

הכנסת התשע-עשרה

יוזמים: חברי הכנסת דב חנין
מוחמד ברכה
חנא סוייד
עפו אגבאריה

פ/19/634

הצעת חוק לקידום זכויות הילד, התשע"ג–2013

הגדרות

1. בחוק זה –

"האמנה" – אמנת האומות המאוחדות בדבר זכויות הילד, אשר אושרה על ידי עצרת האומות המאוחדות ביום כ"ד בחשוון התש"ן (20 בנובמבר 1989);

"זכויות הילד" – זכויות הילד לפי כל דין והזכויות המנויות באמנה;

"ילד" – מי שטרם מלאו לו שמונה עשרה שנה;

"רשויות המדינה" – רשויות המדינה כפי שייקבעו על ידי שר המשפטים לפי סעיף 3;

"השר" – שר המשפטים.

מטרה

2.

מטרתו של חוק זה לעגן את מחויבות רשויות המדינה לקדם את יישום זכויות הילד בהתאם לעקרונות האמנה, תוך הכרה בכבוד הילד כאדם ובכשריו המתפתחים.

קביעת רשויות המדינה

3.

השר יקבע, בהתייעצות עם ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, את רשויות המדינה לעניין חוק זה, מבין הרשויות המנויות להלן, שבתחום אחריותן ותפקידיהן ליישם זכויות ילדים:

(1) משרדי ממשלה;

(2) רשויות מקומיות;

(3) מינהל השלטון המקומי;

(4) גופים ציבוריים;

(5) חברות ממשלתיות וגופים סטטוטורים;

(6) גופים מבוקרים כמשמעותם בסעיף 9(2) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]¹;

(7) מי שפועל מטעם המדינה וכל גוף שהוסמך מכוח חוק לפעול ליישום חוק זה.

עקרונות לפעולת רשויות המדינה 4. (א) בכל פעולה או החלטה לרבות חקיקה, הנוגעת לילדים, במישרין או בעקיפין, יפעלו רשויות המדינה מתוך הכרה בזכויות הילדים ועל פי עקרונות האמנה.

(ב) רשויות המדינה יפעלו לקידום ההכרה בזכויות הילד ובעקרונות האמנה על ידי ילדים, הורים, אנשי מקצוע העוסקים בעניינם של ילדים והציבור הרחב.

(ג) רשויות המדינה יפעלו מתוך הכרה במרכזיותו של התא המשפחתי בהבטחת מכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד.

חבויות רשויות המדינה 5. כל רשות מרשויות המדינה –

(1) תמנה אדם בעל ניסיון ומומחיות בנושא זכויות ילדים, אשר יופקד על קידום זכויות הילדים ויישומן באותה רשות, וישמש כנציגה בוועדה המייעצת שהוקמה לפי הוראות סעיף 11;

(2) תאסוף מידע בכל הנוגע לילדים, אשר בתחום אחריותה וטיפול, לרבות בכל הנוגע לזכויותיהם וליישומן; המידע יאסף בהתאם לתקנות שייקבעו על ידי השר, לאחר שנועץ עם גורמים מקצועיים בעלי מומחיות בענין;

(3) תקיים הכשרה והדרכה בכל הנוגע ליישום זכויות הילדים על פי עקרונות האמנה לכל אנשי המקצוע אשר בתחום אחריותה, האחראים על ילדים ומטפלים בהם;

(4) תפעל לטיפול בתלונות מאת ילדים הנוגעות לתחומי פעולתה, בכל הנוגע ליישום זכויותיהם או לפגיעה בהן בדרך ראויה ובהתאם לעקרונות האמנה;

(5) תגיש, אחת לשנה, דין וחשבון אודות הילדים אשר בתחום אחריותה, זכויותיהם ויישומן ועל אודות יישום חוק זה על ידה. דין וחשבון כאמור יוגש לראש הממשלה ולוועדה המייעצת, שהוקמה לפי הוראות סעיף 11.

תכנון ומדיניות 6. (א) הממשלה תערוך תכנון רב שנתי ותכנון שנתי של מדיניותה ביחס לקידום זכויות ילדים בישראל ויישומן.

¹ס"ח התשי"ח, עמ' 92.

(ב) הממשלה תתווה דרכים לתיאום ולשיתוף פעולה בין רשויות המדינה השונות וכן בינן לבין ארגונים חוץ ממשלתיים הפועלים לקידום זכויות ילדים בכל הנוגע לקידום אותן זכויות ויישומן.

טובת הילד

7.

(א) בכל פעולה או החלטה, לרבות חקיקה, בעניינו של ילד, תהא טובת הילד שיקול ראשון במעלה.

(ב) בעת קביעת טובת הילד יישקל מכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד.

(ג) בעת קביעת טובתו של ילד מסוים, יישקלו זכויותיו, צרכיו והאינטרסים שלו, בין היתר, בהתחשב באלה:

(1) רצון הילד, תחושותיו, דעותיו ועמדתו לגבי הענין הנדון;

(2) שלומו הגופני והנפשי של הילד;

(3) גילו של הילד וכשריו המתפתחים;

(4) ממד הזמן בחיי הילד;

(5) מינו של הילד, מאפייניו ותכונותיו הרלבנטיים לענין הנדון;

(6) ההשפעה על חיי הילד בהווה ובעתיד כתוצאה מן ההחלטה, הפעולה או החקיקה;

(7) קשרים ויחסים של הילד עם הוריו ועם אנשים משמעותיים אחרים בחייו;

(8) עמדת הורי הילד ואנשים משמעותיים אחרים בחייו של הילד בענין הנדון;

(9) הידע המקצועי הרלבנטי לענין הנדון;

(10) כל גורם אחר, שנקבע בדין כקשור לקביעת טובת הילד ביחס להחלטה, לפעולה או לחקיקה בענין הנדון או שיימצא כקשור לה על ידי הגורם המחליט.

(ד) הכרעה בדבר טובתו של ילד מסוים תנומק בכתב, תוך פירוט בדבר ההיבטים אשר נשקלו בפועל בעת קבלת ההחלטה בהתייחס לאמור בסעיף קטן (ג).

8. איסור הפליה (א) בעת עיגון זכויות הילד ויישומן יובטחו הזכויות לכל ילד ללא הפליה מכל סוג שהוא, לרבות הפליה מחמת גזע, צבע, מין, נטייה מינית, שפה, דת, השקפה פוליטית או אחרת, מוצא לאומי או אתני, רקע כלכלי או חברתי, מוגבלות, לידה או מעמד אחר, בין אם של הילד ובין אם של הוריהם או של אדם אחר הנושא באחריות הורית כלפיהם.
- (ב) רשויות המדינה ינקטו בכל האמצעים המתאימים, על מנת להבטיח, כי ילדים יהיו מוגנים מפני כל צורה של הפליה או ענישה על יסוד מעמדם, פעולותיהם, השקפותיהם או אמונותיהם של הוריהם או של אדם אחר הנושא באחריות הורית כלפיהם או של בני משפחתם.
- (ג) אין רואים כהפליה פעולה, החלטה, הוראה או חקיקה שנועדה לתקן הפליה קודמת או קיימת של ילדים או שנועדה לקדם את השוויון של ילדים.
9. הישרדות והתפתחות (א) רשויות המדינה יפעלו בכל האמצעים הדרושים, לשם הבטחת זכותו של הילד להישרדות ולתנאי חיים בסיסיים, באופן ההולם את כבודו כאדם ואת צרכיו הייחודיים.
- (ב) רשויות המדינה יפעלו בכל האמצעים הדרושים, על מנת להבטיח את זכותו של הילד להתפתחות מלאה, לרבות התפתחותו הגופנית, השכלית, הנפשית והחברתית.
- (ג) בכל פעולה, החלטה או חקיקה בעניינו של ילד, יפעלו רשויות המדינה תוך התייחסות לצורכי הילד המשתנים ולכשריו המתפתחים, ויבצעו את ההתאמות הנדרשות, בשים לב לגילו של הילד ולמידת בגרותו.
10. השתתפות (א) זכותו של כל ילד להביע רצונו, רגשותיו, דעותיו ועמדותיו ולהישמע בחופשיות בכל החלטה או פעולה בעניינו.
- (ב) רשויות המדינה יפעלו ליישום זכותו של כל ילד להשתתפות בכל החלטה או פעולה בעלת השלכה משמעותית על חיו.
- (ג) לשם מימוש זכותו של הילד להשמיע דברו ולהישמע, תינתן לו הזדמנות להביע את רצונו, רגשותיו, דעותיו ועמדותיו בענין הנדון באופן המותאם לגילו, לכשריו המתפתחים, לרצונותיו ולצרכיו, וככל הניתן ישירות בפני הגורם המחליט בעניינו.
- (ד) על אף האמור בסעיף זה רשאי הגורם המחליט בעניינו של ילד להחליט שהילד לא יישמע, מנימוקים מיוחדים שיירשמו, אם שוכנע כי תיגרם לילד פגיעה במימוש זכותו העולה על הפגיעה שתיגרם לו משלילתה.
- (ה) זכותו של כל ילד כי לרצונו, לתחושותיו, לדעותיו ולעמדה שגיבש בענין הנדון יינתן משקל ראוי, בהתאם לגילו ולכשריו המתפתחים.

(ו) זכותו של כל ילד לקבל את המידע בנוגע לו או להליך בעניינו, באופן המותאם לגילו ולכשריו המתפתחים, לרצונותיו ולצרכיו.

(ז) על אף האמור בסעיף קטן (ו), לא יימסר המידע במלואו לילד אם שוכנע הגורם המחליט, כי נתקיים אחד או יותר מן הנימוקים המיוחדים הבאים:

(1) הילד אינו מעוניין לקבל את המידע;

(2) הילד אינו מסוגל להבין את המידע;

(3) לילד תיגרם פגיעה ממשית במימוש זכותו, העולה על הפגיעה שתיגרם לו משלילתה.

(ח) החלטה בעניינו של ילד תוסבר לילד בשפה ובאופן המותאמים לגילו, לכשריו המתפתחים ולצרכיו.

(ט) החלטה בעלת השלכה משמעותית על חיי הילד תנומק בכתב.

(י) לשם מימוש זכותו של הילד להשתתפות, תיזום כל רשות מרשויות המדינה, תפתח ותעמיד אמצעים שיבטיחו, במידת האפשר, שמיעה מותאמת לילדים על פי כושריהם המתפתחים לרבות כל אלה:

(1) הכשרה והדרכה של הגורמים המחליטים בעניינם של ילדים;

(2) תנאים פיזיים הולמים במקום השמיעה;

(3) העברת מידע הולם והסברים נאותים לילד.

(יא) בכל החלטה ופעולה בעניינים הנוגעים לכלל הילדים או לחלקם, אשר יש בהם כדי להשליך באופן משמעותי על חייהם, יפעלו רשויות המדינה בכל האמצעים הדרושים, עד מרב המידה האפשרית, על מנת לאפשר לילדים לממש את זכותם להשתתפות בהתאם להוראות סעיף זה, בשינויים המחויבים.

11. (א) השר ימנה ועדה מייעצת לקידום זכויות הילד ויישומן (להלן – הוועדה המייעצת).

ועדה מייעצת
לקידום זכויות
הילד ויישומן

(ב) השר ימנה מבין חברי הוועדה המייעצת את יושב הראש שלה.

(ג) סדרי עבודתה של הוועדה המייעצת ייקבעו על ידי השר בתקנות; הוועדה המייעצת תיקבע את סדרי עבודתה ככל שלא נקבעו בתקנות.

(ד) הוועדה המייעצת רשאית למנות ועדות משנה מבין חבריה לנושאים ולתקופה כפי שתקבע, לקבוע יושבי ראש לוועדות המשנה, להעביר לוועדות המשנה מתפקידיה ולאצול להן מסמכויותיה, וכן רשאית היא להיעזר במומחים שלא מבין חבריה ובמחקרים, סקרים וחוות דעת מקצועיות שיוזמנו על ידה.

הרכב הוועדה 12. (א) מספר חברי הוועדה המייעצת לא יעלה על עשרים ושבעה.

(ב) (1) בוועדה המייעצת יהיו חברים נציגים מבין נציגי רשויות המדינה שמונו להיות מופקדים על קידום זכויות ילדים ברשויות כאמור בסעיף 5.

(2) הנציגים כאמור בפסקה (1) יהיו בעלי מומחיות וניסיון בתחום זכויות הילד.

(3) הנציגים כאמור בפסקה (1) לא יהיו את רוב חברי הוועדה המייעצת.

(ג) (1) נוסף על האמור בסעיף קטן (ב), ימנה השר כחברים בוועדה המייעצת נציגי ילדים ובני נוער, נציגי ארגונים לא ממשלתיים העוסקים בקידום זכויות ילדים, נציגי אקדמיה ואנשי מקצוע אחרים העוסקים בתחום זכויות הילד.

(2) שיעור הנציגים כאמור בפסקה (1) בוועדה המייעצת לא יפחת מ-15%.

תפקידי הוועדה 13. הוועדה המייעצת תייעץ לשר בעניינים הנוגעים לקידום זכויות הילד ויישומן, לרבות בעניינים אלה:

(1) קידום חקיקה המיישמת ומקדמת את זכויות הילד על-פי עקרונות האמנה והוראותיה, לרבות באמצעות תיקון חקיקה, השלמתה או ביטולה;

(2) יישום חקיקה הנוגעת לילדים, לרבות יישום הוראות חוק זה;

(3) הקמת גופים שיש להפקידם על הקידום הכולל של יישום זכויות הילד על פי עקרונות האמנה והוראותיה, תוך התייחסות למבנה הגופים, להרכבם ולדרכי פעולתם.

דוח שנתי 14. אחת לשנה תגיש הוועדה המייעצת לראש הממשלה ולשר דוח שנתי על עבודתה ועל אודות יישום חוק זה בידי רשויות המדינה, המבוסס, בין היתר, על דוחות רשויות המדינה, כאמור בסעיף 5(5).

דיון שנתי בממשלה 15. אחת לשנה יקיים ראש הממשלה דיון בממשלה בנושא מצב זכויות הילדים בישראל ויישומן, על-פי עקרונות האמנה; הדיון יתבסס, בין היתר, על הדוח השנתי של הוועדה המייעצת כאמור בסעיף 14.

- שמירת זכויות 16. חוק זה בא להוסיף על זכויות הילד על-פי כל דין ולא לגרוע מהן.
- ביצוע ותקנות 17. (א) ראש הממשלה ממונה על ביצוע הוראות חוק זה והוא יתקין תקנות בכל ענין הנוגע לביצועו, בכפוף להוראות סעיף קטן (ב).
- (ב) השר ממונה על ביצוע הוראות החוק הנוגעות לוועדה המייעצת וכל הקשור עימה, וכן על הגדרת רשויות המדינה לפי חוק זה.
- תחילה 18. תחילתו של חוק זה שנה מיום פרסומו.

ד ב ר י ה ס ב ר

הצעת החוק לקידום זכויות הילד היא אחת מההמלצות המופיעות בדו"ח שהוציאה ועדת רוטלוי (להלן – הוועדה) מטרת הצעת החוק היא קידום הלכה למעשה של מחויבותה הכוללת של המדינה לקידום זכויות הילדים בישראל, על פי עקרונות אמנת האומות המאוחדות בדבר זכויות הילד אותה אישרה המדינה בשנת 1991.

מטרתה העיקרית של הצעת החוק היא לחייב את המדינה, על כל רשויותיה, לקדם את יישום זכויות הילד בהתאם לעקרונות האמנה.

הנדבך הראשון לקידום זכויות הילד הוא הענקת מעמד מחייב לארבעת עקרונות האמנה, המהווים את המסד הרעיוני של זכויות הילד כולן.

הנדבך השני הוא ההכרה בילד כאדם, הזכאי לכבוד באשר הוא אדם. הנדבך השלישי הוא ההתייחסות אל הילד כאל אדם שכשריו מתפתחים וכבעל צרכים מובחנים, הנובעים, בראש ובראשונה, מהיותו מצוי בתהליך מתמיד של התפתחות. להלן תמצית העקרונות:

הצעת החוק מטילה על המדינה חובה לפעול לקידום יישום הזכויות. הבחירה במונח "לקדם" משקפת, מחד גיסא, את העובדה כי זכויות הילד אינן בשורה חדשה וכי עולם המשפט מצוי כיום בעיצומו של תהליך ההכרה בזכויות הילד. מאידך גיסא, היא משקפת את ההכרה כי לא ניתן לפעול באופן אחיד באשר למכלול זכויות הילד.

ועדת רוטלוי סברה כי הביטוי 'קידום זכויות הילד' הוא הראוי ביותר כדי לבטא את חובתה של המדינה ביחס לכל זכויות הילד באשר הן שכן הוא מדגיש את חובת המדינה כריבון לפעול ביחס לזכויות הילד, וכן משום שהוא טומן בחובו כל סוג של התחייבות אחרת, כגון כיבוד זכויות או הגנה עליהן. המונח אינו מורה על דרך מימוש מסוימת. ואכן, יישומן של הזכויות אינו מוגבל לערוץ פעולה אחד והוא ייעשה על פי העניין בחקיקה, במדיניות ממשלה, בהענקת שירותים, בהחלטות שלטוניות שונות, בהחלטות שיפוטיות ומעין שיפוטיות וכדומה.

הצעת החוק אינה מפרטת כאמור את מכלול הזכויות שעל המדינה לפעול לשם יישומן, אולם היא מתווה כי היישום יעשה לאור עקרונות האמנה. ארבעת עקרונות האמנה, שחולשים על כל אחת מן הזכויות המנויות באמנה הינם עיקרון השוויון (איסור ההפליה), עיקרון ההשתתפות, עיקרון ההישרדות והתפתחות ועיקרון טובת הילד. ועדת רוטלוי שקדה על הבניית ארבעת עקרונות האמנה בסעיפי חוק מנחים וכלליים שהאיוונים שבהם, תוכנם והדגשים שבהם ייחודיים לישראל.

ייחודה של האמנה הוא במיזוג שבין ראיית הילד, יהא גילו אשר יהא, כאדם בפני עצמו, לבין ראייתו,

בכל גיל, כילד, בעל צרכים מובחנים וייחודיים. שתי נקודות השקפה אלו מתקיימות בהצעה זו לצד זו, תוך שהן מפרות האחת את השנייה וללא שהאחת גורעת מחברתה.

האמנה אף מבטאת את ההכרה ההולכת וגוברת בכך שילדים הם נושאי זכויות, הזכאים לזכויות מתוקף היותם בני אדם. החידוש בתפיסה זו היא כי ילדים אינם 'נוקמים' בשל היותם ילדים אלא 'זכאים' לזכויות – בהיותם בני אדם. תפיסה זו התבטאה גם בפסיקת בית המשפט העליון, שלפיה חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו חל על ילדים, כשם שהוא חל על בגירים. ילדים הם בני אדם ככל אדם, ומתוקף היותם קטינים הם בעלי צרכים ייחודיים המזכים אותם ביחס מיוחד הכולל הגנה, שירותים, תמיכה ועוד.

תמצית ההכרה בילד כאדם היא כי הילד זכאי, כאדם, ליחס של כבוד. יחס של כבוד מצד המדינה מכון לראיית הילד כאל אדם נפרד, העומד על רגליו הוא, לפחות מן הבחינה הרעיונית. כבוד לילד הינו מושג פתוח לפרשנות ורחב מבחינה משפטית, אולם הוא מבטא נכונה את ההכרה בערכו של הילד כאדם, ומבטא גם את ההכרה בערכו כילד.

למעשה, מן הערך של כבוד הילד ומראייתו כבעל "צלם אנוש" ניתן לטעון כי נגזרות זכויותיו של הילד כולן. ילדים זכאים למעגל רחב של זכויות: הם זכאים היום, יהיה גילם אשר יהיה, לזכויות אדם, הכוללות את חירויות הפרט, המכונות גם זכויות אזרחיות ופוליטיות (כגון הזכות לשם ולאזרחות, חופש הביטוי של הילד, חופש המחשבה, חופש ההתארגנות וההתאגדות, הזכות לפרטיות ועוד), לזכויות כלכליות וחברתיות (כגון הזכות לשירותים רפואיים, הזכות לביטחון סוציאלי, הזכות לתנאי מחייה הולמים) ולזכויות אתניות-דתיות (כגון זכותם של ילדים בני קבוצות מיעוט אתניות ליהנות מתרבותם, מדתם ומלשון אמם, ללא הפרעה וזכותם גם ליהנות מיחס סובלני מצד החברה).

התפתחותם של ילדים, השינויים התכופים שהם עוברים, פגיעותם המיוחדת והישענותם המוחלטת על סביבתם הביאו, כמצוין במבוא לאמנה, להכרה בזכאותם של ילדים לזכויות ייחודיות, המותאמות להן והמבטאות את צרכיהם ואת מאפייניהם הייחודיים.

ראיית הילד כאדם מתפתח, הזכאי להתחשבות מיוחדת בשל כשריו מתפתחים משליכה על חובת המדינה להתאים את חובות הפעולה שלה לצורכיהם המשתנים של ילדים ולהעניק להם זכויות באופן הולך וגובר, עד התבגרותם, תוך הדרכתם ומתן תמיכה להם.

הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חבר הכנסת דב חנין וקבוצת חברי הכנסת (1075/18/פ).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום

ב' בניסן התשע"ג – 13.3.13