankal/horaa.aspx?siduri=341>

משרד החינוך (2020ב). הנחיות להעברת שיעור המתקיים בכיתה לתלמידים הלומדים מרחוק בתקופת הקורונה (למידה משולבת).

<https://kanisrael.co.il/wp-content/uploads/2020/11/%D7%94%D7%A0%D7%97%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%A6%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%9D-%D7%A9%D7%99%D7%A2%D7%95%D7%A8-%D7%91%D7%9B%D7%99%D7%AA%D7%94-%D7%A0%D7%95%D7%91%D7%9E%D7%91%D7%A8-20.pdf>

פרקליט המדינה (2017). הנחייה 2.29 – חקירה והעמדה לדין בעבירות של פרסום תצלומים, הקלטות או סרטים של אדם, בעלי אופי מיני, ללא הסכמתו.

https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/2-029-00/he/s-a-guidelines_02.29.pdf

שוורץ אלטושר, תהילה (2019). פרטיות – מלכת זכויות האדם בעולם דיגיטלי. פרלמנט 83.



- Craven, S., Brown, S., & Gilchrist, E. (2006). Sexual Grooming of Children: Review of literature and theoretical considerations. *Journal of Sexual Aggression*, 12, 287-299.
- Franco, L., & Almog, S. (2019). Precarious Childhood: Law and its (Ir)Relevance in the Digital Lives of Children. *Penn. St. J.L. & Int'l Aff.*, 7(1), 53-87.
- Goggin, G., & Ellis, K. (2020). Privacy and Digital Data of Children with Disabilities: Scenes from Social Media Sharenting. *Media and Communication*, 8(4S2), 218-228.
- Kravchuk, N. (2021). Privacy as a New Component of "The Best Interests of the Child" in the New Digital Environment. *The International Journal of Children's Rights*, 1, 99-121.
- Livingstone, S., & Bulger, M. (2014). A Global Research Agenda for Children's Rights in the Digital Age. *Journal of Children and Media*, 8(4), 317-335.
- Livingstone, S., & Third, A. (2017). Children and Young People's Rights in the Digital Age: An Emerging Agenda, *New Media & Society*, 19(5).
- Prensky, M. (2001). Digital Natives Digital Immigrants. *On the Horizon*, 9(5), 1-5.
- UNICEF (2017). *The State of the World's Children: Children in a Digital World*. https://www.unicef.org/media/48581/file/SOWC_2017_ENG.pdf
- UNICEF (2018). *Children's Online Privacy and Freedom of Expression, Industry Toolkit*.
- United Nations (2020). *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Children*.
- United Nations Economic and Social Council (2011). *Resolution 2011/33: Prevention, protection and international cooperation against the use of new information technologies to abuse and/or exploit children*.
- United Nations Committee on the Rights of the Child (2011). *General comment No. 13: The right of the child to freedom from all forms of violence, CRC/C/GC/13 (2011, April 28)*.
- United Nations Committee on the Rights of the Child (2016). *General comment No. 20: the implementation of the rights of the child during adolescence, CRC/C/GC/20 (2016, December 6)*.
- United Nations Committee on the Rights of the Child (2021). *General comment No. 25 on children's rights in relation to the digital environment, CRC/C/GC/25, (2021, March 2)*.

אי אפליה ושוויון בחינוך ובבריאות





4. אי-אפליה ושוויון בחינוך ובריאות

פרק זה עוסק באי-השוויון במימושן של הזכויות לחינוך ולבריאות בין ילדים מקבוצות ומעמדות שונים, והוא מנתח מקרים של יישום אי-שוויוני של זכויות בסיסיות אלו, אשר המדינה אמונה על הבטחתן ומימושן.

בחלק ממקרים אלו, מדובר באפליה ובאספקה אי-שוויונית של שירותים שבאחריות המדינה (למשל, במקרה של תשלומי הורים); במקרים אחרים, השירותים הניתנים על ידי המדינה, האמורים להבטיח את מימושן האוניברסלי של זכויות מסוימות, לא עושים כן – למשל, משום שהמשאבים המוקצים בעבורם אינם מספיקים, או משום שהכיסוי שלהם מצומצם ביותר; כתוצאה מכך, נוצר אי-שוויון מהותי בין הילדים המטופלים במערכות הציבוריות לבין הילדים המטופלים במערכות פרטיות (למשל, במקרה של שירותי בריאות הנפש לילדים ונוער). בשני המקרים הללו, נוצרת גם פגיעה משמעותית במימוש הזכות לחינוך או לבריאות של קבוצות גדולות של ילדים, וגם הפרה של זכותם לשוויון – ובמקרים רבים, גם פגיעה עקיפה בזכויות נוספות (למשל, הזכות להתפתחות).

פרק זה כולל בתחילה התייחסות לזכויות לאי-אפליה, לחינוך ולבריאות, כפי שהן נקבעו באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד ('האמנה') והתפרשו בהערות הוועדה לזכויות הילד באו"ם ('הוועדה'). לאחר מכן, נסקרים ארבעה מקרים של מימוש אי-שוויוני של זכויות אלו – שני מקרים המתייחסים לזכות לחינוך (שירותי החינוך לגיל הרך ותשלומי ההורים בבתי הספר) ושני מקרים המתייחסים לזכות לבריאות (שירותי טיפוח החלב ושירותי בריאות הנפש לילדים ונוער). בכל אחד מתחומים אלו, הניתוח כולל התייחסות למסגרת המשפטית והרגולטורית הרלוונטית, ולאתגרי המדיניות והיישום של נושאים אלה.

4.א. אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד על אי-אפליה בחינוך ובריאות

4.א.1 הזכות לאי-אפליה באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד

סעיף 2(1) לאמנה מחייב את המדינות החברות לכבד ולהבטיח את מימוש מכלול הזכויות המעוגנות באמנה לגבי כל ילד, 'ללא אפליה משום סוג שהוא'. הזכות לאי-אפליה הוכרה על ידי הוועדה כאחד מעקרונות היסוד (General Principles) של האמנה, המשקף את חשיבות הזכות הזו בכל הנוגע להבנה, לפרשנות וליישום של האמנה (CRC/GC/5, 2003, par. 12).

הזכות לאי-אפליה רחבה, היא מכסה את כל הזכויות באמנה וחלה על כל הילדים במדינות החברות בה. הוועדה מצאה גם שיישומה של זכות זו מחייב אמצעים מיוחדים, שיאפשרו למנוע, לזהות ולהגיב למקרים של אפליה נגד ילדים, כולל על ידי חקיקה, קביעת מדיניות, הקצאת משאבים, איסוף וניתוח נתונים, חינוך, והעלאת המודעות (CRC/GC/5, 2003, par. 12).

לצד הזכות לאי-אפליה, מבוא האמנה כולל מספר התייחסויות לשוויון; כמו כן, סעיפים מיוחדים באמנה מתייחסים להגשמה השוויונית של זכויות ילדים (CRC, 28, 31). במובן מסוים, הזכות לאי-אפליה והזכות לשוויון הן שני צדדים של אותו מטבע: העיקרון של אי-אפליה אוסר על מדינות להעניק יחס שונה לקבוצות שונות וליחידים שונים, ואילו הזכות לשוויון מחייבת מדינות לנקוט צעדים



פחיתביים על מנת לממשה. גישה זו אומצה על ידי הוועדה. לדוגמה, בהנחייתה הפרשנית (General Comment) לגבי זכויות של בני ובנות נוער, הוועדה מצאה שמדינות נדרשות ליישם אמצעי העדפה מתקנת מקיפים ומתאימים, על מנת לצמצם או לבטל מצבים הגורמים לאפליה ישירה או עקיפה נגד קבוצת נוער כלשהי (CRC/GC/5, 2016, par. 21).

בשל היקף דוח זה ומטרתו, חלק זה מתמקד ביישום הזכות לאי-אפליה ולשוויון בשני הקשרים מובחנים וחשובים: חינוך ילדים וגישה לשירותי בריאות בישראל. הסיבה להתמקדות זו כפולה: ראשית, גם הזכות לחינוך וגם הגישה לשירותי בריאות מעוגנות באמנה. שנית, חינוך ובריאות נחשבים לשתיים מהזירות החשובות ביותר להבטחת הזדמנויות שוות של ילדים ומימוש זכויותיהם בכפוף לאמנה, בהווה ובעתיד (CRC/C/GC/20, 2016, p. 21).

באופן פרטני, הוועדה קראה לישראל לנקוט אמצעים, לרבות אמצעים חקיקתיים, על מנת להבטיח את זכויותיהם של ילדים בלא אפליה, וכן קראה לה לאמץ יחזמות ותוכניות להעדפה מתקנת, על מנת להגיב למצבי אפליה ולצמצמם (CRC/C/15/Add.195, par.27).

2.א.4 הזכות לחינוך באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד

האמנה מכירה בזכות הילד לחינוך ומחייבת את המדינות החברות לנקוט צעדים כדי לממש זכות זו בהדרגה ועל בסיס הזדמנויות שוות (CRC § 28(1)). באופן ספציפי, הסעיף מעגן את מחויבותן של המדינות החברות להבטיח חינוך יסודי חובה חנם וגיש; לנקוט צעדים לפיתוח צורות שונות של חינוך תיכוני גיש; לעודד נוכחות סדירה בבית הספר ולצמצם את שיעורי הנשירה (CRC § 28(1)(a)-(e)). הוועדה ציינה שהחינוך חייב להיות ידידותי לילדים ולהעניק להם השראה ומוטיבציה; בנוסף, על בתי הספר לאפשר לילדים להתפתח על פי יכולותיהן המשתנות על פני הזמן (CRC/GC/2001/1, par. 12).

האמנה מתייחסת גם למטרות החינוך, וקובעת בין היתר שחינוך הילד יהיה מכוון לפיתוח אישיות הילד, כישרונותיו ויכולתו הגופנית – עד למיצויים המלא; כן יהיה החינוך מכוון לכבוד כלפי זכויות אדם וחירויות היסוד; לכבוד כלפי זהותו התרבותית ושפתו של כל אדם, כלפי ערכי הארץ שהאדם מתגורר בה, וכיוצ"ב; החינוך יהיה מכוון גם להכנת הילד לחיים בחברה חופשית ברוח של הבנה, סובלנות, שוויון בין המינים, וידידות בין כל העמים, הקבוצות האתניות, הלאומיות, הדתיות, וכיוצ"ב (CRC § 29(1)(a)-(e)). הוועדה הכירה בכך שאי-אפליה חלה גם על נושאים של הנגשת החינוך, התכנים ומטרות החינוך עצמו (CRC/GC/2001/1, 2001, par. 11).

בנוגע לגיל הרך, הוועדה פירשה את הזכות לחינוך בגיל הרך ככזו שמתחילה בלידה (CRC/GC/2005/7, par. 28). בהסתמך על מחקרים, הוועדה הכירה בכך שלחינוך איכותי בגיל הרך השפעה חיובית על המעבר של הילד לבית הספר, והוא תורם להתקדמותו הלימודית ולהסתגלותו חברתית בטווח הארוך (par. 30). הוועדה הדגישה שההפרדה בין המושגים 'טיפול' ו'חינוך' אינה תמיד לטובת הילד, והזכירה את המושג Educare – מונח המבטא האחדה בין 'חינוך' ו'טיפול': Care-ו Education; על פי הוועדה, מונח זה מייצג שירותים משולבים וגישה הוליסטית (par. 30).



בנוגע לכל השירותים המיועדים לגיל הרך, הוועדה הדגישה גם שבמקרים שבהם גורמים לא מדינתיים ממלאים תפקיד מרכזי בהם, למדינה יש מחויבות לפקח ולהשגיח על איכות החינוך, כדי להגן על זכויות הילדים וטובתם (par. 32).

4.א.3 הזכות לבריאות באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד

סעיף 24 של האמנה מבטיח את הזכות של ילדים לשירותי בריאות 'ברמה הגבוהה ביותר הניתנת להשגה'. במסגרתו, תת-סעיף 2 דורש מהמדינות החברות לנקוט צעדים כדי לצמצם תמותת ילדים, להבטיח מתן סיוע רפואי לכל הילדים, להילחם במחלות באמצעות טכנולוגיות נגישות, להבטיח שירותי רפואה לפני ואחרי לידה, לספק חינוך לבריאות להורים ולילדים, ולפתח טיפולים מונעים.

הוועדה ציינה שהזכות לבריאות תלויה במימוש הזכויות האחרות המנויות באמנה (CRC/C/GC/15), כשהיא מתייחסת לסעיף 2 של האמנה, הוועדה קראה לאי-אפליה במתן שירותי בריאות (par. 8-11); לכך שטובת הילד תהיה מרכזית בכל ההחלטות הרפואיות בהתאם לסעיף 3 לאמנה (par. 12-15); לפיתוח של התערבויות שמגנות על זכות הילד להישרדות ולהתפתחות בכפוף לסעיף 6 (par. 16-18); ולכך שנקודת המבט של הילד תילקח בחשבון בהחלטות רפואיות ובהחלטות הנוגעות לבריאותו, בכפוף לסעיף 12 (par. 19).

בפרשנות לסעיף 24, תת-סעיף 2(ג), הדורש שימוש בטכנולוגיה הקיימת על מנת להילחם במחלות ובתזונה לא נאותה, הוועדה קראה לחיסון מפני מחלות ילדים, כמו גם לפיקוח על ההתפתחות והגדילה – במיוחד בגיל הרך (par. 41). יתרה מכך, הוועדה הרחיבה על תת-סעיף 2(ד) המבטיח שירותי רפואה לאימהות, לפני ואחרי לידה, וציינה שהשירותים הניתנים לפני, אחרי, ובמהלך ההיריון, משפיעים רבות על הבריאות ועל ההתפתחות של הילד, ושהתערבויות צריכות לכלול חינוך להתנהלות בריאה, בנוסף על עצם ההכנה ללידה (par. 53, 54). בתת-סעיף 2(ה) הקורא למדינות החברות להבטיח חינוך לבריאות להורים ולילדים, הוועדה ומציינת גם שחינוך כזה חייב לכלול, בין היתר, מזון בריא, מניעת תאונות ופציעות, ותברואה (par. 59).

בנוסף, הוועדה פירשה את סעיף 24 באופן שמגן על נגישותם של שירותי בריאות הנפש לילדים. בפרשנות לתת-סעיף 2 (ב), הדורש מהמדינות החברות להבטיח מתן סיוע רפואי ושירותי רפואה נחוצים לכל הילדים, הוועדה הדגישה את החשש שלה לגבי העלייה בשיעור הבעיות של בריאות הנפש בקרב מתבגרים, כולל הפרעות התנהגות, שימוש בסמים, דיכאון, הפרעות אכילה, וטראומה הקשורה להתעללות (par. 38). הוועדה ביטאה חשש לגבי הנטייה לטפל בבעיות בריאות הנפש באמצעות אשפוז, וקראה לאיתור ולטיפול מוקדמים. באופן ספציפי, הוועדה התריעה מפני מדיקליזציה ואשפוז יתר, והפצירה במדינות החברות לנקוט גישה המבוססת על בריאות הציבור ותמיכה פסיכו-חברתית, על מנת לטפל בחולי נפשי בקרב ילדים ומתבגרים ולהשקיע בגישות של טיפול ראשוני לשם איתור וטיפול מוקדמים בבעיות פסיכו-חברתיות, רגשיות ונפשיות של ילדים (par. 38).

יתרה מכך, הוועדה ציינה שסעיף 24 מחייב את המדינות החברות להבטיח כיסוי אוניברסלי, קידום בריאות, שירותי בריאות ותרופות חיוניות (par. 73(b)). לבסוף, הוועדה ציינה שסעיף 24 דורש



מהמדינות להקדיש תשומת לב מיוחדת לאזורים ולאוכלוסיות שבהן השירותים ניתנים בחסר, על מנת להבטיח לכל ילד זכות לגישה לשירותי בריאות (par. 28-29).

4.א.4. נקודות מבט של נוער על הזכות לחינוך

במסגרת תוכנית פרלמנט הנוער של המועצה לשלום הילד, השתתפו בני ובנות נוער מקבוצות אוכלוסייה שונות, בהליך היועצות בנושא שוויון הזדמנויות בחינוך. ההליך התרחש בעיצומו של משבר הקורונה ובני ובנות הנוער מיקדו את השיח בהשפעת הקורונה על סוגיות של הזכות לחינוך ולשוויון הזדמנויות בחינוך, ועל הצעדים שיש לנקוט בעת חזרה לשגרה ובמצבי חירום עתידיים. במהלך התוכנית, המשתתפים והמשתתפות זכו לליווי, להכשרה ולהדרכה מטעם צוות המועצה, וכחלק מההליך נפגשו לשיח ישיר עם אנשי מקצוע בתחום – בכירים ממשרד החינוך וממשרד המשפטים, לצד נציגי ארגוני חברה אזרחית ואקדמיה. במפגש המשותף נדונו התובנות, העמדות וההצעות של הנוער.

תובנות, עמדות ותפיסות מרכזיות

בנות ובני הנוער שהשתתפו בהליך ההיועצות סברו כי שוויון הוא ערך חשוב בחברה הישראלית ומשמעותי מאוד עבור ילדים ונוער. לעמדתם, הסוגיות הדורשות טיפול דחוף באשר לשוויון בחינוך הן: פערי מרכז-פריפריה; אפליה מגדרית בבית הספר (כמו הסללה מגדרית באשר למגמות הלימוד); אפליה ויחס פוגעני בין תלמידים; ואפליה הנוגעת לקבוצות מסוימות או פגיעות בחברה (למשל על בסיס דת, שפה וכיוצ"ב). כמו כן, הייתה הסכמה רחבה בקרב המשתתפים שנושא זה נוגע באופן ישיר לילדים ונוער, ומחייב ראייה מערכתית המשלבת את נקודת מבטם וקשובה לחוויות ולניסיון שלהם בנושא. לתחושתם, הנחיצות בשיתוף הנוער בלטה במיוחד בתקופת הקורונה, כאשר נתקבלו החלטות משמעותיות בלי לשמוע או לקחת בחשבון באופן מספק את קולותיהם של הילדים והנוער. המשתתפים הקדישו חלק ניכר מהליך ההיועצות להשפעת הקורונה על סוגיות של שוויון בחינוך. הם סיפרו כי תקופת הקורונה הביאה לפגיעה בזכות לחינוך, וכי הריחוק הפיזי מבתי הספר והמעבר ללמידה מרחוק חשפו ואף הגבירו קשיים לימודיים, חברתיים ורגשיים, ובכלל זה תחושת בדידות גדולה. לדברי המשתתפים, בהיעדר 'קשר עין', גם הקשר עם המורים נחלש וכתוצאה מכך, התלמידים לא חשו התחשבות מספקת מצד המורים. בנוסף, המשתתפים העלו קשיים משמעותיים בהקשר של השפעת הקורונה על איכות הלמידה. ובין היתר, הם הדגישו כי הלמידה מרחוק קשה מאוד במקצועות מסוימים, כגון מתמטיקה ומקצועות מדעיים, וכי יש קושי רב בריכוז, וניהול זמן. בעניין זה, מרבית המשתתפים סברו כי ההורים מהווים גורם תמך משמעותי במערך הלמידה מרחוק, אך הם העלו גם את הטענה הצודקת, לפיה חלק מההורים עסוקים וטרודים ואינם זמינים דיים לסייע; לא רק זה, אלא גם יש הורים נעדרי ידע ויזימוניות במערכות הטכנולוגיות, וגם מצידם לא יבוא מזור. חלק מהמשתתפים סיפרו כי יש הורים המתייחסים אל הלמידה מהבית כאילו היה זה 'זמן חופשי', ונעזרים בילדיהם הבוגרים במשימות שונות בבית, שהפכו נדרשות במיוחד בתקופת הקורונה, כגון טיפול באחים ובאחיות הקטנים, השגחה עליהם, וסיוע להם בלימודיהם.



באשר לנגישות ללמידה ולנושא הפער הדיגיטלי (היעדר גישה לתשתיות ולאמצעי קצה כגון מחשבים, טאבלטים וטלפונים חכמים), חלק מהמשתתפים ציינו כי תקופת הקורונה חשפה ביתר שאת את הפערים האלו ורבים מהמשתתפים נאלצו להתמודד עם היעדר גישה לאינטרנט או עם בעיות חזרות בקליטה ובחיבור, מחסור במחשבים (בכלל או במספר מספק לכל הילדים בבית), והיעדר תנאים נוחים ללמידה בבית, דוגמת פינת ישיבה שקטה. לדבריהם, כתוצאה מכל הדברים הללו, חלק מהמשתתפים לא התחברו לשיעורים ולימודיהם נפגעו. בנוסף, הייתה הסכמה רחבה כי יש נחיצות רבה לחזרה ללימוד פיזי בבית הספר, זאת תוך התחשבות בנסיבות הייחודיות של משבר הקורונה; מתן מענים דרושים לצמצום הפערים הלימודיים; הענקת תמיכה רגשית והזדמנויות לפעילויות חברתיות. יצוין כי לצד הקושי והפערים המובהקים שנחשפו והחריפו בתקופת הלמידה מרחוק, חלק מהמשתתפים האירו כי חוויית הלמידה מרחוק יכולה להוות הזדמנות לקידום שוויון בחינוך לכלל התלמידים והתלמידות, ולקידום למידה איכותית יותר בעת שגרה, דרך טיוב הלמידה באמצעות הטמעת עזרים דיגיטליים, פנייה למקורות חינוכיים דיגיטליים מגוונים, וכיו"ב.

ההצעות והתוכניות של בני ובנות הנוער

- הכללת נושא שוויון הזדמנויות בחינוך כחלק מתוכנית לימודים הבית ספרית
המשתתפים קראו למשרד החינוך לכלול את נושא שוויון הזדמנויות בחינוך ופערים כלכליים-חברתיים בישראל בתוכנית הלימודים באופן יצירתי וחוויתי. כך למשל, באמצעות פרויקטים אישיים או קבוצתיים; באמצעות מעגלי שיח; באמצעות קשר עם תלמידים ותלמידות מבתי ספר או יישובים אחרים; וכיוצ"ב.
- מנגנון לשמיעה ולהיוועצות עם נוער, לשם קידום השוויון בחינוך
המשתתפים העלו את הצורך בפיתוח מנגנון שיסייע לאנשי מקצוע רלוונטיים בתחום לשמוע ולהיוועץ עם בני ובנות נוער, ביחס להיבטים שונים הנוגעים לקידום השוויון בחינוך גם בימי שגרה וגם בימי חירום, כמו במי הקורונה. לעמדתם, יש חשיבות לכך שהשיתוף יעשה עם גורמים בעלי יכולת השפעה מחד, והסמכות לקבל החלטות בעניין זה, כגון נציגי משרד החינוך, נציגי רשות מקומית בתחום החינוך, וחברי כנסת.
- נקיטת צעדים להבטחת שוויון מגדרי בבתי הספר
המשתתפים עמדו על החשיבות בנקיטת צעדים שונים שיבטיחו שוויון מגדרי בבתי הספר, והדגישו את הצורך לפעול כנגד הסללה של בנות ללימודים למגמות רוח וחברה לעומת עידוד בנים לבחור במגמות ריאליות או מדעיות.
- חיזוק איכות הלמידה ברמה הבית ספרית
המשתתפים הציעו כי משרד החינוך, בשיתוף התלמידים והתלמידות, יגבש נהלים והנחיות לבתי ספר, לצורך חיזוק איכות הלמידה מרחוק – ואף יישומם והטמעתם של הנהלים וההנחיות כשגרה מיטבית שתסייע בצמצום פערים. בין היתר, המשתתפים הציעו לנקוט את הצעדים הבאים: א) קיום מפגשים לימודיים בקבוצות קטנות; ב) הפחתת העומס הלימודי



ולימוד מיומנויות ניהול זמן; ג) מתן זמן אחד-על-אחד בין מורה לתלמיד מתקשה; ה) קיום שיחות אישיות קבועות עם כל תלמיד ותלמידה על מנת ליצור הזדמנות בה התלמידים יוכלו לשתף את קשייהם; ו) חיזוק השיח והתקשורת בין קבוצת התלמידים והתלמידות מצד אחד לבין המורים והנהלת בית הספר מצד שני, כדי להעלות קשיים ולגבש מענים; ז) קידום פעילויות ומפגשים חברתיים; ועוד.

• חיזוק הנגישות הדיגיטלית

המשתתפים הדגישו את החשיבות בהבטחת נגישות דיגיטלית של תלמידים ותלמידות, שהיא קריטית לצורכי לימוד, הכנת עבודות וכיו"ב – בעת חירום במיוחד, אך היא חיונית גם בעת שגרה, בדגש על חיבור יציב לאינטרנט וחלוקת מודמים סלולריים (כמו 'נטסטיק') לפי הצורך ומתן אמצעי קצה לכל תלמיד ותלמידה.



Convention on the Rights of the Child (CRC), 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3.

UN Committee on the Rights of the Child (CRC) (2001). *General comment No. 1 (2001), Article 29 (1), The aims of education*, 17.4.2001, accessed at: <https://www.refworld.org/docid/4538834d2.html>.

UN Committee on the Rights of the Child (CRC) (2002). *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 44 of the Convention – Concluding Observations: Israel*, §27, 9.10.2002.

UN Committee on the Rights of the Child (CRC) (2003). *General comment No. 5 (2003): General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, 27.11.2013, accessed at: <https://www.refworld.org/docid/4538834f11.html>

UN Committee on the Rights of the Child (CRC) (2005). *General comment No. 7: Implementing Child Rights in Early Childhood*, 20.9.2006, accessed at: <https://www.refworld.org/docid/460bc5a62.html>.

UN Committee on the Rights of the Child (CRC) (2013). *General comment No. 15 (2013), Article 24, on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health*, 17.4.2013, accessed at: <https://www.refworld.org/docid/51ef9e134.html>

UN Committee on the Rights of the Child (CRC) (2016). *General comment No. 20 on the implementation of the rights of the child during adolescence*, 6.12.2016, accessed at: <https://www.refworld.org/docid/589dad3d4.html>

חינוך בגיל הרך





4.ב. חינוך בגיל הרך

הגיל הרך מהווה תקופה קריטית של צמיחה פיזית וקוגניטיבית מואצת. מחקרים רבים מצביעים על כך שפערים חינוכיים משמעותיים נוצרים בשנים הראשונות לחייהם של ילדים, פערים העלולים להימשך ולהשפיע עליהם גם בשנים מאוחרות יותר במערכת החינוך.²⁹

אם כך, הבטחת חינוך איכותי בגיל הרך היא קריטית במיוחד – בעיקר בהתחשב בפערים הרחבים בהישגים חינוכיים בין קבוצות שונות של תלמידים בישראל. פערים אלו נמדדים לרוב במושגים של 'זכאות לבגרות' ושל 'לימודים באוניברסיטה'. אך כאמור, מקורם של חלק מהפערים הללו מתחיל בשלב מוקדם הרבה יותר בחייהם של הילדים.

נכון לשנת 2020, כ-335,000 ילדים בישראל מתחת לגיל 3 שהו במעונות יום: מתוך קבוצות הגיל השונות, שהו במעונות יום 27% מהילדים מלידה עד גיל שנה, 63% מהילדים בגילאי שנה עד שנתיים, ו-75% מהילדים בגילאי שנתיים עד שלוש (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020, טבלה 4.3).

להלן סקירה של (1) המסגרת המשפטית והרגולטורית של החינוך בגיל הרך בישראל, היוצרת הבחנות משמעותיות בין ילדים מגיל לידה עד שלוש לבין ילדים בגיל שלוש עד שש; ו-(2) ההשלכות של הבחנה זו על המדיניות המיושמת בפועל ועל מימוש זכותם של ילדים לחינוך.

4.ב.1 מסגרת משפטית ורגולטורית

חוק לימוד חובה, תש"ט-1949 ('חוק חינוך חובה') קובע חינוך חובה חנם לכל הילדים מכיתה א' עד כיתה י"ב. אולם, עבור ילדים צעירים יותר, ההכרה בזכות לחינוך חנם היא חלקית וחלה רק על ילדים מעל גיל 3, הלומדים בגני ילדים שבפיקוח של משרד החינוך. בפועל, המשמעות היא שעד היום, אין הכרה חוקית בזכותם לחינוך של ילדים מתחת לגיל 3, ולא קיים גוף ממשלתי שאחראי על מימוש זכות זו.

למגבלת הגיל שנקבעה בחוק חינוך חובה יש משמעויות רחבות, מאחר שיש חוקים אחרים הקשורים לחינוך, והם חלים רק על ילדים הכפופים לחוק חינוך חובה. אלה כוללים את: חוק זכויות התלמיד, תש"ס-2000, המבקש לקדם את זכויותיהם של תלמידים ברוח אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד; החוק אוסר אפליה ודואג להגנה על הזכות להליך הוגן בכל הקשור להרחקת תלמידים ממוסדות לימוד; חוק החינוך הממלכתי, תשי"ג-1953, המסמך את משרד החינוך להכתיב תוכניות לימוד לבתי הספר.

חקיקה חשובה נוספת שחלה רק על ילדים הכפופים לחוק חינוך חובה היא חוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969. חוק הפיקוח על בתי ספר עוסק בפיקוח משרד החינוך על בתי הספר, ומתנה את קבלת הרישוי של בתי הספר בתוכנית לימודית, בהכשרה מתאימה לצוות, ובעמידה בתקני

²⁹ לסקירה של המחקרים בתקופה הנוכחית וכן של ממצאים בהקשר הישראלי, ראה: וקנין, שביט וששון 2019, זונטג ואח' 2020, וקנין 2021.



הבטיחות. כמו כן, החוק מעניק למשרד החינוך את ההחלטה בדבר אי-הקבלה לעבודה של עובדי חינוך בשל הרשעות פליליות, או הביטול של אישור העסקתם בבית הספר.

עבור ילדים מגיל לידה עד גיל 3, יש חוק אחר ותקנות אחרות המתייחסות לפיקוח ולהשגחה על המסגרות החינוכיות: חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018 ('חוק הפיקוח'), והתקנות שהותקנו מכוחו. החוק נחקק לאחר מחאה ציבורית שקמה בעקבות מות פעוט בעקבות התעללות של אחת מחברות הצוות במעון יום, התעללות שתועדה במצלמת מעקב. החוק מתייחס לפיקוח על ההיבטים העיקריים של פעילות מעון היום, כגון תוכנית לימודים, הכשרת הצוות החינוכי טיפולי, בטיחות ותזונה. חוק הפיקוח מסמך את משרד החינוך להשגיח על פעילותם של מעונות היום ומספק לו כלי אכיפה מנהליים. החוק אוסר על הפעלת מעון יום ללא רישיון, ומתנה את קבלת הרישיון בבטיחות המתקן, הכשרה בפעולות החיאה (CPR) לצוות, והיעדר הרשעות פליליות או כתבי אישום רלוונטיים נגד המפעילים והצוות.

מספר ביקורות הועלו ביחס לתקינה הקבועה בתקנות אלו. ראשית, הועלתה ביקורת נגד רמת התקינה שנקבעה בתקנות הפיקוח עצמן. כך, על מנת להפעיל מעון יום, יש צורך בהכשרה מינימלית בלבד, הכוללת 22 שעות של לימודי החיאה ו-14 שעות של הכשרת בטיחות (תקנה 5). בנוסף, בנוגע למחנכות-מטפלות, התקנות דורשות הכשרה פדגוגית של 220 שעות (עיוניות ומעשיות); אולם, ההכשרה איננה מהווה תנאי סף לכניסה לעבודה, אלא אפשר לבצעה ולסיימה בתוך שנה ממועד תחילת ההעסקה (עבור מחנכות-מטפלות חדשות), או בתוך 4 שנים מיום כניסתו של החוק לתוקף (עבור מחנכות-מטפלות ותיקות) (תקנות 6 ו-26(ג)).

בנוסף, המספר המותר של ילדים בקבוצה על פי התקנה גבוה באופן יחסי, ומגיע לכדי 30 ילדים, בקבוצות של בני שנתיים (תוספת ראשונה). כמו כן, התקנות קובעות יחס תקינה של אנשי צוות לילד של 1:6 בקבוצות ילדים מגיל לידה עד 15 חודש; 1:9 לילדים בני 15-24 חודש, ו-1:11 לילדים בני 24 חודש ומעלה (תקנה 23). עם המעבר של מעונות היום למשרד החינוך, הוחלט במסגרת החלטת ממשלה להחמיר את יחס התקינה כדלקמן: 1:5 לילדים מגיל לידה עד 15 חודש; 1:8 לבני 15-24 חודש, ו-1:10 לבני 24 חודש ומעלה (החלטת ממשלה 951, 2021). אלא שגם לאחר שינוי התקינה, היחס עדיין גבוה בהשוואה למדינות ה-OECD ולהמלצות 'ועדת רחנטל' שדנה ב תקנים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות (משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2009; ראה גם מבקר המדינה, 2022, עמ' 255).

חשוב לציין שחוק הפיקוח עוסק בהשגחה על מעונות יום שבהם שוהים 7 פעוטות ומעלה. פירוש הדבר שאם אדם מחליט לספק שירותי מעון ל-6 ילדים או פחות בביתו, חוק הפיקוח אינו חל עליו.

חוק נוסף המשלים את חוק הפיקוח הוא חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018. החוק דורש התקנה של מצלמות במעונות יום הכפופים לחוק הפיקוח, כולל צילומי וידאו שגורמי אכיפת החוק יוכלו לצפות בהם במקרה של חקירת מקרי התעללות או מקרי בטיחות. כיום, התקנות דורשות ממפעילי מעונות היום הצהרה בלבד על התקנת המצלמות (פרק ז', תוספת לתקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (בקשה לרישיון), תשפ"ב-2021), ואינן



מחייבות הצגה של אסמכתה חיצונית, שתאשר את התקנת המצלמות – למשל, כזו שימציא מתקין המצלמות. זו. לפיכך, עד להגעתו של מפקח או גוף בודק מטעם משרד החינוך, אין ראייה בלתי תלויה באשר לעמידה בהוראות החוק; מאידך, ביקורים אלה אינם מתרחשים לעיתים קרובות חזאת עקב קשיים במערך הפיקוח, שיפורטו להלן, עם החלת תקנות הפיקוח על המסגרות הפרטיות.

2.ב.4 מדיניות ויישום

למסגרת החוקית השונה, שחלה על ילדים מעל ומתחת לגיל 3, השלכות משמעותיות באשר למדיניות המיושמת ולשירותים הניתנים בעקבותיה. ראשית, מאחר שחוק חינוך חובה לא חל על ילדים מתחת לגיל 3, אין חובה חוקית שהחינוך שלהם יינתן בחינם. יתרה מכך, כפי שידון להלן, התחולה של החוק על אוכלוסיות ילדים בגילים שונים יוצרת שני אתגרים נוספים: (1) מחסור במעונות יום מוכרים ומסובסדים על ידי המדינה, עבור ילדים מתחת לגיל 3, ו- (2) יישום ואכיפת התקנות שהותקנו מכוח חוק הפיקוח, שמטרתן להסדיר את התנאים במעונות יום לפעוטות.

(א). מחסור במסגרות מפקחות ומסובסדות לגיל הרך ופריסתם הלא-שוויונית

כאמור, עבור ילדים מגילאי לידה עד שלוש, רק מסגרות חינוכיות מסוימות מחויבות על ידי המדינה למחיר מפקח. מסגרות אלו ידועות כמסגרות 'סמל'.³⁰ שכר הלימוד במעונות יום 'סמל' נמצא תחת פיקוח ובמקרים מסוימים ניתן סבסוד חלקי מטעם המדינה, בהתאם למבחני הכנסה (אתר זרוע העבודה, שכר לימוד לשנת הלימודים תשפ"ב (2021-2022)). הקיבולת במעונות יום מסוג זה מוגבלת; לדוגמה, בשנת הלימודים 2018-2019, רק 24% מהילדים בגילאי לידה עד שלוש למדו בהם; שיעורי ההשתתפות של הילדים היו שונים באופן משמעותי בין קבוצות האוכלוסייה השונות: בשנת 2020-2021, מתוך כלל הילדים בגילאים הללו ברשויות השונות, שהו במסגרות 'סמל' כ-38% מהפעוטות ביישובים החרדיים, כ-13% מהפעוטות ביישובים הערביים, וכ-22% בשאר היישובים (מבקר המדינה, 2022, עמ' 270). ילדים מגילאי לידה עד שלוש, שאינם לומדים במעונות 'סמל', משלמים שכר לימוד לא מפקח. לפיכך, ילדים שאינם נמצאים במעונות 'סמל' נמצאים לעיתים בסיכון שלא יוכלו לקבל חינוך בשל חוסר היכולת הכלכלית של משפחותיהם.

בסה"כ, מתוך כ-305 אלף ילדים מגיל לידה עד שלוש, ששהו במעונות יום בישראל בשנת 2020, כ-147 אלף ילדים שהו במסגרות 'סמל' – ומתוכם כ-117 אלף קיבלו סבסוד שכר לימוד ברמה כלשהי. מכאן, שרק כ-48% מהילדים השהו במעונות יום לומדים במסגרות 'סמל' במחיר מפקח, ורק כ-38% מהילדים מקבלים סבסוד שכר לימוד ישיר מטעם המדינה.

מצב זה, שבו רוב הילדים בגילאי לידה עד שלוש, הלומדים במסגרות לגיל הרך, אינם שוהים במסגרות המחויבות למחיר מפקח והמסובסדות על ידי המדינה, ורובם אינם מקבלים סיוע כלשהו

³⁰ חלק ממסגרות הסמל הן משפחתונים, ששוהים בהם מספר ילדים קטן מן המעונות (שישה פעוטות ומטה, מלבד במספר מצומצם של 'משפחתוני סמל מורחבים', שבהם יש שבעה פעוטות ומעלה). היות שגם משפחתונים אלו מפקחים ומסובסדים בדומה למעונות הסמל, ההתייחסות אליהם בפרק זה תהיה כחלק מכלל מסגרות הסמל. עם זאת, נכון לשנת 2022, משפחתוני הסמל (כולל המשפחתונים המורחבים) מתופעלים ומפקחים על ידי משרד הכלכלה והתעשייה, ולא על ידי משרד החינוך (שמתפעל את מעונות היום); הם אינם כפופים לתקנות הפיקוח (מלבד משפחתוני 'סמל' המורחבים) וגם אם שכר הלימוד של שני סוגי המסגרות מפקח, ישנם הבדלים בתמחור (שכר הלימוד הבסיסי המקסימלי נמוך יותר במשפחתונים).



בשכר הלימוד מטעם המדינה (בשונה מילדים מעל גיל שלוש) מצביע על כך שמדינת ישראל טרם לקחה אחריות על מימושה של הזכות לחינוך בקרב ילדים בגיל הרך. כתוצאה מכך, לעומת מדינות ה-OECD, שבהן שיעור ההוצאה הציבורית על מסגרות לפעוטות עומד על כ-71% מסך ההוצאות על מסגרות אלו, ההוצאה הציבורית על מסגרות אלה במדינת ישראל מהווה אך ורק 18% מסך ההוצאות (נכון לשנת 2018; ראה מבקר המדינה, 2022, עמ' 252).

יתרה מכך, גם ביחס למערך המוכר לגיל הרך, מבקר המדינה מצא כי הפריסה הנוכחית המצומצמת של מעונות 'סמל' אינה שוויונית; ברמה הארצית, אי-השוויון הוא בין המחוזות השונים, כאשר במחוז המרכז יש מספר גבוה במיוחד של מעונות לעומת כמות התושבים, בהשוואה למספרם ביישובים באשכולות הנמוכים (1-4) (מבקר המדינה, 2022, עמ' 264-265). בתוך כך, רוב הילדים במעונות רבים, הממוקמים ביישובים באשכולות הגבוהים (7-10), אינם מקבלים סבסוד. מבקר המדינה מדגים את הישגותו של מצב לא שוויוני זה גם בקרב מעונות ה'סמל' בתל אביב-יפו, שם כמחצית מהמקומות במעונות 'סמל' נמצאים בשכונות המשתייכות לאשכולות 8-10 (עמ' 263-269). בסה"כ, על פי נתוני האגף למעונות יום ברחבי המדינה, כ-28% מכלל הפעוטות במעונות 'סמל' לא קיבלו סבסוד כלל (עמ' 266). מבקר המדינה ביקר תופעה זו, שבמסגרתה משפחות ממצב חברתי-כלכלי גבוה זוכות להטבה בדמות סבסוד או מחיר מפוקח ואילו משפחות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך אינן יכולות לשלוח את הילד שלהן למעון היום; המבקר המליץ על קביעת דרכים לתיעוד אפקטיבי יותר של משפחות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים (עמ' 279).

במצב זה, שבו חלק ניכר משירותי החינוך המדינתיים המצומצמים לגיל הרך מוקצים בצמצום דווקא למשפחות ממעמד חברתי-כלכלי גבוה באופן יחסי, ממחיש הן את הצורך בשיפור משמעותי של ההשקעה הפרטנית בשירותי החינוך לגיל הרך המסובסדים למשפחות ממעמד כלכלי נמוך, והן את הצורך בחינוך אוניברסלי, איכותי ומפוקח לגיל הרך, שיהיה זמין לכל קבוצות האוכלוסייה.

אי-השוויון במערך במעונות המוכרים ניכר במיוחד בכל הנוגע לילדים בחברה הערבית. בשעה שילדים ערבים מהווים כרבע מכלל הילדים בישראל, רק 7-8% מהילדים בגילאי לידה עד שלוש הלומדים במעונות 'סמל', הם ערבים (רבינוביץ', 2019, עמ' 20). ביישובים הערבים, כאמור, רק כ-13% מהפעוטות שוהים במסגרות 'סמל' (חאת לעומת 38% מהילדים ביישובים החרדים ו-22% בשאר היישובים) (מבקר המדינה, 2022, עמ' 270). באופן דומה, רק כ-8% מתקציב הסבסוד של מעונות היום מוקצה לילדים ערבים (עמ' 279). כמובן, נתונים אלו אינם עומדים בקנה אחד עם השיעור הגבוה של ילדים ערבים, המתגוררים ביישובים הנמצאים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים.

חוסר הנגישות של מעונות יום מוכרים, לילדים ערבים, מדאיג במיוחד מאחר שמדובר, כפי הנראה, במצב מתמשך, ומגמות הבינוי הנוכחיות אינן עומדות לפותרו. כך, בשנים 2015-2020, רק 10% מהמעונות שבנייתם הסתיימה ושקיבלו מעמד של מעון 'סמל' היו ביישובים ערבים. קצב בנייה זה אינו צפוי לסגור את הפער הקיימים בין ילדים ערבים לילדים יהודים במעונות 'סמל' (מבקר המדינה, 2022, עמ' 273).



בהקשר זה, יש לציין ששיעור הילדים הערבים, השוהים במעונות יום (מוכרים ושאנים מוכרים), נמוך באופן משמעותי מהשיעור המקביל בקרב ילדים יהודים. בקרב ילדים ערבים, שיעור ההשתתפות במעונות יום הוא 12% בקרב ילדים בגילאי לידה עד שנה, 15% בקרב ילדים בני 1-2, ו-28% בקרב ילדים בני 2-3; לעומתם, השיעורים המקבילים של ילדים יהודים במעונות יום הם 32% בקרב ילדים בגילאי לידה עד שנה, 78% בקרב ילדים בגילאי 1-2, ו-89% בקרב ילדים בגילאי 2-3 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020, טבלה 4.3).

(ב). אתגרי רגולציה ופיקוח

תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות, תשפ"א-2021) ('תקנות הפיקוח') מעגנות היבטים חשובים של פעילות כגון תקינה, תוכניות לימוד, הכשרה, בטיחות ותזונה. אולם אלו הותקנו אך לאחרונה, והן עדיין בשלב מוקדם של יישום. על כך יש להוסיף את העובדה שבינואר 2022, עברו מעונות היום לאחריות משרד החינוך (מאחריותו של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ולאחר מכן משרד העבודה והכלכלה). מעבר זה הביא עימו 'קשיי הסתגלות' של משרד החינוך, שנדרש ללמוד את המסגרת החוקית ולגבש את הכלים ואת האמצעים ליישומה.

עד כה, יישום המסגרת הרגולטורית שנקבעה למעונות יום לפעוטות ניצב בפני אתגרים משמעותיים. חלק זה של הדוח מתמקד בשני קשיי יישום עיקריים: (1) הפיקוח על מעונות היום ו-(2) המחסור במידע על מעונות יום פרטיים.

הבטחתו של חינוך איכותי בגיל הרך נעוצה, בין השאר, ביכולת לפקח על מסגרות החינוך ולוודא שהן עומדות בתנאים שנקבעו. טרום כניסתם לתוקף של חוק הפיקוח והתקנות שהותקנו מכוחו, הקו המנחה של אגף מעונות היום היה ביצוע של ביקור פיקוח אחד לפחות פעם אחת בשנה, בכל מסגרת; קו זה היה אמון על הפיקוח על מעונות 'סמל' בהתאם למסגרת הרגולטורית. עד כניסת תקנות הפיקוח החדשות לתוקף (בשנת 2021), אגף מעונות היום היה אמון על פיקוח על מעונות ועל משפחתוני 'סמל'. למרות האמור לעיל, מבקר המדינה, שבחן את ביקורי הפיקוח שביצע האגף בין השנים 2018-2021, גילה כי בתקופה הנ"ל, בכחמישית (21%) ממעונות ה'סמל' בוצע פחות מביקור פיקוח אחד בשנה (מבקר המדינה, 2022, עמ' 294-295).

אי-מימוש התקנים המינימליים לפיקוח בקרב כחמישית ממסגרות החינוך קשור באופן הדוק למשאבים המצומצמים שהוקצו לאגף מעונות היום, ביחס למספר המסגרות שהיה אמון עליהן. נכון לשנת 2021, באגף היו בפועל כ-25 תקנים למפקחים, שהיו אחראים על כ-2,030 מעונות 'סמל' ועל כ-3,590 משפחתוני 'סמל'; במילים אחרות, כ-25 תקנים למפקחים שהיא אמורים לפקח על יותר מ-5,000 מסגרות, המסוגלות לקלוט כ-166 אלף פעוטות (מבקר המדינה, 2022, עמ' 244). יחס זה, של 200 מסגרות לפחות למפקח, היה יותר מכפול מהיחס המקסימלי המוגדר על ידי משרד החינוך לגבי מספר המפקחים בגני ילדים מעל גיל 3 (כ-100 גנים למפקח) (עמ' 297).

היעדר פיקוח מספק צפוי להחמיר, ככל שחוק הפיקוח והתקנות שהותקנו מכוחו ייושמו באופן מלא, אם לא יוקצו משאבים משמעותיים נוספים למערך הפיקוח על החינוך בגיל הרך. אומנם, כחלק



מהעברת האחריות על מעונות היום למשרד החינוך, נגרעה האחריות על משפחתוני 'סמל' מאגף החינוך לגיל הרך. עם זאת, חוק הפיקוח קובע כי אגף החינוך לגיל הרך יהיה אחראי מעתה גם על פיקוח על כלל מעונות היום לפעוטות, הן מעונות 'סמל' והן המעונות הפרטיים, המונים כ-חמשת אלפים מסגרות נוספות (מסגרות בעלות שבע פעוטות או יותר, שעליהן חל חוק הפיקוח) (מבקר המדינה, 2022, עמ' 284-285).

אם כן, צפוי שהמעמסה על המשאבים של מערך הפיקוח על מסגרות הגיל הרך רק תגבר, בהתחשב בעובדה שהמשאבים, גם טרם כניסתם לתוקף של חוק הפיקוח ותקנותיו, לא היו מספיקים כדי לעמוד בתקני הפיקוח – לא מבחינת מספר ביקורי הפיקוח הנדרשים במסגרות ולא מבחינת היחס הרצוי בין מספר המפקחים למספר הגנים).

החוק מאפשר לאגף להיעזר בפקחים מטעם הרשויות המקומיות ובבודקים חיצוניים (פרק ד' בחוק הפיקוח). אולם גם לצורך זה דרושה הקצאת משאבים משמעותיים נוספת. ללא המשאבים הנוספים, חוסר היכולת לפקח באופן אפקטיבי (הגם שרק מינימלי) על יישום חוק הפיקוח ותקנות הפיקוח, הן במעונות ה'סמל' והן במעונות הפרטיים, מאיימת להפוך חוקים אלו לאות מתה ולפגוע, בהתאם, בזכות לחינוך של הילדים השוהים במסגרות האלו.

מעבר למערך פיקוח מתאים, פיקוח אפקטיבי על מסגרות החינוך לגיל הרך מחייב גם מידע מתאים על המסגרות; עד לכניסתן לתוקף של תקנות הפיקוח החדשות ולמעבר של אגף מעונות היום למשרד החינוך, לא היה מיפוי ארצי של מסגרות החינוך שבהם שוהים פעוטות, ולא היה אף גורם ממשלתי שברשותו מידע על כמות המסגרות הללו, העובדים שלהן, והפעוטות השוהים בהן. עם כניסתם לתוקף של החוק ותקנות הפיקוח, החלים על כל מסגרת ששוהים בה שבעה פעוטות או יותר כאמור (סעיף 2 לחוק הפיקוח והתוספת הראשונה לחוק), אגף החינוך לגיל הרך החל לבצע מיפוי של כלל המסגרות הפרטיות הרלוונטיות, במטרה לבצע בהן פיקוח אפקטיבי. תהליך זה, שעודנו מתרחש, הוביל כבר לרישומם של אלפי מעונות פרטיים, באופן שיאפשר את הפיקוח עליהם בהתאם לתקנות.

עם זאת, קיימים קשיים מהותיים ברישום קבוצה גדולה של מעונות יום פרטיים, הנמצאים 'מתחת לרדאר'; כפי שמציין מבקר המדינה, ישנו קושי משמעותי ברישומם של מעונות פרטיים, הנמצאים בישובים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים וביישובים ערביים וחרדיים – ובמיוחד אלו שאין להם תיק בביטוח לאומי או ברשות המיסים. העובדה שפעילותם של מעונות יום אלו אינה מוסדרת באופן חוקי מקשה על איתורם של מעונות אלו, וגם על רישומם העתידי. כך, באופן פרדוקסלי, המאמצים למיפוי מעונות היום והפיקוח עליהם עלולים לדלג דווקא על קבוצת מעונות זו, שרישומה החוקי אינה מוסדר כלל ולכן הצורך בפיקוח עליה הוא אולי החריף ביותר (מבקר המדינה, 2022, עמ' 284-281).



3.ב.4. התייעצויות עם החברה האזרחית

כחלק בלתי נפרד מכתיבת הדוח, המועצה לשלום הילד לקחה על עצמה להתייעץ עם ארגוני חברה אזרחית אחרים בנוגע לתוכני הדוח והמלצותיו, לצד ההתייעצויות עם בני הנוער. במקביל, התיקיימו גם התייעצויות עם איגוד האינטרנט הישראלי (ISOC-IL), כחלק מניסוח המלצות המדיניות בנוגע לפרטיות בעולם הדיגיטלי. איגוד האינטרנט הישראלי הוא ארגון ללא כוונת רווח, המשמש כסניף הישראלי של איגוד האינטרנט העולמי (Internet Society), האחראי על ניהול שמות המתחם (domain names) של ישראל ועל מחלף האינטרנט (internet exchange) בישראל, לצד עיסוקו בהיבטים מגוונים של פריסת האינטרנט והשימוש בו בישראל. הוא משמש מקור למומחיות מקצועית בתחום, ומקדם פרקטיקות מיטיבות (best practices) הנוגעות לשימוש באינטרנט ולמרחב המקוון. כחלק מההתייעצויות, הועברה לאיגוד טיוטת המלצות מדיניות הנוגעות לפרטיות בעולם הדיגיטלי (כמו גם ההמלצה העוסקת בהגנה על ילדים בעולם הדיגיטלי), והאיגוד העביר את הערותיו לגביה. בעזרת המומחיות המקצועית שלו, האיגוד היווה מקור של תובנות יקרות ערך, שתורגמו לגיבוש ההמלצות המצורפות להלן.



4.ב.4. המלצות: חינוך בגיל הרך

1. יישום ויישום חקיקה ומדיניות

- א. יישום מלא ואכיפה של חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018 (להלן: "חוק הפיקוח"), ושל תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), תשפ"א-2021 (להלן: "תקנות הפיקוח"). כחלק מכך, על האגף לחינוך בגיל הרך במשרד החינוך, להשלים הליך של מיפוי כלל המסגרות הפרטיות הפזורות ברחבי הארץ, ולהגדיל את מספר המפקחים באגף. לשם כך, יש להגדיל את סל התקציב שנקבע לביצוע החוק והתקנות.
- ב. שינוי אמות המידה הקבועות בתקנות הפיקוח, כך שישופר יחס התקינה בכל הקשור ליחס בין מספר הפעוטות לאנשי צוות (חזת בהתאם להמלצות דוח רחנטל) בתחום התפוסה (המספר הכולל של פעוטות בכל קבוצה), ובתחום ההכשרות לצוותים (כמפורט בחלק הבא).
- ג. יישום מלא של חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018. לצורך כך, על האגף להשלים את הליך מיפוי המסגרות הפרטיות ולהגביר את פעולות הפיקוח של האגף על קיום הוראות החוק. בנוסף, יש לחייב צירוף אסמכתא על התקנת מצלמה מטעם מתקין המצלמה, כתנאי לקבלת רישיון הפעלה על פי חוק הפיקוח. כך גם יש לפעול לסבסוד ההצטיידות במסגרות הנמצאות באשכולות סוציו-אקונומיים נמוכים.
- ד. הקמת ועדת שרים לענייני הגיל הרך על פי סעיף 18 לחוק המועצה לגיל הרך, תשע"ז-2017, שתאשר את התוכנית הלאומית הרב-שנתית שהוכנה על ידי המועצה לגיל הרך.
- ה. התוויית תוכנית בינוי ארצית למעונות יום, שתיתן מענה למחסור במעונות יום באזורי ביקוש ובאזורים שבהם אין מעונות יום כלל. בתוכנית יושם דגש מרכזי לבינוי מעונות ביישובים ערביים, שבהם שיעור הילדים המתחנכים במעונות נמוך וקיים חסך משמעותי בבינוי מעונות חדשים³¹.
- ו. תמרוץ תקציבי של תכנון ובנייה של מרכזים לגיל הרך בכלל הרשויות המקומיות.³²

2. הצוותים המקצועיים במסגרות

- א. יישום תקנות הפיקוח ביחס להכשרות מקצועיות למטפלות, ובפרט התוויית חובת התמקצעות של כל המטפלות ובכל המסגרות. על החובה לכלול הכשרה פדגוגית בדומה למקצועות החינוך, כאמור, לכל המטפלות ובכל המסגרות, חזת כתנאי סף לכניסתן לעבודה.

31 להרחבה, ראה: רבינוביץ, מ., 'מסגרות לילדים בגיל הרך', 2019, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
 32 להרחבה, ראה: טרכטנברג, מ. "היפוך הפירמידה" חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל, 2019, מוסד שמואל נאמן (עמ' 37-30).



ב. ההרחבה של היקף שעות ההדרכה החינוכית הנדרשות לכל המטפלות/מחנכות במסגרת התקנות, בהיקף שייקבע ביחס לגודל המסגרת (חאת לעומת היקף השעות הקבוע בתקנות, העומד על 4 שעות חודשיות בלבד לכל המסגרות, ללא תלות בגודלן).

ג. התוויית תוכניות לפיתוח ותקצוב קורסי הכשרה אקדמית במוסדות להשכלה גבוהה בתחום הטיפול והחינוך בגיל הרך לגילאי לידה עד שלוש – תוכניות המאפשרות ומתקצבות על ידי המל"ג.³³

ד. הרחבת ההכשרות וההדרכות התקופתיות לצוותים בתחום האיתור והזיהוי, הן של בעיות התפתחותיות והן של מצבי סיכון במשפחה – ובפרט מצבי התעללות, הזנחה ופגיעה בפעוּטות.

3. אוכלוסיות ייחודיות

א. בניית תוכנית לאיתור מוקדם ולמתן מענים מותאמים לפעוּטות עם מוגבלות או עם צרכים מיוחדים (לרבות פעוּטות עם אלרגיות, פעוּטות המתמודדים עם עיכובים התפתחותיים, ועוד); זה כולל הכשרות לצוותים, תקנים ייעודיים לאנשי מקצוע מומחים, והדרכות הורים.

ב. בנייה וקידום תוכניות התערבות לגיל הרך בישובים ערביים, בשיתוף האגף, רשויות מקומיות וגורמים פנים-קהילתיים, תוך מתן שירות מותאם תרבותית ושפתית.

ג. גיבוש תוכנית למענה על המחסור במעונות יום שיקומיים לפעוּטות עם מוגבלות, בפרט בתחום התקשורת עבור ילדים על רצף האוטיזם.

³³ בדומה לבית הספר למקצועות הגיל הרך במכללת אורנים.



- אתר זרוע העבודה, שכר לימוד לשנת הלימודים תשפ"ב (2021-2022) במעונות יום ומשפחתונים.
<https://www.gov.il/he/departments/guides/tuition-daycare-and-supervised-nurseries?chapterIndex=1>
- החלטת ממשלה 951 (2022). העברת תחום מעונות היום לפעוטות למשרד החינוך.
https://www.gov.il/he/departments/policies/dec951_2022
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2020). שנתון סטטיסטי לישראל 2020.
המרכז להעצמת האזרח (2017). דוח מעקב – יישום החלטות הממשלה בנושא מעונות יום.
<https://www.ceci.org.il/sites/citizens/UserContent/files/monitor/DayCare4088.pdf>
- וקנין, דנה. שביט, יוסי. ששון, יצחק (2019). אי-שוויון מתהווה בגיל הרך: עוני בגיל הרך והישגים לימודיים עתידיים. מרכז טאוב.
<https://www.taubcenter.org.il/wp-content/uploads/2020/12/inequalitiesandearlychildhoodheb33-1.pdf>
- וקנין (2021). הגיל הרך בישראל: ממצאים ממחקרים נבחרים.
<https://www.taubcenter.org.il/research/heb-early-childhood-in-israel-data-and-policy-implications/>
- זונטג ואח' (2020). מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל והישגים לימודיים. מרכז טאוב.
<https://www.taubcenter.org.il/wp-content/uploads/2021/01/educationalframeworksforyoungchildrenandacademicachievementheb.pdf>
- מבקר המדינה (2022). דוח שנתי של מבקר המדינה – מאי 2022.
- משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (2009). סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות.
https://www.gov.il/BlobFolder/policy/procedures-guidelines-operation-day-care-centers/ar/daycare_procedures-guidelines-operation-day-care-centers_meonot-yom_standarts-hafalat-misgere-thinuchit.pdf
- רבינוביץ', מיכל (2019). מסגרות לילדים בגיל הרך. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

תשלומי הורים





4.ג.ג. תשלומי הורים

4.ג.ג.1 הזכות לחינוך חינם בישראל

הזכות לחינוך חינם בישראל נקבעה בסעיף 6 לחוק לימוד חובה, תש"ט-1949 ('חוק לימוד חובה', הידוע גם כ'חוק חינוך חובה'). חוק זה קובע כי כל ילד וילדה בישראל, החל מגיל 3 (קדם יסודי) ועד גיל 18, חייב ללמוד במסגרת חינוכית, חכאי ללימוד חינם. חוק זה הוא אחד החוקים הראשונים שנחקקו בכנסת הראשונה בישראל, והראשון בחוקי החינוך במדינה. בנוסף לכך, ישראל חתומה על מספר אמנות בינלאומיות המחייבות אותה להבטיח את יישום הזכות לחינוך ומימושה (*ICESCR*, 1966), ובראשן, אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד (*CRC*, 1966).

בהתאם לאמנה בדבר זכויות הילד ולרוחה, כחלק ממימוש זכותם של ילדים לחינוך, על המדינות החברות לפעול ככל האפשר למען הפעלת שירותי חינוך חינוכיים ואוניברסליים, מתוך כוונה לקדם הזדמנות שווה לכלל הילדים (סעיף 28). מכאן שהזכות לחינוך חינם בישראל נגזרת גם ממחויבותיה של מדינת ישראל לפעול למימוש מלא של הזכויות המוגנות באמנה.

עם זאת, המדינה לא מממשת באופן מלא את מחויבותה למתן שירות חינם בהתאם לזכות לחינוך חינם. חוק לימוד חובה (סעיף 6(ד) ו-1(ד2)) מגדיר את החריגים לזכות לחינוך חינם, המאפשרים לרשות החינוך המקומית³⁴ לגבות מימון מהורי התלמידים. כך, ההורים נדרשים לממן שירותים כגון טיולים, מסיבות כיתתיות, ספרי לימוד ושיעורי העשרה – פעילויות שהן למעשה חלק בלתי נפרד מהתוכנית החינוכית. עם השנים, נטל תשלומי ההורים והיקפיהם התרחבו משמעותית, וכך גם העמיקו הבעיות הטמונות בהסדר זה, באופן הסותר את עקרון השוויון, את רוחו של חוק לימוד חובה, ואת האמנה בדבר זכויות הילד; התוצאה הבלתי נמנעת היא העמקת הפערים במערכת החינוך בישראל.

4.ג.ג.2 הסוגים של תשלומי ההורים ותמונת מצב נוכחית

במערכת החינוך בישראל נהוגה חלוקה של תשלומי הורים למספר סוגים. משרד החינוך קובע בכל שנה את גובה התשלומים המרביים שמותר למוסדות החינוך לגבות מהורי התלמידים, ועל המוסד החינוכי להחליט על סכום הגבייה בפועל, במגבלת התקרה שנקבעה לאותה שנה. רק חלק מן התשלומים מחייבים אישור של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, כמפורט להלן.

³⁴ או לבעל המוסד במוסד שאינו רשמי.



תשלומי חובה נגבים מתוקף חוק לימוד חובה וחייבים לקבל את אישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת.	תשלום החובה היחידי כיום הוא ביטוח תאונות אישיות לתלמידים בהתאם לסעיף 6(ד1) לחוק לימוד חובה. ביוני 2016 התקבל בכנסת חוק ביטוח תאונות אישיות לתלמידים (תיקוני חקיקה), שעיקרו גביית דמי ביטוח תאונות אישיות מההורים בסכום אחד הנקבע מראש על ידי מבטח אחד שנבחר באמצעות מכרז. כך נגבה כיום סכום אחד בכל הרשויות המקומיות.³⁵	תשלומי חובה
תשלומי רשות נגבים מתוקף חוק לימוד חובה וחייבים לקבל את אישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת.	תשלומים אלו נגבים מכוח חוק לימוד חובה, וכפופים לסכומים מרביים שמפרסם משרד החינוך באישור ועדת החינוך של הכנסת. תשלומים אלו כוללים שמונה סעיפים: סל תרבות, מסיבות סיום, מסיבות כיתתיות, השאלת ספרי לימוד, הנהגת הורים ארצית, ועד הורים יישובי, טיולים על פי תוכנית, ושל"ח.³⁶ תשלומים אלו מכונים תשלומי 'רשות' למרות שקבוצה זו כוללת שירותי חינוך בסיסיים וחינוכיים.	תשלומי רשות
תשלומי תל"ן אינם חייבים לקבל אישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, אלא מובאים לידיעת הוועדה בלבד.	תשלומי תל"ן נגבים בעבור תכנים ותוכניות שונות, המתווספים לתוכנית הלימוד הבסיסית. אפשרות זו מעוגנת בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, ובתקנות החינוך הממלכתי (תוכנית השלמה ותוכנית נוספת) התשי"ד-1953. על פי החקיקה הקיימת, אפשר לאשר תוכנית לשעות נוספות מעבר לשעות שנקבעו בתוכנית הלימודים, ובלבד שהמימון יחול על הורי התלמידים או על רשות החינוך המקומית. יובהר כי גביית סכומים בעבור שירותים אלו מותנית, בין היתר, בקבלת הסכמה אישית מכלל הורי התלמידים המעוניינים בשירות (משרד החינוך, 2002, 2021); בפועל, ההורים במקרים רבים מקבלים	תשלומים בעבור תל"ן (תוכנית לימודים נוספת)

³⁵ נכון להיום, סכום פרמיית הביטוח עומד על 49 ש"ח לתלמיד/ה. יודגש, כי תיקון חקיקה זה נדרש נוכח הפערים הגדולים שהיו קיימים בין הרשויות המקומיות בתנאי הביטוח, כאשר רשויות איתנות כלכלית רכשו פוליסות ביטוח במחיר נמוך, ואילו רשויות חלשות נאלצו לרכוש פוליסות ביטוח במחיר גבוה.

³⁶ של"ח – שדה, לאום חברה. תוכנית לימודים המשלבת לימודים בכיתה עם סיורים בשטח; התוכנית נועדה, בין היתר, לחזק אחריות דמוקרטית ומעורבות חברתית כלפי הארץ והמדינה. התשלומים בעבור תוכנית זו נגבים בכיתות שבהן מתקיימת פעילות זו.



הודעה בדבר הסכומים, בלי לבדוק אם הם מסכימים או לאו.	
תשלומים בעבור רכישת שירותים מרצון סוג תשלומים זה אינו מעוגן בחקיקה ראשית או משנית, אלא מוסדר בחזר מנכ"ל (משרד החינוך, 2002). על פי החזר, מדובר ברכישה מרוכזת של שירותים או ציוד על ידי בית הספר, כגון ספרי לימוד ותלבושת אחידה. גביית סכומים בעבור שירותים אלה מותנית, בין היתר, בקבלת הסכמה אישית מכלל הורי התלמידים המקבלים את השירות (משרד החינוך, 2002, 2021), בפועל, ההורים במקרים רבים מקבלים הודעה בדבר הסכומים, בלי לבדוק אם הם מסכימים או לאו.	תשלומים בעבור רכישת שירותים מרצון
תשלומי הזנה חייבים לקבל את אישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. תשלום הנגבה מכוח חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005, בעבור הסדר של מתן ארוחה חמה יומית לתלמידי גן חובה ובתי ספר יסודיים במוסדות חינוך שבהם הוחל יום לימודים ארוך (המהווים מיעוט ממוסדות הלימוד); הדבר נעשה בהתאם לחוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997. תשלום זה נגבה באופן פרוגרסיבי וחלקי בהתאם למדדי הכנסה לנפש לחודש, כפי שמפרסם משרד החינוך מדי שנה.	תשלומים בעבור הזנה
תשלומים שאינם מופקחים כלל על ידי ועדת החינוך של הכנסת. סוגי התשלומים המוכרים והמפורטים לעיל אינם כוללים רכיבים נוספים שהורים עשויים להידרש לשלם, כמו תשלום בעבור הסעות למוסד החינוך או אמצעי קצה טכנולוגיים שלא נכללו בסכומים ברכישת שירותים מרצון (משה, 2017; ויניגר, 2020). על כן, קיימים בפועל תשלומים שאין נתונים מספקים לגביהם, והסכומים המפורסמים כיום לא משקפים את מלוא הסכום המוטל על חלק מההורים.	תשלומים לא מוסדרים

הסכומים הנדרשים בעבור כלל סוגי תשלומי ההורים אינם סכומים זניחים, ועומדים מדי שנה על אלפי שקלים לילד. בכך מעמידים משוכה משמעותית בפני מימוש שוויוני של הזכות לחינוך של



התלמידים בישראל.³⁷ כמו כן, למוסדות תורניים וייחודים מתאפשרת גביית תשלומים נוספים, הגבוהים משמעותית מהסכומים המרביים המפורסמים על ידי משרד החינוך. תשלומים אלו נגבים בין היתר באמצעות תשלומי תל"ן או רכישת שירותים מרצון וסעיפים אלו מאפשרים גבייה נוספת של עד כ-3,500 ש"ח בשנה (משרד החינוך, 2019). תשלומים אלו, יחד עם יתר התשלומים המותרים בגבייה, עלולים לזנק ולהגיע לכדי 6,500–7,000 ש"ח בשנה (וינינגר, 2021). כמו כן, לכלל מוסדות החינוך עומדת האפשרות לפנות לוועדת חריגים במשרד החינוך בבקשה לאישור מתווה גבייה העולה על הסכומים המותרים.³⁸

בנוסף, כפי שצוין לעיל, מתבצעת גבייה של תשלומים שאינם מוסדרים כלל ועיקר, ועל כן הסכומים המפורסמים כיום אינם משקפים את כל תשלומי ההורים הנגבים במערכת החינוך.

מתוך הכרה בכך שגביית תשלומי הורים פוגעת בזכות לחינוך שוויוני, רבות מוועדות החינוך של הכנסת הביעו דעה נחרצת בנושא לאורך השנים, ותמכו בביטול מוחלט של תשלומי הורים. כך התבטאו חברי הכנסת בישיבות של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת לאישור תשלומי הורים:

'כבכל שנה, ועדת החינוך נדרשת לאשר את תשלומי ההורים. בכל שנה בשגרה זה דיון טעון וסוער. כולנו חולמים על היום שבו חוק חינוך חובה חינוך במדינת ישראל יתקיים פשוטו כמשמעו ולהלכה, אבל זה לא קורה.'

'צריך לבטל את תשלומי ההורים בכלל, חוק חינוך חובה חינוך כפי שהאזן מבינה ושומעת. אין לי הבנה אחרת.'

(יו"ר ועדת החינוך דאז, חה"כ יעקב מרגי, בישיבת הוועדה מיום 7 ביולי 2019)

'אני חוזר ואומר שאני חושב שבסוף צריך לזכור שעצם הדיון על גובה תשלומי ההורים, בבסיסו, לתפיסת עולמי, לא היה אמור להתנהל כך. זאת לא האחריות של ההורים בישראל לממן את החינוך של הילדים שלהם. עצם זה שהגענו לשנת 2020 ואנחנו עדיין במצב שכמעט חמישה מיליארד שקלים מהחינוך בישראל ממומנים על ידי ההורים, כאן יש בעיה אינהרנטית בסיסית שבה אנחנו צריכים להתחיל לטפל. מבחינתי, בשנים האחרונות היו הרבה ניסיונות וגם השנה לשמחתי יש הבנה גם בקרב חברי הוועדה – שאנחנו צריכים לנסות לייצר טיפול שורש.'

(יו"ר ועדת החינוך דאז, חה"כ רם שפע, בישיבת הוועדה מיום 18 באוגוסט 2020)

עם זאת, ולמרות ההסכמה הרווחת בדבר הצורך לבטל את תשלומי ההורים, לא רק שהביטול טרם הושג, אלא שהיקף התשלומים הנדרשים ממשיך לעלות, ולהוות נטל כבד והפרה מתמשכת של הזכות לשוויון בחינוך. על פי אומדן שפורסם בשנת 2018, סך תשלומי ההורים שנגבו במערכת החינוך גדל מכ-3.9 מיליארד ש"ח בשנת 2012 לכ-4.6 מיליארד ש"ח בשנת 2016. זה גידול של

³⁷ כך, למשל כלל התשלומים השנתיים המרביים שאושרו לגבייה לשנת הלימודים 2021-2022 עבור ילד אחד, עומדים על כ-1,000 ש"ח בחינוך הקדם יסודי, כ-2,000 ש"ח בחינוך היסודי, ועד כ-3,000 ש"ח בחינוך העל יסודי (משרד החינוך, 2021).

³⁸ למשל, בשנת 2019-2020, 182 מוסדות קיבלו אישור לגבות תשלומי הורים בסכום העולה על 6,000 ש"ח ו-7 בתי ספר קיבלו אישור לגבות מעל 10,000 ש"ח בשנה לתלמיד (וינינגר, 2021).



17.4% בחמש שנים (ירון, 2018).³⁹ כמו כן, פילוח כלל תשלומי ההורים מעלה כי מתוך סכום גדול זה, כ-3 מיליארד ש"ח מוערכים כנגד שירותי התל"ן ורכישה מרצון, וכ-1.6 מיליארד ש"ח מוערכים כנגד תשלומי חובה ורשות (משה, 2017). מכאן, מתקיים מצב מעוות שבו היקף התשלומים שאינם תלויים באישור ועדת החינוך של הכנסת גדול מהיקף התשלומים התלויים באישור הוועדה.

3.ג.4. תשלומי הורים: הפרה של זכויות, השלכות ונזקים

מדינת ישראל מחויבת לספק חינוך שוויוני לכלל הילדים והנוער, זאת במציאות שבה תלמידים מגיעים לבתי ספר מנקודות פתיחה שונות, התלויות ברקע החברתי-כלכלי שלהם, והמשאבים השונים שבאמתחת הוריהם (ובכלל זה משאבים רגשיים ותמיכה לימודית). בהינתן מצב זה, הטלת תשלומי הורים מחריפה עוד יותר את הפערים במערכת החינוך, בין תלמיד לתלמיד ובין בתי הספר, וכך תשלומי הורים מהווים בפועל מעין מס חינוך גרסיבי.

נוסף על כך, על פי נתונים עדכניים (ויינגר, 2021), תשלומי ההורים מייצרים מערכות חינוך נפרדות, הנבדלות ברמתן החינוכית, בטיבן ובאיכותן, ובאופן המדיר תלמידים מרקעים ומאזורים שונים. זאת, משום שתשלומי התל"ן או רכישת שירותים מרצון מאפשרים בבתי ספר מסוימים את קיומן של מגמות לימוד מיוחדות, של תוכניות לימודים ייחודיות ושל שיעורי העשרה, וכן רכישת עזרי לימוד משוכללים. מכאן יוצא שתשלומי ההורים פוגעים ביכולתה של המדינה להצליח לצמצם פערים חברתיים, ואף גורמים נזק על ידי העמקת הפערים הקיימים ממילא.

יתרה מזאת, העובדה שתשלומי ההורים נגבים על ידי בית הספר מובילה לחיכוכים חוזרים ונשנים בין צוותי ההוראה לבין ההורים, ובמקרים רבים מתנהל דין ודברים זה על גבם של התלמידים, ואף בנוכחותם.

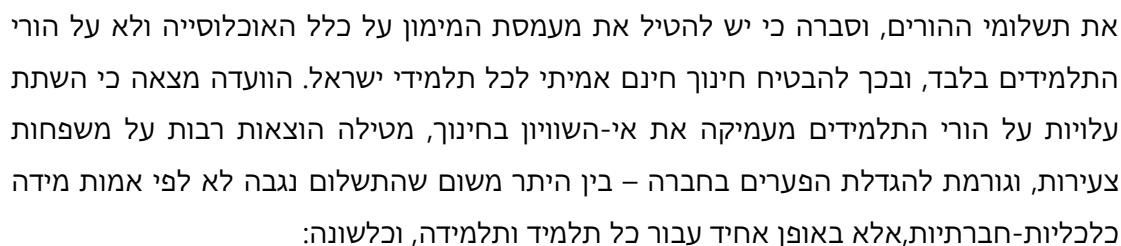
על אף שבנוהלי משרד החינוך קיימות הוראות ברורות, האוסרות הדרת תלמידים והפעלת אמצעי ענישה בשל אי-עמידת הוריהם בתשלומים לבית הספר (משרד החינוך, 2002), בפועל הוגשו תלונות רבות בעניין השפלות שחוו תלמידים שהוריהם לא שילמו; בין היתר, ההשפלות התבטאו בהקראה פומבית, בנוכחות תלמידים אחרים, של שמות התלמידים שהוריהם טרם שילמו; בלחץ ישיר על התלמיד, מצד מורים ומחנכים, כדי שהוא יזרז את הוריו לפרוע את חובם; או הדרת תלמידים מפעילויות שונות.

לבסוף, עצם גביית תשלומי ההורים מהווה אמירה כי טיולים, סיורים, תוכניות לימודים נוספות, אמצעי קצה וכיו"ב, אינם חלק חיוני ממחויבות המדינה למימוש זכותם של ילדים ונוער לחינוך. אמירה זו, כמובן, אינה עומדת בקנה אחד עם רוח חוק החינוך חובה והאמנה בדבר זכויות הילד.

4.ג.4. הפתרונות וההצעות השונות שהועלו לאורך השנים בנוגע לתשלומי הורים

הבעייתיות שבהסדר תשלומי ההורים היא סוגיה ציבורית מוכרת זה עשורים רבים, ובעבר נעשו מאמצים שונים לבטלו. כבר בשנת 1992 הוגש למשרד החינוך דוח של המועצה הציבורית המייעצת לנושא תשלומי הורים בראשות אהרון לנגרמן ז"ל (ועדת לנגרמן, 1992). הוועדה המליצה לבטל כליל

³⁹ מובהר כי הגידול גבוה יותר מהגידול במספר התלמידים כך שהנתון משקף את הגידול בתשלומי ההורים.



הוועדה הציעה מספר חלופות למימון: גבייה פרוגרסיבית מכלל האוכלוסייה בתוספת מינימלית של מספר פרומילים בדמי הביטוח הלאומי; תוספת לארנונה הנגבית על ידי הרשויות המקומיות; או היטל חינוך שייגבה על ידי הרשויות המקומיות או המדינה.

ועדת רחנברג, ועדה בראשות לאה רחנברג, סמנכ"לית משרד החינוך דאז, אשר קראה ליישם את המלצות של ועדת לנגרמן ולבחור בחלופת המימון באמצעות תוספת של 0.1% לדמי הביטוח הלאומי, בהדרגה ולפי קריטריונים חברתיים-כלכליים (ועדת רחנברג, 2004).	2004
---	--------------------

ועדת שושני, 2010
ועדה בראשותו של המנכ"ל לשעבר של משרד החינוך, ד"ר שמשון שושני, אשר המליצה להחליף את הגבייה האחידה והרגרסיבית בטבלה חלופית המבוססת על מרכיב פרוגרסיבי ומסובסד באופן הדרגתי, תוך עשור, וכן לנקוט אמצעים שיובילו להחלת מחירי ספרי הלימוד והנגשתם בפורמט דיגיטלי אינטראקטיבי (ועדת שושני, 2010).

ועדת טרכטנברג, הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי בראשותו של פרופ' עמנואל טרכטנברג, אשר המליצה ליישם את המלצות ועדת שושני בנוגע להפחתת ההיקף וההגובה של תשלומי ההורים באמצעות מנגנון גבייה פרוגרסיבי, תוך קיצור משך יישומן של ההמלצות כך שיחול בשתי פעימות ולא בפריסה הדרגתית על פני עשור (ועדת טרכטנברג, 2011).

בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג, התקבלה בשנת 2012 החלטת ממשלה (מס' 4088) הנוגעת בין היתר לעניין תשלומי ההורים, ועיקרה יצירת מנגנון פרוגרסיבי לסבסוד תשלומי הורים והכללת כל תשלומי ההורים תחת פיקוח פרלמנטרי. במקום זאת, משרד החינוך פעל למתן מלגות לתלמידים שהוריהם מתקשים בתשלום אביזרי לימוד	2012 2014
---	---------------------------------------



ופעילויות חברתיות (לעניין יישום החלטת הממשלה, ראה המרכז להעצמת האזרח, 2017).

2015

הוגשה הצעת חוק להחלת הפיקוח הפרלמנטרי על תשלומי הורים על כל סוגיהם, אולם הצעת חוק זו לא אושרה.

לאורך השנים, הוגשו גם מספר הצעות חוק פרטיות לאסדרת נושא תשלומי ההורים וביטול נטל התשלומים כפי שהוא מתקיים היום, אך אף אחת מהצעות החוק לא עברה.⁴⁰ כמו כן, בשנת 2019 נדונה בבג"ץ עתירה (שמשון ג'קלין ואחרים נ' משרד החינוך ואחרים, גבריאל סלומון נ' משרד החינוך ואחרים, 2019); העותרים שביקשו לבטל את נוהלי משרד החינוך המאפשרים גבייה מוגברת של תשלומי הורים באמצעות התל"ן או שירותים מרצון, בטענה כי גבייה זו נעשית שלא כדין ובחוסר סמכות. עתירה זו נדחתה.⁴¹

חרף הפתרונות הרבים שהוצעו לאורך השנים, הגבייה הבעייתית של תשלומי ההורים לא הפסיקה ואף התרחבה, וממשיכה להעמיק את הפערים בין תלמידי ישראל.

⁴⁰ כך, למשל, בשנת 2016, הגיש חה"כ יעקב מרגי הצעת חוק לימוד חובה (תיקון – ביטול תשלומי הורים), התשע"ו-2016, שנוסחה בסיוע המועצה לשלום הילד. להצעות חוק נוספות לעניין ביטול תשלומי הורים, ראה: פ/19/1323, פ/20/334, פ/19/1163, פ/19/237, פ/18/308, פ/18/815.

⁴¹ הגם שהעתירה נדחתה, הבהיר השופט יצחק עמית את הצורך החשוב כי בפני ועדת החינוך של הכנסת תהא תמונה מלאה של תשלומי ההורים, ובלשונו: 'הן על מנת שהרשות המחוקקת היא שתתווה את המדיניות הכללית והעקרונית בנושא זה, והן על מנת לאפשר קיומו של דיון ציבורי פתוח ושקוף בנושא, תוך מתן הזדמנות להבעת מגוון הדעות בסוגיה. לטעמי, קשה להלום כי בנושא כה רגיש וחשוב של שוויון בחינוך ובהזדמנויות ושל אינטגרציה חינוכית וחברתית, הדברים ייעשו ללא אישור של הרשות המחוקקת. אך עניין זה הוא למחוקק לענות בו'.



4.ג.5. המלצות: תשלומי הורים

1. יעדים

- א. ביטול הנטל של תשלומי הורים במוסדות החינוך, תוך חיוב המדינה לשאת במימון הפעילויות והשירותים השונים המתקיימים במוסדות החינוך, לרבות ביטוח תאונות אישיות, ספרי לימוד, סל תרבות, מסיבות כיתתיות, טיולים, תוכניות לימודים נוספות ('תל"ן'), השירותים הנרכשים במסגרת 'רכישת שירותים מרצון' ואמצעי קצה.⁴²
- ב. כצעד משלים לסעיף א' לעיל, על משרד החינוך להתוות מפרט שירותים עבור כלל סוגי השירותים הממומנים כיום באמצעות תשלומי הורים, תוך הבטחת רמה חינוכית 'נאותה' לכלל מוסדות החינוך.
- ג. השלמת מקור התקציב, שיבוטל כתוצאה מביטול תשלומי ההורים, יכולה להיעשות בהתאם לפתרונות השונים בהוצעו במשך השנים, למל, על ידי תוספת מזערית של מספר פרומילים לדמי הבט"ל, ברוח המלצות ועדת לנגרמן (1992).

2. צעדי ביניים

עד לביטול גורף של נטל תשלומי ההורים, יש לנקוט את הצעדים הבאים:

- א. הפחתת גובה והיקף תשלומי ההורים, עד לביטולם המלא תוך שלוש שנים.
- ב. החלתו המפורשת של חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, תשנ"ז-1997 בכל חלקי הארץ, וביטול התל"ן – או לכל הפחות צמצומו משמעותי.
- ג. ניתוק מנגנון גביית התשלומים מצוותי בתי הספר, תוך הפרדה מוחלטת של צוותי החינוך מנושא התשלומים.
- ד. יצירת נוהל ברור וחד-משמעי באשר להתנהלות הצוותים החינוכיים בתקופת הביניים, בנושא גביית תשלומי הורים, ובכלל זה האיסור למנוע מתלמיד או תלמידה להשתתף בפעילות עקב אי-תשלום, ואיסור לפנות לתלמיד בנושא התשלומים; כל פנייה בנושא תהיה ישירה להוריו בלבד. נוהל כאמור יפורסם הן במוסדות החינוך והן בקרב ההורים.
- ה. הידוק הפיקוח והמעורבות של המחוקק בנוגע לתשלומי הורים, על ידי החובה לקבל אישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בעבור כלל תשלומי ההורים, בכלל זה תשלומי תל"ן ורכישת שירותים מרצון.⁴³ הנחיה זו יכולה להיקבע במסגרת חקיקה ייעודית, במסגרת תקנות, או במסגרת חזר מנכ"ל.⁴⁴

⁴² בשנת 2016, הגיש חה"כ יעקב מרגי הצעת חוק לימוד חובה (תיקון – ביטול תשלומי הורים), התשע"ו-2016, שנוסחה בסיוע המועצה לשלום הילד. היא ובעת כי על המדינה לשאת בעלויות, והתשלומים ייגבו מכלל אזרחי המדינה באמצעות המוסד לביטוח לאומי.

⁴³ כיום, רק תשלומי 'חובה' ו'רשות', ותשלומים בעבור 'הזנה' חייבים באישור ועדת החינוך של הכנסת ואילו גביית תשלומי תל"ן ורכישת שירותים מרצון אינם תלויים באישור ועדת החינוך של הכנסת.

⁴⁴ הצעת חוק ברוח זו הוגשה בכנסת העשרים, על ידי חבר הכנסת יוסי יונה: הצעת חוק לימוד חובה (תיקון – הבטחת פיקוח פרלמנטרי על תשלומי הורים), התשע"ו-2015.



ו. הגברת הפיקוח והאכיפה, לרבות הטלת סנקציות במשרד החינוך בכל הנוגע להנחיות הבאות: (1) הפעלת סנקציות בגין גביה חוקית וללא אישור ועדת החריגים, נגד מוסדות חינוך הגובים סכומים החורגים מתקרת תשלומי הורים המאושרת והמפורסמת מדי שנה; (2) קבלת אישורים לשירותי תל"ן ורכישת שירותים מרצון מכלל הורי התלמידים במוסד החינוכי, ואישור הפיקוח על המוסד קודם לרכישה על ידי בית הספר, כמתחייב מחוזר מנכ"ל; במקביל, הפעלת סנקציות כנגד מוסדות חינוך שאינם פועלים בהתאם לדרישות. כמו כן, הפעלת סנקציות כנגד מוסדות חינוך המפעילים אמצעי ענישה כלפי תלמידים עקב אי-עמידתם של הוריהם בתשלומי הורים.

ז. הבטחת הגנה מוגברת למאגרי מידע הנוגעים לתשלומי הורים בשל רגישות המידע, זאת בהתאם לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981, ותקנותיו, והמלצות הרשות להגנת הפרטיות בעניין דרכי פעולה מיטביות לשמירה על פרטיות



- המרכז להעצמת האזרח (2017). דוח מעקב: צמצום תשלומי הורים.
- ויניגר, א. (2020). תשלומי הורים במערכת החינוך – ריכוז מידע ונתונים. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- ויניגר, א. (2021). ניתוח תשלומי הורים שאושר למוסדות החינוך לגבות בשנת תש"ף (2019/20). מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- ועדת טרכטנברג ('הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי') (2011). שירותים חברתיים – עיקרי המלצות.
- ועדת לנגרמן (1992). דוח המועצה הציבורית המייעצת לנושא תשלומי הורים.
- ועדת רחנברג (2004). דוח הוועדה לבחינת תשלומי ההורים.
- ועדת שושני (2010). דוח הוועדה לבחינת תשלומי הורים.
- ירון, ע. (2018). אומדן תשלומי הורים במערכת החינוך בשנים 2012-2016. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- משה, נ. (2017). אומדן תשלומי הורים רשות וחובה במערכת החינוך וניתוח הצעת החוק למימון תשלומי הורים באמצעות העלאת דמי הביטוח 14 הלאומי (מעודכן). מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- משרד החינוך (2002). חזר מנכ"ל (הוראות הקבע) (תשסג/3א).
- משרד החינוך (2019). חזר המנכ"ל העדכני: הוראת קבע מס' 204, גביית תשלומי הורים ושכר לימוד במוסד חינוך שאינו רשמי, וגביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת, תוכנית לימודים נוספת תורנית ובמוסד חינוך ניסויי וייחודי.
- משרד החינוך (2021). חזר מנכ"ל, תשלומי הורים לשנת הלימודים התשפ"ב, הודעה מס' 0228 מיום 19 באוגוסט 2021.
- שמשון ג'קלין ואחרים נ' משרד החינוך ואחרים, גבריאל סלומון נ' משרד החינוך ואחרים, בג"צ 5004/14, 6214/15 (2019).

<https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts/14/040/050/e62&fileName=14050040.E62&type=2>

Convention on the Rights of the Child (CRC), 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3.

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 993, p.3

תחנות טיפת חלב





4.ד. טיפות חלב (תחנות לבריאות המשפחה)

לתחנות טיפות החלב (בשמן הרשמי – 'תחנות לבריאות המשפחה'), המשמשות כיום כספק שירותי הבריאות המניעתיים האוניברסלי לפעוטות בישראל, שורשים היסטוריים ארוכים. טיפת החלב הראשונה נוסדה בשנת 1921, לפני כמאה שנים, על ידי ארגון הדסה; משימתן העיקרית של תחנות טיפת החלב שהוקמו לאורך השנים נותרה דומה – להבטיח את בריאותם של פעוטות ואת התפתחותם התקינה. טיפות החלב, עוד במתכונתן ההיסטורית, הדריכו הורים לגבי תזונה וטיפול בילד, והיו אמונות על חיסונים ובדיקות בריאותיות; בכך, הן הצליחו להביא להפחתה ניכרת של תמותת תינוקות – עוד טרם קום מדינת ישראל – ונחשבו להצלחה גדולה של מערכת הבריאות הישראלית (וייס, 2019, עמ' 829).

במתכונתן הנוכחית, התחנות אמורות לספק שירותי בריאות מניעתיים לילדים מגיל לידה עד 6, אך בפועל, רק מעט הערכות וטיפולים נעשים לילדים מעל גיל 3 (מבקר המדינה, 2014, עמ' 659). הטיפול בתחנות טיפות חלב כולל חיסונים, בדיקות ראייה, מדידות משקל וגובה והערכות התפתחות, זאת לצד תפקידן באיתור מקרי סיכון והתעללות. שירותים אלו חיוניים לבריאות הילדים ולרווחתם, ומיועדים הן למניעת חולי והן לאיתור מצבים המחייבים התערבות מוקדמת. בנוסף, טיפות חלב אמורות לספק גם הדרכה הורית להורים חדשים ובדיקות מעקב הריון, אך בפועל שירות זה ניתן רק לעיתים רחוקות.⁴⁵

כיום, יש כאלף תחנות בישראל. חלקן מופעלות על ידי משרד הבריאות ואחרות על ידי קופות החולים והעיריות. תחנות אלה מעניקות מדי שנה שירותים למיליון ילדים בקירוב (מבקר המדינה, 2014, עמ' 647, 652), והן עדיין מהוות ספק שירותים מרכזי וחשוב. פעולותיהן המגוונות בקהילה חיוניות למימוש אוניברסלי ושווה של זכות הילדים לבריאות ולהתפתחות, והן ממלאות תפקיד חשוב גם בשמירה על זכותם להגנה. על פי הנחיות משרד הבריאות, כלל השירותים הללו אמורים להינתן על פי עקרונות של שוויון, נגישות, שיחור (outreach) ואוניברסליות (משרד הבריאות, 2007).

עם זאת, כפי שידון להלן, בתקופה האחרונה איבדו התחנות מיכולתן לממש את הזכויות הללו, בשל היעדר מימון, מחסור בכוח אדם, וחוסר יכולת להדביק את הגידול באוכלוסייה.⁴⁶ ההידרדרות בשירות המבטיח את מימושן של זכויות חשובות אלה באופן אוניברסלי פוגעת במתן יחס ושירות שווים לילדים.

פרק זה מתייחס לכמה מהאתגרים שניצבים בפני התחנות בפעילותן הנוכחית ובמחסומים לביצוע משימותיהן. אלה כוללים: (1) היעדר חקיקה המגדירה את השירותים, את המשאבים ואת כוח האדם בתחנות טיפת חלב ואת האופן שבו הן מתאימות את עצמן לגידול באוכלוסייה; ו-2) אתגרי מדיניות ויישום, הכוללים פיצול ספקי שירות, היעדר שיתוף מידע, ומחסור במשאבים.

⁴⁵ בשנת 2020, העריכה ד"ר דינה צימרמן, ראש המחלקה לאם ולילד במשרד הבריאות, שכ-7,000 נשים עוברות בדיקות לפני הריון (מעקב הריון) בטיפות חלב (הוועדה המיוחדת לזכויות הילד 2020, עמ' 5).

⁴⁶ משרד הבריאות ניסח בשנים 2017-2018 תוכנית מקיפה, המתייחסת למצב הנוכחי של טיפות החלב ובכלל זה לבעיות המצוינות כאן, כמו גם לתכנון התפקיד העתידי של טיפות החלב; עם זאת, תוכנית זו לא בוצעה עדיין במלואה (משרד הבריאות, ללא תאריך 1, 2).



1.ד.4. מסגרת משפטית ורגולטורית

פעילותן של התחנות לבריאות המשפחה בישראל מעוגנת בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994 ('חוק ביטוח בריאות ממלכתי'). חוק זה מזכיר את התחנות לבריאות המשפחה בשמן ומציין שהן חייבות לספק מעקב סדיר וחיסונים לתינוקות ולילדים (תוספת שלישית סעיף 1 (1)).

עם זאת, חוק ביטוח בריאות ממלכתי אינו מכיל הוראות לעניין תקצוב השירות האמור להינתן בתחנות טיפות החלב. בנוסף, החוק אינו מתייחס למספר תחנות טיפות החלב שאמורות להיות פרוסות ברחבי הארץ ולא למפתחות התקינה של כוח האדם הדרושים להן. החוק גם אינו מתייחס ליחס שבין מספר התחנות ומפתחות התקינה לגידול באוכלוסייה. יתרה מכך, החוק שותק לגבי רמת שיתוף הפעולה והשיתוף במידע שאמורים להתקיים בין התחנות לבין שחקנים חשובים אחרים בשדה הטיפול המניעתי – כגון בתי חולים, מרכזים לאבחון עיכובים התפתחותיים אצל ילדים (מרכזים להתפתחות הילד), ומערכת החינוך.

במצב הנוכחי, נושאים אלה מוצאים ביטוי בחזר פנימי של מנכ"ל משרד הבריאות מ-2007. חזר זה מציין שטיפות חלב אמורות לספק רפואה מונעת בהתבסס על עקרונות של שוויון, שיחור (outreach) ואוניברסליות. הוא קובע גם תקנים באשר למספר הילדים בכל תחנה, הצידוד הפיזי הנדרש, והפיקוח (משרד הבריאות, 2007, עמ' 1).

חזר המנכ"ל קובע גם תקינה לכוח אדם בתחנות: אחות אחת לכל 50 נשים הרות, 100 תינוקות ו-375 פעוטות, וכן רופא ילדים לכל 1,250 תינוקות (עמ' 3). בפועל, אין עמידה בתקנים אלה ומספר המוקצבים לכל אחות גבוה יותר מאלה שנקבעו על ידי חזר המנכ"ל. כך, ב-2020 דווח שבמגזר הציבורי קיים מחסור באחיות, המגיע לידי 25% מדרישות התקנים ועקב זה, יש טיפות חלב הנמצאות על סף קריסה.⁴⁷ לעומת זאת, דוח מטעם מבקר המדינה מצא שמאז שנת 2007, כאשר תקני כוח אדם אלה נקבעו, הרחיב משרד הבריאות את המשימות המוטלות על האחיות המבקר מצא שדבר זה הביא למתן חלקי של שירותים, ולכישלון בביצוע הליכים נדרשים – כגון בדיקות והערכות בסיסיות. עוד מצא המבקר שנזק בלתי הפיך עלול להיגרם לילדים שכתוצאה מכך (מבקר המדינה, 2014, עמ' 648-651).

על אף שתחנות טיפת חלב רבות מופעלות כעת בידי קופות החולים (כמו גם באמצעות עיריות ירושלים ותל אביב), האחריות העליונה לפעילותן ברחבי ישראל מוטלת על המדינה, באמצעות משרד הבריאות – וכך גם מימוש זכותם של ילדים לבריאות בשלב חיוני כל כך להתפתחותם; או, בניסוחו של בית המשפט העליון, 'אין חולק כי חובתו של משרד הבריאות לספק לכל תושב את שירותי הרפואה המונעת הניתנים בתחנות טיפת חלב' (בג"ץ 6362/17, סמריה ואח' נ' משרד הבריאות, 2017, פס' 9).⁴⁸

⁴⁷ כך גם על פי עדותה של מוריה אשכנזי, יו"ר מחלקת אחיות בריאות הציבור בהסתדרות, בדיון בכנסת בשנת 2020 (הוועדה המיוחדת לזכויות הילד 2020, עמ' 7-8).

⁴⁸ המקרה הרלוונטי עצמו ופסיקה שבאה לאחר מכן מתייחסים לתביעה על היעדר כיסוי ביישובים מסוימים (שבהם הופעלו טיפות חלב בעבר על ידי משרד הבריאות).



2.ד.4. אתגרי מדיניות ויישום

כיום, שלושה אתגרי מדיניות ויישום ניצבים בפני מערכת טיפות החלב בישראל: (1) היעדר משאבים (2) מתן שירותים מוגבלים, ו-(3) היעדר שיתוף מידע.

(א). מחסור במשאבים

בעיה מרכזית שממנה סובלת מערכת טיפות החלב בישראל היא היעדר משאבים – וממנה נובע מחסור חמור באנשי צוות.⁴⁹ בדוח הסוקר את מערכת טיפות החלב, מצא מבקר המדינה שהיעדר אנשי צוות מציב את בריאות הילדים בסיכון, מאחר שהדבר גורם לעיכובים ולמתן חלקי של שירותים (מבקר המדינה, 2014, עמ' 651). הדוח קובע גם שהמחסור באנשי צוות מביא את המערכת לסף קריסה. על פי הערכות מן העת האחרונה, במערכת חסרות מאות אחיות וסוג זה של מחסור פוגע באופן חמור ביכולת טיפות החלב לספק שירותים בסיסיים.⁵⁰

הגידול במשימות המוטלות על טיפות החלב (כגון גידול במספר החיסונים לצד גידול באוכלוסייה), הפך את התקינה המוכתבת על ידי משרד הבריאות (2007, עמ' 3) לבלתי מספיקה; ובכל זאת, נתוני העבר מראים שכאשר מדובר בכוח האדם בטיפות חלב, אפילו תקינה זו אינה מתמלאת בחלקים גדולים מהמדינה (משרד הבריאות, 2016). למשל, נתוני משרד הבריאות מ-2019 מגלים שטיפות החלב המופעלות על ידי משרד הבריאות ועיריות ירושלים ותל אביב אוישו בחסר של 23%, בהשוואה לתקני כוח אדם שנקבעו (מבקר המדינה, 2020, עמ' 571).

בנוסף למחסור הכללי באחיות בתחנות, המחסור באנשי צוות בולט במיוחד באזורים מסוימים, כגון ביישובים בדרום הארץ ובערים החרדיות.⁵¹ למחסור זה השלכות קשות. למשל, ב-2018 קיבל משרד הבריאות החלטה לוותר על חיסונים של ילדים בפריפריה – החלטה שבסופו של דבר שונתה (ראה: הוועדה המיוחדת לזכויות הילד, 2018). הפתרון לקושי זה תלוי לרוב ביחמות ברמה הלאומית, דוגמת התמריצים הכספיים שניתנו לאחיות העובדות בטיפות חלב של משרד הבריאות, בקהילות הבדואיות (משרד האוצר, 2020).

בנוסף, על פי דוח מבקר המדינה משנת 2014, התחנות אינן פועלות בשעות אחר הצהריים המאוחרות, ולכן הן אינן נגישות דיין להורים עובדים ולילדיהם. דוח המבקר מצא גם עדות מדאיגה ביותר, החושפת את המחסור במשאבים המוקצה להן: מצב תחזוקה ירוד ושיעור גבוה של מזילות ועובש בקירות, בחלקם מהמבנים שבהם מוקמו התחנות שהופעלו על ידי משרד הבריאות (מבקר המדינה, 2014, עמ' 648, 650).

⁴⁹ הצעה המתייחסת למחסור זה בכוח אדם בטיפות החלב של משרד הבריאות, והממליצה על הגדלת הקצאת אחיות בתחנות טיפות חלב בגדלים שונים, נכללה בתוכנית האסטרטגית של המשרד – 'שנות החיים הראשונות' – אך היא טרם יושמה (משרד הבריאות, ללא תאריך, מס' 1).

⁵⁰ כך, לדוגמה, בעדותה של מוריה אשכנזי, יו"ר של מחלקת האחיות של בריאות הציבור של הסתדרות העובדים (הוועדה המיוחדת לזכויות הילד, 2020, עמ' 7-10).

⁵¹ נתונים לגבי מספר האחיות בהשוואה למספר הילדים בטיפות חלב בעיריות נבחרות, ראה: משרד הבריאות, ללא תאריך, מס' 1, עמ' 75. נתונים כלליים לגבי כוח אדם רפואי במחוזות גיאוגרפיים שונים, ראה: משרד הבריאות, 2021, עמ' 43-40.



המחסור הכללי במשאבים, הפוגע במערכת נעוץ בראש ובראשונה במחסור בתקציבים. עם זאת, למרות העובדה שטיפות החלב נדרשות לשרת קבוצות גדולות של ילדים בכל שנה, אין מנגנון תקציבי אוטומטי להשבת הוצאותיהן, לקונה תקציבית שצוינה שוב ושוב על ידי מבקר המדינה (מבקר המדינה, 2020, עמ' 581-591).

(ב). מתן שירותים מוגבלים

מסיבות שונות, השירותים הניתנים כיום, על ידי טיפות חלב רבות ברחבי המדינה, מצומצמים ביותר; לכן תחנות טיפות החלב אינן ממלאות את תפקידן ואינן מגשימות את הפוטנציאל שלהן, מעבר לרפואה מונעת בסיסית (כגון איתור מקרים של סיכון והתעללות). כך, במצב הקיים של מערכת טיפות החלב, שבו אפילו תפעול השירותים הבסיסיים מכביד על התחנות, נפגעת היכולת שלהן לספק מערך רחב יותר של שירותים, מעבר לחיסונים ולבדיקות ההתפתחות הבסיסיות – לפיכך, חותר מצב זה תחת רווחת הילדים המטופלים ומימוש זכותם להתפתחות ולשוויון. הסיבה המרכזית לשירותים המוגבלים היא היעדר משאבים, במיוחד כוח אדם – כאמור לעיל.

דוגמה מרכזית למתן שירותים מוגבלים היא מחסור בביקורי בית, האמורים להיעשות על ידי אחיות טיפת חלב. אף שהנחיה של משרד הבריאות מחייבת ביקור בית לכל ילד בכור (משרד הבריאות, 2004), בפועל, ביקור כזה מתבצע רק לעיתים נדירות. נתוני העבר מראים שביקורי בית אלה אינם מתבצעים גם בטיפות חלב שמופעלות על ידי קופות החולים וגם בכאלה המופעלות על ידי משרד הבריאות (רבינוביץ', 2018, עמ' 30). בסקירה אסטרטגית של תפקידי טיפות חלב, משרד הבריאות הדגיש את החשיבות של ביצוע ביקורי בית, ועם זאת, הכיר במרום בכך שאלה אכן נעשים לעיתים נדירות – מלבד במקרים ספציפיים של לידה מוקדמת ומשפחות בסיכון (משרד הבריאות, ללא תאריך, מס' 1, עמ' 97).

בנוסף, לדוגמה: התחנות אמורות לספק שירותי הדרכת הורים בתחנה (גם באופן פרטני וגם בקבוצות). אך עקב היעדר משאבים, הפעלת שירות זה בתחנות מוגבלת (רבינוביץ', 2014, עמ' 6-7) – זאת למרות העובדה שתמיכה הורית נחשבת לחלק בלתי נפרד ממימוש זכותם של ילדים להתפתחות (עמ' 3-4).⁵²

סוג זה של היעדר שירותים, שנגרם ממחסור במשאבים, מציב סיכון לא רק למימוש זכות הילדים לבריאות, אלא גם להגנה עליהם. בנוסף, מצבי משבר (כגון כזה שבו נדרש סיוע נוסף, או שבו אחיות נדרשות במקומות אחרים, כפי שהומחש במהלך מגפת הקורונה) מוצאים את המערכת במצב מוחלש במיוחד וכך הם מחמירים עוד יותר את הבעיות שלה וגורמים לקיצוץ נוסף בביצוע התפקידים הבסיסיים שלה.⁵³ לדוגמה, במהלך התפרצות החצבת במחוז ירושלים בין השנים 2018-2019, למרות ניסיונות מיוחדים לסייע למערכת טיפות חלב, המחסור החמור באחיות הוביל לשיבושים

⁵² ראה: רבינוביץ', 2014. בתשובותיהם לשאלות המרכז למחקר ומידע של הכנסת, המחסור במשאבים המוביל לאי-מתן שירותי הדרכה הורית, ניכר גם במשרד הבריאות וגם בקופות החולים.

⁵³ לגבי התפקוד של מערכת טיפות החלב במהלך מגפת הקורונה ולגבי השפעת המחסור במשאבים על הביצועים שלה, ראה: הוועדה לזכויות הילד, 2020.



במתן חיסונים, כמו גם במתן שירותים בסיסיים אחרים הניתנים לילדים (מבקר המדינה, 2020, עמ' 573-572).

סיבה אחרת לשירותים המוגבלים בטיפות החלב היא היעדר אוניברסליות במתן השירות. רק טיפות חלב שמופעלות על ידי משרד הבריאות משרתות את כל הילדים (אתר משרד הבריאות, טיפות חלב – תחנות לבריאות המשפחה).⁵⁴ לעומת זאת, קופות החולים משרתות את חבריהן ואינן מופקדות על מתן טיפול אוניברסלי לכל המשפחות. על אף שהן נדרשות לטפל בחברים של קופות חולים אחרות, הן עלולות שלא להיות נגישות לילדים שאינם חברים בקופת חולים, כגון ילדים שאין להם מעמד חוקי בישראל. אכן, היו מקרים שבהם ילדים ללא מעמד חוקי (ושהוריהם אינם חברים בקופת חולים) לא התקבלו לטיפול בתחנות המופעלות על ידי קופות החולים באזורי המגורים שלהם, ונאלצו לקבל שירותים בתחנות ממשלתיות מרוחקות יותר.⁵⁵

לבסוף, לאורך השנים התעוררו מספר השגות לגבי מידת השליטה והפיקוח של משרד הבריאות על קופות החולים. בדוח משנת 2014, מצא מבקר המדינה דוגמאות לכך שקופת חולים סירבה לספק שירותים בסיסיים לחברים של קופות חולים אחרות, ולכך שקופת חולים אחת סגרה את שירותיה באחת הערים בלי למסור הודעה מתאימה מראש למשרד הבריאות. שתי הדוגמאות הן הפרה של התקנות החלות על קופות החולים (מבקר המדינה, 2014, עמ' 650, 667-668). מנכ"ל משרד הבריאות דאז, פרופ' רוני גמזו, ציין שהמשרד מפעיל שליטה רבה יותר על תחנות ממשלתיות, מאשר על אלו המופעלות על ידי קופות חולים, ועל כן, לדוגמה, היה מסוגל להקצות אחיות באופן מיידי, מבתי חולים ומבתי ספר לתחנות אלה בעת הצורך (לינדר, 2013).

(ג). היעדר שיתוף מידע

נכון להיום, נראה שקיימים אתגרים ביישום מדיניות שתסדיר את שיתוף המידע בין התחנות לבין ישויות אחרות המעניקות שירותים לילד, על מנת לתאם טוב יותר את הטיפול המניעתי. אחד המכשולים העיקריים הוא העובדה שהתחנות אינן מקבלות הודעה לגבי לידה של כל ילד. אכן, דוח מבקר המדינה הזהיר שפער זה עלול להביא לכך שמניעת שירותים מאי-אילו ילדים תיצור מצב שילדים אלה לא יחוסנו ולא יעברו בדיקות הערכה (מבקר המדינה, 2014, עמ' 649).⁵⁶ בנוסף, הדוח מצא שהתחנות אינן משתפות את בתי הספר במידע, ושכתוצאה מכך יש בתי הספר שאינם מודעים לילדים שלא חוסנו, הלומד בהם, ואינם יכולים לבצע מעקב אחר ילדים שהערכות שלהם גילו בעיות התפתחות (עמ' 649).

לבסוף, להיעדר מידע על לידות השלכות לא רק לגבי מתן שירותי בריאות שונים, אלא עלול למנוע איתור של מקרי התעללות בילדים והזנחתם.

⁵⁴ טיפות החלב הפועלות בתל אביב וירושלים ומופעלות על ידי העיריות אמורות לשרת את כל תושבי הערים האלה, וכך גם מספקות שירות אוניברסלי, אף כי מקומי.

⁵⁵ אושר בשיחה עם זואי גוטצייט, מנהלת 'המרפאה הפתוחה' (עמותת 'רופאים לזכויות אדם'), ב-25 באוקטובר, 2021.

⁵⁶ חששות לגבי היעדר שיתוף מידע בין קופות החולים לבין משרד הבריאות הובעו שוב בדוח מבקר המדינה שפורסם לאחרונה לגבי הטיפול של מערכת הבריאות במגפות שפורצות ושפורצות מחדש; נמצא שהנתונים של טיפות חלב שמופעלות על ידי שלוש קופות החולים, שמעניקות שירות לכרבע מהילדים בגיל 0-6, לא שותפו עם המערכת הממוחשבת המרכזית של משרד הבריאות, וכך, עיכבו באופן פוטנציאלי העברת נתונים שנוגעים לחיסון ילדים (מבקר המדינה, 2020, עמ' 554-555, 559-560, 567).



3.ד.4. התייעצויות עם ארגוני החברה האזרחית

כחלק בלתי נפרד מכתיבת הדוח, המועצה לשלום הילד לקחה על עצמה להתייעץ עם ארגוני חברה אזרחית אחרים בנוגע לתוכני הדוח והמלצותיו, לצד ההתייעצויות עם בני הנוער. בין הגופים שסייעו לניסוח המלצות המדיניות בנוגע לטיפות חלב, היה עמותת גושן.

עמותת גושן היא ארגון ללא כוונת רווח, שנוסד על ידי רופאי ילדים ישראלים ופרופ' פרנק אוברקלייד האוסטרלי. היא עוסקת בקידום הבריאות וההתפתחות של ילדים באמצעות שיפור השירותים המוצעים בקהילה לילדים ולמשפחותיהם. לצורך כך, היא עובדת גם עם בעלי מקצוע בתחום הטיפול וגם עם קובעי מדיניות, והיא שותף ביחמות חשובות מרכזיות, לגבי הגיל הרך בישראל – כולל שותפות חשובה מאוד עם משרד הבריאות לגבי עתיד טיפות החלב בישראל. המומחיות והניסיון המקצועי של גושן התבטאו בתובנות חשובות שתרמו להמלצות המצורפות להלן.



4.ד.4 המלצות: טיפות חלב

1. קידום חקיקה ומדיניות

- א. גיבוש חקיקה ראשית, שתסדיר את כלל תפקידיהן של תחנות טיפות החלב (כמפורט בסעיף 2א').
- ב. העברת האחריות לפתיחת טיפות חלב חדשות, באזורי מגורים חדשים וקיימים כאחד, לידי משרד הבריאות,⁵⁷ זאת על מנת להבטיח את האוניברסליות ואת הפריסה השוויונית של השירות.
- ג. התוויית תוכנית לאספקת כלל השירותים לכל הילדים, על ידי רשות ממלכתית ובמימון ממלכתי ישיר.
- ד. קביעת מפתח תקינה מתעדכן להיקף כוח האדם בתחנות, בהתאם לגידול הטבעי באוכלוסייה. התוספת התקציבית המתעדכנת תעוגן בבסיס התקציב השנתי של משרד הבריאות.
- ה. התוויית נוהל אחיד ומעודכן, המתכלל את פעילות כל תחנות טיפות חלב בישראל תחת גורם מאסדר ('רגולטור') יחיד, ללא תלות בזהות מפעיל התחנה; כחלק מבניית מערך הפיקוח, יקבעו מדי איכות אחידים, שישמשו כיעדים עבור כל מפעילי השירות (זאת על מנת להבטיח את האוניברסליות, הנגישות ואחידות השירות).⁵⁸
- ו. יישום תוכנית 'שנות החיים הראשונות' של משרד הבריאות, באשר לפריסה ארצית של התחנות, שיפוז התחנות, הרחבת זמינות התורים, הקמת מוקד ייעוץ טלפוני, הכשרות, מתווה שכר לצוותים, ועוד.⁵⁹

2. הרחבת השירותים והמענים הקהילתיים תחת קורת גג אחת

- א. הרחבת מפרט השירותים בתחנות של כלל המפעילים, כך שיתנו מענה מקיף לצרכים של ילדים בשנות חייהם הראשונות במסגרת הפעילות בחנות השונות, ייכללו השירותים הבאים:
 - (1) שירותים פרא-רפואיים ותרפויטיים לתינוקות ולפעוטות; (2) איתור ומניעה אקטיביים של מצבי סיכון בקרב הורים וילדים; (4) שירותי הדרכה ויעוץ להורים ולהורים שבדרך; (5) מערך ליווי ותמיכה אישי וקבוצתי להורים בחודשים הראשונים אחרי לידה;⁶⁰ (6) מידע וסיוע ראשוני להורים לפעוטות עם צרכים מיוחדים; (7) עריכת ביקורי בית מובנים (מבחינת מועד, תדירות ואופי הביקור) תוך מתן עדיפות לקבוצות ילדים ו/או לנסיבות שייקבעו (למשל, ילד ראשון, ילד פג, ילד עם צרכים מיוחדים וכו' או בנסיבות בהן המשפחה אינה מגיעה לביקורי שגרה).

⁵⁷ זאת מלבד בערים ירושלים ותל-אביב, שם הרשות המקומית מתפעלת את טיפות החלב.

⁵⁸ על פי המלצות של ועדות שונות, כגון ועדת נתניהו וועדת אמוראי, תכנן משרד הבריאות בשנת 2006 ביצוע של פיילוט בכמה רשויות מקומיות, שבהן תועבר האחריות למתן שירותי טיפת החלב בכללותם לידי קופות החולים, כדי לקבוע גורם אחד שיהיה אחראי על טיפול בילדים החל מלידתם, וליצור רצף טיפולי בהם. אולם, הניסוי לא בוצע, ומאז הנושא לא נבחן שוב.

⁵⁹ 'מתווה לפעילות וועדת ההיגוי והפורום המייעץ לשנות החיים הראשונות', דר' שושי גולדברג, אחות ראשית ארצית וראשת מינהל הסיעוד, משרד הבריאות, 2.12.18.

⁶⁰ כמו למשל 'אם לאם בקהילה', תוכנית תמיכה וליווי, המיועדת לאימהות בשנה הראשונה לאחר לידה.



ב. התוויית תוכנית לשיפוץ התחנות הקיימות, הנמצאות במצב של הזנחה. לשם כך, יבוצע מיפוי הליקויים הקיימים ויתקצב שיפוץ על פי מפרט מעודכן לבניית התחנות.⁶¹

3. הצוותים המקצועיים בתחנות

- א. עדכון ותקינה של תפקיד רופא הילדים בתחנות, כך שיכלול מעורבות בתחומים של רפואה מונעת, איתור מצבי סיכון, ואיתור עיכובים התפתחותיים.
- ב. גיבוש מודל מקצועי סדור של עבודה משותפת בין הצוות הרפואי והצוות הפרא-רפואי ושיח מקצועי בין דיסציפלינות שונות בתוך התחנות.
- ג. הרחבת שעות הקבלה בתחנות לשעות אחר הצהריים, הערב וסופי השבוע, על מנת לאפשר נגישות לילדים שהוריהם עובדים (תוך מתן תגמול מתאים לצוותי התחנות).
- ד. אסדרה ותפעול של מערך הכשרות מקצועיות תקופתי לכלל האחיות בטיפות החלב, על ידי משרד הבריאות, ללא תלות בארגון המפעיל.

4. העברת מידע בין גופים ושיתופי פעולה

- א. חיזוק שיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות לתחנות שבשטחן ושילובן בשגרת עבודה יישובית. שיתוף פעולה זה יכלול היערכות ותיאום משותפים (כגון פגישות משותפות למיפוי צרכים עירוניים), לצד פעולה משותפת בשטח (כגון פעולות הסברה של התחנות בתוך המסגרות לגיל הרך).
- ב. אינטגרציה של מערך העברת המידע בין בתי החולים, משרד הבריאות, קופות החולים וטיפות החלב לצורך מעקב וטיפול מיטביים (בייחוד לעניין רישום ילודים, קבלת חיסונים, ביצוע בדיקות סינון ואיתור מצבי סיכון). זאת, בשם לב לזכותם של ילדים לפרטיות.
- ג. פיתוח וחיזוק פלטפורמות שיאפשרו תקשורת והחלפת ידע בין התחנות השונות (כגון מפגשים אזוריים בין צוותי התחנות), ובין אנשי צוות ממקצועות הבריאות השונים בתחנות ובקופות החולים (כגון, יצירת שיתוף פעולה בין עובדי התחנות לעובדי מכונים להתפתחות הילד, היחידות לגיל הרך, ועוד). פלטפורמות אלה יאפשרו זיהוי מגמות בגיל הרך, פיתוח שירותים משותפים, ושיתוף מידע.

⁶¹ ראה מבקר המדינה, דוח שנתי 63 (2013), 'בינוי ותשתיות במערכת הבריאות', עמ' 717. על פי דוח המבקר על הדן במערך תחנות טיפת החלב, 'המדריך לתכנון תחנות לבריאות המשפחה', שעל פיו נבנות התחנות, לא עודכן מאז שנכתב ב-1993 והוא אינו תואם את ההוראות שקבע משרד הבריאות בנוהליו לאחר מכן, כגון ההוראות הנוגעות לגודל החדרים שבהם מבוצעות בדיקות מסוימות.



אתר משרד הבריאות. טיפות חלב – תחנות לבריאות המשפחה.

https://www.health.gov.il/Subjects/pregnancy/health_centers/Pages/family_health_centers.asp
x

בג"ץ 6362/17, סמריה ואח' נ' משרד הבריאות, 2017.

הוועדה המיוחדת לזכויות הילד (2018). הפקרת בריאותם של ילדי הפריפריה וההחלטה שלא לחסנם כנגד שפעת בשנה הבאה. *פרוטוקול מס' 220* (28.5.2018).

הוועדה המיוחדת לזכויות הילד (2020). 'טיפות חלב' – תמונת מצב בצל הקורונה. *פרוטוקול מס' 26* (8.9.2020).

הפורום האזרחי לקידום הבריאות בגליל (2017). נייר עמדה בנושא שיקום מערך טיפות החלב בצפון.

http://fs.knesset.gov.il/20/Committees/20_cs_bg_498839.pdf

וייס, ד. (2019). תחנות 'טיפות חלב' בישראל: מבט היסטורי. *הרפואה* 158(12), 826-831.

לינדר, ר. (2013). יותר מטיפות חלב – זה מרכז לגיל הרך. *דה מרקר*, 26.9.2013.

מבקר המדינה (2014). *דוח שנתי 64*.

מבקר המדינה (2020). *דוח שנתי 70*.

משרד האוצר (2020). *תמריצים לעידוד העסקת אחים ואחיות בטיפות החלב ובתחום בריאות התלמיד במחוז הדרום במשרד הבריאות, המבצעים עבודה במגזר הבדואי בדרום הארץ*. מכתב (8.5.2020).

<http://www.inu.org.il/wp-content/uploads/2020/09/%D7%94-2020-10.pdf>

משרד הבריאות (2004). *שירותי בריאות הציבור – חוזר ראש השירות: נוהל הטיפול בתינוק ובפעוט בתחנות לבריאות המשפחה*.

https://www.health.gov.il/hozer/BZ03_2004.pdf

משרד הבריאות (2007). *חוזר מנכ"ל 12/07, סטנדרט (תקן) להפעלת השירות המונע לפרט בטיפות חלב*.

https://www.gov.il/BlobFolder/policy/mk12-2007/he/files_circulars_mk_mk12_2007.pdf

משרד הבריאות (2016). *נתונים לגבי טיפות החלב, בהמשך לדיון שנערך ביום 9/12/15*. מכתב (4.1.16).

משרד הבריאות (2021). *אי השוויון בבריאות והתמודדות עמו – 2020*.

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/health-inequality-2020/he/publications_inequality_inequality-2020.pdf

משרד הבריאות (ללא תאריך, מס' 1). *שנות החיים הראשונות – התפישה האסטרטגית והתוכנית האופרטיבית של משרד הבריאות*.

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/2-first-years-of-life/he/publications_data-sharing_2-2.pdf

משרד הבריאות (ללא תאריך, מס' 2). *טיפות החלב בישראל – הדור הבא*.

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/2-first-years-of-life/he/publications_data-sharing_2-4.pdf

רבינוביץ', מריה (2014). *תמיכה בהורים והדרכתם – מענים ממשלתיים*. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

רבינוביץ', מריה (2018). *סיוע של המדינה לנשים הרות ולנשים אחרי לידה החיות בעוני – דוגמאות מהעולם והמצב בישראל*. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

שירותי בריאות הנפש לילדים ונוער





4.ה. שירותי בריאות הנפש לילדים ולבני נוער

נגישותו של טיפול נפשי מהווה חלק בלתי נפרד ממימוש זכותם של ילדים ובני נוער לבריאות, כמו גם חלק חיוני של מימוש זכותם לחינוך ולהתפתחות.

שירותי בריאות הנפש ניתנים לילדים ולבני נוער במסגרות מגוונות. פרק זה דן במחסור בשירותי בריאות הנפש לילדים ולבני נוער בשתי מערכות ציבוריות עיקריות: (1) שירותי בריאות הנפש בקהילה, המופעלים על ידי קופות החולים ו-(2) שירותי בריאות הנפש במסגרות חינוכיות, שמטרתם לספק תמיכה לילדים הלומדים במערכת החינוך (מהגיל הרך ועד סיום התיכון).⁶²

הבעיות המבניות והמתמשכות, הנדונות בפרק זה, מלוות את מערך בריאות הנפש בישראל שנים ארוכות. משבר הקורונה ומשבר בריאות הנפש שנוצר בעקבותיו חשפו ביתר שאת את חומרת הבעיות והפגמים במערכות הציבוריות המתוארת כאן, ואת המחסור במשאבים המוקצים להן – אך לא הם שיצרו אותן.

החסמים המתוארים כאן מנעו ממספר משמעותי של ילדים ובני נוער לקבל טיפול הולם בעת שגרה. מגפת הקורונה הוסיפה על כך, וחשפה את חוסר היציבות של המערכת ואת חוסר יכולתה לתת מענה לזכותם של ילדים לקבל טיפול רפואי בעת משבר. בהתאם, ההשלכות של משבר בריאות הנפש שבו אנו מצויים אינן מוגבלות אך ורק לבריאותם של ילדים; הן קשורות קשר הדוק לתפקוד היומיומי שלהם (למשל, במערכת החינוך) ולהתפתחותם התקינה.

4.ה.1. שירותי בריאות הנפש לילדים ונוער בקהילה

בשנת 2015, מערך שירותי בריאות הנפש בקהילה עבר רפורמה מהותית. עד לשנה זו, כל המנעד של שירותי בריאות הנפש בקהילה, הכולל טיפולי פסיכותרפיה ופסיכיאטריה סטנדרטיים לצד מסגרות אינטנסיביות יותר כגון מרכזי טיפול יום, הופעלו על ידי משרד הבריאות. לפי הרפורמה, קופות החולים בישראל, האחראיות לתפעול של רובם המוחלט שירותי הבריאות הקהילתיים, קיבלו אחריות גם להפעלת שירותי בריאות הנפש. מטרת הרפורמה הייתה כפולה: (1) לפתור את המחסור החמור בזמינותו ובנגישותו של טיפול נפשי, לצד היעדר המימון וההזנחה שמהם סבלה מערכת בריאות הנפש במהלך עשורים רבים, ו-(2) לקדם אינטגרציה בין מערכת הבריאות 'הפיזית' ל'נפשית', באופן שיתרום לנורמליזציה של האחרונה.

לרוע המזל, בנקודת הזמן שבה אנו נמצאים מספר שנים לאחר יישומה של הרפורמה, עדיין קיים מחסור במענים טיפוליים נגישים חמינים למתבגרים וילדים. אומנם, חלק מהבעיות ביישום הרפורמה היו משותפות לילדים ומבוגרים, אך כיום קיימת הבנה שבמספר היבטים מרכזיים, הבעיות בשירותי בריאות הנפש לילדים ולבני נוער חמורות יותר. האתגרים העיקריים, הנוגעים לשירותי בריאות הנפש בקהילה לילדים ולבני נוער, הם: זמני המתנה ארוכים, מחסור בבעלי מקצוע מתחום

⁶² ישנן מערכות אחרות שבהן ילדים ובני נוער מקבלים שירותי בריאות נפש, אך למעט אשפחים, אלו מיועדות בדרך כלל לקבוצות מצומצמות של ילדים (לדוגמה, 'מרכזי חוסן' הממוקמים בערים שונות).



בריאות הנפש (במיוחד בפריפריה ובמגזר הערבי), והיעדר אופציות לטיפול נפשי אינטנסיבי בקהילה (דבר הגורם להסתמכות יתר על אשפוז פסיכיאטרי).

(א). *זמני המתנה ארוכים*

זמינותו של טיפול נפשי ללא המתנה יתרה חיונית לרווחת המטופל ולהצלחת הטיפול. עם זאת, במסגרת מערך השירותים הנוכחי, ילדים ובני נוער נאלצים להמתין זמן ארוך לקבלת טיפול – אילוץ שלו השלכות קשות, לעיתים קרובות, על אותם ילדים ובני נוער, המצויים ממילא בתקופה פגיעה.

המועצה הלאומית לבריאות הנפש, גוף מייצג במשרד הבריאות האמון על תחום בריאות הנפש, העריכה במסגרת דוח שפרסמה והדן בשירותי בריאות הנפש בקהילה (להלן 'דוח המועצה לבריאות הנפש'), שילד עלול להמתין מספר חודשים לפגישת הערכה, ופרק זמן של כשנה וחצי עלול לחלוף לפני שיתחיל בפועל בטיפול עצמו; כמו כן, צפויים הבדלים משמעותיים בהתאם לאזור הגאוגרפי, לקופת החולים המנגישה את השירות, ולגיל הילד (המועצה הלאומית לבריאות הנפש, 2019, עמ' 17).

בבדיקות מדגמיות שביצע מבקר המדינה במרפאות שונות לילדים בארץ, התגלו דוגמאות לזמני המתנה ממושכים ביותר: למשל, מבקר המדינה גילה כי זמני המתנה לאבחון ילדים נעו בין 6 חודשים (בשני בתי חולים לילדים) ל-12 חודשים (במרפאת ילדים בטייבה); זמני המתנה להתחלת טיפול נעו בין 10 חודשים ל-15 חודשים; חמני המתנה לטיפול פסיכיאטרי לילדים נעו בין 4 חודשים ל-8 חודשים. כל אלו דוגמאות ריאליות מאותה בדיקה מדגמית, ומובן שהמתנה שבין חצי שנה לשנה לאבחון בלבד, או המתנה של שנה עד תחילת טיפול פסיכותרפי, הן בלתי קבילות ומהוות פגיעה חמורה במימוש זכותם לבריאות של ילדים ונוער, הזקוקים לטיפול נפשי (מבקר המדינה, 2020, עמ' 782-783).

טיפול נפשי בזמן סביר הוא חובתן של קופות החולים כלפי המבוטחים שלהן. בכמה מן המקרים, שבהם קופות החולים ציינו בפני בני נוער מבוטחים שזמני המתנה לקבלת טיפול נפשי הם ארוכים מאוד, או שאין תאריכים פנויים לטיפול, התערבה הנציבות לקבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי ואילצה את קופות החולים לספק טיפול בתוך זמן קצר, או לשלם בעבור טיפול פרטי (נציבות קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, 2019). אך לצד קביעתה החשובה של הנציבות, שאי-מתן טיפול בזמן סביר מהווה הפרה של חובת הקופה, אפיקי קבילה פרטניים מסוג זה אינם הפתרון לבעיה המערכתית הכוללת.

על אף שמשרד הבריאות הכריז שקביעת תקנים לזמני המתנה מהווה נדבך מרכזי בהשלמת הרפורמה, ועל אף שהמשרד פרסם בעבר טיוטה של חזר מנכ"ל, המחייב את קופות החולים לעמוד בתקנים של זמני המתנה בדומה למדינות אחרות בעולם, טרם נקבעו תקנים אלה, והטיוטה שהופצה בנושא נגנזה (מבקר המדינה, 2020, עמ' 786-787).

בהקשר זה, חשוב לציין שבישראל ישנם מספר שירותים הנותנים מענה מידי לבעיות בתחום בריאות הנפש, מחוץ למערכת ההפניות הרשמית. למשל, קיימים מספר שירותים הניתנים באמצעות האינטרנט או הטלפון. יחמה אחת כזו פותחה על ידי משרד הבריאות במהלך מגפת הקורונה, כאשר



קופות החולים סיפקו מפגשים טלפוניים בתחום בריאות הנפש לכל פונה. עם זאת, השירות הוגבל לשלושה מפגשים מרחוק בלבד ולא ברור אם הוא ימשיך להתקיים באופן כלשהו לאחר תום המשבר.⁶³

(ב). מחסור בכוח אדם מקצועי

אחת הסיבות המרכזיות לזמני ההמתנה הארוכים של ילדים ונוער, לטיפול נפשי, היא המחסור בבעלי מקצוע בתחום בריאות הנפש. מחסור זה משפיע על תחומים שונים במערך הבריאות הנפש, ורווחת ההכרה בכך שהוא חמור במיוחד בכל הנוגע לילדים ולבני נוער. מחסור זה חריף עוד יותר במערכות הציבוריות: בשל תנאי העבודה והשכר במגזר הציבורי, אנשי טיפול ממאנים פעמים רבות לעבוד בו, או עובדים בו במשרות חלקיות בלבד.

היבט מרכזי של מחסור זה הוא המחסור הארצי החמור בפסיכיאטרים לילדים ולמתבגרים – והמחסור מורגש ביתר שאת בפריפריה. המועצה הלאומית לבריאות הנפש ציינה שלצד המחסור הכללי בפסיכיאטרים לילד ולמתבגר, קיים מחסור גם בהתמחויות משנה ספציפיות, דוגמת הטיפול בגיל הרך, באוטזם, בהפרעות אכילה, במחלות נפש בשילוב עם מחלה אחרת (תחלואה כפולה), ואירועים פוסט טראומטיים (ובכלל זה התעללות מינית) (2019, עמ' 5, 16-17). על פי מבקר המדינה, בשנת 2018 פעלו במדינת ישראל כולה רק 320 פסיכיאטרים של הילד והמתבגר, כאשר 66 מהם היו מעל גיל הפרישה (67) (מבקר המדינה, 2020, עמ' 833).

בנוסף למחסור זה בפסיכיאטרים לילדים ולמתבגרים, בקופות החולים קיים מחסור חמור גם בפסיכולוגים (לילדים ולמבוגרים כאחד); המחסור זה מוערך על ידי גורמים שונים במאות רבות. אולם בניגוד לפסיכיאטרים, המחסור בפסיכולוגים קליניים אינו נובע ממחסור ארצי באנשי מקצוע, אלא מסיבות הקשורות לשכר ולתנאי עבודה (מבקר המדינה, 2020, עמ' 836-837). מחסור זה בפסיכולוגים משפיע על זמינותם ועל איכותם של שירותים פסיכולוגיים שונים לילדים, מעבר לטיפול קליני בקהילה: למשל, ב-2021, הוערך כי ביחידות להתפתחות הילד, המספקות מענה אבחוני וטיפולי לגיל הרך, קיים מחסור של עשרות פסיכולוגים התפתחותיים, זה פוגע קשות באיכות השירות הניתן לילדים ולהוריהם, ובזכותם של ילדים לבריאות ולהתפתחות.⁶⁴

המחסור הכללי החמור באנשי מקצוע בתחום בריאות הנפשית חריף במיוחד בחברה הערבית. על אף שכל ילד רביעי במדינת ישראל הוא ערבי, רק כ-4% מהמומחים בפסיכיאטריה של הילד הם בני המגזר הערבי (מבקר המדינה, 2020, עמ' 835). מחסור חמור קיים גם בקרב פסיכולוגים קליניים בחברה הערבית (המועצה הלאומית לבריאות הנפש, 2019, עמ' 19-20); נכון ל-2018, רק 5.5% מהפסיכולוגים בישראל הם בני החברה הערבית (משרד הבריאות, 2019, עמ' 59). למחסור זה יש השלכות משמעותיות, בשל העובדה שבקרב ילדים ובני נוער קיימים צורך קריטי באנשי מקצוע דוברי

⁶³ לפרטים טכניים על שירות זה, ראה: משרד הבריאות, 2020.

⁶⁴ במכתב מה-26.11.2021, פורום הארגונים למען הפסיכולוגיה הציבורית, המורכב מהסתדרות הפסיכולוגים בישראל, חטיבת הפסיכולוגים בהסתדרות המח"ר והתנועה לפסיכולוגיה ציבורית, העריך כי חסרים 44 משרות מלאות של פסיכולוגים התפתחותיים ביחידות להתפתחות הילד (פורום הארגונים למען הפסיכולוגיה הציבורית, 2021).



שפת האם של המטופל.⁶⁵ מלבד פסיכיאטרים, ישנו מחסור חמור גם בפסיכולוגים קליניים בחברה הערבית (המועצה הלאומית לבריאות הנפש, 2019, עמ' 19-20); נכון ל-2018, רק 5.5% מהפסיכולוגים בישראל הגיעו מהחברה הערבית (משרד הבריאות, 2019, עמ' 59). כלל הגורמים הללו מביאים לכך שילדים ובני נוער ערבים רבים אינם מקבלים את הטיפול לו הם זקוקים.

מבקר המדינה הצביע גם על מחסור חמור של פסיכותרפיסטים באוכלוסיות נוספות, דוגמת המגזר החרדי והקהילה האתיופית בישראל (מבקר המדינה, 2020, עמ' 839-842). כפועל יוצא, רשימת היישובים שבהם שיעור הילדים המטופלים בשירותי בריאות הנפש נמוך במיוחד מורכבת בעיקרה מיישובים ערבים, לצד מספר יישובים חרדים או בעלי אוכלוסייה חרדית משמעותית (מבקר המדינה, 2020, עמ' 795-796).

המאמצים להתגבר על מחסור זה בכוח אדם אינם מספקים. משרד הבריאות הכיר בעבר בפסיכיאטריה של הילד והמתבגר כמקצוע במצוקה והעניק מענקי התמחות ייחודיים למקצוע זה, אך לא היה בכך די כדי לפתור את הבעיה, וממילא חלוקת מענקים אלו הופסקה (מבקר המדינה, 2020, עמ' 832-835). על אף שמחסור אקוטי מהווה חסם משמעותי למימוש זכותם של ילדים ונוער לבריאות, לא נעשה די על מנת לפתור את המחסור בפסיכיאטרים לילדים ולמתבגרים, או את המחסור הרחב יותר באנשי מקצוע מתחום בריאות הנפש בחברה הערבית.

(ג). היעדר פתרונות בקהילה למתן מענה במקרים דחופים

בשל היעדר פתרונות בקהילה למצבים נפשיים של ילדים ובני נוער, הזקוקים לטיפול אינטנסיבי האשפוז הפסיכיאטרי הפך למענה כמעט בלעדי למשבר פסיכיאטרי או לכל מצב המצריך טיפול נפשי דחוף (המועצה הלאומית לבריאות הנפש, 2019, עמ' 21).

כתוצאה מכך קיים מחסור חמור במרכזים לטיפול יום ושירותים אמבולטוריים למענה ראשוני במצבים נפשיים עדיין לא פותחו. בנוסף, קופות החולים כמעט שאינן עורכות ביקורי בית, ודבר זה מקשה על הטיפול במצבים נפשיים אקוטיים בקהילה. כלל החוסרים הללו מביאים להסתמכות יתר על אשפוזים, במצבים שעשויים היו להיות מטופלים במסגרת הקהילה (המועצה הלאומית לבריאות הנפש, 2019, עמ' 14-15). טיפול נפשי אינטנסיבי בקהילה, הניתן במועד ובאופן נגיש, יכול למנוע החמרה של המשבר הנפשי ובחלק מהמקרים אף למנוע אשפוז פסיכיאטרי בהמשך הדרך.

למחסור זה בפתרונות בקהילה יש השלכות שליליות רבות: הוא מביא להסתמכות יתר על אשפוזים היוצרת עומס רב על המחלקות הפסיכיאטריות עצמן; יש לו השפעה שלילית על הנכונות לקבל שירותים מחשש מסטיגמה; מאחר שההתערבות בבתי החולים מתרחשת לרוב בעת משבר, קיים סיכון מוגבר שמשבירי בריאות הנפש יהפכו למצבים כרוניים, עם השפעה לטווח ארוך על חייו של המטופל (המועצה לבריאות הנפש, 2019, עמ' 21).

⁶⁵ המועצה לבריאות הנפש ציינה שעל פי נתוני משרד הבריאות, ב-2015 היוו הפסיכיאטרים הערבים רק 1.9% מכלל הפסיכיאטרים בישראל, ו-2.5% מכלל הפסיכיאטרים לילדים ולמתבגרים (2019, עמ' 19).



2.ה.4. מערכת בריאות הנפש במסגרות החינוכיות

משרד החינוך מספק שירותים פסיכולוגיים לילדים הלומדים במערכת החינוך; שירותים אלה מופעלים במשותף על ידי השירות הפסיכולוגי הייעוצי והרשויות המקומיות, על פי הקווים המנחים שהתווה משרד החינוך (משרד החינוך, 2010).

על פי הקווים האלו, מטרתם המוצהרת של שירותים אלו היא להבטיח את בריאות הנפש ואת הרווחה של כלל התלמידים בגילים 3-18, ולספק להם טיפול מוקדם ונגיש שיקדם את התפתחותם. השירותים הללו אמורים לכלול גם טיפול וגם מניעה. בהתחשב בכך שבישראל נהוג חינוך חובה עד גיל 18, לשירותים אלה יש פוטנציאל רב להשפיע באופן חיובי על ילדים ברחבי המדינה.

עם זאת, הפוטנציאל הזה רחוק מלהיות ממומש. כיום, היחס הרשמי בין פסיכולוגים חינוכיים לבין תלמידים בישראל הוא פסיכולוג אחד לכל 1,000 תלמידים הלומדים בכיתות ב' עד י"ב, פסיכולוג אחד לכל 500 תלמידים בגני הילדים (3-6) ובכיתות א', ופסיכולוג אחד לכל 300 תלמידים במערכת החינוך המיוחד (משרד החינוך, 2010, 4.2). תקינה זו אינה מאפשרת את מילוי הדרישות ההולכות וגוברות מהפסיכולוגים החינוכיים ומילוי תפקידיהם השונים, ובפועל היא מניחה את הבסיס למחסור תמידי בכוח אדם. כך, הפסיכולוגים החינוכיים אינם מסוגלים למלא את תפקידם ואת מטרותיו המוצהרות של השירות לספק שירותי תמיכה, טיפול ומניעה נפשיים בבית הספר. ביקורת זו, על התקינה שנקבעה על ידי משרד החינוך, מושמעת זה זמן רב: מבקר המדינה השמיע ביקורת דומה ביחס למערך הפסיכולוגיה החינוכית באמצע שנות האלפיים (מבקר המדינה, 2008, עמ' 827-797), ומחקר מקיף על עבודתם של פסיכולוגים חינוכיים בבתי הספר היסודיים בישראל אשר את קיומן של רבות מבעיות אלה (אשכנזי, אנג'ל וטופילסקי, 2014, עמ' 27-29).

יתר על כן, שיעור משמעותי מהתקנים המוקצים למוסדות חינוך אינם מאוישים בפועל, בשל תנאי העבודה והשכר הנמוך; על פי הערכה מ-2021, כ-30% מתקני הפסיכולוגים החינוכיים במערכת החינוך אינם מאוישים,⁶⁶ עובדה המגבירה עוד יותר את הלחץ על השירותים הקיימים ומחמירה את השחיקה של אנשי המקצוע במערכת. גם בעיה זו של אי-איוש תקנים אינה חדשה, והיא מתמשכת שני עשורים לפחות (מבקר המדינה, 2008); למשל, ב-2010 הוערך כי רק כמחצית (53%) מתקני הפסיכולוגים החינוכיים בשירות הפסיכולוגי החינוכי מאוישים, כאשר שיעור זה היה אף נמוך יותר במגזר הערבי (רבינוביץ, 2010). נתונים מהשנים האחרונות מראים שבעיית האיוש בחסר של השירות הפסיכולוגי החינוכי הייתה חמורה במיוחד בערים בעלות דירוג סוציו-אקונומי נמוך ובערים הערביות (אשכנזי, אנג'ל וטופילסקי, 2014, עמ' 12-13, 54-55).

בנוסף, בניגוד למטרותיו המוצהרות של השירות, וכפי שציין כבר משרד החינוך בקווים המנחים עצמם, בשל המחסור במשאבים, ה'כיסוי' הטיפולי של השירות הפסיכולוגי החינוכי 'מתועדף'

⁶⁶ הערכה זו הופיעה במכתב (מיום 11.8.2021) של פורום הארגונים לפסיכולוגיה פרטית (המורכב מארגונים מקצועיים שונים של פסיכולוגים בישראל); המכתב הופנה לוועדת הכנסת על זכויות הילד, שעסקה בתמיכה רגשית לילדים במערכת החינוך הישראלית במהלך מגפת הקורונה.



לגילאים 5-15 והכיסוי הטיפולי לקבוצות הגיל 3-4 ו-16-18 אינו בגדר חובה עד כה (משרד החינוך, 2010, 3.1). ואומנם, ביישובים מסוימים, אין כיסוי טיפולי כלל לקבוצות גיל אלו.

הייתה סוגיית אי-השוויון בין הילדים ברשויות המקומיות השונות מועצמת על ידי מנגנון התקצוב של השירות הפסיכולוגי – תקני הפסיכולוגים החינוכיים מוקצים לרשויות המקומיות על ידי השירות הפסיכולוגי הייעוצי, המממן כשני שליש מעלות התקן, והרשות המקומית נדרשת לממן את השליש הנותר (משרד החינוך, 2010, 3.1). מן הסתם, שיטת מימון מעין זו יוצרת פערים בין רשויות שונות, המחמירים בשל העובדה שהשירות הפסיכולוגי החינוכי בכל רשות אינו מחויב מלכתחילה להעניק שירות לילדים ובני נוער מכלל קבוצות הגיל, כאמור. כך, ילדים ברשויות שונות מקבלים שירות פסיכולוגי שונה, הן מבחינת כמות התקנים ברשות (המשפיעה על אופי השירות) והן מבחינת טווח הגילאים המקבלים שירות.

4.ה.4. התייעצויות עם ארגוני החברה האזרחית

כחלק בלתי נפרד מכתובת הדוח, המועצה לשלום הילד לקחה על עצמה להתייעץ עם ארגוני חברה אזרחית אחרים בנוגע לתוכני הדוח והמלצותיו, לצד ההתייעצויות עם בני הנוער.

כחלק מניסוח המלצות המדיניות בנוגע לבריאות הנפש, התקיימו התייעצויות עם ארגון בזכות בזכות הוא ארגון ללא כוונת רווח, שמשמש כארגון הוותיק ביותר שמקדם את זכויותיהם של אנשים בעלי מוגבלויות בישראל. בזכות פועל גם למען קידום מדיניות ברמה הארצית, וגם למען מיצוי זכויות ברמה הפרטנית. הפעילויות של בזכות נוגעות לתחומי פעולה רבים ולסוגי מוגבלויות רבים.

כחלק מתהליך הכתיבה, התקיימו התייעצויות עם ארגון בזכות גם באשר להמלצות המצורפות וגם באשר לגוף הפרק, התייעצויות שנעשו הן למדיניות המיושמת הנוכחית והן לתכנון המדיניות בעתיד. המומחיות המקצועית של הארגון והניסיון שלו תרמו תרומה רבת-ערך לכתובת פרק זה ולגיבוש המלצות המדיניות שבו.



4.ה.5. המלצות: שירותי בריאות הנפש לילדים ונוער

1. שירותים בקהילה

א. התוויית תוכנית רב-שנתית לקיצור זמני ההמתנה לשירותי פסיכותרפיה בקהילה לילדים ונוער, תוך קביעת סטנדרטים מחייבים באשר לזמינות ונגישות הטיפולים. במסגרת תוכנית זו, ובנוסף לשירותי הפסיכותרפיה 'הרגילים', יורחבו חלופות לאשפוז פסיכיאטרי לילדים ונוער בקהילה, הנמצאות באחריות קופות החולים (כגון טיפולי יום). זאת על מנת לספק פתרונות בקהילה שיוכלו להעניק טיפול מיטבי למצבים נפשיים אקוטיים ולמנוע אשפוז של ילדים ובני נוער הנובע מחסור בפתרונות מתאימים בקהילה.

ב. אסדרה ויישום של אחריות שירותי הפסיכותרפיה בקהילה, הכפופים לקופות החולים, לבצע התערבויות הקשורות לילדים ונוער ושאינן מערבות את המטופל ישירות (לדוגמה, שיחות עם ההורים ועם סגל בית הספר של המטופל); בכלל זה, אסדרה של התקשרויות קופות החולים עם מרפאות בריאות הנפש הממשלתיות הפועלות בתחום זה.

2. הכשרות

א. התוויית תוכנית ייעודית שתיתן מענה למחסור בפסיכיאטרים של הילד והמתבגר, הכוללת תקצוב מענקים ייחודיים לעידוד התמחות בפסיכיאטריה של הילד והמתבגר כחלק מהכשרת מתמחים בפסיכיאטריה ולעידוד איש תקנים של פסיכיאטרים של הילד והמתבגר באזורים גיאוגרפיים בהם קיים מחסור ארוך-טווח באנשי מקצוע. על תוכנית זו לכלול התייחסות מיוחדת למחסור החמור בפסיכיאטרים של הילד והמתבגר בחברה הערבית.

ב. התוויית תוכנית ייעודית, בשיתוף משרד הבריאות והמועצה להשכלה גבוהה, שתיתן מענה למחסור באנשי מקצוע מתחום בריאות הנפש בחברה הערבית, על ידי עידוד הכשרה של פסיכולוגים קליניים מהחברה הערבית. תוכנית זו תתייחס הן לעידוד רישום, קבלה וסיום של תואר בוגר בפסיכולוגיה, והן למעבר של בוגרים בפסיכולוגיה למסלול של פסיכולוגיה קלינית בתואר המוסמך.

ג. מיפוי החוסרים הקיימים במענים מתמחים (טיפול בפגיעות מיניות, טראומה, הפרעות אכילה וכו') בקרב פסיכיאטרים של הילד והמתבגר ופסיכותרפיסטים, והבטחת קיום הכשרות סדירות בקרב מטפלים בבריאות הנפש בתחומי המומחיות הנדרשים.

ד. התוויית תוכנית להשתלמויות מחייבות בתחום בריאות הנפש חיהוי אובדנות בקרב עובדי מערכת הבריאות בקהילה הבאים במגע עם ילדים (בפרט, רופאי ילדים ואחים).



3. טיפול נפשי מרחוק

תפעול קבוע של שירותים מרחוק, המעניקים תמיכה רגשית נגישה וקצרת מועד לילדים ונוער – בדומה לשירותים שניתנו ותוקצבו בתקופת הקורונה,⁶⁷ ובהתאם לאמות מידה מקצועיות. השירות יינתן על ידי מוקד של קופת החולים של הקטין המבוטח, באמצעות אנשי מקצוע בתחום בריאות הנפש – ובנוסף לשירותי הסל הטיפולי, ולא במקומם; במקרה הצורך, הילד הפונה יופנה לטיפול המשך. פנייה זו תהווה אפיק פנייה ראשוני נוסף, ולא תבוא במקום דרכי הפנייה האחרות לטיפול נפשי. שירותי התמיכה מרחוק יינתנו כהתערבות קצרת מועד, עד שלושה מפגשים טלפוניים או בהיוועדות חזותית – ללא צורך באבחון ראשוני, אלא על פי פניית הילד ודיווחו. שירותי תמיכה אלו יאפשרו קשר ראשוני ונגיש עם גורם מטפל פסיכותרפי לילדים ובני נוער.

נגישות דיגיטלית של שירותי פסיכותרפיה תיצור אפשרות זמינה להתערבות ראשונית וכן תהווה זרז לקבלת טיפול במסגרת שעשויה להיות נוחה יותר לילדים ולבני נוער, שרבים מהם מתפקדים כ'ילדים דיגיטליים'. כמו כן, לשירות מעין זה חשיבות יתרה באזורים גיאוגרפיים שבהם יש זמינות נמוכה של שירותי פסיכותרפיה בקהילה אפילו בעיתות חירום.

4. השירות הפסיכולוגי החינוכי

התוויית תוכנית לתגבור מערך השירות הפסיכולוגי החינוכי, על ידי איוש התקינה הקיימת והגדלת מפתח התקינה. על תוכנית זו לכלול את שיפור תנאי ההעסקה הנוכחיים של הפסיכולוגים החינוכיים, המונעים את איוש התקנים הקיימים. צעדים אלו נועדו לאפשר קיום טיפולים מתמשכים ותהליכי מניעה משמעותיים, הנמנעים כיום בשל המחסור בגורמי טיפול. במסגרת תוכנית זו, יורחב תחום האחריות של המערך באופן מלא ומחייב לגיל הרך (3-5) ולגילאי התיכון (15-18).

⁶⁷ ראה: נספח – תמיכה במתן שירותי תמיכה רגשית והתערבות קצרת מועד למבוטחים, משרד הבריאות. <https://www.health.gov.il/Subjects/Finance/Mtmicha/Documents/t31052020.pdf>



ביבליוגרפיה

אשכנזי, יעל. טופילסקי, טלי. אנג'ל, מתי (2014). שירותים פסיכולוגיים בבתי ספר יסודיים בשגרה ובחירום. מכון ברוקדייל.

מבקר המדינה (2008). דוח שנתי 58ב.

מבקר המדינה (2020). דוח שנתי 70ב.

המועצה הלאומית לבריאות הנפש (2019). דוח מסכם: תת הוועדה בנושא הפערים בשירותים הקהילתיים ברפורמה לבריאות הנפש.

נציבות קבילות הציבור לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי (2019). החלטות נציבות קבילות הציבור בנושא זכויות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי בתחום בריאות הנפש.

משרד החינוך (2010). חזר מנכ"ל תשע/8(א), 3.7-61 מתווה השירות הפסיכולוגי-חינוכי.

<https://cms.education.gov.il/educationcms/applications/mankal/etsmedorim/3/3-7/horaotkeva/k-2010-8a-3-7-61.htm>

משרד הבריאות (2020). נספח – תמיכה במתן שירותי תמיכה רגשית והתערבות קצרת מועד למבוטחים.

<https://health.gov.il/subjects/finance/mtmicha/documents/t31052020.pdf>

פורום הארגונים למען הפסיכולוגיה הציבורית (2021). פסיכולוגיה ציבורית ביחידות להתפתחות הילד – תמונת מצב.

[https://www.psychology.org.il/sites/psycho/UserContent/files/%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%A8%20%D7%A2%D7%9E%D7%93%D7%94%20-%D7%A4%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9C%D7%95%D7%92%D7%99%D7%94%20%D7%A6%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%AA%20%D7%91%D7%99%D7%97%D7%99%D7%93%D7%95%D7%AA%20%D7%9C%D7%94%D7%AA%D7%A4%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%99%D7%9C%D7%93%20281121\(1\).pdf](https://www.psychology.org.il/sites/psycho/UserContent/files/%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%A8%20%D7%A2%D7%9E%D7%93%D7%94%20-%D7%A4%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9C%D7%95%D7%92%D7%99%D7%94%20%D7%A6%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%AA%20%D7%91%D7%99%D7%97%D7%99%D7%93%D7%95%D7%AA%20%D7%9C%D7%94%D7%AA%D7%A4%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%99%D7%9C%D7%93%20281121(1).pdf)



לקראת יישום זכויות ילדים בישראל: מסקנות ומבט לעתיד

'יישום זכויות הילד והילדה בישראל' הוא מסמך המהווה סקירה מקיפה ראשונה על אודות יישומן של זכויות הילדים בישראל. דוח זה, המנתח מסגרות משפטיות ורגולטוריות לצד יישום מדיניות, מכסה היבטים של חקיקה, תכנון מדיניות ואמצעים מנהליים ואחרים, הננקטים על ידי רשויות הממשלה השונות, והנוגעים לחייהם של ילדים; הדוח ממפה בקפידה את הקיים ואת החסר בתחום המתפתח של זכויות ילדים. תרומתו של הדוח מתבטאת במספר היבטים חדשניים:

ראשית, הדוח מציב את אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד כמסגרת המרכזית לדיון ביישום זכויות הילדים ומנתח את ההיקף ואת המשמעות של הזכויות הרלוונטיות באמנה, וכן את החובות הממשיות המוטלות על המדינות החברות, בהתבסס על האמנה ועל פרשנותה על ידי הוועדה לזכויות הילד באו"ם.

שנית, הדוח מתמקד בארבעה נושאים נבחרים, הנוגעים לזכויות ילדים ולרווחתם בישראל: (1) השתתפות נוער בעיצוב מדיניות; (2) הגנה על ילדים מפני אלימות; (3) זכויות ילדים בסביבה הדיגיטלית; אי-אפליה בחינוך ובבריאות. כל אלו הופכים את הדוח לרלוונטי במיוחד ומחברים אותו לדיונים משפטיים קיימים וליחזמות סגור, ברמה הלאומית והבינלאומית כאחד.

שלישית, הדוח כולל סקירה וניתוח ראשונים מסוגם, על המצב הקיים בישראל בכל הנוגע לארבעת נושאי הליבה הנ"ל, מפרספקטיבה של יישום מדיניות. בנוסף, הוא מכסה אמצעים חקיקתיים, אמצעי מדיניות, אמצעים מנהליים, ואמצעים אחרים. בהתבסס על נקודת המבט של האמנה, וסקירת ההקשר הישראלי, כל פרק בדוח מסתיים בהמלצות ספציפיות ובנות ביצוע למשרדי הממשלה ולרשויות השונות, כדי להבטיח יישום מלא ויעיל יותר של זכויות הילדים בישראל.

רביעית, הדוח משלב בתוכו נקודות מבט מגוונות של קשת רחבה של בעלי עניין. הדוח כולל את החששות, את התובנות ואת ההצעות של בני ובנות נוער מישראל, שהשתתפו בקבוצות פרלמנט הנוער של המועצה לשלום הילד ועסקו בנושאי הליבה שצוינו לעיל. בכך, הדוח מהווה דוגמה למימוש עיקרון האמנה של זכותם של ילדים להשתתפות בעניינים שנוגעים לחייהם, כולל בנוגע ליישום זכויותיהם כפוף לאמנה.

בנוסף להתייעצויות עם בני נוער, בתהליך כתיבת הדוח לקחו חלק גם ארגוני החברה האזרחית הרלוונטיים, ונערכו התייעצויות עימם לגבי ההמלצות של הפרקים שונים. ארגוני החברה האזרחית השונים סיפקו משוב חשוב ונקודות מבט יקרות ערך לגבי הנושאים הנידונים, וההתייעצויות עימם תרמה לקידום הדיאלוג ביחס ליישום זכויות ילדים בקרב ארגוני חברה אזרחית.

כך, כחלק מתהליך כתיבת הדוח, ובמיוחד בהתייחס לחלקם של נוער וארגוני חברה האזרחית בתהליך, הוא כבר הציע הצצה לשינויים התודעתיים שאותם הוא מבקש להביא. הודות לעבודה עם בעלי העניין המעורבים, הללו התוודעו לנקודת המבט של זכויות ילדים, לא כזווית תיאורטית או כתוכן מופשט, אלא ככלי רלוונטי שבעזרתו ניתן לנתח צרכים ולהתוות פתרונות בסוגיות הנוגעות לעולם הילדים והנוער.



הפצתה של חשיבה המבוססת על זכויות ילדים בקרב בעלי עניין רלוונטיים – נוער, החברה האזרחית, שחקנים ממשלתיים ואחרים – היא מטרת הליבה של דוח זה. תהליכי ההתייעצות השונים המחישו לכלל המשתתפים את חשיבותה ואת ישימותה של חשיבה זו.

המלצות הדוח מתייחסות לפרקים ספציפיים, אך במהלך כתיבת הדוח עלו מספר תובנות כלליות לגבי אופנים מיטביים של יישום זכויות הילדים. אלו כוללות, בין היתר, את הצורך:

(1) לאמץ גישה ששמה את הילד במרכז ומבוססת על זכויות ילדים בכל דיון הנוגע לסוגיות הקשורות לעולמם של ילדים וליישום של זכויות ילדים, בהתבסס על סעיפי האמנה וברוחה.

(2) להרחיב את מימושן של זכויות הילדים ואת ההגנה עליהן באמצעות צעדי חקיקה ומדיניות, ובכלל זה ההתוויה של צעדי מדיניות חדשים, הקמתם של שירותים חדשים והרחבה של שירותים קיימים. אמצעי מדיניות וחקיקה אלו עשויים לכלול, בין השאר, שירותים שונים המועדים לילדים, הכשרה של בעלי מקצוע, סעדים או פיצויים שונים, ומנגנונים שונים המיועדים לילדים שזכויותיהם הופרו, מנגנונים שונים להבטחת השתתפות הילדים בסוגיות הנוגעות לחייהם, ואמצעים שונים לפיקוח על יישום זכויות הילדים ולהערכת מידת הצלחתו.

(3) ליצור תוכניות, שירותים ומנגנונים ידידותיים לילדים, מוכוונים ילדים, שיאפשרו השתתפות של ילדים בדיונים הנוגעים להיקף התוכניות, השירותים והמנגנונים, לפיתוחם ולתפעולם היעיל.

(4) להשקיע באיסוף שיטתי של מידע איכותני וכמותני על אודות סוגיות הקשורות לזכויות ילדים ובניתוחו ובפרסומו התקופתי.

(5) לחזק את השותפות בין הממשלה, החברה האזרחית, והאקדמיה, בנושאים של זכויות ילדים, ובכלל זה ולהרחיב את תהליכי ההיוועצות וההשתתפות המקיפים את כלל בעלי העניין הרלוונטיים, כולל ילדים ובני נוער עצמם.

(6) לחזק את המחקר ואת הפצת המידע בקרב קובעי המדיניות, אנשי מקצוע, ההורים והציבור הכללי, בכל הנוגע לזכויות ילדים בישראל וליישומן. בכלל זה, יש להנגיש את תוצרי המחקר והמידע גם לילדים (בגילים שונים), בגרסאות מותאמות וידידותיות לילדים.

למרות התרומות המשמעותיות שלו, יש להכיר במגבלות מסוימות של דוח זה ולקחת אותן בחשבון. בשל היקפו הרחב, הדוח אינו מכסה את כל הנושאים הקשורים ליישום של זכויות ילדים בישראל. לפיכך, השתמשנו בקריטריוני בחירה (שנידונו במבוא), ואלו צמצמו את הדוח לארבעה נושאי ליבה. בכך, נותרו מחוץ לדוח נושאים אחרים וחשובים, הראויים גם הם לתשומת לב ממוקדת.

בנוסף, הדוח ביקש להציג מודל ניתוח להערכת יישום הזכויות. הערכה זו הייתה מבוססת בעיקר על ניתוח המסגרת המשפטית והרגולטורית, על דוחות רלוונטיים ועל מקורות כתובים שונים. עם זאת, הערכת יישומן של זכויות הילדים, גם מנקודת המבט האיכותנית וגם מזו הכמותית, דורשת פיתוח מושגי נוסף, ויצירת מדדים ספציפיים, עקביים וברורים.



יתר על כן, על אף שהדוח מתמקד ביישום של זכויות ילדים בהתאם למסגרת התיאורטית של אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד ונקודת המבט של זכויות הילד, אנו מכירים בפוטנציאל המשמעותי שעשוי להיות לניתוח הממצאים של דוח זה, לאור זוויות שונות ונושאי מדיניות שונים, כגון הניידות החברתית והכלכלית של ילדים, מניעת סיכון וכו'.

לבסוף, הדוח יכול היה להפיק תועלת מניתוחים מפורטים יותר של הקצאת תקציבים ומתן שירותים ממשלתיים – שפורטו רק במקרים בודדים – אך הוא היה מוגבל הן בשל אורכו והן בשל היעדר נתונים קיימים בחלק מהנושאים; על אף שהיבט זה חסר בדוח, אנו מכירים בחשיבותם של נתונים כאלו בניתוח של יישום זכויות ילדים.

בהתחשב באמור לעיל, ועל מנת לקדם את יישום זכויות הילדים בישראל, המועצה הלאומית לשלום הילד מתכננת לנקוט את הצעדים הבאים:

- 1) לפרסם דוחות יישום תקופתיים הנוגעים לנושאים מרכזיים רלוונטיים בסוגיות שונות של זכויות הילדים בישראל, דרך נקודת המבט של האמנה, ובשיתוף פעולה עם גורמים ממשלתיים, ארגוני החברה האזרחית, ונוער.
 - 2) לפתח, באמצעות שיתוף פעולה עם ארגוני החברה האזרחית והאקדמיה, מדדים עקביים ומבוססי ראיות, להערכה וניתוח של יישומן של זכויות הילדים.
 - 3) לקחת חלק במיזמי למידה ושיתוף בנושאים הנוגעים ליישום זכויות הילדים בישראל – גם בזירה הבינלאומית וגם בזירה הלאומית. זאת, מתוך הכרה בכך שיישום זכויות הילדים הוא תחום מתפתח שעשוי להפיק תועלת משיתוף פעולה מוגבר ושיתוף בידע, במיוחד בנוגע לשיטות הערכה ומדדים של היישום. השגתה של מטרה זו יכולה להסתייע בקשר עם הוועדה לזכויות הילד באו"ם ובקבלת הדרכה ממנה, כמו גם קשר עם מדינות חברות אחרות וארגוני חברה אזרחית הפועלים בתחום זה. באופן ספציפי, המועצה הלאומית לשלום הילד מתכננת לנקוט פעולות להפצת מודל כתיבת הדוח (הכולל, כחלק בלתי נפרד, התייעצות עם נוער לגבי אמצעי מדיניות, כמו גם עם מגוון ארגוני חברה אזרחית רלוונטיים) בסביבות בינלאומיות, וליצור שיתוף פעולה עם בעלי עניין רלוונטיים בנושא זה, מתוך שימת דגש על החשיבות של היועצות עם ילדים ועם בני נוער לגבי יישום זכויותיהם.
- הקשר עם בעלי עניין רלוונטיים וקידום למידה בנושאים אלו הוכח כחיוני גם ברמה הלאומית. המועצה לשלום הילד מבקשת לחזק את שיתוף הפעולה לגבי יישום זכויות ילדים, ולעבוד יחד עם כל בעלי העניין הרלוונטיים על מנת לקדם את יישומן של המלצות הדוח, לזהות נושאים חדשים שיכולים להפיק תועלת מתהליכים של ניתוח היישום, להקים פורומים מקצועיים ללמידה ולשיתוף ידע, ולפתח מודלים וכלים לפיקוח על יישום זכויות הילדים להערכת מידת ההצלחה שלו.

לסיכום, הדוח מבקש לעסוק ביישום זכויות ילדים בישראל באמצעות ניתוח משפטי, ניתוח מדיניות, ומעורבות של בעלי עניין רבים, בהתבסס על אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד. בכך, הוא מרחיק לכת



אל מעבר לדיונים על התוכן וההיקף של זכויות ילדים והצורך לעגן אותן בחקיקה ובמדיניות, והוא מציג הערכה של האופן שבו הן מיושמות בפועל. המועצה לשלום הילד תמשיך לפעול לקידום נושא זה בכללותו, תוך שימת דגש על יישומן בפועל של הזכויות כנושא בסיסי בדיון הרחב על זכויות ילדים בישראל ובמאבק על מימושן.