

מי (י) קבע את עתיד ילדינו – חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך–1960

ניצנה בן־דוד*

חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך–1960, נועד לתת מענה לבעיית ה"ילדים העזובים", אשר נתפסה כמאיימת על הסדר החברתי והפוליטי במדינת ישראל של שנות החמישים. החוק נחקק בשיאו של מאבק בין המדינה לבין משפחות עולים "מזרחיים" על חובת המדינה להבטיח תנאי חיים בסיסיים לאזרחיה ועל מרכזיות חובה זו ביצירתה ובפתרונה של בעיית הילדים העזובים. המאמר מנתח את המוסדות ואת השחקנים העיקריים שעיצבו את גלגוליה השונים של הצעת החוק ומציג את האופן שבו הזיהוי המעמד־אתני של הבעיה השפיע הן על מועד החקיקה והן על ההסדרים שנוסחו בחוק שיועד לפתרונה. אם בתחילת שנות החמישים יועד החוק להגן על ילדים מהורות פגומה, הרי שבסוף שנות החמישים, על רקע המחאה החברתית של עולים "מזרחיים" והחרדה להגמוניה פוליטית־תרבותית, נוסח החוק כאמצעי להתמודדות עם האיום ועם המחאה. הביטוי המובהק לסיווג משפחות וילדים "מזרחיים" כקבוצה "אחרת" היה ביצירת הסדר משפטי שונה לכלל המשפחות בהצעת חוק האפוסטרופסות. ההסדר המשפטי בחוק הנוער היווה לכאורה פרקטיקה להאחדה נורמטיבית של הקולקטיב היהודי־ישראלי, אולם בפועל היווה אחת מפרקטיקות הפרדת "המזרחיים" מהקולקטיב, תוך הצגת ילדיהם כקורבן, והגדרתם כבעיה.

א. מבוא. ב. "ילדים עזובים" ומדיניות רווחה – בעיה חברתית ונרטיבים מתחרים. ג. נוסחיה השונים של הצעת החוק במרוצת שנות החמישים ; 1. "תיקון העזובה" – תזכיר הצעת חוק (תיקון העזובה), התשי"א–1951 ;

* דוקטורנטית בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב. מאמר זה מבוסס על עבודת מחקר לתואר שלישי בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, בהנחיית פרופ' נטע זיו ופרופ' ז'רזה ברונר. מאמר זה מומש והובא לדפוס הודות לסיועם של רבות/ים, ותודתי נתונה לכולן/ם: בראש ובראשונה למנחים היקרים פרופ' נטע זיו ופרופ' ז'רזה ברונר (אמריטוס) על ליווי מסור, מחכים ומלא השראה, וכן לפרופ' דבי ברנשטיין (אמריטה) על שיח מפרה ועל הערותיה החשובות לגרסה מוקדמת של המאמר. כן אבקש להודות לפרופ' יפעת ביטון על תמיכתה ועידודה להבאת מאמר זה לדפוס. תודה לחבריי ד"ר שאול אבינור (שופט שלום), ד"ר יאיר רונן ועו"ד דן בן שאול על הערותיהם והשגותיהם, ותודה מיוחדת לחברתי שלומית ברזיר ולבתי בר גרדוס על סיוען ותמיכתן במהלך שנות איסוף החומר ועיבודו לכדי כתיבה. תודה לצוות השיפוט והעריכה על הערותיהם הבונות והקפדניות שסייעו בגיבוש מאמר הולם פלטפורמה חשובה זו. אני נושאת באחריות באם היה שיבוש כלשהו בהבנת המקורות המובאים במאמר זה.

2. "חובת הדאגה" של הורים לילדיהם – הצעת חוק היחיד והמשפחה, 1955; 3. רגולציה להגנה על ילדים עניים מפני הוריהם – תזכיר הצעת חוק הגנת הנוער בשני נוסחים; 4. רגולציה ככלי במאבק בין משפחות עולים לפקידי ממשל. ד. **אחריות הורים על טיפול בילדיהם – הסדרה מקבילה בחקיקה. ה. סיכום.**

א. מבוא

בינואר 1960 הציג שר הסעד יוסף בורג בפני חברי הכנסת את חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך–1960, כמענה לתופעה חברתית שהוגדרה כבעיית "הילדים העזובים"¹. ילדים המשוטטים במרחב הציבורי זהו כתופעה חברתית בארץ ישראל, כמו במדינות מערביות אחרות, עוד מסוף המאה התשע עשרה. ילדים אלה היו בטווח גילאים שנע בין שבע לשמונה עשרה שנים, לא שהו במסגרות חינוך והתכנסו בחבורות במרכזי הערים כאשר הם משוטטים, עוסקים ברוכלות או מחפשים עבודות מזדמנות. המשותף לילדים בקבוצה היה המצוקה הכלכלית החריפה שבה גדלו, וחלק מהילדים סבלו גם מהיעדר תפקוד משפחתי.² בתקופת המנדט בשיח המקצועי והפוליטי במוסדות היישוב היהודי הובנתה התופעה של הילדים המשוטטים במרחב הציבורי כ"בעיה חברתית"³. בשנים הראשונות לאחר הקמת המדינה, על רקע הגידול הדרמטי באוכלוסיית הילדים שעלו במסגרת "העלייה הגדולה", תוארה הבעיה כמאיימת על "עתיד האומה". מטרתה של הממשלה לחנך את "דור העתיד" בהתאם לסט הערכים הציוני מערבי סימנה ילדים אלה כבעיה חברתית בוערת,⁴ ואת הטיפול בהם כמשימה של "חידוש חיי העם במולדתו"⁵. בשנים הבאות נכרכה בעיית "הילדים העזובים" עם תופעה שזוהתה כ"נטישת ילדים" – הורים אשר השאירו את ילדיהם בלשכות סעד ותחנות משטרה – תופעה שנתפסה כמאיימת על הסדר החברתי והמשיליות.⁶ כבר מראשית שנות החמישים, כחלק מהניסיון להתמודד עם בעיית "הילדים העזובים" ותופעת "נטישת הילדים", יועצים משפטיים במשרדי הסעד והמשפטים ניסחו תזכירי חוק, אולם רק בסוף שנות החמישים השלימה הכנסת את הליך חקיקת חוק הנוער. בעת הצגת הצעת חוק הנוער לחברי הכנסת חשף שר הסעד יוסף בורג את הזיהוי האתני מעמדי של הבעיה. הוא הבהיר כי החוק נועד לטפל בילדיהן של משפחות משולי החברה אשר חוו משבר על רקע

1 ס"ח 311.

2 להגדרה ומיפוי של בעיית הילדים העזובים בתקופת המנדט ראו תמי רוז ילדי ההפקר: **החצר האחורית של תלאביב המנדטורית** (אלי שאלתיאל עורך, 2009).

3 שם, בעמ' 21.

4 דבורה הכהן **עולים בסערה** 222 (1994).

5 משרד המשפטים **דין וחשבון של הוועדה לחקר העבריינות בקרב הנוער** (1956) ארכיון מדינה ג-6194/4, <https://bit.ly/3DbW5b4> (להלן: דו"ח הוועדה לחקר העבריינות בקרב הנוער).

6 בפרק ב ארחיב את ההתייחסות לתופעה. כן ראו ניצנה בן-דוד "מי עזב את הילדים העזובים" (צפוי להתפרסם).

מי (י)קבע את עתיד ילדינו – חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960

מעבר "מאקלים סוציאלי אחר למדינה שלנו".⁷ שר הסעד טען כי החוק נועד לחזק את סמכותם של העובדים הסוציאליים והבהיר כי מכוח החוק "יימסר לפקדי הסעד תפקיד לעקוב מיוזמתם הם אחרי שלום הנער, והם ימצאו אחר כך בלשכות את האמצעים החוקיים כדי לאשפו או לסדר את הילד אפילו נגד רצון הוריו". אולם שר הסעד הדגיש בדבריו כי בשל מחסור במשאבים החוק לא יחייב את משרד הסעד ועובדיו לנקוט צעדים, אלא ייתן "אפשרות חוקית לעזור כאשר קיימת אפשרות לעזור".⁸

המאמר טוען כי חוק הנוער נחקק בשיאו של מאבק בין המדינה לבין משפחות עולים מזרחיים על חובת המדינה להבטיח תנאי חיים בסיסיים לאזרחיה ועל מרכזיות חובה זו ביצירתה ובפתרונה של בעיית הילדים העזובים. על מנת להוכיח טענה זו, המאמר מנתח את המוסדות ואת השחקנים העיקריים שעיצבו את גלגוליה השונים של הצעת החוק לאורך שנות החמישים ומתאר את הנסיבות החברתיות והפוליטיות שבהן נחקק החוק. המאמר מציג את האופן שבו הזיהוי המעמדי אתני של הבעיה השפיע הן על מועד החקיקה והן על ההסדרים שנוסחו בחוק שיועד לפתרונה. מסקנת המאמר היא כי המחאה החברתית של עולים ממדינות ערב, בסוף העשור, הגבירה את תחושת האיום מפני נערים והורים "מזרחיים", היוותה זרז לחקיקת החוק והשפיעה על מהות ההסדרים שנקבעו בו. אם בתחילת שנות החמישים יועד החוק להגן על ילדים מהורות פגומה, הרי שבסוף שנות החמישים, על רקע החרדה להגמוניה פוליטית תרבותית, עוצב החוק גם כאמצעי להתמודדות עם מחאת "המזרחיים". לצד מטרתו המוצהרת של המחוקק להבטיח טיפול נאות של הורים בילדיהם, הוא יצר הסדרי חקיקה שונים בהתאם לסיווג מעמדי אתני. ההסדר שיועד לאוכלוסייה ממעמד הביניים התיר התערבות מוגבלת בתא המשפחתי תוך שמירת זכויות האדם של הורים וילדים, בעוד ההסדר שיועד לקבוצה מזוהה מעמדית ואתנית התיר התערבות רחבה בתא המשפחתי והעדיף אכיפת נורמות תרבותיות והבטחת הסדר החברתי, על פני שמירת זכויות אדם.

בפרק השני מתאר את זיהוי תופעת הילדים המשוטטים כבעיה חברתית המאיימת על הסדר החברתי, ואת מאבק העולים למול פקדי הממשל על אחריות המדינה לסייע בנטל הכלכלי של הטיפול בילדים וחינוכם. בפרק השלישי אציג את הנוסחים השונים של תזכירי הצעת החוק לאורך שנות החמישים. הפרק הרביעי יתמקד בהסדרים שנקבעו בחוק ובהשוואתם לאלה שנקבעו בסוגיה דומה בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות.⁹ הפרק החמישי יציג את מסקנות המאמר והשפעתן האפשרית על חקיקה אשר תבקש להסדיר את מהותה והיקפה של האחריות ההורית על שלומם של ילדים.

ב. "ילדים עזובים" ומדיניות רווחה – בעיה חברתית ונרטיבים מתחרים

את בעיית "הילדים העזובים" בחנה תמי רזי במחקרה המקיף על "ילדי ההפקר" בתל אביב המנדטורית. לטענתה של רזי, הגדרת ילדים ובני נוער שסבלו ממצוקה כלכלית וחברתית ונכחו

7 ד"כ 5.1.1960, 249.

8 שם, בעמ' 250.

9 חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, ס"ח 120.

בחוצות העיר כ"ילדים עזובים" ביטאה תהליך הבנייה תרבותי ופוליטי של בעיה חברתית, וזיהוי של עזובה עם מזרחיות הציג אותה כבעיה מעמדית אתנית.¹⁰

בשיח המקצועי הציבורי והפוליטי נכרכה בעיית "הילדים העזובים" בנחשלותן התרבותית ואף המוסרית של משפחות עולים "מזרחיות". התפיסות בתנועה הציונית לגבי מרכזיותה ותפקידה של המשפחה בחינוך "דור העתיד" לא היו אחידות,¹¹ אולם השיח דיבר בקול אחד בהתייחסותו למשפחות "מזרחיות".¹² בדומה לאידאולוגיה הבורגנית המודרנית המערבית, המוסדות המטפלים הבחינו בין סוגי משפחות, וסוגי ילדים. הטיפול המובחן שניתן לילדים "מזרחיים" לעומת ילדים "אשכנזים" נבע מההזרה של קבוצה אתנית שלא תאמה את הנחות היסוד של ההגמוניה התרבותית והפוליטית. בעוד שמשפחות "מזרחיות" אובחנו כמשפחות שאינן מתפקדות, וילדיהן אובחנו כמי שסובלים מהזנחה ומפיגור, משפחות "אשכנזיות" אובחנו כמשפחות הסובלות ממשבר זמני בחינוך ילדיהן ובטיפול בהם, ואלה הוגדרו כמי שסובלים מנוירוזות. מומחים ופוליטיקאים קראו להורים ממעמד הביניים, ובעיקר לאימהות, להשקיע זמן רב יותר בחינוך ילדיהם, והילדים סודרו במסגרות יום ונשארו במשפחותיהם. בד בבד, ילדים ובני נוער "מזרחיים" הורחקו לעיתים קרובות ממשפחותיהם ושולבו במוסדות.¹³ כאמור, לאחר הקמת המדינה, על רקע העלייה הגדולה, התעצם החשש הציבורי והפוליטי מפני בעיית "הילדים העזובים". הבניית הבעיה כמעמדית אתנית הוכרה כתקפה מדעית בדו"ח ועדת חקירה ממשלתית. הוועדה, שאותה מינה שר המשפטים פנחס רוזן במחצית הראשונה של שנות החמישים,¹⁴ קבעה כי הורים "מזרחיים" מזניחים את ילדיהם ומדרדרים אותם לעבריינות, אם בשל חינוך רע, אם בשל תגובה הורית בלתי הולמת למציאות החיים הקשה והעדפת טובתם על פני טובת ילדיהם.¹⁵ לצד המלצות מתונות לתיקון, כותבי הדו"ח תמכו ככלל בדרכי הטיפול שהיו נהוגות במערכות הממשלתיות.¹⁶ דו"ח הוועדה נקט רטוריקה ממלכתית, אשר שיקפה את אידאולוגיית "כור ההיתוך",¹⁷ אולם לצד האתוס הממלכתי רווח בדו"ח תת-האתוס העדתי.¹⁸

10 רזי ילדי ההפקר: החצר האחורית של תלאביב המנדטורית, לעיל ה"ש 2, בעמ' 23.

11 באוטופיות הציוניות הייתה שאיפה להפקיע את חינוך הילדים מהמשפחה ולהעבירו לידי הקהילה והאומה, אולם במסורת היהודית למשפחה היה מקום מרכזי בשימור הקהילה וקיומו של העם היהודי. ראו תמי רזי "ראויה המשפחה שיבנוה מחדש": תפיסות של המשפחה היהודית העירונית בתקופת המנדט "חוקה אחת ומשפט אחד לאיש ולאשה" 22 (אייל כתבן, מרגלית שילה ורותי הלפרין-קדרי עורכים, התשע"א) (להלן: רזי "ראויה המשפחה שיבנוה מחדש").

12 לפחות מחצית מהמשפחות המטופלות בלשכות הסעד היו "אשכנזיות", אולם איתפקוד הורי יוחס למשפחות "מזרחיות" בטענה לסביבה תרבותית פרימיטיבית. ראו שם, בעמ' 25.

13 שם, בעמ' 45.

14 משפטן יהודי עולה מגרמניה, מהמפלגה הפרוגרסיבית, כיהן כשר המשפטים בין השנים 1948–1961 (למעט כמה חודשים בשנת 1952).

15 דו"ח הוועדה לחקר העבריינות בקרב הנוער, לעיל ה"ש 5, בעמ' 21.

16 שם, בעמ' 25.

17 שם, בעמ' 8.

18 שניות זו שבין האתוס הממלכתי לתת-האתוס העדתי-אתני אפינה את רטוריקה של משרדי הממשלה. ראו ירון צור "הבעיה העדתית בדיוני הנהלת הסוכנות בשלהי תקופת העלייה ההמונית" ישראל 2, 81, 83 (2002); על השפעת רעיון כור ההיתוך על מדיניות הקליטה ראו גם נדב דוידוביץ' ושפרה שורץ "הגירה, בריאות וכור ההיתוך הישראלי" עיונים 13, 181 (2003).

מסקנות אלה של הוועדה חיזקו את הנרטיב המקצועי והפוליטי ההגמוני שהובנה בתקופת המנדט והעדיפו את טובת הילד וטובת החברה על שמירת זכות המשפחה לפרטיות ועל שמירת זכויותיהם של הורים להורות.

לעובדות סוציאליות היה תפקיד מרכזי כסוכנות סיווג,¹⁹ אם באמצעות יצירת הקטגוריות לסיווג, ואם באמצעות יצירת מחסומים סימבוליים וממשיים שהבחינו בין סטייה לנורמליות, והן גם יישמו את מלאכת הסיווג ושמרו על הגבולות שבין הקבוצות.²⁰ פניית עולים ללשכות סעד בבקשה לסיוע כלכלי או סידור ילדים במוסדות לצורך השתלבות הורים בעבודה נתפסה כ"סוטה" וכעדות לאובדן יכולת התפקוד ההורי כתוצאה מנחשלותם התרבותית של העולים. בשיח המקצועי נשלל הקשר הסיבתי שבין המצב הכלכלי של ההורים למעורבות ילדיהם בעבריינות. לטענת מימי אייזנשטדט, סיווג זה חיזק את תיוג משפחות העולים כ"אחרים", תוך חיזוק המבנה ההיררכי החברתי והסדר הפוליטי המדיר.²¹ "המזרחיים", בשל יהדותם, תויגו כ"אחר הקרוב", בניגוד ל"אחר" הערבי. אולם דווקא בשל היחס הדואלי אל יהודים "מזרחיים", איימו אלה על קיומו של הקולקטיב ההגמוני היהודי, בדיוק כפי שאפשרו את הגדרתו.²² השיח המקצועי ההגמוני הפך משפחות "מזרחיות" ליחידה חברתית הזקוקה לתיקון והתאמה.²³ עובדות סוציאליות נדרשו להנחות את הורי הילדים כיצד לטפל בהם, כך שיתאימו לאתוס של הקולקטיב הציוני לאומי, וכאשר הורים או ילדים התנגדו להתאים עצמם לאתוס זה, הורחקו ילדים מבתיהם. בין ההורים לבין המטפלים ברשויות נתגלעו מחלוקות, הן לעניין כפיית שהות הילדים במסגרות והן לעניין סוגי המסגרות שבהן שולבו הילדים, כאשר הורים ביקשו שילובם במוסדות פתוחים, בעוד שילדים שולבו במוסדות סגורים.²⁴ לטענת אייזנשטדט, מיקוד המקור לעזובה ולעבריינות בתפקוד הורי לקוי אפשר להדיר את התופעה מתוך מסגרת של שיח מקרו חברתי, אשר הצביע על בעיה של אישויון חברתי.²⁵ כדי לפתור את בעיית "הילדים העזובים", ועל מנת לעצב את דור העתיד בהתאם לרעיון כור ההיתוך,²⁶ חוקקה ממשלת ישראל כבר בספטמבר 1949 את חוק לימוד חובה,²⁷ ובו קבעה

19 מאחר שבשנים הראשונות מרבית העובדים הסוציאליים במשרד הסעד ובקהילה היו נשים, בחרתי להשתמש בלשון נקבה. לעניין זה ראו אברהם דורון "שירותי הרווחה האישיים בישראל – שינויי המנהיגות והשלכותיהם על עיצוב המערכת" **ביטחון סוציאלי** 65, 11, 15 (2004).

20 שם.

21 Mimi Ajzenstadt, *Reactions to Juvenile Delinquency in Israel, 1950–1970: A Social Narrative*, 17 THE J. POLICE HIST. 404 (2005).

22 **מזרחים בישראל** 202, 288–305 (חנן חבר, יהודה שנהב ופנינה מוצפיהאלר עורכים, 2002).

23 אורית רוזין "מסת ביקורת: השאלה הכאובה של הילדים העזובים" **ישראל** 17, 259, 263 (2010). כפי שטענה רוזין, חשוב לציין כי האידאולוגיה הציונית ייתכן שמיתנה את יחסם של מטפלים ל"אחר" המזרחי מפני שקיוו לשלבם בחברה, וכן כי לצד עיצוב קטגוריות מדירות ומפלות, "בני הזמן" התאמצו "לטפח את הטוב הכללי כפי שהבינו אותו. ראו שם, בעמ' 266, 270.

24 רזי "ראויה המשפחה שיבנוה מחדש", לעיל ה"ש 11, בעמ' 52.

25 Mimi Ajzenstadt, *Crime, Social Control, and the Process of Social Classification: Juvenile Delinquency/Justice Discourse in Israel, 1948–1970*, 49 SOC. PROBS. 585 (2002).

26 דוידוביץ' ושוורץ, לעיל ה"ש 18, בעמ' 184.

27 חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ס"ח 287.

חובת חינוך בסיסית חינם לילדים מגיל 5 עד גיל 14.²⁸ אולם חוק לימוד חובה לא נאכף, וניסיונות לאכוף מדיניות חינוך אחידה על ילדי עולים עוררו מחאה מצד העולים והובילו להקמת ועדת חקירה ממשלתית, למשבר פוליטי ולפירוק הממשלה הנבחרת הראשונה.²⁹ מסקנות הוועדה, אשר ביקרה את מפלגת השלטון מפא"י, אומצו על ידי החוגים הדתיים, אולם נדחו על ידי ההגמוניה הפוליטית, ובשיח הציבורי ההגמוני תוארו העולים ה"מזרחיים" כהורים "פרימיטיביים" ושאינם ראויים, אשר מנצלים את ילדיהם ככוח עבודה, אינם דואגים לחינוכם והשכלתם ואף מתעללים בהם.³⁰

כמו בסוגיות אחרות, כך גם בסוגיית העבריינים הצעירים, אל מול הנרטיב ההגמוני בשיח, עוד בתקופת המנדט הופיע בשיח נרטיב אחר אשר הציע פרשנות חלופית לבעיית "הילדים העזובים".³¹ בדיווחים ומאמרים בעיתונים על המשמר, שערים והד המזרח נטען כי עולים מבקשים לשלב אל ילדיהם במערכת החינוך, אולם המצוקות הכלכליות אינן מאפשרות זאת.³² עוד נטען כי מדיניות מוסדות היישוב מול ממשלת המנדט מונעת חלוקה שוויונית של משאבים בין קבוצות האוכלוסייה ביישוב,³³ וכי מוסדות היישוב מקצים משאבים רבים יותר לחינוך ילדי הקבוצים מאלה המופנים ל"ילדים עזובים". בנרטיב חלופי זה תמכו גם מומחים מתחום החינוך,³⁴ אשר טענו כי פערי הלימוד בין תלמידים "מזרחיים", יוצאי מדינות ערב, ל"אשכנזים", יוצאי מדינות אירופה, נבעו בעיקר מעוני ותנאי חיים ירודים של ילדים "מזרחיים" ושל מסגרות החינוך ששולבו בהם,³⁵ ומוסדות היישוב הואשמו כי לא עשו דבר כדי לתקן מצב זה.³⁶ הנרטיב החלופי התחזק בשנות החמישים, ועתה הופנתה האצבע המאשימה כלפי מפלגת מפא"י, המפלגה השלטת. נטען כי עזובת ילדים ועבריינות נובעים

- 28 ד"כ 13.7.1949, 1000.
- 29 צבי צמרת "ועדת פרומקין – ועדת חקירה ממשלתית בנושא חינוך ילדי העולים בשנות המדינה הראשונות" עיונים 1, 405 (1991).
- 30 אוריית רוזין חובת האהבה הקשה: יחיד וקולקטיב בישראל בשנות החמישים 216 (2008) (להלן: רוזין חובת האהבה הקשה).
- 31 בחרתי להגדירו כנרטיב חלופי למרות מקומו השולי בשיח החברתי פוליטי עד למחאת ואדי סאליב, מאז היווה נרטיב מתחרה לנרטיב ההגמוני. נרטיב זה ניסחו בין השאר נציגי ועד הספרדים בירושלים ותנועת "דגל מציון". להרחבה בעניין זה ראו משה נאור "דגל ציון" והתארגנות הנוער הספרדי והמזרחי בתקופת המנדט" עיונים 34, 200, 200–223 (2020). להרחבה לעניין התפתחות הנרטיבים המתחרים ראו בן-דוד "מי עזב את הילדים העזובים", לעיל ה"ש 6.
- 32 "גן ובית ספר לילד העזוב" הד המזרח (21 אפריל 1944), מתוך אתר הספרייה הלאומית של ישראל <https://bit.ly/3j9F9tZ>.
- 33 "לעניני השעה" הד המזרח (28 אפריל 1944), מתוך אתר הספרייה הלאומית של ישראל <https://bit.ly/2XRnDnFH>.
- 34 "לעניני השעה" הד המזרח (5 מאי 1944), מתוך אתר הספרייה הלאומית של ישראל <https://bit.ly/3ki1Rzw>.
- 35 ג'וליה רסניק "עלייתה וירידתה של הסוציולוגיה מן הבמה החינוכית" מגמות נא 251, 278 (2017).
- 36 ח' אנוך "תלמידים 'עזובים' ותלמידים 'נשארים': בבתי הספר העירוניים בתל-אביב" מגמות ב 34, 47 (1950).

מי (י)קבע את עתיד ילדינו – חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960

מהיעדר תשתיות, היעדר משאבים ואיקבלה רגשית ופסיכולוגית של העולים,³⁷ כי בהיעדר סיוע כלכלי המבטיח מזון והשכלה, ההורים אינם אלא קורבנות המצב הכלכלי הקשה³⁸ וכי העוני והמחסור גורמים לעזובה ולעבריינות בקרב הילדים.³⁹

זרעי המחאה של העולים "המזרחיים" נבטו כבר בשנים הראשונות לאחר הקמת המדינה, בתחילה במעברות ובמחנות העולים, ולאחר מכן במושבים בספר הגאוגרפי ובשכונות עוני בערים.⁴⁰ המתקוממים, אשר הפגינו מול משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, טענו כי בהיעדר עבודה הם אינם יכולים לפרנס את משפחותיהם ולספק לילדיהם תנאי חיים בסיסיים ודרשו כי הממשלה תספק מקומות עבודה, שיכון לעולים וחינוך ראוי לילדיהם, וכן טענו להפליה אתנית מצד פקידי ממשל.⁴¹ ראשי הממשל היו מודאגים בעיקר מהעיוותים הקולקטיביים, אשר נתפסו כמאיימים על הלכידות החברתית, והעיתונות התריעה מפני ההתקוממות, שנתפסה כמאיימת על חינוך הנוער.⁴²

כאמור, עיקר התסיסה של העולים כוונה כנגד פקידי ממשל, בלשכות העבודה ובלשכות הסעד, וסוכני ממשל אלה עמדו בחזית המאבק מול ההורים. המשאבים שהופקדו בידי העובדות הסוציאליות בלשכות הסעד היו מוגבלים, ואלה התנו את קבלת התמיכה הכלכלית בכך שההורים יעמדו בהנחיותיהן המקצועיות לעניין דרך ניהול חיי המשפחה וחינוך הילדים. הרטוריקה הטיפולית של העובדות הסוציאליות נועדה לכסות על הפער שבין כוחן של העובדות הסוציאליות לפקח על המשפחות הנזקקות לבין יכולתן לספק את צורכיהן.⁴³ מנגד, משפחות עולים שלא זכו לסיוע כלכלי דרשו כי ילדיהם ישולבו במוסדות טיפול וחינוך, שם יזכו לקבל את צורכי הכלכלה והחינוך הבסיסיים. משדרשה זו לא נענתה, ניסו חלק מההורים לכפות את דרישתם, אם בנקיטת אלימות נגד העובדות הסוציאליות, אם באמצעות לינה בסמוך ללשכות סעד ואם בהשגחת ילדיהם בלשכות סעד או בתחנות משטרה. פרקטיקה זו נועדה בעיקרה לאלץ את העובדות הסוציאליות בקהילה לשלב את הילדים במוסדות או לחלופין להקצות להם תמיכה כספית להזנת ילדיהם, אולם היא הוגדרה כ"נטישת ילדים" וחיזקה את

37 רוזין **חובת האהבה הקשה**, לעיל ה"ש 30, בעמ' 228.

38 שם, בעמ' 116.

39 "בעיית עבריינים צעירים" **שערים** (14 פברואר 1957), מתוך אתר הספרייה הלאומית של ישראל <https://bit.ly/3zrhxH7>.

40 אירועי מחאה מקומיים החלו כבר באפריל 1949, אז דווח כי עולים התפרצו לבניין הכנסת בתל אביב ולמשרדי הסוכנות היהודית בחיפה. מרבית המשתתפים במחאה היו עולים "מזרחיים", אולם לקחו חלק במחאה גם אחרים. תופעה נוספת ושכיחה הייתה סרבנות גיוס של צעירים מזרחיים על בסיס טענת הפליה כלכלית חברתית. סמי שלום שטרית **המאבק המזרחי בישראל 1948–2003**, 93 (אלי שאלתיאל עורך, 2004).

41 בנייר עמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה נטען כי בשנות החמישים, אייהשויון המעמדי חפף לאייהשויון האתני, וחומרתו של השסע האתני באה לידי ביטוי פוליטי במרד ואדי סאליב. ראו איריס גרבי וגל לוי **השסע החברתי-כלכלי בישראל 76–77** (נייר עמדה 21, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2000).

42 שטרית, לעיל ה"ש 40, בעמ' 98.

43 הרחבה לעניין רטוריקה אשר הצדיקה תרבות של עולים "מזרחיים" ראו במאמרה של אדריאנה קמפ "נדידת עמים" או 'הבערה הגדולה': שליטה מדינתית והתנגדות בספר הישראלי "מזרחים בישראל", לעיל ה"ש 22, 36.

הנחת ההורות הפגומה של העולים.⁴⁴ ניסיונות הממשלה להתמודד עם התופעה באמצעות המשפט הפלילי כשלו,⁴⁵ וכנגד הממשלה הופנתה ביקורת בעיתונות המקומית ובעיתונות החוץ.⁴⁶

מחאת משפחות העולים כנגד פקידי הממשל כזרועה הארוכה של המדינה התפרצה באירועי ואדי סאליב בקיץ 1959. המתח בין מערך הערכים והאינטרסים ההגמוני אשר הגדיר את ההורים העולים כקבוצה "אחרת" לבין מערך הערכים והאינטרסים החלופי גיבש מחאה,⁴⁷ ועימות מקומי בין אזרח לשוטר הצית מחאה זו. במחאה אותה הנהיגו צעירי הוואדי, מרביתם עולים ממרוקו, חזרה הטענה כי הממשלה הפלתה לרעה את העולים ה"מזרחיים" ולא דאגה להם לעבודה, דיור וחינוך ראוי לילדיהם.⁴⁸ האירועים התרחשו סמוך לבחירות הכנסת הרביעית, ואלה נתפסו כאיום פוליטי ממשי על הממשלה. ילדים ובני נוער שלקחו חלק במחאה נתפסו כמי שעשויים ללבות את המחאה ולהנהיגה בעתיד ולפיכך היוו איום ממשי הן על ביטחון הציבור והן על הסדר החברתי והפוליטי.⁴⁹ בולטות בני הנוער בהפגנה לא הפתיעה את מי שעסקו בטיפול בהם, שכן אלה כבר נחשפו לתחושות הקיפוח הקשות שחשו הנערים.⁵⁰

44 מבדיקת מספר הדיווחים בעיתונות על "נטישת ילדים" באתר עיתונות יהודית היסטורית עולה כי הדיווחים החלו בשנת 1950, התחדשו ב-1953 וכן בשנת 1956 אולם הגיעו לשיאם בשנים 1958–1959, אז פורסמו 22 ידיעות.

45 הורים אשר "נטשו" את ילדיהם בלשכות סעד ותחנות משטרה הועמדו לדין פלילי, אולם התביעה נתקלה בקושי להוכיח את ביצוע העבירות, וכן ענישת בתי המשפט נתפסה כענישה מקילה שאינה מרתיעה את הציבור. ראו "אל תגידו בגת...?" **קול העם** (8 אפריל 1960), מתוך אתר הספרייה הלאומית של ישראל <https://bit.ly/38aQaVI>; "15 ימי מאסר לאם שנטשה תינוקה" **מעריב** (29 אוגוסט 1950), מתוך אתר הספרייה הלאומית של ישראל <https://bit.ly/3B785ZQ>.

46 "נוטשי ילדים" **דבר** (6 פברואר 1958), מתוך אתר הספרייה הלאומית של ישראל <https://bit.ly/3zcZzrr>.

47 על הפער במערך הערכים ההגמוני לחלופי בשדה החינוך ראו יוסי יונה ויצחק ספורטא "החינוך הקדם-מקצועי ויצירת מעמד הפועלים בישראל" **מזרחים בישראל**, לעיל ה"ש 22, 68, 95.

48 בכרוז שהפיץ בן הרוש מנהיג המרד נטען "עדתנו סובלת מכל הבחינות: בעבודה, בדיור ובחינוך. לא נפקיר את ילדינו הרעבים והיחפים בידי פוליטיקאים מקצועיים". ראו איתי נגרי **המחאה המזרחית בוואדי סאליב** 52 (פינחס לוזון עורך, 2018). ועדת חקירה ממשלתית, ועדת עציוני, אשר בדקה את טענות העולים מצאה כי היה ממש בטענות אלה וקראה לעיריית חיפה וכן לממשלה לתת מענה ולקדם פתרונות דיור והשכלה ולפעול להפחתת הדעות הקדומות כנגד העולים. ראו משרד ראש הממשלה **דין וחשבון של ועדת החקירה הציבורית לעניין מאורעות 9/7/59 בוואדי סאליב** (1959), ארכיון המדינה <https://bit.ly/3sJnBry>.

49 היו שטענו כי "הפורענות" בוואדי סאליב התחילה על ידי ילדים, בני נוער ונשים, ובהפגנה השתתפו כמאה וחמישים ילדים. ראו אלי נחמיאס ורון שפיגל **ואדי סאליב המיתוס ושברו** 90 (2009); העובדה שילדים רבים לקחו חלק מרכזי בהפגנה הקשתה על המשטרה לדכא באמצעות אלות את המפגינים, ראו עדות מפקח נפת חיפה בפני ועדת החקירה הממשלתית. ראו "מפקד נפת חיפה" **על המשמר** (24 יולי 1959), מתוך אתר הספרייה הלאומית של ישראל <https://bit.ly/3Dmns2z>.

50 "נתקלתי ברגשי קיפוח בקרב תושבי ואדי סאליב" **הארץ** (29 יולי 1959), מתוך אתר הספרייה הלאומית של ישראל <https://bit.ly/3grvMEem>.

מי (י)קבע את עתיד ילדינו – חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960

האירועים זכו לחשיפה רבה בעיתונות, והיה חשש כי המחאה תפשט למקומות נוספים בארץ, עד כדי פגיעה חמורה בשליטת הממשל.⁵¹

מחאת העולים "המזרחיים" איימה על שליטת הנרטיב ההגמוני בשיח. בחזית המאבק עמדו מצד אחד ההורים, ומן הצד האחר הממשלה וסוכניה – פקידי הממשל. המאבק התנהל סביב השאלה מה הבעיה החברתית שלה צריכה להידרש המדינה, מה הסיבות לה ומה המענה לה. אם הממשלה ביקשה לכפות את הנרטיב ההגמוני שלפיו הזנחת הורים את צורכי ילדיהם היא הגורמת לעזובה ושילוב ילדים במוסדות הוא המענה, הרי שהעולים הציגו את הממשלה כמזניחה את צורכיהם של משפחות העולים וילדיהם וכמי שיש לכפות עליה ועל פקידיה לעמוד באחריותם זו. מעבר לדה-לגיטימציה שנעשתה למנהיגי המחאה וניסיונות ההרתעה באמצעות מערכות האכיפה, הממשלה ביקשה לקדם את מדיניות "כור ההיתוך" שהנהיגה ביחסה לעולים וילדיהם באמצעות חינוך,⁵² הכוונה, ריסון ופיקוח.⁵³ ההגמוניה הפוליטית והתרבותית פעלה לכפיית דגמי התפיסה והביטוי אשר ירחיקו ילדים "מזרחיים" ממעורבות במאבק בה.⁵⁴

כך, במהלך שנות החמישים הפכו "הילדים העזובים" מבעיה חברתית אשר עשויה לפגוע בסדר הציבורי ובעתיד התרבותי של המדינה שבדרך, לבעיה פוליטית אשר עשויה לזעזע את מעמדה של מפלגת השלטון. לצד הנרטיב ההגמוני שהצביע על הורי הילדים כמי שנושאים באחריות ליצירת הבעיה, בשל הורות פגומה, התפתח בשנות החמישים הנרטיב החליפי שלפיו מדיניות הרווחה אחראית ליצירת הבעיה, ולפיכך שינוי במדיניות זו תביא לפתרונה.⁵⁵ אם בתחילת שנות החמישים "ילדים עזובים" והוריהם נתפסו כקורבנות של תרבות לקויה, הרי שלקראת סוף העשור הפכו אלה לכוח אזרחי המאיים על שליטת פקידי הממשל ועשוי לערער את המדיניות החברתית והמעמד הפוליטי של המפלגה השלטת. נרטיב הדאגה ההגמוני, אשר בראשית שנות החמישים התמקד בדאגה לילדים עזובים כקורבנות של הורות שאינה ראויה, התמקד בסוף שנות החמישים בדאגה מפני איום ילדים ונוער עזובים על הסדר התרבותי והפוליטי.

ג. נוסחיה השונים של הצעת החוק במרוצת שנות החמישים

פרק זה יציג את תזכירי החוק והצעות החוק שנוסחו כמענה לבעיית "הילדים העזובים", משנות החמישים המוקדמות ועד חקיקת החוק בתחילת שנות השישים. הקשר בין השינוי בנסיבות הפרופסיונליות חברתיות והפוליטיות לבין השינוי במדיניות המשפטית יוצג באמצעות השוואת

51 לסקירה מפורטת על הדיווחים בעיתונות בחודשים יולי אוגוסט 1959 ראו עדה יורמן "התגובה החברתית לאירועי ואדי סאליב" קשר 43, 59 (2012).

52 הנרייט דהאן-כלב "מאורעות ואדי סאליב" חמישים לארבעים ושמונה 149, 155 (1999).

53 ירון צור "הבעיה העדתית" העשור השני 119 (צבי צמרת וחנה יבלונקה עורכים, 2000).

54 פייר בורדייה שאלות בסוציולוגיה 171, 234–236 (אבנר להב מתרגם, 2005).

55 להרחבה בעניין הנרטיבים המתחרים בסוגיית עזובת הילדים ראו בן-דוד "מי עזב את הילדים העזובים", לעיל ה"ש 6.

הנוסחים השונים של הצעת החוק. בתחילת העשור התמקדו מנסחי הצעת החוק בפתרון בעיית העזובה בקרב קבוצה מעמדית מובחנת, באמצע העשור מומחי משפט ביקשו להגדיר נורמה כללית של חובת הדאגה ההורית, ואילו בסוף העשור חזר המחוקק להתמקד בקבוצה מובחנת – שזוהתה כעת זיהוי אתני. במחצית השנייה של העשור ביקש המחוקק, לצד מתן מענה לבעיית העזובה, להבטיח שליטה ונרמול של ילדים ובני נוער. זיהוי הקבוצה שלה יועד החוק השפיע על ההסדרים שנקבעו בנוסחים השונים. בעוד שמומחי משפט שביקשו להגדיר נורמה כללית הגבילו את התערבות המדינה באוטונומיית התא המשפחתי, מומחי משפט וטיפול שביקשו לנרמל יחסי הורים וילדים במשפחות "מזרחיות" הכשירו התערבות רחבה של המדינה באוטונומיית התא המשפחתי, במחיר של פגיעה בזכויות אדם של הורים וילדים.

1. "תיקון העזובה" – תזכיר הצעת חוק (תיקון העזובה), התשי"א-1951

בעיית "הילדים העזובים" הוסדרה כאמור כבר בתקופה המנדטורית, בסעיף 16 לפקודת העבריינים הצעירים, 1937. הפקודה חלה על נערים עד גיל 16 ועל נערות עד גיל 18 והכשירה התערבות בחייהם של ילדים אשר רכלו, קיבצו נדבות או שעלה חשש כי נחשפו לפעילות מוסרית שאינה הולמת. סמכות הפעלת סעיף הפקודה ניתנה לפקידי המבחן, נציגי המחלקה הסוציאלית בממשל המנדטורי. בשנות הארבעים, בהתאם להמלצת משרד המושבות, ביקשה המחלקה הסוציאלית הממשלתית להרחיב את המענה המשפטי הניתן לבעיה, ובספטמבר 1944 התפרסמה טיוטת חוק ילדים וצעירים.⁵⁶ טיוטת החוק הייתה מקיפה והתייחסה הן לבעיית "הילדים העזובים" והן לבעיית עבריינות הנוער, אולם הנציב הבריטי החליט שלא לקדם את הליך החקיקה בשל הנטל הכלכלי הכבד שהיה כרוך ביישומה.⁵⁷ הנציב החליף את הרפורמה המוצעת בחקיקה בתמיכה כלכלית בארגוני סיוע בקהילות, סיוע אשר הותאם למגבלות התקציב הממשלתי.⁵⁸ כמו כן המושלים המקומיים התקינו תקנות עירוניות, אשר הטילו ענישה כלכלית על הורים לילדים ששהו ברחוב ללא השגחה.⁵⁹ הסיוע הכלכלי של הממשל הוצג

56 ראו הערות לטיטה של הצעת חוק ילדים ואנשים צעירים, ארכיון המדינה מ-728/8, <https://bit.ly/3Dg0ee4>.

57 שם.

58 מכתב מנהל מחלקת הרווחה ליו"ר הוועד הלאומי (21.3.1949), ארכיון המדינה מ-5162/7, בעמ' 55, <https://bit.ly/3DaKhWB>. ביישוב היהודי התקציב הועבר לוועד הלאומי. ביישוב הערבי, בהיעדר ארגון ריכוזי, עברו מקצת התקציבים ישירות למוסדות שטיפלו בנערים, ואחרים הועברו באמצעות הוואקף, מושלי המחוז או גופים פילנתרופיים. מכתב מנהל מחלקת הרווחה לצי"ן (7.5.1947), שם, בעמ' 39.

59 לצד עבירת השוטטות לפי החוק הפלילי אשר חלה על ילדים מעל גיל 7, בערים שונות, למשל חיפה ועזה, הותקנה בשנת 1947 תקנה מקומית בהתאם לתקנות המועצות המקומיות משנת 1934. תקנה זו אסרה על ילדים מתחת לגיל 6 ללכת, לעמוד או לשהות באחד מן הרחובות המצוינים בתקנה בלא ליווי של מבוגר. העונש שנקבע למפירי התקנה היה קנס בסך 20 ל"פ. לעניין חיפה ראו פקודת תאגידים מוניציפאלית, 1934, ארכיון המדינה מ-220/30, בעמ' 8, <https://bit.ly/3sLMHGn>; לעניין עזה ראו פקודת תאגידים מוניציפאלית, 1934, ארכיון המדינה מ-218/15, בעמ' 9, <https://bit.ly/3ydG2pq>.

מי (י)קבע את עתיד ילדינו – חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960

בעיתונות כיישום של מדיניות רווחה מתקדמת,⁶⁰ אולם פתרון חלקי זה לא נתן מענה לבעיה והותיר ילדים משוטטים רבים ברחובות הערים. לבעיה נדרש משרד הסעד סמוך לאחר הקמת המדינה. מאיר סילברסטון, היועץ המשפטי של המשרד, ניסח תזכיר חוק מקיף ברוח טיוטת הצעת החוק המנדטורית שנזנחה.⁶¹ אולם משרד המשפטים התנגד לתזכיר החוק ותמך את עמדתו בחוות דעתו של מומחה אמריקאי. קצין המבחן פיצג'רלד, מבית המשפט בברוקלין, שהתבקש להגיש את המלצותיו לעניין מבנה שיפוט הנוער והחקיקה, טען כי תזכיר החוק שמר את מודל השיפוט הקיים, שלפיו ענייני ילדים ונוער נשמעו לפני שופטי שלום ללא הכשרה מיוחדת. המומחה המליץ מנגד על רפורמה כוללת במודל השיפוט, כך שכשופט נוער ימונה עובד סוציאלי, אשר יבנה מודל עבודה בין פרופסיונלי בשדה.⁶² סמוך לאחר קבלת חוות הדעת מינה שר המשפטים רוזן לשופט נוער את דוד רייפן, עובד סוציאלי חסר השכלה משפטית, וכן הקים ועדת חקיקה שהייתה מורכבת ממומחים מתחומי ידע שונים: משפט, רפואה, חינוך ועבודה סוציאלית, וזאת על מנת שזו תציע תיקוני חקיקה ותעצב את חוקי הנוער.⁶³ ניתן להניח כי התנגדות משרד המשפטים להצעת החוק לא הייתה בשל ההסדרים שהציגה, אלא בשל העובדה כי לא תאמה לרפורמה שאותה ביקש משרד המשפטים לעצב.

- 60 הממשל הקצה משאבים רבים להזנת ילדים בשתי הקהילות. ראו "הזנה לילדים ערבים מוזנחים", ארכיון המדינה מ-130/507, בעמ' 6, <https://bit.ly/3Dc5AXV>.
- 61 ראו מאיר ישעיהו סילברסטון, בן למשפחה דתית ציונית, יו"ר תנועת תורה ועבודה. סילברסטון עבד בלשכה המשפטית של עיריית תל אביב ובמשרד הסעד ובשנת 1952 מונה ליועץ המשפטי של משרד הפנים.
- 62 ראו דו"ח של קצין מבחן מנייריורק, וילאם פיצג'רלד דו"ח בנושא הצעות והמלצות לחוקים לגבי טיפול בנוער ומבוגרים ללא עבר פלילי (1949) ארכיון המדינה ג-5675/27, בעמ' 60-63, <https://bit.ly/2WjCIRY>. העובדה כי היו שתי תוכניות מתחרות לטיפול בבעיית עבריינות הנוער מצאה ביטוי בכתבה שפורסמה בעיתון הארץ. מהכתבה עולה כי "שתי תוכניות נפרדות למלחמה בעבריינות בקרב הנוער נמצאות עתה בידי משרד המשפטים", תוכנית משרד הסעד נוסחה כהצעת חוק שהוגשה מטעם היועץ המשפטי של משרד הסעד, ואילו תוכנית משרד המשפטים נכתבה על ידי המומחה פיצג'רלד, ראו "2 תוכניות להחשת הטיפול בנוער העברייני" הארץ (3 ינואר 1950), מתוך אתר הספרייה הלאומית של ישראל <https://bit.ly/3zcynt1>.
- 63 הוועדה התכנסה לראשונה בדצמבר 1950, אולם הודעה על הקמתה פורסמה בילקוט הפרסומים רק במאוס 1951, ראו הודעה בדבר מינוי ועדה מיעצת בדבר חקיקת חוקי ילדים ונוער, התשי"א-1951, מכתב מהיועץ המשפטי לממשלת ישראל לפרופ' גרושקא (6.11.1950). ארכיון המדינה גל-18932/8, בעמ' 352, <https://bit.ly/3zdoo6T> (להלן: תיק ג-18932/8). לראשות הוועדה מינה שר המשפטים את פרופ' גרושקא. פרופ' גרושקא היה רופא ומנהל בית החולים הדסה בתל אביב, ומשנת 1944 ריכז את השירות הרפואי לעולה בוועד הלאומי. לאחר קום המדינה מונה למנהל אגף הרפואה הסוציאלית במשרד הבריאות, ובמחצית הראשונה של שנת 1949 מונה לפרופ' לרפואה סוציאלית בפקולטה לרפואה באוניברסיטה העברית. שחלב סטולרליס ז"ל, שפרה שורץ ומרדכי שני להיות עם בריא בארצנו: בריאות הציבור בעלייה הגדולה (1948-1960) 29 (התשע"ו).

באוגוסט 1951 ארנסט לבנה, מומחה לחקיקה סוציאלית ממחלקת החקיקה במשרד המשפטים,⁶⁴ הביא בפני ועדת החקיקה את תזכיר הצעת חוק (תיקון העזובה), התשי"א–1951.⁶⁵ תזכיר החוק נוסח בתגובה להצעת חוק פרטית שהגישה סיעת הציונים הכלליים כמענה להחמרת בעיית "הילדים העזובים" בעיר תל אביב.⁶⁶ הצעת החוק הפרטית, בדומה לתקנות המושלים בתקופת המנדט, ביקשה לתת מענה למטרדים שיצרה בעיית "הילדים העזובים" במרחב הציבורי. היא ביקשה להגביל שוטטות ילדים והטילה על הוריהם של הילדים ענישה כלכלית.⁶⁷ מנגד, תזכיר החוק שנוסח במשרד המשפטים הציע כי המדינה תיקח אחריות על פתרון הבעיה, ובאמצעות עובדים סוציאליים תתערב בתא המשפחתי ותשלב ילדים בעבודה או במסגרת חינוכית. התזכיר היה חלקי ביחס להסדר המקיף שנוסח קודם לכן במשרד הסעד, אולם הוא הרחיב את ההסדר המשפטי שקבע המחוקק המנדטורי בסעיף 16 לפקודת העבריינים הצעירים, 1937. התזכיר הטיל על הרשות חובה לפעול כל אימת שייודע לרשות על קטין עזוב, ולא הותיר כל שיקול דעת בעניין זה לנציג המדינה, וכן הרחיב את אוכלוסיית הילדים המטופלים לילדים עד גיל 18. על מנת להרחיב את היקף ההתערבות של סוכני המדינה, התזכיר הקל את רמת ההוכחה הנדרשת. די היה בכך שהקטין נמצא ב"סכנת עזובה",⁶⁸ והעילות היו עילות "סל" כמו קיומה של "סכנה לשלום הצעיר לאופיו או להתפתחותו".⁶⁹ בנוסף, התזכיר הוסיף בדבר דרכי הטיפול שאותן יכול היה לנקוט בית המשפט.⁷⁰

על אף הרחבת היקף ההתערבות ומגוון דרכי הטיפול, שמר התזכיר על זכויות משפטיות של ההורים והקטין וההליך המשפטי התקין. התזכיר קבע כי במקרים שבהם התבקש שילוב ילד במוסד, נדרשה הסכמת ההורים, וכן נדרשה התחשבות ברצון הקטין בהתאם לגילו.⁷¹ במקרה של מחלוקת קבע התזכיר כי יש לפנות לבית המשפט, שם ניתנה זכות עמידה שווה

64 ארנסט לבנה הוצג כמומחה לחקיקה סוציאלית והגיש בשם הוועד הלאומי הערות לפקודת המבחן, 1944. ראו מכתב מד"ר א' קצנלסון מנהל הוועד הלאומי לתובע הכללי של פלשתינה (2.5.1945), ארכיון המדינה תיק מ-727/6, בעמ' 53, <https://bit.ly/3zj2oJ>.

65 פרוטוקול ישיבת הוועדה המייעצת לחוקי ילדים ונוער, 2 (5.8.1951), ארכיון המדינה ג-850/17, <https://bit.ly/3sFv9Md> (להלן: תיק ג-850/17); הצעת חוק הנוער (תיקון העזובה), התשי"א–1951, שם.

66 חליפת מכתבים ערה התנהלה בין מתלוננים מקרב בעלי בתי קולנוע, ועד ההורים בתל אביב ועיריית תל אביב. במכתבים טענו המתלוננים כי נערים משוטטים "מתפלחים" לבתי הקולנוע מבלי שרכשו כרטיס ומפריעים לצופים, ועלתה דרישה כי העירייה תחוקק חוקי עזר. לעניין זה ראו תיק 1184-2285 ארכיון תל אביב.

67 הצעת החוק ביקשה להגביל רוכלות ילדים וכניסתם ל"מקומות שעשועים" באמצעות הטלת סנקציות כלכליות על הוריהם. לפי הצעת החוק נאסרה העסקת קטין מתחת לגיל 12, וברוכלות מתחת לגיל 13 (כולל מכירת עיתונים, גפרורים, פרחים וצחצוח נעליים). כמו כן, הוטל איסור על הקונים – איסור קנייה מילד שנראה בן פחות מגיל 16, למעט עיתונים או דברים פחותי ערך. בנוסף, הוטלו מגבלות על כניסת קטינים למקומות לשעשוע. ראו הצעת חוק הגנת הנוער, התשי"א–1956, ארכיון המדינה ג-5391/23, בעמ' 115, <https://bit.ly/3jbPISD> (להלן: תיק ג-5391/23).

68 הצעת חוק הנוער (תיקון העזובה) התשי"א–1951, תיק גל-850/17, לעיל ה"ש 65.

69 שם, ס' 3.

70 שם, ס' 7.

71 שם, ס' 2.

מי (י)קבע את עתיד ילדינו – חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960

לנציג המדינה ולאחראי על הקטין, וברשות בית המשפט אף לקטין עצמו.⁷² לעניין סדרי הדין והראיות קבע התזכיר כי דיון יתקיים בפני שני הצדדים, וכי חלה חובה על בית המשפט להסביר לצדדים את העילה שבגינה הוזמנו לדיון, לשמוע את טענותיהם, לתמוך החלטתו בראיות שהובאו לפניו ולאפשר לנתבעים לכפור באותן ראיות ולהביא ראיות נגדיות,⁷³ וכן כי מהלך הדיון והטיעונים שעלו בו יירשמו בפרוטוקול.⁷⁴ צו בית משפט, קבע התזכיר, ניתן לשינוי, ובאופן שוויוני, כל אחד מהצדדים רשאי היה לפנות לבית המשפט בבקשה כזו, וכן ניתנה לו זכות ערעור על ההחלטה.⁷⁵ תזכיר החוק לא הכריע בשאלה לאיזה בית משפט תינתן הסמכות. אולם הוא הזכיר את החלופה של המודל הסוצירמשפטי שלפיו תוענק סמכות השיפוט לשופטי הנוער, ואת סמכות התביעה למטפלים ממשרד הסעד או הרשות המקומית.⁷⁶ ניתן להניח כי על רקע ריכוז סמכות השיפוט בענייני ילדים ונוער בידי שופט הנוער, ומנגד מתן סמכות השיפוט בענייני משפחה בידי שופטי בית המשפט המחוזי, התזכיר הותיר את ההכרעה בסוגיה זו למחוקק.

כאמור, התזכיר הובא בפני ועדת המומחים, אולם תגובתם הייתה צוננת. הם התנגדו לתזכיר במתכונת המוצעת ודרשו בתמימות דעים להורידו מסדר יומה של הוועדה.⁷⁷ נציגי משרד הסעד סברו כי יש להעדיף על פניו תזכיר חוק שהוכן על ידי היועץ המשפטי של משרד הסעד עו"ד יעקב בראור,⁷⁸ נציגי משרד הבריאות סברו כי התזכיר אינו בשל לדיון בוועדה,⁷⁹ ושופט הנוער דוד ריפן טען כי אינו מתקבל על דעתו "מהרבה טעמים", אולם לא הבהיר טעמים אלה.⁸⁰ כך נזנחה שוב הסדרת סוגיית "הילדים העוזבים" בחוק, והוועדה חזרה לדון בסוגיה זו רק במחצית שנות החמישים.

2. "חובת הדאגה" של הורים לילדיהם – הצעת חוק היחיד והמשפחה, 1955

במקביל לדיוניה של ועדת החקיקה שמרבית חבריה היו מומחים מתחום הטיפול, כחלק מדיון רחב יותר בהסדרת מערכת היחסים בתוך המשפחה, דנה ועדת מומחי משפט בבעיית "הילדים

- 72 שם, ס' 4.
73 שם, ס' 6(ג).
74 שם, ס' 6(ד).
75 שם.
76 שם, ס' 9-10. בראשית שנות החמישים, שר המשפטים פנחס רוזן מינה עובד סוציאלי חסר השכלה משפטית לשופט נוער, וזה הבנה מודל שיפוט נוער סוצירמשפטי. ראו ניצנה בן-דוד דוד רייפן – מינוי עובד סוציאלי לשופט נוער – חזון או "חוסר הקפדה"? 82-94 (עבודת גמר בפקולטה למדעי הרוח, אוניברסיטת תל אביב, 2015) (להלן: בן-דוד דוד רייפן).
77 מכתב מרות סטנר היועץ המשפטי למשרד החינוך והתרבות לד"ר לבנה בנושא הצעת חוק הנוער (תיקון העזובה) התשי"א (2.12.1951), תיק 18932/8, לעיל ה"ש 63.
78 מכתב מהיועץ החינוכי הסוציאלי ליועץ המשפטי במשרד הסעד בנושא הצעת חוק הנוער (תיקון העזובה) (4.9.1951), שם, בעמ' 262.
79 מכתב מד"ר י' טאושטיין מנהל המחלקה לטיפול באם ובילד במשרד הבריאות לרות סטנר מרכזת הוועדה המייעצת לחוקי ילדים ונוער בנושא חוק הנוער (תיקון העזובה) התשי"א-1951 (24.9.51), שם, בעמ' 260.
80 מכתב מדוד רייפן שופט השלום לנוער, תל-אביב לרות סטנר היועץ המשפטי (4.9.1951), שם, בעמ' 264.

העזובים". ועדת מומחי החקיקה של משרד המשפטים התגבשה בראשית שנות החמישים כפרויקט חקיקה משותף עם מומחים מאוניברסיטת הרווארד בארצות הברית, ועל בסיס מחקר משפטי משווה ניסחה הצעות חוק בתחומי משפט שונים.⁸¹ במסגרת פרויקט זה ביקשו המומחים להסדיר בחקיקה גם את תחום היחיד והמשפחה, תוך מתן פרשנות משפטית לעקרון "טובת הילד", אשר נדון בפסיקה בתי המשפט.⁸² עקרון "טובת הילד" נתפס כעיקרון "על" בפסיקה, במסגרתו מיצב עצמו בית המשפט כמוסד המגן על ילדים, גם באמצעות העדפת זכויותיהם וצורכיהם על פני אלה של הוריהם.⁸³ מומחי המשפט ניסחו חובה חקוקה של "דאגת הורים לילדיהם הקטינים", ובהתאם לחובה זו, בפרק השלישי להצעת החוק, ניסחו הצעתם לטיפול בעזובה.⁸⁴

הצעת חוק היחיד והמשפחה, כאמור, הגדירה את חובת "הדאגה ההורית" כעיקרון מרכזי בהצעת החוק, ובהתאם לעיקרון זה קבעה את זכויותיהם וחובותיהם של הורים ביחס לילדיהם.⁸⁵ היא קבעה את "היקף הדאגה" המצופה מהורים: דאגה לצורכי הקטין לרבות חינוכו, הכשרתו לעבודה ושמירת נכסיו,⁸⁶ קבעה את "קנה המידה לדאגה", קנה מידה של "כדרך שהורים מסורים היו נוהגים באותן נסיבות",⁸⁷ וכן קבעה כי "גבולות הדאגה" של הורים לילדיהם "רחבים ככל האפשר".⁸⁸ לבד מקביעת "חובת הדאגה" והיקפה, ההצעה העצימה את זכויות הילדים ביחס להוריהם כאשר קבעה לצד חובת הציות של הילד את זכות הילד להישמע, זכות שלא הייתה לה דוגמה בחוקים אחרים, ואף הייתה מנוגדת לחקיקה בסוגיה במדינות אחרות, שבהן ניתנה להורים סמכות ייחודית בקביעת אמות המידה החינוכיות.⁸⁹

81 פרופ' אורי ידן, ראש המחלקה לתכנון משפטי במשרד המשפטים, הגה, יזם וניהל את הפרויקט החל מאמצע שנת 1951. מחקר חקיקה השוואתי נערך בשיתוף פעולה אקדמי בין משרד המשפטים לבין הפקולטה למשפטים באוניברסיטת הרווארד. עוד על הפרויקט ראו במאמרה של יעל ברוידא-כהט "מעורבותם של ארגוני הנשים בחקיקת חוק יחסי ממון בין בני זוג בשנים 1948–1973: המאבק שנשכח" **משפט וממשל** טו 27, 58 (2013).

82 העדפת "טובת הילד" על פני זכויות ההורים בהצעת החוק וקביעת "חובת הדאגה" כחובה חקוקה נסמכו על קביעתו של השופט קיסטר כי היחסים בין הורים לילדים נקבעים בהתאם לעקרון "טובת הילד", תא"פ 780/52 (מחוזי חי') **היועץ המשפטי נ' שטיינר**, פ"ד ט 473 (1954). ערכאת הערעור דחתה את הערעור על פסק הדין וקבעה כי מבחן טובת הילד הוא עיקרון על, ע"א 209/54 **שטיינר נ' היועץ המשפטי**, פ"ד ט 241 (1955).

83 יחיאל ש' קפלן, "זכויות הילד הפסיקה בישראל – ראשית המעבר מפטרנליזם לאוטונומיה" **המשפט** ז 303 (2002).

84 הצעת חוק היחיד והמשפחה, התשט"ז–1995, **הספרייה הלאומית** <https://bit.ly/3ki8mCq>.

85 אסף לחובסקי מציין כי בשנות השישים, בעת שהתקיימו דיונים בשאלת חקיקת חוק יסוד האדם, הגיש פרופ' קלינגהופר הצעת חוק יסוד: מגילת זכויות היסוד של האדם, התשכ"ד–1963, ה"ח 798. אולם, על אף שההצעה כללה זכויות אזרח, ולא התייחסה לחובותיו, החובה האזרחית של הורים לדאוג לילדיהם זכתה להכרה מיוחדת וצוינה בחוק. ראו Assaf Likhovski, *The Rise and Demise of Constitutional Duties in Israel*, AM. J. LEGAL HIST. 1 (2020).

86 ס' 107 להצעת חוק היחיד והמשפחה.

87 שם, בעמ' 25.

88 שם, בעמ' 149.

89 שם, בעמ' 150.

מי (י)קבע את עתיד ילדינו – חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960

הגדרת "חובת הדאגה" ההורית כחובה חקוקה הקנתה לבתי המשפט את הסמכות לקבוע כי הפרת החובה מהווה סטייה מהורות ראויה, וזו מצדיקה שלילת זכויות הוריות.⁹⁰ כך, לצד החובה נקבעה בהצעת החוק סנקציה, לפיה הורה שאינו מקיים את חובתו או התרשל בקיומה או נשקפת ממנו סכנה לקטין או לנכסיו, בית המשפט רשאי "לשלול ממנו את הדאגה לקטין, כולה או מקצתה",⁹¹ והובהר בדברי ההסבר כי לא נדרש להוכיח את אשמתו של ההורה, אלא די אם הנסיבות מצביעות על אי-קיום החובה.⁹² בשונה מהתזכיר שנוסח במשרד המשפטים בשנת 1951, ועדת המומחים הציעה כי יוזם ההליך המשפטי יהיה איש טיפול – פקיד סעד, עובדת סוציאלית שמונתה על ידי משרד הסעד, אולם לא הכריעה בידי מי יפקיד שר המשפטים את סמכות השיפוט, האם בידי שופט נוער, או בידי בית משפט אחר.⁹³

תזכיר הצעת חוק הילד והמשפחה הוגש למשרד המשפטים בשנת 1955, ואף פורסם והופץ בציבור המומחים ובציבור הכללי. אולם בשל החשש כי סוגיות שעלו בהצעת החוק יעלו מחלוקות פוליטיות, התזכיר לא הוגש כהצעת חוק, ובמחלקת החקיקה במשרד המשפטים נוסחו פרקים ממנו כהצעות חוק נפרדות.⁹⁴ כך, גם בהתייחס לסוגיית טיפול הורים בילדיהם, בהתאם להנחיית מנהל מחלקת החקיקה, אורי ידן,⁹⁵ ניסח ארנסט לבנה שתי הצעות חוק נפרדות, תזכיר הצעת חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות אשר ביקש להסדיר גם את סוגיית החינוך והטיפול בילדים בכלל האוכלוסייה, ותזכיר חוק הגנת הנוער, אשר ייחד הסדר לטיפול ב"ילדים עזובים" ממשפחות המטופלות בלשכות הסעד.

הצעת חוק היחיד והמשפחה אשר נוסחה על ידי מומחי משפט ביקשה לעצב נורמות ליחסים בתוך המשפחה בחברה הישראלית, ובכלל זה לקבוע חובה חקוקה, "חובת הדאגה" של הורים לילדיהם. אולם לצד התערבות המדינה באוטונומיית התא המשפחתי, הצעת החוק הבטיחה זכויות אדם של ילדים והוריהם תוך הותרת סוגיית הסמכות השיפוטית בידי המחוקק. בסופו של יום, על רקע חשש להתנגדות פוליטית, הצעת החוק לא הוגשה בשלמותה בפני הכנסת, אלא נוסחה מחדש בכמה פרקים נפרדים, כאשר בשניים מהם עלתה סוגיית הטיפול הראוי של הורים בילדיהם.

90 לעניין ההבחנה בין הורות ראויה לשאינה ראויה וכן תפקידה המתרכת של המדינה ראו שהם מלמד "כעבור עשרות שנים מועטות נהיה כולנו בני עדות המזרח...": אמהות, פריון והבנייתו של 'האיום הדמוגרפי' בחוק גיל הנישואין" תיאוריה וביקורת 25, 69 (2004).

91 הצעת חוק היחיד והמשפחה, בעמ' 26.

92 שם, בעמ' 154.

93 בימים שבהם נוסח תזכיר החוק נדונה בכנסת הצעת חוק הסעד, אשר הגדירה את סמכויות פקיד הסעד. ראו הצעת חוק הסעד (סדרי דין בעניני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התש"ט-1954, ה"ח 44.

94 ברוידא-בהט, לעיל ה"ש 81.

95 מכתב מאורי ידן לשר המשפטים (30.5.1956), ארכיון המדינה גל-21284/6, בעמ' 99, <https://bit.ly/3mqe0VJ>

3. רגולציה להגנה על ילדים עניים מפני הוריהם – תזכיר הצעת חוק הגנת הנוער בשני נוסחים

בעקבות החלטתו של מנהל מחלקת החקיקה, בשנת 1955 הפיץ משרד המשפטים נוסח ראשון להצעת חוק הגנת הנוער, התשט"ז–1955. הצעת החוק הובאה בפני הכנסת, אולם בטרם התקיים דיון בה, בשנת 1956 בהסכמת משרד המשפטים הגיש היועץ המשפטי במשרד הסעד יעקב בר אור⁹⁶ נוסח מתוקן להצעת החוק.⁹⁷ הצעת החוק בשני הנוסחים נועדה לטפל בבעיית "הילדים העזובים" בקרב המשפחות המטופלות בלשכות הסעד, מרביתן משפחות עולים "מזרחיים". בשם עקרון "טובת הילד", הורחבה התערבות המדינה בתא המשפחתי והוענקה סמכות לעובדות סוציאליות בתפקידן כפקידות סעד לכפות טיפול על ילדים והוריהם, תוך פגיעה בזכויות אדם של הורים וילדים. המגמה בנוסחים השונים הייתה דומה, אולם הנוסח שהגיש נציג משרד הסעד, בר אור, העמיק את הפגיעה בזכויות הדיוניות של הורים וילדים. בדברי ההסבר לנוסח הראשון הבהיר ארנסט לבנה כי הצעת החוק נועדה להחליף את סעיף 16 לפקודת העבריינים הצעירים, 1937, אשר הועתק בשעתו מחוק הילדים האנגלי משנת 1906. נטען כי המחוקק המנדטורי נתן פתרון מוגבל לבעיית העזובה, מאחר שהתיר התערבות של המדינה רק במספר מצומצם של מקרים, לא התיר לכפות על הורים דרכי טיפול וכן הטיל על התביעה נטל ראיה כמו במשפט פלילי. מגבלה זו בחוק, נאמר, הובילה לכך שילדים התדרדרו והפכו לעבריינים, וכדי למנוע בעיה חברתית זו נדרש שינוי המדיניות, ממדיניות של הסכמה ופשרה בין מטפלים להורים למדיניות של כפיית דרכי טיפול:

"החיסרון הראשון, היינו הצורך להביא את העניין לתוך ד' האמות של אחד משבעה מקרים, המוגדרים כאילו מדובר על עבירות פליליות, מכריח את הרשויות שמטפלות בבני נוער נזקקים במקרים רבים, לחפש הסכם עם ההורים ולשוב ולהתפשר אתם כל פעם שהורה דורש ביטול האמצעים. ואילו טיפול עקבי ומתוכנן מחייב בסיס יציב יותר, שאפשר לתתו רק ע"י הרחבת רשות של בית המשפט, לצוות על נקיטת אמצעים גם באותם המקרים, בהם תלויה נקיטתם כיום ברצונם הטוב של הורי הצעיר".⁹⁸

בשם המדיניות החדשה, הורחבה הסמכות לגבי נערים עד גיל 18 וכן הורחבו גבולות ההתערבות בתא המשפחתי באמצעות קביעת חזקות אשר העבירו את נטל הראיה מפקיד הסעד

96 יעקב בראור, יהודי דתי יוצא גרמניה, היה חבר מפלגת אגודת ישראל, יועץ המשפטי הראשון של משרד הסעד מפעולות משרד הסעד. "מפעולות משרד הסעד" דבר (27 ספטמבר 1948), מתוך אתר הספרייה הלאומית של ישראל <https://bit.ly/3B3N4iw>.

97 באמצע שנות החמישים שרי הסעד והמשפטים הסכימו כי חוקים הנוגעים לענייני הסעד ינוסחו על ידי היועץ המשפטי במשרד הסעד וכי הסמכות להתקין תקנות לצורך ביצוע פקודת העבריינים הצעירים תעבור משר המשפטים לשר הסעד. בהתאם, החליטה הממשלה כי "בהתאם לסעיף 12 א (א) לחוק המעבר תש"ט–1949 להעביר אל שר הסעד את הסמכויות הנתונות לשר המשפטים לפי סעיף 23 לפקודת העבריינים הצעירים-1937". ראו פרוטוקול ישיבה כ של הממשלה, 37 (18.11.1956), ארכיון המדינה <https://www.archives.gov.il/product-page/62286>.

98 דברי הסבר להצעת חוק הגנת הנוער, התשי"ט–1958, ה"ח הממשלה 104, 107.

להורים. נקבע כי די בכך שלקטין אין בית קבוע או נמצא משוטט, על מנת להצדיק התערבות בעניינו. לצד הרחבה זו, טשטש תזכיר הצעת החוק בין עזובה לעבריינות, כאשר קבע כי קטין שנחשד בביצוע עבירה ולא עמד לדין הוא קטין הנזקק להגנת החוק.⁹⁹ קביעה זו פגעה בזכויותיו המהותיות והדיוניות של קטין שנחשד בפלילים, וזאת בשם ההגנה על "טובת הילד". בהתאם לנרטיב ההגמוני אשר הצביע על הורות פגומה כסיבה לעזובה ולעבריינות נוער, התזכיר התרכז בנסיבות הזנחת הקטין על ידי הוריו, אולם הסיר אחריות מהמדינה ולא התייחס לחסכים שמהם סבל הקטין בשל אי-הבטחת זכויותיו כאזרח במדינה למזון, מלבוש, מדור וחינוך.¹⁰⁰

בשם השמירה על "טובת הילד" והגנה על הילד מפני "סביבתו הקרובה", אפשרה הצעת החוק מעורבות חריגה של המדינה בתא המשפחתי, רחבה בהיקפה מזו שהוגדרה בחוק היחיד והמשפחה, ונקבע כי די בכך אם קטין "עלול להיפגע" על מנת להצדיק התערבות. עוד, הצעת החוק בהשוואה להצעה שקדמה לה הרחיבה את השפעת הידע הטיפולי על ההסדרים שקבעה, תוך העדפת ידע זה על פני הזיקה המולדת בין ילדים להוריהם,¹⁰¹ ופגיעה בזכויות מהותיות ודיוניות של הורים וילדיהם. כך, בשאלה מהי "טובת הילד", הצעת החוק העדיפה את הידע הפרופסיונלי של העובדות הסוציאליות, בתפקידן כפקידות סעד, על עמדת ההורים. היא העבירה מההורים לפקידת הסעד את הזכות לייצג את הקטין ולהביא את עמדתו לפני בית המשפט, ואף את הזכות להסביר לו את מהות הבקשה והחלטות בית המשפט.¹⁰² הנחת המוצא של קביעה זו הייתה כי פקידת הסעד, בשל הידע הפרופסיונלי, יכולה לייצג את עמדת הקטין טוב מהורה. בניגוד לחוק היחיד והמשפחה, הצעת החוק לא קבעה חובה לשמירת קשר בין הורים לילדיהם והשאירה למטפלים את הסמכות להגדיר את היקף קשר זה.¹⁰³

לצד הפגיעה בזכויות מהותיות, הצעת החוק צמצמה זכויות דיוניות של ילדים והורים להשתתף ולהישמע בהליך המשפטי ופגעה בהוגנות ההליך. היא קבעה כי בית המשפט רשאי לקבל ראיות בהיעדר ההורים כצד להליך, ודי בראיות אלה כדי שבית המשפט יחליט על התערבות בדרך החינוך והטיפול של הורים בילדיהם. על בסיס ההנחה הטיפולית כי ההליך המשפטי עלול לפגוע רגשית בקטין, נקבע כי יש להרחיק קטינים מהליך משפטי תוך פגיעה בזכות הקטין להשתתפות בהליך וזכותו להישמע.

הנוסח המתוקן של הצעת החוק שהגיש בר אור ממשד הסעד הוסיף והעמיק את הפגיעה בזכויותיהם המהותיות והדיוניות של ההורים הנתבעים בהליך. הצעת החוק קבעה כי עובד סוציאלי יוכל להוציא צו חירום מנהלי וצו זמני לתקופות ארוכות יותר, וזאת על בסיס טענות

99 ש.ם.

100 על ההבחנה בין הגנה מפני התנהגותם החריגה של בני משפחה המוצא לבין הגנה מפני אימתן זכויות חברתיות ראו מאמרם של יאיר רונן וישראל צבי גילת "האומנם הגנת הילד רווחת במשפט הישראלי?" **משפט ועסקים** יט 1143 (2016).

101 על התעלמות החקיקה מהזיקה המולדת בין הורים לילדים ראו מילי מאסס "על התערבות המדינה בקשר שבין ילדים להוריהם – המקרה של אימוץ כפוי בשל היעדר מסוגלות הורית" **מאזני משפט** ד 589, 615–616 (2005).

102 ס' 19 להצעת חוק הגנת הנוער.

103 שם בס' 29.

פקיד הסעד מבלי שההורים זומנו לדין. מההורים נשללה הזכות לקבל לידיהם או לעיין בכתב בית הדין שהוגש לבית המשפט, ונקבע כי התסקיר יהיה חסוי מההורים, אלא אם התיר להם בית המשפט לעיין בו. במקרים שבהם ההורים לא נכחו בדין ניתנה להם הזכות לפנות לבית המשפט לשינוי החלטה, אולם הם יכלו להפעיל זכות זו אחת לשישה חודשים, ורק אם בית המשפט התיר להם.

הצעת החוק העלתה את מעמדן של העובדות הסוציאליות בשדה, תוך חדירה לטריטוריה של פרופסיות אחרות בשדה. החוק נתן העדפה ברורה לידע של העובדות הסוציאליות על פני הידע של המומחים האחרים בשדה, שוטרים או משפטנים, עורכי דין ושופטים.¹⁰⁴ לצד הסמכות לזיום פתיחת ההליך המשפטי, סמכות הנתונה ככלל לשוטרים או פרקליטים, הצעת החוק העניקה לעובדות הסוציאליות גם סמכות חקירה רחבה, זכות להיכנס לכל מקום בכל זמן ולקבל מידע על מצב הילד והמשפחה, וכן הוטלה חובה על אחרים להשיב לשאלותיהן.¹⁰⁵ לא זו אף זו, סמכותן של העובדות הסוציאליות כרסמה אף בסמכויות השופט, וההסדרים בחוק העדיפו את הידע המקצועי של העובדת סוציאלית על פני הידע המקצועי של השופט. בשם "טובת הילד", הוגמשו כללי הראיות וסדרי הדין, ובנוסף ניתנה לעו"ס סמכות חריגה להוציא צו חירום מנהלי להוצאת קטין מטיפול הוריו. עוד, נקבע כי שופט יוכל להחליט על הוצאת ילד מטיפול הוריו לטיפול רשות הסעד רק אם קיבל דו"ח מפקיד הסעד הממליץ על כך, וכן כי מקום הטיפול ייקבע על ידי רשות הסעד, אורגן של משרד הסעד, ולא על ידי בית המשפט.¹⁰⁶ החדירה של העובדות הסוציאליות לטריטוריה של שוטרים ומשפטנים הוצדקה בכך שהפרופסיה של העבודה הסוציאלית הציעה אבחון וטיפול ייחודיים, שפרופסיות אחרות לא יכלו לספק. בשונה מהדיאגנוזה שהציעו בתי המשפט כי יש להעניש הורים מזניחים ובאמצעות כך להרתיעם, הדיאגנוזה שהציעו העובדות הסוציאליות הייתה כי אין להפיל את ההורים שאינם ראויים, אלא יש להורות להם כיצד לנהוג בילדיהם, ובחלק מהמקרים אף להרחיק מהם את ילדיהם למוסדות ממשלתיים.

מאחר שהצעת החוק הותירה את היוזמה להליך המשפטי בידי פקידי סעד, היא אפשרה להפעיל את החוק בהתאם למדיניות הקצאת המשאבים הממשלתית. לאור המגבלות התקציביות שהטילה הממשלה, בנוסח הראשון להצעת החוק הובהר כי תוספת התקציב שתידרש תהיה מוגבלת, ובהתאם לסעיף 7(א) לחוק הסעד – מזונות, לשכות הסעד יוכלו לחזור

ANDREW ABBOTT, THE SYSTEM OF PROFESSIONS: AN ESSAY ON THE DIVISION OF EXPERT LABOR 69 (1988)

105 הצעת החוק החילה על פקיד סעד כצד היוזם הליך סמכויות רחבות שניתנו לפקיד הסעד בתפקידו כיועץ לבית המשפט. ראו הצעת חוק הסעד (סדרי דין בעניני קטינים, חולי נפש ונעדרים).

106 הנוסח שהגיש נציג משרד הסעד חשף את המאבק בשדה בין העובדות הסוציאליות לבין שופט הנוער, שסמכותו לקבוע את דרכי הטיפול. בדברי ההסבר הובהר כי ההסדר הקיים – לפיו בית משפט קובע את המוסד שאליו יפנה הקטין – מפריע לניהול תקין של המוסדות מצד משרד הסעד. לעניין המאבק של העובדים הסוציאליים בשופט הנוער רייפן ראו בן-דוד דוד רייפן, לעיל ה"ש 76.

מי (י)קבע את עתיד ילדינו – חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960

להורים ולדרוש מהם את החזר הוצאות הטיפול בילדיהם.¹⁰⁷ הנוסח השני להצעת החוק ויתר על תוספת התקציב והובהר כי החוק לא יגרור הוספת תקציב למשרד הסעד. עוד הובהר כי פקידי הסעד יהיו קציני המבחן ועובדות סוציאליות של הרשויות המקומיות, אלה יגישו את הבקשות בהתאם להוראות הממונים עליהם ובהתחשב בתקציב הקיים, ומימון שהות הילדים במוסדות יוטל על ההורים בהתאם לחוק לתיקון דיני המשפחה מזונות.¹⁰⁸ ביום 10.2.1957 קיבלה הממשלה החלטה, לפיה היא מייפה את כוחה של ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר על דעת הממשלה את הצעת חוק הגנת הנוער, התשי"ז-1956,¹⁰⁹ אולם מסיבה שאינה ידועה, בסופו של יום לא פורסמה הצעת החוק ולא הובאה לדיון בכנסת. כך, באמצע העשור, סמוך לאחר הגשת תזכיר הצעת חוק היחיד והמשפחה למשרד המשפטים, הוגשו שני נוסחים לתזכיר הצעת חוק הגנת הנוער. התזכיר הרחיב את התערבות המדינה בתא המשפחתי של "משפחות סעד" שלהן יועד החוק, תוך פגיעה בזכויות אדם של הורים וילדים. עוד, הצעת החוק העניקה סמכות רחבה לעובדות הסוציאליות, בתפקידן כפקידות סעד, תוך פגיעה בסמכויותיהם של גורמי האכיפה והשופטים. מדברי ההסבר לתזכיר החוק ומלשון הסעיפים עולה כי ההנחות אשר עמדו לנגד המנסחים השונים של הצעת החוק היו הנחות הנרטיב ההגמוני, שלפיו הורות פגומה של הורים עולים מחייבת התערבות רחבה בתא המשפחתי ומתן סמכות לעובדות סוציאליות לכפות דרכי טיפול על הורים וילדים מתנגדים. כאמור, הליך החקיקה לא הושלם, אולם בשנים הבאות התחזקה מחאת משפחות עולים "מזרחיים" כנגד מדיניות הרווחה שיושמה בלשכות הסעד. התנגדות זו קיבלה ביטוי אלים מול פקידי ממשל, התרחבה תופעת "נטישת ילדים", התחזקה הביקורת בעיתונות¹¹⁰ ומערכת המשפט התקשתה לתת לה מענה מרתיע.¹¹¹ כל אלה הניעו את הממשלה לגבש תוכנית רגולטורית מקיפה להתמודדות עם בעיית "הילדים העזובים".

4. רגולציה ככלי במאבק בין משפחות עולים לפקידי ממשל

בשנים האחרונות של העשור ניסחה מחלקת החקיקה במשרד המשפטים שלושה תזכירי הצעות חוק במטרה לתת מענה מקיף לבעיית "הילדים העזובים": תזכיר הצעת חוק הגנת הנוער,

107 נדרשת תוספת תקציב של 400,000 לשנה בלבד. ראו הצעת חוק הנוער (טיפול והגנה) התש"ז-1955, תיק ג-5391/23, לעיל ה"ש 67, בעמ' 159.

108 תרשומת בכתב יד על הצעת חוק הגנת הנוער, התשי"ז-1956, שם בעמ' 115.

109 ביום 11.2.1957 מזכיר הממשלה הודיע לשר הסעד כי ניתנה החלטת ממשלה מס' 323, שלפיה מייפים את כוחה של ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר על דעת הממשלה את התזכיר לחוק הגנת הנוער. ראו מכתב ממזכיר הממשלה לשר הסעד (11.2.1957), שם, בעמ' 113.

110 נוטשי ילדים, לעיל ה"ש 46 (מבדיקת מספר הדיווחים בעיתונות על "נטישת ילדים" – באתר עיתונות יהודית היסטורית עולה כי הדיווחים החלו בשנת 1950, התחדשו ב-1953 וכן בשנת 1956, אולם הגיעו לשיאם בשנים 1958-1959, אז פורסמו 22 ידיעות).

111 הורים אשר "נטשו" את ילדיהם בלשכות סעד ותחנות משטרה הועמדו לדין פלילי, אולם התביעה נתקלה בקושי להוכיח את ביצוע העבירות, וכן ענישת בתי המשפט נתפסה כענישה מקילה שאינה מרתיעה את הציבור. ראו "אל תגידו בגת...?", לעיל ה"ש 45; 15 ימי מאסר לאם שנשטה תינוקה, לעיל ה"ש 45.

התשי"ט–1956, אשר יועד כמו הנוסחים שקדמו לו לתת מענה ישיר לבעיה, תזכיר הצעת חוק לתיקון פקודת העבריינים הצעירים, 1937, אשר ביקש לתת מענה לבעיית מימון שהות ילדים במוסדות ותזכיר לתיקון דיני העונשין (נטישת נשים וילדים), התשי"ט–1959, אשר ביקש לתת מענה לתופעת "נטישת הילדים". בכנסת ובוועדות נכרכו הדיונים בתזכירים זה בזה, וחזרו ועלו השאלות מי אשם בהזנחת הילדים, מי אחראי על מתן הפתרון לבעיה ועל מי מוטלת האחריות לשאת בעול הכלכלי הכרוך בפתרון זה. בדיונים נחלקו הדעות בין המצדדים בנרטיב ההגמוני שבו החזיקה הממשלה, ואותו עיצבו העובדות הסוציאליות, לבין הנרטיב החלופי אשר נוסח על ידי חברי כנסת באופוזיציה הפוליטית, נרטיב אשר תמך בטענות ההורים העולים כנגד מדיניות הרווחה הממשלתית.

הצעת חוק הגנת הנוער, התשי"ט–1958

בדצמבר 1958 הציג ארנסט לבנה ממשרד המשפטים תזכיר מתוקן של הצעת החוק, ועתה התפרסמה הצעת החוק ברשומות.¹¹² הנוסח המתוקן הרחיב את המדיניות שעוצבה בנוסחים הקודמים,¹¹³ כמו כן קבעה הצעת החוק אמצעי כפייה פליליים על המתנגדים, שלפיהם מי שמפריע בזדון לפקיד הסעד בעת הפעלת סמכותו צפוי למאסר לשישה חודשים או קנס.¹¹⁴ אולם בשונה מהנוסח הקודם, בנוסח המתוקן הודגש כי על בית המשפט וכן על פקיד הסעד להפעיל את סמכותם תוך נקיטת זהירות ושמירת זכויות הורים. ניתן להניח כי קביעה זו נבעה מכך ששיח זכויות האדם התחזק בשנים אלה במחלקת החקיקה במשרד המשפטים.¹¹⁵ על רקע העיסוק של לבנה בניסוח תזכיר הצעת חוק זכויות האדם, הוא ביקש ליישב בין מדיניות המחוקק לפתרון בעיית "הילדים העזובים" לבין שיח הזכויות.¹¹⁶ כך סויגה סמכות פקיד הסעד להפעיל את סמכותו רק כאשר נשקפת "סכנה תכופה לקטין או נדרש לטיפול דחוף", וכך סויגה סמכות בית המשפט להורות על הוצאת ילדים מהבית רק "אם ראה בית המשפט שאין דרך אחרת להבטיח" את הטיפול בקטין.¹¹⁷ עוד הובהר, כי הפרוצדורה בהליך המשפטי תהיה דומה

112 הצעת חוק הגנת הנוער.

113 כך לדוגמה קבע כי הסמכות המנהלית שניתנה לפקידת הסעד להוציא ילד מהחזקת הוריו ללא צו בית משפט תהיה תקפה לשבעה ימים, במקום לשלושה. ראו שם, ס' 21.

114 שם, ס' 25.

115 בהקשר של זכויות חברתיות, ההגנה על זכויות האדם משמעותה נקיטת פעולות והקצאת משאבים על מנת להבטיח נגישות שוויונית למזון, חינוך, דיור, בריאות, תעסוקה או הכנסה חליפית; נטע זיו "עוני, צמצום פערים ושוויון: המקרה של הזכות למים" **משפט וממשל** ז' 945, 958 (2004).

116 בסוף שנות החמישים עסקה מחלקת החקיקה במשרד המשפטים בניסוח הצעת חוק זכויות האדם. בינואר 1958 העביר היועץ המשפטי לממשלה חיים כהן את הנוסח הראשון של הצעת החוק לידי ראש הממשלה. ראו מכתב מפנחס רוזן שר, המשפטים לראש הממשלה בעניין חוק זכויות האדם (10.2.1958), ארכיון המדינה גל-21284/11, בעמ' 272. <https://bit.ly/3D6Jpm1>. ד"ר ארנסט לבנה עסק בהשוואת הנוסחים השונים להצעת חוק יסוד זכויות האדם, ראו מכתב מא' לבנה לד"ר ידין (18.7.1962), שם, בעמ' 222.

117 ס' 4 להצעת חוק הגנת הנוער.

מי (י)קבע את עתיד ילדינו – חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960

לזו הנהוגה בהליך הפלילי, ולפיכך הקטין והאחראי עליו יוזמנו לדיון וישמעו את טענותיהם, ורק במקרים חריגים ניתן יהיה לוותר על הופעת הקטין.¹¹⁸

בשונה מהנוסחים הקודמים, הצעת החוק הכריעה כי סמכות השיפוט תינתן לשופטי הנוער,¹¹⁹ וכן קבעה מנגנון למינוי שופטי הנוער. היא הסמיכה את שר המשפטים לייחד שופטים לעסוק בתחום שיפוט זה בכפוף להסכמת נשיא בית המשפט העליון, וזאת למשך שנה. ניתן להניח כי הכרעה זו בהצעת החוק נועדה הן לקדם את יישום החוק, והן לחזק המודל הסוצירמשפטי בשיפוט נוער. הצעת החוק מיסדה את סמכותם ותפקידם המיוחד של שופטי הנוער ואת הזדקקות מערכת המשפט הכללית למוסד בית המשפט לנוער. כך, תזכיר חוק הגנת הנוער יצר מסלול בחוק ובמנגנון המשפטי אשר נועד לתת מענה משפטי לבעיית ה"ילדים העזובים". הנחת המומחים הייתה כי לידע העבודה הסוציאלית יש יתרון על פני הידע המשפטי בטיפול בבעיית הילדים העזובים, והנחה זו הצדיקה את הרחבת סמכות עובדות סוציאליות בהליך המשפטי וצמצום זכויות הורים וילדים. הכשרתם המיוחדת של שופטי הנוער בתחום הטיפול והעבודה הסוציאלית הצדיקה מתן סמכות שיפוט ייחודית לבית המשפט לנוער, ונפרדת מוסד זה ממערכת המשפט הכללית אפשרה להחיל בדיון המשפטי דוקטרינה נפרדת, סוצירמשפטית, מבלי שזו תאיים על הדוקטרינה הנהוגה במערכת המשפט הכללית.

הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת בדצמבר 1958, אולם לא הובאה לדיון. עיקר המחלוקת נסובה סביב נחיצותו של החוק ויכולתו לקדם את הטיפול בבעיה החברתית שבה נועד לטפל – בעיית "הילדים העזובים", וכן סביב יכולתו של משרד הסעד לשאת בנטל הכלכלי הכרוך בשילוב ילדים במוסדות. התהייה לעניין נחיצות החוק וההכבדה הכלכלית הכרוכה בו עלתה גם בדיווחי העיתונות. נטען כי במהלך שנה הוצאו צווים לפי סעיף 16 לפקודה בעניינם של 194 ילדים בלבד, וכי מרבית הילדים שבעניינם ניתן הצו הם ילדים צעירים שלא אימו איום משמעותי על הסדר הציבורי. עוד עלה חשש כי גם אם יופעל החוק באופן זהיר, תהיה עלייה במספר הילדים שישולבו במוסדות, עובדה שתכביד כלכלית על משרד הסעד ושירותי הסעד ברשויות המקומיות.¹²⁰ כך, חקיקת חוק הגנת הנוער נכרכה בשאלת מימון הטיפול בילדים שישולבו במוסדות מכוח החוק, והדיון בהצעת החוק בכנסת נכרך בדיון בהצעת חוק אחרת שנועדה לתת את המענה הכלכלי.

הצעת חוק לתיקון פקודת העבריינים הצעירים, 1937

כאמור, סוגיית הנטל הכלכלי הכרוך בטיפול ב"ילדים עזובים" עלתה עוד בטרם הקמת מדינת ישראל, ואז היוותה נקודת מחלוקת בין מוסדות היישוב היהודי לבין ממשלת המנדט. הממשל

118 פרוטוקול ישיבה 24 של הכנסת ה-4 (5.1.1960).

119 ס' 20 להצעת חוק הגנת הנוער. סעיף זה הורה בין השאר על ביטול ס' 389 לפקודת החוק הפלילי, 1936, תוס' 263, וכן הורה על העברת סמכות לשופטי הנוער להוציא קטינים ממשמורת של מי שהורשעו בעבירות מוסר או בעבירות בתוך המשפחה.

120 דווח כי הוצאו 194 ילדים, מרביתם ילדים צעירים עד גיל תשע, 60 מהם בני 9 עד 13. ראו "הצפה", 19 מאי 1959 "הספרייה הלאומית של ישראל שיקום קטינים הזקוקים להגנה". <https://katzr.net/c6a848>

המרכזי התנער מאחריותו לשאת בנטל הכלכלי שהיה כרוך בטיפול בילדים אלה, ובסעיף 16(ב) לפקודה העביר נטל זה לכתפי הורי הילדים. על אף הביקורת של הוועד הלאומי כנגד הממשל המנדטורי, לאחר הקמת המדינה, שימרה הממשלה הצעירה מדיניות זו, וביקשה להרחיב את המדיניות גם לילדים אשר שולבו במוסדות בעקבות ביצוע עבירות. לעניין זה הוגשה בינואר 1957 הצעת חוק, לפיה שופט הנוער יוכל להטיל על הורי קטין עובר חוק לשלם את הוצאות שהייתו במוסד שאליו נשלח.¹²¹

בעת שהובאה הצעת החוק בפני הכנסת, הבהיר סגן שר הסעד, ישראל שלמה רוזנברג,¹²² כי על רקע הכוונה לחוקק את חוק הגנת הנוער ולהרחיב את מספר הנערים שיופנו למוסדות יש להבטיח את המקור למימון שהותם. עוד טען כי אין להבחין בין העילות שבגינן הילד נשלח למוסד, אם בשל עזובה או בשל ביצוע עבירה, וכי הטלת הנטל הכלכלי על ההורים מוצדקת מאחר שעליהם מוטלת האשמה על "קלקלתו של הילד".¹²³ חברי כנסת אחרים אשר צידדו בהצעת החוק טענו כי היא נועדה להבטיח בידוד ילדים "נגועים" מאוכלוסיית "בני הנוער הטובים", וכי ראוי שהוריהם של הילדים יממנו את הטיפול בילדיהם.¹²⁴ על אף שהצעת החוק ביקשה להרחיב הסדר חקיקה קיים, מרבית המשתתפים בדיון – חברי כנסת מכל הקשת הפוליטית – התנגדו לה נמרצות. כמה חברי כנסת טענו כי הדרישה מהורים לשלם עבור שלוב ילדיהם בכפייה במוסדות אינה מוסרית, ומרבית הדוברים בדיון הסכימו כי אינה יעילה שכן מרבית ההורים לא יוכלו לעמוד בנטל הכלכלי.¹²⁵

על רקע ההתנגדות הגורפת להצעת החוק, התקשה סגן השר להעביר את ההצעה, והיא עברה ברוב זעום לדיון בוועדת השירותים בכנסת. גם בוועדה עלתה התנגדות נמרצת להצעת החוק, בעיקר מצד חברי כנסת מהמפלגות הדתיות וממפלגות השמאל. העובדות הסוציאליות קראו להעביר את הרפורמה בחקיקה בשלמותה, ועל בסיס הנחות הנרטיב ההגמוני טענו כי ההורים הם האשמים בעזובה ובעבריינות ילדיהם ולפיכך עליהם לממן את הטיפול בהם. המתנגדים טענו על בסיס הנחות הנרטיב החלופי, כי בהיעדר תמיכה כלכלית במשפחות, המדינה היא זו שאשמה בעזובה ובעבריינות הנוער, ורק שינוי במדיניות הרווחה הממשלתית ייתן פתרון לבעיה. לאחר הדיון בוועדה לא חזרה הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית בכנסת, אלא רק בראשית חודש אוגוסט 1958, ואז בניגוד לדיון בשנה הקודמת, עברה ללא כל הסתייגות,¹²⁶ והחוק פורסם ברשומות.¹²⁷ העובדה כי חוק זה היה חלק מרפורמת חקיקה אשר נועדה לתת מענה מקיף לסוגיית "הילדים העזובים", עולה גם מהעובדה כי בעת הדיון בהצעת

121 יש לציין כי עוד בשנת 1956 פורסמה הצעת חוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), התש"ז-1956, ה"ח 124, אשר נועדה להטיל על בני המשפחה המורחבת את נטל תשלום צרכיו של אדם נזקק, שרשות הסעד סיפקה את צרכיו מכוח חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, ס"ח 103; ראו הצעת חוק לתיקון פקודת העבריינים הצעירים, התשי"ז-1957, ה"ח הממשלה 158.

122 ד"ר למשפטים, יהודי דתי מסייעת המזרחי ובהמשך ממפלגת המפד"ל.

123 ד"כ 11.2.1957, 1017.

124 ש.ם.

125 ש.ם.

126 ד"כ 5.8.1958, 2532.

127 חוק לתיקון פקודת העבריינים הצעירים, התשי"ח-1958, ס"ח 190.

מי (י)קבע את עתיד ילדינו – חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך–1960

החוק בכנסת, מרבית הדיון הוקדשה להצעת חוק אחרת, הצעת חוק לתיקון דיני העונשין (נטישת נשים וילדים), התשי"ט–1959.

הצעת חוק לתיקון דיני העונשין (נטישת נשים וילדים), התשי"ט–1959

כפי שתואר בהרחבה בפרק השני, במחצית השנייה של שנות החמישים התרבו האירועים של לינת הורים וילדים ועזיבת ילדים במוסדות ממשל – תחנות משטרה ולשכות סעד. אירועים אלה נולדו אם כצעד של ייאוש, אם כצעד של מחאה ואם כפרקטיקה אשר נועדה להכניע את עובדי לשכות הסעד ולהניעם לסייע כלכלית למשפחה או לחלופין לשלב את ילדיה במוסדות. משהתרבו המקרים שבהם עובדות סוציאליות נאלצו להיכנע להורים ולשלב את ילדיהם במוסדות, ונטל המימון נפל על כתפי משרד הסעד, נוסחה הצעת חוק אשר הגדירה פרקטיקה זו כעבירה פלילית שעונש מאסר בצידה.

הצעת החוק קבעה, כי הורה שחדל, סירב או הזניח לספק לילדו את צורכי מזונו, כסותו, ריפוי או כל אמצעי מחיה אחר, דינו מאסר משנה עד שבע שנים.¹²⁸ כבר בשנת 1936, בקוד הפלילי המנדטורי, הזנחת קטין הוגדרה כעבירה פלילית, אולם הצעת החוק קבעה חזקה אשר נועדה להרחיב את הקטגוריה של "הזנחה" ולהקל בהוכחתה. החזקה קבעה כי לצד איתשולם מזונות לקטין, גם איתשולם עבור שלוב קטין במוסד, או הלנת קטין תחת כיפת השמיים, מהווים הזנחה, ומעשים אלה הוגדרו כ"נטישה".¹²⁹ הצעת החוק התעלמה מהנסיבות הסוציאליות-כלכליות שעמדו בבסיס תופעת "נטישת הילדים". היא הצביעה על האב החולה, האלכוהוליסט או מחוסר העבודה כמי שזנח את אחריותו לזון את ילדיו והסירה מהמדינה ומוסדותיה אחריות לסייע כלכלית למשפחות ולספק תנאי חיים בסיסיים לאזרחיה. עוד, ההצעה הגדירה כסוטים אבות אשר כשלו ולא עמדו בחובתם לזון את משפחתם, שללה את חירותם וכפתה עליהם עבודה במקום מאסרם לצורך מימון שהות ילדיהם במוסדות. באמצעות הגדרת אבות אלה כ"סוטים", הקבוצה ההגמונית ביקשה לכפות דגמי תפיסה וביטוי אשר ירחיקו עולים "מזרחיים" מהפרקטיקה של המאבק, תוך קבלה של ההגדרה ההגמונית על גבולות המאבק הנאות במדיניות הרווחה הממשלתית.¹³⁰

כאמור, ביולי 1958, עוד בטרם הובאה הצעת החוק בפני הכנסת, דנה ועדת השירותים בהצעת החוק במסגרת דיון בהצעת חוק אחר – החוק לתיקון פקודת העבריינים הצעירים. הדוברים בדיון התייחסו לרפורמה בחקיקה אשר נועדה למגר את תופעת "נטישת הילדים" כחלק מהטיפול בבעיית "הילדים העזובים". בין חברי הוועדה שררה תמימות דעים בדבר הזיקה שבין עוני לבין עזובה ועבריינות, למרות שזיקה זו לא באה לידי ביטוי בניסוח הצעות החוק. עוד הסכימו הם כי הפרקטיקה של "נטישת ילדים" שאותה נוקטים הורים עניים יעילה, שכן היא הניעה את העובדות הסוציאליות בלשכות המקומיות לתת סיוע כלכלי לאותן

128 ס' 2 להצעת חוק לתיקון דיני העונשין (נטישת נשים וילדים), התשי"ט–1958, ה"ח הממשלה 109.

129 ס' (1)3 להצעת חוק לתיקון דיני העונשין (נטישת נשים וילדים).

130 בורדייה, לעיל ה"ש 54.

משפחות ולשלב את ילדיהן במוסדות. המחלוקת בין חברי הוועדה התמקדה בשאלה מה מניע את ההורים לנקוט פרקטיקה זו: האם העוני ומדיניות רווחה פגומה, או הורות פגומה. מנהל משרד הסעד יעקב לנדאו, וכן שתיים מחברות הכנסת, ח"כ רחל צברי ממפא"י וח"כ הקטין ממפ"ם,¹³¹ הניחו כי אין מדובר בהורים שאינם ראויים אשר מזניחים את ילדיהם, אלא בהורים מיואשים אשר העוני הובילם לפרקטיקה של "נטישת ילדים", ולכן הפללת ההורים והטלת ענישה מחמירה אינם ראויים ואינם יעילים. עוד נטען כי הפתרון הוא מתן קצבאות למשפחות מרוכות ילדים, אשר ימנע התדרדרות "ילדים עזובים" לעבריינות. כנגד עמדה זו של הנהלת משרד הסעד שבה תמכו חברות הכנסת צברי והקטין, התייצבו העובדות הסוציאליות במשרד. ציפורה בלוך, הממונה על אגף הילד והנוער, טענה כי אין להיכנע להורים הנוטשים ילדים ולשלב ילדים אלה במוסד, שכן כניעה כזו העבירה מסר שגוי להורים שהם יכולים להסיר אחריות מהטיפול בילדיהם האחרים.¹³² עובדות סוציאליות אחרות התנגדו להענקת קצבאות ישירות למשפחות וטענו כי העולים לוקים בסדר עדיפויותיהם, ורק העברת תקציב באמצעות העובדות הסוציאליות יכולה להבטיח כי הקצבה תוקדש לטיפול בילדים, ולא לצרכים אחרים.¹³³

הצעת החוק נוסחה כאמור כבר בשנת 1958, אולם היא הובאה לדיון בכנסת רק בדצמבר 1959, כמה חודשים לאחר מחאת ואדי סאליב. את הצעת החוק הציג בכנסת שר המשפטים פנחס רוזן, ובראשית הדיון הוא טען כי בשל החמרת תופעת "נטישת הילדים" נדרשת עמדה תקיפה ויעילה יותר של המחוקק. עוד הבהיר שר המשפטים כי הפללה לבדה אינה מהווה פתרון, ולכן הצעת החוק הסמיכה את המשטרה לכפות עבודה על אבות אסירים, באמצעותה יממנו את הטיפול בילדיהם.¹³⁴ כמו בוועדת השירותים, כך גם בעת הצגת הצעת החוק בכנסת, התנגדו לה נמרצות חברי כנסת בעיקר מהאופוזיציה הפוליטית: חברי כנסת דתיים, ימניים, ערבים ומזרחיים. אולם על אף הדיון הסוער,¹³⁵ עברה ההצעה ברוב גדול של חברי הכנסת לדיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט.¹³⁶

המצדדים בהצעת החוק הבהירו כי היא נועדה להגן על הילד מפני נטישת הורים שאינם ראויים. כך, ח"כ שמעון כהנוביץ מהמפלגה הפרוגרסיבית טען כי החוק נועד לפתור בעיה כפולה משפטית וסוציאלית, וכי האב המזניח את חובתו ההורית ומטיל אותה על החברה מעודד במעשיו את עבריינות ילדיו. כהנוביץ תמך את טענתו בטיעון מדעי, לפיו פסיכיאטר הילדים ג'ון בולבי קבע כי עברייני נוער באים "ממשפחות הרוסות", ולפיכך הרתעת ההורים

131 ח"כ צברי נולדה בתל אביב להורים שעלו מתימן בעלייה הראשונה. האישה הראשונה ממוצא מזרחי שנבחרה לכנסת. ח"כ הקטין, ממפ"ם, נולדה ברוסיה והייתה ממקימי מפלגת מפא"י ומפלגת מפ"ם.

132 פרוטוקול ישיבה 31 של ועדת השירותים הציבוריים (22.7.1958).

133 שם.

134 פרוטוקול ישיבה 5 של הכנסת ה-4 (8.12.1959) (להלן: פרוטוקול הישיבה החמישית).

135 "חוק הגירושין ידון מחדש בממשלה" חרות (15 דצמבר 1959), מתוך אתר עיתונות יהודית היסטורית <https://bit.ly/2UIy2PH>.

136 ד"כ 5.1.1960, 251.

מהווה אמצעי למניעת עבריינות נוער.¹³⁷ מדברי כהנוביץ עלה בבהירות כי כיוון דבריו למשפחות עולים "מזרחיים", וכנגד עמדה זו טען ח"כ מרדכי ביבי, "מזרחי" יוצא עיראק ממפלגת אחדות העבודה,¹³⁸ כי הבעיה אינה נובעת מנחיתות תרבותית של העולים, אלא מהיעדר תמיכה כלכלית בהם. המתנגדים האחרים להצעה נחלקו, כאשר ח"כ דתיים התנגדו ליתר התערבות של המדינה בתא המשפחתי, בעוד שח"כ מהשמאל טענו כי המדינה מזניחה אחריותה החברתית כלפי אזרחיה והיא זו שאחראית ליצירת הבעיה ולמימון פתרונה. כל המתנגדים להצעת החוק טענו כנגד יעילות הפרוצדורה המשפטית שנקבעה בה ופגיעתה בזכויות אדם. כך ח"כ שמעון יוניצמן ממפלגת חירות טען שהעברת נטל הראייה לאבות נאשמים אינה ראויה, שכן לאלה אין את האמצעים כפי שאלה עומדים לרשות המדינה, וככל שישורשעו הם צפויים לענישה מחמירה. כך, ח"כ זרח ורהפטיג מהמפלגה הדתית לאומית,¹³⁹ טען כי מדובר באנומליה משפטית והוסיף כי הליך זה יימצא שאינו יעיל מאחר שידרוש הליך משפטי ארוך אשר לצד הפגיעה בתא המשפחתי, לא יבטיח כי האב אכן יזון את משפחתו.¹⁴⁰ לצד המחלוקת על האשמים בבעיה החברתית ועל פתרונה הראוי, הוסיף ח"כ תופיק טובי ממק"י¹⁴¹ כי באמצעות החוק הפלילי המדינה מבקשת לפגוע בזכות המחאה של המתנגדים למדיניות הרווחה: "המחוקק יצר מכשיר ביד השלטון להענשת הורים על מאבקם הצודק נגד המצוקה, למען זכויותיהם לחיות ולהתקיים. אם השלטונות מרגישים לא בנוח לנוכח צורות מסוימות של מאבק משפחות אומללות אלה, הרי הדרך היא לא בהזדקקות למשטרה, או לאמצעים אדמיניסטרטיביים כאלה, אלא בהיענות חיובית לתביעות הצודקות של הנזקקים לעזרה".¹⁴² ח"כ טיבי זיהה את המתח שבין מערך הערכים והאינטרסים של הקבוצה הפוליטית ההגמונית לבין מערך הערכים והאינטרסים של המשפחות, וזיהה כי מתח זה גיבש מחאה שאותה ביקשה המדינה להשתיק באמצעות חקיקה.¹⁴³

כך, בהתאם לנרטיב ההגמוני ביקש המחוקק לחזק את כוחן של העובדות הסוציאליות כסוכנות הממשלה לאכיפת מדיניות הטיפול בילדים. מנגד, חברי כנסת, בעיקר ממפלגות האופוזיציה הפוליטית, טענו כי אמצעי האכיפה אינם יעילים, פוגעים בזכויות הורים וילדים באופן שאינו מידתי ואף פוגעים בזכות האזרחית למחאה. ניתן להניח כי התנגדות נחרצת זו מצד חברי הכנסת, על רקע טענות ההפליה במחאה בוואדי סאליב והתמיכה החלקית לה זכו

137 פרוטוקול הישיבה החמישית, לעיל ה"ש 134.

138 משפטן, ניהל במפלגתו את המחלקה לעדות המזרח.

139 ח"כ זרח ורהפטיג, עלה מרוסיה, מראשי מפלגת הפועל המזרחי ומפד"ל, ד"ר למשפטים, יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסות הרביעית והשמינית.

140 פרוטוקול הישיבה החמישית, לעיל ה"ש 134.

141 ערבי ישראלי, נולד בחיפה, כיהן כ-40 שנים בכנסת מטעם מפלגת מק"י ובהמשך מטעם מפלגת חד"ש.

142 ד"כ 5.1.1960, 251.

143 דוגמה לתהליך הסיווג במערכת החינוך והתנגדות עולים "מזרחיים" לתהליך זה ראו יונה וספורטא, לעיל ה"ש 47.

במסגרות ועדת עציוני,¹⁴⁴ עצרו את הליך החקיקה, והצעת החוק נגנזה. אולם לצד גניזת הצעת החוק אשר הפלילה הורים "נוטשים", הואץ הליך חקיקת חוק הגנת הנוער אשר אפשר כפיית טיפול על ילדים והורים.

ד. אחריות הורים על טיפול בילדיהם – הסדרה מקבילה בחקיקה

הצעת חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960

לאחר שהושלמו הדיונים בוועדות הכנסת בהצעת חוק הגנת הנוער, במחצית חודש מרץ 1960 התפרסם נוסח מתוקן של הצעת החוק. הליך החקיקה בחודשים הבאים התקדם במהירות, וכבר בתחילת חודש יולי 1960 הגיעה הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית בכנסת, לאחר דיון קצר אושרה ברוב קולות והחוק פורסם ברשומות במהלך אותו חודש.¹⁴⁵

בעת שהציג את הצעת החוק, יו"ר ועדת השירותים הציבוריים, נחום ניר רפאלקס, הסביר כי על אף שלשון החוק מתייחסת לכלל הילדים, הוא נועד לטפל בקבוצה מובחנת של בני נוער: "חוק זה לא בא להגן על כל הנוער, אלא עוסק בבעיה אחת בלבד של הנוער [...] לא יכולנו לקבל את הטרמינולוגיה של הילדים העזובים. כי למשל, סעיף 2 אינו מטפל ואך ורק בילדים עזובים. סעיף 2 מדבר על קטין שעשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא בפלילים, או – קטין שנתון להשפעה רעה".¹⁴⁶ ניתן להניח כי הלך הרוח בציבור ובממשלה על רקע מחאות משפחות העולים בוואדי סאליב ובמקומות נוספים בארץ דרש מענה משפטי מהיר. דבריו של יו"ר ועדת השירותים העידו על השינוי בנרטיב ההגמוני בעקבות מחאת העולים, מנרטיב של דאגה לילדים כקורבנות של הורות שאינה ראויה, לנרטיב המבקש להבטיח פיקוח והשגחה על ילדים ובני נוער המאיימים על הסדר החברתי והפוליטי.

כנגד ההתמקדות בקבוצה מובחנת מבין בני הנוער, יצא ח"כ תופיק טיבי, אשר הצהיר כי המדינה מתעלמת מבעיותיהן האמיתיות של בני נוער עניים, וביניהם בני נוער ערביים, ופוגעת בזכויותיהם החברתיות.¹⁴⁷ הוא טען כי ההגדרה הכללית של החוק מתעלמת מבעיות בתחום הדיור, הכלכלה והחינוך של ילדים ובני נוער, אינה נותנת מענה לבעיות אלה ומתרכזת בבני נוער שאותם מבקשים להרחיק מבית הוריהם: "אנו מציעים כי שם החוק יהיה: חוק הגנת הנוער הנזקק, ולא כפי שמוצע שם כולל – חוק הנוער. לפי דעתנו, אין מקום להגדרה כללית כזו, מה גם שהחוק המוצע, החוק שאנו דנים בו עכשיו, יטפל אך בסוג מסוים של נוער עזוב, נוער שנבצר ממנו לחיות בשלווה, נפשית וגופנית, בהשגחת הוריו".¹⁴⁸

144 בשיח הציבורי היו מי שהכחישו את ההפליה וטענו כי מדובר בחוויה סובייקטיבית של העולים שאין לה אחיזה במציאות. על הכחשת הפליית מזרחיים ראו יפעת ביטון "מזרחים במשפט: ה'אין' כ'יש' "משפטים מא 470, 455–471 (2011); יפעת ביטון "הכחשת אפליית מזרחים" הארץ (15.4.2012) www.haaretz.co.il/opinions/1.1685736.

145 חוק הנוער (טיפול והשגחה).

146 ד"כ 1960, 5.7.1970.

147 על הקשר בין משפט לעוני, והשפעת הסדר כללי על קבוצות חלשות ראו זיו, לעיל ה"ש 115.

148 ד"כ 1960, 5.7.1970.

מי (י)קבע את עתיד ילדינו – חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960

ואכן, ניתן להניח כי באמצעות חקיקה ביקשה הממשלה להתמודד עם פרקטיקות ההתנגדות של משפחות העולים עם פקידי הממשל. כפי שטען פייר בורדייה, המדינה הפעילה את כוחה הסימבולי בשדה הפוליטי באמצעות חוק. אמצעי זה נתפס כיעיל מאחר שקיימת הסכמה חברתית אוניברסלית כי חוק מבטיח שוויון ויציבות, ומגביל את ההתרחשויות האפשריות בשדה המשפטי. מודעות העולים לכוחו של המשפט היה בה כדי להשפיע על עוצמת מאבקם.¹⁴⁹ מטרת החוק למשטר קבוצה באוכלוסייה אשר נתפסה כקבוצת שוליים המאיימת על הסדר החברתי נחשפה באופן מובהק בטענותיה של ח"כ דבורה נצר בדיון. זו טענה כי ידיעתם המוקדמת של הורים כי ניתן "להגיע לבית המשפט" מהווה אמצעי כפיייה עליהם, אמצעי אשר מטרתו "לעודד" אותם להישמע להוראות העובדות הסוציאליות. כך, שבמרבית המקרים די יהיה באיום הפנייה לבית המשפט כדי שההורים "ישתכנעו" לקבל את עמדת העובדות הסוציאליות, ולא תידרש פנייה ממש.¹⁵⁰ בטיעוניה ח"כ דבורה נצר חשפה כי לצד מטרתו המוצהרת של החוק לטפל בבעיית "הילדים העזובים", נועד החוק להבטיח את עדיפותן של העובדות הסוציאליות בקבלת החלטות לעניין האופן שבו יטופלו ילדים ובני נוער ממשפחות הנמצאות ב"שולי החברה", ובאופן זה למזער את פוטנציאל האיום שהיוו אלה לסדר החברתי.¹⁵¹

מגמת ההתערבות בתא המשפחתי הורחבה בהצעת החוק המתוקנת. היא ביטלה את החזקות אשר העבירו את נטל הראייה להורים הנתבעים, אולם בד בבד קבעה מנגנון אחר אשר הקל יותר על הוכחת "עזובה". נקבעה חזקה חלוטה שאותה לא ניתן להפריך כי משהוכחה נסיבה של שוטטות, רוכלות או חשד בפלילים, די היה בכך כדי לקבוע שנגרם נזק נפשי או פיזי לילד. עוד נוספה עילת "סל" אשר קבעה קריטריון רחב שלפיו קטין "נזקק" הוא מי ש"שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת".¹⁵²

המחאה החברתית השפיעה כאמור על זירוז הליך חקיקת החוק, אולם ניתן להניח כי השפיעה גם על היקף הסמכות שהעניק לעובדות הסוציאליות בלשכות הסעד בקהילה. אלה האחרונות כאמור התייצבו בחזית המאבק, למול משפחות העולים. ביטוי מובהק לעדיפות שניתנה לעובדות הסוציאליות בהליך המשפטי היה בסעיף החריג שהתיר לשר הסעד לבטל את החלטת בית משפט.¹⁵³ המתנגדים מבין חברי הכנסת טענו כי סמכות חריגה זו מהווה הפרה של עקרון הפרדת הרשויות ופוגעת בהליך המשפטי התקין: "נקל אם כן לתאר מקרה שרשות

Pierre Bourdieu, *The Force of Law: Toward a sociology of The Juridical Field*, 38 149
HASTINGS L.J 805, 814 (1987).

ד"כ 1770, 5.7.1960. 150
לדיון בטענה כי חוק הנוער נועד לתת הגנה לילד מפני התנהגות חריגה של הורים ממשפחות 151
המתויגות כמצויות בשולי החברה ראו רונן וצבי גילת לעיל ה"ש 100; מאסס, לעיל ה"ש 101;
ורד סלונים-נבו ויצחק לנדר "האם טובת הילד יכולה להתקיים בנפרד מטובת המשפחה?
מחשבות והמלצות לשינוי" **חברה ורווחה** כד 401 (2004).

בהקשר של זכויות חברתיות ההגנה על זכויות האדם משמעותה נקיטת פעולות והקצאת משאבים 152
על מנת להבטיח נגישות שוויונית למזון, חינוך, דיור, בריאות, תעסוקה, או הכנסה חליפית; זיו,
לעיל ה"ש 115.

153 ס' 15 להצעת חוק הגנת הנוער.

סעד מקומית לא תנוח דעתה מהחלטה של בית המשפט, ובמקום להגיש עליה ערעור כמקובל, או אפילו הגישה ערעור ולא זכתה בו, תפנה לשר הסעד ותבקש ממנו לבטל את הצו.¹⁵⁴ לצד הרחבת סמכות העובדות הסוציאליות, והפגיעה בסמכות בית המשפט, הצעת החוק פגעה במעמד הורי הילדים. כך, כאשר נקבע כי שילוב ילד במוסד יהיה כרוך בהוצאתו ממשמורת הוריו והעברתו למשמורת "רשות הסעד". משמעותו של תיקון זה הייתה כי משהוצא ילד ממשמורת הוריו, שוב לא הייתה לבית המשפט או להורים סמכות או זכות להתערב באופן הטיפול בו. לעובדי "רשות הסעד", אגף במשרד הסעד, ניתנה הסמכות לקבוע את זהות המוסד שבו ישולב הילד או הנער, את העברתו בין מוסדות שונים, כמו את מועד יציאתו מהמוסד לחופשים בביתו.¹⁵⁵

כאמור, הצעת חוק הנוער הייתה אחת משלוש הצעות החוק אשר נועדו לתת מענה להתמודדות הלשכות הסוציאליות עם בעיית "הילדים העזובים" ועם ממון הטיפול בהם. מטרתן המוצהרת של הצעות החוק הייתה דאגה ל"טובת הילד", אולם לצד זה הן נועדו להבטיח את שליטת העובדות הסוציאליות על עיצוב הפתרון לבעיה ופיקוח על אופן הקצאת המשאבים לטיפול בה. נוסח החוק שהתקבל בכנסת קבע הסדרים שבהם ניתנה העדפה לידע הטיפולי של העבודה הסוציאלית על פני הידע המשפטי. העובדות הסוציאליות נתפסו כמי שברשותן הידע לקבוע מהי "טובת הילד" וכיצד יעוצב כאזרח מועיל לחברה. לפיכך הן קיבלו עדיפות בקביעת דרכי הטיפול אל מול המשפטנים: עורכי דין ואף שופטים, ואל מול נמעני החוק: הורים וילדים. בנוסף, העובדות הסוציאליות נתפסו גם כמי שביכולתן לקבוע את סדרי העדיפויות בהקצאת המשאבים שנועדו לטיפול בבעיה, ולפיכך הצעת החוק הותירה בידיהן את הסמכות להתאים מדיניות למשאבים המוגבלים שהקצו משרדי הממשלה והרשויות המקומיות לפתרון הבעיה. זיהוי הורות לקויה כמחוללת הבעיה החברתית אפשרה לממשלה להצדיק מדיניות רווחה וחקיקה אשר הגבילו את התמיכה הכלכלית במשפחות עוליס עניות ופגעו בזכויות האדם של ילדים והורים.

הצעת חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב–1962

לצד התערבות המדינה במשפחות עוליס שטופלו בלשכת הסעד והסמכת עובדות סוציאליות לקבוע מיהם הורים הראויים לטפל בילדיהן, נהנו שאר המשפחות משמירת אוטונומיית התא המשפחתי.¹⁵⁶ כאמור, בחודשים שבהם נוסח חוק הנוער (טיפול והשגחה), נוסחה הצעת חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, אשר אף היא דנה בין השאר בסוגיית הטיפול של הורים בילדיהם. כמו הצעת חוק היחיד והמשפחה, קבעה ההצעה את חובת "הדאגה ההורית" והסמיכה את בתי המשפט להעריך מהי התנהלות הורית ראויה.¹⁵⁷

154 ד"כ 5.7.1960, 1770.

155 שם, בעמ' 1772.

156 לדיון בהבחנה זו בין משפחות בורגניות למשפחות עניות במדיניות המערב וייבוא עמדה זו למרחב המקומי ראו רזי "ראויה המשפחה שיבנוה מחדש", לעיל ה"ש 11.

157 ס' 17, 18 להצעת חוק הכשרות והאפוטרופסות, התשכ"א–1961, ה"ח הממשלה 107.

מי (י)קבע את עתיד ילדינו – חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960

בעת שדנו חברי הכנסת בהצעת חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התנגדו רבים מהם לקבוע חובה חקוקה של "דאגה הורית"¹⁵⁸ אלא טענו כי אף שחוק הנוער (טיפול והשגחה) הכשיר התערבות חריגה בקבוצה מובחנת של משפחות "סעד", אין להתיר התערבות כזו בשאר ציבור המשפחות, מאחר שמדובר בהתערבות שאינה ראויה מוסרית ועשויה לערער את התא המשפחתי. עוד נטען כי אין למערכת המשפט את הכלים המקצועיים המאפשרים התערבות זו וכי אין זה ראוי לתת סמכות התערבות רחבה לעובדות סוציאליות.¹⁵⁹ התנגדותם העזה של חברי הכנסת הובילה לשינוי נוסח החוק, כך שעל אף שהוגדרה "דאגה הורית" בחוק, היא הוגדרה כזכות, ולא כחובה, צומצמה ולא נקבעה סנקציה בצידה. עוד, החוק הצהיר כי "ההורים הם האפוטרופוסים הטבעיים של ילדיהם הקטינים"¹⁶⁰.

לצד ההסדרים השונים שנקבעו בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות בסוגיית טיפול הורים בילדיהם, הופרדה גם סמכות השיפוט של משפחות "סעד" לעומת כלל המשפחות. חוק הנוער (טיפול והשגחה), קבע כי הסמכות הייחודית בחוק תהיה לשופטי הנוער, בעוד שחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות קבע כי סמכות השיפוט הייחודית בחוק תהיה לשופטי בית המשפט המחוזי, תוך הבהרה כי סמכות השיפוט בעניינם של מי שהוגדרו כ"ילדים עזובים", נותרה בידי בית המשפט לנוער.¹⁶¹ הפרדת סמכות השיפוט, הקלה על יצירת הסדר ודוקטרינה ייחודיים ל"משפחות סעד" – מודל העבודה הסוציאל-משפטי בשדה שיפוט הנוער אפשר לקיים הסדר משפטי אשר העדיף ידע טיפולי על פני משפטי. ייחוד שופטי נוער, תוך הגבלת ניעותם במערכת, הבטיח כי מודל השיפוט המיוחד לא ישפיע על מודל השיפוט הכללי ולא יסכן את שליטת המשפטים בטריטוריה השיפוטית ברמה הציבורית.¹⁶² לצד הבטחת הטריטוריה, חקיקתו של חוק הנוער (טיפול והשגחה) ומתן הסמכות הייחודית לשופטי הנוער חיזקו את נחיצותם ומעמדם של שופטי הנוער והחיו מחדש את רעיון בית המשפט לנוער כמערכת משפטית ייחודית, הנותנת מענה סוציאל-משפטי לבעיה חברתית אשר איימה על הסדר הציבורי והפוליטי. כפי שהציע פייר בורדייה, בית המשפט לנוער הפך למנגנון אשר נתן אמצעים לשולטים – הממשל ופקידיו לבטל התנגדותם של הנשלטים, משפחות העולים וילדיהם.¹⁶³ הוא סייע להסרת האיום החברתי שהיוו עולים "מזרחיים" לסדר החברתי והפוליטי, בכך

158 לטענת רון חריס, גם בתחום הכלכלי ייחד המחוקק של שנות החמישים הסדרים נפרדים לבני המעמד הנמוך לצד מעמד הביניים. המחוקק החיל דוקטרינה ייחודית של מאסר חייבים בהליך ההוצאה לפועל, אשר נועדה לבני המעמד הנמוך, ולצידה הליכי פשיטת רגל, ממנה נהנו בני מעמד הביניים. ראו רון חריס **המשפט הישראלי – השנים המעצבות: 1948–1997**, 12, 104 (דן שביט עורך, 2014).

159 ד"כ 24.10.1961, 170.

160 חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות.

161 ס' 68 להצעת חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות; הנוסח הראשון להצעת החוק הוא מניסן התשי"ב, תזכיר זה לא הובא בפני הוועדה לדיון והתפרסם כהצעת חוק רק בשנת 1961. ראו תזכיר חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב–1962, ארכיון המדינה גל-21284/9, בעמ' <https://bit.ly/3mwr0ci>, 249.

162 על מאבקי פרופסיות בשדה על טריטוריות שליטה ראו ABBOTT, לעיל ה"ש 104, בעמ' 67.

163 בורדייה, לעיל ה"ש 54.

שיישם פרקטיקה שעוצבה בחקיקה, פרקטיקה אשר כרסמה בזכותם ואחריותם של הורים לקבוע את עתיד ילדיהם.

ה. סיכום

בעיית עזובת ילדים נקשרה במדינת ישראל כמו במדינות מערביות אחרות עם בעיית עבריינות הנוער, וסמוך לאחר הקמת המדינה ביקש משרד המשפטים להסדיר בעיה זו בחקיקה. על רקע העלייה הגדולה בשנות החמישים מארצות האסלאם וגידול דרמטי של קבוצת הילדים בכלל האוכלוסייה, ניסח משרד המשפטים תזכיר הצעת חוק אשר בהתאם לאתוס מדינת הרווחה הטיל אחריות על המדינה לפעול ל"תיקון העזובה". הצעת חוק זו נוסחה בהתאם לכללי זכויות האדם, אשר הכתיבו קיום הליך משפטי תקין שיבטיח את שיתופם של נמעני החוק וישמור על זכויות אדם. הצעת חוק זו נזנחה, וללא הסבר.

בשנים הבאות, בעת שמשרד המשפטים ביקש להסדיר את מערכת היחסים שבין הורים לילדיהם, חזרו מומחי חקיקה ממשרד המשפטים ונדרשו לנושא העזובה. תזכיר הצעת חוק היחיד והמשפחה הציע הסדר כללי למערך היחסים בין הורים לילדיהם וקבע חובה חקוקה של "דאגה הורית" אשר חלה על כלל ההורים, ולא על קבוצת הורים מובחנת. בסופו של יום לא פורסם התזכיר כהצעת חוק, ופרקים ממנו נוסחו כהצעות חוק נפרדות. בשיתוף פעולה בין משרדי הסעד והמשפטים נוסח תזכיר חוק הגנת הנוער והובהר כי החוק מיועד לאוכלוסיית המשפחות המטופלת בלשכות הסעד, וכי סמכות השיפוט תיוחד לשופטי הנוער. ההסדרים שקבע תזכיר החוק נתנו מענה להנחות הנרטיב ההגמוני והתירו התערבות מקיפה בתא המשפחתי תוך פגיעה בזכויות אדם של הורים וילדים. על אף ההסכמה בין משרדי הממשלה, הליך החקיקה לא התקדם עד לסיום העשור. בסוף שנות החמישים, על רקע החשש כי ילדים ובני נוער "עזובים" יהיו איום לסדר החברתי והפוליטי, הגיש משרד המשפטים נוסח מתוקן של התזכיר כהצעת חוק שהונחה על שולחן הממשלה. הצעת החוק הוגשה כחלק מרפורמה משפטית, אשר נועדה להבטיח שילוב ילדים ונערים במוסדות, ומימון ההורים את הוצאות טיפול זה. כישלונה של מערכת המשפט לטפל באופן אפקטיבי בבעיית "נטישת הילדים", באמצעות הפללת ההורים והטלת ענישה מחמירה, תרם תרומה נוספת לחיזוק העמדה שלפיה למערכת המשפט ולידע המשפטי אין כלים להתמודד עם התופעה, ולפיכך מוצדק להעבירה לטיפול העובדות הסוציאליות, גם במחיר סטייה מכללי ההליך המשפטי התקין.¹⁶⁴ עתה הומשגו הבעיה והפתרונות לה בהתאם לקטגוריות הבסיסיות של הידע הטיפולי של העבודה הסוציאלית. הסיווג המעמדי-אתני של משפחות העולים "המזרחיים" והנחיתות המוסרית שיוחסה להם הצדיקו מדיניות התערבות ייחודית ורחבה בתא המשפחתי, גם במחיר של פגיעה בזכויות אדם. על אף שהצעת החוק המתוקנת פורסמה כבר בשנת 1958, היא הובאה לדיון בכנסת רק סמוך לאחר המחאה בוואדי סאליב, אז קודמה בהליך חקיקה מהיר, שהסתיים תוך

164 על השפעתה של המשגה מחדש בהתאם לקטגוריות פרופסיה מתחרה ראו ABBOTT, לעיל ה"ש 104.

כמה חודשים בחקיקת חוק הנוער (טיפול והשגחה). סמיכות הזמנים בין התרחשות המחאה למועד החקיקה, כמו הערות חברי הכנסת בהליך החקיקה, תומכים בהנחה כי הנסיבות הפוליטיות והדרישה לתת בידי עובדי לשכות הסעד אמצעי פיקוח ושליטה מול משפחות עולים "מזרחיים", השפיעו על זירוז הליך החקיקה ועל מהות ההסדרים שגובשו בחוק. סיווג העולים כקבוצה מובחנת הזקוקה לחינוך ונרמול השפיע על נכונות המחוקק לחרוג מהמדיניות המשפטית הנהוגת. נכונות זו בלטה על רקע הזהירות שאותה נקטו הן המומחים והן המחוקק בעת שהוגדרה "דאגה הורית" כחובה חקוקה הן בהצעת חוק היחיד והמשפחה, והן בהצעת חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות. שם התנו מומחים וחברי כנסת התערבות בתא המשפחתי בשמירת זכויות מהותיות ודיוניות של הורים וילדים, הוגבל היקפה של חובת "הדאגה ההורית" וסמכות השיפוט ניתנה בידי ערכאה משפטית גבוהה.

חוק הנוער יצר הסדר ייחודי על בסיס סיווג אתני-מעמדי של משפחות שתויגו כסוטות או כמועדות לסטייה. יצירת הסדר משפטי נפרד לקבוצה המובחנת היה חלק מתהליך כינון ה"מזרחיות". ההבניה של המשפחה "המזרחית" בשדה שיפוט הנוער הייתה באמצעות שתי פרקטיקות הפוכות. החוק היווה בד בבד פרקטיקה של הומוגניזציה של המשפחה המזרחית בקולקטיב היהודי, ופרקטיקה של דיפרנציאציה אשר קיבעה את ההבחנה בין משפחות סעד "מזרחיות" לבין כלל המשפחות.¹⁶⁵ על אף הנחת "עיוורון הצבעים" של החוק והמשפט,¹⁶⁶ שדה המשפט היווה אמצעי לקיבוע ההפליה המעמדית-אתנית של משפחות עולים "מזרחיים". בעשור הראשון לאחר חקיקת חוק הנוער הוא הופעל בעיקר בשלוש הערים הגדולות שבהן היו קיימות לשכות סעד עירוניות, ובשאר האזורים במדינה, נטען כי הוא הופעל על ידי קציני מבחן במקרים מעטים.¹⁶⁷ ניתן להניח כי העובדות הסוציאליות אשר הפעילו את החוק היו מודעות לכך כי הוא פוגע בזכויות אדם, אולם הוא הוצדק בכך שנועד להגן על הילד מפני "סכנות האורבות לו מפאת גילו ומעמדו החברתי".¹⁶⁸ כנגד סמכות הכפייה הרחבה שנתן החוק לעובדים סוציאליים ולשופטי הנוער, קמו בשנים הבאות ילדים ונערים שהורחקו בכפייה ממשפחותיהם. אלה טענו כי המוסדות לא קידמו את מצבם, לא סיפקו להם חינוך ראוי, אלא דרדו אותם לעבריינות או לעבריינות חוזרת.¹⁶⁹ הנהגת הסדר סוצירמשפטי ייחודי לקבוצה מובחנת באוכלוסייה חזקה זהות מזרחית חצויה ולכודה בתוך מיקום בעייתי של "שייכות"

165 להרחבה על סוגי פרקטיקות הייצוג של מזרחיים ראו הפורום ללימודי חברה ותרבות **מזרחים בישראל**, לעיל ה"ש 22, 288.

166 על תופעת "עיוורון הצבעים" במשפט הישראלי ראו ביטון "מזרחים במשפט: ה'אין' כ'יש'", לעיל ה"ש 143, בעמ' 470-471.

167 בעשור הראשון לאחר חקיקת חוק הנוער הוא הופעל בעיקר בשלוש הערים הגדולות שבהן היו קיימות מחלקות סוציאליות עירוניות. בשאר האזורים במדינה, הופעל החוק רק במקרים דחופים, על ידי קציני מבחן. חוק הנוער יושם באופן חלקי בשל היעדר משאבים ברשויות המקומיות, הן משאבי כוח אדם והן משאבים למימון שהות ילדים במוסדות. "חוק הנוער" (טיפול והשגחה), תש"ך 1960 חוות דעת של פקיד סעד ראשי לחוק הנוער (14.5.1971), ארכיון המדינה ג-6187/4, בעמ' 156, <https://bit.ly/3myleal>.

168 שם.

169 כך לדוגמה איציק לוי **ערות חסויה** (1996).

ו"זרות". ילדים מזרחיים חוו את הבנייתם הדואלית כבעיה וכקרבן, כ"אחד משלנו" וכ"זר מאיים".¹⁷⁰ לזהות המזרחית הלכודה של נערי חבורות הרחוב ובוגרי מוסדות הסעד הייתה השפעה מכרעת על מחאת "הפנתרים השחורים" לקראת סיום העשור הבא.¹⁷¹ בשנים האחרונות הוגשה הצעת חוק הורים וילדיהם, התשע"ה–2014,¹⁷² אשר נועדה להסדיר את שאלת אחריות הורים על ילדיהם, כן בינואר 2021 מינה שר העבודה והרווחה ועדה ציבורית בראשותה של ד"ר תמר מורג לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה). ממצאיו של מחקר זה, העומדים על הסיווג המפלה שמוסד בחוק הנוער, מסמנים כי הגיעה העת לעצב הסדר משפטי המיועד לכלל הילדים והמשפחות. נקודת מבט מכלילה מצד המחוקק מהווה מדרגה הכרחית ליצירת הסדר משפטי ראוי, אשר לצד הדאגה ל"טובת הילד", יבטיח את זכויות האדם של הורים וילדים.

170 הפורום ללימודי חברה ותרבות **מזרחים בישראל**, לעיל ה"ש 22, בעמ' 288–305.
 171 לעניין זה ראו לדוגמה טענות נציגי הפנתרים השחורים בפרוטוקול המפגש בינם לבין ראש הממשלה גולדה מאיר ושרי הסעד והחינוך. טלי לב "נמחק את עברם של אלה שיש להם עבר": הפרוטוקול המלא של פגישת הפנתרים השחורים עם ראש ממשלת ישראל, אפריל 1971 "תיאוריה וביקורת" 32, 197, 211 (2008).
 172 ה"ח הממשלה 402.