

26 בפברואר 2018

לכבוד

עו"ד רינת וייגלר,

יועמ"ש למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

בדוא"ל ובפקס

שלום רב,

הנדון: הערות האגודה לזכויות האזרח לתזכיר חוק הסעד (ועדות לתכנון טיפול והערכה),

התשע"ח-2018

האגודה לזכויות האזרח מתכבדת להעביר את הערותיה לתזכיר החוק האמור. נודה על שקילתן עובר לקידום הצעת חוק.

הערותינו יתמקדו במספר נושאים ובהם, הזכות לייצוג משפטי בפני הוועדות לתכנון טיפול והערכה;¹ חובת מסירת מידע כתוב לאדם שבילדו דנה הוועדה; חובת תיעוד הדיונים בדרך של צילום והקלטה; חובה להנגשת מידע בעל פה ובכתב; צמצום ההסדרה בתע"ס; השתתפות ילדים והורים ומעמדם; הגדרה וקיצור מועדים בחוק; בקרה הולמת וחובת דיווח לציבור על פעולת הוועדות.

עיגון מעמד הוועדות לתכנון טיפול והערכה בהליך הטיפול בקטינים בסיכון

1. תזכיר החוק מעגן לראשונה את ההליך בוועדות לתכנון טיפול והערכה. הוא קובע את סמכויותיהן בהליך הטיפול בעיקר בנוגע לקטינים בסיכון וכשלב מקדים לפנייה לבתי המשפט לנוער ולמשפחה, וכן ביישום ובמעקב אחר תוצאות ההליכים המשפטיים.
2. ס' 44 לתזכיר החוק מתקן את ס' 3(ב) לחוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960² וקובע כי "לא יפנה עובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) בבקשה לבית המשפט להוציא את הקטין ממשמורתו של האחראי עליו לפי סעיף קטן (א)(4), אם התקבלה בוועדה לתכנון טיפול והערכה לפי חוק שירותי הסעד (ועדות לתכנון טיפול והערכה), התשע"ח-2018, המלצה שלא לעשות כן בעניינו של אותו קטין; התקיים הליך כאמור בבית המשפט, יפעל העובד הסוציאלי האמור בתיאום עם הוועדה האמורה, ככל שהדבר ניתן בנסיבות העניין".
3. משמעות התיקון היא כי החוק מקנה לוועדה סמכות להשפיע על שיקול דעתו של עובד סוציאלי לחוק הנוער לעניין הוצאה ממשמורת והטיפול בקטין לאחריה. הוא מקנה לוועדה סמכות **למנוע פנייה לבית המשפט ומקים לעובד הסוציאלי לחוק חובה לקבל הסכמתה לשם כך,**

¹ להלן "ות"ט" או "הוועדה" או "הוועדות".

² להלן "חוק הנוער" ו"עובד סוציאלי לחוק".

ובנוסף מעגן תזכיר החוק את החובה לפעול בתיאום עם הוועדה לאורך שנות ההליך המשפטי ולמעשה מכרסם בעצמאותו המשפטית המסורתית.

4. בנוסף, החוק קובע כי לא יגיש היועץ המשפטי לממשלה או נציגו בקשה להכריז על ילד כבר-אימוץ אם התקבלה בוועדה המלצה שלא לעשות כן בעניינו של אותו ילד. משמע, לוועדה יש סמכות להתערב ולקבוע בסמכויות בהליכי אימוץ מכוח חוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981.³

5. החוק אף מגדיר את הוועדה כגוף נוסף שבסמכותו לקבוע כי פעוט הוא בסיכון, ועל בסיס זה את סמכות לקבוע זכאותו למעון יום מכוח חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), תש"ס-2000.⁴

6. כבר כיום, עובר לעיגון בחקיקה, ברי כי הוועדות הן גוף הכפוף לכללי המנהל הציבורי והמשפט המנהלי והחוקתי. כעת, על רקע הכוונה להקנות לוועדה מעמד חוקי של הוועדה כחלק מהליך המשפטי, **ובפרק בהקשר בו היא פועלת**, יש חובה לעגן בחקיקה הגנות מפורשות על הזכויות להליך הוגן ולגישה לערכאות. למרות האמור לעיל, תזכיר החוק מתעלם מהיבטים מהותיים של החובה להקניית הגנות אלה, ואף מן החובות הבסיסיות החלות על כל גוף מנהלי, אפילו כזה שדן בעניינים פעוטים מאלו הבאים לפתחן של הוועדות. להלן נפרט את הערותינו לתזכיר החוק.

ניסוח חסר של מטרת החוק

7. ניסוח מטרת החוק טכני ולוקה בחסר ואינו תואם את מהותה של ההסדרה בתזכיר. מטרת החוק על פי ס' 1 לתזכיר היא לקדם טיפול בקטינים בסיכון ובמשפחותיהם, במגמה ליצור אחידות בעבודת הוועדות. לעמדתנו יש לנסח את הסעיף כך שמטרת החוק **תהיה קידום הטיפול בילדים ובני נוער הנמצאים במצבי סיכון ובמשפחותיהם תוך הבטחת הליך הוגן והגנה על זכויות אדם**, מתוך מגמה ליצור אחידות ושוויון... וכיוצ"ב.

הגדרה נוספת לתפקיד הוועדה

8. לעמדתנו, ועל רקע ההצהרה בפתח החוק בדבר זכויות הילד (ס' 5(7)), יש להגדיר כי תפקיד הוועדה כוללים שימור קשרי המשפחה של ילד בהשמה חוץ ביתית, ופיקוח על האופן בו הדבר מיושם. לשם כך יש לקבוע כי תכנית טיפול, דוחות מעקב וסיכומי דיון בוועדות, יתייחסו להיבט זה מפורשות ולאמצעים שיוחדו לשם כך ויש לקבוע בסעיף נפרד סמכות ספציפית לשר לקבוע בתקנות את האמצעים לעשות כן.

א. הזכות לייצוג משפטי בפני הוועדות לתכנון טיפול והערכה

9. תזכיר החוק קובע בס' 15(ז2), כי ההורים לא יוכלו להיות מיוצגים על ידי עורך דין בשום שלב ואם יבקשו להביא עימם לוועדות בן משפחה, עליהם לבקש לשם כך את אישור יו"ר הוועדה (ס' 14(4)).

³ להלן "חוק האימוץ".
⁴ להלן "חוק פעוטות בסיכון".

10. הזכות לייצוג משפטי בפני רשות שלטונית מעוגנת בסעיף 22 לחוק לשכת עורכי הדין, **התשכ"א-1961**, וכן " [...] 'בעיקרי המשפט והצדק הכלליים' [...] יש לראות בה אחד מכללי הצדק הטבעיים" (בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל, פ"ד מט(1) 661, 717 (1995); בג"צ 3379/03 מוסטקי נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נח(3) 865, 891 (2004)).

11. האיסור הגורף על ייצוג משפטי בוועדות מהווה חריג בולט בקרב גופים דומים והוא חמור כיוון שמדובר באפשרות לפגיעה בזכויות יסוד של אוכלוסיות פגיעות במיוחד, ושעל כן יש אינטרס ציבורי חזק להקנות להן הגנות שונות ובכללן ייצוג משפטי. כפי שפירטנו בכתב העתירה בבג"ץ 4044/16 האגודה לזכויות האזרח נ' משרד הרווחה⁵ טיעון בשימוע לעניין הרחקת תלמיד מבית הספר, יכול להיעשות על ידי שלוח (תקנה 4(ב)) לתקנות זכויות התלמיד; יש זכות לייצוג בוועדות רפואיות בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995; זכות לייצוג להורים קבועה בסעיף 9(ב) לחוק ועדות השמה; יש זכות לייצוג בראיון לפי "נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל" (2011) ועוד.

12. בהתאם, מערכות רווחה אחרות בעולם הכירו בזכות לייצוג משפטי להורים בשלב הטרם משפטי. לאחרונה. לאחרונה פרסם מכון ברוקדייל מחקר שסוקר ספרות רלוונטית מרחבי העולם. בכל הארצות שנסקרו, שנבחרו על בסיס מידת זהות ההליך בהן להליך בישראל, יש זכות לייצוג משפטי להורים בשלב המנהלי.⁶ נראה כי בארצות אלה הייצוג המשפטי לא רק מותר, אלא שהמדינה מעודדת אותו ומדגישה את חשיבותו ותרומתו להליך. כך למשל, בבריטניה, יש זכות להיות מיוצג בכל שלב בהליך הטיפול במשפחה, וכאשר למערכת הרווחה יש כוונה לפנות לבית המשפט בעניינם, מוזמנים בני המשפחה בכתב לפגישה במערכת הרווחה, תוך שימת דגש גדול על חשיבות הייצוג המשפטי. המדינה אף מממנת את הייצוג באמצעות מערך של עורכי דין פרטיים, או עורך דין לבחירת המשפחה.⁷

13. בהקשרים של טיפול בילדים בסיכון, לייצוג משפטי להורים בהליך הלבד משפטי משנה חשיבות על רקע מהות הוועדות ומאפייני האוכלוסייה שענייניה נדונים בהן ושנפרט בקצרה להלן.

א. מדובר בהחלטות הוות גורל וארוכות טווח ביחס לגורל הקטינים והתא המשפחתי, שיש להן השפעה על זכויות יסוד ובכללן על זכות הגישה לערכאות.

ב. מאפייני האוכלוסייה מעמידים חובה מוגברת לאפשר ייצוג משפטי. מדובר ככלל באוכלוסייה עניה ובעלת השכלה נמוכה; חלקה אינו דובר עברית וחלקה חסר מעמד אזרחי; חלק מן ההורים סובלים מליקויים קוגניטיביים ונפשיים שונים; חלק מן ההורים צעירים מאד, ולעיתים מדובר בנערות שבאות מרקע של מצוקה סוציאלית ומשוללות תמיכה משפחתית וקהילתית הולמת. לכך יש להוסיף את תלותן של

⁵ להלן "כתב העתירה בבג"ץ 4044/16"

⁶ רות אלפנדר, [ייצוג הורים בתהליכי קבלת החלטות של גורמי רווחה בתחום הגנת הילד – סקירת ספרות על הנעשה בחמש מדינות אירופיות](#). מכון ברוקדייל, 2018.

⁷ מצ"ב שני מכתבי זימון

Letter before proceedings; Letter of Issue: Court orders and pre proceedings guidance for local authorities, 2014 as part of the Children Act 1989; Children and Families Act 2014; Adoption and Children Act 2002.

המשפחות במערכת הרווחה לשם קבלת סיוע וסעד או בהקשר של פיקוח על ילדים אחרים של המשפחה.⁸ מכלול המאפיינים ובגינם חולשתן המובנית של המשפחות בהליך מקשה עליהן להביע עמדה מושכלת ועצמאית בדיוני הוועדות, ומחייב לאפשר להן להיות מיוצגות על ידי עורך דין.

ג. בוועדות מתקבלות החלטות בנוגע לטיפול בקטינים בסיכון. העמדה העקבית של מערכת הרווחה, זו שבאה לידי ביטוי גם בחקיקה, שהחלטות בוועדה הן בגדר המלצה בלבד, אינה עומדת במבחן המציאות. גם קבלת הסכמת ההורים, אין משמעה תמיד שלא התקבלה החלטה שנכפתה עליהם.⁹ החובה הקבועה בתזכיר לאפשר להורים להתייעץ עובר להסכמה לתכנית טיפול היא חשובה, אך אין די בה, שכן הורים מוחלשים לא בהכרח יכולים לעמוד בפני הצורך לנקוט עמדה לכאן או לכאן במקום, גם אם אינם שלמים עם ההחלטה שמתקבלת בוועדה. **עמדה זו מקבלת משנה תוקף על רקע עיגון מעמד הוועדות בהליך המשפטי במסגרת תזכיר חוק זה וסמכותן להגביל ולהתוות פעולות של עובד סוציאלי לחוק הנוער ולחוק האימוץ.**

נוסף על האמור לעיל, הגדרה של הליך כטיפול איננה מאיינת את הזכות להיות מיוצג בו. ההבחנות בין הליך "טיפולי" לבין הליך "משפטי" ובין "המלצה" ל"החלטה" אינן מצמיחות בהכרח הבחנה רלוונטית לעניין הזכות לייצוג משפטי. דבר זה נכון במיוחד נוכח השינוי במבנה הוועדות שיוצר, גם לשיטתכם, מנעד של "טיפוליות" בהליך. ניתן לקבוע מתווה לייצוג משפטי המותאם לייחודיות ההליך בוועדות מבלי לפגוע פגיעה קשה כל כך בזכויות אדם על ידי איסור גורף על ייצוג.

14. האיסור הגורף על ייצוג משפטי יוצר מצבים מפלים ובלתי סבירים אשר פוגעים בזכויות לגישה לערכאות, להליך הוגן ולשוויון כדלקמן.

א. הבחנה בין האפוטרופוס לדין של הקטין לעורך הדין של ההורים. תזכיר החוק קובע כי אפוטרופוס לדין (שהוא עורך דין) לקטין יוכל להשתתף בדיוני הוועדות, אך עורך דין של הורחו – לא, דבר זה מחזק את חוסר האיזון ביחסי הכוחות בהליך בין אנשי מקצוע (עו"סים, מומחים ועורכי דין) ובין ההורים.

ב. פגיעה בייצוג המשפטי של ההורים בבית המשפט בשל איסור על נוכחות עורך דין בדיוני מעקב. כאמור לעיל, האיסור הגורף חל גם במקרים בהם מתקיים הליך משפטי והוועדה היא חלק ממנו או מהווה פרום למעקב אחר הטיפול בילד. לא סביר שבנסיבות כאלה לא יוכל להיות נוכח בוועדה עורך דין מטעם ההורים, אפילו לא כזה שכבר מייצגם לאורך זמן. דבר זה נכון בפרט בנוגע לייצוג ההורים במסגרת הליכי אימוץ, כפי שיפורט בהמשך.

⁸ ר' פסקאות 27-19; 271-259 לכתב העתירה בבג"ץ 4044/16.
⁹ ר' פסקאות 125-115 לכתב העתירה בבג"ץ 4044/16.

ג. **פגיעה ביכולת להגיש ערר ולנהלו.** ס' 39 לתזכיר קובע שלכל אדם שנפגע מהחלטת וועדה יש זכות לפנות לוועדת ערר מכוח חוק שירותי הסעד תשי"ח-1958,¹⁰ "בנושאים הנוגעים לסדרי עבודתה של הוועדה". ועדת ערר מכוח חוק הסעד, היא "בית דין" לפי חוק בתי דין מינהליים, תשנ"ב-1992, ויש זכות להיות מיוצג בה על ידי עורך דין. אלא שהערר מוגבל לטענות בדבר פגמים פרוצדורליים בדיון בות"ט, ובהיעדר השכלה משפטית והיכרות עם הדין המנהלי, יתקשה האדם הממוצע, כל שכן הורה מהאוכלוסייה דנא, לזהות פגמים בהליך בעניינו. כמו כן, בסמכותה של ועדת ערר להורות על דיון חוזר בות"ט שעל החלטתה עוררים. לא סביר אם כן, שעורך דין שייצג אדם בערר לא יוכל לנכוח בדיון החוזר בות"ט ולוודא כי הפגם בהליך תוקן.¹¹

ד. **איסור גורף על ייצוג משפטי, ללא אבחנה בין הוועדות השונות.** תזכיר החוק מכונן שלוש ערכאות לדיון בקטינים ובמשפחה, וביניהן הוועדה המורחבת והוועדה המחוזית, אך מתייחס לכולן באופן זהה לעניין איסור הייצוג. עמדה זו בלתי סבירה ושרירותית בצורה קיצונית.

דיון בוועדה המורחבת: הוועדה המורחבת מתכנסת במקרים אלו המנויים בתזכיר:

- i. במקרה שבו ההורה או הילד לא משתף פעולה בתכנית התערבות שגובשה עבורם;
- ii. לאחר שלא ניתנה הסכמת ההורה לתכנית הטיפול שהמליצה עליה ועדת התכנון טיפול והערכה;
- iii. כאשר קיים קושי משמעותי ביישום תכנית הטיפול לאחר אישורה, בשל התנגדות הילד, המשפחה או חלק ממנה או העדר שיתוף פעולה מצד אחד מהם;
- iv. לאחר שהופעלו אמצעי חירום לגבי קטין נזקק כהגדרתו בסעיף 2 לחוק הנוער ויש לגבש תכנית טיפול בעניינו;
- v. לאחר שניתן לגבי קטין נזקק צו השגחה או צו הוצאה ממשמורת לפי חוק הנוער, ונדרש לבחון את דרכי הטיפול באותו קטין, גם אם לא נערכה פנייה לבית המשפט לשם הארכת צו כאמור;
- vi. לאחר שהתקבלה החלטה של בית משפט על דרכי טיפול לפי חוק הנוער;
- vii. כאשר נשקלת אפשרות לפעולה בהתאם לחוק האימוץ;

¹⁰ להלן "חוק הסעד"

¹¹ בשולי הדברים נציין כי יש לערוך התאמה בין כלל ההסדרות של סמכויות ועדות הערר, מכוח חוק שירותי הסעד ומכוח חוק בתי דין מנהליים ובכלל זה עניין הערר על החלטותיהן.

viii. כאשר עובד סוציאלי לעניין סדרי דין המטפל בילד, אם סבר כי הילד נמצא בסיכון.

15. מן העילות לכינוס הוועדה המורחבת ברי, כי ועדה זו היא בעלת מאפיינים טיפוליים פחותים, אם בכלל, ויש בה היבטים מובהקים של ניהול "סכסוך", בדומה להליך משפטי. יתרה מכך, לוועדה ממשק ברור עם הליכים משפטיים לפי חוק הנוער, והיא מתכנסת לפני, במהלך ולאחר הליך משפטי. בלתי סביר בצורה קיצונית שבנסיבות אלה ימנע מן ההורים ייצוג משפטי, כאשר בחלק מן המקרים הם כבר מיוצגים בפני ערכאות אחרות.

16. בהמשך לכך, כאשר מעורב בטיפול בילד עובד סוציאלי לעניין סדרי דין המבקש לדון בוועדת המחוזית בילד שהוא סובר שהוא בסיכון, איסור הייצוג להורים בוועדה בלתי מתקבל על הדעת. במקרה כזה, קיים ברקע סכסוך גירושין בין ההורים ולרוב יש כבר ברקע הליך משפטי בבית המשפט לענייני משפחה. ההורים לרוב מיוצגים ולא סביר שהוועדה המורחבת תמנע מהם להיות מיוצגים בפניה. איסור זה תמוה גם כיוון **שיש הכרה בזכות אותם ההורים לייצוג משפטי בהליכים בתוך מערכת הרווחה, למשל בוועדת תסקירים מכוח סעיף 8.12.ב. לתע"ס 3.20.**

דיון בוועדה מחוזית: הוועדה המחוזית מתכנסת במקרים אלו המנויים בתזכיר:

i. לפי פנייה של עו"ס המשפחה, עובד סוציאלי לפי חוק הנוער, עובד סוציאלי לפי חוק האימוץ או עובד סוציאלי לעניין סדרי דין, אם הוא סבור כי תכנית הטיפול שגיבשה הוועדה המורחבת אינה ניתנת ליישום או אם הוא מתנגד לתכנית הטיפול;

ii. כאשר הורי הילד מתנגדים להמלצה של הוועדה המורחבת בדבר השמה חוץ ביתית ומבקשים לקיים לקיום דיון חוזר.

17. בפורום הוועדה המחוזית ברי שאין אלמנט טיפולי ויש מחלוקת עמוקה לא רק בין המשפחה למערכת, אלא לעיתים גם בין אנשי המקצוע. על כן, האיסור על ההורים להיות מיוצגים בדיונים אלה הוא בלתי סביר בצורה קיצונית.

18. בהקשר זה נציין כי הסמכות של הוועדה המחוזית לדחות בקשת הורים לדיון חוזר (והכוונה לדיון בבקשתם של ההורים בלבד, אין סמכות לדחות דיון לפי בקשת איש מקצוע), אינה כרוכה בחובת הנמקה כלשהי, ואין אמות מידה להחלטה כזו. **יש לעגן בחוק את החובה לתת הנמקה מפורטת בכתב ולמסרה להורים, על מנת שיוכלו להשיג עליה, וכן יש לקבוע אמות מידה לדחיית דיון חוזר. תוספות אלה נחוצות במיוחד כיוון שיש מקרים בהם הוועדה המורחבת היא האינסטנציה הראשונה לדיון בילד, ואם בקשה של ההורים לדיון חוזר בוועדה המחוזית נדחית היא נותרת האינסטנציה היחידה לדיון בו.**

19. כן נציין כבר עתה כי יש חובה ליידע באופן יזום את ההורים בכל ועדה על זכותם לבקש דיון חוזר בוועדה מחוזית ולהסביר להם כיצד לעשות כן.

20. איסור הייצוג הגורף פוגע בזכויות אדם באופן מיוחד במקרים נוספים ובהם, בין השאר;

א. **לאחר הפעלת אמצעי חירום.** כאשר הקטין הוצא מן הבית בצו של עובדת סוציאלית לחוק הנוער או לחוק אימוץ ילדים ולפני הפעלת הביקורת השיפוטית. במצב זה לא מתקבל על הדעת שיתקיים דיון בוועדה כאשר ההורה אינו יכול להיות מיוצג בה, באופן שיוכל להשפיע על ההחלטה לפנות, או לא לפנות, לבית המשפט. **נציין כי האיסור על ייצוג בוועדה חמור במיוחד נוכח העובדה שבבית המשפט לנוער הורים רבים אינם מיוצגים ויש ונערכים דיונים, בפרט דיוני חירום, במעמד צד אחד בלבד.** יוצא כי הליך שלם מתנהל ביחס לילדים ולמשפחות במצבי מצוקה קיצוניים, ללא שניתנת הגנה בסיסית להליך הוגן ולגישה לערכאות, כזו המקובלת בכל הליך משפטי במדינה מתקנת ואף בישראל בכל הקשר אחר, אקוטי הרבה פחות.

ב. **בדיון באישה הרה בנוגע לעובר ובדיון בילוד (למשל במקרים בהם מתכנסת ועדה בבית החולים בסמוך למועד הלידה).** במקרים אלו מתקיימים מצבים של פגיעות גדולה נפשית ו/או פיסית של האם ובלתי סביר שאישה במצבים אלה תידרש להתמודד עם הליכים כאלה בהיעדר ייצוג. כן אלה יש להסדיר את פעולת המערכת בנסיבות אלה בצורה מדוקדקת גם בתקנות שייחודו לכך (בנוסף להקניית הזכות לייצוג בחקיקה הראשית).

ג. **כאשר ההורים סובלים מליקוי המשפיע על שיקול דעתם ועל עצמאותם** – כך למשל, הורים בעלי רמה קוגניטיבית נמוכה, סובלים מבעיות נפשיות (מאובחנות או שאינן מאובחנות) או התמכרויות. מחקר מצא שחלק ניכר מן הילדים שהוצאו לאומנה בגילאים צעירים גדלו במשפחה בה ההורים, אחד או שניהם, היו במצב בו ספק אם יכלו לייצג את עניינם בפני הוועדה, בשל לקות שכלית או נפשית או בשל התמכרות,¹² יש חובה להקנות ייצוג משפטי להורים אלה, ובלעדיו יש ספק רב בנוגע לתקפות הסכמתם לטיפול בילד.

ד. **כאשר אחד ההורים מאושפז על רקע פסיכיאטרי, לצמיתות או באופן זמני** – במקרים כאלה יש חובה לאפשר לבא כוח מטעמו ההורה להיות נוכח בכל הליך הנוגע לילדי ההורה המאושפז.

ה. **כאשר על הפרק אפשרות להפעיל את חוק האימוץ.** ככלל, במקרים שההמלצה יכולה להיות פתיחה בהליכים משפטיים מכוח חוק האימוץ, יש משמעות קריטית לייצוג להורים כבר בשלבים המוקדמים של ההליך במערכת הרווחה. דבר זה נכון בפרט בכל הנוגע לדיון בוועדה המורחבת והמחוזית בילד שטרם מלאו לו שש וחלופת האימוץ נשקלת לפי ס' 17(3).

נוסיף על כך שקיימות כיום תכניות טיפול קצובות בזמן שבהן, בהסכמת ההורים, מתקיים טיפול אינטנסיבי במשפחה. ההורים חותמים מראש על התחייבות לכך שאם התכנית נכשלת, הליך האימוץ יימשך לאלתר. בהליכים כאלה יש הורים שמיוצגים,

¹² ב-83% מן הוועדות בהן הוחלט להוציא את הילד מן הבית למסגרת אומנה, דווח שלפחות אחד מהורי 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) (ר' רחל סבו-לאל, ברכי בן-סימון, וצ'סלב קונסטנטינוב, "הילדים בגיל הרך במשפחות האומנה: מאפיינים ותהליכי התערבות - תמצית מחקר" (2014), בעמ' iii).

בדרך כלל על ידי מערך הסיוע המשפטי של משרד המשפטים, ולכן לא סביר שעורך דינם לא יוכל להיות נוכח בכל דיון בעניינם ובפרט בדיונים שיש בהם כדי להשפיע במישרין על ההליך המשפטי.

נציין גם כי דו"ח ועדת גרוס המליץ על שינוי מבני בהליך הטיפול בילדים בסיכון כאשר יש אופק אימוץ בעניינם. תחת פיקוח בית המשפט תיקבע תכנית טיפול מוגדרת ומתוחמת בזמן ואם זו תיכשל, התיק יוסב לתיק אימוץ אצל אותו המותב. ברי כי במצב כזה יש השלכה קריטית לייצוג ההורים בכל פורום הדין בתפקודם ביחס לקטין.

ו. **בהליכים בעניין ילדים חסרי מעמד.** במקרים כאלה הייצוג המשפטי להורים (ולילד) הוא קריטי הן על רקע קשוי שפה והיכרות עם מערכות שונות והזכויות במסגרת הליכים בהן, והן כיוון שיש להחלטות בעניין ילדים כאלה משמעות לעניין המעמד האזרחי של הילד והאפשרות להפרדה מוחלטת ממשפחתו (בפרט כאשר עומד אימוץ על הפרק). בהקשר זה נציין כי הסמכות שנקבעה בתזכיר החוק לקבוע הסדרים ביחס לילדים כאלה **בתע"ס**, היא בלתי סבירה באופן מיוחד שכן מדובר באוכלוסייה פגיעה עוד יותר ממקבילתה הישראלית ושלהשמה חוץ ביתית שלה יש כאמור השפעות מרחיקות לכת. על כן, הסדרים ביחס לילדים חסרי מעמד צריכים להיקבע באופן מפורש בחקיקה, או למצער בתקנות **ובאישור** הוועדה הרלוונטית בכנסת.

21. והנה, בתזכיר החוק לא רק שנאסר ייצוג משפטי באופן גורף, אלא שמוטלות מגבלות אפילו על הבאת ידיד או קרוב לדיון בוועדה, והדבר מותנה בבקשה של ההורה ובאישור מראש של יו"ר הוועדה. תניה כזו היא לעמדתנו פוגענית ובלתי סבירה, בפרט על רקע איסור הייצוג המשפטי. גם אם יש מקרים בהם המלווה נתפס כמפריע לדיוני הוועדה, אין הצדקה להסדר גורף שמתנה את נוכחותו באישור יו"ר הוועדה, **וברירת המחלל צריכה להיות שההורים יכולים להביא עימם לדיון כל מי שהם חשים שיסייע להם בנוכחותו, כפי שמקובל בכל הליך אחר ויש לאפשר גם לילד להביא עימו לוועדה מלווה על פי בחירתו.**

22. נוסף על כך, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, החוק מעניק סמכויות נרחבות להרחקת אדם מדיוני הוועדה (בד"כ מדובר בהורה), או לקיום דיון בהיעדרו. לא סביר שבנסיבות אלה יתקיים דיון מבלי שהאדם המורחק או הנעדר לא יהיה מיוצג בדיון על ידי בא כוח.

ב. הגנות נוספות על זכות הגישה לערכאות ועל הליך הוגן

א. **יש לקבוע חובה ליידוע בכתב בדבר הזכות לייצוג משפטי בשלבים השונים בהליך - אין די בכך שעו"ס המשפחה מכינה את המשפחה לדיון ומיידעת אותם בעל פה בזכותם לקבל ייצוג משפטי.** על אף שאנו מברכים על הכללת הוראה מפורשת כזו, יש ספק לגבי מידת יישומה ותועלתה במצבים שונים. כך במקרים בהם קיים קונפליקט בין ההורים לעו"ס המשפחה (כאשר ניסיונותיה לטפל במשפחה עלו על שרטון; כאשר יש מחלוקת עמוקה בדבר הטיפול בקטינים; במקרים בהם של הורים חזרו בהם מהסכמה לטיפול וכיוצא"ב). לפעמים עו"ס המשפחה חשה שאין צורך בייצוג חיצוני שכן היא פועלת לטובת המשפחה והקטינים ומייצגת את האינטרסים שלהם או שהיא חוששת שיצוג משפטי יגרום נזק

למשפחה ולטיפול בה. עם זאת, עו"ס המשפחה מעוניינת לקדם פתרון שההורים אולי מתנגדים לו ועל כן היא מצויה בניגוד עניינים בנוגע לידועם לגבי זכותם לייעוץ ולייצוג משפטי, זאת כיוון שייצוג כזה יאפשר להורים להתנגד בצורה אפקטיבית יותר לעמדתה ולעמדת מערכת הרווחה.

דבר זה נכון באופן מיוחד בכל הנוגע לפגישת הכנה שעורכת עובדת סוציאלית לחוק לפני הוועדות המורחבת (ס' 14(4)ב) יחד עם ס' 21 לתזכיר החוק) והמחוזית (ס' 14(4)ב) יחד עם ס' 25 לתזכיר החוק).

בכל הנוגע לדיון בפני הוועדה המחוזית הוראה זו בלתי סבירה בעליל. ועדה זו מתכנסת גם כאשר לפי פנייה של עו"ס המשפחה, עובד סוציאלי לפי חוק הנוער, עובד סוציאלי לפי חוק האימוץ או עובד סוציאלי לעניין סדרי דין, סבור כי תכנית הטיפול שגיבשה הוועדה המורחבת אינה ניתנת ליישום או אם הוא מתנגד לתכנית הטיפול כאמור מנימוקים שבטובת הילד. לא ברי כיצד בנסיבות אלה עובד סוציאלי לחוק יכול להכין את הורי הילד לדיון. מדובר במצב אפשרי של ניגוד עניינים מובהק.

על כן,

i. יש לכלול בחוק הוראה מפורשת שתחול על יו"ר הוועדה, לגבי החובה ליידע את ההורים בדבר זכותם לייעוץ ולייצוג משפטי גם בפתחת הדיון בוועדה ובשפה המובנת להם, ויש לכלול מידע מפורש כזה, גם בהודעה בכתב שתימסר להורים לפני הוועדה.

ii. יש לוודא כי ההכנה לדיון לא תתבסס רק על מידע שנותר העובדים הסוציאליים אלא תוכן חוברת מידע נהירה ומונגשת שתימסר לכל הורה לפני כל דיון בכל ועדה.

ב. החלטה כתובה על פניה לבימ"ש תימסר להורים - על החלטה לפנות לבתי המשפט לנוער ולמשפחה להיעשות בכתב, באופן נהיר ונגיש, ולהימסר להורים בצירוף הסבר בעל פה ובכתב על מהות ההליכים, על זכותם לקבל ייצוג משפטי, תוך שימת דגש על חשיבות קבלת ייצוג כזה.

ג. החלטה לפנות לבימ"ש לאחר הוצאת צו חירום על ידי עובדת סוציאלית לחוקים השונים תיעשה גם בכתב - עיגון בחוק של חובה זו חשוב במיוחד בנסיבות אלה על מנת למנוע מצב של אי הגעת ההורה לדיון, או הגעה כשהוא בלתי מיוצג ומבלי שקיבל כל יעוץ משפטי, כפי שעולה ממקרים בהם טיפלנו.

23. לסיכום, לעמדתנו יש חובה לעגן בחוק את הזכות לייצוג משפטי להורים בוועדות ולשם כך להקנות להם זכאות לייצוג מטעם המדינה ובמימונה באמצעות תיקון עקיף לחוק הסיוע המשפטי, תשל"ב-1972. כן יש לקבוע חובה על העובד הסוציאלי לתת להורים מידע כתוב ובעל פה בדבר האופן בו ניתן לקבל ייצוג משפטי, למסור להם את טפסי הבקשה לסיוע משפטי ולסייע להם למלאם.

כן יש לקבוע חובת ידוע בכתב, בשפה נהירה, פשוטה ונגישה על כל החלטה לפנות לבית המשפט והנימוקים לה.

24. נבקש לשוב ולהבהיר, כי העמידה על סוגיית הייצוג אינה בשום פנים ואופן במטרה להקשות על פעולת המערכת או לחבל בה. עמדתנו נובעת מהשקפת עולם שמבקשת להתמודד עם פערי הכוח והידע העצומים שבין ההורים למערכת הרווחה, ומבקשת למצוא להורים במצבי מצוקה וחולשה דרך אפקטיבית להשפיע על ההחלטות בעניין ילדיהם, גם אם בסופו של דבר יתקבלו החלטות הנוגדות את רצונם.

25. כמתואר לעיל, מערכות רווחה במדינות אחרות הפנימו את הצורך להגן על הזכויות להליך הוגן של הורים בנסיבות דומות, ואינן רואות בייצוג המשפטי איום על פעולתן. נהפוך הוא, התפיסה המקובלת היא שהייצוג המשפטי, מלבד היותו זכות בסיסית של כל אדם ובפרט בנסיבות אלה, יכול לקדם ולתווך פתרון מוסכם ושיתוף פעולה יעיל יותר בין ההורים למערכת ובהתאם לקדם את טובת הילדים.

עיגון חובת תיעוד הדיונים וההחלטות בוועדה – בצילום או בהקלטה

26. החוק שותק ביחס לאופן תיעוד הדיון ומותיר את הסמכות לקבוע זאת למנכ"ל המשרד בתע"ס (ס' 31(6) לתזכיר החוק). לעמדתנו הוראות בסיסיות בדבר אופן תיעוד הדיון חייבות להיכלל בחוק. ראשית, כיוון שלתיעוד הדיון ניתן בתזכיר החוק מעמד של ראייה לתוכנו, ושנית, כיוון שכיום הוראות התע"ס אינן עומדות באמות המידה שנקבעו בפסיקה ויש חשש שיוותרו במתכונת זו בעתיד.

27. כיום, הדיון מתועד בדרך של תמצות, בטופס ערוך מראש. לעמדתנו, יש חובה לתעד את הדיונים בדרך של צילום או לכל הפחות בדרך של הקלטה ותמלול. הדרישה לתיעוד בדרך זו מתבססת על ההלכה הפסוקה שקובעת חובת תיעוד ההולמת את מהות הדיון, מידת פומביותו והשלכותיו (ר' פסקאות 230-234 לכתב העתירה בבג"ץ 4044/16).

28. בענייננו מדובר בדיונים לא פומביים מורכבים ביותר, שבהם נמסר מידע רב ממספר רב של משתתפים ומתקבלות החלטות הרות גורל שיש בהן כדי להשפיע על הליך משפטי. תמצות הנאמר אינו יכול להוות תיעוד של דיון כזה, על מורכבותו, הניואנסים שלו והיבטים לא מילוליים שלו. כל תמצות, מטבעו, מהווה שיקוף של פרשנות המתמצת לנאמר ולנעשה בחדר. כאשר הדבר נעשה על ידי אדם מתוך המערכת, שיש לו עמדה בסוגיה הנדונה, יש חשש שלא יוכל לשקף נאמנה עמדות שונות או את עמדות ההורים.

29. ובהתאם, במקרים אחרים, קיבלה על עצמה המדינה לתעד את ההליך בדרך של צילום. כך למשל, בנוגע לראיונות של מבקשי מקלט שנזכרו לעיל.¹³ על אף שראיונות מקלט ודיונים בוועדות אינם זהים, הרי שיש ביניהם קווי דמיון רבים. מדובר בפגישות שאינן פומביות ושמועבר בהן מידע רב, מורכב ורגיש בעל פה. בשני המקרים מדובר באוכלוסייה פגיעה ביותר,

¹³ ר' עע"מ 8675/11 טדסה נ' יחידת הטיפול במבקשי מקלט, (14.5.2012, פורסם בנבו)(להלן "עניין טדסה").

שחלקה אינו דובר את השפה על בוריה, כאשר לנאמר בדיון יש השלכות של ההחלטה/המלצה של הגוף המנהלי בנוגע לזכויות יסוד, ועל הליכי המשך ובכללם הליכים משפטיים. **בעניין טדסה** מתייחס בית המשפט העליון לחשיבות הרבה שיש בתיעוד בדרך של הקלטה וקובע, כי

”צעד חשוב שניתן לנקוט כדי לאפשר ביקורת טובה יותר על ההליך (ובשאלת התרגום ההולם בפרט) הוא הקלטת הראיונות עם מבקשי המקלט בתיעוד קולי [...] הביקורת השיפוטית על ההליך תהיה טובה יותר, כאשר הצדדים יוכלו להציג את התייחסויותיהם המפורטות לדברים שנאמרו במסגרת הראיון. התועלת שניתן להפיק מהקלטת הראיונות וקיומו של תיעוד מדויק אינה מוגבלת רק למישור התרגום, שכן ניתן יהיה לעשות בה שימוש במסגרת הטיפול וקבלת ההחלטה בבקשת המקלט על-ידי הגורמים המוסמכים, ולשם ביקורת אפקטיבית על ההליך בכללותו”.... ההקלטה תסייע הן לשמירה על זכויות מבקשי המקלט, הן לתקינות ההליך המינהלי ואפקטיביות הביקורת השיפוטית”.¹⁴

30. עמדה זו מקבלת משנה תוקף בכל הנוגע לתיעוד הדיונים בפני הוועדות - המורחבת והמחוזית בשל כך שהן מהוות שלב מקדים להליך משפטי. רק תיעוד מלא מאפשר לקיים בקרה על הדיונים ובכללה ביקורת שיפוטית, בפרט על רקע האיסור הגורף על ייצוג משפטי.

31. נציין כי במקביל לתיעוד הראיונות בדרך של צילום או הקלטה יש להקים מאגר מידע שנותן הגנה אפקטיבית על הפרטיות ביחס למידע כה רגיש.

32. בכל מקרה, ועל רקע כך שס' 38 לתזכיר קובע כי תיעוד הוועדה ישמש ראיה לתוכן הדיון, יש לקבוע בחוק כדלקמן:

א. בסוף הדיון יש לאפשר להורים ולילד לסכם את עמדתם באופן חופשי ולרשום את דבריהם מילה במילה.

ב. יש לעגן חובה לתת להורים עותק מן התיעוד, לכוון אפיק השגה **על תוכן התיעוד** ולעגן חובת יידוע של ההורים על אפשרות זו.

עיגון חובה למסור להורים באופן יזום את כל החומרים הכתובים לפני הדיון בוועדה ולאחריו

33. תזכיר החוק מציין את החובה של עו"ס המשפחה להסביר למשפחה את עיקרי הדו"ח לפני הדיון ואינו מחייב אותה למסור להורים את הדו"ח הסוציאלי (ס' 14(4)(ב)). בנוסף, אין כל התייחסות לחובה למסור להורים את תוצרי הדיון בכתב ובכללם מסמכים שעליהם חתמו ההורים, כמו תכנית טיפול.

34. כידוע, לרשות מנהלית עומדת חובה למסור לאדם כל חומר לקראת דיון בעניינו ולשם קבלת החלטה בעניינו מכוח זכות העיון ועל מנת לאפשר לו לממש את זכותו לטיעון ולערר. ההכרה בזכותו של אדם לקבל **מידע סוציאלי** בעניינו אף מעוגנת מפורשות בס' 7 לחוק העובדים

¹⁴ שם בפסקה 21.

הסוציאליים, תשנ"ו-1996¹⁵ והיא כוללת חריג ברף גבוה במיוחד של "פגיעה חמורה במבקש המידע או באדם אחר" (ס' 7(ב), ההדגשה הוספה, מ.ב.).

35. מניעת מסירת פרטוקול הדיון, הסכם טיפולי וכל מסמך אחר בעקבות הדיון בוועדה, מהווה פגיעה קשה בזכות הגישה לערכאות ובכללה ביכולת לפנות לבימ"ש, או לנהל הגנה במסגרת הליך משפטי ובפרט כיוון שתזכיר החוק מקנה לתיעוד הדיון בוועדה מעמד של ראיה, אך האדם עצמו אינו מקבל אותו לידיו.

36. בנוסף, פוחתת משמעותית יעילות החובה הקבועה בתזכיר החוק לאפשר לאדם להיוועץ עובר להסכמה לטיפול בילדו, כאשר אין בידו את המסמכים הרלוונטיים להתייעצות, כאשר נאסר עליו לתעד את הדיון באופן עצמאי, וכאשר הוא אינו יכול להיות מלווה בדיון על ידי ב"כ.

37. על כן יש לקבוע מפורשות כי כל מידע כתוב – בין אם דו"ח סוציאלי ובין אם תוצאות הדיון בוועדה (החלטות, תכנית טיפול, פרטוקול, חוזה טיפול) – יועברו לידי ההורים **באופן יזום כחלק מחובות ניהול הוועדה** וכי הדו"ח הסוציאלי המלא וכל מידע כתוב רלוונטי יימסר להורים לפני הדיון בוועדה, כחלק מפגישות ההכנה, בכפוף לסייגים בחוק העובדים הסוציאליים ובדין הכללי.

עיגון חובת תרגום מקצועי

38. ס' 15(ג) לתזכיר החוק קובע כי "דיוני הוועדה יהיו מונגשים כדי להבטיח שותפות מלאה ופעילה של הילד והוריו בדיון, לרבות בדרך של מתורגמן, ובכלל זה תרגום לשפת הסימנים, או הנגשה פיזית של המרחב שבו נערך הדיון".

39. הוראה זו עולה בקנה אחד עם הפסיקה העקבית של בית המשפט שקבע לא פעם כי החובה לתרגום הולם נובעת "... מעקרונות כלליים של המשפט המינהלי, ובראשם השמירה על זכות הטיעון המוקנית למי שעלול להיפגע מהחלטה מינהלית, והצד השני של המטבע – חובת השימוע המוטלת על הרשות. החובה המוטלת על הרשות המינהלית ליתן לפרט הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו בפניה שעה שהוא עתיד להיפגע מהחלטה בעניינו, היא עקרון יסוד במשפט המינהלי בישראל, כחלק מכללי הצדק הטבעי ועקרון ההגינות המינהלית... ברי כי ככל שהפגיעה הנטענת על-ידי הפרט היא קשה יותר, כן יורחב היקפה של זכות הטיעון..."¹⁶.

40. על רקע זה, יש לפעול לתרגום יעיל ואובייקטיבי יש להיסמך על מתורגמנים מקצועיים ולא על תרגום מזדמן של אחד/ת מעובדי הלשכה ואין להסתמך על תרגום של אחד מבני המשפחה ובפרט לא על תרגום של הקטין להוריו (ר' פסקה 121 לכתב העתירה בבג"ץ 4044/16).

41. על רקע הכשלים הקיימים כיום בתרגום והאילוצים הכלכליים של הרשויות המקומיות, כלל לא ברור כיצד תיושם הוראה 15(ג) בפועל ונראה שמה שהיה הוא שיהיה. על כן לעמדתנו יש לקבוע בחוק כי יוקם מערך תרגום לשם כך, ובכללו מתורגמנים לשפת הסימנים, כי המתורגמנים יוסמכו באופן שעולה בקנה אחד עם רגישות הדיון וחשיבות הדיוק בתרגום. כן

¹⁵ להלן "חוק העובדים הסוציאליים".
¹⁶ עניין **טדסה**, בפסקה 12.

יש לקבוע כי מערך הפיקוח על הוועדות יוודא קיום ההוראה בפועל ויכלול נתונים בעניין זה בדיווחיו (כמפורט בהמשך).

42. בנוסף, יש לקבוע בחוק חובת **תרגום מסמכים** שיכללו טקסט מלא בשפת האם של המשפחה וכי הודעות שונות שימסרו בכתב למשפחה יתורגמו מלכתחילה למספר שפות רלוונטיות כגון אנגלית, ערבית, אמהרית ורוסית או לכתב ברייל.

עיגון חובת מתן הודעות ומידע בכתב

43. ככלל, על כל המידע להימסר הן בעל פה והן בכתב מונגש ובשפה מתאימה ויש לעגן חובה זו **בחקיקה**. הנושאים ביחס אליהם צריך להימסר מידע כתוב הם, בין השאר, תיאור ההליך ומבנה הוועדות, האפשרות לחזרה מהסכמה לטיפול והשלכותיה, הזכות לקבל יעוץ משפטי עובר להסכמה או לאחריה (ובכלל זה הזכות להיות מיוצג בערר), הזכות לערר והזכות לבקש דיון חוזר, החלטה על פנייה לבית המשפט לנוער והסבר על ההליך, זכאות לסיוע משפטי מכוח חוק הסיוע המשפטי והדרך לקבל סיוע כזה.

מעמד הורי הילד – ס' 8 ומתווה הדיון בוועדה

44. החוק נוקט לשון רפה בכל הנוגע לזכויות ההורים בהליך, וברירת המחדל העולה ממנו היא שהמערכת מציעה טיפול והורים מסכימים לה. לעמדתנו יש לנסח את הדברים באופן מובהק יותר שמיישם הלכה למעשה את ההצהרות בתזכיר החוק.

ראשית, להורים יש זכות לדרוש טיפול **מסוים** לקטין. דרישתם זו היא שתהיה נדונה בוועדה ורק לאחר מכן ידונו בחלופות אחרות.

שנית, יש לציין מפורשות בחוק כי להורים יש זכות להתנגד לתכנית הטיפול המוצעת בוועדה. אין די בניסוח של חתירה "ככל האפשר" להשגת הסכמת ההורים (ס' 8(ב)).

שלישית, יש לקבוע הסדר שונה לאופן ידוע ההורים לגבי זכותם להתנגד לתכנית הטיפול והאופן בו ניתן לעשות זאת, בין השאר באמצעות בקשה לדיון חוזר בוועדה מחוזית – הדבר צריך להיאמר מפורשות **על ידי יו"ר הוועדה ובפתח הדיון בוועדה** (ולא רק על ידי עו"ס המשפחה כנקוב בסעיף 8(ד)) ולהיאמר בשנית, לפני חתימה על הסכם טיפול. זאת על מנת להבטיח שהסכמה לטיפול תהיה אמיתית ומלאה ולא בלהט הדיון או בלחץ המעמד.

45. אין לקיים הליך בנוגע לקטין מבלי לתת להוריו אפשרות להשמיע את עמדתם ולהשפיע על ההחלטות בעניינו, ולתת לעמדתם משקל. דבר זה נכון ביחס לכל הליך, שגרתיו או בחירום וגם כאשר יש כרסום במעמד המשפטי של ההורים ביחס לקטין. ס' 8(א) קובע כי במקרים בהם נשללה אפוטרופסות של הורה, לא תחול ההוראה שמחייבת לתת לו להשמיע את עמדתו ביחס לקטין ולתת לה משקל. לעמדתנו גם במצבים קיצוניים של שלילת אפוטרופסות יש חובה עקרונית לשמוע את הורי הילד ולתת משקל לעמדתם. דבר זה נדרש במיוחד כיוון ששלילת אפוטרופסות היא הליך הפיך, ולעיתים זמני. דווקא על מנת לאפשר להורים לקבל מחדש אפוטרופסות על ילדיהם, יש חובה לשמעם.

החובה להבטחת נוכחות ההורים בכל הדיונים בעניין ילדיהם

46. ס' 15(ז) מפרט את ההוראות לעניין השתתפות הורי הילד בוועדה. הסעיף נוקב בסייגים לחובה לקיים דיון בנוכחות ההורים. ביחס לאלו נבקש להעיר כדלקמן.

47. 15(ז)(3) – במקרה שהורה לא נכח בדיון לא די לאפשר לו להביע עמדתו "בכתב אם הדבר אפשרי" יש לפעול לקבל את עמדתו בכל דרך - באמצעות שיחת טלפון בזמן הוועדה, באמצעות ביקור של הוועדה במקום הימצאו (אם הוא מאושפז, כלוא, מרותק למיטתו וכיוצ"ב). אין לקבל בהחלטות בעניין ילדיהם של אלה ללא שעמדתם בסוגייה תישמע ותישקל ובפרט שפעמים רבות הסיבה לקיום הדיון היא הצורך לקבל החלטה בעניין הילדים דווקא על רקע היעדר ההורה.

48. 15(ז)(3)(ב) ו-ד) – הסעיפים מציינים כי הורה לא ינכח בוועדה אם השתתפותו עלולה לפגוע בעבודתה או שהיא עלולה לגרום נזק לילד מושא הדיון. לעמדתנו מדובר במושגים מעורפלים ויש לפרט בחוק מהן הפגיעות בילד שמהן חוששים ומהי הפרעה לעבודת הוועדה. דבר זה חיוני על מנת למנוע ניצול לרעה של ההגדרות העמומות בחוק על מנת למנוע נוכחותו של הורה גם במקרים שאינם מוצדקים. על רקע זה נבקש להתייחס לעילות להרחקת אדם מדיוני הוועדה כמפורט בס' 15(יא). הסעיף מפרט שורה של עילות ובכללן אלימות מילולית ו/או אלימות פיזית כהגדרתן בחוק למניעת אלימות במוסדות למתן טיפול, תשע"א-2011; התנהגות בדרך "פרועה או מבישה"; אדם ש"הפריע לחבר וועדה למלא את תפקידו"; אדם ש"הפריע בדרך אחרת לדיוני הוועדה"; אדם שהקליט או צילם את הדיון.

49. על אף שאנו שותפים לכוונה להגן על עובדים סוציאליים מפני אלימות פיזית ומילולית, מדובר בסעיפי סל רחבים ביותר, שמאפשרים להכליל כמעט כל התנהגות במסגרתם ולמנוע נוכחות של הורים או אחרים בוועדה. זאת ללא כל אפשרות ערר על החלטה כזו ומבלי שלהורה יש מי שייצגו בדיון בהיעדרו. נציין כי נראה שמדובר באוסף של עילות ממקורות נורמטיביים שונים, חלקם מתייחסים לפורום כמו בית משפט או הכנסת. ככל שמבקשים להקנות לוועדה סמכויות כגון אלה, לא סביר שלא יחולו בה אמות מידה אחרות ומשלימות, למשל ייצוג של אדם בהיעדרו.

50. סמכויות מרחיקות לכת אלה בעייתיות במיוחד כיוון שמדובר במצבים בהם הורים רבים נסערים מאד, כועסים ופגועים, ויש לחתור לכך שהוועדות יכילו גם התנהגות שאינה רווחת בסיטואציות אחרות.

51. על כן לעמדתנו,

א. יש חובה לצמצם את העילות המנויות בסעיף זה להרחקת אדם מדיוני הוועדה ודי בעילות הנקובות בחוק למניעת אלימות במוסדות למתן טיפול, תשע"א-2011;

ב. כן יש לוודא שאדם שהורחק מדיוני הוועדה יוכל להיות מיוצג בה;

ג. יש להקנות לאדם זכות לערור על החלטה להרחיקו מדיוני הוועדה ולהקפיא את הטיפול בעניין ילדו עד לבירור הערר ויש ליידע אותו בדבר זכותו זו בעת ההרחקה;

ד. ככל שיש קושי אמיתי לנהל דיון בנוכחות אדם שצריך להיות נוכח בוועדה, או שיש צורך דוחק בקבלת החלטה יש להעדיף פניה לבית המשפט על פני קיום דיונים בהיעדרו, ובפרט שיעילות ההחלטות המתקבלות בהן מוטלת בספק נוכח היעדר שיתוף הפעולה.

52. ס' 16(3)(ב) לתזכיר החוק קובע כי יושב-ראש הוועדה רשאי שלא להזמין הורה או אפוטרופוס לדיון בוועדה אם השתתפותו אינה אפשרית מבחינה מעשית, לאחר שנעשו מאמצים סבירים לאפשר את השתתפותו. ס' 15(ז)(3) קובע כי יש לקבל את עמדת ההורה בכתב במקרים אלה. לעמדתנו, יש לעגן חובה לקבל את עמדת האדם ביחס לטיפול בילדו, ככל הניתן בזמן עריכת הוועדה ובעל פה, למשל בשיחת טלפון, ולקבלה בכתב רק כאשר אינו יכול להיות נוכח בוועדה מסיבות אובייקטיביות.

53. דבר זה נכון במיוחד ביחס לאנשים כלואים ולאלו המאושפזים במוסדות רפואיים ובכללם באשפוז פסיכיאטרי. **ההוראה בס' 16(3)(ב), חייבת לכלול (כחלק מחובת עשיית המאמצים הסבירים) החובה לקבל עמדתו של הורה מאושפז או כלוא, לכל הפחות בכתב, או לקיים עימו שיחת טלפון בזמן הוועדה.** חשוב לציין כי פעמים רבות הדיון בילד נעשה על רקע אשפוז ההורה ובשל כך שנבצר ממנו לטפל בילד. עם זאת, גם להורה במצבים כאלה יש יכולת וזכות להביע את עמדתו, ושזו תישמע ותישקל בכובד ראש. כאמור לעיל, לעמדתנו אנשים אלה צריכים להיות מיוצגים בוועדה על ידי בא כוח.

זכויות ילדים בהליכים בעניינם

54. בהתאם להוראות האמנה בדבר זכויות הילד יש לאפשר לילדים להשתתף ולהשפיע על החלטות בעניינם על פי מידת כושרם לעשות כן. עם זאת, תזכיר החוק אינו מבחין דיו בין קטינים בגילאים שונים, ואינו מקנה להם די כלים להשתתפות בוועדות ולהשפעה על תוצאותיהן.

55. **נוכחות** – ס' 15(ח) דן בהשתתפות ילדים בוועדות ובסייגים לה והוא מעניק שיקול דעת ליו"ר הוועדה למנוע השתתפות ילד "אם שוכנע, כי תיגרם לילד פגיעה ממשית מהבאת הנושא לפניו, העולה על הפגיעה שתיגרם מאי הבאתו" (15(ח)(1)). עם זאת, העילות למניעת השתתפות הילד אינן מפורטות ויש צורך בהגדרתן. נוסף על כך, יו"ר הוועדה מחליט בעניין מבלי שפגש כלל את הילד ושמע ממנו מה עמדתו, ועל בסיס המלצת עו"ס המשפחה בלבד. ככל שהשתתפות הילד בוועדה נמנעת, יש חובה שיו"ר הוועדה, יפגוש בעצמו את הילד בעצמו לפני הדיון וישמע ממנו את עמדתו, בהתאם לכשריו ולגילו.

ייצוג – בס' 15(ח)(2) נקבע כי בהיעדר הילד, עו"ס המשפחה היא שתציג את עמדתו בוועדה. לעמדתנו עו"ס המשפחה אינה יכולה לייצג את הילד, כיוון שהיא מטפלת במשפחה.

ליווי – כאמור לעיל, יש לאפשר לילד להביא עימו לוועדה מלווה מטעמו, על פי בחירתו.

עדכון והסבר בדבר החלטות שנתקבלו בוועדה – יש להבטיח שבמקרים שבהם הילד נעדר מן הוועדה, יסבירו לו עו"ס המשפחה, או איש מקצוע אחר, את ההחלטות שהתקבלו בעניינו, את השיקולים שבבסיסן ואת השלכותיהן.

ערר - תזכיר החוק אינו מקנה לילד (בכל גיל) זכות לערור על החלטה בעניינו או לדרוש דיון חוזר בוועדה מורחבת. לעמדתנו יש לתקן את החוק על מנת לאפשר לבני נוער למשל, לעשות כן.

השתתפות מותנית של מוזמנים אחרים (ס' 16(ג))

56. הסעיף נוקב בעילות להשתתפות מותנית בדיוני הוועדה, כאשר מוזמן עשוי להיות בן משפחה של הילד, על מנת להגן על טובת הילד או על הזכות לפרטיות. גם כאן מדובר בעילות נרחבות ביותר, ובפרט בכל הנוגע למושג "טובת הילד". יש להגדיר מהן העילות להשתתפות מותנית כזו וכיצד היא מתועדת בפרוטוקול הדיון.

57. דיון בילדים שאין להם אפוטרופוס טבעי – יש להגדיר חובה להזמין לוועדה קרובי משפחה של ילדים שעל רקע אירוע חריג או אסון כשאינן להם הורים, או לנמק בכתב את אי הזמנתם. במקרים כאלה על הדיון בוועדה להיות מוגבל לשאלת מינוי אפוטרופוס לקטין ולהסדרים זמניים ומוגבלים לטיפול בו.

הגדרת מצבי סיכון של ילדים ויכולת ההורים

58. מטרת הוועדות היא דיון בילדים במצבי סיכון, והערכת מצבם סיכונם. על כן יש להגדיר מהו ילד בסיכון או מצב סיכון מתמשך (ס' 4א(1) ו-4ב(1)) ולקבוע את הממשק בין הגדרה זו להגדרת נזקקות בחוק הנוער. כן יש להגדיר במדויק מהם הרכיבים של "יכולת" ההורים (בסעיף 4א(2)).

59. לדוגמא, בחוק פעוטות בסיכון יש הגדרה בסיסית של מצבי סיכון, המזכים פעוטות במעון יום, ומהן האסמכתאות הנדרשות לשם כך, ואין סיבה שלא לחתור לעשות זאת גם בענייננו.

עקרונות מנחים בעבודת הוועדה (ס' 6(א)(3))

60. בסעיף קטן זה יש לתקן את הנוסח באופן זה " ... נשקלו ומוצו חלופות טיפול במסגרת הקהילה..".

הגנה על הפרטיות

61. יש לקבוע חובה בחוק לבקש את הסכמת ההורים לחשיפת מידע פרטי בפני מוזמני הוועדה שאינם חלק מצוות הלשכה. יש לוודא, כי חשיפתם לחומרים אלו תעשה בהסכמה מפורשת של המשפחה, שתתועד בכתב בפרק זמן סביר לפני הוועדה.

מועדים ולוחות זמנים

62. יש לקבוע לוחות זמנים מדויקים לביצוע החוק. כך למשל לעניין יישום החלטות, גיבוש המלצות או עריכת הסכם בין המחלקה להורים. אין די בציון לוח זמנים "סביר" שכן הסיכוי שהחלטות יבוצעו באופן זה נמוך, כפי שמתקיים כבר היום.

63. בנוסף, יש לקבוע פרק זמן קצרים הרבה יותר לעניין מעקב אחר יישום תכניות טיפול ודיווח לוועדה. יש לקצר משמעותית את המועדים הנקובים בס' 15(ג) ובהם דיווח שנתי או דיווח חצי

שנתי (בנוגע לילד מתחת לגיל שש). יש לפעול לקצר את פרק הזמן לדיווח לחצי שנה ולשלושה חודשים בהתאם, ולפעול לתיקון הולם לצורך היישום.

64. ס' 15(א)(2) קובע כי "ישיבה בעניינו של ילד, בכל גיל, שעזב בלא אישור את ההשמה החוץ ביתית שבה שהה תתקיים לא יאוחר מחודשיים ממועד עזיבתו". לעמדתנו מדובר בפרק זמן בלתי סביר ויש לקצרו בצורה משמעותית.

65. יש לקבוע בחוק פרק זמן הולם על מנת להכין את ההורים והילד לדיון על מנת לאפשר להם להתכונן אליו בדרך של היוועצות וכו'. כיום, על רקע העומס הרב המוטל על עובדים סוציאליים, יש שפגישות הכנה לוועדות, כאשר הן נעשות, נערכות שעה קלה לפני כינוס הוועדה ויש למנוע מצב דברים זה על ידי עיגון לוח זמנים מפורט בחוק.

מועדים לכינוס וועדה לאחר נקיטת אמצעי חירום על ידי עובד סוציאלי לחוק

66. יש לעגן בחקיקה את המועדים לכינוס ועדה במקרי חירום ולא להותיר זאת להסדרה בתע"ס כעולה מס' 31(5) לתזכיר החוק. תע"ס 8.9 נוקב כיום בפרק זמן של עד 72 שעות ופרק זמן זה אינו סביר. במיוחד בעייתי הדבר כי לפי תזכיר החוק דיון בוועדה מטרים את הפנייה לבית המשפט לנוער ועל כן בפועל, מעכב אותה.

ברקע הדברים נציין, כי לעמדתנו המועדים הקבועים בחוק הנוער ובחוק האימוץ להפעלת ביקורת שיפוטית על נקיטת אמצעי חירום אינם סבירים. על כן יש לפעול לתיקון החקיקה כך שביקורת שיפוטית תיעשה בדומה לזו שנעשית על מעצרים, תוך 24 שעות, בחריגים הנדרשים ביחס לתחום, על כל המשתמע מכך לעניין המערך הנדרש.

פרק ה' לתזכיר – כינון מערך פיקוח

67. **תיקון כוח אדם** – לפי הערכה זהירה מתקיימות כיום כ-40,000 ועדות בשנה ברחבי הארץ. על רקע זה, ברי כי מערך פיקוח הכולל מפקח אחד לכל מחוז אינו מספק על מנת לבצע פיקוח הולם ואפקטיבי ויש לפעול להרחבת המערך באופן משמעותי.

68. **עיגון חובת דיווח עיתי לציבור ולכנסת** – לעמדתנו חקיקה בתחום צריכה לכלול חובת איסוף נתונים סטטיסטיים על מערך הוועדות ובכללם, דיווח על כשלים ביישום החוק ותוצאות הטיפול בהן; היקף הייצוג המשפטי בוועדות; נוכחות קטינים בוועדות; דיונים שנערכו בהיעדר הורים והסיבה לכך; מספר העררים שהוגשו; מספר דיונים שנערכו בסיוע מתורגמן ועוד. יש לקבוע חובת דיווח שנתית בדבר הפיקוח על הוועדות לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת.

קבילות

69. החוק שותק בסוגיה זו. לעמדתנו יש לכוון נציבות קבילות במשרד הרווחה שתדון בקבילות מטופלי המערכת בסוגיות של הליך הוגן, הפליה וכיוצ"ב, או לכל הפחות בקבילות על פעולת הוועדות בהקשרים אלה. לאחרונה, במסגרת חוק אומנה לילדים כונן מוסד נציבות קבילות לילדים בהשמה חוץ-ביתית. מדובר בצעד מבורך שיש להרחיבו לקהלים נוספים ולתחומים

נוספים שתחת אחריותכם. לעמדתנו יש במנגנון כזה לאפשר בקרה אפקטיבית על המערכת ולחתור לשיפור לתועלת הכלל ואין לראות בו איום או מעמסה.

אמצעים ליישום חקיקה בתחום

70. עובדים סוציאליים עובדים בתנאים בלתי אפשריים של עומס קבוע ומתמשך, בתיקון חסר, תוך פגיעה בזכויותיהם לתנאי עבודה נאותים ובאופן שאינו מאפשר לתת מענה הולם לקהל הפונים.

71. תזכיר החוק החדש קובע הסדרים שדורשים תשומת לב מיוחדת והקדשת זמן ניכר והוא מכונן ערכאות רבות בהליך. על כן, כחלק מהליך החקיקה, עומדת חובה לפעול לתיקון כוח אדם שיהלום את החובות הנוספות שיוטלו על עובדים סוציאליים מכוחה ולדאוג לתקצוב מתאים.

חובת התקנת תקנות

72. ס' 31 מפרט רשימת נושאים שבסמכות מנכ"ל המשרד לקבוע בתע"ס. לעמדתנו, נהלי עבודת הוועדות המפורטים צריכים ככלל להיקבע בתקנות, מן הטעמים שבבסיס עיגון עבודת הוועדות בחקיקה ושפורטו בהרחבה בכתב העתירה בבג"ץ 4044/16. בפרט נכון הדבר ביחס לסוגיות מהותיות – הטיפול בילדים חסרי מעמד, לוחות זמנים לכינוס וועדות, דיון בילדים שעניינם נדון בוועדת אבחון ועוד.

73. נשמח לעמוד לרשותך לשם הבהרות נוספות.

בברכה,
משכית בנדל, עו"ד

העתקים:

עו"ד מוריה כהן-בקשי, ממונה בכירה, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, בפקס ובדוא"ל.
עו"ד ד"ר יובל רויטמן, ממונה על ענייני הבג"צים בפרקליטות המדינה, בדוא"ל.