

הבטחת זכויות ילדים ובני נוער בישראל בעת משבר הקורונה – מבט לאור האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד

מורג תמר, יעל סבג, דניאלה זלוטניק רז וטל ארזי*

תקציר

המאמר בוחן את השפעות משבר הקורונה על מצב זכויות הילד לאור האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד. בחינת ההשפעות נעשת לאור ארבעת העקרונות המנחים של האמנה: הזכות לאי-הפליה ולשוויון; עקרון טובת הילד; הזכות לחיים, הישרדות והתפתחות; והזכות להביע עמדה ולהשתתף בקבלת החלטות. במאמר נבחנים האתגרים הייחודיים שהתעוררו עקב משבר הקורונה בארץ ובעולם בכל הקשור לארבעת העקרונות המנחים ונבחנות דרכי ההתמודדות עם אתגרים אלו. המאמר משרטט קווי פעולה והמלצות לקידום זכויות הילד בישראל בעת משבר הקורונה ובמצבי חירום בכלל.

מילות מפתח: האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד; זכויות ילדים; קורונה; הפער הדיגיטלי; ילדים בהשמה חוץ-ביתית; התעללות בילדים במשפחה; הזנחת ילדים, שיתוף ילדים בקביעת מדיניות; זכויות ילדים במצבי חירום.

א. הקדמה

בשלהי 2019 ובתחילת 2020 התפשטה מחלת ה-COVID-19, הנגרמת על ידי נגיף קורונה (SARS-CoV-2), מסין לכל העולם.¹ ב-11 במארכ 2020 הכריז ארגון הבריאות העולמי כי המחלה היא מגפה עולמית (פנדמיה)² והעריך כי שיעור ניכר מכלל אוכלוסיית העולם יידבק בנגיף. אי לכך, מדינות ברחבי העולם, ובהן ישראל, הכריזו על מצב חירום והודיעו על הגבלות והנחיות שמטרתן ליישם את עיקרון הריחוק החברתי (Social Distancing) אשר נועד להאט את התפשטות התחלואה.

בזמן השלמת כתיבת מאמר זה (אוגוסט 2020) מדינות העולם עדיין מתמודדות עם משבר הקורונה, שלו השפעות קשות על כל תחומי החיים. התמודדות זו הינה, ועודנה, ארוכה וממושכת ונראה כי החיים בצד המגפה, למצער עד השלמת מבצע החיסונים ברחבי העולם, ימשיכו לדרוש מן המדינות לערוך שינויים ניכרים בשגרת החיים.

במאמר זה נתמקד בהשפעות הישירות והעקיפות של משבר הקורונה על כלל הילדים ובני הנוער, ובפרט על הילדים ובני הנוער שבסיכון (להלן: **השפעות משבר הקורונה**).³ נתונים ומחקרים מן העת האחרונה כבר מצביעים

* **מורג תמר**, מרצה בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית, במכללה למנהל ובמכללה האקדמית תל-אביב יפו. מנחה אקדמית של הקליניקה לזכויות נוער וצעירים, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית. הכותבת שימשה סגנית יו"ר הוועדה לבחינת המשפט הישראלי לאור עקרונות האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד בראשות השופט רוטלוי.

יעל סבג, עובדת סוציאלית וחוקרת בצוות חשיבה תוצאתית במכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

דניאלה זלוטניק רז, מועמדת לדוקטורט, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה. הכותבת גם משמשת כסגנית היועצת המשפטית ואחראית תחום מחקר משפטי ומדיניות במועצה לשלום הילד.

טל ארזי, עובדת סוציאלית, חוקרת מומחית בכירה וראש צוות חשיבה תוצאתית במכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

1 *Coronavirus Disease (COVID-19) Pandemic*, WORLD HEALTH ORGANIZATION, [katr.net/0f5575](https://www.who.int/news-room/q-a-detail/coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic)

2 נגיף קורונה הוא הגורם למחלה מדבקת שהתפרצותה החלה בוואהאן, סין בדצמבר 2019. למידע נוסף, ראו *Q&A on Coronavirus (COVID-19)*, WORLD HEALTH ORGANIZATION (Oct. 12, 2020), [katr.net/84e19d](https://www.who.int/news-room/q-a-detail/coronavirus-(covid-19)-pandemic). להכרזה ראו *Director-General's Opening Remark at the Media Briefing on COVID-19*, WORLD HEALTH ORGANIZATION (Mar. 11, 2020), [katr.net/4ac846](https://www.who.int/dg/2020-03-11-opening-remark-at-the-media-briefing-on-covid-19).

3 במאמר זה המונחים "ילד" או "ילדים" מתייחסים גם לילדה או לילדות.

על כך שלמשבר הקורונה השפעות על כלל הילדים ובני הנוער בעולם ובישראל, בכל תחומי החיים: תחום הבריאות, התחום הרגשי, החברתי והלימודי. המגפה עצמה, ההגבלות על התקהלויות והנחיות הריחוק החברתי, הביאו לצמצום או לסגירה של רוב מסגרות החינוך, הטיפול והפנאי של ילדים ובני נוער. נוסף על כך, ילדים נחשפו להשפעות המשבר על הוריהם, ובעקבותיהן חוו חרדה קיומית לתעסוקה ולבריאות. לשילוב בין חרדה, מצב בריאות ולחצים כלכליים ומשפחתיים יש פוטנציאל להגביר את מצבי הסיכון של ילדים ובני נוער. זאת ביחוד בשל העובדה שמערכות התמיכה האוניברסליות והייעודיות המלוות ילדים ומשפחות בימים כתיקונם פועלות לפרקים במתכונת מצומצמת וקרה שאף הושבתו כליל. מסיבה זו פחתה היכולת לאתר את אותם ילדים ובני נוער ואת ההחמרה שחלה במצבם, ונפגעה היכולת לסייע להם ולמשפחותיהם, דווקא בתקופה מאתגרת זו.⁴ אומנם, חשוב לציין כי עבור חלק מהמשפחות, ההגבלות שהוטלו ומדיניות הסגר היטיבה ואף יצרה הזדמנויות לליכוד התא המשפחתי ולפעילויות פנאי שאינן מתאפשרות בזמן שגרה, ויש בהן כדי לחזק את הקשר בין הורים לבין ילדיהם, להגביר נוכחותם הפיזית והרגשית של אבות בחיי הילדים ובאופן כללי להיטיב עם התפתחותם של ילדים. עם זאת, הגבלות אלו הביאו להשפעות חברתיות, כלכליות ונפשיות קשות הפוגעות בזכויותיהן של אוכלוסיות רבות והן מתווספות כמובן להשפעות הבריאותיות הישירות על החולים ובני משפחותיהם והן.

על ההשפעות האפשריות הקשות של משבר הקורונה על ילדים אפשר ללמוד גם ממחקרים שבחנו השפעות של משברים עולמיים קודמים על ילדים. ממחקרים אלו עולה כי למשברים עולמיים, כגון אסונות טבע, מגפות, מלחמות ומשברים כלכליים, יש השפעות מרחיקות לכת על שלומם ועל רווחתם של ילדים בעת המשבר עצמו ואף שנים ארוכות אחריו, ובהן תסמינים פוסט-טראומטיים,⁵ סיכון מוגבר להתעללות ולהזנחה,⁶ עלייה בתדירות ענישה גופנית כלפי ילדים,⁷ ומצוקה נפשית.⁸

כמה שבועות לאחר פרוץ המגפה החלו גורמים שונים בקהיליה הבין-לאומית להתריע על היעדר תשומת לב מספקת להשפעותיה על ילדים. בנאום מחודש אפריל 2020, התריע מזכ"ל האו"ם, אנטוניו גוטיירז על הצורך להפנות את תשומת הלב הציבורית למצבם של ילדים בתקופה זו:

With the pandemic placing so many of the world's children in jeopardy, I reiterate my urgent appeal: let us protect our children and safeguard their well-being.⁹

בהדרגה, הולכים ומצטברים הצהרות, מסמכי מדיניות ודוחות של מוסדות בקהיליה הבין-לאומית ושל ארגונים ללא מטרות רווח, אשר מבקשים להעמיד על סדר היום הציבורי סוגיות הנוגעות להשפעת משבר הקורונה על ילדים. בין השאר אפשר למנות את מסמך מדיניות של האו"ם בדבר השפעת משבר הקורונה על ילדים,¹⁰ הצהרת הוועדה לזכויות הילד של האו"ם¹¹ ומסמך של ארגון נציבי קבילות ילדים (Ombudsperson) האירופי למען

- 4 טל ארזי ויעל סבג "הגברת מצבי הסיכון של ילדים ובני נוער נוכח משבר הקורונה" (2020) brookdale.jdc.org.il/wp-content/uploads/2020/05/Children-and-youth-at-risk-and-corona.pdf (להלן: ארזי וסבג).
- 5 Michael S. Scheeringa & Charles H. Zeanah, *Reconsideration of Harm's Way: Onsets and Comorbidity Patterns of Disorders in Preschool Children and their Caregivers following Hurricane Katrina*, 37 J. OF CLINICAL CHILD & ADOLESCENT PSYCHOL. 508 (2008).
- 6 Thom Curtis et. al., *Changes in Reports and Incidence of Child Abuse following Natural Disasters*, 24 CHILD ABUSE & NEGLECT 1151 (2000).
- 7 Jeanne Brooks-Gunn et. al., *The Great Recession and the Risk for Child Maltreatment*, 37 CHILD ABUSE & NEGLECT 721 (2013).
- 8 Neil D. Weinstein et al., *Changes in Perceived Vulnerability following Natural Disaster*, 19 J. OF SOC. & CLINICAL PSYCHOL. 372 (2000); Eun-Hee Chae et. al., *The Impact of Flooding on the Mental Health of Affected People in South Korea*, 41 COMMUNITY MENTAL HEALTH J. 633(2005).
- 9 Antonio Guterres, "Protect our Children" UNITED NATIONS (Apr. 16, 2020), www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/protect-our-children
- 10 United Nations, *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Children*, UNITED NATIONS SUSTAINABLE DEVELOPMENT GROUP 2–3 (Apr. 15, 2020), katzr.net/95519e (להלן: *United Nations, Policy Brief*).
- 11 The Committee on the Rights of the Child Warns of the Grave Physical, Emotional and Psychological Effect of the COVID-19 Pandemic on Children and Calls on States to Protect the Rights of Children, UNITED NATION HUMAN RIGHTS

ילדים.¹² נוסף על מסמכים כלליים אלה, פורסמה שורת מסמכים המבקשים להפנות תשומת לב לקבוצות מסוימות של ילדים או לסכנות מסוימות שאליהן עלולים ילדים להיחשף בעקבות משבר הקורונה. מסמכים אלה קוראים להגנה עליהם מפני בעיות בריאות, פגיעה פיזית ומינית והשפעות לטווח הקצר והארוך בהיבטים חינוכיים וחברתיים.¹³

מעיון במסמכים בין-לאומיים אלה עולה כי הם מבקשים, בעיקרם, להעמיד על סדר היום הציבורי את המודעות לסיכונים הייחודיים או המוגברים הניצבים בפני ילדים בנסיבות החריגות של התפרצות מגפה, הנחיות לסגר במסגרת המשפחתית, השבתת המשק וסגירת מסגרות חינוכיות וחוץ-ביתיות. עם זאת ברוב המסמכים וההצהרות בנושא לא מפורטות תוכניות פעולה מעשיות להתמודדות עם הסיכונים המתוארים, והם משמשים בעיקר קרקע לעידוד שיח, להעלאת מודעות ולהנעה לפעולה של גורמים מדינתיים, כאשר הדגש במרבית המסמכים הוא בעיקר על הגנה על ילדים מפני סכנה ופגיעה. חלקם אינם מתמקדים בפגיעה בזכויות של ילדים, וגם כאשר יש התייחסות לזכויות ילדים, היא ממוקדת במידה רבה בזכות לא-הפליה ולשוויון ולהגנה, בעוד היבטים הנוגעים לחירויות ילדים או ליכולתם להשתתפות בקבלת החלטות נותרים בשולי השיח, אם בכלל.

במאמר זה אנו מבקשות להתמקד בזכויותיהם של ילדים ולבחון את השפעות משבר הקורונה עליהן, נוכח האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד (להלן: **אמנת זכויות הילד** או **האמנה**).¹⁴ בשנים שחלפו מאז אימוץ האמנה בשנת 1989 חל שינוי תפיסתי ניכר בכל הנוגע לילדים, בארץ ובעולם. ביסוד השינוי הזה עומדת ההכרה בילד כסובייקט נושא זכויות ייחודיות, המטילות חובות מיוחדות שעל החברה לכבד, להגן ולהגשים. משבר הקורונה, ההולך ומסתמן כמשבר רפואי כלל עולמי העמוק והקשה ביותר מאז חתימת האמנה, הוא הזדמנות לחשיבה מחודשת על זכויות ילדים במצבי חירום ובעיתות משבר בכלל.

אומנם, בעת השלמת מאמר זה (אוגוסט 2020) משבר הקורונה עדין היה בגדר "אירוע מתגלגל", ללא תחזית ברורה באשר לסיומו. כעת, עם פרסום המאמר, בפרט נוכח ההתקדמות בכל הנוגע לאישור חיסונים והפצתם ברחבי העולם, ובפרט בישראל, מסתמן כי הדרך "חזרה לשגרה" הפכה ברורה ואפשרית יותר. אולם, נקודת המבט המקורית של המאמר נותרה בעלת חשיבות רבה. ראשית, המאמר מבקש להציג את ההשפעה של משבר הקורונה על זכויותיהם של ילדים ונוער בתקופה הקריטית ביותר של תחילת משבר הקורונה. בכך, המאמר מבקש לאמוד את הקשיים הייחודיים שנגרמו לילדים ונוער בשל משבר הקורונה וההגבלות שהוטלו בעקבותיו, בעולם ובישראל, ולהעלות המלצות למענים ותגובות – מנקודת מבט המבוססת על האמנה – הן בתקופת חירום זו, והן לקראת

United Nation Human Rights, The : (להלן: (Apr. 8, 2020), www.unicef.nl/files/INT_CRC_STA_9095_E.pdf (Committee on the Rights of the Child Warns).

European Network of Ombudspersons for Children (ENOC), *ENOC Statement Children's Rights in the Context of the COVID-19 Outbreak* (Apr. 1, 2020), <https://www.oco.ie/news/enoc-statement-childrens-rights-in-the-context-of-the-covid-19-outbreak> 12

ראו למשל הצהרת המנהיגים בנושא הגנה על ילדים מפני פגיעה והתעללות עקב משבר הקורונה *Joint Leaders' Statement - Violence against Children: A Hidden Crisis of the COVID-19 Pandemic*, WORLD HEALTH ORGANIZATION (Apr. 8, 2020), www.who.int/news-room/detail/08-04-2020-joint-leader-s-statement---violence-against-children-a-hidden-crisis-of-the-covid-19-pandemic (להלן: *Joint Leaders' Statement*); הצהרת פורום ארגונים בנושא הגנה על ילדים מפני פגיעה והתעללות בנוגע להגנה על ילדים מפני פגיעה במשפחה עקב משבר הקורונה, The Alliance, *Protection of Children during the Coronavirus Pandemic* (Mar. 2019), alliancecpha.org/en/system/tdf/library/attachments/the_alliance_covid_19_brief_version_1.pdf?file=1&type=node&id=37184 (להלן: *Protection of Children*); הצהרת ארגון UNICEF לגבי פגיעה בילדים במעצר וסכנת הדבקות שלהם. *Children in Detention are at Heightened Risk of Contracting COVID-19 and should be Released*, UNICEF (Aug. 13, 2020), www.unicef.org/madagascar/en/press-releases/children-detention-are-heightened-risk-contracting-covid-19-and-should-be-released 13

Council of Europe, *Statement by the Lanzarote Committee Chair and Vice-Chairperson on Stepping up Protection of Children against Sexual Exploitation and Abuse in Times of the COVID-19 Pandemic* (May 15, 2020), rm.coe.int/covid-19-lc-statement-en-final/16809e17ae (להלן: *Statement*); הצהרת לזרוע בנוגע לפגיעה מינית בילדים בזמן משבר הקורונה *Statement by the Lanzarote Committee Chair and Vice-Chairperson on Stepping up Protection of Children against Sexual Exploitation and Abuse in Times of the COVID-19 Pandemic* (May 15, 2020), rm.coe.int/covid-19-lc-statement-en-final/16809e17ae (להלן: *Statement*); אמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 31, 221 (נפתחה לחתימה ב-1989) (אושרה ונכנסה לתוקף ב-1991). 14

החזרה לשגרה. שנית, ובכך העיקר, המיקוד בזכויות ילדים ונוער בעת הקורונה מהווה מעין 'מקרה מבחן' לחשיבה על זכויות ילדים במצבי חירום עתידיים, בין אם רפואיים או אחרים. כך, המאמר מדגיש את החשיבות של שמירה על זכויותיהם של ילדים ונוער ובוחן איך אלו צריכות לשמש כמצפן המנחה את המדיניות בכל הנוגע להחלטות הנוגעות להם גם, ובייחוד, במצבי חירום ובעיתות משבר.

בפרק 2 של המאמר תובא סקירה כללית קצרה על אמנת זכויות הילד. בפרקים 3-6 נבקש לבחון את השפעות משבר הקורונה על ילדים, לאור ארבעת העקרונות המנחים של האמנה: (1) הזכות לאי-הפליה ולשוויון; (2) עקרון טובת הילד; (3) הזכות לחיים, הישרדות והתפתחות; (4) הזכות להביע עמדה ולהשתתף בקבלת החלטות. בנוגע לכל אחד מעקרונות אלו נבחן את האתגרים הייחודיים שהציב משבר הקורונה בארץ ובעולם ואת דרכי ההתמודדות עימם, נכון לעת כתיבת המאמר. בהתייחס לכל אחד מן העקרונות נדון בהשפעות המשבר על ילדים ובני נוער ונעמיק בסוגיה נבחרת אחת הממחישה את הפגיעה בזכויותיהם וכן את דרכי ההתמודדות האפשריות. בפרק המסכם נבקש לשרטט קווים לפעולה והמלצות לקידום זכויות ילדים ובני נוער בישראל בעת משבר הקורונה ובמצבי חירום בכלל, כפי שעלו מן הדיון בהשפעות המגפה לאור ארבעת העקרונות המנחים באמנה.

כאמור, המשבר שעיימו מתמודד העולם, ובכלל זה מדינת ישראל, הוא משבר שנמשך תקופה ארוכה, ובעת פרסום מאמר זה נראה כי ישראל נמצאת בשלבים מתקדמים של יציאה ממנו. במאמר התייחסנו לתמונת המצב נכון לחודש אוגוסט 2020. אף שהמאמר מתייחס למידע שהצטבר בנקודת זמן מסוימת, טרם סיום המשבר, אנו מקוות שיהיה בו כדי להציע זווית ראייה ודרכי פעולה שיהיו רלוונטיים לחשיבה באשר לדרכי ההתמודדות עם מצבי חירום דומים בעתיד.

ב. על האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד

האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד היא המסמך הבין-לאומי המקיף והחשוב ביותר שחובר עד היום בתחום זכויות הילד. האמנה אומצה על ידי האו"ם בשנת 1989, והיא מעגנת את אגד הזכויות הרחב והמקיף ביותר של ילדים מגיל לידה ועד בגרות וכוללת זכויות אזרחיות-פוליטיות, כלכליות-חברתיות, תרבותיות והומניטריות. בכך היא בבחינת מסמך כולל הנוגע לכל היבטי החיים של הילד.¹⁵

על פי האמנה, המדינות החתומות עליה מתחייבות לפעול למימוש הזכויות הקבועות בה, להגיש דוחות תקופתיים בדבר יישום הוראותיה לוועדת האו"ם בדבר זכויות הילד (להלן: **ועדת זכויות הילד**) ולפעול להבאת עקרונותיה לידיעת הציבור הרחב.¹⁶ ישראל חתמה ואשררה את האמנה בשנת 1991.¹⁷ האמנה אינה חלק מן המשפט הפנימי בישראל ולפיכך אינה מקימה זכות תביעה ישירה בבתי המשפט בישראל. אולם על פי הפסיקה בישראל, יש חזקה פרשנית בדבר קיומה של התאמה בין חוקי המדינה ובין נורמות המשפט הבין-לאומי שישראל מחויבת להן.¹⁸

15 THOKO KAIME, THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD: A CULTURAL LEGITIMACY CRITIQUE 16–17 (2011); DEIRDRE FOTTELL, One step forward or two steps sideways? assessing the first decade of the United Nations Convention on the Rights of the Child, in REVISITING CHILDREN'S RIGHTS: 10 YEARS OF THE UN CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD 1, 4 (Deirdre Fottrell ed., 2000); הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה – חלק כללי א' דו"ח הוועדה 101 (2003) (להלן: דו"ח רטולוי חלק א); תמר מורג "עשרים שנה אחרי: תפיסת זכויות הילד על פי האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד" **זכויות הילד והמשפט הישראלי** 15 (תמר מורג עורכת, 2010) (להלן: מורג עשרים שנה אחרי).

16 ס' 4, 42 ו-44 לאמנה בדבר זכויות הילד.

17 Ratification Status for Israel, UNITED NATION OF HUMAN RIGHTS, tinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=84&Lang=EN. ישראל חתמה ואשררה שניים מהפרוטוקולים האופציונליים של האמנה: פרוטוקול אופציונלי לאמנה בדבר זכויות הילד בנושא מעורבות ילדים בסכסוכים מזוינים, כ"א 54, 1 (נחתם ב-2001); ופרוטוקול אופציונלי לאמנה בדבר זכויות הילד בנושא מכירת ילדים, זנות ילדים ופורנוגרפיית ילדים, ניו יורק, 25.5.2000, כ"א 56, 1 (נחתם ב-2001).

18 ראו ע"פ 3112/94 אבו-חסן נ' מדינת ישראל, פ"ד נג' (1) 422 (1999); ע"פ 9937/01 חורב נ' מדינת ישראל, פ"ד נח' (6) 738 (2004). לניתוח מעמדם הפרשני של אמנות במשפט הישראלי ראו יובל שני "זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות

חמישים וארבעה סעיפי האמנה מעגנים זכויות רבות של ילדים, ובכללן זכויות שהוכרו לראשונה במשפט הבין-לאומי בנוגע לילדים.¹⁹ פרט לחשיבות הרבה בעיגון זכויות אלה, התבססה במהלך השנים ההכרה כי עיקר חשיבותה ותרומתה של האמנה הוא בביסוס תפיסה חדשה וכוללת בעניין זכויות ילדים, העולה מן האמנה כמכלול יותר מאשר מסעיפיה או מפרקיה בנפרד.²⁰ תפיסה כוללת זו עוצבה לא רק באמנה עצמה, אלא גם על ידי מי שפירשו אותה וכתבו עליה בשנים שחלפו מאז אושרה, ובכלל זה בדברי הפרשנות של ועדת זכויות הילד.²¹

ביסודה של תפיסה זו עומדת ההכרה הברורה בכך שכל ילד וילדה הם ישות משפטית נפרדת ונושאי זכויות בפני עצמם.²² הזכויות באמנה מוענקות לילדים כילדים, מתוך הכרה בילדות כשלב מובחן בחיים. כלומר, הרציונל למתן הזכויות אינו הכנת הילד לבגרות או הבטחת זכויותיו כמבוגר בעתיד, אלא ההכרה בכך שהזכויות הן של ילדים בעת היותם ילדים. בהמשך, או כפועל יוצא מכך, תפיסת זכויות הילד על פי האמנה כמכלול והאופן שבו היא פורשה מאז אושרה, היא של זכויות בעלות מאפיינים ייחודיים. לתפיסה זו יש שתי משמעויות מרכזיות: (1) ההכרה בכך שיש זכויות שהן ייחודיות לילדים, כגון הזכות להתפתחות, הזכות להשתתפות והזכות לקשר עם ההורים;²³ (2) ההכרה בצורך להתאים את דרך מימושו של מכלול הזכויות המוענקות לילדים למאפיינים הייחודיים לתקופת הילדות, ובכלל זה לדינמיות של תקופה זו ול"כשרים המתפתחים של הילד";²⁴ מאפיין מרכזי של תפיסת זכויות הילד העולה מן האמנה כמכלול ומן האופן שבו היא פורשה מאז אושרה הוא ראיית הילד כחבר אקטיבי בקהילה ובמשפחה. במוקד תפיסת זכויות הילד של האמנה עומדת ההכרה בכך שיש לתת ביטוי וכוך השפעה לדעותיהם, לנקודת מבטם ולרגשותיהם של ילדים. האמנה משקפת לפיכך תפיסה חדשה בנוגע לילדים ולמעמדם, ולפיה הילד אינו "אובייקט" הנדרש להגנה וטיפול בלבד, אלא "סובייקט" עצמאי, בעל זכויות, צרכים וקול ייחודי.²⁵

האמנה הובילה, וממשיכה להוביל גם היום, שינוי חשוב ועמוק במצב הילדים ברחבי העולם. לראיה, מספר המדינות שחתמו עליה הוא הגבוה ביותר לעומת מספר המדינות שחתמו על אמנות בין-לאומיות אחרות ליזכויות אדם,²⁶ והעובדה כי היא זוכה לקבלה כמעט אוניברסלית מסמלת את הקונצנזוס ברמה הבין-לאומית בנוגע לחשיבות של שמירה על זכויות הילד, טובתו ורווחתו. האמנה משמשת השראה ליוזמות חקיקה ומדיניות

במשפט בינלאומי: איזה שימוש בתי המשפט הישראליים יכולים לעשות בהן? "זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל" 297 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004).

19 אחד החידושים המרכזיים של האמנה בדבר זכויות הילד הוא ההכרה בזכויות אזרחיות ופוליטיות של ילדים (ראו ס' 17–12 לאמנה בדבר זכויות הילד). חידושים מרכזיים נוספים של האמנה הם ההכרה בזכות ההשתתפות של ילדים וההכרה בזכותם לזהות, ס' 8 לאמנה בדבר זכויות הילד.

20 לדיון בתפיסת זכויות הילד על פי האמנה בדבר זכויות הילד ראו מורג **עשרים שנה אחרי**, לעיל ה"ש 15; לעניין זכויות הילד והמשפט הישראלי ראו כתיבה הנוגעת בפרשנותה של האמנה, בין היתר, ראו: Michael Freeman, *The Future of Children's Rights*, 14 CHILD. & SOC. 277 (2000); Marta Santos-Pais, *A Human Rights Conceptual Framework for UNICEF*, 9 UNICEF INNOCENTI RESEARCH CENTRE (1999); EUGEN VERHELLEN, *CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD: BACKGROUND, MOTIVATION, STRATEGIES, MAIN THEMES* (2000).

21 תמר מורג "השפעת הוועדה לבחינת עקרונות היסוד בתחום הילד והמשפט על תפישות העומק של הפסיקה הישראלית" **משפחה במשפט** ג'–ד 67 (התשס"ט–התש"ע) (להלן: מורג "השפעת הוועדה לבחינת עקרונות היסוד"); ראו גם באתר ועדת זכויות הילד: UNITED NATION HUMAN RIGHTS, *Committee on the Child Rights of the Child*, www.ohchr.org/en/hrbodies/crc/Pages/CRCIndex.aspx.

22 מורג, לעיל ה"ש 21.

23 ס' 6, 28–29 לאמנה בדבר זכויות הילד.

24 ראו ס' 5 לאמנה בדבר זכויות הילד. לניתוח משמעותו של עקרון הכשרים המתפתחים של הילד והשפעותיו במשפט הישראלי ראו דו"ח רוטלוי חלק א, לעיל ה"ש 15, בעמ' 255–271.

25 מורג **עשרים שנה אחרי**, לעיל ה"ש 15, בעמ' 26, 33; דו"ח רוטלוי חלק א, לעיל ה"ש 15, בעמ' 27.

26 *Ratification Status for CRC - Convention on the Rights of the Child*, UNITED NATION HUMAN RIGHTS, tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CRC&Lang=en. שם מופיעות רשימת המדינות שחתמו על האמנה. 25 *Litigation the Rights of the Child: Taking Stock after 25 Years of the CRC*, in LITIGATING THE RIGHTS OF THE CHILD: THE UN CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD IN DOMESTIC AND INTERNATIONAL JURISPRUDENCE 1, 7 (Tom Liefwaard & Jaap. E. Doek eds., 2015) על בישראל ראו: Tamar Morag, *The Principles of the UN Convention on the Rights of the Child and their Influence on Israeli Law*, 22 MICH. ST. INT'L L. REV. 531 (2013) (להלן: Morag, *The Principles of the UN Convention*).

ברמה הבין-לאומית, אזורית ולאומית במדינות החברות בה, והיא השפיעה על החלטות שיפוטיות בבתי משפט מדינתיים ובין-לאומיים. על כן האמנה היא מסמך מפתח ועוגן לדיון על זכויות ילדים בכלל, ובתוך כך על זכויות של ילדים ובני נוער במצבי חירום ונוכח משבר הקורונה.

ועדת זכויות הילד היא גוף מומחה עצמאי האחראי על פרשנות האמנה, ועל יישום הוראותיה במדינות החברות בה.²⁷ בבסיס תהליך הפרשנות המתפתחת של האמנה על ידי ועדת זכויות הילד עומדים עקרונות היסוד של האמנה. הוועדה הגדירה ארבעה סעיפים באמנה כעקרונות יסוד (General Principles) שלפיהם יש לקרוא, לפרש וליישם את מכלול הזכויות באמנה: (1) הזכות לאי-הפליה ולשוויון; (2) עקרון טובת הילד; (3) הזכות לחיים, הישרדות והתפתחות; (4) והזכות להביע עמדה ולהשתתף בקבלת החלטות.²⁸ בד בבד עם העמדת עקרונות אלו כעקרונות יסוד, הביעה הוועדה את עמדתה כי העקרונות אינם עומדים בפני עצמם אלא משלימים, תומכים ומחזקים אחד את האחר ומבטאים במשותף תפיסה הוליסטית. הפרשנות המתפתחת של עקרונות אלו היא המנוף המרכזי לפיתוח תפיסה שלמה בדבר מהותן ומאפייניהן של זכויות ילדים על פי האמנה ולהנעה של שינוי בדימוי של הילד במשפט ובחברה.²⁹ תפיסה מקובלת היא שארבעת העקרונות הם אבני היסוד של האמנה ומבטאים את תפיסות העומק שלה. לפיכך נראה שעקרונות אלה יכולים לשמש עבורנו מצע מתאים לבחינה של סוגיות הנוגעות לזכויות ילדים בעת משבר הקורונה נוכח האמנה. בפרקים הבאים נבקש אפוא לבחון את השפעות משבר הקורונה על ילדים ובני נוער לאור ארבעת עקרונות אלה.

ג. בחינת השפעת משבר הקורונה על ילדים ובני נוער, לאור הזכות לאי-הפליה ולשוויון

1. הזכות לאי-הפליה ולשוויון³⁰

הזכות לאי-הפליה ולשוויון מעוגנת בסעיף 2 באמנה ומחייבת את המדינות החברות להבטיח שכל ילד בתחום שיפוטן יזכה ליהנות מכלל הזכויות המעוגנות בה, וזאת ללא הפליה "מכל סוג שהוא". במסגרת הסעיף עוגנה רשימה של עילות שבגינן אסורה הפליה,³¹ וכן נקבע איסור הפליה ייחודי לילדים, והוא איסור הפליה או ענישה

27 Art. 43 of Convention on the Rights of the Child (Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989 entry into force 2 September 1990) הכוללות, בין היתר, בחינת דוחות תקופתיים של כל מדינה על יישום האמנה וקידום זכויות הילד בשטחה, ופרסום תגובות והמלצות המשך לדוחות אלו; פרסום הנחיות כלליות על פרשנות סעיפי האמנה ויישומם בהקשרים שונים; עריכת ימי דיון מרוכזים על נושאים שונים הנוגעים לזכויות הילד ופרסום המלצות על יישום האמנה בהקשרים אלו; וכן קבלת פניות (תלונות) מיחידים או מדינות-חברות בטענה להפרה של האמנה, בהתאם למנגנון הגשת פניות, ומתן החלטות בעניין. להרחבה בעניין זה ראו הפרוטוקול האופציונלי השלישי של האמנה (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure (Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution A/RES/66/138 of 19 December 2011 entered into force on 14 April 2014)); Art. 44 of CRC; ראו גם רשימת הערות (Comments) המפורסמות על ידי הוועדה באתר הרשמי tinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11

28 CRC, General Comment No. 5, para. 12; ראו דוח רטולוי חלק א, לעיל ה"ש 15, בעמ' 101; מורג עשרי שנה אחרי, לעיל ה"ש 15, בעמ' 35.

29 שם, בעמ' 35–36.

30 אומנם, נוסח האמנה כולל את עיקרון אי-ההפליה (non-discrimination) בלבד, וזאת ללא התייחסות ספציפית לערך השוויון. אולם פתיח האמנה כולל את המונח שוויון, בהתייחס לשוויון בין בני אדם, וכן לזכותם של ילדים להתפתח ברוח האידיאלים המובעים במגילת האו"ם, ובהם שוויון. בספרות המקצועית הוכר זה מכבר הקשר בין הזכות לאי-הפליה ובין הזכות לשוויון, לרבות בהקשר לס' 2 לאמנה בדבר זכויות הילד. ראו בעניין זה גם Samantha Besson, *The Principle of Non-Discrimination in the Convention on the Rights of the Child*, 13 INT' L J. CHILD. RTS. 433, 434–435, 451–452 (2005).

31 ס' (1)2 ו-(2)2 לאמנה בדבר זכויות הילד.

של ילדים בגין מעמדם, אמונתם, פעולותיהם או השקפותיהם של הוריהם או האפוסטרופוסים שלהם. בכך מבטאת האמנה את חשיבות ההכרה בילדים כבני אדם נפרדים.³²

בדברי הפרשנות השונים של ועדת זכויות הילד התפתחה בהדרגה תפיסה שתפסה אחיזה רחבה, ועל פיה חובת המדינות על פי סעיף 2 אינה מסתכמת בחובה להימנע מהפליה אלא כוללת את החובה לנקוט פעולות אקטיביות נמרצות למיגור כל סוגי ההפליה ולתיקון מבנים חברתיים וכלכליים שבהם מושרשת הפליה זו.³³ בבסיס המחויבות המדינתית המוגברת למניעת הפליה והבטחת שוויון מרבי בין ילדים עומדת ההכרה בדבר פגיעת האפשרות של הפליה בהתפתחותם של ילדים ובקשר המובנה בין זכותם של ילדים לשוויון וזכותם להישרדות ולהתפתחות. על פי טיעון זה ילדים נמצאים בתהליך התפתחות מואץ ופגיע, ועל כן מוטלת על המדינה חובות מיוחדות להבטחת התפתחותם המיטיבה. להפליה בנגישות של ילדים לשירותים החיוניים להתפתחותם, באיכותם של שירותים אלו, כגון שירותי בריאות וחינוך, או הפליה ברמת הביטחון האישי, השפעות שליליות חמורות (ובמקרים מסוימים, אף בלתי הפיכות) על התפתחותם התקינה של ילדים.³⁴

2. השפעת המשבר על זכותם של ילדים ובני נוער לאי-הפליה ולשוויון

למשבר הקורונה עלולות להיות השפעות על הגברת מצבי אי-שוויון והפליה של ילדים ברחבי העולם. ארגונים בין-לאומיים לזכויות אדם מתריעים על כך שמשבר הקורונה, בדומה למשברים הומניטריים אחרים, עלול להחריף את הפלייתם של ילדים על רקע מין, נטייה מינית, גיל, מוגבלות, מצב סוציו-אקונומי או מצבי הגירה ולמנוע או להגביל את גישתם למשאבי הגנה ותמיכה מותאמים.

כחלק מאסטרטגיית ההתמודדות עם הנגיף, מדינות רבות ובהן ישראל הטילו הגבלות והנחיות אשר מאיטות את הפעילות הכלכלית ואת פעילות המשק, ובמגזרי תעסוקה מסוימים אף הושבתה הפעילות לחלוטין. בעקבות זאת אזרחים רבים נותרו ללא תעסוקה,³⁵ משקי בית רבים בישראל נקלעו למצוקה כלכלית, והועמק אי-השוויון בין משפחות בישראל.

לפי הערכות האו"ם, ל-42 עד 66 מיליון ילדים נשקפת סכנת הידרדרות לעוני קיצוני בשנת 2020, נוסף ל-386 מיליון הילדים שחיו בעוני בשנת 2019.³⁶ נתונים ראשוניים שנאספו על השפעותיו של משבר הקורונה מצביעים על כך שהנפגעות העיקריות הן קבוצות הפגיעות ביותר בחברה,³⁷ ובהן משפחות וילדים החיים בעוני וילדים החיים במדינות מתפתחות ובאזורי סכסוך.³⁸ ילדים אלה נמצאים בסיכון מוגבר להחרפת העוני³⁹ וחשופים יותר למחלה

- 32 מורג עשרים שנה אחרי, לעיל ה"ש 15, בעמ' 36–39.
- 33 לניתוח עקרון זה ופרשנות ועדת האו"ם בהתייחס אליו ראו דו"ח רוטלי חלק א, לעיל ה"ש 15, בעמ' 106; Besson, לעיל ה"ש 30; Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child, Bolivia, U.N. Doc. CRC/C/15/Add. 1.
- 34 Morag, *The Principles of the UN Convention*, לעיל ה"ש 26.
- 35 נתונים בישראל מצביעים על כך ש-35% מהמועסקים בחודש מרץ 2020 איבדו את עבודתם או יצאו לחל"ת עד לחודש אפריל 2020. להרחבה ראו: Tali Kristal & Meir Yaish, *Does the Coronavirus Pandemic Level Gender Inequality Curve?* (להלן: Kristal & Yaish), 68 RES. IN SOC. STRATIFICATION & MOBILITY (2020).
- 36 United Nations, *Policy Brief*, לעיל ה"ש 10, בעמ' 2–3.
- 37 אפרת הרצברג-דרוקר, מאיר יעיש וטלי קריסטל **משפחה ותעסוקה בעת משבר: ישראל תחת מגפת הקורונה** (2020) (להלן: הרצברג-דרוקר, יעיש וקריסטל); Kristal & Yaish, לעיל ה"ש 35; Fabrizio Bernardi, *Pandemics...the Great Leveler?* EUIDEAS (Apr. 28, 2020), eideas.eui.eu/2020/04/28/pandemics-the-great-leveler/; Thjs Bol, *Inequality in Homeschooling during the Corona Crisis in the Netherlands: First Results from the LISS Panel* (Working Paper, April 30, 2020), osf.io/preprints/socarxiv/hf32q/; Ettore Recchi et al., *The "Eye of the Hurricane" Paradox: An Unexpected and Unequal Rise of Well-Being During the COVID-19 Lockdown in France*, 68 RES. SOC. STRATIF MOBIL (2020).
- 38 Joining Forces, *The Joining Forces alliance has Sent this Open Letter and Detailed Recommendations to Governments on Protecting Children's Rights during the COVID-19 Pandemic* (Apr. 14, 2020), child-rights-now.org/statement/covid-19-crisis-child-rights/ (להלן: Joining Forces).
- 39 United Nations, *Policy Brief*, לעיל ה"ש 10, בעמ' 2–3.

ולסיכונה,⁴⁰ בשל צפיפות הדיור, בשל נגישות נמוכה לשירותים רפואיים ובשל חשיפה מוגברת של הוריהם לסיכונים בהיותם עובדים בדרך כלל בענפי משק שבהם אין אפשרות לעבוד מן הבית.⁴¹

נוסף על כך, בשל ההנחיות לריחוק חברתי, צומצמו או הושבתו לחלוטין גם מסגרות חינוך פורמליות ובלתי פורמליות לילדים ולבני נוער, המספקות להם מענים בתחומים שונים. מבחינת לימודים, בימי שגרה בתי הספר בישראל מקיימים מערך משלים של שעות שילוב ותגבורים לתלמידים שיש להם קשיים לימודיים שונים ולקויות למידה. לילדים הסובלים מדחיה או מהזנחה רגשית במסגרת המשפחה ניתנים מענים רגשיים, כגון טיפול רגשי במסגרת בית הספר, חונכות או קשר מיטיב עם דמות חינוכית מצוות בית הספר. בתי הספר אף מספקים לתלמידים המגיעים ממשפחות מעוטות יכולת ציוד לימודי, ספרי לימוד⁴² והזנה.⁴³ גם בהיבט של בריאות, חלק מן החיסונים והבדיקות השגרתיות מבוצעים במסגרת בית הספר.⁴⁴

סיפוק המענים השונים ניתן על ידי מסגרות החינוך ללא תלות ביכולתה של המשפחה, ואף לעיתים כפיצוי אי-השוויון בין ילדים. בהיעדרן של מסגרות החינוך או במצב של צמצום פעילותן, ילדים שוהים בביתם ותלויים הרבה יותר ביכולת של הוריהם לענות על צורכיהם הרגשיים, הפיזיים, ההתפתחותיים והלימודיים, וכך מעמיק ביתר שאת אי-השוויון בין ילדים.

התפיסה לפיה מסגרות חינוך עשויות להוות מגנון התמודדות עם אי שוויון נתמכת בממצאי מחקרים לפיהם לאחר חופשות מן הלימודים, ילדים החיים בעוני סובלים יותר מהגדלת הפער הלימודי.⁴⁵ על כן, בצד הטענות ולפיהן מערכת החינוך מייצרת ומשמרת פערים חברתיים ואי-שוויון,⁴⁶ השבתתה או צמצום פעילותה עלולה להגביר אף יותר את ממדי אי-השוויון בין ילדים.⁴⁷

3. השפעת המשבר על זכותם של ילדים ובני נוער לאי-הפליה ולשוויון – המקרה של הפער הדיגיטלי

אחת הסוגיות המרכזיות שבהן ניכרת בבירור השפעת משבר הקורונה, בארץ ובעולם, על העמקת ההפליה בין ילדים והגברת אי-השוויון ביניהם היא סוגיית הפער הדיגיטלי. זהו הפער הנוגע הן לשאלת הנגישות לציוד קצה, ובכלל זה מחשבים וחיבור לאינטרנט, הן לאוריינות דיגיטלית של הילדים ושל הוריהם.⁴⁸

בעקבות ההתמודדות עם משבר הקורונה, 186 מדינות, ובהן ישראל, החליטו לסגור את בתי הספר ואת מוסדות ההשכלה הגבוהה. במרבית המדינות סגירתם הפיזית של בתי הספר לוותה בהחלטה על מעבר למתווה של הוראה מרחוק, המבוסס על שימוש באמצעים טכנולוגיים שונים.⁴⁹

- Joseph Rowntree Foundation, *How does Money Influence Health?* (Mar. 14, 2020), 40
www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/income-health-poverty-full.pdf
 .Sophie Davies, *Feature-Poor City Dwellers Run Greatest Coronavirus Risk*, REUTERS (Apr. 9, 2020), [katze.net/78ea6b](https://www.katze.net/78ea6b) 41
 חוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א–2000. 42
 חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה–2005. 43
 חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ג/ג(א)4 "שירותי בריאות לתלמיד" (1.12.2002). 44
 Hilary Stewart et al., *The Cost of School Holidays for Children from Low Income Families*, 25 CHILDHOOD 516 (2018); 45
 Stephen W. Raudenbush & Robert D. Eschmann, *Does Schooling Increase or Reduce Social Inequality*, 41 ANN. REV. OF SOC. 443 (2015).
 חנה איילון, נחום בלס, יריב פניגר ויוסי שביט אי שוויון בחינוך: ממחקר למדיניות (2019); פרקטיקה של הבדל בשדה החינוך בישראל: מבט מלמטה (יוסי יונה, נסים מזרחי ויריב פניגר עורכים, 2013). 46
 Lawrence F. Katz, *Reducing Inequality: Neighborhood and School*; 45 לעיל הי"ש Raudenbush & Eschmann 47
Interventions, 31 FOCUS 201 (2015); Douglas B. Downey et al., *Are Schools the Great Equalizer? Cognitive Inequality during the Summer Months and the School Year*, 69 AM. SOC. REV. 613 (2004).
 ראו אתי וייסבלאי למידה מרחוק בחירום בעת סגירת מוסדות חינוך בעקבות התפרצות נגיף הקורונה 9–10 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, (2020) (להלן: וייסבלאי למידה מרחוק); United Nations, *Policy Brief*; לעיל הי"ש 10. 48

מספר רב של גופים בין-לאומיים, ובכללם ועדת האו"ם לזכויות הילד,⁵⁰ ארגון UNICEF,⁵¹ OECD,⁵² ואונסק"ו,⁵³ התריעו על כך שמעבר להוראה מרחוק עלול להביא להעצמת אי-השוויון בין ילדים ולפגיעה קשה בזכותם של ילדים לשוויון ולהתפתחות.⁵⁴ ביטוי חד לתחושה של מצב חירום עקב סגירת בתי הספר הושמע בהצהרה מיוחדת של מזכ"ל האו"ם אנטוניו גוטיירז⁵⁵ בחודש אוגוסט 2020, ובה הצביע על חשש "מקטסטרופה בין-דורית" כתוצאה מסגירת בתי הספר. במסמך מקיף⁵⁶ שליווה את ההצהרה, התריע האו"ם מפני העמקת פערים בין קבוצות בחברה עקב סגירת בתי הספר והמעבר ללמידה מרחוק. בין היתר נדונו במסמך השפעות קשות וארוכות טווח, כגון נשירה מבתי הספר, אי-עמידה בבחינות מעבר ובבחינות בגרות והגדלת הפערים החברתיים לאורך זמן. המסמך הצביע גם על השפעות קשות במיוחד שעלולות להיות לסגירת בתי הספר על ילדות, נוכח הסיכון המוגבר לחשיפתן לנישואי בוסר ולאלימות מגדרית.⁵⁷

מדינות שונות בעולם התמודדו עם הנושא בדרכים שונות. יש שהקצו סכומים ניכרים לרכישת מחשבים עבור אוכלוסיות שאין ברשותן ציוד מתאים ללמידה מרחוק. פתרון משלים לרכישת מחשבים שבו נקטו מדינות רבות הוא הבטחת חיבור לאינטרנט, בין היתר באמצעות הספקת נתבי אינטרנט,⁵⁸ הצבת נקודות wi-fi חמות⁵⁹ או אנטנות המשדרות wi-fi לסביבה.⁶⁰ פתרון רווח נוסף הוא מעבר להוראה חלקית באמצעות שידורי רדיו וטלוויזיה אשר לוו בחלק מן המקרים במשלוח של חומרי לימוד כתובים לבתי הילדים.⁶¹

בישראל, החל מה-13 במרץ 2020 ולמשך כחודש וחצי הושבתה מערכת החינוך, תלמידי ישראל שהו בבתיהם והחל מערך של למידה מרחוק. מערך זה כלל תכנים ומשימות שהעבירו מורות ומורים בכלים דיגיטליים. משרד החינוך נקט בתקופה זו בפעולות משמעותיות שנועדו להבטיח את רווחת התלמידים ואת האפשרות להוראה מרחוק. כך למשל, עם ההחלטה על סגירת בתי הספר התבקשו הצוותים החינוכיים להמשיך ולספק מענה לימודי ורגשי לתלמידים, פורסמו הנחיות הנוגדות להוראה מרחוק לכלל התלמידים ובפרט לתלמידי החינוך המיוחד ולתלמידים בסיכון. בבתי ספר רבים החלה בימים שלאחר סגירת בתי הספר הפעלתה של תכנית מקיפה ללמידה מרחוק בחירום.⁶²

באותה עת השיק משרד החינוך מערכת שידורים לאומית בעברית ובערבית, ובמסגרתה שודרו מדי יום באתר משרד החינוך וברשתות טלוויזיה מסחריות תכנים מותאמים לתוכניות הלימודים במקצועות הלימוד ובשכבות הגיל השונות, לפי מערכת שעות קבועה בשפה העברית והערבית באמצעות מורים מנוסים בתחומי הדעת. כן

- 49 שם; ראו גם: Unequal Access to Remote Schooling Amid COVID-19 Threatens to Deepen Global Learning Crisis, UNICEF (Jun. 4, 2020), <https://katzr.net/9be5b3> (להלן: UNICEF, Unequal Access).
- 50 United Nation Working to Mitigate COVID-19 Impact on Children, UNITED NATION (2020), <https://katzr.net/1a6a1f> (להלן: United Nation Working to Mitigate COVID-19 Impact on Children).
- 51 ראו: UNICEF, Unequal Access, לעיל ה"ש 49.
- 52 וייסבלאי למידה מרחוק, לעיל ה"ש 48, בעמ' 3-4.
- 53 COVID-19 Educational Disruption Response, UNESCO (Nov. 24, 2020), www.iiep.unesco.org/en/covid-19-educational-disruption-and-response-13363.
- 54 וייסבלאי למידה מרחוק, לעיל ה"ש 48, בעמ' 3-4.
- 55 UN Secretary-General Warns of Education Catastrophe, Pointing to UNESCO Estimate of 24 Million Learners at Risk of Dropping out, UNESCO (Aug. 6, 2020), <https://katzr.net/356c4e>.
- 56 United Nation Working to Mitigate COVID-19 Impact on Children, לעיל ה"ש 50.
- 57 וייסבלאי למידה מרחוק, לעיל ה"ש 48, בעמ' 10.
- 58 פס' 106 לעתירה למתן צו על תנאי ולקיום דיון דחוף בבג"ץ 2823/20 נאצר נ' שר החינוך. כך, למשל, נעשה בבריטניה.
- 59 שם. כך, למשל, במדינת קולורדו הוקמו נקודות ניידות של חברת Google.
- 60 שם. כך, למשל, בקולורדו.
- 61 How Countries are using EdTech (Including Online Learning, Radio, Television, Texting) to Support Access to Remote Learning during the COVID-19 Pandemic, THE WORLD BANK (2020), <https://katzr.net/ac6e83>; וייסבלאי למידה מרחוק, לעיל ה"ש 48, בעמ' 8-9.
- 62 משרד האוצר פערים חברתיים-כלכליים ומגזריים במידת המוכנות להוראה מרחוק במערכת החינוך 1 (2020) (להלן: משרד האוצר); וייסבלאי למידה מרחוק, לעיל ה"ש 48, בעמ' 1, 6-7.

הופעלו אולפנים יחודיים לגיל הרך ולתלמידים הניגשים לבגרויות.⁶³ חשוב לציין כי שידורים אלה היו נגישים רק לתלמידים שיש להם אפשרות להתחבר לאינטרנט או שיש להם מנוי על אחת מרשתות הטלוויזיה המסחריות (לוויין, כבלים וכדומה).

נתונים של משרד האוצר והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משרטטים תמונה קשה של פערים עמוקים בין ילדים, בכל הנוגע לנגישות למחשב ביתי ולחיבור לרשת האינטרנט.⁶⁴ מנתונים אלה עולה כי נכון לחודש יוני 2020, לכ-20% מן התלמידות והתלמידים אין מחשב ביתי, לכ-27% אין חיבור לרשת האינטרנט, ולחלק גדול מן המשפחות מעוטות ההכנסה יש מחשב אחד בלבד ובו צריכים להשתמש כל בני הבית.⁶⁵ על פי נתוני משרד האוצר, בקרב העשירונים העליונים (9 ו-10) לכ-97% יש חיבור לרשת האינטרנט לעומת כ-45% בקרב העשירון הראשון – פער של כ-52.6%.⁶⁶ כך, בקרב העשירון העליון מספר המחשבים הממוצע לילד הוא 2.04 ואילו בעשירון התחתון מספר המחשבים הממוצע לילד הוא 0.24.⁶⁷

נתוני משרד האוצר מראים עוד כי בקרב יהודים-חרדים ובקרב ערבים התמונה קשה אף יותר. על פי הערכות משרד האוצר, בקרב יהודים-חרדים לכ-42% אין מחשב ביתי ולכ-72% אין חיבור לרשת האינטרנט. באשר לערבים, לכ-26% אין מחשב ביתי ולכ-38% אין חיבור לרשת האינטרנט.⁶⁸ עם זאת, יש לציין שבמהלך החודשים מרץ ואפריל למדו עשרות אלפי ילדים חרדים באמצעות מוקדים טלפונים ובאמצעות שעורים מוקלטים, כלי לימוד שלא נדרש עבורם חיבור לאינטרנט. מנתוני משרד האוצר כי מרבית התלמידות והתלמידים בישראל לומדים במערכת החינוך היסודי וזקוקים לסיוע מהוריהם לשם הלמידה מרחוק. משמעות הדבר היא שעל ההורים להיות בעלי אוריינות מחשב בסיסית כדי שיוכלו לסיע לילדיהם. על פי נתוני משרד האוצר, להורים רבים, ובמיוחד להורים חרדים וערבים, אין יכולות כאלו ומשכך נפגעת מאוד האפשרות של ילדיהם להשתלב בלמידה מרחוק.⁶⁹ חשוב לציין כי נתונים אלו אינם כוללים את התלמידים מבקשי המקלט או חסרי המעמד, אשר לרובם המכריע אין מחשבים ואין תשתית אינטרנט, וכן את תלמידי הכפרים הלא מוכרים בנגב שאינם מחוברים כלל לחשמל.⁷⁰ יצויין עם זאת כי פתרונות נקודתיים ויצירתיים התפתחו במגזרים שונים כך למשל במגזר החרדי למדו עשרות אלפי ילדים חרדים באמצעות מוקדים טלפונים ובאמצעות שעורים מוקלטים, כלי לימוד שלא נדרש עבורם חיבור לאינטרנט.⁷¹

מלבד קיומה של תשתית טכנולוגית הדרושה ללמידה מרחוק, לגורמים נוספים השפעה ניכרת על יכולת הלמידה מרחוק, והיעדרם מעמיק את אי-השוויון בין ילדים. כך למשל, נמצא כי להורים בעלי תארים אקדמאיים מתקדמים תפיסת מסוגלות גבוהה יותר באשר ליכולתם לתמוך בלמידת ילדיהם מרחוק.⁷² נוסף על כך, חלוקת נטל שוויונית בין אבות לאימהות נמצאה אף היא קשורה ליכולת של למידה כזו.⁷³

מדינוי הכנסת אשר התקיימו בחודשים אפריל-נובמבר 2020 וממסמכים שהוכנו לצורך דיונים אלו עלה כי נכון לאותו זמן, למרות התמונה המטרידה שהשתקפה מנתוני משרד האוצר, לא היו בידי משרד החינוך נתונים על

- 63 מריה רבינוביץ' זמינות אמצעי קצה וחיבור לאינטרנט עבור ילדים לצורך למידה מרחוק 14 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2020).
- 64 ראו: מבקר המדינה התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה – דוח ביניים מיוחד (2020). פרק בנושא, תשתיות מחשבות ללמידה מרחוק ומרחבי למידה חלופיים בתקופת משבר הקורונה. ממצאי ביניים לדוח שיפורסם בשנת 2021 (להלן: מבקר המדינה).
- 65 משרד האוצר, לעיל ה"ש Error! Bookmark not defined., בעמ' 1.
- 66 שם, בעמ' 7.
- 67 מבקר המדינה, לעיל ה"ש 64, בעמ' 15.
- 68 שם, בעמ' 8.
- 69 שם, בעמ' 4, 5, 8.
- 70 בג"ץ נאצר, לעיל ה"ש 58, פס' 7.
- 71 קובי נחשוני "למידה מרחוק במגזר החרדי, 11 ילדים על קו טלפון" Ynet (22.4.2020) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5717962,00.html>
- 72 Jake Anders et al., *Homeschooling during Lockdown Deepens Inequality LSE COVID-19*, LSE BLOG (Jun. 23, 2020), blogs.lse.ac.uk/covid19/2020/06/05/homeschooling-during-lockdown-will-deepen-inequality/
- 73 Bol, לעיל ה"ש 37.

תלמידים שאין להם מחשבים וחיבור לרשת האינטרנט ולא היה בידי משרד החינוך להציג היערכות למתן מענה מספק לאוכלוסיות שונות, לרבות תלמידים ועובדי הוראה שאין להם נגישות לאמצעי קצה הנדרשים להוראה מרחוק.⁷⁴ מן הנתונים שנאספו בנושא זה עלה גם כי בקרב משפחות שיש ברשותן מחשב אחד, ילדים רבים לא יכולים לעשות בו שימוש אם מפני שאחד ההורים משתמש בו לעבודה מרחוק ואם מפני שנעשה בו שימוש על ידי אחד האחים האחרים.⁷⁵

המחסור החמור במחשבים והיעדרה של מדיניות ברורה באשר לחלוקת ציוד קצה והבטחת חיבור לרשת האינטרנט הביאו לעלייה במספר הפניות לעמותות לצורך סיוע ברכישת ציוד קצה.⁷⁶ הדבר הוביל לביקורת ציבורית רבה⁷⁷ ולהגשתן של שתי עתירות לבג"ץ בנושא. שתי העתירות נמחקו מאחר שבחודש מאי 2020 התחדשו הלימודים והעתירות התייתרו לכאורה.⁷⁸

בדיון של הוועדה המיוחדת לחינוך בכנסת בחודש אפריל 2020, הוחלט להקצות 50 מיליון שקלים לרכישת 30,000 אמצעי קצה שיחולקו לתלמידים באמצעות הרשויות המקומיות. אולם מנכ"ל משרד החינוך הבהיר בדיון כי אין בסכום זה כדי לתת פתרון לבעיה.⁷⁹ מכל מקום, בפועל אושרה הקצאה של 13.5 מיליון שקלים עבור רכישת מחשבים בשנת 2020.⁸⁰ במסגרת החלטת הממשלה מס' 295 הוחלט כי התקציב שיוקצה בשנת 2020 להיערכות מערכת החינוך להתמודדות עם נגיף הקורונה יעמוד על 1.75 מיליארדי שקלים, ובשנת 2021 יוקצו לכך 2.45 מיליארדי שקלים. מסכום זה הוקצו חצי מיליארד שקלים לצמצום הפער הדיגיטלי.⁸¹ על פי התוכנית של משרד החינוך, בכוונת המשרד לרכוש 150,000 מחשבים. עם זאת מפרסומים בתקשורת עולה כי לדברי השר יואב גלנט, רק מחצית מן המחשבים הנדרשים לדעת משרד החינוך יירכשו בשנת הלימודים תשפ"א ומחציתם – בשנת הלימודים תשפ"ב.

חשוב לציין בהקשר זה כי על אף שמתחילת העשור השני של המאה העשרים ואחת פיתח משרד החינוך כמה תוכניות שנועדו להתאים את מערכת החינוך לעידן הדיגיטלי ולהפעלת למידה מרחוק בבתי התלמידים בעיתות חירום, בתוכניות אלו לא הייתה התייחסות של ממש לפער הכלכלי-חברתי בין התלמידים ולצורך במציאת פתרון מתאים במצבי חירום בכלל, ובמצב של למידה מרחוק בפרט, לתלמידים משכבות אוכלוסייה חלשות שאין להם מחשב בביתם או שאין להם די מחשבים בביתם.⁸²

לסיכום, על אף מאמצים ניכרים וחשובים של מערכת החינוך ושל מדינת ישראל, משבר הקורונה החרף מאוד את אי-השוויון בין ילדים, הן בשל ההשפעות הכלכליות הקשות של המשבר, שהביאו להעמקת העוני בקרב משפחות החיות בעוני ולהצטרפות של ילדים רבים למעגל העוני, הן בשל ההשפעות הרחבות של סגירת בתי הספר על העמקת אי-השוויון. בכל הנוגע לסוגיה של נגישות דיגיטלית עלה כי לא הייתה היערכות מראש למצב חירום

- 74 רבינוביץ', לעיל ה"ש. Error! Bookmark not defined., בעמ' 4–5.
- 75 פרוטוקול ישיבה מס' 12 של הוועדה המיוחדת להיערכות מערכת החינוך והחינוך המיוחד, לרבות שנת הלימודים הבאה, הכנסת ה-23 (22.4.2020). ראו גם מבקר המדינה, לעיל ה"ש 64.
- 76 לעניין התייחסות המגזר השלישי ראו מבקר המדינה, לעיל ה"ש 64, בעמ' 19. כמה יוזמות של המגזר השלישי נרתמו כדי לסייע, והבולטות בהן הן תכנית "מחשב לכל ילד" אשר פועלת בשיתוף ובמימון הרשויות המקומיות ומשרד ראש הממשלה, תוכנית "מתחשבים" ותוכנית "אחינועים".
- 77 חיים שקד "הלמידה מרחוק העצימה את פערי ההישגים במערכת החינוך" **מקור ראשון** 29.9.2020 www.makorrishon.co.il/opinion/268529; שחר אילן "המחשבים לתלמידים מהשכבות החלשות יגיעו, אולי, במהלך השנה" **כלכליסט** 30.7.2020 www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3842457,00.html.
- 78 בג"ץ 2398/20 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' ראש הממשלה** (פורסם בנבו, 20.5.2020).
- 79 בג"ץ **נאצר**, לעיל ה"ש 58, פס' 62, 150.
- 80 רבינוביץ', לעיל ה"ש. Error! Bookmark not defined., בעמ' 2, 16.
- 81 החלטה 295 של הממשלה ה-35 "היערכות מערכת החינוך לשנת הלימודים תשפ"א במסגרת התמודדות עם נגיף הקורונה החדש" (2.8.2020). ב-24.8.2020 אושר תיקון מס' 4 לחוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020), ס"ח 16. אשר אפשר הגדלת ההוצאה הממשלתית לטובת מערכת החינוך; הסכום מיועד לשמש בין היתר לרכישת 144 אלף מחשבים ניידים, שיהיו מצוידים בתוכנות אופיס וגם בכרטיס סים לטובת תלמידים המתגוררים ביישובים שבהם אין חיבור לאינטרנט. שחר אילן "התחזית ל-1 בספטמבר: תקציבים על הנייר, נשירת תלמידים ועלייה בעבריינות" **כלכליסט** (17.8.2020) www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3845329,00.html.
- 82 בג"ץ **נאצר**, לעיל ה"ש 58; ראו גם מכתבו של הרן רייכמן, מנחה הקליניקה למשפט ומדיניות חינוך ומנהל מקצועי של הקליניקות המשפטיות באוניברסיטת חיפה, ליואב גלנט, שר החינוך (5.7.2020). נמצא בידי המערכת.

המחייב למידה מרחוק, וזאת בייחוד בכל הנוגע לאיסוף נתונים על ילדים שאין להם גישה למחשב ולמתן פתרונות מתאימים. גם הקצאת הכספים שעליה הוחלט כמה חודשים לאחר פרוץ המשבר אינה מספיקה ואין בה כדי לפתור את הבעיה של תלמידים ותלמידות בשנת הלימודים תשפ"א וייתכן שאף לאחריה.

ד. בחינת השפעת משבר הקורונה על ילדים ובני נוער, לאור עקרון טובת הילד

1. עקרון טובת הילד

עקרון טובת הילד מעוגן בסעיף 3 באמנה וקובע כי בכל הפעולות הנוגעות לילדים כאינדיבידואלים או לילדים כקבוצה, אם ננקטות בידי מוסדות רווחה סוציאלית ציבוריים או פרטיים ואם בידי בתי משפט, רשויות מינהל או גופים תחקיקתיים, תהא טובת הילד שיקול ראשון במעלה.⁸³

המשמעות של עיקרון זה אינה הצהרתית בלבד אלא יש בה כדי להשפיע על השיקולים ועל הערכים המנחים את מקבלי ההחלטות, כלומר שמוטלת חובה להתחשב בטובת הילד כשיקול מרכזי, הלכה למעשה וכפועל יוצא מכך על תוכן ההחלטות שמתקבלות, על המענים ועל דרך הפעלתם.

ועדת זכויות הילד באו"ם הציגה בהנחיותיה את טובת הילד כעיקרון בעל שלוש פנים. ראשית, כזכות עצמאית ולפיה זכאי הילד שטובתו תישקל ותובא בחשבון בכל החלטה ופעולה הנוגעת אליו. היינו, מדובר בחובה אקטיבית של בחינת ההשפעות של ההחלטות על הילד המסוים או על ילדים בכלל. שנית, כעקרון פרוצדורלי המחייב שקילת טובתם של ילדים קודם לבחינת אינטרסים וזכויות של אחרים.⁸⁴ ושלישית, כעיקרון משפטי פרשני המאפשר לאתר ולבחון מה היא טובת הילד ולאזן בין זכויות הילד ובין אינטרסים שונים שלו על פי הפרשנות המתפתחת של האמנה, יש להעניק לטובתם של ילדים משקל רב יותר מאשר זה הניתן לאינטרסים אחרים, בשל חולשתם ובשל תלותם באחרים. טובת הילד תיסוג על פי פרשנות זו בפני אינטרסים אחרים רק במקרים שבהם יש אינטרס מובהק וברור הנוגע להגנה על חייהם או בריאותם של אחרים, וגם אז, יש צורך להתייחס לשיקולים הנוגעים לטובתם של ילדים ולתת מענה מיטבי להשפעות שהם חווים כתוצאה מההחלטות שהתקבלו.⁸⁵

בלב הדיון על עקרון טובת הילד עומדת ההכרה בכך שהדיון, הן בהחלטות קונקרטיות והן בסוגיות של מדיניות, מתמקד לרוב במבוגרים אשר להם קול, כוח ויכולת השפעה (תופעה שזכתה לכינוי Adultcentrisem). מודעות לתופעה זו מחייבת לפיכך נקיטה במגוון פעולות שמטרתן להבטיח כי טובתם של ילדים לא תדחק לקרן זווית.⁸⁶

2. השפעת המשבר על יישום עקרון טובת הילד

בפרוץ מגפת הקורונה, עם ההבנה כי ילדים ככלל נמצאים בסיכון מופחת להידבק בנגיף ואינם סובלים מן התסמינים הקשים ביותר, הופנתה תשומת הלב העולמית לנושאים שונים, ושמירה על טובתם של ילדים וההשפעה של המשבר על חייהם נדחקו הצידה. זאת על אף העובדה כי ילדים ובני נוער פגיעים במיוחד להשפעות של משבר הקורונה ושל ההגבלות שהוטלו בעקבותיו, בפרט בהיבטים הכלכליים, החברתיים והחינוכיים. חמור

83 ס' 13(1), 3(2) ו-3(3) לאמנה בדבר זכויות הילד.

84 CRC, General Comment No. 14, art. 3, para. 1 (May 29, 2013).

85 מורג עשרים שנה אחרי, לעיל ה"ש 15.

86 RACHEL HODGKIN & PETER NEWELL, IMPLEMENTATION HANDBOOK FOR THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD (2007) 38; מורג "השפעת הוועדה לבחינת עקרונות היסוד", לעיל ה"ש 21.

מכך, חוקרים הצביעו על כך שילדים אף זכו לייצוג שלילי בכל הנוגע למשבר הקורונה (למשל, ילדים הוצגו כ"מפיצי הנגיף", כגורם מעכב לכלכלה, כעול ומטרד עבור הורים ואף כמקור סכנה לקשישים).⁸⁷

החלטות רבות שהתקבלו במסגרת הטיפול במשבר ובמצב החירום נגעו ישירות לילדים ולבני נוער אך טובתם לא זכתה תמיד למקום מרכזי בדיון, ולא הייתה שיקול ראשון במעלה. אינטרסים אחרים, ובפרט שיקולים כלכליים, קיבלו לעיתים רבות עדיפות. הדגשת טובתם של ילדים הייתה עשויה להשפיע לא רק על תוכן ההחלטה אלא גם על סוג המענים והיקפם, על ההגבלות ועל אופן יישומן, בצורה שתעלה בקנה אחד עם טובתם. כך למשל, בחודש מרץ 2020 הושבתו הלימודים במוסדות חינוך. תחילה הותרו מוסדות החינוך המיוחד, גני הילדים ומסגרות לנוער בסיכון, ובהמשך הושבתו הלימודים ללא החרגות, וחלק מתוכנית הלימודים הועברה באמצעות למידה מרחוק. בסוף חודש אפריל 2020 פורסם מתווה חזרה לפעילות (חלקית) של מערכת החינוך, אולם הפעילות החלה בסופו של דבר, רק בחודש מאי 2020. הנימוקים העיקריים שעלו בדיון על פעילות מסגרות החינוך, בעיקר עבור ילדים צעירים, עסקו בעיקר בפגיעה בכלכלת המשק ובאפשרות של הורים לילדים צעירים לצאת לעבודתם⁸⁸ ולא התמקדו תמיד בטובתם של הילדים ושיקולים של המשכיות בחינוך, רכישת ידע ומיומנויות וצרכים חברתיים ורגשיים של ילדים. תפיסה זו, הממוקדת דווקא בשיקולים כלכליים ובצורכי ההורים, עלתה בקרב ארגוני הורים, ארגוני מגזר עסקי והשלטון המקומי.⁸⁹ גם שר החינוך, עם כניסתו לתפקיד במאי 2020, התייחס למשבר הקורונה ואמר כי הוא "מתכוון להחזיר את מערכת החינוך לעבודה מלאה בכל רחבי מדינת ישראל, על מנת לאפשר להורים לחזור לעבודה ולאפשר למשק לחזור לשגרה".⁹⁰

יש דוגמאות נוספות להחלטות שבהן ניכר כי טובתם של ילדים לא עמדה במוקד קבלת ההחלטות. כזו למשל היא המחלוקת בין משרד החינוך למשרד האוצר וארגוני המורים שהביאה לכך שהחלטה כי שנת הלימודים לא תוארך התקבלה על ידי בית הדין לעבודה ב-19 ביוני (היום האחרון ללימודים). כך שתלמידי חטיבות הביניים והוריהם לא ידעו אם סיימו את לימודיהם או לא עד ליום הלימודים האחרון.⁹¹ בדומה, גם הנחיות בעניין מועד חזרה לפעילות של מעונות היום המפוקחים והתנאים לפתיחתם בשנת הקורונה פורסמו יום אחד בלבד לפני המועד שנקבע לפתיחתם, ובפועל הדבר לא אפשר לצוות החינוכי-טיפולי, להורים ולילדים להיערך.

3. השפעת המשבר על יישום עקרון טובת הילד – המדיניות בנוגע למסגרות החוץ-ביתיות

משבר הקורונה השפיע מאוד על ילדים ובני נוער השוהים במסגרות חוץ-ביתיות בארץ ובעולם. ילדים אלו הוצאו ממשפחותיהם עקב מצבי מצוקה וסיכון לשלומם ולהתפתחותם, ומידת פגיעותם גבוהה במיוחד.⁹² עבורם, משבר הקורונה וההגבלות שבאו בעקבותיו הגבירו את תחושת התלישות ממשפחה ומקהילה טבעית והעצימו את הכאוס

87 חוה לוי וכרמית כץ "הגנה על ילדים בתקופת הקורונה" **מידע"ס** 92, 38 (2020) meidaos.socialwork.org.il/92/38/#zoom=z (להלן: לוי וכץ).

88 ראו לדוגמה ליאור דטל "משרד החינוך: אם הקורונה תמשיך להשתולל, ילדי הגנים יעברו ללמוד בקפסולות – במבני התיכונים ובחטיבות", **TheMarker** (8.7.2020) www.themarker.com/news/education/1.8979879.

89 איתמר אייכנר "אושר: 'בתי הספר של החופש הגדול' יפעלו כמתוכנן עד אוגוסט" **Ynet** (23.7.2020) <https://katzr.net/d3da43>. כך למשל, בנוגע לסגירה של בתי ספר של החופש הגדול, יו"ר מרכז השלטון המקומי ציין שהם יתנגדו לכך: "סגירת בית הספר של הקיץ היא סגירה של כלכלת ישראל". ראו קרן מרציאנו ועמליה דואק "ההקלות על המשק נכנסו לתוקף, אך ההורים זועמים: 'בלי חינוך אין משמעות לפתיחת עסקים'" **N12** (26.4.2020) <https://katzr.net/5213e6>. להתייחסות דומה ראו שם דבריו של יו"ר ההסתדרות ויו"ר נשיאות המגזר העסקי: "פתיחת מערכת החינוך היא תנאי הכרחי להחזרת המשק לתפקוד, בדגש על חזרת ההורים למעגל התעסוקה".

90 "טקסט חילופי שרים בין רפי פרץ ליואב גלנט" **משרד החינוך** <https://katzr.net/d5fbd9>.

91 תמר טרבלסי חדד "בית הדין דחה את בקשת המדינה, שנת הלימודים לא תוארך" **Ynet** (19.6.2020) www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5751014,00.html; יעל אודם "חוזרים ללימודים? הבעיות במערכת החינוך שעדיין נותרו ללא מענה – גם לאחר פרסום אסטרטגיית היציאה" **N12** (5.5.2020) <https://katzr.net/5eb961>. ואילו גני ילדים ובתי ספר יסודיים הסתיימו רק כשבוע לאחר מתן ההחלטה.

92 Michael Tarren-Sweeney, *Rates of Meaningful Change in the Mental Health of Children in Long-Term Out-of-Home Care: A Seven-to Nine-Year Prospective Study*, 72 CHILD ABUSE & NEGLECT 1 (2017).

ואת חוסר הוודאות שעלולים להציף מחדש את חווית הפגיעה ואף לעורר תגובות נפשיות, כמו קשיים בוויסות הרגשי, חרדה, דיכאון ותחושת בדידות.

עם פרוץ המגפה נסגרו חלק מן המסגרות החוץ-ביתיות בעולם, והילדים השוהים בהן נשלחו בחזרה לקהילות ולמשפחות שמהן הגיעו. בכך הם נעקרו משגרת יומם ונחשפו לסיכונים שבעטיים הוצאו למסגרות מלכתחילה. חלק מן הילדים נשארו במוסדות בתנאים מורכבים, לעיתים ללא מעטפת טיפולית מתאימה ולעיתים בתנאי דיור העלולים לחשוף אותם לסיכונים הנגיף. כמו כן היו מסגרות שנאלצו לעצור קליטה של חניכים חדשים בעקבות המשבר, ולהם, שחלקם מצויים במצבי סיכון וחירום בקהילה, לא ניתנה ההגנה הנדרשת.

הוועדה לזכויות הילד באו"ם ציינה כי בד בבד עם ההכרה בכך שמצבי משבר מחייבים החרגה והגבלה מסוימת של זכויות אדם לשם הגנה על בריאות הציבור, יש להבטיח כי התגובות למגפה, לרבות הגבלות והקצאת משאבים, ישקפו את עיקרון טובת הילד ויביאו בחשבון את הילדים אשר נמצאים במצבי פגיעות מוגברת. בהמשך לכך, ארגונים בין-לאומיים לזכויות ילדים העלו דאגה כי ההחלטות השונות בנוגע למסגרות החוץ-ביתיות לא התקבלו בעקבות מהלך סדור שבו נבחנו ונשקלו לעומק שיקולים השמים את טובת הילדים כראשונות במעלה. צעדים שונים שננקטו, ובהם ביטול החופשות בבית, איסור על כניסת מבקרים, עצירת שגרת הפעילות במוסד, הפסקת הטיפולים לילדים השוהים בו ועד סגירה מוחלטת ושליחת הילדים חזרה לבתיהם, עשויים להיראות הכרחיים בטווח הקצר אך לאורך זמן השפעתם השלילית על ילדים היא רבה ועלולה לגרום להם לנזקים.

בישראל, עם פרוץ המגפה נסגרו כפרי הנוער והפנימיות שבאחריות משרד החינוך, וכ-21 אלף ילדים ונוער נשלחו לבתיהם. רבים מהם מגיעים ממשפחות המתקשות לטפל בהם, והם נאלצו לשוב חזרה לקהילות שבהן חסרים מענים מתאימים עבורם, ובכך הם עלולים להיחשף למצבי סיכון וסכנה, לשוטטות ולהידרדרות רגשית, התנהגותית ולימודית.⁹³ היו מסגרות סגרו שעריהן לחלוטין, ובה בעת היו מסגרות חוץ-ביתיות אחרות שהמשיכו לפעול. אלה הן הפנימיות בהפעלת שירותי הרווחה הפועלות תחת האגף החוץ-ביתי, חסות הנוער ומסגרות לילדים עם מוגבלויות.

בבחינת שקילת טובת הילד כעיקרון מנחה בהחלטות על פעילות המסגרות החוץ-ביתיות, חשוב לציין כי מדובר בסוגייה מורכבת, וכי אין תשובה חד-משמעית בנוגע לשאלה אם החלטה כזו או אחרת משקפת את טובתם של ילדים. בראש ובראשונה, בשל חוסר במידע מבוסס דיו בתחום הרפואי, אולם בעיקר משום שטובת הילד היא רבת פנים ומתייחסת הן להיבטים של בריאות פיזית הן להיבטים של הגנה ורווחה רגשית. סגירת המסגרות ושליחת הילדים לקהילות ולבתים, שבמקרים רבים מסכנים אותם, עלולה לפגוע בשלומם וברווחתם ואף להעמידם בסיכון. מנגד, סיכונים המגפה, ולעיתים חוסר היכולת של אותן מסגרות לספק הגנה לבריאותם של הילדים מפאת תנאי דיור צפופים, עלולים אף הם לגרום לפגיעה בילדים ובטובתם. משום כך נראה כי העמדת טובתם של ילדי המסגרות החוץ-ביתיות במוקד הדיון ותהליכי קבלת ההחלטות אינה באה לידי ביטוי רק בעצם ההחלטה על סגירת המסגרות או השארתן פתוחות. מתן דגש על טובתם של ילדים יכול לבוא לידי ביטוי בקיום מהלך סדור של חשיבה ושקילה מעמיקה בנוגע להשפעות של צעדים אלו על ילדים ובגיבוש מענים מתאימים לצמצום הנזקים שעלולים להיגרם בעקבות כל החלטה שתתקבל בסוגייה זו.

דוגמה לתהליך ההתמודדות וגיבוש מדיניות חירום באמצעות ניסיון להדגיש את עקרון טובת הילד הוא התהליך שנעשה באגף החוץ-ביתי, משפחה ילד והשמות מיוחדות במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים שבאחריות 108 מסגרות חוץ-ביתיות. במסגרות שוהים 6,500 ילדים ובני נוער בסיכון: מחציתם הושמו במסגרת זו בצו בית משפט, כ-30% מהם בעלי פרופיל פוסט אשפוזי, וכ-25% מהם מוגדרים נעדרים עורף משפחתי. ההחלטה שהתקבלה היא שכלל המסגרות יפעלו בכל תקופת המשבר, בניסיון לאזן שתי מטרות: שמירה על בריאות הילדים ובני הנוער בד בבד עם דאגה לרווחתם ולשלומם.

בהיבט של שמירה על בריאותם של חניכי הפנימיות, סדר היום בפנימייה צומצם והוגבל, הופעל מערך מתוגבר ללמידה מרחוק ללא יציאה למסגרות החינוך הפורמלי וצומצמו פעילויות החינוך הבלתי פורמליות. נוסף לכך

93 לי ירון "פנימיות נסגרו בגלל הקורונה ואלפי קטינים נשלחו לבתים שמסכנים אותם" **הארץ** (20.4.2020) www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.8781432

פרסם האגף תדריך נהלים ובו הנחיה למינוי של ממונה קורונה בכל מסגרת ופירוט של שורת הנחיות בנוגע לשמירה על הבריאות, ובהן חובת עטיית מסיכה, חלוקה לקפסולות וחיטוי יומי של המבנה ושל משטחים שונים. כמו כן גובשו והופצו נהלים ייעודיים, מותאמים למצב, בנוגע ליציאה ולחזרה מחופשות. אשר לטיפול בחניכים הזקוקים לבידוד ובחניכים אשר נדבקו בנגיף, העיקרון המנחה היה טיפול במסגרת הפנימיה, בשל צורכיהם הייחודיים ולשם שמירה על רצף טיפולי. לשם כך הקצו הפנימיות מתחמי בידוד נפרדים ומרוחקים והוקמו שלוש מלוניות ארציות לטיפול בחניכים חולים על פי חלוקה לשלושה מגזרים: כללי, ערבי וחרדי. בצד כל אלה נערך האגף למתן מענה שוטף למנהלי המסגרות, הן בנוגע להיבטים כלל ארגוניים הן בנוגע להתמודדות עם מקרים ייחודיים המחייבים מענה ייעודי.

ההחלטה לטפל בחניכים במסגרת הפנימיה משקפת את המחויבות לטובתם בהיבט של השמירה על בריאותם הפיזית, רווחתם הרגשית וההגנה עליהם מפני סיכונים. ואכן, בהיבט הבריאותי היא מאפשרת לפנימיות בקרה ושמירה על נוהלי משרד הבריאות, צמצום מקרי ההדבקה וטיפול בצורכי החניכים. מנגד, ניתנה הכרה לפגיעה העלולה להיגרם לחניכים ולהיבטים אחרים של טובתם בעקבות שהייה ממושכת בפנימיה ובראשה, הפגיעה בקשר השוטף עם המשפחות. מפרוץ המגפה ועד לסוף חודש אפריל 2020, כ-20% מן הפנימיות כלל לא אפשרו יציאה לחופשות. עקב התמשכות המשבר גובשו נהלים בנוגע ליציאת חניכים לחופשות בבית המשפחה הביולוגית או המשפחה המלווה במצבים של היעדר עורף משפחתי, כך שיצומצמו כניסות ויציאות מן המסגרת שעלולות להיות בבחינת סיכון להדבקה. בנוגע לכל חניך נעשתה חשיבה אם ולכמה זמן הוא יכול לצאת לחופשה בטוחה בבית, וכן הוחלט על קיבוץ ימי החופשה לשני פרקי זמן מוגדרים ומתן אפשרות בחירה לחניך ולמשפחות באיזה מקבץ הוא מעוניין להשתבץ. זאת ועוד, לקראת יציאת החניכים לחופשה עודכנו גורמי הטיפול בקהילה על זמני השהות של הילדים בבית המשפחה, וצוותי הפנימיות הונחו לשמור על קשר תדיר עם החניכים ועם הוריהם לשם מעקב אחר מצבם ושמירה על שלומם ובטיחותם בזמן החופשה. במהלך תקופת הישגותו של החניך בפנימיה, הונחו הצוותים לוודא כי נשמר קשר בינו ובין משפחתו וכן הוסדרה כניסת הורים לביקורים בפנימיה במתחמים נפרדים.⁹⁴

לסיכום חלק זה, נראה כי משבר הקורונה הציב את המסגרות החוץ-ביתיות בפני התמודדות עם מצב חדש ולא מוכר המחייב תגובה מיידית, גיבוש מדיניות חירום, בחינה מתמדת של השפעות הצעדים הננקטים, ניסיון לצמצם ככל האפשר את הפגיעה בילדים ושקילת טובתם בכל ההיבטים. עם זאת מובן כי שקילת טובתם של ילדי המסגרות החוץ-ביתיות כוללת את טובתם הבריאותית, את רווחתם הרגשית ואת ההגנה עליהם מפני פגיעה, ובמציאות מורכבת ועמומה כל כך עלול להיווצר מצב שבו מיקוד רב מדי בהיבט אחד של טובת הילד אינו עולה בקנה אחד עם היבטים אחרים. כמו כן, הקביעה אם החלטה כזו או אחרת אכן משקפת הלכה למעשה את טובת הילד היא מורכבת, וייתכן כי היא אפשרית רק בחלוף הזמן, עת יתבהרו ההשפעות של הצעדים הננקטים כיום.

האתגר המרכזי אשר ניצב בפני האגף החוץ-ביתי היה שמירה על שגרת פעילות במסגרות בד בבד עם שמירה על שלומם ובריאותם של החניכים במציאות חסרת וודאות ומשתנה תדיר, המחייבת היערכות והקמת מנגנוני עבודה תוך כדי תנועה. מקרה בוחן זה מדגים אופן פעולה אפשרי של תהליך קבלת החלטות וגיבוש מדיניות חירום המשקף שקילת שיקולים של טובת הילד, על ההיבטים השונים, ובחינתם כל העת.

ה. בחינת השפעת משבר הקורונה על ילדים ובני נוער, לאור הזכות לחיים, הישרדות והתפתחות

94 מתוך מסמכי עבודה פנימיים של האגף החוץ ביתי במשרד הרווחה: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים "סיכום פעילות – התמודדות עם נגיף הקורונה באגף החוץ-ביתי, משפחה ילד והשמות מיוחדות" (לא פורסם); משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים "מסמך מדיניות אגף חוץ ביתי סיכום תקופת הקורונה: 'היום שאחרי'" (לא פורסם); משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים "תדריך להפעלת מסגרות חוץ ביתיות בשגרת קורונה" (לא פורסם). עותקים מצויים אצל המחברות.

1. הזכות לחיים, הישרדות והתפתחות

הזכות לחיים, הישרדות והתפתחות ו מעוגנת בסעיף 6 באמנה וקובע כי על המדינות החברות בה להכיר "בזכותו הטבעית של כל ילד לחיים" ולנקוט צעדים כדי להבטיח את הישרדות הילד ואת התפתחותו "עד מירב המידה האפשרית".⁹⁵ זכות זו מורכבת משלוש זכויות מרכזיות – חיים, הישרדות והתפתחות – אשר מנסחי האמנה ראו בהן "זכויות משלימות הנסמכות זו על זו ואינן ניתנות להפרדה מלאה".⁹⁶ הסעיף מבטא מעין רצף: בצד האחד, הזכות לחיים הטומנת בחובה, ככלל, חובה נטיבית על המדינה (כגון, איסור על נטילת חיים). במרכז, הזכות להישרדות, המתייחסת למחויבות לנקוט צעדים לצמצום גורמים התורמים בעקיפין לתמותת ילדים ולספק לילדים את הצרכים המידיים הדרושים להם להישרדות.⁹⁷ ולבסוף, הזכות להתפתחות, המטילה חובה פוזיטיבית על המדינה להבטיח את מסלול הצמיחה של הילד לבגיר באופן מיטבי והוליסטי, בהתייחס להיבטים רחבים ומגוונים בחיי הילד ולמכלול הצרכים שלו, בראייה הצופה פני עתיד.⁹⁸

בפרק זה נבקש להתמקד בזכות להתפתחות. זוהי זכות ייחודית של ילדים,⁹⁹ והיא מבוססת על ההכרה בכך שאחת ההבחנות המרכזיות בין ילדים למבוגרים היא כי ילדים מצויים במצב פגיע על רקע תהליך ההתפתחות המואץ שלהם.¹⁰⁰ ועדת האו"ם לזכויות הילד קבעה בהקשר זה כי יש לראות במונח 'התפתחות' באמנה מונח כולל ולפרשו באופן הרחב ביותר, המביא בחשבון, בין היתר, את ההתפתחות הפיזית, הנפשית, הרגשית, הרוחנית, הפסיכולוגית, הלימודית והחברתית של הילד.¹⁰¹ כך, על המדינה להכיר במכלול הצרכים של ילדים בהיבטים שונים, לאמוד אותם, להעריך את המשאבים הנדרשים לטובתם ולפעול ליישומם ונגישותם בפועל לכלל הילדים.¹⁰²

2. השפעת המשבר על זכותם של ילדים להתפתחות

משבר הקורונה וההגבלות שהוטלו בעקבותיו עלולים להגביר את הסיכון לפגיעה בהתפתחות הפיזית, הפסיכולוגית, הלימודית והחברתית של ילדים, סיכון אשר גובר ככל שגילו של הילד צעיר. במודל האקולוגי שפיתח ברונפנברנר מתוארת ההתפתחות האנושית כהסתגלות הדרגתית והדדית בין האדם המתפתח כל העת ובין הסביבות המקיפות אותו וההקשרים הרחבים בסביבתו, לרבות הקשרים תרבותיים, חברתיים ופוליטיים.¹⁰³ בהיותו משבר כלל עולמי, עלול משבר הקורונה להשפיע על התהליכים ההתפתחותיים של ילדים, הן ישירות והן בתיווך האינטראקציות עם המעגלים הקרובים יותר של הילד. כך למשל, המדיניות שבה נקטו מדינות רבות בתגובה למשבר הקורונה (השבתת המשק ומדיניות ההגבלות והסגר) משפיעה ישירות על התפתחותם של ילדים אולם היא משפיעה גם באמצעות תגובת ההורים ופעילות המסגרות שלהן הם משתייכים.

חשוב לציין כי עבור חלק מן המשפחות, ההגבלות שהוטלו ומדיניות הסגר היטיבה ואף יצרה הזדמנויות ייחודיות לבילוי משפחתי משותף ולפעילויות פנאי שאינם מתאפשרים בתדירות גבוהה בימי שגרה, ושיש בהם כדי לפתח את

- 95 ס' 6(1) ו-6(2) לאמנה בדבר זכויות הילד.
- 96 מורג עשרים שנה אחרי, לעיל ה"ש 15, בעמ' 43.
- 97 שם; CRC, General comment No. 7 (September 20, 2006).
- 98 מורג עשרים שנה אחרי, לעיל ה"ש 15, בעמ' 43; NOAM PELEG, THE CHILD'S RIGHT TO DEVELOPMENT 87–89 (2019); 43 (להלן: PELEG).
- 99 שם, בעמ' 2. להרחבה על המשגה של הזכות להתפתחות, היחס בינה לבין תפיסות של ילדות ומעמד הילד/ה, והיבטים ליישומה בראי האמנה ראו שם, בעיקר בעמ' 86–90, 139, 141; מורג עשרים שנה אחרי, לעיל ה"ש 15, בעמ' 43.
- 100 שם.
- 101 CRC, General Comment No. 5, para. 12; ראו גם דו"ח רוטליי חלק א, לעיל ה"ש 15, בעמ' 168–171; זכויות נוספות באמנה שמתייחסות להיבטים של התפתחות: ס' 18(1), 23(3), 27(1), 29(1), 32(1) המתייחסות להתפתחות פיזית, נפשית, מוסרית, חברתית, תרבותית, רוחנית, פיתוח אישיות, ופיתוח כישורנות. גם ס' 5 שמדבר על התפתחות כישורים. PELEG, לעיל ה"ש 98, בעמ' 1–2, 85–86; מורג עשרים שנה אחרי, לעיל ה"ש 15, בעמ' 44–45.
- 102 דו"ח רוטליי חלק א, לעיל ה"ש 15.
- 103 URIE BRONFENBRENNER, THE ECOLOGY OF HUMAN DEVELOPMENT (1979); URIE BRONFENBRENNER, ECOLOGICAL SYSTEMS THEORY (1992).

הקשר בין ילדים להוריהם ולהיטיב עם התפתחותם של ילדים באופן כללי. כך למשל, במחקר שנערך במהלך הסגר הראשון בישראל נמצא כי בקרב משפחות שבהן שני מפרנסים חלה עלייה של כ-9 שעות במספר השעות השבועיות שהוקדשו לטיפול בילדים, וכי 75% מן האבות העלו את מספר שעות הטיפול שלהם בילדיהם.¹⁰⁴ ממצאים דומים נמצאו במחקרים שנערכו בקנדה ובארצות הברית, ומהם עולה כי אבות חיזקו את מעורבותם בבית במהלך הגל הראשון של המגפה.¹⁰⁵

בה בעת, במשפחות רבות משבר הקורונה הגביר את הלחצים הכלכליים והמשפחתיים, את החרדה הקיומית ואת הדאגה לבריאות. כתוצאה מכך נגרמו, במישרין ובעקיפין, נזקים לשלומם ולהתפתחותם של ילדים רבים,¹⁰⁶ בעיקר לאלה המשתייכים לקבוצות פגיעות, ובהן ילדים מקבוצות מיעוט, ילדים חסרי מעמד וילדים החיים בעוני או במדינות מתפתחות, החשופים יותר לנזקים ולסיכונים הנגרמים עקב המשבר.¹⁰⁷

נוסף לכך, התפתחותם הפיזית והקוגניטיבית של ילדים עומדת בסיכון ואף עלולה להיות בנסיגה על רקע צמצום, ואף סגירה של שירותי התפתחות הילד ומערך הטיפולים הפרה-רפואיים לילדים עם עיכובים התפתחותיים וקשיים שונים בהתפתחות. גם עבור ילדים שהתפתחותם תקינה, השבתת מסגרות החינוך קטעה את השגרה ואת תהליכי ההתפתחות החברתיים והקוגניטיביים שהמסגרות תומכות בהם והטילה על ההורים את מלוא האחריות על יצירת שגרה יומית של סיפוק גרייה והעשרה לילדיהם. במשפחות החסרות את היכולות או האמצעים לספק סביבה המעודדת את המשך התפתחותם של הילדים גובר עוד יותר האיום לפגיעה בהתפתחות.

התפתחותם הלימודית של ילדים נמצאת בסיכון גם נוכח הקשיים הכרוכים בלמידה מרחוק. קשיים אלו באו לידי ביטוי בעדויות של ילדים על כך שאין הם מצליחים ללמוד מן הבית ושבת הספר במתכונתו הנוכחית אינו רכיב חשוב בסדר יומם.¹⁰⁸ כאמור, הצלחתה של מתכונת הלמידה מרחוק תלויה בגורמים רבים ובקיומם של משאבים חומריים וחברתיים שאינם נגישים עבור כל הילדים, כמו מחשב אישי, סביבת עבודה מתאימה ותיווך של ההורה בתהליך הלמידה. בהיעדרם, מתכונת למידה כזו צפויה לפגוע ברצף הלמידה, במוטיבציה ללמוד ומוכן שגם בהישגיהם הלימודיים של הילדים.

משבר הקורונה מעלה את הסיכון גם לפגיעה בביטחונם התזונתי ובבריאותם הפיזית של ילדים. הפחד של הורים רבים מפני הידבקות בנגיף, כפי שעולה מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מעלה חשש כי הם יימנעו מהגעה פיזית למרפאות ולבתי חולים, ובכך עלולה להימנע מילדים קבלת טיפולים רפואיים קבועים, חד-פעמיים או אף טיפולי חירום.¹⁰⁹ כמו כן, בהיעדר מסגרות חינוך המספקות בשגרה הזנה לילדים, ועל רקע הקושי הכלכלי של משקי בית רבים, עולה הסיכון לפגיעה בתזונתם של ילדים מבחינת כמות המזון ואיכותו, בייחוד עקב השינויים בהרגלי החיים בתקופת הסגר, אשר הובילו לעלייה בצריכת ממתקים וחטיפים ולירידה בפעילות גופנית.¹¹⁰

להשבתת מסגרות החינוך ולמדיניות הריחוק החברתי עלולה להיות השפעה שלילית גם על התפתחותם החברתית של ילדים, זאת משום שמסגרת חינוך היא מסגרת השתייכות לקבוצת שווים וקרקע לבניית זהות חברתית ולפיתוח כישורים חברתיים.¹¹¹ בהיעדר האפשרות לקיים מפגשים חברתיים במסגרת החינוכית ובמסגרות בלתי פורמליות שונות, כגון תנועות נוער, חוגי העשרה ומשחק בחוץ, חיהם החברתיים של ילדים הותקו למרחב הווירטואלי

104 הרצברג-דרוקר, יעיש וקריסטל, לעיל ה"ש 37.

105 Daniel L. Carlson ET AL., *US Couples' Divisions of Housework and Childcare during COVID-19 Pandemic*, TABIP (May 19, 2020) <https://katr.net/a9d410>; Kevin Shafer ET AL., *The Division of Labour Before & during the COVID-19 Pandemic in Canada*, SOCARXIV (May 23, 2020) osf.io/preprints/socarxiv/24i87/

106 ארזי וסבג, לעיל ה"ש 4.

107 Joining Forces, לעיל ה"ש 38.

108 אשר בן-אריה, שגית ברוק וחמוטל פרקש **תפיסות ותחושות של ילדים ובני נוער בישראל בנוגע לוורוס הקורונה וחיהם האישיים** (2020) katr.net/69a57b.

109 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תמונת מצב של החוסר האזרחי בתקופת משבר הקורונה (2020) (להלן: החוסר האזרחי בתקופת משבר הקורונה).

110 מיכל לרון ורחל גולדווג **התנהגויות בריאות בעת התפרצות מגפת הקורונה: ממצאים ראשוניים** (2020) brookdale.jdc.org.il/wp-content/uploads/2020/04/Heb_Report-S-167-20-updated.pdf

111 Andrew J. Martin & Martin Dowson, *Interpersonal Relationships, Motivation, Engagement, and Achievement: Yields for Theory, Current Issues, and Educational Practice*, 79 REV. OF EDUC. RES. 327 (2009)

ולרשתות החברתיות. במחקרם של בן-אריה ואח' (2020), דיווחו 63.8% מן הילדים שהשתתפו במחקר כי במהלך הסגר הם פעילים ברשתות חברתיות רוב שעות היום, אולם רק 44.5% דיווחו כי הם הקדישו פרק זמן זה לשיחות עם אנשים בדרכים שונות, מה שעשוי להעיד על כך שפעילות ברשתות החברתיות אינו מעיד בהכרח על יצירת קשר עם קבוצת השווים.¹¹² ילדים אשר מלכתחילה סובלים מקשיים חברתיים אך בשגרה מגיעים אל מסגרות החובה ובאים באינטראקציה חברתית עם קבוצת השווים, עלולים בתקופת הגבלות או סגר להיות מודרים ממפגשים חברתיים מקוונים ולחוש בדידות מוגברת. גם על הבידוד והבדידות החברתית של ילדים אפשר ללמוד ממחקר זה, ולפיו כ-65% מן הילדים דיווחו כי במהלך הסגר הם שוחחו או בילו עם אנשים נוספים פרק זמן מועט ביום או כלל לא. משמעות נתון זה היא שבזמן סגר מרבית הילדים מבילים את רוב זמנם לבד.

בהיבט של התפתחותם הפסיכולוגית של ילדים, חשיפתם לאיום הקיומי שבהתפרצות המגפה, וכן החשיפה לדיווחים על שיעורי תמותה ותחלואה, עלולה לעורר חרדה ולערער את עולמם המוגן. בסקר שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה דיווחו 25.8% מן המשתתפים כי המצב הרגשי של ילדיהם החמיר בעקבות המגפה.¹¹³ מדוח של השירות הפסיכולוגי-ייעוצי של משרד החינוך עולה כי כבר בשבוע הראשון לפרוץ המגפה התקבלו יותר מ-50,000 פניות של תלמידים והורים העוסקות בבדידות ועצבות, מצוקות וחרדות, קשיים במשפחה, אובדנות ומצבי סיכון של ילדים. ילדים שפנו למוקד של משרד החינוך העידו על חרדות מפני הדבקה שלהם או של קרוביהם בנגיף, ממצבם החברתי וכן מן המצב הכלכלי של המשפחה: "מה יקרה איתי?", "אם אחלה בקורונה אני אמות?", "מה יקרה לסבא וסבתא?", "לא יהיה לנו כסף יותר?", "אני לא באף קבוצה ואף אחד לא מתקשר אליי".¹¹⁴ במחקר שבחן את השקפתם של ילדים על רווחתם האישית בצל התפרצות מגפת הקורונה דיווחו ילדים על דאגות מפני שינוי לרעה במצב הלימודי (26.6%), מן המצב הכלכלי של המשפחה (27.6%) או מכך שמישהו יפגע בהם (13.3%), וכן נצפתה ירידה לעומת השנה שעברה במדדי אושר ושביעות רצון של ילדים.¹¹⁵

זכותם של ילדים לחיים, להישרדות ולהתפתחות מתייחסת גם לחובה להגן עליהם מפני פגיעה בתוך המשפחה ומחוץ לה ולהבטיח את שלומם ואת בטיחותם. בהקשר זה, סיכון מדאיג נוסף לשלומם של ילדים בעת המשבר עולה מנתונים המלמדים על גידול במספר הפגיעות ברשת כלפי ילדים. המטה להגנה על ילדים ברשת דיווח על עלייה של כ-50% במספר הפניות על עבירות סייבר נגד ילדים.¹¹⁶ השימוש המוגבר של ילדים במרחב הווירטואלי מעלה את הסיכון למנעד של פגיעות ברשת, החל מהצקה ובריונות ועד התעללות חברתית, פגיעות מיניות וניצול. סיכון זה גובר בשל קושי של ההורים לפקח על הרגלי הגלישה של ילדיהם עקב שימוש נרחב יותר באינטרנט, לעיתים בשעות מאוחרות, ובשל היותם נתונים בעומסים ולחצים נוספים ורבים. האיום על זכותם של ילדים להתפתחות מוצא ביטוי גם בהצהרתו של מזכ"ל האו"ם, ובה הוא קרא למדינות לפעול כדי לצמצם את הפגיעה בהתפתחותם של ילדים, בדגש על הבטחת היתכנותה השוויונית של הלמידה מרחוק, המשכיות מתן טיפולים רפואיים ייחודיים וחיסונים לילדים והבטחת ביטחונם התזונתי של ילדים.

משבר הקורונה, על מאפייניו הייחודיים, מעצים אפוא את גורמי סיכון לפגיעה בילדים ומעלה חשש ממשי להזנחת הצרכים הבסיסיים של ילדים וכן לאלימות והתעללות בהם במסגרת המשפחה וברחבי הרשת, בייחוד בעקבות מדיניות ההגבלות והסגר ובהיעדר פיקוח ומעורבות של גורמים פורמליים ובלתי פורמליים. וכאמור, דווקא בתקופה זו, שבה ילדים רבים חווים סיכון מוגבר לפגיעה והגברה של תחושות חרדה, חוסר בטחון ובדידות, הושבתו או צומצמו המענים הטיפוליים-רגשיים המסייעים בעת שגרה לילדים רבים הסובלים מקשיים רגשיים

112 בן-אריה, ברוק ופרקש, לעיל ה"ש 108.

113 החוסן האזרחי בתקופת משבר הקורונה, לעיל ה"ש 109.

114 תמר טרבלסי חדד ומתן צורי "אם אהיה חולה בקורונה אני אמות?": רבע מהתלמידים מדווחים על מצוקות רגשיות" Ynet (6.4.2020) www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-5708702.00.html (להלן: טרבלסי חדד וצורי).

115 בן-אריה, ברוק ופרקש, לעיל ה"ש 108.

116 קונפידס "עלייה של 50% בפניות למוקד המטה להגנה על ילדים ברשת" הארץ (7.4.2020) www.haaretz.co.il/captain/net/premium-1.8749212

ונפשיים, ועולה חשש לנסיגה במצבם. על החשש לחייהם ולהישרדותם של ילדים ברחבי העולם מתריעים גם ארגונים בין-לאומיים לזכויות ילדים וקוראים להבטיח הגנה על ילדים מפגיעה, אלימות, ניצול והתעללות.¹¹⁷

3. השפעת המשבר על זכותם של ילדים לחיים, הישרדות והתפתחות – המקרה של פגיעה, התעללות והזנחה של ילדים בתוך המשפחה

משבר הקורונה העולמי נושא עימו סכנה ממשית לעלייה בהיקף האלימות, ההתעללות וההזנחה של ילדים בארץ ובעולם, וזאת משום שהוא כולל רבים מגורמי הסיכון לפגיעה בילדים המוכרים בספרות, כפי שיפורטו להלן. עדויות לכך הצטברו מתחילת התפרצות המגפה, והן משקפות מגמה של עלייה בהיקף הפגיעה בילדים. עוד נמצא כי משברים עולמיים קודמים, ובהם אסונות טבע, מגפות ומשברים כלכליים, הביאו לעלייה בתדירות ענישה גופנית כלפי ילדים¹¹⁸ ולעלייה בסיכון להתעללות ולהזנחה של ילדים בעת המשבר ולאחריו.¹¹⁹

חלק ממאפייניו של משבר הקורונה הנוכחי נמנים עם גורמי הסיכון לפגיעה בילדים המוכרים בספרות, ואף מעצימים אותם. ראשית, הפגיעה בפעילות הכלכלית ובפעילות המשק והשיעורים הגבוהים של מועסקים שאיבדו את עבודתם או יצאו לח"ת הביאו לפגיעה בהכנסות של משקי בית רבים.¹²⁰ עקב כך משפחות רבות חוות מצוקה כלכלית וחוסר ודאות אשר מערערים את חווית השליטה, מגבירים לחצים ועלולים להפר את הוויסות הרגשי – גורמים אשר נמצאו במחקרים רבים כמגבירי סיכון להזנחה, אלימות והתעללות בילדים.¹²¹ שנית, השהייה הממושכת של משפחות בבתים עלולה להגביר את רמות הלחץ במשפחה ואת רמות השחיקה ההורית,¹²² במיוחד כאשר תנאי הדיור מאופיינים בדוחק ובצפיפות, מאפיינים שמחקרים הראו שהם מגבירים את הסיכון לפגיעה.¹²³ שלישית, הבידוד החברתי, הבדידות שבה נתונות משפחות רבות והניתוק ממערכות תמיכה מגבירים מאוד את החשש מפני פגיעה בילדים.¹²⁴ הדרישה לריחוק חברתי הביאה גם להפחתה ניכרת בסיוע של סבים וסבתות בטיפול בילדים, בתמיכה בפעילויות הוריות שונות, וביכולת של סיוע זה לאפשר להורים זמן פנאי שממתן את ממדי השחיקה ההורית.¹²⁵ קיומן של מערכות תמיכה להורים נמצאו אף הן ממתנות אלימות והתעללות בילדים בהיותן

117 Najat Maalla M'jid, COVID19 - Global Solidarity is Key to ; 3–2, בעמ' 10, לעיל ה"ש 10, United Nations, Policy Brief Protect Children during and after the Crisis, as we are all in this Together, Ensuring No Child is Left Behind UNITED NATION, <https://katze.net/ebb737>.

118 Brooks-Gunn ET AL., לעיל ה"ש 7.

119 Kathryn A. Becker-Blease et al., *Disasters, Victimization, and Children's Mental Health*, 81 CHILD DEV. 1040 (2010); William Schneider et al., *The Great Recession and Risk for Child Abuse and Neglect*, 6; לעיל ה"ש 6; Curtis et al., 72 CHILD. & YOUTH SERVICES REV. 71 (2017).

120 Kristal & Yaish, לעיל ה"ש 35.

121 Lawrence M. Berger, *Income, Family Structure, and Child Maltreatment Risk*, 26 CHILD. & YOUTH SERVICES REV. 725 (2004); Aislinn Conrad-Hiebner & Elizabeth Byram, *The Temporal Impact of Economic Insecurity on Child Maltreatment: A Systematic Review*, 21 TRAUMA, VIOLENCE & ABUSE 157 (2020); Ruth Gilbert et al., *Recognizing and Responding to Child Maltreatment*, 373 THE LANCET 167 (2009); Joshua P. Mersky et al., *Risk Factors for Child and Adolescent Maltreatment: A Longitudinal Investigation of a Cohort of Inner-City Youth*, 14 CHILD MALTREATMENT 73 (2009); Kristen S. Slack et al., *Risk and Protective Factors for Child Neglect during Early Childhood: A Cross-Study Comparison*, 33 CHILD. & YOUTH SERVICES REV. 1354 (2011).

122 Annette K. Griffith, *Parental Burnout and Child Maltreatment during the COVID-19 Pandemic*, 35 J. OF FAM. VIOLENCE 1 (2020).

123 Claudia J. Coulton et al., *How Neighborhoods Influence Child Maltreatment: A Review of the Literature and Alternative Pathways*, 31 CHILD ABUSE & NEGLECT 1117 (2007); Bridget M. Haas et al., *How might Neighborhood-Built Environment Influence Child Maltreatment? Caregiver Perceptions*, 214 SOC. SCI. & MED. 171 (2018); Emily J. Warren & Sarah A. Font, *Housing Insecurity, Maternal Stress, and Child Maltreatment: An Application of the Family Stress Model*, 89 SOC. SERVICE REV. 9 (2015).

124 טל ארזי ורחל סבו-לאל "מאפייני ילדים בסכנה ואסטרטגיות לקידום שיתוף הפעולה הבין משרדי בנושא הגנת הילד" איתור קטינים הנמצאים במצבי סכנה והתוויית רשת ביטחון להגנה בקהילה – דוח הוועדה הבין-משרדית 41 Ines Carvalho Relva et al., *An Exploration of Sibling Violence Predictors*, 5 J. OF AGGRESSION, CONFLICT & PACE ; (2009) RES. 47 (2013).

125 Alison Parkes ET AL., *Parenting Stress and Parent Support among Mothers with High and Low* ; 122, לעיל ה"ש 122, Griffith Education, 29 J. OF FAM. PSYCHOL. 907 (2015).

מקור לתמיכה אינסטרומנטלית, לאוורור, ללמידה חברתית, לפיקוח חברתי ולהפחתת רמות הלחץ ההורי.¹²⁶ במצב הנוכחי שבו ההורים מבודדים ממערכות תמיכה ובהן קרובי משפחה, חברים, שכנים וגורמים בקהילה, טמונה סכנה לעלייה ברמות הלחץ והשחיקה ההוריות, וגובר הסיכון לאלימות כלפי ילדים ולהתעללות בהם.

כבר עתה מצטברות עדויות המצביעות על גידול בשיעור מצבי סיכון ומצוקה של ילדים ובני נוער בארץ ובעולם. מדינות ברחבי העולם מדווחות על עלייה במספר הפניות למוקדי חירום בנושא ילדים בסיכון, ובהן אוסטרליה,¹²⁷ הולנד,¹²⁸ הודו¹²⁹ וארצות הברית¹³⁰ – שם דווחה עלייה גם בשיעור המקרים של ילדים המגיעים לחדרי מיון עם פציעות חמורות.¹³¹ כמו כן, מוסדות בקהילה הבין-לאומית וארגוני זכויות ילדים מתריעים על חשש כבד מפני פגיעה קשה בילדים בכל העולם בעקבות המשבר וקוראים לפעול להגנה על ילדים וזכויותיהם, גם ובמיוחד בתקופה של משבר הומניטרי כלל עולמי.

גם בישראל, נתוני המשטרה מתקופת הגל הראשון של המגפה מצביעים על עלייה של 41% במספר עבירות מין במשפחה שנחקרו ועל עלייה של 16% במספר התיקים שנפתחו בגין אלימות במשפחה לעומת התקופה המקבילה בשנה שעברה.¹³² כמו כן דווח על תפוסה מלאה של המקלטים לנשים נפגעות אלימות.^{133, 134} עלייה זו באלימות בין בני זוג מדאיגה הן משום שהיא מגבירה את חשיפתם של ילדים לאלימות הן משום שיש בה אינדיקציה לסיכון מוגבר של פגיעה ישירה גם בילדים עצמם.¹³⁵ בדוח שפרסמה עמותת על"ם עולה גם מצוקתם של בני נוער וצעירים נוכח משבר הקורונה, כפי שבאה לידי ביטוי בעלייה במספר הזקוקים לסיוע ובהחרפת מצבי מצוקה, ובהם אובדן קורת גג, ניסיונות פגיעה עצמית ובריחה מן הבית.¹³⁶

בד בבד עם האינדיקציה החשובה שמעניקים נתונים אלו, תרומתם להבנת היקף התופעה חלקית בלבד, זאת משום שהם מתייחסים למקרים מוכרים ומדווחים בלבד, וכן בשל הקושי לאתר ילדים הנמצאים במצבי סיכון בעת שגרה בכלל, ובעיתות חירום בפרט. ממצאים מלמדים על פער בין מספר המקרים הידועים ובין מספר המקרים בפועל ועל שכיחות דיווח עצמי הגבוהה פי חמישה משכיחות הדיווחים של אנשי מקצוע.¹³⁷ נוסף לכך, אחד החסמים

- Margaret O'Dougherty Wright & Susan F. Folger, *Creating a Safe Haven following Child Maltreatment: The Benefits and Limits of Social Support*, in PARENTING AND FAMILY PROCESSES IN CHILD MALTREATMENT AND INTERVENTION 23 (Douglas M. Teti ed., 2017); Ronald J. Prinz, *Parenting and Family Support within a Broad Child Abuse Prevention Strategy: Child Maltreatment Prevention can Benefit from Public Health Strategies*, 51 CHILD ABUSE & NEGLECT 400 (2016). 126
- Briana Shepherd, *Coronavirus Pressures See Extra Focus Placed on Family and Domestic Violence*, NEWS (Apr. 9, 2020), www.abc.net.au/news/2020-04-09/coronavirus-family-and-domestic-violence-fears-grow/12136652 127
- COVID-19 Measures, Strass may be Leading to More Domestic Violence, Experts Warn, NL TIMES (Mar. 27, 2020), <https://nltimes.nl/2020/03/27/covid-19-measures-stress-may-leading-domestic-violence-experts-warn> 128
- Geeta Pandey, *Coronavirus: The Children Struggling to Survive India's Lockdown*, BBC NEWS (Apr. 11, 2020), www.bbc.com/news/world-asia-india-52210888 129
- Hollie McKay, *Women and Children at Higher Risk of Violence and Sexual Abuse during Coronavirus Lockdown* FOX NEWS (Apr. 7, 2020), <https://katrz.net/a3f7ba> 130
- Candy Woodall, *As Hospitals See More Severe Child Abuse Injuries during Coronavirus, 'the Worst is yet to come'*, USA TODAY (May 13, 2020), <https://katrz.net/31402e> 131
- יהושע (גיש) בריינר "המשטרה: עלייה חדה במספר עבירות המין במשפחה שנחקרו בחודש שעבר" **הארץ** 5.4.2020 132
- אורלי אלמגור לוטן **אלימות במשפחה נוכח משבר הקורונה: מידע ראשוני** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2020). 133
- World Health Organization, *Joint Leaders' Statement*, לעיל ה"ש 13. 134
- טרבלסי חדד וצורי, לעיל ה"ש 114. 135
- על"ם "משבר הקורונה: מרץ-מאי 2020" <https://katrz.net/172963> 136
- רחל לב-ויזל, רחל סבו-לאל, טל ארזי וברכי בן סימון **אינדקס לאומי למניעת התעללות בילדים והזנחתם בישראל: ממצאי ניתוח משני של הסקר האפידמיולוגי בקרב מתבגרים** (2017); Saskia Euser et al., *The Prevalence of Child Maltreatment in the Netherlands Across a 5-Year Period*, 37 CHILD ABUSE & NEGLECT 84 (2013) 137

המרכזיים באיתור מצבי סיכון של ילדים קשור באופי הפגיעות, הנעשות לרוב בתוך המשפחה ופעמים רבות נעדרות סממנים חיצוניים.¹³⁸

משבר הקורונה מוסיף אתגר ייחודי באיתור ילדים במצבי סיכון ובהגנה עליהם, שכן בשל סגירת המסגרות האוניברסליות והיעודיות, הצוותים המקצועיים מתקשים מאוד לאתר ילדים במצבי סיכון ולדווח על הפגיעה בהם. כך, לצד דיווחים על עלייה במספר הפניות היוזמות למוקדי תמיכה וסיוע שונים, גורמים בשירותי הגנת הילד בארצות הברית מדווחים דווקא על ירידה במספר הילדים שמתקבל עליהם דיווח מאנשי המקצוע.¹³⁹ תופעה זו מוכרת מעיתות חופשה במסגרות החינוך, שבמהלכן נצפית ירידה במספרי הדיווחים. לאחר החזרה ללימודים אפשר להיווכח בגידול ניכר במספר הדיווחים, משום שרק אז נחשפים המצבים הקשים שבהם היו הילדים נתונים בזמן החופשה. בניסיונות שנערכו בעולם לאמוד את מצבי הסיכון של ילדים בעת המשבר,¹⁴⁰ נתקלו חוקרים באתגרים אתיים, יישומיים ומתודולוגיים בתהליך איסוף הנתונים ובמגבלות הכרוכות בהבטחת פרטיותם ובטיחותם של המשיבים, בין היתר משום שאיסוף ישיר של נתונים ישיר מילדים דרך מכשיר הטלפון עלול לסכנם. נוכח הקשיים והמגבלות באיתור ילדים במצבי סיכון וביצירת הקשר עימם, אפשר לשער כי הנתונים הרשמיים על מצבי הסיכון הם חלקיים בלבד וכי העלייה במקרי הפגיעה בעת המשבר היא גבוהה בהרבה מן המדווח.

כבר עם פרוץ המגפה התריעו ארגוני זכויות ילדים ובכירים באו"ם על החשש לעלייה בהיקף הפגיעה בילדים וקראו לממשלות ולמנהיגים בקהילייה הבין-לאומית להגיב בדחיפות, במאמץ מרוכז, להגן על ילדים מפני הסיכון המוגבר שבו הם נתונים.¹⁴¹ ממסמכי המדיניות של ארגונים בין-לאומיים, ובהם UNICEF^{142,143} האו"ם¹⁴⁴ ו-The alliance for child protection in humanitarian action¹⁴⁵ עולים כמה כיווני פעולה ראשוניים להתמודדות עם הסיכון הגובר שבו מצויים ילדים ברחבי העולם עקב המגפה. מכל המסמכים עולה בבירור הצורך בתיאום ובשיתופי פעולה בין-משרדיים, בין-מגזריים ובין-ארגוניים כדי להגן על ילדים ולתת מענה כולל לצורכיהם. עולה הצורך לחזק את המנגנונים לזיהוי ולדיווח על מצבי מצוקה שבהם נתונים ילדים, להרחיב ולהנגיש את הפעילות של מוקדי החירום לילדים ונוער, ובה בעת להעלות את המודעות של אנשי מקצוע שעובדים עם ילדים ובני נוער באשר לתפקידם בזיהוי סימני הזנחה והתעללות ובדיווח עליהם, גם בתקופה של צמצום פעילות המסגרות. כמו כן עולה קריאה לממשלות להכיר בשירותי הגנת הילד ובבתי משפט הדנים בעניינם של ילדים ונוער כשירותים חיוניים שאותם אין להשבית ולעודד אנשי מקצוע לקיים תקשורת ישירה ומפגשים ישירים עם ילדים בדרך מוגנת ובטוחה. יתרה מכך, מכל המסמכים עולה הדרישה להרחיב, דווקא בעת הזו, את מערך השירותים המיוחד לילדים ולמשפחותיהם כדי שלא יוחרף הסיכון, להתאים את ההתערבויות לזיהוי מצבי מצוקה ולהדגיש את ההגנה על ילדים ונוער.

מדינות שונות הפעילו מגוון יוזמות לשם התמודדות עם הקושי לאתר ילדים בסיכון ולהגן עליהם. כך למשל, החלו ביוזמות קהילתיות שמטרתן הגברת הסולידריות בשכונות חלשות.¹⁴⁶ במחקרים שונים נמצא כי תוכניות אלו

138 טל ארזי, רחל סבו-לאל וברכי בן סימון אינדקס לאומי למדידת התעללות בילדים והזנחתם בישראל: תהליך הפיתוח 13–5 (2017).

139 Emma Platoff, *Out of Sight, Child Abuse in Texas thought to be on the Rise*, THE TEXAS TRIBUNE (Mar. 27, 2020), www.texastribune.org/2020/03/27/texas-coronavirus-child-abuse-likely-rise-risk/; Abby Cruz & Elizabeth Thomas, *Children may be at an Increased Risk for Abuse and Neglect in Quarantine: Experts*, ABC NEWS (Apr. 14, 2020), abcnews.go.com/Health/children-increased-risk-abuse-neglect-quarantine-experts/story?id=70041839

140 Amiya Bhatia ET AL., Remote Data Collection on Violence Against Children during COVID-19: A Conversation with Experts on Research Priorities, Measurement and Ethics, RELIEFWEB (May 29, 2020), reliefweb.int/report/world/remote-data-collection-violence-against-children-during-covid-19-conversation-experts

141 World Health Organization, *Joint Leaders' Statement*, לעיל ה"ש 13.

142 UNICEF, COVID-19: PROTECTING CHILDREN FROM VIOLENCE, ABUSE, AND NEGLECT IN THE HOME (2020), www.unicef.org/media/68711/file/COVID-19-Protecting-children-from-violence-abuse-and-neglect-in-home-2020.pdf

143 *Child Protection and COVID-19*, UNICEF (April 2020), <https://data.unicef.org/topic/child-protection/covid-19/>

144 United Nations, *Policy Brief*, לעיל ה"ש 10.

145 *Protection of Children*, לעיל ה"ש 13.

146 יואה שורק ואח' התמודדות עם הגברת מצבי סיכון של ילדים ובני נוער נוכח מגפת הקורונה: סקירה בין-לאומית (2020) (להלן: שורק ואח').

תורמות לצמצום התעללות בילדים והזנחה של ילדים.¹⁴⁷ נוסף על כך, בבריטניה ובארצות הברית הושקו מסעות פרסום להעלאת המודעות של הציבור הרחב לסיכון המוגבר של ילדים לסבול מהתעללות והזנחה על רקע משבר הקורונה, במטרה לעודד ערנות ותשומת לב מיוחדת למצבם של ילדים ולפרסם מידע והכוונה על דרכי איתור של ילדים אלו ודיווח לרשויות הרלוונטיות.¹⁴⁸

בישראל, עם פרוץ משבר הקורונה התכנס פורום השולחן העגול הבין-מגזרי במשרד ראש הממשלה לדיון משותף עם ארגוני המגזר השלישי בנושא ילדים ונוער בסיכון בעת משבר הקורונה. במסגרת הפורום ננקטו כמה פעולות המכוונות לחיזוק יכולת האיתור של ילדים הנמצאים במצבי סיכון וההגנה עליהם, ובעיקרם תוקן צו בריאות העם כך שיכלול החזרת פעילות המענים לילדים ונוער בסיכון; השבת פעילותם של שירותים חברתיים שצומצמו או נסגרו; הכרה בעובדים לטיפול בילדים ונוער בסיכון ועובדים סוציאליים ברשויות המקומיות כעובדים חיוניים; מתן סיוע בצרכים קיומיים למשפחות וילדים בסיכון; והחזרה לפעילות של מסגרות לילדים ונוער בסיכון.¹⁴⁹ כדי לפתח כלים ומנגנונים לאיתור ילדים במצבים של סגר או סגירת בתי ספר, הוקם במסגרת פעילות הפורום צוות בין-תחומי ובין-משרדי¹⁵⁰ שנועד לבחון את הדרכים לאיתור ילדים בסיכון בתקופת הקורונה ובמקרים של משברים דומים בעתיד.¹⁵¹ הצוות ממשיך לפעול בימים אלו ובוחן את הדרכים ואת האפשרויות שבהם אפשר להגיע אל הילדים בבתייהם בתקופות של סגר ובתקופות שבהן לא מתקיימים לימודים.¹⁵² בין הסוגיות שהצוות בוחן אפשר למנות את הדרכים ליצירת קשר עם ילדים המוכרים לרשויות הרווחה ובחינת תחושת הביטחון שלהם, והבטחת קיומן של כתובות ברורות לפנייה עבור הילדים.¹⁵³

במהלך תקופת משבר הקורונה, ועם ההוראה על הטלת סגר, התפתחו בישראל יוזמות שמטרתן לאפשר לילדים ולבני נוער ערוצי פנייה לסיוע במצבי סיכון או מצוקה. מסע פרסום של המועצה לשלום הילד עלה בפלטפורמות דיגיטליות שילדים ובני נוער מכירים והזמין אותם לפנות למרכז הפניות והסיוע במועצה.¹⁵⁴ בהמשך עלה בפלטפורמות שונות גם מסע פרסום של מוקד 118 – מוקד המידע והסיוע במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שפנה לכלל האוכלוסייה, ובד בבד הוציא משרד החינוך תדריך מיוחד לצוותי ההוראה שמטרתו להעלות את המודעות לסימני זיהוי של סיכון ומצוקה בכלל, ובנוגע לתקופת הקורונה וניהול הקשר המקוון בפרט.¹⁵⁵

במסגרת ההיערכות של "התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון – 360°" למצב החירום זוהו קושי באיתור ילדים בסיכון ובמתן מענים מתאימים עבורם. בניסיון להתמודד עם קושי זה פותח מדריך לשעת חירום עבור היישובים שבהם פועלת התוכנית ובו הנחיות לאיתור ילדים המצויים במצוקה וכן מגוון אסטרטגיות שיסייעו בכך. כמו כן פותח מחוון "שאלות קריטיות" שמטרתו לסייע לאנשי מקצוע לזהות מצבי סיכון של ילדים בזמן המגפה והופצו שתי סקירות ייעודיות לאנשי מקצוע. האחת עוסקת בהשפעה של המשבר על ילדים במצבי סיכון

147 דפנה גרוס-מנוס ואליה וכהן "התערבויות קהילתיות לילדים ובני נוער בסיכון: סקירת ספרות" **משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** (2019); Thomas Abel & David McQueen, *The COVID-19 Pandemic Calls for Spatial Distancing and Social Closeness: Not for Social Distancing*, 65 INT. J. PUB. HEALTH 231 (2020).

148 שורק ואחי, לעיל ה"ש 146.

149 משרד ראש הממשלה **שולחן המשינה לשולחן הבין מגזרי בנושא ילדים ונוער בסיכון בעת משבר הקורונה** (2020) (להלן: משרד ראש הממשלה).

150 לוי וכץ, לעיל ה"ש 87, בעמ' 38.

151 הצוות כולל נציגת אקדמיה, נציגת המועצה לשלום הילד ונציגים ממשרדי העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, החינוך, המשפטים, הבריאות וביטחון הפנים.

152 ריאיון טלפוני עם חוה לוי (23.8.2020).

153 משרד ראש הממשלה, לעיל ה"ש 149.

154 שם. על פי נתוני המועצה הלאומית לשלום הילד, בתקופה שבין ה-23 במרץ לאמצע אוגוסט, 2020, הייתה עליה של 46% בהיקף הפניות בנוגע לילדים בסיכון לעומת התקופה המקבילה בשנה הקודמת, דבר שנקשר בין היתר להעלאת קמפיין זה.

155 ורד וינדמן ומיכל גולד "ילדים כן נפגעים מהקורונה" **נקודת מפגש** 20, 17 (2020).

וסכנה,¹⁵⁶ והאחרת סוקרת דרכי התמודדות בעולם עם האתגרים באיתור ילדים במצבי סיכון וסכנה ובמתן מענה לילדים ולמשפחותיהם.¹⁵⁷

לסיכום, מאפייני המשבר הציבו את מערכות הגנת הילד בעולם ובישראל בפני אתגרים לא מבוטלים בזיהוי ובאיתור ילדים במצוקה ובמתן הגנה וסיוע.¹⁵⁸ הקושי המוגבר באיתור, על רקע השבתת מערכות והגידול באירועי החירום המחייבים התערבות דחופה, ממחיש את עוצמת הפגיעה בילדים ואת הצורך המיידי בגיבוש כיווני פעולה מותאמים נוספים להגנה עליהם בתקופת המשבר המתמשך וכן לאחריה, וביישומם.

ו. בחינת השפעת משבר הקורונה על ילדים ובני נוער, לאור הזכות להביע עמדה ולהשתתף בקבלת החלטות

1. הזכות להביע עמדה ולהשתתף בקבלת החלטות

זכות הילד להביע עמדה ולהשתתף מעוגנת בסעיף 12 באמנה. הסעיף קובע כי על המדינות החברות להבטיח כי לכל ילד תהיה הזכות להביע את דעתו בחופשיות בכל עניין הנוגע לו ולהבטיח שיינתן משקל ראוי לדעותיו, על פי גילו ומידת בגרותו. עוד נקבע כי לצורך הגשמת מטרה זו תינתן לילד הזדמנות להישמע בכל הליך שיפוטי או מינהלי הנוגע לו במישרין או בעקיפין, באמצעות נציג או גוף מתאים, בדרך המתאימה לסדרי הדין שבדין הלאומי.¹⁵⁹

הזכות להשתתפות מעגנת את זכותם של ילדים, כפרטים או כקבוצה, להשתתף בהליכים ובהחלטות הנוגעים להם ולהביע עמדה, ומבטיחה כי התפיסות והעמדות של ילדים יישקלו ותינתן להן השפעה על מגוון רחב של נושאים הנוגעים לחייהם. בכך, זכות זו משקפת הכרה בכבודו של הילד כאדם ומעמידה את הילד, את דעותיו, את תפיסותיו ואת רצונותיו בלב הליכי קבלת ההחלטות בנושאים הנוגעים לחייו.¹⁶⁰ על פי לשון הסעיף, כוללת זכות זו שלושה רכיבים: הזכות להישמע, הזכות לעשות כן בחופשיות, והזכות כי לדעתם של ילדים יינתן משקל ראוי בהליכי קבלת ההחלטות בעניינים הנוגעים להם. ועדת האו"ם לזכויות הילד הגדירה את ההשתתפות כהליך מתמשך הכולל מתן מידע, דיאלוג מכבד בין ילדים למבוגרים וכמסגרת המאפשרת לילדים לראות כיצד התפיסות והדעות שלהם מובאות בחשבון בקבלת החלטות ובקביעת מדיניות.¹⁶¹ על פי פרשנות הוועדה, לא די בהבטחת זכותם של ילדים להשמיע את קולם, אלא יש להבטיח כי ההשתתפות תהיה אפקטיבית ובעלת משמעות.¹⁶² זכות

156 ארזי וסבג, לעיל ה"ש 4.

157 שורק ואח', לעיל ה"ש 146.

158 לוי וכץ, לעיל ה"ש 87.

159 ס' 12(1) ו-12(2) לאמנה בדבר זכויות הילד.

160 הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה – חלק כללי א דו"ח הוועדה חלק ב 207–208 (2003); CRC, General comment No. 12, para. 1 (July 20, 2009); יצוין כי השתתפות מעוגנת גם בסעיפים נוספים באמנה, בהקשרים שונים, ראו ס' 9, 21, 37, 40 לאמנה בדבר זכויות הילד.

161 CRC, General Comment No. 12, para. 3, 13; בעניין הגדרה של הזכות להשתתפות, ראו גם: COUNCIL OF EUROPE, COUNCIL OF EUROPE RECOMMENDATION ON PARTICIPATION OF CHILDREN AND YOUNG PEOPLE UNDER THE AGE OF 18, 6 (2012); Laura Lundy, 'Voice' is Not Enough: Conceptualizing Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child, 33 BRITISH EDUC. RES. J. 927 (2007); UN COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, DAY OF GENERAL DISCUSSION ON THE RIGHT OF THE CHILD TO BE HEARD 2, 29 (2006).

162 ראו גם: CRC, General Comment No. 12, para. 88, 133, 135; על מודלים להשתתפות ילדים והערכת הליכי שיתוף ראו HODGKIN & ROGER A. HART, CHILDREN'S PARTICIPATION: FROM TOKENISM TO CITIZENSHIP 4 (1992); למשל הארט: NEWELL, לעיל ה"ש 86, בעמ' 155.

זו היא אחד החידושים המרכזיים באמנה, והכתיבה הפרשנית הרחבה שעסקה בעקרון ההשתתפות העמידה עיקרון זה כסמל לתהליך השינוי בחשיבה על ילדים ועל זכויותיהם.¹⁶³

האמנה מעגנת את זכותם של ילדים להשתתף "בכל עניין הנוגע להם".¹⁶⁴ הוועדה לזכויות הילד פירשה את המונח "בכל עניין" פירוש רחב ביותר וקבעה כי הדבר מחייב את המדינות החברות באמנה ליישם את הזכות בהקשרים השונים והמגוונים שבהם ילדים חיים. כך, הוכרה זכותם של ילדים להשתתף בהליכים משפטיים אזרחיים, פליליים או מנהליים הנוגעים להם, וכן, בין היתר, בדיונים ובהחלטות הקשורים בהם במסגרת המשפחה, השמה חוץ-ביתית, שירותי בריאות וקבלת טיפול רפואי, חינוך, פנאי, ספורט ותרבות, בהליכי הגירה ובקשת מקלט ובמצבי אלימות וסיכון.¹⁶⁵

2. השפעת המשבר על יישום זכותם של ילדים ובני נוער להשתתפות

ברמה הבין-לאומית, הצהרות ומסמכים של גופים וארגונים בין-לאומיים לזכויות ילדים בעת משבר הקורונה התמקדו אומנם בעיקר בסוגיה של הגנה על ילדים ושמירה עליהם,¹⁶⁶ אולם אפשר להבחין במגמה הולכת וגוברת של התייחסות במסמכים בין-לאומיים גם לזכות להשתתפות. דוגמאות בולטות לכך הן מסמך ועדת האו"ם לזכויות הילד¹⁶⁷ המציין את החשיבות של שיתוף ילדים בעת זו, ויוזמת Joining Forces (המאגדת את הארגונים הבין-לאומיים המובילים בנושא ילדים),¹⁶⁸ שבמסמך ההמלצות שפרסמה מודגשת השפעת ההגבלות שהוטלו על זכותם של ילדים להישמע, להתקהל ולהתאגד. במסמך עולה קריאה למדינות להכיר, בין היתר, בזכותם של ילדים לקבלת מידע ולהנחיה בשפה ידידותית המותאמת לגילם, בזכותם להשתתף ולהיות מעורבים במחקר ובעיצוב מדיניות ובצורך לקיים התייעצויות ולפתח מנגנונים שונים לשמיעת קולם של ילדים בהליכי קבלת החלטות.¹⁶⁹ אולם שאלת שיתוף ילדים בהחלטות הנוגעות להם ובסוגיות הנוגעות למדיניות לא עמדה עד כה במוקד הדיון הציבורי בארץ ובעולם בכל הנוגע להתמודדות עם משבר הקורונה.

אכן, משבר הקורונה וההגבלות שהוטלו בעקבותיו השפיעו על מימוש הזכות להשתתפות של ילדים בהיבטים שונים. כך, במדינות שונות, בייחוד בעת סגר, הליכים משפטיים שנגעו לילדים נדחו לתקופה ממושכת או שנוהלו באופן מקוון או בכתב בלבד, עובדה שהשפיעה לרעה על יכולתם של ילדים להשתתף בהליכים ולהביע את עמדתם.¹⁷⁰ במצבים אלו הילדים אינם זוכים להביע את עמדתם ישירות בפני בית המשפט או להכיר את השופט שיקבל החלטה בעניינם. כמו כן, גם במקרים שבהם ילדים מעדיפים להשמיע את עמדתם בבית משפט באמצעות

163 בוא לסיכום יום הדיונים, בעמ' 2 לדו"ח ראו <https://katzr.net/dff40a>; UN COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, DAY OF GENERAL DISCUSSION ON THE RIGHT OF THE CHILD TO BE HEARD 2, 29 (2006). ראו דו"ח הוועדה והמלצותיה בנושא השתתפות ילדים.

164 ס' 12(1) ו-12(2) לאמנה בדבר זכויות הילד.

165 CRC, General Comment No. 12, para. 26, 27, 50–67, 89–131. בין היתר במשפחה, בהשמה חוץ ביתית, חינוך, שירותי בריאות, חינוך, פעילויות משחק, פנאי ותרבות, עבודת נוער, מצבי אלימות והגנה, הליכי הגירה.

166 ראו: Secretary-General's Statement on the Effect of the COVID-19 Pandemic on Children, UNITED NATIONS: <https://katzr.net/e5a0bd>; UNITED NATIONS, Policy Brief, לעיל ה"ש 10; לדוגמאות נוספות ראו: Protection of Children, לעיל ה"ש 13; ראו גם מסמך של ה-ENOC, רשת אירופאית של אומבדספרסון לילדים בהצהרה על זכויות ילדים בהקשרי קורונה, שהתייחסו לחשיבות של מתן מידע מותאם לילדים, אך לא לשמיעת קולם של ילדים או למעורבות שלהם בקבלת החלטות ENOC, CHILDREN'S RIGHTS IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 OUTBREAK (2020), <https://katzr.net/318df0>.

167 United Nation Human Rights, The Committee on the Rights of the Child Warns, לעיל ה"ש 11.

168 Joining Forces, לעיל ה"ש 38.

169 שם. במסמך ההמלצות מודגשת ההשפעה של ההגבלות על זכותם של ילדים להישמע, להתקהל ולהתאגד יחד ועולה קריאה למדינות להכיר, בין היתר, בזכותם של ילדים לקבלת מידע והנחיה בשפה ידידותית המותאמת לגילם, בזכותם להשתתף ולהיות מעורבים במחקר ובעיצוב מדיניות, ולצורך בקיום התייעצויות ופיתוח מנגנונים שונים לשמיעת קולם של ילדים בהליכי קבלת החלטות שונים.

170 ראו לדוגמה: Hon Mark Jones, Being a Judge in Juvenile Court During COVID-19, ABA (Jun. 29, 2020), www.americanbar.org/groups/judicial/publications/judicial_division_record_home/2020/vol23-4/being-a-judge-in-juvenile-court-during-covid-19/; Public Notice: COVID-19 Measures, CHILDREN COURT OF VICTORIA (Aug. 4, 2020), childrenscourt.vic.gov.au/public-notice-covid-19-measures-1.

ייצוג משפטי או עו"ס, חלות מגבלות על האפשרות שלהם להיפגש עימו ישירות, עובדה שמטבע הדברים משפיעה על יכולתו של הילד לשתף ולהביע את עמדתו.¹⁷¹

נוסף לשמיעת קולם ילדים בהליכים פרטניים הנוגעים לחייהם, הזכות להשתתפות דורשת מחויבות ופעולה יזומה מצד הגורמים הרלוונטיים, ובהם קובעי מדיניות, ארגוני חברה אזרחית וגורמי מקצוע, לשמוע ילדים ולתת להם הזדמנות להשפיע על מדיניות ועל החלטות המשפיעות על ילדים **בקבוצה**, וזאת ברמה המקומית, הלאומית, האזורית והגלובלית.¹⁷² הטלת הגבלות או סגר, כללי הריחוק החברתי שהונהגו במרבית המדינות והלחצים החברתיים והכלכליים פגעו בפעילות המגוונת 'הפיזיים' הקיימים להשתתפות ילדים קולקטיבית בהקשרים שונים (לדוגמה, מועצות תלמידים ונוער, פרלמנט נוער, ארגוני ילדים ונוער או הליכי היועצות אד-הוק של רשויות ומשרדי ממשלה עם ארגוני ילדים ונוער בנושאים הנוגעים לחייהם). כך, הליכים ויוזמות שונות של השתתפות ילדים הפכו למקוונים, נדחו או בוטלו.¹⁷³

3. השפעת המשבר על יישום זכותם של ילדים ובני נוער להשתתפות – המקרה של שיתוף ילדים בקביעת מדיניות בנושא משבר הקורונה

ועדת האו"ם לזכויות הילד עמדה על החשיבות הרבה של שיתוף ילדים במדיניות בעניינים הנוגעים להם. הוועדה עמדה על כך כי לילדים נקודת מבט רלוונטית, המחייבת התחשבות בקביעת מדיניות, בהכנת חקיקה ונקיטת אמצעים מנהליים, בהערכות מדיניות ובקבלת החלטות ברמה המקומית, האזורית, הלאומית והבין-לאומית.¹⁷⁴

בהקשר זה, יש חשיבות מיוחדת לשיתוף ילדים במדיניות בכל הנוגע להתמודדות עם משבר הקורונה. כפי שתואר לעיל, המגפה והמדיניות שהתקבלה בעקבותיה השפיעו השפעה עמוקה על ילדים ונוער ברחבי העולם. מצב דברים זה מחדד ביתר שאת את החובה החלה על המדינה לשמוע את עמדתם של ילדים בנדון ולהעניק לה משקל ראוי בהליכי קבלת החלטות הנוגעות למשבר הקורונה. הזכות של ילדים ונוער להישמע ולהביע עמדה הוכרה זה מכבר בהקשרים של חינוך, רווחה ובריאות – הרלוונטיים במיוחד למשבר הקורונה.¹⁷⁵ השתתפות ילדים ובני נוער בכל הנוגע לקביעת מדיניות אינה בבחינת "מותרות" אלא זכות שאינה פוסקת במצבי חירום ומשבר ואף מקבלת משנה חשיבות במצבים אלו. ועדת האו"ם לזכויות הילד קבעה בהנחיותיה כי יש לאפשר לילדים, ובפרט לבני נוער, למלא תפקיד פעיל בכל הנוגע לעיצוב מדיניות, ליישום, להערכה ולבקרה של תוכניות בעיתות חירום או ביציאה מעת חירום.¹⁷⁶ אפשר אפוא לטעון כי בייחוד בעיתות חירום, שמיעת קולם של ילדים ובני נוער בהקשרי מדיניות אינה רק זכות אלא אמצעי הגנה ממש, שכן הליך ההשתתפות מאפשר למקבלי ההחלטות ללמוד מן החוויות ומן הניסיון שלהם בעת המשבר, להבין את הצרכים, החששות והקשיים שעומדים להם מתמודדים וכן לשקול הצעות ורעיונות שלהם עצמם למענים ולפתרונות. כך, שיתוף ילדים ובני נוער יכול להבטיח כי ההחלטות שמתקבלות נותנות ביטוי אמיתי לצורכיהם, ובכך הן עשויות להביא למדיניות טובה יותר שמקדמת את בריאותם, את בטיחותם, את רווחתם ואת שלומם.¹⁷⁷

בעקבות זאת, מדינות שונות החלו לנקוט צעדים ליישום זכות ההשתתפות של ילדים ובני נוער בהקשרי מדיניות בנושא משבר הקורונה. בחינת תוכניות ויוזמות שונות בנושא מעלה כי הזכות להשתתפות באה לידי ביטוי בשלושה מישורים שאותם אפשר לדמות ל"ציר התקדמות" לקראת יישום מלא ואיכותי של הזכות להשתתפות בהקשרי מדיניות נוכח משבר הקורונה והשפעותיו.

171 על שמיעת קולם של ילדים בהליכים משפטיים והיתרונות של כך, ראו תמר מורג, יואה שורק ודורי ריבקין "שיתוף ילדים בבתי המשפט לענייני משפחה בישראל" [בין לבין](https://katzr.net/4b5d47) katzr.net/4b5d47.

172 CATH LARKIN ET AL., BUILDING ON RAINBOWS: SUPPORTING CHILDREN'S PARTICIPATION IN SHAPING RESPONSES CRC, General Comment No. 12, para. 13, 127–128; to COVID-19 21–22 (2020),

173 ראו בעניין זה: THE EUROPEAN YOUTH: BLUEPOINT TO RECOVERY 12–16 (2020), <https://katzr.net/ede49b> (להלן: THE EUROPEAN YOUTH: BLUEPOINT TO RECOVERY).

174 או: CRC, General Comment No. 12, para. 3, 12, 122, 127–128.

175 ראו בהקשר זה: Lundy; CRC, General Comment No. 12, para. 12, 98–104, 105–114, 118–122.

176 CRC, General Comment No. 12, para. 125–126.

177 Larkin ET AL., לעיל ה"ש 172, בעמ' 2.

המישור האחד הוא **מתן ידע ומידע לילדים ולבני נוער** בנושא מגפת הקורונה, ההנחיות וההגבלות, בשפה ידידותית ומותאמת להם ובנושאים החשובים להם. הזכות לגישה למידע מותאם ונגיש והחירות להתבטא ולדרוש מידע זה הם תנאים מקדימים נדרשים כדי לאפשר השתתפות חופשית ומודעת.¹⁷⁸ מדינות שונות באירופה קיימו "מסיבות עיתונאים", ובהן ראשי ממשלה וקובעי מדיניות ענו לשאלות שהציגו ילדים ובני נוער בנושא מגפת הקורונה, בדגש על סוגיות הרלוונטיות במיוחד לעולמם, לרבות נושאי חינוך, חוגים, אפשרות ליציאה החוצה וקשיים משפחתיים.¹⁷⁹

המישור השני הוא **עריכת סקרים, היועצויות ושמיעת קולם של ילדים ובני נוער** כדי לזהות ולהבין את החוויות, הצרכים והאתגרים שלהם בעת משבר הקורונה. בהקשר זה יש כמה דוגמאות לרשויות מדינתיות וארגוני חברה אזרחית שערכו סקרים (רשמיים ולא-רשמיים) בקרב ילדים ובני נוער במטרה לעמוד על צורכיהם, ובחלק מן המקרים גם לאסוף מהם רעיונות להתמודדות עם האתגרים שהם חווים. אולם מצב החירום הבריאותי, ובייחוד ההגבלות הקשורות לריחוק חברתי, חייבו התאמה של מנגנונים קיימים להליכי השתתפות והיועצות ופיתוח פלטפורמות חדשות (דיגיטליות) לקבלת עמדותיהם של ילדים ובני נוער. כפועל יוצא מכך החלו הליכי היועצות, ומרביתם נמצאים בעת כתיבת מאמר זה בשלבים ראשוניים של הכנה ותכנון וממוקדים בקבלת מידע כללי על עמדותיהם של ילדים ובני נוער, בזיהוי ובמיפוי אתגרים ומכשולים עבורם, ברמה הגלובלית והמדינתית.¹⁸⁰ בהקשר זה יש כמה דוגמאות לרשויות מדינתיות וארגוני חברה אזרחית שערכו סקרים והיועצויות מקוונים עם ילדים ונוער. מרבית יוזמות אלו נעשו לא רק כדי "לאסוף מידע" אלא במטרה מפורשת להביא את הקול ואת הצרכים של הילדים ובני הנוער לפני קובעי מדיניות, לפרט רעיונות והצעות שהם העלו ולהציג את הדברים לגופים בין-לאומיים או לממשלות, בבחינת צעד ראשון בשמיעת קולם של ילדים ובני נוער ובהשתתפותם בדיוני מדיניות בנושא משבר הקורונה.¹⁸¹ עם זאת, המעבר למנגנונים מקוונים ושימת הדגש עליהם עלול להדיר מן השיח חלק מן הילדים ובני הנוער שאין להם נגישות לפלטפורמות המקוונות. מצב זה מעלה חשש כי דווקא קולם של ילדים ובני נוער מאוכלוסיות פגיעות לא יישמע ולא יובא בחשבון בעת עיצוב מדיניות.

178 CRC, General Comment No. 12, para. 80–82.

179 כך לדוגמה, ראשי הממשלה בדנמרק *PRESSEMØDE for BØRN: Statsminister Mette Frederiksen besvarer børns spørgsmål*, YouTube (Mar. 14, 2020), www.youtube.com/watch?v=hHYv8lZICvg; *Beantwoordt Jullie Vragen over Corona*, YouTube (Mar. 18, 2020), www.youtube.com/watch?v=wLRc6Otqs-E; Maxime Segers, *NOS Jeugdjournaal Roept Kinderen op om hun Vragen aan Rutte te Stellen*, AD (March 18, 2020), www.ad.nl/show/nos-jeugdjournaal-roept-kinderen-op-om-hun-vragen-aan-rutte-te-stellen-a5128375d/?referrer=hGovernment.no, Norway's PM; *BNORRIGIA* ראשת הממשלה לצד שרי החינוך וילדים ומשפחה. <https://www.ecosia.org/holds/coronavirus/press-conference-for-kids> (Mar. 19, 2020), Josh K. Elliott, *'It's OK to be Scared'*, Norway PM Says at Kids-Only Coronavirus Briefing, GLOBAL NEWS (Mar. 19, 2020), <https://globalnews.ca/news/6701272/coronavirus-norway-kids-press-conference/>; *Questions and Answers from the Government's Second Press Conference for Children*, GOVERNMENT.NO (Apr. 18, 2020), <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/questions-and-answers-at-the-press-conference-for-children/id2697614/>.

180 Larkin ET AL., *Experts Warn Children's Voices are not being Heard during COVID-19*, בעמ' 172, 15; *Outbreak*, UNIVERSITY OF CENTRAL LANCASHIRE (Apr. 29, 2020), <https://katzr.net/03c9a8>; מענין לציין כי חלק מהליכי ההיועצות והסקירה אף תוכננו כמחקר משותף של חוקרים וילדים-חוקרים, או בהובלתם של ילדים ונוער עצמם (Child-led Research-1 Peer Research), באופן המשקף רמת שיתוף ומעורבות משמעותית יותר של ילדים ונוער – כחוקרים – בכל הנוגע להצגת עמדותיהם של ילדים, האתגרים והצרכים שלהם, אפיקי תמיכה וסיוע נדרשים, והאופנים בהם הם רוצים שישלבו אותם בעשייה ובדיון בנושא הקורונה. ראו דוגמה להליכי היועצות של ילדים-חוקרים <https://youthactivistserie.wixsite.com/mysite>; PATRICIO CUEVAS-PARRA & MARIO STEPHANO, *CHILDREN'S VOICES IN THE TIME OF COVID-19* 5, 6, 26–27 (2020), (Stephano).

181 לדוגמה נציב זכויות ילדים (Ombudsperson) בפלנדריה ביצע סקר מקוון להיועצות עם ילדים ונוער (גילאי 8–17) על החוויות שלהם בתקופת מגפת הקורונה והאתגרים הייחודיים עבורם, במטרה להביא את הקול והצרכים של ילדים בפני קובעי מדיניות ומקבלי החלטות. הממצאים, ששיקפו את העמדות והתפיסות של קרוב ל-45,000 ילדים ונוער, הוצגו לוועדת הנוער בפרלמנט הפלמי. לתוצאות הסקר ראו: Vlaams Parlement, *middagvergadering (CUL)*, YouTube (May 28, 2020), www.youtube.com/watch?v=ZVp7O3H3DxQ&feature=youtu.be; *RAPPORT - #CovidUnder-19*; KINDERRECHTENPERSPECTIEF IN DE CORONACRISIS (2020), <https://katzr.net/73a7b2>; (בשיתוף גורמים באו"ם, ארגוני חברה אזרחית, וקבוצות צעירים): יוזמה בין-לאומית המבקשת להביא את קולם של ילדים ונוער בפני ממשלות, קובעי מדיניות וגורמי מקצוע, ולאפשר להם להיות מעורבים בעיצוב מדיניות בעת הקורונה, ולאחריה, העולם: <https://www.tdh.ch/en/projects/covidunder19>.

ממצאי סקרים שפורסמו עד כה העלו ממצאים שקשה להמעיט בחשיבותם בדבר השפעות משבר הקורונה על ילדים ובני נוער. בין היתר, עולה כי הם חווים אתגרים בגישה לשירותי בריאות, היעדר גישה מספקת לאמצעים דיגיטליים, הפרעה בחינוך וקשיים בגישה לחינוך (בייחוד בלמידה מרחוק), מחסור במוצרי יסוד, דאגות הנוגעות לבטיחות, הגנה ובריאות הנפש (בייחוד בשל הבידוד החברתי), חשיפה לאלומות במשפחה והתמודדות עם שינויים ומשברים משפחתיים, הגברת עוני, וכן חשש בנושא אבטלה וביטחון כלכלי של הוריהם ומשפחתם. עוד עולה כי ילדים ובני נוער מקבוצות פגיעות בחברה (לדוגמה, אלה הנמצאים בהשמה חוץ-ביתית, המשתייכים לקבוצות מיעוט או החיים בעוני) חווים את האתגרים בעצימות גבוהה יותר.¹⁸² אולם בצד איסוף המידע על הקשיים והאתגרים מנקודת המבט של הילדים ובני הנוער, ממצאי הסקירה מצביעים על כך שיש להם רצון עז לתרום, לסייע לילדים ולמשפחות בקהילה, להיות מעורבים בנעשה ולהשפיע על המדיניות הננקטת בנושא משבר הקורונה ועל יישומה. בין היתר, ממצאים שונים מלמדים כי יש לילדים ולבני נוער רעיונות יצירתיים להעלאת המודעות לגוף, לדרכי התגוננות ולקידום מידע אמין בפלטפורמות דיגיטליות, וכי הם מבקשים קשר עם קובעי מדיניות כדי לקדם את העשייה שלהם ולקבל תמיכה בה.¹⁸³ אולם, בפועל, ילדים דיווחו על חוסר במידע (לרבות על השיקולים שבבסיס קבלת החלטות על מדיניות ועל אופן קבלתה), חוסר בהירות בכל הנוגע לאפשרויות לארגן פעילויות (פיזיות) כדי להיות מעורבים בדיון ולסייע בקרב קהילתם, וכן דיווחו על תחושה של היעדר אפשרות להשתתפות אמיתית והשפעה על קבלת החלטות וקביעת מדיניות בפועל.¹⁸⁴

המישור השלישי נוגע להשפעה על הליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות. בשלב זה נראה כי מרבית ההתייחסות לכך נותרת ברמה הצהרתית בלבד, ויש קושי לזהות מקרים של השפעה בפועל. חלק מיוזמות ההיוועצות שנסקרו אומנם הגדירו את מטרתן הכללית ביישום זכות ההשתתפות של ילדים ובני נוער וצינו כי איסוף המידע נועד, כצעד ראשון, להביא את קולם לפני מקבלי ההחלטות ולהשפיע על המדיניות הננקטת בנושא משבר הקורונה. אולם יוזמות אלו נערכו, כאמור, רק לאחרונה. כך, יש קושי להבין אם ובאיזו מידה ממצאי ההיוועצות הגיעו לידי קובעי מדיניות, הובאו בחשבון בהליכי קבלת החלטות או השפיעו על עיצוב מדיניות בהחלטות הנוגעות לילדים ולבני נוער בנושא משבר הקורונה. נוסף לכך, חסרים מקרים של הליכי השתתפות מתקדמים, למשל קיום דיונים ממוקדים בנושאים ספציפיים הנוגעים למשבר הקורונה לקראת קביעת נהלים או קבלת החלטות, ייזום דיון עם ילדים ובני נוער המשתייכים לקבוצות מסוימות בנושאי מדיניות הנוגעים אליהם וכיו"ב. לפיכך נדרשת שהות לבחון את היוזמות הקיימות, ורק לאחר מכן אפשר יהיה להפיק לקחים ולהעריך את יישום הזכות להשתתפות של ילדים בהקשרים אלה.

גם בהקשר הישראלי אפשר למצוא התייחסויות ראשוניות בנוגע לזכות להשתתפות של ילדים ובני נוער בהקשרי מדיניות בנושא משבר הקורונה, בשלושת המישורים שהוצגו. אשר למתן ידע ומידע לילדים ולבני נוער, במאי 2020 קיימו ראש הממשלה בנימין נתניהו ורעייתו שיחה קצרה עם כוכבי ערוץ ניקלודיאון לילדים, ובמהלכה העלו הילדים שאלות מטעמם וכן מן הצופים בנוגע למשבר הקורונה, ההגבלות שהוטלו ומשכן והחזרה ללימודים.¹⁸⁵ נוסף לכך, במרץ 2020 פורסמה כתבת חדשות על "הגרסה הישראלית" למסיבת עיתונאים לילדים שקיים המשנה למנכ"ל במשרד הבריאות (יש לציין כי הישיבה כללה מעט ילדים, והדיון עסק בעיקר בהבהרת ההגבלות שהוטלו באותה עת).¹⁸⁶ שני האירועים כוונו, בעיקר, לילדים צעירים, ולא כללו ייצוג של בני נוער או דיון בנושאים המעסיקים אותם. נוסף לכך, בישראל התקיימו כמה מפגשים מקוונים שבהם הוזמנו ילדים ובני נוער להציג שאלות מטעמם לגורמי מקצוע (למשל, מתחום הרפואה)¹⁸⁷ והפסיכולוגיה החינוכית¹⁸⁸. מרבית היוזמות למתן

182 ראו Larkin et al., לעיל ה"ש 172, בעמ' 2, 21–22; Cuevas-Parra & Stephano, לעיל ה"ש 180, בעמ' 5.

183 שם, בעמ' 26–27.

184 Larkin et al., לעיל ה"ש 172, בעמ' 2, 5–6, 20–21; Cuevas-Parra & Stephano, לעיל ה"ש 180, בעמ' 5–6; UNIVERSITY OF CENTRAL LANCASHIRE, לעיל ה"ש 180.

185 ניקלודיאון "ילדי ניק בשיחה עם ראש הממשלה" YouTube (7.5.2020) www.youtube.com/watch?v=Kf_pMrUjhJg

186 ליאור ורצלבסקי "ילדי הקורונה: מסיבת העיתונאים של משרד הבריאות – לילדים בלבד" חדשות 13 20.3.2020 <https://katrz.net/577395>. יצוין כי המפגש התקיים עם קבוצה קטנה מאוד של ילדים צעירים, שלא ברור כיצד נבחרו להשתתף, וכי עולה מהכתבה שהמידע שניתן התמקד בהבהרת ההנחיות בלבד, והאמור בו אינו רלוונטי בעת זו.

187 ראו יוזמה מחודש אפריל 2020, בשיתוף עיריית תל אביב ומרכז רפואי וולפסון, למפגש מקוון שבו ילדים הציגו שאלות לרופאים. המפגש התמקד בעיקר בשאלות בתחום הבריאות, לרבות על השפעת נגיף קורונה על ילדים וחזרה למסגרות החינוך. ראו מפגש מקוון שהתקיים בפייסבוק ב-5 באפריל, 2020: <https://katrz.net/60bd08>.

מידע ומענה לילדים מטעם גורמים מקצועיים נערכו עם פרוץ המגפה ונקיטת הצעדים הראשוניים. התפרצות הגל השני, הצפי להתפרצויות המשך, ההנחיות החדשות והמשתנות וההבנה כי ההתמודדות עם הקורונה תימשך לאורך זמן, מעלה שאלות ואתגרים חדשים הנוגעים לילדים ולבני נוער, אך בישראל טרם נערכו אירועי-המשך (Follow-up) או יוזמות חדשות בהקשר זה. על אף העמקת הידע על הנגיף וההנחיות החדשות שנקבעות מעת לעת, אין בישראל מדיניות מחייבת של מתן מידע שוטף ועדכני לילדים ולבני נוער; אין מפגשים תקופתיים שמטרתם מענה לשאלות של ילדים ובני נוער בנושא הקורונה ובלווג להנחיות המשתנות ואין מנגנון ממוסד וסדור לפרסום ולמתן מידע לילדים.

אשר לקיום סקרים, היועצויות ושמיעת קולם של ילדים ונוער, יש דוגמאות ראשוניות לעריכת סקרים בהובלה של ארגוני חברה אזרחית, במטרה למפות את התחושות, הצרכים והאתגרים של ילדים ובני נוער בישראל בעת משבר הקורונה ולהבין את משמעותם. לדוגמה, באפריל 2020 ערך מכון חרוב סקר מקוון בקרב כ-650 ילדים שמטרתו להבין את תחושותיהם ואת ההשפעה של משבר הקורונה על חייהם.¹⁸⁸ בין היתר, הסקר הציף ממצאים עגומים בנוגע לתחושותיהם בכל הנוגע לידע על נגיף הקורונה ולהשתתפות שלהם בשיח בנושא. כך, כ-51% מן הילדים שהשתתפו בסקר דיווחו שאין הם יודעים מספיק על נגיף הקורונה וכי חשוב להם לקבל מידע ומענה נוספים, וקרוב ל-40% ציינו שהם חשים שאינם שותפים בשיח בנושא.¹⁸⁹ התחושה ולפיה לא ניתנת לילדים ולבני הנוער תשומת לב מספקת בעת משבר הקורונה עלתה גם בסקר שפרסמה במאי 2020 המועצה לשלום הילד. הסקר נועד לבחון את תפישותיהם של בני נוער במשבר הקורונה, לרכז את עצותיהם של ילדים ובני נוער להתמודדות במצבי חירום ובשגרה החדשה ולהוות צעד ראשון ביישום זכותם להשתתפות בהחלטות הנוגעות לחייהם במשבר הקורונה.¹⁹¹ אחד המסרים המרכזיים שעלה מממצאי הסקר הוא כי מרבית המשתתפים (כ-82%) סברו כי הצרכים של ילדים ובני נוער אינם זוכים להתייחסות רצינית בהליכי קבלת ההחלטות בנושא משבר הקורונה, וקרוב למחצית מהם (כ-46%) ציינו כי ההתייחסות לצורכיהם היא "מועטה ביותר או לא קיימת כלל".¹⁹² כך, נקודת המבט של הילדים ובני הנוער, כפי שהיא משתקפת בממצאים שפורסמו, מלמדת כי על אף שלמשבר הקורונה הייתה השפעה דרמטית על חייהם, ילדים ובני נוער מרגישים שאין להם מידע מספק, שלא משתפים אותם ושאינו לקולם ולצורכיהם מקום ומשקל מרכזי בהליכי קבלת החלטות וקביעת מדיניות.

יוזמה נוספת שפיתחה המועצה לשלום הילד במטרה להעשיר את דיוני הצוות הבין-תחומי לאיתור ילדים בסיכון¹⁹³ בתובנות ובעמדות של בני נוער באשר לדרכים לעידוד פניה לסיוע במצבי סיכון וסכנה בתקופת הקורונה ובעיתות חירום. לצורך כך, המועצה ערכה הליך ההיוועצות עם קבוצה של בוגרי תוכנית 'פרלמנט הנוער' של המועצה לשלום הילד, ובה בני נוער מאזור באר שבע ורהט מאוכלוסיות מגוונות שעברו הכשרה בנושאים הנוגעים לקביעת מדיניות.¹⁹⁴ במסגרת הליך ההיוועצות מתבקשים בני הנוער לשתף במחשבותיהם ובתובנותיהם על פיתוח מענים עבור ילדים ובני נוער שחשים כי הם בסיכון. כך, בין היתר, לאילו גורמים ירגישו נוח לפנות ובאילו דרכים יעדיפו לעשות זאת.¹⁹⁵ ממצאי תהליך ההיוועצות יובאו בפני הצוות הבין-תחומי כחלק מתהליך גיבוש המדיניות בנושא זה.

188 ראו לדוגמה הזמנה מפגש מקוון ב-2 באפריל 2020 של החטיבה החינוכית בהסתדרות הפסיכולוגים בישראל, שאליו הוזמנו ילדים להשתתף ולשאול שאלות בנושא ההתמודדות עם מגפת הקורונה: <https://katrz.net/3f100b>.

189 בן-אריה, ברוק ופרקש, לעיל ה"ש 108, בעמ' 2, 5-6.

190 שם, בעמ' 4-5, 17, 21.

191 המועצה הלאומית לשלום הילד נוער בישראל מדבר על משבר הקורונה: עצות, מחשבות, והתמודדות בעת חירום ושגרה חדשה 2-5 (2020).

192 שם, בעמ' 4.

193 לתיאור עבודת הצוות ראה לעיל ה"ש 150 והטקסט לידה.

194 להרחבה בעניין פרויקט פרלמנט הנוער של המועצה לשלום הילד, ראו: "פרלמנט נוער" המועצה הלאומית לשלום הילד katrz.net/b5a65d; המועצה הלאומית לשלום הילד פרלמנט הנוער: לשיתוף בני ובנות נוער בקביעת מדיניות – סיכום פרויקט לשנת 2019 (דניאלה זלוטניק רז וורד וינדמן עורכות, 2019).

195 שם. הליך ההיוועצות עם נציגי פרלמנט הנוער בנושא: עידוד פניה לסיוע במצבי סיכון וסכנה בתקופת משבר הקורונה ובעתות חירום.

אשר להשפעה על הליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות, בד בבד עם עריכת סקרים, ילדים ובני נוער בישראל השתתפו במגוונים הקולקטיביים הקיימים לשיתוף ולמעורבות של ילדים ובני נוער בקביעת מדיניות. כך, מועצת התלמידים הארצית פעלה בנושאים שונים הנוגעים לחינוך בעת משבר הקורונה, ונציגיה התריעו על קשיים ובעיות של תלמידים בלמידה מרחוק, העלו הצעות לשיפור ופתרונות והדגישו את החשיבות של עירוב התלמידים בהליכי קבלת ההחלטות בנסיבות הייחודיות של משבר הקורונה. נציגי מועצת התלמידים הארצית אף השתתפו בדיונים בכנסת וייצגו את נקודת המבט והעמדות של התלמידים עצמם.¹⁹⁶ כמו כן, נוכח החלטה להפסיק את הפעילות החינוכית הבלתי-פורמלית בקיץ 2020, חניכי ארגוני ילדים ותנועות נוער בישראל הובילו גל מחאה והפגנות ברחבי הארץ והשתתפו בדיונים בכנסת, במטרה להפוך את ההחלטה ולמצוא פתרונות למצב.¹⁹⁷ המחאה והביקורת הציבורית הובילו להחלטה להתיר (חלקית) את הפעילות, אך ארגוני ילדים ותנועות נוער בישראל – כמו גם בעולם¹⁹⁸ – נותרים פגיעים להשפעות הכלכליות והחברתיות של משבר הקורונה, המשפיעות, בין היתר, על יכולתם להמשיך ולשמש פלטפורמה אפקטיבית להשמעת קולם של ילדים ובני נוער. נוסף על כך, השתתפות ילדים ובני נוער בכל הנוגע ליישום מדיניות הממשלה בהקשר של משבר הקורונה התקיימה במידה מסוימת גם ברמה המקומית, באמצעות מועצות נוער ברשויות וכן ארגוני ילדים ובני נוער שעמדו בקשר עם גורמים רלוונטיים בחלק מן הרשויות המקומיות והתייחסו לנסיבות הייחודיות ולצרכים הייחודיים ברמה המקומית.¹⁹⁹ עם זאת חשוב לציין כי דוגמאות אלו אינן מעידות על הכלל, ובפועל החלטות מדיניות שונות בעת משבר הקורונה השפיעו השפעה עמוקה וישירה על ילדים ובני נוער והתקבלו בלי שניתנה להם ההזדמנות להביע עמדה ולהשמיע את קולם.

אפשר לייחס כמה הצלחות בשינוי מדיניות להליכי השתתפות ושמיעת קולם של ילדים ובני נוער. כך, למשל, שינוי ההחלטה של משרד החינוך בנושא בחינות הבגרות או החזרת הפעילות של ארגוני ילדים ותנועות נוער הם דוגמה להחלטות שמיטיבות עם ילדים ובני נוער, נותנות מענה לצורכיהם ולקשייהם ומביאות לידי ביטוי את קולם ואת נקודת מבטם הייחודית. אולם יצוין כי בדוגמאות אלו, שמיעת קולם של ילדים ובני נוער נעשתה בדיעבד והביאה לשינוי החלטות מדיניות שמלכתחילה התקבלו בלא היוועצות עם הילדים ובני הנוער עצמם.

לסיכום, נראה כי בישראל, קולם של ילדים ובני נוער, כקבוצה, אכן נשמע במידה מסוימת בנושאי מדיניות הנוגעים למשבר הקורונה ולהשפעתו על חייהם, באמצעות מפגשים לקבלת מידע ומענה, סקרים והיוועצויות והשתתפות במגוונים הקיימים להשתתפות ילדים. כפי שצוין, חלק ניכר מן הילדים ובני הנוער דיווחו על חוסר במידע שוטף ועדכני בנושא הקורונה ובנוגע להחלטות המדיניות שמתקבלות. כמו כן, סקרים והיוועצויות שנערכו מצויים בשלב התחלתי, וקשה לאמוד בשלב זה אם, ובאיזו מידה, הם השפיעו על עיצוב מדיניות בעת משבר הקורונה בהיבטים הנוגעים לחייהם של ילדים ובני נוער. על כל פנים, יש לציין שבשלב זה את ההיוועצויות ואת ניתוח עמדותיהם של ילדים ובני נוער מובילים גורמי מקצוע או ארגוני חברה אזרחית ולא קובעי המדיניות עצמם. כדי שמדיניות בנושא משבר הקורונה תשקף נכונה את הצרכים, הקשיים והרצונות של הילדים ובני הנוער, אין להסתפק בשמיעת קולם. יש להבטיח כי עמדותיהם והצעותיהם יקבלו משקל של ממש וימוסדו כחלק בלתי נפרד מהליכי קבלת ההחלטות וקביעת מדיניות בנושאים הנוגעים לחייהם, גם (ובמיוחד) במצבי חירום.

196 ריאיון עם איתי קרויטור, יו"ר מועצת התלמידים הארצית (23.7.2020); פרוטוקול ישיבה מס' 4 של הוועדה המיוחדת להיערכות מערכת החינוך והחינוך המיוחד, לרבות לשנת הלימודים הבאה, הכנסת ה-23, 25-26 (31.3.2020); ראו גם נועם (דבול) דביר "התלמידים למשרד החינוך: 'לא לקיים בגרויות בעת משבר הקורונה'" **ישראל היום** 31.3.2020 www.israelhayom.co.il/article/747437. יצוין כי עמדת מועצת התלמידים הארצית התבססה, בין היתר, על ממצאי סקר שערכו שקיבלו מעל 1,700 תגובות מתלמידות ומתלמידים בכל הארץ.

197 בהקשר זה, החניכים הדגישו את החשיבות של הפעילויות בתנועות הנוער עבורם, וטענו כי סגירה גורפת מותירה ילדים סגורים בביתם ועלולה להביא לדיכאון ולבדידות. דנה ירקצי "מאות בני נוער הפגינו נגד הפסקת פעילות תנועות הנוער: 'לעצור את האסון' וואלה!" (14.7.2020) news.walla.co.il/item/3373715; פרוטוקול ישיבה מס' 23 בוועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-23 (13.7.2020); אתי וייסבלאי **פעילות החינוך הבלתי פורמלי בצל נגיף הקורונה 1-2**, 10-4 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2020).

198 The EUROPEAN YOUTH: BLUEPOINT TO RECOVERY, לעיל ה"ש 173, בעמ' 13-14.

199 ריאיון עם רומן פרס, סגן ראש עיריית יוקנעם (26.7.2020). ראו גם תמיכה של ראשי ערים במחאת תנועות הנוער. שירה קרספיק ספיר "מחאת תנועות הנוער עולה שלב: הפגנות במאות מוקדים ברחבי הארץ" **גלובס** (14.7.2020) www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001335810.

ז. סיכום והמלצות

במאמר זה נסקרו השפעותיו הנרחבות של משבר הקורונה על ילדים ובני נוער בכלל תחומי החיים, ועל הפגיעה הקשה בזכויותיהם, שהיא חמורה במיוחד כשמדובר בילדים מאוכלוסיות פגיעות ובילדים בסיכון. במאמר זה ביקשנו, בהתבסס על עקרונות האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד, להאיר את המוקדים שבהם מתקיימת הפגיעה ולהציע דרכי פעולה לשם הבטחת זכויות ילדים בתקופה קשה ומורכבת זו.

נציג להלן כמה מסקנות והמלצות לדרכי פעולה, על פי כל אחד מארבעת העקרונות המנחים של האמנה, הנדרשים כדי להבטיח הגנה מרבית על זכויות ילדים בתקופת משבר הקורונה. לסיכום נציין כמה מסקנות כלליות העולות מן המאמר.

הזכות לאי-הפליה ולשוויון

משבר הקורונה הביא להעמקת ההפליה ואי-השוויון בין ילדים, בין היתר בשל ההשפעה הקשה במיוחד של המשבר על ילדים מאוכלוסיות פגיעות. חובת המדינה לעשות כל שניתן כדי שהמשבר לא יעצים את אי-השוויון בין ילדים נובעת גם מן הקשר ההדוק שבין הזכות לשוויון ובין הזכות להתפתחות. כדי למנוע השפעות קשות בטווח הקצר והארוך שעלולות להיגרם עקב העמקת אי-השוויון בין ילדים, חובה על המדינה לפעול פעולה יזומה ומהירה לאיתור מקומות ומצבים שבהם משבר הקורונה פוגע בזכותם של ילדים לשוויון ולהשקיע משאבים מיוחדים במניעת התרחבות הפערים בין ילדים עקב המשבר.

בהקשר של מקרה הבוחן שהצגנו, הפער הדיגיטלי בין ילדים, חלה חובה על המדינה לפעול בנחישות ובמהירות כדי לצמצם את הפגיעה בזכותם של ילדים לחינוך עקב היעדר נגישות דיגיטלית. הצעדים העיקריים שיש לנקוט הם איסוף שוטף של מידע על ילדים ומשפחות שאין בידם ציוד מחשבים מספק וחיבור לרשת, רכישת כמות מספקת של מחשבים והבטחת החיבור לאינטרנט לכלל הילדים הזקוקים לכך, וכן הבטחת שידורים זמינים של טלוויזיה לימודית לכלל האוכלוסייה. כמו כן על מערכת החינוך לפעול מתוך מודעות לקושי שבהיעדר אוריינות דיגיטלית בקרב חלק מן ההורים והילדים ולייחד מהלכים משלימים הנתמכים בתקציבים כדי לשפר את המיומנויות הדיגיטליות של הורים, כדי שיוכלו לתמוך בלמידה מרחוק של ילדיהם.

עקרון טובת הילד

עקרון טובת הילד, כעקרון על, מחייב כי טובתם של ילדים תהא שיקול ראשון במעלה בקביעת מדיניות הנוגעת להם. כן מתווה עיקרון זה את השיקולים, אמות המידה והערכים המנחים את מקבלי החלטות במצבים שונים הנוגעים לילדים. בהקשר של משבר הקורונה העיקרון יושם חלקית והציב בפני מקבלי החלטות אתגרים מורכבים. מאחר שמדובר במשבר מתמשך שסופו עדיין לא נראה באופק ושבו פועלים אינטרסים וכוחות שונים, יש חשיבות מכרעת לעמוד על המשמר למען לא יידחקו עניינם של ילדים, טובתם וצורכיהם, לקרן זווית.

המורכבות הרבה של ההתמודדות עם משבר הקורונה וההשפעות הרחבות שלו על טובתם של ילדים מחייבת הן עיסוק ובחינה מתמדת של טובתם כקבוצה בעת קבלת החלטות הן מתן מקום לטובתם של הילד או הילדה המסוימים והתאמה גמישה של המדיניות למאפיינים ולנסיבות הייחודיות להם, באופן המאפשר התחשבות ומתן מענה מתאים. ולבסוף, אחד המאפיינים של משבר הקורונה הוא האופנים השונים שבהם הוא משפיע על ילדים – מקבוצות אוכלוסייה שונות, בגילים שונים ובמצב בריאות שונה – ויש לתת על כך את הדעת בעת בחינה והערכה של טובת הילדים.

מקרה הבוחן שבו התמקדנו, המדיניות בנוגע למסגרות החוץ-ביתיות, הראה כי משבר הקורונה הציב את המסגרות בפני התמודדות עם מצב חדש ולא מוכר אשר חייב תגובה מהירה וגיבוש מדיניות חירום, בד בבד עם התמודדות עם האתגר של שקילת עקרון טובת הילד בכל המישורים וניסיון לצמצם את הפגיעה בילדים ככל האפשר. נוכח המורכבות והקושי בקביעת הצעדים המבטאים באופן המיטבי את טובתם של ילדי המסגרות החוץ-ביתיות, עלה כי ביטוי נאמן לעקרון טובת הילד הוא למעשה קיום מהלך חשיבה סדור ושקילה מעמיקה של השפעות המדיניות הננקטת בד בבד עם מתן תשומת לב להיבטים השונים של טובת הילד. מקרה הבוחן מעלה את חשיבותה של עבודה רב-מערכתית, סנכרון ושיתוף פעולה בין הגורמים השונים: מטה האגף החוץ-ביתי, צוותי

המסגרות, גורמים משיקים, החניכים עצמם והוריהם וגורמים בקהילה. כמו כן יש חשיבות ליצירת מנגנוני למידה ועבודה תוך כדי תנועה, הכוללים איסוף נתונים, זיהוי סוגיות הדורשות טיפול ומענה והתאמת המדיניות לצרכים העולים מן השטח, זיהוי מצבים מיוחדים ומתן מענה פרטני, והבאה בחשבון של העדפותיו ורצונותיו של הילד.

הזכות לחיים, הישרדות והתפתחות

כפי שראינו, יש סכנה ממשית לפגיעה בהתפתחותם של ילדים עקב משבר הקורונה בהיבטים התפתחותיים רבים, ובהם התפתחות פיזית, רגשית, חברתית וקוגניטיבית. לפגיעה עלולות להיות השפעות קשות בטווח הקצר והארוך. ההכרה בהשפעות של משבר הקורונה על התפתחותם של ילדים ובחובתה של המדינה להבטיח את התפתחותם של ילדים מנגד, מקימה חובה מדינתית לפעול בדחיפות כדי לצמצם ככל האפשר את ההשפעות הקשות שעלולות להיות למשבר על התפתחותם התקינה של ילדים.

מקרה הבוחן שבו התמקדנו, איתור ילדים בסיכון, המחיש כי משבר הקורונה הציב אתגרים מיוחדים בעניין זה. יש חשש של ממש לעליה בהיקף הפגיעה בילדים במסגרת המשפחה בתקופה זו, ומנגד פעילותן של המסגרות האוניברסליות המסייעות לאתר ילדים בסיכון בשגרה, ובהן מסגרות החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי, צומצמה ועברה למרחב המקוון או הופסקה לתקופה קצרה במהלך המשבר. מצב זה הקשה מאוד על איתור ילדים בסיכון.

נוכח החשש מהשפעות הקשות של פגיעה בילדים במסגרת המשפחה, חובה על המדינה לפתח תוכניות ומנגנונים ייחודיים לאיתור ילדים בסיכון המותאמים לתקופה זו, ולתקופות חירום בכלל. עם הפתרונות שראוי לבחון בעניין זה נמנים עריכת מסעות פרסום להעלאת מודעות ציבורית לפגיעה בילדים ולהפניה לגורמי טיפול ודווח; ייזום והפעלה של תוכניות קהילתיות להגברת האחריות והסולידריות הקהילתית; הפעלת קווים חמים נגישים לילדים ולבני נוער; הכשרת אנשי מקצוע לאיתור ילדים בסיכון באמצעים דיגיטליים; קיום פעולות יזומות של אנשי מקצוע מתחום החינוך, הטיפול והבריאות ליצירת קשר ישיר עם ילדים; ותגבור כוח האדם בשירותים האוניברסליים ובשירותי הרווחה העוסקים באיתור ילדים ובהגנה עליהם.

הזכות להביע עמדה ולהשתתף בקבלת החלטות

מגפת הקורונה וההגבלות שהוטלו בעקבותיה השפיעו לרעה על יכולתם של ילדים ובני נוער לממש את זכותם להשתתף בקבלת החלטות ולהביע עמדה בתחומים שונים, הן כיחידים הן כקבוצה. כך, ההגבלות הובילו בין היתר לפגיעה ביכולתם של ילדים ובני נוער להביע עמדה בהליכים משפטיים הנוגעים להם ובפעולתם של מנגנונים קיימים לשמיעת קולם של ילדים ולהיוועצות עימם. אשר להשתתפות ילדים ובני נוער בקביעת מדיניות בנושא משבר הקורונה, שהוצג כמקרה הבוחן בהקשר זה, נראה כי על אף ניצנים ראשוניים של יוזמות וצעדים ראשוניים מבטיחים בתחום, יש עדיין אתגרים וחוסרים רבים שיש להשלים עד ליישום מלא של הזכות להשתתפות, ובהם היעדר הליכי השתתפות מתקדמים וממוקדים ופיתוח זירות השתתפות חדשניות, נגישות ומתאימות לילדים ולבני נוער בתקופת משבר הקורונה.

נוכח האמור, אנו סבורות כי יש לנקוט צעדים אלה: ראשית, יש לפעול להעלאת המודעות לעיקרון ההשתתפות במיוחד בעת הזו של משבר הקורונה ולהגביר את יישומו. על קובעי מדיניות להכיר בחשיבות של השתתפות ילדים ובני נוער בקביעת מדיניות ושל שמיעת קולם בכל הנושאים הנוגעים לחייהם, לרבות בתחומי חינוך, משפחה קהילה ומשפט. כפועל יוצא מכך יש להקצות להליכי השיתוף זמן ומשאבים מתאימים (הן תקציביים הן בכוח אדם) ולפתח מנגנונים והליכים המאפשרים השתתפות איכותית, משמעותית, רלוונטית ונגישה לכלל הילדים ובני הנוער, במיוחד לפגיעים יותר להשפעות משבר הקורונה. שנית, יש להבטיח הנגשת מידע לילדים, מכיוון שהזכות למידע חיונית למימוש הזכות להשתתפות, ונוכח הממצאים ולפיהם ילדים ובני נוער בישראל חשים שחסר להם ידע ומידע בנושא, על קובעי מדיניות וגורמי מקצוע בסביבתם של ילדים ובני נוער (חינוך, בריאות, רווחה, טיפול) לפתח ולפרסם בקביעות מידע עדכני על מגפת הקורונה, על ההגבלות שהוטלו בעקבותיה ועל השיקולים שעומדים בבסיסן. על המידע להינתן בשפה מותאמת לילדים בגילים שונים, מאוכלוסיות שונות, בשפות שונות ולהתפרסם בפלטפורמות שונות (מקוונות ואחרות) המיועדות לילדים ולבני נוער. בהקשר זה אין להסתפק במתן מידע חד-כיווני אלא יש לאפשר לילדים ולבני הנוער להציג שאלות מטעמם לקובעי מדיניות ולגורמים מקצועיים ולקבל מענה לסוגיות החשובות להם. שלישית, על המדינה למסד הליכי השתתפות של בני נוער (דוגמת סקרים והליכי היוועצות שונים) כחלק בלתי נפרד מהליכי קביעת מדיניות בנושא משבר הקורונה בתחומים הנוגעים לחייהם ולהבטיח כי יינתן לעמדותיהם משקל ראוי בקבלת ההחלטות. לצורך כך יש לפתח פלטפורמות מקוונות, חדשניות

ונגישות, לשמיעת קולם של הילדים ובני הנוער ולהיוועצות עימם, בד בבד עם שמירה על מגננוני השתתפות קולקטיביים קיימים וטיובם, דוגמת ארגוני ילדים ונוער או מועצות תלמידים. אולם אין די בביצוע הליכים אלו; יש להבטיח כי הם ייעשו בדרך שיתופית וכי עמדותיהם של ילדים ובני נוער תקבלנה משקל ראוי והזדמנות להשפעה ממשית בעת קבלת ההחלטות.

מן המסקנות וההמלצות שצוינו עולים ארבעה כיווני פעולה כלליים לשמירה על זכויותיהם של ילדים ובני נוער בתקופת משבר הקורונה ובעיתות חירום בכלל: הראשון הוא דאגה לכך שבכל היבטי הטיפול במשבר יהיו מעורבים מומחים לילדים ולזכויותיהם, שיסייעו לקובעי המדיניות להבטיח כי עניינם לא יוזנח וכי ייבחנו בקפידה השפעות המשבר וההחלטות המתקבלות בהתמודדות עימו על ילדים ועל זכויותיהם. כיוון הפעולה השני הוא ביצוע ניטור ואיסוף מידע שיטתיים על מצבם של ילדים בעת משבר הקורונה ולערוך מחקרים ייעודיים על מצבם ועל צורכיהם בתקופה זו, בד בבד עם השמעת קולם של הילדים ובני הנוער עצמם והבאת תפישותיהם הסובייקטיביות על מצבם; כיוון הפעולה השלישי הוא למידה מניסיון של מדינות אחרות בהבטחת זכויות ילדים ובפיתוח שיתופי פעולה בין-לאומיים להבטחתן. משבר הקורונה הוא משבר עולמי המציב מדינות רבות מול התמודדויות רבות, ועל כן יש חשיבות רבה בשיתוף פעולה בין-לאומי. כיוון הפעולה הרביעי הוא הצורך בתיאום ובעבודה משותפת ובין-תחומית בין משרדי ממשלה וכן בינם ובין גורמים מקצועיים, ארגוני חברה אזרחית, פילנתרופיה, קהילה ועוד. זאת מאחר שהמשבר נוגע לתחומי חיים רבים של תושבי המדינה בכלל ושל ילדים בפרט.

לסיום, מאמר זה נכתב תוך כדי התפרצות מגפת הקורונה בישראל ובעולם ולאורך התמודדות עם המשבר שנלווה לה. על רקע כך, יש לקחת בחשבון בעת קריאתו את מגבלותיו אשר נובעות מעצם הבחינה של מצב חירום תוך כדי התרחשותו. מגבלות אלו כוללות היעדר נתונים רשמיים ומקיפים מהם ניתן להסיק לגבי מצבם של ילדים ובני נוער באופן כוללני, התבססות על נתונים שבחלקם חסרים ולא סדורים וכן התבססות על פרסומים בכלי התקשורת. הנתונים המובאים במאמר נכונים למועד כתיבתו (אוגוסט 2020) ובהתאם לכך יש להתייחס אליהם ולפרשם.

לצד מגבלות אלו, תרומתו של המאמר למחקר הינה משולשת. ראשית, המאמר מאגד מידע, מתעד, ומציג תמונת מצב של נקודת זמן מאוד מעניינת וקריטית: החודשים הראשונים של משבר הקורונה בעולם ובישראל. במובן זה, מהווה המאמר מעין 'תיעוד היסטורי' ייחודי למשבר זה מנקודת מבט שעוסקת בילדים ובזכויותיהם. הצגת המידע הקיים והפעולות שננקטו (או שלא ננקטו) ביחס להגנה על ילדים והבטחת זכויותיהם הינם חשובים לצרכי למידה, הפקת לקחים וחשיבה להמשך.

שנית, המאמר מוסיף לשיח המחקרי המתפתח בנושא של זכויות ילדים ושל אמנת זכויות הילד, זאת באמצעות העמדת עקרונות האמנה ככלי לבחינת ההשלכות של משבר הקורונה על זכויותיהם של ילדים ונוער. תרומתו התיאורטית אינה נוגעת רק למשבר הקורונה, אלא רלוונטית גם ביחס למצבי חירום ועתות משבר עתידיים, רפואיים או אחרים. המאמר מדגיש את החשיבות של שמירה על זכויות ילדים גם, ובייחוד, בעתות חירום, ומציע דגשים ליישומם ולהבטחתם בפועל בהליכי קבלת החלטות וקביעת מדיניות הנוגעים לילדים.

ושלישית, לצד התרומה התיאורטית, אנו סבורות כי המאמר טומן בחובו תרומה מעשית בכל הנוגע ליישום זכויות ילדים בישראל. המאמר מזהה מקרים בהם נשמרו זכויותיהם של ילדים ונוער וכן מקרים בהם התקיימה פגיעה בזכויות אלה, ומציע מסקנות והמלצות לצעדי המשך ודרכי התמודדות ופעולה של משרדי ממשלה ומערכות מדיניות, באופן שיבטיח הגנה מרבית על זכויותיהם של ילדים בתקופה הקשה והמורכבת של משבר הקורונה, ובמצבי חירום ועתות משבר בכלל.