

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

סבירות הציפיות באשר להגשמתה והן את פריה של הגשמה זו. בשל קוצר המצע, אדון בשניים בלבד מן ההקשרים שיש להידרש אליהם בבחינה זו: הקשר הזמן והקשר נתוני הרקע.

1. הקשר הזמן

האמנה נכנסה לתוקף ב-2 בספטמבר 1990, והיא כיום כבת שש-עשרה שנים. לבני אדם בני שש-עשרה אין, מטבע הדברים, הישגים רבים. הוא הדבר גם בעולמן של אמנות זכויות אדם. אמנה בת שש-עשרה, כמו האמנה נושא עניינו, ניתנת עדיין להגדרה כישות משפטית וחברתית בהתפתחות, ויישומה גם הוא, במידה רבה, מצוי עדיין בשלבים ראשוניים של גידול, צמיחה והתנסות.

על אף גילה הצעיר, אפשר לומר שהישיגה של האמנה עד כה מרשימים למדי, בהשוואה לאמנות אחרות, ותקופות יותר, כשהיו בנות גילה ואף בגילן כיום. ואם חרף ההיסטוריה הקצרה יחסית של האמנה היו לה הישגים לא מבוטלים, הרי הדבר הוא, כפי שאבקש להראות בהמשך, במידה רבה בזכות פעילותה הייחודית והענפה של הוועדה, האמונה על בקרת יישומה של האמנה, והמקובלת בעולם, ללא עוררין, כבת הסמכא לפרשנותה. ובכל זאת, בשל תקופת חייה הקצרה של האמנה, לא ניתן לצפות ממנה אלא להישגים יחסיים בלבד.

2. הקשר נתוני הרקע

יש לבחון את השפעתה של האמנה על חיי היום-יום של ילדים גם בהקשר של נתוני הרקע, שבתוכם יש לחפש ולמצוא את התשובה. אך מובן שמסמך משפטי, ואפילו הוא מסמך בעל תוקף בין-לאומי מחייב, אינו יכול לשנות לבדו את מציאות הקיום העולמית. ברור לכל בר דעת הקורא את האמנה, שהפער בין האמור בה לבין מציאות החיים של ילדים בעולם הוא משווע.

איי-אפשר היה לצפות שהאמנה תשים באחת קץ למחלות גורמות מוות שאפשר למנוען, ותציל בכך את חייהם של כ-11 מיליון ילדים לשנה, או שתפסק באחת התופעה המחרידה של ניצולם של מיליוני ילדים בצורות הגרועות ביותר של עבודה, או שעצם אשרורה של האמנה יביא לחינוך חובה אוניברסלי. ציפיות כאלה אינן מציאותיות, ומטלה כזו אינה בת יישום. האמנה אכן אינה שרביט קסם, שבהנפתו ניתן לשנות את העולם לטובתם של ילדים. הקסם אינו פועל ככזה בעולם ובמציאות שבהם נשללות מדי יום ביומו זכויותיהם של מאות מיליוני ילדים⁴. הקסם אינו פועל גם בעולם ובמציאות חיים, שבהם נשללות ונרמסות מדי יום ביומו הזכויות של חלק הארי של אוכלוסיית העולם הבורגן, שמצבה ה"נורמלי" הוא להיות ענייה, חסרת זכויות ונתונה לדיכוי פיזי, חברתי וכלכלי⁵. במת עולם כזו ותנאי רקע כאלה אינם ידידותיים לקוסמים.

א. בחינת פעלה האוניברסלי של האמנה

זכות גדולה נתגלגלה לידיי, להיות חברה בוועדת האו"ם לזכויות הילד (להלן: "הוועדה"). שמונה שנים מלאות סיפוק כיהנתי בה, שנתיים מהן שימשתי גם כסגנית יו"ר הוועדה ושנתיים – כדווחית שלה. מתוקף תפקידים אלה הייתי במרכזה של ההתרחשות הגדולה, שאני מעזה לכנותה "המהפכה התרבותית האוניברסלית", המתחוללת בתחום זכויות הילד. חברותי בוועדה ותפקידיי השונים בה לימדוני לראות ממעוף הציפור את תהליכי השינוי הגלובליים והפנים-מדינתיים במהלך התרחשותם ולפתח תובנות משלי בדבר משמעותם והשלכותיהם. מזווית ראייה מיוחדת זו אני מבקשת לחלוק עמכם הרהורים בשאלת פעלה האוניברסלי של האמנה בדבר זכויות הילד¹.

השאלה שאבקש לבחון בשימה זו היא: האם נוסף לסממניה האוניברסליים של האמנה מבחינת פריסתה הגאוגרפית הרחבה² ורוחב יריעת תכניה³, יש לה סממנים אוניברסליים גם מבחינת יישומה ומימושה הלכה למעשה? במילים אחרות – האם יצאה האמנה מגדר מקסם שווא של ההצהרות הכתובות, מחוללות הציפיות הבלתי ממומשות והפכה להיות מטה קסם, כלי אפקטיבי, שבכוחו לחולל שינויים בעלי משמעות ולהשפיע על חיי היום-יום של ילדים בעולם? האם בעקבות האמנה נתגלו ב"כפר הגלובלי" סימנים של ממש לתפיסה תרבותית-חברתית חדשה, שלפיה ילדים הם יצורי אנוש, סובייקטים אוטונומיים, נושאי זכויות אדם ואינטרסים משלהם, שחובה על הממשלות ועל החברה לכבדם ולקדםם?

אקדים ואומר: מבט מקיף על מצבם של ילדים בעולם מוביל למסקנה שהאמנה אינה בבחינת מטה קסם, ומנגד, אין היא אך מקסם שווא. נכון יותר לומר שהאמנה, אף שאינה כשרביט הקוסם, ניתן לדמותה לשרביט אחר, הוא שרביט המנצחים, שבאמצעותו מנצחת ועדת האו"ם לזכויות הילד על תזמורות ועל מקהלות ברחבי העולם, המנגנות והמזמרות את תווי המוזיקה ואת מילות הליברית, הכתובים על ספר זכויות הילד והמפיצות את בשורתו על פני התבל כולו.

ב. הישגי האמנה במבחן הזמן ונתוני הרקע

התשובה לשאלה אם האמנה היא שרביט קסם או מקסם שווא טמונה מטיבה בהישיגה של האמנה ובכוחה להשפיע. בחינה זהירה של שאלה זו אינה יכולה להיות מנותקת מההקשרים, שעל רקעם יש לבחון הן את

* בעבר – המשנה ליועץ המשפטי לממשלה וחברה בוועדת האו"ם לזכויות הילד. תודות נתונה לפרופ' חוה לנדאו-שחור על העידוד ועל העצות.

** רשימה זו מבוססת על הראאה שניתנה בכנס "זכויות ילדים – תיאוריה ומעשה", נובמבר 2005 בירושלים.

של האמנה. אבל הוועדה – בעבודת הבקרה שלה – קשרה גם קשרה בין זכויות הילד לפי האמנה לבין תכניות הפעולה של הפסגה. מניסיוני בוועדה אני יכולה להעיד, שבעקבות רבה המליצה הוועדה למדינות, חברות האמנה,

ואכן, אפשר להציג עובדות ומספרים המצביעים על כך, שהעולם עדיין רחוק מלהיות מקום ראוי לילדים ושלאמנה הייתה השפעה מועטה, בעיקר כשמדובר בחיי הילדים העניים, המודרים חברתית והפגיעים ביותר. אך בה בעת, רבות נעשה והושג בשם האמנה במהלך שש-עשרה השנים האחרונות, אם כי קשה להבחין בכך בתמונה הכללית. על רקע מצבם האומלל של מאות מיליוני ילדים, כשמרבית אוכלוסיית הילדים בעולם היא, במידה זו או אחרת, משוללת זכויות אדם, כתוצאה של הזנחה מבנית-חברתית והפליה מזה דורות – נעלמים הישגים אלה בחשכת הבמה של הצגת הקוסם, וקשה להבחין בהם ללא זרקור שיאיר אותם. מגמת רשימה זו היא להיות הזרקור המאיר. המשך הדברים מבוסס בעיקרו על הידע האישי והניסיון שצברתי בתקופת חברתי בוועדה, וכן על מעקב שוטף ועדכני שאני מנהלת אחר עבודת הוועדה, מאז שחדלתי לכהן בה, על בסיס מסמכיה⁶ והקשר הנמשך שלי עם יושב הראש שלה.

ג. בחינת הישגיה של האמנה בדבר זכויות הילד

בהמשך אבקש להצביע על הישגיה של האמנה הן במישור הבין-לאומי והן במישור הפנים-מדינתי. איחד את הדיון להישגים שניתן להצביע עליהם בנתונים סטטיסטיים, להישגים שטרם נמדדו במונחים סטטיסטיים והם במהותם תהליכים כלליים לקידום זכויות ילדים ולהישגים בפיתוח ובהנחלה של תרבות הזכויות של ילדים.

1. נתונים סטטיסטיים

א. ההישגים לפי דו"ח מזכ"ל האו"ם

בתום עשור לאמנה, ולקראת המושב המיוחד של העצרת הכללית של האו"ם בנושא ילדים שנערך בשנת 2002⁷ הגיש המזכיר הכללי של האו"ם דו"ח כללי לעצרת⁸, שבו הצביע, בין היתר, במספרים קונקרטיים ובנתונים סטטיסטיים, על הישגים בלתי מבטלים ועל השיפור במצבם של ילדי העולם, שהתחולל במהלך העשור הראשון ליישום האמנה (1990–2000).

ההישגים, אכן, הם יחסיים בלבד, ואין בהם כדי לענות במלואן על הציפיות המתעוררות כיום בלבם של שוחרי זכויות ילדים בעולם. עם זאת, חשוב לציין כי הישגים אלה הם משמעותיים ביותר מבחינת היקף האוכלוסייה שנהנתה מהם. להישגים אלה יש השלכות על חייהם ועל מניעת מותם של מאות מיליוני ילדים ברחבי העולם כולו ועל מימוש זכויותיהם לחיים ולהישרדות, לבריאות, להתפתחות ולחינוך.⁹

ב. הקשר שבין ההישגים לאמנה

לא קל להצביע על קשר סיבתי ישיר בין ההתפתחויות החיוביות האמורות לבין האמנה והתהליכים המתקיימים על פיה. זאת, מאחר שגורמים אחרים, כמו הפסגה העולמית למען ילדים משנת 1990 ותכניות העשור שגובשו בעקבותיה¹⁰, תרמו אף הם לשיפור במצבם של ילדים. אבל מרחק זמן אפשר לקבע כי אלה ניזונו אף הם, במישרין או בעקיפין, מן האמנה ומחובותיהן של המדינות על פיה, וכי הגשמתן הואצה מכוח קיומה של האמנה.

במסמך ההצהרה של הפסגה נאמר שהאמנה מספקת הזדמנות חדשה להפוך את זכויות הילד ואת שלומו לנושא אוניברסלי¹¹. אמנם תכניות הפעולה של הפסגה לא דיברו כלל שפת זכויות ולא קושרו ישירות לסעיפיה

1 האמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 31, מס' 1038, ע' 221. האמנה נתקבלה ב-20.11.1989 ונכנסה לתוקף ב-2.9.1990 (להלן: "האמנה בדבר זכויות הילד" או "האמנה").

2 באמנה חברות 192 מתוך 194 המדינות החברות באו"ם.

3 האמנה כוללת את מכלול זכויות האדם המפורטות בשבע אמנות האו"ם על זכויות האדם שתקבלו עד כה, וכן זכויות, המיוחדות לילדים באשר הם ילדים.

4 כ-600 מיליון ילדים מתקיימים ברמת חיים של פחות מדולר ליום. אפילו במדינות העשירות בעולם כ-47 מיליון ילדים מצויים מתחת לקו העוני שהעמידה המדינה שבה הם חיים. כ-110 מיליון ילדים בגיל חינוך יסודי אינם מקבלים כל חינוך. כ-11 מיליון ילדים מתים כל שנה ממחלות שניתן למנוע, כלומר כ-20,000 ילדים ביום. 186 מיליון ילדים בכל הגילאים מועסקים בצורות המוגדרות כצורות הרועות ביותר של עבודה. 21 מיליון ילדים בני 5–14 עוסקים בפעילות כלכלית כלשהי. למעלה מחצי מיליון ילדים מתחת לגיל 15 מתים מאידס כל שנה. למעלה משני מיליון ילדים נהרגו בעשור האחרון בעקבות סכסוכים מזוינים, ומיליונים רבים הפכו לנכים או לפגועים נפשית מהחוויות הטראומטיות. 11 מיליון ילדים הם עקורים או פליטים בעקבות מלחמות או מאבקים אורחיים. מיליוני ילדים (מספרם לא ניתן להערכה) הם קרבנות של סחר, ניצול מיני מסחרי, עבודות או עניינים ואלמות על כל צורתיה בבית, במוסדות חינוך ורווחה, במתקני אכיפת החוק, במקומות עבודה, ברחוב ובסביבת אחרות. ראו: J.E. Doek "Convention on the Rights of the Child: Achievements and Challenges" 3(1) *Combat Law: The Human Rights Magazine* (2004).

5 ראו: M. Naim "Dangerously Unique" 150 *Foreign Policy* (2005) 111 [http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm] (last visited on 22.06.2006).

6 ראו אתר הוועדה לזכויות הילד של האו"ם: [http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm] (last visited on 22.06.2006).

7 United Nations General Assembly Special Session (UNGASS), "A World Fit For Children" [http://www.unicef.org/specialsession] (last visited on 22.6.2006).

8 ראו דו"ח המזכיר הכללי: "We the Children: End-decade review of the follow-up to the World Summit for Children" G.A. UN Doc. A/S-27/1 2001 [http://www.unicef.org/specialsession/documentation/documents/a-s-27-1-2001-3e.pdf] (last visited on 22.06.2006).

9 הנה כמה עובדות מדוייח המזכיר הכללי: תמותת ילדים מתחת לגיל 5 פחתה מ-94 מקרי מות ל-81 ככל עשרת אלפים לידות. 63 מדינות הצליחו להפחית בשליש את תמותת הילדים מתחת לגיל 5. מספר הילדים שסבלו מתת-תזונה פחת מ-177 מיליון בשנת 1990 ל-149 מיליון בשנת 2000 (שני שלישים מהם באסיה). בלמעלה מ-40 מדינות מקבלים יותר מ-70% מהילדים תוספי ויטמינים. לפי הערכת ארגון יוניס"ף (UNICEF) נמנע בשל כך מותם של מיליון ילדים בתקופה שבין 1998 ל-2000. מלאת הפוליו הוכחדה בלמעלה מ-175 מדינות. החיסונים השוטפים (הזריקה המשולשת) הגיעו לכיסוי של 75%. בעקבות כיסוי נרחב של חיסונים פחתה תמותת ילדים ב-3 מיליון לעומת 1990, ומחלת הפוליו כמעט דוכאה (והדבר מצא את ביטויו בירידה של 99% של מקרים מדווחים). הדיווחים על מקרי מחלת האדמת פחתו בשני שלישים. תמותת ילדים ממחלות מעיים הופחתה ב-50%, ובכך ניצלו חייהם של מיליון ילדים במהלך העשור. ל-1.5 מיליארד אנשים הייתה בזמן המחקר גישה למלח יוד (במילים אחרות כ-72% ממשקי הבית במדינות מתפתחות משתמשים במלח יוד לעומת פחות מ-20% ב-1990). המשמעות היא הגנה על כ-90 מיליון ילדים מדי שנה מפני פיגור שכלי, בין השאר. הנגישות למי שתייה שופרה ל-816 מיליון איש, ותנאי הסיטיצה שופרו ל-747 מיליון אנשים. הרבה יותר ילדים יולדות מאשר אי פעם לומדים בבית הספר. עלה באופן משמעותי מספר הילדות הלומדות.

10 ה-WSC (World Summit for Children) הפסגה נערכה בסוף ספטמבר 1990, בחודש שבו נכנסה האמנה לתוקף, בזימת ארגון יוניס"ף (להלן: "הפסגה"). למעלה מ-70 ראשי מדינות ומספר רב של נציגים אחרים של כ-100 מדינות התכנסו באותה פסגה ואימצו הצהרה ותכנית פעולה המכוונת לפעול להישרדותם ולהתפתחותם של ילדים. מטרת העשור, שנקבעו באותה פסגה, התמקדו בעיקר בבריאות, בחינוך וכן בילדים במצבי סיכון.

11 ואכן, אחת ממטרות העשור של הפסגה הייתה אשרורה אוניברסלי של האמנה. דבר זה הושג כמעט במלואו ובמהירות חסרת תקדים. בתוך שבע שנים אשררו את האמנה 191 מדינות. קשה להמעיט מחשיבותה של מחויבות משפטית כמעט אוניברסלית זו לילכות השפעתה בפועל של האמנה.

הבין-לאומי, ארגון הבריאות העולמי, יונסקו, נציבות זכויות האדם ונציבות זכויות הפליטים. אלה הם סוכנויות וארגונים, שאימצו את האמנה כמסמך ההתייחסות להגדרת שליחותם ולתכניות העבודה שלהם, והפועלים לקידום יישומה של האמנה בשיתוף פעולה עם הוועדה. תהליכים אלה מתרחשים גם במפגשים שונים כגון ימי העיון שעורכת הוועדה אחת לשנה, שמטרתם לקדם את המודעות לתוכני האמנה ואת ההבנה של המחויבויות הצומחות ממנה, וכן להניע ולחזק תהליכים של שיתוף פעולה גלובלי לקידום זכויות ילדים¹². תהליכים אלה מחזקים ומועצמים גם על ידי השתתפות אינטנסיבית של חברי הוועדה במפגשים ובכנסים בין-לאומיים ופנים-מדינתיים בנושאי זכויות ילדים.

להלן יורחב על תהליכים בין-לאומיים, שעניינם חיזוק הכלים המשפטיים הבין-לאומיים לקידום זכויותיהם של ילדים ועל תהליכים בין-לאומיים, שמטרתם לעודד את הפעילות הגלובלית לקידום תחומים מסוימים של זכויות ילדים.

1. חיזוק הכלים המשפטיים הבין-לאומיים

האשרור המעין אוניברסלי של האמנה יצר מומנטום שתוצאותיו היו, בין השאר, יצירת כלים משפטיים בין-לאומיים חדשים, שעניינם הגנה על הילדים הפגיעים והמנוצלים ביותר, ועריכת אירועים בין-לאומיים רבי משתתפים, להצמחת כלים אלה או להגשמתם בפועל. הכלים המשפטיים, המפורטים להלן, גובשו בשיתוף פעולה מלא בין הוועדה ובין הגופים היוזמים, ומתוך הסתמכות ישירה ומפורשת על האמנה. כולם כאחד גם ניזונים ישירות מהאמנה וגם תורמים לקידומה.

(I) הפרוטוקול האופציונלי לאמנה על מכירת ילדים, זנות ילדים ופורנוגרפיה של ילדים¹³. מטרת הפרוטוקול היא לשפר את ההגנה על ילדים מפני ניצול פוגעני. הפרוטוקול האופציונלי מחייב את הצדדים לו ליישם תכניות פעולה קונקרטיות, שאומצו בכנס הבין-לאומי, שנערך בעניין זה בסטוקהולם בשנת 1966 ובכנס המעקב, שנערך ביוקוהמה אשר ביפן חמש שנים אחריו¹⁴. מכוח הפרוטוקול, על המדינות לדווח לוועדה דיווח עתי על ההתקדמות ביישום החובות על פיו.

(II) הפרוטוקול האופציונלי לאמנה בדבר מעורבות ילדים בסכסוך מזוין¹⁵ שבו נדון בהמשך.

(III) אמנת ארגון העבודה הבין-לאומי מסי' 182 לדיכוי הצורות הגרועות ביותר של עבודת ילדים¹⁶. על האמנה יורחב בהמשך.

(IV) ההצהרה ותכנית הפעולה "A World Fit for Children", שנתקבלו במושב המיוחד של העצרת הכללית של האו"ם על ילדים¹⁷, בהשתתפות כל המדינות החברות באמנה¹⁸. במסמכים אלה נקבעו מטרות יישום משמעותיות ביותר להשגה הדרגתית עד לשנת 2015.

נוסף על אלה קיימים מסמכים בין-לאומיים אזוריים, המצהירים על זכויות ילדים, כמו הצירטר האפריקני על זכויותיו ורווחתו של הילד¹⁹.

ראוי לציון מסמך חשוב אחר, שאמנם לא גובש ישירות בשיתוף עם הוועדה, אך ייחודו בכך שהוא סובב כולו סביב האמנה וערוך לפי עקרונותיה. האמור הוא ב"הנחיות על צדק בעניינם של ילדים, שהם נפגעי עבירה ועדים לעבירה"²⁰. זכות נתגלגלה לידיי, להיות שותפה בצוות הבין-לאומי, שגיבש את הנוסח הראשוני של ההנחיות. זהו מסמך יוצא דופן, בהשוואה למסמכי

לגבש וליישם את תכניות הפעולה האמורות כחלק בלתי נפרד מחובותיהן על פי האמנה. ניתן להסיק שעניין לנו בתהליכים של השפעה והאצה הדדית. מדינות רבות יישמו את תכניות הפסגה כחלק מחובותיהן על פי האמנה, ובמקביל, שימשו תכניות הפסגה, שהיו כבר בגדר מדיניות מותווית, מכשיר יעיל ביותר לקידומן של זכויות ילדים על פי האמנה.

מאז נכנסה האמנה לתוקף ועד היום הוגברה בעולם המודעות לזכויות ילדים. עובדה זו אינה שנויה במחלוקת

2. תהליכים לקידום זכויות ילדים – פיתוח תרבות הזכויות

את הישגי האמנה אפשר להציג גם במונחים שאינם לקוחים מעולם הסטטיסטיקה, אלא במונחים של תהליכים כלליים, שהתרחשו הן במישור הבין-לאומי והן במסגרות הלאומיות של 192 המדינות, חברות האמנה. כדי להעריך את ההתקדמות והשיפורים שחלו במעמדם של ילדים בעולם מאז כניסת האמנה לתוקף ובעקבות יישומה, יש לערוך ניתוח פרטני של נתוני ההתפתחות בכל מדינה ומדינה, שאין מקומו ברשימה זו. אבל אין זה מן הנמנע להעריך באופן כללי את ההתקדמות ולהציג כמה מגמות שהסתמנו במהלך שש-עשרה שנות יישומה של האמנה.

מה שללא ספק ניתן לתלות בעצם קיומה של האמנה ולא פחות מכך – כפי שיוסבר בהמשך – גם בפעילותה הנרחבת של הוועדה לקידום האמנה, היא צמיחתה בהדרגה של תפיסה גלובלית של תרבות זכויות ילדים.

באמרי תרבות של זכויות ילדים, כוונתי היא לתרבות המניחה כהנחה בסיסית, שילדים הם בני אנוש, בעלי ישות עצמית משלהם, סובייקטים אוטונומיים, נושאי זכויות אדם ובעלי אינטרסים עצמאיים. זוהי תרבות החותרת להגשמת זכויות ואינטרסים אלה כעניין של חובה מוסרית, חברתית ומשפטית, בהבדל מגישת החדס והפטרנליזם. תרבות זכויות ילדים היא תרבות הדוגלת בכיבוד כבוד האדם של הילד והמקדמת את העצמתם של ילדים בכל מעגלי חייהם, בין השאר בשיתופם בעניינים הנוגעים להם ובחי החברה.

מאז נכנסה האמנה לתוקף ועד היום הוגברה בעולם המודעות לזכויות ילדים. עובדה זו אינה שנויה במחלוקת. התפתחותה של תרבות גלובלית של זכויות ילדים אף היא עובדה קיימת, המוצאת את ביטויה הן בתהליכים בין-לאומיים והן בתהליכים פנים-מדינתיים. אמנם יש מדינות שבהן הושרשה תרבות זכויות הילדים יותר מאשר באחרות, אולם אין חולק כי תרבות זו הולכת וצוברת תאוצה כתפיסה גלובלית.

א. תהליכים במישור הבין-לאומי

תהליכים בין-לאומיים המשפיעים על פיתוחה של תרבות זכויות ילדים, מתרחשים בכמה צמותים. הם מתרחשים כעניין מובנה במסגרת הליכי הבקרה של הוועדה, בעיקר בצומתי המפגשים הקבועים של הוועדה עם נציגיהם של סוכנויות האו"ם ארגונים בין-לאומיים, כמו ארגון יוניס"ף, ארגון העבודה



בניין האו"ם

אוי"ם אחרים, בדרך הנאמנה שבה הוא משקף את עקרונות האמנה, וזו הייתה תרומתי הצנועה לעבודת הצוות.

2. הפעילות הגלובלית לקידום תחומים מסוימים של זכויות

כאן המקום להבהיר כי הפעילות הבין-לאומית לקידום זכויות ילדים, אינה רק סך כל מעשיהן של המדינות חברות האמנה ליישום האמנה בתחומן הן. פעילות זו היא גם התוצאה של יזמת תהליכי שותפות של ארגונים בין-לאומיים ושל מדינות חברות האמנה לפעול לקידום זכויות ילדים סביב ציר האמנה ומנקודת מוצא של המלצות היישום של הוועדה. פעילות זו מצאה את ביטויה בתחומים רבים, שתקצר היריעה מלפרטם. אסתפק בציון הפעילות הבין-לאומית לקידום זכויות אחדות, שהן מחידושיה של האמנה. פעילות זו היא בעיקרה פרי יזמה והנעה של הוועדה.

(I) זכויות ילדים במצבי סכסוך מזוין

אחד הסעיפים השנויים ביותר במחלוקת בדיונים על חקיקת האמנה, היה סעיף 38, המציב את רף המינימום לגיוס חובה של ילדים לצבא בגיל 15. באותה עת חשבו מדינות רבות וכן נציגי הגופים הלא ממשלתיים, שהרף שנקבע הוא נמוך מדי. על רקע זה הקדישה הוועדה את יום העיון הראשון שלה בשנת 1992 לנושא ילדים במצבי סכסוך מזוין. לפי המלצת הוועדה נערך מחקר בין-לאומי על ילדים במצבי סכסוך מזוין, ותוצאותיו²¹ הובילו לכתיבתו ולאמוצו של הפרוטוקול האופציונלי על ילדים במצבי סכסוך מזוין²², שאת הטייטה הראשונה שלו גיבשה הוועדה עצמה.

הפרוטוקול קובע את גיל 18 כגיל מינימום לגיוס חובה לצבא ואוסר השתתפות ישירה של כל אדם מתחת לגיל 18 בפעולות לחימה. על פי הפרוטוקול, המדינות מקבלות על עצמן וליישם תכניות אפקטיביות, שמטרתן למנוע את גיוסם של ילדים לצבא, להעלות את גיל ההתנדבות לצבא וכן לשחרר ילדים מגויסים ולשקמם בחברה. הפרוטוקול מטיל על המדינות חובת דיווח תקופתי לוועדה על האמצעים שנקטו בהתאם לו. ואכן מזה כשנתיים עוקבת הוועדה אחר יישום הפרוטוקול בידי המדינות וממליצה את המלצותיה לשיפור היישום. הדיווחים מגלים לכאורה שרבות מהמדינות המדווחות אכן נוקטות צעדים למילוי חובותיהן על פי הפרוטוקול.

תפקיד חשוב בתחום זה ממלאים סוכנויות או"ם (בעיקר ארגון יוניס"ף), ארגונים בין-לאומיים אחרים וארגונים לא ממשלתיים²³, המספקים מידע, סיוע טכני, סיוע כספי וסיוע אחר במטרה לפדות ילדים חיילים ולשקמם. אלה הצליחו עד כה לשחרר למעלה מ-15,000 ילדים חיילים, הודות לפעולות שנקטו במסגרת האמנה והפרוטוקול²⁴. לאלפים מילדים אלה, ששחררו, ניתנו סיוע בחינוך ותמיכה פסיכו-סוציאלית ורפואית. הנתונים על מספר הילדים הנהנים מסיוע הם אמנם זניחים בהשוואה למספר הילדים המגויסים והלוחמים, אך הם משקפים עשייה קונקרטיה, ואפשר להיאחז בהם כמקור לתקווה.

ראוי לציין שחשיבותם של התהליכים הנזכרים אינה רק בפעולות להצלתם של ילדים, קרבנות של סכסוך מזוין, אלא בעיקר בהשפעתם

12 ימי העיון נערכים אחת לשנה לפי כלל 75 הכללי הפרוזדורה של הוועדה.

13 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography, G.A. res. A/RES/54/

2000, 263. הפרוטוקול נכנס לתוקף ביום 18.1.2002. נכון ליום 30.6.2005 אשררו אותו או הצטרפו אליו 95 מדינות (לרבות ארצות-הביית שאינה חברה באמנה) ו-111 מדינות חתמו עליו.

14 מטרת הכנס, שהתקיים בסוף שנת 2001, הייתה להעריך את תוצאות תכנית הפעולה של כנס סטוקהולם ולקבוע תכנית לחמש השנים הבאות.

15 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict, G.A. res. A/RES/54/263 הפרוטוקול אומץ בידי העצרת ביום 25.5.2000 ונכנס לתוקף ביום 12.2.2002. נכון ליום 30.6.2005 אשררו אותו או הצטרפו אליו 98 מדינות ו-117 מדינות חתמו עליו. (להלן: "הפרוטוקול האופציונלי על ילדים במצבי סכסוך").

16 The ILO Convention no. 182 on the Elimination of Worst Forms of Child Labor. האמנה נכנסה לתוקף ב-19 בנובמבר 2000 (להלן: "אמנת הארגון" או "האמנה בדבר דיכוי הצורות הרועות ביותר של עבודת ילדים").

17 לעיל הערה 7. כותבת רשימה זו נטלה חלק פעיל בכנס זה כנציגת הוועדה וכדווחנית שלה. תכנית הפעולה והמחויבויות שנטלו על עצמן המדינות הן המשך, מורחב יותר מבחינת נושאו, של תכנית העשור של הפסגה העולמית למען ילדים מ-1990, שהציבה מטרת להשגה עד שנת 2000. בין המטרות שהוצבו בתכנית הפעולה, ושלהשגתן התחייבו המדינות בעצרת המיוחדת עד לשנת 2015, הן חינוך יסודי אוניברסלי, הפחתה בשני שליש של תמותת ילדים מתחת לגיל 5 וצמצום שיעור התמותה של ילדים ברחבי העולם בשני שליש.

19 African Charter on the Rights and Welfare of the Child, OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49 (1990). האמנה אומצה ביולי 1990 ונכנסה לתוקף ב-29.10.1999.

20 Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of UN Commission on Crime Prevention and Criminal Justice. התחייבות אומצו בידי ה-2004/27 and Criminal Justice במאי 2005 ובמדי המועצה הכלכלית והחברתית של האו"ם ביולי 2005.

21 Promotion and Protection on the Rights of Children: Impact of Armed Conflict on Children, UN A/51/306, 1996 [http://www.unicef.org/graca/a51-306_en.pdf] (last visited on 22.6.2006).

22 לעיל הערה 15. כמו ה-Coalition to Stop the Use of Child Soldiers. ראו: [http://www.child-soldiers.org/] (last visited on 22.6.2006).

24 כך למשל כ-2,400 ילדים חיילים שוחררו באנגולה, 6,821 ילדים חיילים שוחררו בסירה לאנה (מאז אוקטובר 1999) וכ-3,350 ילדים חיילים שוחררו בסודן.

(III) זכויות ילדים להגנה מפני אלימות

המחקר הבין-לאומי. האמנה בדבר זכויות הילד היא אמנת הזכויות הבין-לאומית היחידה האוסרת במפורש אלימות נגד ילדים, לרבות זו המופעלת כלפי ילדים בידי האחראים לגידולם ולחינוכם³². מאז הקמתה משמיעה הוועדה קול ברור וצלול, המצהיר כי תופעת האלימות נגד ילדים פוגעת במכלול זכויותיהם ובבסיס כבוד האדם שלהם.

שני ימי עיון שערכה הוועדה, האחד בנושא אלימות המדינה נגד ילדים והשני בנושא אלימות כלפי ילדים במשפחה ובמוסדות חינוך³³, הניבו המלצות מפורטות למדינות על דרכי ההתמודדות עם התופעה. המלצות אלה משמשות את הוועדה בתהליך הבקרה שלה ומוצאות ביטוי בלט בהמלצותיה המסכמות לכל המדינות חברות האמנה. בעקבות המלצות הוועדה והחלטת העצרת הכללית של האו"ם, מדצמבר 2001, נערך בימים אלה מחקר הערכה עולמי ומולטי-דיסציפלינרי מקיף בסוגיית האלימות נגד ילדים, לרבות עונש גופני כאמצעי משמעת³⁴.

במסגרת המחקר נערכו – בסיוע ארגונים בין-לאומיים, סוכנויות האו"ם, ארגוני זכויות אדם וארגונים לא ממשלתיים מקומיים – תשעה סמינרים אזורים ברחבי העולם, שבמהלכם לובנו תופעות האלימות עצמן והדרכים להתמודדות עמן. לסמינרים אלה, שנערכו בהשתתפותם של נציגי הוועדה, נציגי ממשלות מהאזור, ארגוני NGOs לאומיים, מומחים מקצועיים וסוכנויות או"ם, ובהשתתפות פעילה של ילדים, הייתה תועלת מעשית בפני עצמה. הם תרמו, ללא ספק, להגברת המודעות לקשר שבין אלימות על כל צורותיה לבין פגיעה בכבוד האדם של הילד ובמכלול זכויות האדם שלו, מודעות שהיא ביסוד תרבות הזכויות של ילדים.

התנועה העולמית נגד עונש גופני. עמדתה החד-משמעית של הוועדה בהמלצותיה המסכמות למדינות היא, כי תנאי להגנה על כבוד האדם של ילדים הוא איסור מפורש על עונש גופני, ולו הקל ביותר, כאמצעי משמעת נגדם. עמדה זו, שבה תומכים גם ועדות או"ם אחרות לזכויות אדם³⁵ ומנגנונים אזורים לזכויות אדם³⁶, עדיין לא זכתה לביטוי מקיף בחוקיהן של מדינות רבות בעולם. עם זאת, יש דוגמאות שהולכות ומתרבות מדי שנה, אף שבקצב איטי מדי, של מדינות, האוסרות על עונש גופני בין בחקיקה ובין בפסיקה, תוך התגברות על דעות קדומות, השולטות בתפיסת מעמדם של ילדים ואחריותם וסמכויותיהם של הורים ומחנכים³⁷.

בשנת 2001 הושקה "היוזמה הגלובלית", שהיא תנועה בין-לאומית לביעור כל סוגי העונש הגופני כלפי ילדים³⁸. ההקשר שבמסגרתו פועלת תנועה זו, הוא יישום האמנה בדבר זכויות הילד. היוזמה מחוקת בית בין סוכנויות האו"ם, נציב האו"ם לזכויות אדם, הוועדה לזכויות הילד, מוסדות לזכויות אדם, אישי מפתח בעולם³⁹ וארגון הגג הייעודי הבין-לאומי "End Corporal Punishment", של מאות ארגוני NGOs וארגוני מומחים בדחי העולם, שנתמו לביעור נגע העונש הגופני. אני גאה לציין שגם אני הייתי בין החותמים על מסמך היסוד של היוזמה הגלובלית, עם שאר חברי בוועדה. רשתות של נציגי זכויות ילדים באירופה ובאמריקה הלטינית יצאו בקול קורא למדינות לתקן את חוקיהן, כך שתובטח לילדים הגנה שווה מפני אלימות. יצוין כי בכל אחד מהסמינרים הבין-לאומיים שנערכו במסגרת המחקר הבין-לאומי, נכללה המלצה בדבר חובתן של המדינות לאסור

הצפויה לעתיד במונחים של מניעה: מניעת גיוסם של ילדים לצבא ומניעת השתתפותם בפועל בפעולות לחימה.

ניתן אפוא לומר כי בעקבות פעילותם של הוועדה וארגונים בין-לאומיים, ותוך התמקדות סביב האמנה כציר, תפס עניינם של ילדים במצבי סכסוך מזוין מקום בלט יותר בסדר היום הבין-לאומי והלאומי.

(III) זכויות ילדים להגנה מפני ניצול כלכלי

נושא עבודת ילדים זכה לתשומת לב זניחה ביותר לפני ובשעה שהאמנה בדבר זכויות הילד נכנסה לתוקף.

בשנת 1993 הקדישה הוועדה את יום העיון השני שלה לנושא ניצול כלכלי של ילדים²⁵. יום עיון זה ופעולות הבקרה והפרשנות של הוועדה בסוגיית עבודת ילדים היו בין הגורמים שהניעו את ארגון העבודה הבין-לאומי לאמץ בשנת 1999 את האמנה לדיכוי הצורות הגרועות ביותר של עבודת ילדים. אמנה זו קובעת הגדרות וסטנדרטים בתחום עבודות מנצלות של ילדים ומתווה את הדרך למלחמה בהן.

הגדרת "הצורות הגרועות ביותר של עבודת ילדים", שבסעיף 3 לאמנת הארגון, מפרטת צורות ניצול שונות של ילדים, המוגדרות באמנה²⁶, והיא חופפת בדמיון בולט גם את סעיפי האמנה האחרים, הרלוונטיים להגנת ילדים מפני ניצול²⁷. ולא פלא: ארגון העבודה הבין-לאומי שיתף את הוועדה ואימץ את הערותיה והצעותיה כבר בשלבי הניסוח. האמנה שימשה בסיס להבנה גוברת והולכת של הקשר שבין עבודה מנצלת לבין הפרת זכויות בסיסיות של ילדים, כמו הזכות לחינוך, הזכות לבריאות, הזכות לפנאי, הזכות למשחק והזכות לתנאי חיים הולמים.

משמעות הדבר היא, שאמנת הארגון, שהקשר הרקע שלה הוא האמנה עצמה והפרוטוקולים האופציונליים שלה, מחזקים יחדיו את המאמצים להתמודד עם התופעה של ילדים מנוצלים כלכלית. חיזוק הדדי זה מתבטא גם בכך, שמאז התקבלה אמנת הארגון, ממליצה הוועדה באופן שיטתי למדינות החברות לאשרר אמנה זו או להצטרף אליה, כחלק בלתי נפרד מתהליכי היישום הראוי של אמנת הזכויות²⁸.

התנועה נגד עבודה מנצלת של ילדים הצמיחה גם מומנטום של שיתוף פעולה בין גופים לא ממשלתיים בין-לאומיים ולאומיים, שיחד עם שותפים בסוכנויות האו"ם השונות, פועלים לשינוי מפת המציאות בתחום הנדון²⁹.

מקדם חשוב במאבק נגד עבודה מנצלת של ילדים הייתה תרומה של 50 מיליון מרקם, שתרמה ממשלת גרמניה לארגון העבודה הבין-לאומי, במטרה להילחם בתופעה. תרומה זו שימשה תשתית להקמתה של "התכנית הבין-לאומית לדיכוי עבודת ילדים" של ארגון העבודה הבין-לאומי³⁰, תכנית שהפכה בעשור האחרון להיות הכלי החזק ביותר במלחמה נגד עבודה מנצלת של ילדים. התכנית, שיוסדה בעצה אחת עם הוועדה, ממומנת כיום על ידי מדינות תורמות, והיא מתנהלת בכ-75 מדינות. בתקופה שבין שנת 2000 לשנת 2001 למעלה מ-300,000 ילדים עובדים וכ-30,000 הורים נהנו מתכנית זו, העונה על צרכים של ילדים עובדים ומשפחותיהם. התכנית מוציאה ילדים ממסגרות של תנאי עבודות, תוך מתן מענה לרמת חיים הולמת להם ולמשפחותיהם ולצורכי חינוכם והתפתחותם התקינים³¹.

3. תרבות זכויות הילדים במישור הלאומי הפנים-מדינתי

- א. שונות במאמצים ובהישגים. כשעוסקים בתרבות זכויות ילדים במישור הלאומי הפנים-מדינתי יש לצאת מטבע הדברים מנקודת המוצא שלפיה לא תיתכן התפתחות אחידה בקרב כל המדינות חברות האמנה. מדינות עניות, בלתי מפותחות, קטנות או נדחות, מתקשות לנקוט צעדים משמעותיים של יישום בשל היעדר משאבים וכוח אדם מקצועי או בשל מאפיינים אחרים המהווים מכשולים אובייקטיביים וסובייקטיביים להתקדמות. כך גם מדינות שלהן משטרים בעלי אופי שאינו דמוקרטי. אולם ניתן לקבוע בוודאות כי גם מדינות שטרם השכילו ליישם את האמנה יישום ראוי, עוברות, מעצם מעורבותן במעגל הבקרה על פי האמנה, תהליך שבו מחלחלת אל תוכן תרבות הזכויות ומתפתחת המודעות להבנתה של תרבות זו.
- ב. השפעת מעגל הבקרה על תרבות הזכויות ועל היישום. על פי האמנה, מחויבות המדינות להגיש לוועדה דו"חות ראשוניים ותקופתיים י"על האמצעים שנקטו והנותנים תוקף בפועל לזכויות [...] ועל ההתקדמות

במפורש עונש גופני, לרבות במסגרת המשפחה. במדינות שונות בכל היבשות פותחו תכניות וחומרים לקידום אמצעי חינוך ומשמעת חיוביים ולא אלימים ושיטות חיוביות לגידול ילדים. בכמה מדינות מובילות ממשלות את חינוך הציבור בתחום זה, ובמדינות רבות אחרות נטלו יזמה זו ארגונים לא ממשלתיים וארגוני זכויות אדם, בסיוע התקשורת.

אפשר לקבוע שסוף סוף מכירה החברה העולמית בזכותם השווה של ילדים להיות מוגנים מפני אלימות והשפלה. ההכרה שעונש גופני, ולו הקל ביותר, פוגע בכבוד האדם של הילד, בזכותו לשלמות גופנית ובזכויות אדם אחרות שלו, קנתה מקץ דורות רבים אחיזה בחשיבה של החברה האנושית. ניתן לראות בשינוי זה, אף שהשלכותיו בחיי היום-יום של רבים מהילדים בעולם עדיין אינן ניכרות באופן מוחשי, את תחילתה של מהפכה של ממש בתחום תרבות זכויות הילדים.

(IV) זכות ילדים להשתתפות – קידום הזכות במישור הבין-לאומי

אחד מארבעת העקרונות של האמנה בדבר זכויות הילד הוא העיקרון הידוע כעקרון ההשתתפות – זכותו של כל ילד להביע את דעתו בכל עניין הנוגע לו ושדעתו תישמע ותילקח בחשבון⁴⁰. ניתן לומר כי זהו העיקרון החדשני ביותר של האמנה והקשה ביותר ליישום, שכן הוא מצריך מודעות עמוקה למשמעות כבוד האדם של הילד ויכולת להשתחרר מגישות פטרונויות, המאפיינות בעולמנו את מערך היחסים שבין מבוגרים לילדים.

על קידום עקרון ההשתתפות במישור הפנים-מדינתי עוד נרחיב בהמשך. כאן נאמר שגם במישור הבין-לאומי ניכרת התקדמות רבה בקידומו של העיקרון.

שיתוף ילדים בכנסים בין-לאומיים, בסיועם של ארגונים בין-לאומיים או מדינתיים, הפך להיות תופעה שכיחה למדי. אולם דומה שהביטוי המיוחד ביותר של המהפכה התרבותית בתחום זה במישור הבין-לאומי הוא שיתוף ילדים במסגרת הפעילות של האו"ם, כחלק מובנה של פעילות זו.

חשיבות הזכות להשתתפות הודגשה בפסקה 7 להצהרה ותכנית הפעולה הבין-לאומית "A World Fit For Children"⁴¹, בקביעה ש"ההאונה לילדים והבטחת השתתפותם" היא מטרה שלה מחויבות האומות המאוחדות. זהו חידוש חשוב בהיסטוריה של האו"ם, שנתחדש לראשונה לפני כחמש שנים.

כבר ציינתי את העובדה, שבמחקר האו"ם על אלימות נגד ילדים ובסמינרים האזוריים שנערכו במסגרת מחקר זה, שותפו ילדים כחלק אינטגרלי מהמחקר⁴². אולם גולת הכותרת של מהפכה זו הייתה, לדעתי, עובדת השתתפותם של נציגויות של ילדים מכל מדינות העולם במעמד משל עצמם – לראשונה בתולדותיו של האו"ם – במושב המיוחד של העצרת הכללית של האו"ם לענייני ילדים בניו-יורק במאי 2002⁴³. בכנס זה דיברו ילדים מעל במת העצרת, נטלו חלק פעיל בפנלים שהתקיימו בו, ניהלו דיאלוג עם ראשי מדינות בפורומים שונים ונשאו דברים בפני מועצת הביטחון. אני, שהייתי שם כנציגת הוועדה לכנס, יכולה להעיד, שהאווירה הכללית בכנס הייתה אווירה של התפעמות מתרומתם של הילדים ומרמת השתתפותם. כנס זה הוא עדות חשובה לחלחולה של תרבות זכויות הילדים למישור הבין-לאומי ולמעמד המיוחד שכבשה זכות הילדים להשתתפות בסדר היום העולמי.

25 Committee on the Rights of the Child, UN Doc. CRC/C/20 [http://72.14.221.104/search?q=cache:ERPax2kdwqMJ:www.hri.ca/children/general/CompilationEnglish.doc+Committee+on+the+Rights+of+the+Child+(d+%2B+crc/c/20&hl=iw&gl=il&ct=clnk&cd=3)] (last visited on 22.06.06)

26 סי 32–36 לאמנה בדבר זכויות הילד.

27 סי 26–35 ו-38 לאמנה בדבר זכויות הילד.

28 ואכן, במהירות בלתי אופיינית להיסטוריה של האמנות של ארגון העבודה הבינלאומי, אושרה אמנת הארגון, והצטרפו בה כיום כ-150 מדינות.

29 דוגמאות לפעילות כזו הן, בין השאר, המצעד הגלובלי נגד עבדת ילדים, שנערך בשנת 2001, הסכמים לביעור עבדת ילדים בתחום ההלבשה בבנגלדש ובמפעלי תפירת כדורי רגל בפקיסטן; ופיתוח ואימוץ קודים אתיים של התנהגות על ידי חברות בינלאומיות, הכוללים איסור על עבדת ילדים בתהליך הייצור.

30 The International Program for the Elimination of the Worst Forms of Child Labor, IPEC/ILO [http://www.ilo.org/public/english/standards/ipecl/visited on 22.6.2006]

31 ראו דו"ח ארגון העבודה הבין-לאומי (ILO), 2001–2002 על התקדמות וקדימויות עתידיות: [http://www.ilo.org/public/english/support/publ/wer/index2.htm] (last visited on 22.6.2006).

32 סי 19 לאמנה בדבר זכויות הילד.

33 ימי העיון נערכו בספטמבר 2000 (UN Doc. CRC/C/100) וב-28.9.2001 (Distr. General CRC/C/111). להמלצות הוועדה בסיכום ימי העיון ראו: [http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/doc/days/school.pdf] (last visited 22.6.2006)

34 לאתר המחקר ראו: [http://www.violencestudy.org/1-25]. המחקר עתיד לכלול גם את תרומת כותבת רשימה זו בנושא הגנת האמנה בדבר זכויות הילד על כבוד האדם של הילד, קרבן האלימות במשפחה.

35 כמו הוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, הוועדה לזכויות אדם והוועדה נגד עינויים.

36 כמו בית הדין האירופי לזכויות האדם, הוועדה האירופית לזכויות חברתיות של מועצת אירופה, בית הדין הבין-אמריקני לזכויות אדם והוועדה האפריקנית לזכויות אדם.

37 לסקירה שוטפת על המצב וההתפתחויות בתחום העונש הגופני ראו: [http://www.endcorporalpunishment.org] (last visited on 22.6.2006)

38 The Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children

39 ובדאשם נלסון מנדלה.

40 סי 12 לאמנה בדבר זכויות הילד.

41 לעיל הערה 7.

42 ראו אתר הרשת למידע על זכויות הילד: Child Rights Information Network (CRIN) [http://www.crin.org/] (last visited on 22.06.06)

43 לעיל הערה 7.

מגרעות וחולשות ביישום האמנה ופתרונות לשיפור המצב. כל זאת – יש להדגיש – במנחים של שיח זכויות וחובות, שהוא השיח של האמנה. הניסיון מצביע על כך, שבמקרים רבים מאוד תועלתו של עצם התהליך מרובה. המעורבות ושיתוף הפעולה המתחייבים מחובת הדיווח, הם זירת מפגש של משרדי ממשלה שונים, גופים ציבוריים ומומחים, האחראים על תחומים כמו בריאות, רווחה, חינוך, אכיפת חוק, צבא, משפטים, סגנון, תביעה ואוצר. תהליך הדיווח מחזק את שיתוף הפעולה של הגורמים הפועלים במישור הלאומי, ומעודד חשיבה ופעילות רבת-תחומית ורב-מגורית. במקרים לא מעטים מהווה תהליך הדיווח בסיס לשינויים ולשיפורים עוד לפני הופעתם של נציגי המדינה בפני הוועדה ועוד לפני קבלת ההמלצות הסופיות של הוועדה.

השפעת חובת הדיווח על החברה האזרחית. במרבית המדינות ניכרת, בשל חובת הדיווח, מודעות גדולה יותר לזכויות ילדים לא רק בחוגי הממשל אלא גם – וחשוב לא פחות – בחברה האזרחית, בעיקר בארגונים לא ממשלתיים ובקרב אנשי מקצוע העובדים עם ילדים ולמענם. ועיקר העיקרים – המודעות לזכויות ילדים גוברת בקרב הילדים עצמם.

חובת הדיווח מניעה ארגונים לא ממשלתיים וקבוצות מומחים, הפועלים במדינה בעניינם של ילדים⁴⁶, להירתם לעשייה הקשורה ביישום האמנה. אלה מעורבים, במידה זו או אחרת, באיסוף מידע וניתוחו, בהוספת תשומות ידע לממשלה או בכתיבת דו"חות אלטרנטיביים משלהם או דו"חות משלימים לועדה. גופים כאלה מוזמנים להופיע בפני הוועדה בתהליך ההכנה והבדיקה המוקדמת שלה. ראוי לציין שגדל והולך מספר המדינות שבהן מערבים גופי החברה האזרחית ילדים בתהליך הדיווח האלטרנטיבי, ובשנים האחרונות לא נדירה היא התופעה שקבוצות ילדים ממדינה שבתהליך מופיעות בפני הוועדה בשלב ההכנה המוקדמת, בצד הארגונים האזרחיים האחרים המופיעים בפניה.

במקרים רבים משמש תהליך הדיווח מנוף ליצירת קואליציות ושותפי פעולה של ארגונים לא ממשלתיים ושל מומחים בתחומים השונים, הנוגעים לזכויות ילדים וכן לפיתוח קשרים בין גופים אלה לבין הממשלה. מעורבות זו של ארגונים לא ממשלתיים וסוכנים אחרים של החברה האזרחית היא הלכה למעשה כר נרחב ללימוד ולהבנה של תרבות זכויות הילדים על כל הכרוך בה, אגב שיח משותף שהוא שיח של זכויות וחובות.

(II) השפעתן של המלצות הוועדה

בתום הליך הבקרה מפרסמת הוועדה הערכה כללית של התקדמות המדינה במימוש האמנה וכן הערות והמלצות ליישום (Concluding Observations). המלצות הוועדה הן בעיקרן מרשמי עשייה מפורטים ומעשיים, המותאמים לנתונה ולצרכיה הספציפיים של המדינה. מרשמים מפורטים אלה באים להבטיח בהירות וודאות באשר לצעדים הקונקרטיים שעל המדינה, לפי נתונה, לנקוט כדי למלא את החסרים במילוי התחייבויותיה. ההמלצות מהוות גם אמירה ברורה באשר לבקרת היישום בעתיד.

חלק בלתי נפרד מהמלצות הוועדה למדינות הן ההמלצות הכלולות בהערות הפרשנות הכלליות של הוועדה (General Comments). ההערות הכלליות משמשות "מורה נבוכים" ליישום האמנה בתחומים שונים, והן שיא ביטוייה של הפעילות הפרשנית של הוועדה. הערה כללית



iStockphoto

שהושגה בהנאה מזכויות אלה⁴⁴. הדו"חות נועדו לאפשר לוועדה "לבחון את התקדמות המדינות החברות במילוי התחייבויות המפורטות באמנה"⁴⁵. מעגל הבקרה הוא רצף מעגלי הכולל חובת דיווח של מדינה חברה לוועדה, תהליך של בקרה בידי הוועדה, שבסופו היא ממליצה את המלצותיה, דיווח תקופתי לוועדה, תהליך בקרה וחוזר חלילה. להלן אדון בתהליכי הדיווח והבקרה כתהליכים המבססים והמנחילים את תרבות הזכויות. אדון בהשפעה של חובת הדיווח ושל המלצות הוועדה על קידום זכויות ילדים ועל היישום בפועל של האמנה.

האמנה אינה יכולה לבטא אלא נורמה של חתירה מתמדת לטוב יותר, של התחייבות למאמצים שלעולם לא ניתן לנוח מהם על זרי הדפנה. תרבות זכויות הילדים היא מהפכה שקטה ונסתרת בחלקה

(I) השפעת חובת הדיווח

השפעת חובת הדיווח על ממשלות. הדיווח לוועדה הוא תהליך התורם במידה רבה להעלאת המודעות וההבנה בקרב רשויות הממשל, הן לעניין משמעותן של זכויות ילדים הלכה למעשה והן באשר למחויבותן מול זכויות אלה. ההשלכה הישירה של חובת הדיווח היא, שלפני מועד הדיווח – בכל אחת מן המדינות החברות – עוסקים שרים, מנהלים כלליים של משרדים, עובדי מדינה ורשויות מוסמכות, ועדות ממונות, גופי זכויות אדם, נציגי זכויות ילדים ואחרים באיסוף, בניתוח ובריכוז בכתב של מידע על החקיקה, על המדיניות, על תכניות הפעולה, על המנגנונים, על השירותים ועל הפרויקטים הרלוונטיים ליישום האמנה. תהליך הדיווח מחייב מטיבו מתן דין וחשבון עצמי על מצבם של הילדים במדינה, על ההתקדמות שנעשתה, כמו גם איתור

הבקרה שלה. דו"חות אלה מציגים מגוון רחב של צעדים חקיקתיים, מנהליים ואחרים, שנקטו המדינות למימוש הזכויות שבאמנה.

קצרה היריעה מלתאר את מלוא היקפם של צעדים אלה. ניסיון לבחון היקף זה באמות מידה סטטיסטיות מצריך מחקר נפרד. אבל ניתן להצביע בבירור על כך שבכל אחת מהמדינות החברות, ללא יוצא מן הכלל, חלו, במידה זו או אחרת, התקדמות ושיפור במצבם של ילדים. בכל המדינות התרחשו, בהיקף זה או אחר, שינויים שמצאו את ביטויים בתחום החקיקה, בהקמת מנגנונים מיוחדים ליישום, לתיאום ולפיקוח, בפיתוח מדיניות ותכניות פעולה מקדמות זכויות, בהקמת שירותים מתאימים לילדים, באיסוף נתונים ומידע על מצבם של ילדים ובעשיית שימוש בהם לתהליכי שינוי, בהפצת ידע על האמנה בקרב ילדים ומבוגרים ובשיתוף פעולה עם ארגוני החברה האזרחית. ועיקר העיקרים – ילדים הפכו להיות "נראים" ושותפים יותר בחברה. כמו כן במדינות רבות ניכר שיפור בתחום הקצאת המשאבים, בין השאר לחינוך, לבריאות, לשירותי רווחה ולתכניות לצמצום העוני. בשל קוצר היריעה אגע בקצרה בכיוונים הכלליים של צעדי היישום. אוסיף רק כי אין ספק בלבי, שכל השינויים האלה במצבם – כשהם מיושמים – משפיעים בפועל על חייהם של מאות מיליוני ילדים בעולם.

(I) חקיקה – בכל המדינות, ללא יוצא מן הכלל, היה פיתוח החקיקה נושא מרכזי ביישום האמנה. בין השאר תוקנו חוקות בהוספת סעיפים על זכויות ילדים, נחקקו קודים מיוחדים לילדים, תוקנו חוקים ישנים ונחקקו חדשים כדי להתאים את המצב המשפטי להוראות האמנה. כך נחקקו חוקים בתחומים ספציפיים, הנוגעים לילדים, כמו חקיקה בענייני משפחה, בנושאי אימוץ, באומנה ובמוסדות לטיפול בילדים, בחקיקה פלילית ואזרחית להגנת ילדים מפני ניצול מיני, כלכלי ואחר ומפני אלימות, בחוקי חינוך, בחוקים שעניינם ביטחון סוציאלי, בחוקים לחיזוק זכויותיהם של ילדים חשודים ונאשמים בהליך הפלילי, בחוקים הנוגעים לילדים בעלי מוגבלויות ובחוקים בתחומים אחרים, האחוזים בזכויות על פי האמנה.

(II) מנגנונים ואמצעים מנהליים ליישום, לתיאום ולבקרה – מדובר, לדוגמה, בגופים בין-משרדיים או במועצות רב-מגוריות, או בגופים מולטי-דיסציפלינריים, שתפקידם לקדם את יישום האמנה. המנגנונים הבולטים ביותר המוקמים במספר גדול והולך של מדינות הם נציבויות לזכויות ילדים ו"קווים חמים", ידידותיים לילדים ופתוחים לתלונות ולהתייעצות. כן יש לציין שבמדינות רבות שופרו מנגנוני אכיפת החוק והוקמו מנגנוני סיוע רגישים לילדים נפגעי עברה. מנגנוני רישום הלידות במרשם האוכלוסין שופרו גם הם במדינות רבות, בהן הייתה אוכלוסייה גדולה של ילדים שאינם רשומים ועקב כך גם משוללי זכויות. 

44 ס' 44 לאמנה בדבר זכויות הילד. חובת הדיווח חלה בתוך שנתיים ממועד כניסת האמנה לתוקף לגבי המדינה החברה, הנוגעת לעניין, ולאחר מכן כל חמש שנים. נכון ליום 30.6.2005 הוגשו לוועדה 292 דו"חות, מהם 183 דו"חות ראשוניים, 94 דו"חות שניים ו-15 דו"חות שלישיים. עד לתאריך האמור דנה הוועדה והמליצה את המלצותיה בכ-280 דו"חות ראשוניים ותקופתיים.

45 ס' 43 לאמנה בדבר זכויות הילד.
46 אם הם קיימים. יש מדינות שמשטרן אינו מאפשר פעילות של גופים עצמאיים של החברה האזרחית.

47 זאת בדרך של פנייה לאמצעי התקשורת, למשרדי הממשלה, לפרלמנט וכו'.

48 ראו לעיל הערה 44.

יכולה להתמקד בפרשנות של סעיפים באמנה או בפיתוח המלצות יישום לעניין קבוצה ספציפית של ילדים. כעניין של עיקרון, וכדי להנחיל ברבים את תפיסת הפרשנות ההוליסטית שפיתחה הוועדה בשש-עשרה שנותיה – עוסקות כל הערות הפרשנות הכלליות גם בניתוח יחסי הגומלין שבין הסעיף או סעיפי האמנה, שהם נושא הערת הפרשנות, לבין עקרונותיה הכלליים של האמנה ומכלול סעיפיה האחרים. להערות הפרשנות הכלליות יש חשיבות חינוכית והסברתית רבה להפצה ברבים של הידע על האמנה ועל עקרונותיה. ערכן היישומי של ההערות הכלליות הוא בהתוויה הקונקרטית שהן מסמנות לעניין חובות הפעולה של מדינות. ניתן לראות בהערות הכלליות של הוועדה נספח נלווה לכל המלצותיה הניתנות למדינות.

השפעת המלצות הוועדה על ממשלות. ניסיון רב-שנים מלמד שכל הדו"חות התקופתיים (מהדו"ח השני ואילך) מראים בבירור, שבמידה זו או אחרת נוקטות המדינות צעדים חדשים או נוספים כתגובה על המלצות הוועדה. אכן, יש מקרים שצעדים אלה אינם מספקים. יש שצעדים ננקטים כעניין טקטי סמוך מאוד למפגש שבין הממשלה לבין הוועדה, ומידת היישום בפועל במקרים אלה היא מפותקת. אך מקרים אלה אינם מעידים על הכלל, ואין בהם כדי לטשטש את העובדה שלפיה גם במדינות המתפתחות הנידחות ביותר יש תהליכי חידוש. תהליכים אלה משקפים לא רק חלחול של מודעות והבנה לתרבות זכויות הילד, אלא גם פעולות קונקרטיות ליישום האמנה, שיש בהן כדי לחזק, ולו במעט, את זכויותיהם של ילדים ואת המנגנונים, שנועדו לממשן. וגם אם פעמים רבות תהליכי החלחול והשינוי הם איטיים, וגם אם יש מקום לחוש תסכול מהישיגיהן של מדינות חלשות בעלות רקע בעייתי של הגנה על זכויות אדם, הסימנים קיימים, ורק פסימיסטים מובהקים יתעלמו מקיומם.

השפעת המלצות הוועדה על החברה האזרחית. המלצות הוועדה מועברות דרך קבע גם לארגונים הלא ממשלתיים העומדים בקשר עם הוועדה, שכן הוועדה רואה בהם שותפים לתהליך של יישום האמנה. המלצות אלה הן שיעור נוסף לארגונים בהבנת עולם הזכויות ומימושו הלכה למעשה. ההמלצות הן גם כלי ידע רב-תועלת בידי הארגונים – וככזה גם מקור כוח – להשפיע על הממשלה וללחוץ עליה לקיים את התחייבויותיה הבין-לאומיות על פי האמנה⁴⁷. המלצות הוועדה משמשות גם מדריך לארגונים באשר לסיוע הנדרש לממשלה בשירותים או בידע, והן מהוות כר לשיתוף פעולה בין הגופים הפועלים בשטח ובינם לבין הממשלה.

עוד יש להוסיף כי במדינות רבות תהליכי שיתוף הפעולה בין הממשלה לחברה האזרחית הם תהליכים בהתפתחות, שכלליהם טרם גובשו סופית. הוועדה רואה כחלק מתפקידה לקדם שיתוף פעולה זה, מתוך ראיית חשיבות תרומתה של החברה האזרחית. זוהי הסיבה לכך, שהמלצות הוועדה כוללת לא אחת גם המלצות, המעודדות שיתוף פעולה כזה, מקום שהוא טעון חיזוק, לתועלת ארגוני החברה האזרחית ולתועלת הממשלה.

ג. הישגי האמנה במישור הפנים-מדינתי

הישגי האמנה עולים בבירור מתוך 292 הדו"חות הראשוניים והדו"חות התקופתיים השניים והשלישיים, שהוגשו עד כה לוועדה⁴⁸, כבסיס לעבודת

מקסם שווא גרידא. הצבעתי על תהליכים במישור הבין-לאומי ובמישור הלאומי, היוצרים במצטבר תרבות של זכויות ילדים והמקדמים את יישומה של האמנה באופן המשפיע בפועל על ציבור משמעותי, גדל והולך, של אוכלוסיית ילדי העולם. אמת – תרבות זו מצויה בשלב היולי בלבד במדינות, המתקשות ליישם את האמנה, על כל מצוותיה ורוחה. אמת גם שאין בנמצא מדינה בעולם – ותהא זו מהמפותחות ביותר – המגשימה באופן מושלם את האמנה, גם אם פעולותיה ליישומה ראויות לציון. במובן זה האמנה אינה יכולה לבטא אלא נורמה של חתירה מתמדת לטוב יותר, של התחייבות למאמצים שלעולם לא ניתן לנוח מהם על זרי דפנה. תרבות זכויות הילדים היא מהפכה שקטה ונסתרת בחלקה, המשלחת גלים בהתמדה בחתירה אל חופים חדשים, הנענים לה.

בלשון ציורית ניתן לתאר את ההתרחשויות כקונצרט, שמבצעות תזמורות ומקהלות ברחבי העולם, על פי הליבית והמוסיקה של האמנה, על רוחה, על עקרונותיה ועל הזכויות המנויות בה. כעולה מתיאור זה – המנגינים וזמרי המקהלה הם: המדינות החברות, שהתחייבו לבנות עולם מתאים לילדים; סוכנויות וגופים אחרים של האו"ם, העוזרים למדינות ליישם את האמנה; ארגוני NGOs בין-לאומיים ולאומיים, העושים בשיטתיות להנחלת תרבות הזכויות של ילדים והמניעים, בשיתוף עם הוועדה, את המעגל הגלובלי של הבקרה הבין-לאומית ואת יישומה בפועל של האמנה; החברה האזרחית במדינות השונות, המצמיחה ארגונים ופעילויות לקידום הזכויות על פי האמנה; המדינות התורמות, המקצות משאבים מתקציבן כדי לקיים את חובת הסולידריות הבין-לאומית על פיה; ואחרונים – שלא לפי סדר חשיבות – ילדים בארצות רבות בעולם, המעורבים בבקרת יישום האמנה, בייצוג בפני הוועדה או בכנסים בין-לאומיים ומדינתיים וכן בהשתתפות פעילה בחברה האזרחית במדינותיהם, לרבות בהקמת ארגוני ילדים למען ילדים.

כל אלה הם נגני התזמורת וזמרי והמקהלות. הקונצרטים נערכים על במות, שהן זירות ההתרחשויות במדינות השונות ועל במות נוצרות ומרובות קהל בזירות ההתרחשויות במישור הבין-לאומי.

ועל כל אלה – תזמורות ומקהלות – מנצחת הוועדה בעבודת הבקרה והפרשנות שלה. ושרביט הניצוח של הוועדה היא האמנה – שהיא הרציונל וההקשר של העשייה הגדולה הזאת.

אף נראה לי שאפשר לומר שהאמנה היא שרביט ניצוח תרתי משמע. האחד – ניצוח במשמעות הנעה, הנחיה, דרבון, המרצה, עידוד ותיאום בין הכוחות הפועלים. השני – ניצוח במשמעות ניצחון. גם אם האמנה, בשל גילה הצעיר, יכולה להתהדר בהישגים חלקיים בלבד, ו"עולם מתאים לילדים" טרם קם, לטווח ארוך – הניצחון בא יבוא ועולם מתאים לילדים קום יקום, בניצוח הוועדה ותחת שרביט האמנה, שיהפוך אז לשרביט קסם. ■

(III) הנחלת הידע על האמנה – מדינות רבות פעלו להפצת מידע על האמנה, בין השאר בתרגומה ללשונות המדוברות במדינה, בהכללת האמנה בתכניות חינוך חובה, בהכשרת מומחים, בשימוש מושכל באמצעי התקשורת, בקביעת "ימי זכויות ילדים" ובהעברת מסרים של האמנה באמצעים חלופיים לקריאה, בקרב אוכלוסיות נחשלות.

(IV) השתתפות ילדים – על פי הדו"חות הולך וגדל מספר המדינות המחוקקות והמקימות תשתיות לקידום זכותם של ילדים להשתתפות⁴⁹. כך, במדינות רבות, אם כי לא בכלן ולא באופן אחיד, תוקנה חקיקה כדי לאפשר את השתתפותם של ילדים בהליכים משפטיים ומנהליים הנוגעים להם. הונעו גם תהליכים לקדם את זכות הילדים להביע את דעתם בבתי ספר ובמוסדות. יש מדינות שהקימו מנגנונים להשתתפות ילדים בעניינים הנוגעים להם ובחיי החברה, כמו מועצות תלמידים בבתי ספר ומועצות נוער קהילתיות ברשויות המקומיות, המשתתפות באופן פעיל בפיתוח תכניות ומדיניות וביישומן. מועצות הנוער הקהילתיות מקימות גם נציגויות לקידום אינטרסים ספציפיים של ילדים ונוער, כגון אימהות לא נשואות, ילדי מוסדות, ילדים בעלי מוגבלויות. במדינות שונות הוקמו פרלמנטים אזרחיים וארציים של ילדים ונוער, העומדים בקשר עם הרשות המחוקקת של המדינה. במספר גדול והולך של מדינות נפתחו ערוצים לתלונות ילדים על הפרת זכויותיהם, ביניהם גם נציגויות זכויות ילדים או מחלקות מיוחדות לילדים בנציגויות זכויות אדם; עוד יש להוסיף כי במספר גדול והולך של מדינות שותפים ילדים בתהליך הדיווח ובהערכה ובבקרה של מימוש האמנה. בדרך כלל פועלים הילדים בחסותם ובעידודם של הגופים הלא ממשלתיים, או של ארגונים בין-לאומיים, המסייעים להם בארגון ובהכוונה. יותר ויותר משתלבים ילדים במשלחות הארגונים הלא ממשלתיים לשיבות ההכנה של הוועדה. במהלך השנים נמצאו גם מקרים שבהם ילדים היו משולבים במשלחת נציגי הממשלה לדיאלוג עם הוועדה.

בתחום העבודה ראוי לציין שבמבנים הפורמליים של משרד ומתן ארגוני, שנקבעו באמנה לזכויות הצורות הגרועות ביותר של עבודת ילדים⁵⁰, הייתה נציגות של ילדים עובדים, מתוך כיבוד עקרון השתתפות שבאמנה.

תופעה מרשימה ביותר בתחום ההתמודדות עם עבודה מנצלת של ילדים, היא קיומם של ארגוני ילדים עובדים, שהוקמו בידי ילדים למען ילדים והמנהלים בידי ילדים. לארגונים אלה יש "קול" והשפעה במדינותיהם⁵¹. המציאות מצביעה על כך שילדים מסוגלים להקים ולנהל ארגונים יעילים של ילדים עובדים, תוך ניצול זכותם להשתתף, לקבל מידע, להפגין ולקיים אספות. ולבסוף – בשנים האחרונות ניכרת גם חשיבה משותפת בתחום המחקר, הבאה לידי ביטוי בשילובם ובהשתתפותם של ילדים כחלק מובנה במחקרים, הנוגעים לילדים.

מימוש זכותם של ילדים להשתתפות מצוי עדיין במדינות רבות בשלבים של ניסוי ותעיה, בדרך למציאת המודלים הנכונים לשותפות אמת עם ילדים, בהבדל מטוקניזם. אבל גם שלב מהסס זה הוא שלב חשוב ביותר בפיתוח תרבות הזכויות.

ד. האמנה כשרביט ניצוח

עד כאן תיאור ההתרחשויות הגלובליות הקשורות באמנה, שיש בהן כדי להעיד על כך שגם אם האמנה אינה שרביט קסם, ודאי וודאי שאין היא

49 על פי ס' 12 לאמנה בדבר זכויות הילד.

50 המבנה המשולש למשא ומתן: ממשלה, מעסיקים ועובדים.

51 לדוגמה: ארגון הילדים MANTHOC בפרו, ארגון ילדים עובדים בסגל וה-BHIRMA

SANGA בהודו. ארגוני הילדים נתמכים בידי גופים בין-לאומיים ואחדות מסוכנויות

האו"ם.