

מבוא

האמנה לזכויות הילד, שנוסחה בשנת 1989 ואומצה על-ידי רובן המוחלט של המדינות החברות באו"ם, כולל ישראל בשנת 1991, היא מסמך מתעתע. המציאות שעולה מתוכו, של ילדים שזוכים לחיים שלווים ומאושרים לחלוטין שבהם זכויותיהם נשמרות והפרתן נאכפת, גם בנסיבות הקשות ביותר כגון מלחמה, מגפה או רעב, עשויה להעלות פיהוק בפיו של אזרח של מדינה מערבית שבה רמת החיים ותפקודם של המוסדות הם גבוהים, וגיחוך בפיה של אזרחית מדינה מתפתחת. הוא נולד בגלגוליו השונים לאורך המאה ה-20 מתוך התפתחותו של שיח זכויות האדם, אחד התוצרים החשובים ביותר מבית מדרשו של ההומניזם.

בהינתן מציאות זו, של חלקים בעולם שבהם רוב סעיפי האמנה הם בחזקת מובן מאליו לצד חלקים שבהם אותם הסעיפים הם בחזקת חלום רחוק, ראוי לשאול מהו ערכה של אמנה זו. על כך יש להוסיף ולהזכיר שמדובר במסמך שערכו המשפטי עמום מעצם טבעו כהצהרה בינלאומית, שאין בצידה מקל וגזר מוחשיים המופנים כלפי שחקנים נוכחים וברורים, חרף חתימתן של מדינות על אימוצן אותה, כפי שעוד אראה בהמשך.

בעבודה זו, אם כן, אבחן את המצב הקיים עבור ילדי ישראל וזכויותיהם, וכן את השפעתה של האמנה על היבטים שונים של זכויות הילדים במדינת ישראל. בחינה זו תתבסס על נתונים השוואתיים כפי שהם עולים מדו"חות שונים מפרסמות עמותות שונות ברחבי העולם וסוכנויות ייעודיות של האו"ם לעניין זה, וכן על ניתוח של אנשי מקצוע "מהשטח" הישראלי את מצב זכויותיהם של ילדי ישראל. הסקירה תיעשה הן במישור המשפטי, קרי – בחינה של פסיקות וחוקים שחוקקו בעקבות הצטרפותה של ישראל לאמנה, והן במישור הביצועי – מחקרים ועדויות שנאספו מגורמי החינוך והרווחה ששופכים אור על סוגיית זכויות הילדים בישראל ואכיפתן.

אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד – מטה קסם או מקסם שווא?

שאלה זו נשאלה רבות, בין היתר על-ידי נציגת ישראל בועדת האו"ם לזכויות הילד, יהודית קרפ, שפרסמה מאמר שזוהי כותרתו. כאז כן היום, תוקפן של אמנות והתחייבויות בינלאומיות הנו מעורפל ונתון למשא ומתן, לרבות האמנה בדבר זכויות הילד, ובייחוד כשאין זה סוד שזכויות אדם בכלל וזכויות ילדים בפרט מופרות מדי יום, גם בתחומן ועל-ידי מדינות שחתמו על אילו אלו אמנות. את המענה לשאלה זו אם כן יש להרכיב משלושה היבטים: פעולות של ארגונים בינלאומיים ועמותות בלתי תלויות המשתפות פעולה עם מוסדות האו"ם; פעולותיהן היוזמות של מדינות שניתן לראותן בזיקה לאמנה, והגברת מודעות ברמה השלטונית והחברתית לזכויות הילד.

מבחינת הפעולה הבינלאומית, מאז פורסמה האמנה, פורסמו מספר "פרוטוקולים אופציונאליים" שמהווים הרחבות שלה בנושאים מסוימים כגון זכויות ילדים בעתות מלחמה או ניצול כלכלי שלהם, שבהם צוינו סטנדרטים מדידים ומחמירים יותר בהשוואה לאמנה עצמה (קרפ 2010, 87). בנוסף, כיום פעילים מספר ארגונים שמתמקדים בפעילות למען זכויותיהם של ילדים, כשהמרכזי שבהם הוא יוניסף (UNICEF – United Nations International Children's Emergency Fund), סוכנות שפועלת מטעם האו"ם בהיבטים שונים של זכויות הילדים ברחבי העולם. ארגון זה הוקם בשנת 1946, וסופח רשמית לאו"ם בשנת 1953, ולמרבח האירוניה, כשהחלו הדיונים על ניסוח האמנה בשנת 1979, סירב יוניסף להשתתף בה, מחשש שהשתתפות שכזאת תזיק לפעילות הארגון יותר משתועיל (Oestreich 1998, 185). הוא חשש משינוי המסגרת של פעילות הארגון מפעילות שממוקדת במתן שירותים הומניטאריים ומשפטיים לפעילות של אכיפת זכויות, שעלולה לפגוע בשיתופי פעולה של הארגון עם גורמים ממשלתיים שונים. לאור חשש זה, אם כן, אין זה מפתיע שאף-על-פי שקיימות אמנות שקובעות סנקציות ברורות כנגד גורמים שמפרים את האמור בהן, למשל אמנת CERD (Committee on the Elimination of Racial Discrimination), האמנה בדבר זכויות הילד אינה נמנית עליהן (Ibid.).

מבחינת שיפוט של יעילותו של הארגון בהגנה על זכויות הילד, חשוב להיות ריאליסטי ברמת הציפיות שמעמיסים על כתפי ארגון בינלאומי בעל סמכויות מוגבלות. מודל הפעילות של הארגון הוא מבוזר בבסיסו, כלומר, מחזיק סניפים מקומיים ברחבי העולם (גם בארץ). בכך מצליח הארגון להשיג דריסת רגל "בשטח", וכן להיות מעורב בכל מקום בו הוא נמצא באופן שיהא רגיש מבחינה תרבותית (Ibid., 188). מצד שני, מודל זה פגיע מאוד במקרים של עימות או מחלוקת פוליטית, שהרי פעילותו ועצם קיומו בתחומיה של מדינה מסוימת תלויים בשיתוף פעולה עם הממשלה המקומית. כתוצאה, נאלץ הארגון לאמץ רטוריקה מרוככת יותר בהשוואה לנוסח האמנה, בנושאים שהנם רגישים מבחינה פוליטית או תרבותית, כגון עבודת ילדים או זכויותיהן של ילדות (Ibid., 189). על כן, עד היום, על-אף שארגון יוניסף בהחלט עוסק בתיעוד של הפרת זכויותיהם של ילדים ובמאבק זהיר בהם, עיקר פעילותו הייתה ועודנה סובבת סביב פעילות פילנטרופית כגון חינוך, סניטציה וטיפול רפואי, בעוד סוגיות שנוגעות לזכויות אזרחיות של ילדים, זכות למענה מוגבל יותר (Ibid.).