

5 בינואר 2016

לכבוד

ח"כ אלי אלאוף

יו"ר ועדת העבודה הרווחה והבריאות

הנדון: הצ"ח אומנה לילדים, התשע"ה 2014 – הערות האגודה לזכויות האזרח

1. אנו תומכים בהסדרת התחום בחקיקה ראשית ומברכים על הצעת החוק. ניכר כי הוקדשה מחשבה רבה להוראות השונות ולנגיעה במכלול ההיבטים בתחום. על רקע האמור נבקש לשוב ולהאיר מספר נקודות שדורשות התייחסות ולהציע להם פתרונות כדלקמן.
2. נקודת המוצא היא שטובת הילד הבסיסית היא לגדול בחיק משפחתו הביולוגית. אלא שאין די באמירה כזו כיוון שלשם הגשמתה נדרשות הוראות ספציפיות שמטרתן לקדם את חזרת הילד לבית הוריו, ככל שהדבר ניתן.
3. במסגרת קידום טובת הילד, יש לתת את הדעת על הטיפול בהורים הביולוגיים שעה שהילד שוהה באומנה.
4. ראשית, יש לתת להם כלים לשקם את עצמם על מנת לאפשר להם לגדל בכוחות עצמם את ילדיהם. הורים שילדיהם הוצאו מן הבית אינם מקבלים כיום די משאבים על מנת לשקם את הורותם ומירב משאבי המערכת מופנים לטיפול בילד. מחקר חדש על ילדים צעירים במשפחות אומנה שנערך בשיתוף משרד הרווחה מצא, כי "מעטים מן השירותים שהוצעו להורים מיועדים לשיקום או לשיקום הקשר בין ההורה לילדו".¹
5. נוסף על כך, על מנת לטפח את הקשר של הילד עם ההורים, יש לתת להורים כלים להיות מעורבים בחיי ילדיהם ולאפשר להם לקבל משאבים, למשל כלכליים, שיאפשרו להם לשמור על קשר זה ולתת לילד תנאים מיטביים כאשר הוא שוהה אצלם. **לא מדובר ב"מתנות להורים", אלא בטובת הילד.**
6. מעבר לעקרון טובת הילד, שהוא כאמור עקרון ראשון במעלה, ההורים הביולוגיים, יהא מצבם אשר יהא, יהיו מי שיהיו, הם אנשים נושאי זכויות בפני עצמם, ויש חובה, ולעמדתנו - חובה מוגברת, להגן על זכויותיהם ולכלל הפחות, על זכותם להליך הוגן.
7. חלק ניכר ממטופלי המערכת הם אנשים מן המעמד הסוציו-אקונומי הנמוך ביותר בישראל² האוכלוסייה של ההורים הביולוגיים שילדיהם נמצאים בסיכוי גבוה להשמה חוץ ביתי, ובכלל זה באומנה, היא מן הפגיעות ביותר בקרב מטופלי המערכת. מדובר בין השאר באנשים

¹ הילדים בגיל הרך במשפחות האומנה: מאפיינים ותהליכי התערבות, סבו-לאל, בן סימון וקונסטנטינוב, תמצית מחקר, מאירס-גיוינט-ברוקדייל, ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2014, עמ' v (להלן "הילדים בגיל הרך במשפחות האומנה").

² 63% מכלל הילדים שרשומים בלשכות כילדים בסיכון הוגדרו כך על רקע מצב כלכלי קשה. בקרב ילדים ממוצא אתיופי מדובר בשיעור של 78% ו-54% בקרב ילדי ברית המועצות. רובם המכריע של הילדים המוגדרים בסיכון מתגוררים בישובים עניים. 37% מהם מתגוררים בישובים המסווגים באשכולות 1-3 ו-49.6% באשכולות 4-6. ביחד הם מהווים 87% מכלל הילדים המטופלים בלשכות. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2014 (2015), בע"מ 119 ו-123.

- המתפרנסים מקצבאות הביטוח הלאומי, חלק גדול מהם מובטלים,³ חלקם סובלים מהפרעות תפקודיות שונות, מהתמכרויות ומקשיים פסיכו-סוציאליים.
8. למשפחות חד הוריות יצוג נרחב בקרב המשפחות לילדים בסיכון.⁴ בשילוב עם המאפיינים הסוציו-אקונומיים המובהקים של אוכלוסייה זו ברי כי משפחות אלה, בראשן עומדת בד"כ אישה, מהוות קבוצת אוכלוסייה פגיעה שזקוקה להגנות במגע עם מוסדות המדינה.
9. נתון מטריד ביותר עולה מן המחקר "הילדים בגיל הרך במשפחות האומנה".⁵ **ב%83 מן הוועדות בהן הוחלט להוציא את הילד מן הבית למסגרת אומנה, דווח על ידי העובד הסוציאלי שלפחות אחד מהוריו הילד סבל ממגבלה כדוגמת מחלה, נכות, פיגור או הפרעה לא מאובחנת. ב%59 מן הוועדות נדון עניינו של ילד שלפחות אחד מהוריו סבל מהתמכרות לאלכוהול או סמים או היה מעורב בעבירות על החוק.**⁵
10. על רקע נתונים אלה, ועוד רבים מסוגם שקצרה היריעה מציין כאן, **עומדת חובה מוגברת** להקנות לאוכלוסייה זו את מירב ההגנות להליך הוגן ולא להניח שיש בידה את הכלים והמשאבים לעשות זאת בעצמה, כיוון שאין לה את אלה. כמו כן לא ניתן לעסוק בהסדרה של התחום מבלי לתת את הדעת על פערי הכוח האדירים שיש בין מערכת הרווחה לבין מטופליה.

התבססות על הסכמת ההורים כתנאי להשמה באומנה, ללא מעורבות בית משפט

11. אחד מן הגורמים המוסמכים המנויים בחוק הן הוועדות לתכנון טיפול והערכה. לעמדתנו, אין מדובר בגורם מוסמך לקבוע השמה באומנה כיוון שהוועדות פועלות מכוח הנחיה מנהלית⁶ בת 21 שנים, הלוקה בשורה של פגמים, וגם היא אינה מיושמת במלואה. על רקע זה, הוועדות נתונות לביקורת מקצועית שיטתית, מתוך משרד הרווחה ומחוץ לו, וזאת לאורך למעלה מעשרים שנה.⁷
12. שיעור ההחלטות על השמה באומנה שלא באמצעות צו של בית משפט הוא מעל 50%.⁸ כל שאר הילדים מושמים באומנה בהחלטה של ועדה לתכנון טיפול והערכה, בהסכמת ההורים. על רקע היקף זה, יש חשיבות גוברת לקבוע את האופן בו מתקבלת ההסכמה בוועדה.
13. **סעיף 31** קובע את סמכות הוועדה להחליט על השמה באומנה שעה שהורי הילד נתנו את הסכמתם. כידוע, הסכמה נדרשת לעמוד בשני תנאים על מנת שתהיה תקפה - ראשית שהיא חופשית ושנית שהיא מדעת.
14. סוגית **ההסכמה החופשית** נבחנת על רקע מערכת היחסים בין הורים למערכת שהיא בעלת מאפיינים ברורים של יחסי כוח ושל תלות. למערכת הרווחה יש תפקיד כפול: מחד לסייע

³ שנתון המועצה לשלום הילד, לקט נתונים, 2015, ע"מ 66.

⁴ יש על כך נתונים רבים. טעימה מתונים עדכניים מלמדת שהוריהם של 58.3% מהחניכים שהושמו בפנימיות לילדים בסיכון היו גרושים או פרודים (המועצה הלאומית לשלום הילד, לקט נתונים מתוך השנתון "ילדים בישראל 2015" עמ' 61) שיעור האבות הלא ידועים בקרב הילדים שנסקרו במחקר שעסק בהשמה של ילדים צעירים באומנה עמד על 12% (הילדים בגיל הרך במשפחות האומנה, עמ' ii).

⁵ שם, עמ' iii.

⁶ למעט הסמכות הקבועה בחוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000, להחליט כי קטין הוא בסיכון על מנת לקבל מעון מסובסד.

⁷ מדובר בשתי ועדות, בשלושה דו"חות ובשני דו"חות של מבקר המדינה שעסקו בסוגיה ישירות, ודו"חות נוספים שנגעו בסוגיה בעקיפין.

⁸ מתוך אתר משרד הרווחה והשירותים האישיים, נתונים לשנת 2010. <http://www.molsa.gov.il/Populations/Youth/ChildrenAtRisk/OutsideAssistance/Fosterage/AboutFosterage/Pages/IsraelFosterData.aspx>

ולייעץ למשפחות ומאידך לפקח על התא המשפחתי ועל תפקודו. במקרים בהם יש במשפחה מספר ילדים שחלקם נמצאים עדיין בבית הוריהם, מתעצם החשש להתעמת עם המערכת, ולו כלאורה, פן יבולע גם לילדים.

15. למערכת יש יכולת לכפות את החלטותיה דרך בית המשפט. על כן מעל ההורים מרחפת תמיד אפשרות כפיית ההחלטה, ולעיתים הדבר נאמר להם מפורשות על מנת לקבל את הסכמתם.

16. נוסף על כך, מאופיינת מערכת היחסים בתלות על רקע האפשרות לקבל סיוע בעין והטבות שונות מן המערכת או באמצעותה.

17. ספק אם ניתן לקבוע, כי במרבית המקרים הורים נותנים הסכמתם להשמה באומנה **מדעת**, ומבינים את השלכות לטווח ארוך של הסכמה כזו, הן כיוון שלא מסבירים להם מהן השלכות אלה, והן כיוון שקיימים פערי ידע והשכלה גדולים בים המשפחות למערכת, על רקע מאפייני המשפחות שפורטו לעיל. חלק מן המשפחות, שיש בהן ייצוג נרחב למהגרים, לא דוברות עברית על בוריה. על כן, במקרים רבים לא ניתן לקבוע שההסכמה ניתנת כאשר השלכותיה ברורות.

18. גם מדו"ח מבקר המדינה עולה,⁹ כי הורים רבים עדיין לא מקבלים הכנה לקראת הוועדה ואינם יודעים מה צפוי בדיוניה כך שהם מגיעים לוועדה בלתי מוכנים. כיוון שכך בדיון עצמו אין להם יכולת לגבש עמדה, להבין את השלכותיה ולייצגה באופן שהולם את האינטרסים שלהם ואת הקריטיות של החלטות מסוג זה. גם האפשרות לחזור בהם מהסכמה אינה מספקת על מנת לתת מענה לפגמים המהותיים שציינו.

19. גם "דו"ח סילמן"¹⁰ שנכתב בשיתוף הגורמים המקצועיים במשרד לשירותים חברתיים, המליץ שטיפול מסוג השמה חוץ ביתית, יהיה נדון בגוף שיהווה **טריבונל "מעין שיפוטי"** תוך הקניית ייצוג משפטי להורים ומתן אפשרות ערר, וזאת מתוך הכרה בחולשתן המובנית של המשפחות בהליך כזה בצירוף אופי ההחלטות המתקבלות בוועדות אלו.

20. **אלא שגם אם מדובר בפעולת גוף מנהלי שאינו "מעין שיפוטי", עומדת חובה להחיל על פעולתו את כללי המשפט המנהלי, וחובה זו גוברת, נוכח הסמכויות המוקנות לוועדה בתע"ס ובחוק זה, בשילוב מאפייני המשפחות הביולוגיות. פעולת הוועדות אינה עומדת כיום בכללים אלה.**

21. על רקע האמור לעיל, ובשל פערי המעמד, הכוח, ההשכלה והידע יש לקבוע בפרוטרוט כיצד מתקבלת הסכמה תקפה. נבקש להציע, כי להצעת החוק תתווסף הוראה המסדירה את אופן פעולת הוועדה ואשר תתייחס, בין השאר, לחובות למתן מידע, לחובה לאפשר עיון בחומרים הנוגעים בדבר, לחובה לאפשר ייצוג, לחובת ההנמקה ועוד, כמפורט להלן:¹¹

ייצוג משפטי

22. ייצוג משפטי הוא כלי בסיסי לשמירה על זכויות ולמיצוין. כאשר מדובר באוכלוסיות פגיעות במיוחד כדוגמת ילדים והורים לילדים בסיכון וכאשר על הפרק החלטות הרות גורל, חלה חובה מוגברת לא רק לאפשר ייצוג אלא לעמדתנו - למנות בא כוח בצורה יזומה.

⁹ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 63 לשנת 2012, עמודים 1371-1409.

¹⁰ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוח ביניים – הוועדה לבחינת מדיניות המשרד בנושא הוצאה של ילדים למסגרות חוץ-ביתיות ונושא הסדרי ראייה (פברואר 2014).

¹¹ יודגש, המלצות הקונקרטיות בנייר זה מהוות רשימה כללית שאינה מתיימרת להיות ממצה.

23. על כן נבקש לציין, כי אנו תומכים בעמדת הלשכה לסיוע משפטי ובנימוקיה בכל הנוגע לזכות הקטין לייצוג, כמוצע בסעיף 11(ה). נוסף על כך, המצב כיום הוא שרבים מן ההורים אינם מיוצגים בהליכים משפטיים הרי גורל ורובם המכריע של ההורים אינם מיוצגים בוועדות. אנו סוברים, כי יש לאפשר להורי הקטין ייצוג משפטי בבואם בפני הוועדות ואף לקבוע בחוק, כי יש למנות להם בא כוח בהליכים אלו בבתי משפט.

ההכנה לדיון בוועדה

- א. חובה לאפשר ייצוג משפטי להורים בוועדה וליידע את ההורים¹² על אפשרותם לקבל ייצוג משפטי, בין השאר באמצעות הלשכה לסיוע משפטי.¹³ יש לתעד בכתב את ביצוע היידוע ומועדו.
- ב. חובה למסור להורים חומר כתוב לקראת דיוני הוועדה, פרק זמן סביר מראש, על מנת לאפשר להם להתכונן לדיון ולקבל ייעוץ משפטי או אחר. החומר הכתוב שימסר להורים יכלול את כל חוות הדעת בעניינם ובענין הקטין, למעט במקרים בהם יש מניעה, מנימוקים מיוחדים שיירשמו. יש לתעד בכתב מסירת החומר ומועדה.
- ג. חובה להכין את ההורים לדיון פרק זמן סביר מראש, תוך הסברת המשמעויות של הסכמה להשמה באומנה, או של התנגדות לה, האופן בו מתקבלת הסכמתם (בכתב) והאופן בו ניתן לחזור ממנה (בכתב או בעל פה, ר' בהמשך). יש לתעד את ההכנה לדיון ומועדה.
- ד. חובה לקבוע את מועד הוועדה פרק זמן סביר מראש על מנת לאפשר להורים לקחת חלק בדיון תוך התחשבות באילוצים תעסוקתיים ואחרים של ההורים.¹⁴

במהלך הדיון בוועדה

- ה. חובה להסביר להורים בשנית את משמעות הסכמתם או אי הסכמתם להשמה באומנה, ולתעד ביצוע הסבר זה.
- ו. חובה לבצע תיעוד מלא ומפורט של הדיון ובכלל זה עמדות מיעוט ועמדות ההורים. ככלל, התיעוד כיום אינו מלא והוא מהווה תמצות לאקוני של הדברים.
- ז. חובה למסור להורים כל חומר כתוב שנערך בזמן הדיון, דבר זה ככלל, לא נעשה כיום. גם הצעת חוק זו מתייחסת להסכם עם ההורים, אך לא לחובה למסור להם העתק ממנו. יש להוסיף סעיף קטן (4) לסעיף 33(ה) - ובו לקבוע, כי: "עותק מן ההסכם עם הורי הילד כאמור בפסקה (1) ימסר להורים". לסעיף קטן (2) יש להוסיף ".... ועותק מן ההסכם המותאם ימסר להורים".
- ח. דיון לא יתקיים אם אחד מן ההורים או הקטין אינם דוברים עברית על בורייה מבלי שמתורגמן, שאינו אחד מחברי הוועדה, אלא חיצוני, יקח חלק בדיון ויתרגמו עבורם.

¹² בכל מקום בו נעשה שימוש במונח הורים הכוונה היא לכל מי שיש לו סמכות על פי דין לתת הסכמה לטיפול בקטין, למשל סבתא, או מי שמונה לכך.

¹³ בהתאם לתנאי חוק הסיוע המשפטי, תשל"ב-1972.

¹⁴ על אף שבשנים האחרונות חל שיפור עצום בנוכחות הורים בוועדות, המצב הוא עדיין שיש ועדות שבהן ההורים לא נוכחים. למיטב ידיעתנו יש לעיתים קושי לקבוע את הוועדות בשל ריבוי המשתתפים והמועד שנבחר לעיתים אינו גמיש מבחינת ההורים. פעמים רבות הורים מתקשים להגיע לוועדות שנקבעות בשעות העבודה, או בהתראה קצרה. הדבר חשוב במיוחד, כי ככלל מדובר בקבוצת עובדים חלשה, שמתקשה להיעדר מעבודתה בהתראה קצרה אם בכלל.

תיעוד הוועדה יכלול התייחסות לשפה שדוברים ההורים ולנוכחות מתורגמן ככל שנדרש. הסכמה לא תהיה קבילה שעה שתרגום כזה לא התבצע.

ט. חזרה מהסכמה – במהלך הדיון ינתן הסבר מפורט להורים בנוגע לאפשרות לחזור בהם מהסכמתם, והאופן בו יש לעשות זאת. ביצוע ההסבר יתועד בפרוטוקול הוועדה. נוסף על כך לעמדתנו, על רקע מאפייני האוכלוסייה המדוברת, **יש לאפשר להורים לחזור בהם בעל פה**, והעובדת הסוציאלית לה נאמר הדבר, תתעד בכתב את החזרה מהסכמה.

לאחר הוועדה

י. החתמת ההורים על הסכמה לא תיעשה במהלך הדיון בוועדה אלא אך ורק לאחר שקיבלו לידיהם את התיעוד, וניתנה להם שהות לשקול את הסכמתם ולקבל ייעוץ ככל שיחפצו בכך.

יא. במקרים של פנייה לבית המשפט, על רקע התנגדות ההורים, תסקיר עובדת סוציאלית לחוק יכלול את פרוטוקול הדיון המלא בוועדה (נדרשים תיקונים לחוקים הרלוונטיים).

יב. למרבה הצער, הורים רבים בהליכים בבתי המשפט לנוער אינם מיוצגים. **לכן עובר לפנייה לבית המשפט לשם השמה באומנה חלה חובה על העובדת הסוציאלית לחוק ועל עו"ס המשפחה, שתיהן ביחד ולחוד, לייצע את ההורים בדבר אפשרותם לקבל ייצוג משפטי, בין השאר באמצעות הלשכה לסיוע משפטי, יידוע זה יתועד ויכלל בפנייה או בתסקיר לבית המשפט.**

24. ככל שלא תתקבל עמדתנו בדבר הצורך לקבוע בחוק הוראות מפורטות המסדירות את ההיבטים האמורים בעבודת הוועדה, נבקשם, לכל הפחות לקבוע, **כי השר, לאחר היועצות עם שר המשפטים, ובאישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, ייקבע בתקנות את הליך הדיון בוועדה לתכנון טיפול והערכה, באופן שיבטיח קיומו של הליך הוגן ושקוף, תוך 60 ימים מיום פרסום החוק.**

25. ככל שהצעותינו החלופיות לא תתקבלנה, נבקש לקבוע בחוק, כי בית המשפט הוא היחיד שלו סמכות החליט על השמה באומנה, בין בהסכמת ההורים ובין בלעדיה. כאמור לעמדתנו יש לקבוע **חובה למנות להורי הקטין בא כוח על ידי בית המשפט.**

נקיטת "מאמצים סבירים" לשם החזרת הילד לבית הוריו

26. הגורם שלו סמכות להמליץ על פתיחה בהליכי האימוץ הוא עובד סוציאלי לחוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981. בפועל הועדה היא זו שמגבשת עמדה יחד עם העובד הסוציאלי האמור וזה פונה לבית המשפט. ככל שמבקשים להקנות לוועדה מעמד פורמלי בחוק יש לקבוע את האופן בו עליה לפעול לשם קבלת המלצה כזו, שכן ההוראות הקיימות כיום בתע"ס אינן מספקות – לא מבחינת מעמדן הנורמטיבי ובפרט לא מהותית.

27. סעיף 31(ג) מקנה לוועדה את הסמכות להמליץ על פתיחה בהליכי אימוץ אם נראה, כי לא ניתן להחזיר ילד לביתו על אף "מאמצים סבירים" שננקטו ולאחר שנשקלה זכותו של הילד לגדול בבית הוריו. (נציין כי לעמדתנו, שעה שמדובר במסירת ילד לאימוץ, לא די בנקיטת מאמצים "סבירים" ומדובר ברף נמוך ביחס חריפות התוצאה ולהשפעתה על חיי כל המעורבים בדבר).

28. ההחלטה על אימוץ מתקבלת כאמור בבית המשפט, אלא שזה מסתמך בהרחבה על עמדת הגורמים המטפלים, ועמדה זו צריכה להיות מנומקת ומבוססת על עובדות. **במסגרת זו יש להתייחס ביתר הרחבה למונח העובדתי "מאמצים סבירים", המהווים תנאי להמלצת הוועדה.**

29. החוק שותק ביחס לטיפול בהורים הביולוגיים לאחר ההשמה באומנה למרות שהוא חלק מהותי בקידום חזרת הילד לביתו. כמו כן, בחלק ניכר מן הוועדות, נשקלת מלכתחילה חלופת האימוץ ומסתמן כבר כיוון של הפניה מאומנה לאימוץ¹⁵ ועל כן יש חשיבות מיוחדת לקביעת תוכנית טיפול אינטנסיבית להורים בטרם מחליטים סופית, כי אינם יכולים לגדל את ילדם וכי לילד ייטב להיות מאומץ על ידי משפחה אחרת.

30. נבקש להציע, כי להצעת החוק תתווסף הוראה המסדירה את אופן פעולת הוועדה בהמלצה על אימוץ ואשר תתייחס, בין השאר, לסוגיות המפורטות להלן:

א. המלצת הוועדה תינתן לאחר שההורים זומנו לדיון שנערך על בסיס כללי המשפט המנהלי המפורטים בסעיף 21 לעיל, בהתאמות הנדרשות. יש לשים דגש מיוחד על הכנת ההורים לוועדה, על זכותם לייצוג ויידועם בנוגע לזכותם לייצוג ועל מסירת החומרים לידיהם לפני הדיון בוועדה ולאחריו.

ב. פרוטוקול הדיון בוועדה יצורף לתסקיר העובדת הסוציאלית לחוק האימוץ לבית המשפט (נדרש תיקון לחוק האימוץ).

ג. המלצת הוועדה תתייחס מפורטות למאמצים שנעשו לשם השבת הילד לביתו, לתכנית הטיפול שנקבעה להורים וליולד בנפרד, למשאבים שהוקצו לשיקום כללי של ההורים ולשיקום יכולותיהם כהורים, את הסיבות לאי ביצוע תכנית הטיפול או לכשלונה ותוך התייחסות מפורטת לסבירות המאמצים שנקטו ביחס לנסיבות המקרה.

ד. עובר לפנייה לבית המשפט לשם השמה באומנה העובדת הסוציאלית לחוק האימוץ ועו"ס המשפחה, שתיהן ביחד ולחוד, יידעו את ההורים בדבר אפשרותם לקבל ייצוג משפטי, בין השאר באמצעות הלשכה לסיוע משפטי.

קידום חזרת הילד לביתו ו/או שמירה על קשר עם הוריו ובני משפחתו

31. **תכנית טיפול - גם למשפחה -** הצעת החוק קובעת בסעיף 36(א)(4) כי תכנית הטיפול לילד תתייחס לאמצעים שיש לנקוט על מנת לסייע להורים ביצירת תנאים שיאפשרו את שמירת הקשר הרציף עם ילדם ואת חזרת הילד לביתם..."

32. הוראה זו היא מבורכת שכן כאמור, ממצאי המחקר "הילדים בגיל הרך במשפחות האומנה" העלו, כי המציאות היא ש"להוריהם של אחוז נמוך מן הילדים הוצעו שירותים שונים שעשויים לסייע בשיקום התפקוד ההורי שלהם, **זאת אף על פי שהוצאת ילד מן הבית לאומנה אמורה להיות מלווה בבניית תכנית לשיקום ההורים ולשיקום הקשר עם הילד**"¹⁶

33. לעמדתנו יש לתקן את נוסח סעיף 33(ה)(1)(א) והוא צריך להיות "עיקרי תכניות הטיפול לילד ולהוריו".

¹⁵ ב-33% מן הוועדות בהן התקבלה ההחלטה על השמה באומנה, נשקלה חלופת אימוץ. לגבי 19% מן הילדים, התקבלה החלטה בוועדה זו על פתיחת תיק אימוץ. **הילדים בגיל הרך במשפחות האומנה**, סעיף 3.5. ד. שם, בע"מ vii (ההדגשה הוספה).

34. כמו כן, יש להוסיף הוראה מיוחדת בנוגע למעקב וביצוע תכנית הטיפול להורים בדומה לנוסח סעיף 36(ג) בדבר תכנית הטיפול המפורטת לילד ובכלל זה, השירותים והפעולות שיש לנקוט ביחס להורה או ליתן לו, בין היתר בשים לב לשינויים בצרכיו; פירוט דרכי היישום וכו'. נוסף על כך בכל החלטה עתידית הנוגעת לטיפול בילד כדוגמת המשך סידור אומנה, המלצה לאימוץ ושיבה הבית, יש להתייחס במפורט לביצוע תכנית הטיפול להורים וככל שלא בוצעה, או בוצעה חלקית, לפרט את המאמצים שנקטו לשם ביצועה, ובכלל זה את המשאבים שהוקצו לה, ואת הסיבות לאי ביצועה.¹⁷

35. כמו כן יש לקבוע באופן מסודר מי אחראי על ביצוע תכנית הטיפול של הילד בכל הנוגע לקשר שלו עם הוריו כיום יש שני גורמים מעורבים בכך – עו"ס המשפחה ומפקחת האומנה. יש לקבוע במדויק מה תחומי האחריות של כל אחת מהן.

מתן כלים להורים לטיפול מיטבי בילד ולתמיכה בחזרתו לביתו

36. כיום, במידה שהילד מושם רחוק מבית הוריו, להורים לא מגיעים החזרי נסיעות. כאשר מדובר בהורים עניים, חלקם סובלים מקשיים פיזיים ומוגבלויות, עלויות הנסיעה עלולות להוות חסם ממשי לשימור הקשר עם הילד - להגעה לפגישה עיתית עימו, ללקיחת חלק באירועים שונים בחייו (אף התע"ס מעודד זאת), לשם איסופו לבית ההורים בסופי שבוע ובחגים וכו'. נשוב ונדגיש, לא מדובר ב"מתנה להורים", אלא בקידום טובת הילד על ידי עידוד הקשר עם הוריו לשם אפשרת חזרתו הביתה, במידת האפשר. על כן, לעמדתנו יש להוסיף הוראה לחוק שלשונה ברוח זו: **"ככל שהשמה באומנה נעשתה במקום המרוחק ממקום מגורי ההורים, יקבע השר בתקנות את הכללים בדבר החזרי הוצאות הנסיעה להורים המבקרים את ילדם במרכז קשר, או במקום אחר, או נוסעים לאספו לביתם, בהתאם לתכנית הטיפול"**.

37. נוסף על כך, בשל מצבם הכלכלי הקשה של חלק ניכר מן ההורים יש לקבוע הוראות המתייחסות ליכולתם לתת לילד טיפול מיטבי שעה שהוא שוהה אצלם. סעיף 18 עוסק בזכויות ילד עם מוגבלות. יש להוסיף הוראה בדבר זכותו של ילד עם מוגבלות שמשפחתו הביולוגית תספק לו את מכלול צרכיו, עת הוא שוהה אצלה. ולבחון את הוראות ה"ח בהתאם.

סעיף 34 - אומנה חסויה

38. המחקר "ילדים בגיל הרך במשפחות האומנה" מצא כי 73% מן הילדים הושמו באומנה חסויה בשל רצון המערכת לאפשר למשפחת האומנה לאמץ את הילד ולא בהכרח רק בשל חשש מאלימות ההורים או היותם גורם המפריע לטיפול בילד (50%). 78% מכלל הילדים באומנה נפגשו עם הוריהם לעומת 86% מהם כאשר מדובר באומנה רגילה. 45% מן ההורים נפגשים עם הילדים במרכז קשר לעומת 19% בקרב הורים שילדיהם באומנה רגילה.

¹⁷ ב73% מן המשפחות תכנית טיפול שהוצעה בוועדת ההוצאה מן הבית להורים בוצעה והשאר לא בוצעה בגלל "חוסר שיתוף פעולה" של ההורים.

39. המחקר המשיך וקבע, כי "לאחוז הגבוה של הילדים הנמצאים במשפחת אומנה חסויה השלכות על הקשר הורה-ילד ועל שיקום ההורה. עניין זה מצריך דיון מעמיק על הסיבות המובילות להחלטה וייתכן שאך חשיבה על הבהרת המדיניות בנושא זה"¹⁸.
40. הצעת החוק קובעת, כי חסיון משפחת אומנה יקבע ככלל על ידי בית המשפט. עם זאת, בית המשפט מתייחס להמלצת הגורמים המטפלים ולמיטב ידיעתנו אין כיום בתע"ס או במקור אחר אמות המידה להחלטה או להמלצה על אומנה כחסויה. גם מנחי אומנה עימם התייעצנו מסרו לנו, כי הם אינם מכירים הוראות כאלו.
41. **על כן, לעמדתנו, על הצעת החוק להנחות את שיקול הדעת של בית המשפט ולקבוע מהן אמות המידה להכרזה על אומנה כחסויה או לכל הפחות מהם השיקולים שעל בית המשפט לשקול בהחלטתו ובכלל זה, את השפעת הכרזת האומנה כחסויה על הקשר של ההורים וילדם ועל סיכוייו לשוב לביתו.**

מעמד האומן

42. בכל הנוגע ל**סעיף 43**, נבקש לציין, כי אנו תומכים בעמדת הלשכה לסיוע משפטי: לקבוע קריטריונים למתן מעמד למשפחה האומנת להישמע בעניינו של קטין (לדוגמא, זמן שהותו של הילד במשפחה האומנת, היותה של המשפחה האומנת משפחת אומנה ארוכת טווח או היות המשפחה האומנת משפחה ביולוגית מורחבת וכן הלאה), וכן להגדיר סוגיות ספציפיות בהן תישמע עמדת ההורים האומנים.

סיום אומנה

43. **סעיפים 40-41** מתייחסים למצב של סיום האומנה, הן מבחירת האומנים והן בנסיבות של הוצאת הילד בדחיפות ממשפחת האומנה. סעיף 40 קובע כי יש **חובה** ליידע את הורי הילד שעה שהאומנים מבקשים לסיים את האומנה. משום מה אותה הוראה לא נכללת בסעיף 41 המונה את הגורמים שיש ליידע בעת שיש להוציא את הילד בדחיפות ובכללם: המפקח, המחלקה לשירותים חברתיים בה מטופלת המשפחה, ואם הילד הוצא בצו - את הגורמים הרלוונטיים. **יש לקבוע הוראה אחידה, כי במקרה של סיום האומנה, חלה חובה לעדכן באופן מיידי את ההורים בין אם הילד מושם באומנה "רגילה" וגם אם מדובר באומנה חסויה (שאז דווקא יש טעם מיוחד לעדכן את ההורים שאינם בקשר רציף עם הילד).**
44. כמו כן יש לקבוע מפורשות, כי במקרה של הוצאת הילד ממשפחת האומנה בנסיבות כאלו או אחרות, תישקל בראש ובראשונה האפשרות להשיבו לבית הוריו, עובר למציאת מסגרת השמה חוץ ביתית זמנית או קבועה.

הגוף המפעיל

45. **סעיף 49(א)(1)** - אנו מתנגדים לכך שגוף מפעיל יהיה תאגיד שמטרתו השאת רווחים. ההבדל המרכזי בין גוף כזה לגוף כדוגמת עמותה או חל"צ, היא שתאגיד למטרות רווח, נוסף על עלויות התפעול, פועל במוצהר ובאופן לגיטימי להשאת רווחים. על כן ברי, שהתמריץ שלו הוא לחסוך בעלויות התפעול, וככל הניתן, במסגרת מנגנון התקצוב שלו, לחסוך בסכומים שהוא מפנה לטיפול בילדים, או שמלכתחילה, עלות שכירת שירותיו על ידי המשרד גבוהה יותר.

¹⁸ הילדים בגיל הרך במשפחות האומנה, עמ' viii.

46. אין מדובר בדיון תאורטי. תוצאת הבחירה בחברות למטרות רווח היא **הגדלת העלויות לקופת המדינה ועל חשבון הטיפול בילדים**. לאחרונה הגיע לבית המשפט העליון דיון במכרז שערך משרד הרווחה והשירותים החברתיים לרכישת שירותי דיור בקהילה לאנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית. הן חברות והן עמותות זכו במכרז ונקבע, כי התמורה שתשולם לזכות תחושב על בסיס תעריפים אחידים שיכסו את העלויות הכרוכות בהפעלת המסגרות. בנוסף, נקבע כי החברות שזכו במכרז, והן בלבד, יזכו לתשלום 4% נוספים על התמורה המחושבת לפי התעריפים האחידים, בגין "מרכיב רווח". בפסק הדין אמרה כ' השופטת ברק ארז כי אינה סבורה שצריך להעניק עדיפות לגורמים הפועלים למטרות רווח "... ואולי דווקא ההפך הוא הנכון – לכאורה קיים יתרון משמעותי לכך ששירות הנוגע לאחת האוכלוסיות הרגישות ביותר בחברה יסופק בידי גוף שקידום עניינם של הנמנים עמה, ולא השאת הרווחים, היא תכליתו".¹⁹ בפועל נפסק, כי המשרד ישווה את התמורה לעמותות ולחברות הפרטיות וישלם גם לעמותות תוספת של 4% והכל על חשבון קופת המדינה ועל חשבון הטיפול שניתן היה לתת לאוכלוסיית מקבלי השירות.

47. אלא שאין מדובר בגזירת גורל וישנן גם מגמות אחרות. תיקון לחוק ביטוח בריאות ממלכתי שנתקבל לאחרונה, הקים קופת חולים ייעודית לבריאות השן שתופעל בידי חברה לתועלת הציבור ולא על ידי ספק שירותים פרטי (למטרות רווח), כפי שהוצע על ידי משרד הבריאות מלכתחילה, וזאת, בשל השיקולים שהועלו לעיל. התיקון משקף את הצורך לצמצם את כניסתם של ספקי שירותים הפועלים למטרת רווח לתחום הרווחה ובכלל, מקל וחומר בהפעלת שירותים רגישים ומורכבים כמו אלו שבענייננו.

48. ככל שיוחלט להשאיר את נוסח הסעיף על כנו, יש לקבוע הוראה מפורשת בחוק האוסרת על העברת מניות של בעלים בגוף המפעיל לאחר במלואן או בחלקן בתמורה או שלא בתמורה, אלא באישור שר הרווחה וועדת העבודה הרווחה והבריאות. אין להסתפק בהוראות כאלו בחוזים עם גופים מפעילים ויש לעגן בחוק.

49. לעמדתנו יש לקבוע מספר מינימלי של גופים מפעילים על מנת לצמצם את התלות של משרד הרווחה בשעה שיש להפסיק התקשרות עם מפעיל או שעה שהוא חדל מפעול מסיבה כלשהי. בדיון ביום 28.12 אמרה נציגת מערכת הרווחה, כי בעבר התמודד המשרד עם מצב שבו מפעיל חדל מלתפקד וגוף מפעיל אחר קלט במהירות את עובדי הגוף המפעיל שחדל לפעול כך שהפעילות, ככל הנראה, לא נפגעה לאורך זמן. לעמדתנו, יש בכך כדי להצביע על כך שמדובר בחשש שיכול להתממש ועל כן יש לתת עליו את הדעת. לפיכך יש לקבוע בחוק כי השר יקבע מספר מינימלי של גופים מפעילים שלא יפחת מחמישה (המצב כיום לטענת נציגת משרד הרווחה).

50. פיקוח על הפרטה - יש להוסיף הוראות לסעיפים 51 ו-53 בנוגע לתנאים להסמכה כמפקח ומפקח ארצי על האומנה בהתאמה ולקבוע, כי אחד התנאים להסמכה היא שהמפקח לא הועסק בעבר (או בפרק זמן שיקבע בסמוך למינוי, מעין "תקפות צינון") על ידי גוף מפעיל וכן כי על כל מפקח לחתום על הצהרה, כי אינו מצוי בניגוד עניינים ואין לו קשר עסקי או אחר עם גוף מפעיל.

¹⁹ עעמ 4363/14 מדינת ישראל נ' עמותת אקים, פסקה 3 לפסק דינה של כ' השופטת ברק-ארז (12.4.15) ההדגשה (הוספה).

מנגנון תלונה לילדים באומנה

51. סעיף 56(א) - לעמדתנו יש לקבוע, כי סמכות מנגנון הטיפול בתלונות תתפרס גם על **תלונות הורים ומשפחות אומנה**. כאמור כיום אין מנגנון הולם וכאשר מדובר בהורים השייכים לאוכלוסייה כה פגיעה גוברת החשיבות לכונן אפיקי תלונה. סעיף 56(ו) - ככל שהשר יקבע שסמכות המנגנון תחול על ילדים במסגרות נוספות שאינן אומנה, יש להחילה גם על הוריהם. גם ב**33(ה1)**, כחלק מן המידע שנמסר להורים, יש לקבוע חובה למסור להורים בכתב, את המידע בדבר דרכי הפניה למנגנון התלונות (ולתקן את סעיף **33(ג3)** בהתאם).

52. סעיף 56(ב) - יש לקבוע כי על המנגנון לכלול את ההתאמות הנדרשות להגשת תלונה **בשפות שונות**.

53. סעיף 56(ז) - להוסיף כי הדו"ח יערך בהתאם לכללים לשמירה על פרטיות הילדים, ההורים ומשפחות האומנה ויהיה פומבי, היינו נתון לעיון הציבור.

54. נודה באם תשובו ותשקלו תיקונים לאור הערותינו. נשמח לעמוד לרשותכם בכל דבר ועניין.

בכבוד רב ובברכה,

דבי גילד-חיו, עו"ד
מקדמת מדיניות וחקיקה

משכית בנדל, עו"ד
ראש התחום לקיום בכבוד וברוחה

העתקים:

חברי ועדת העבודה
יוזמי הצעת החוק
יועמ"ש ועדת העבודה