

העותרת: האגודה לזכויות האזרח בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד משכית בנדל ו/או דן יקיר ו/או
אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או טלי ניר ו/או גיל
גן-מור ו/או תמר פלדמן ו/או נסרין עליאן ו/או טל
חסיין ו/או אן סוצ'יו ו/או רגד ג'ראיסי ו/או שרונה
אליהו-חי ו/או רעות כהן ו/או רוני פלי ו/או סנא
אבן ברי ו/או שדא עאמר

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

רח' נחלת בנימין 75, תל-אביב 65154
טל': 03-5608185; פקס: 03-5608165
דוא"ל: maskit@acri.org.il

- נ ג ד -

המשיב: משרד הרווחה והשירותים החברתיים

באמצעות פרקליטות המדינה, מחלקת בג"צים

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי, המורה למשיב לבוא וליתן טעם כדלקמן:

1. מדוע לא תמנענה "ועדות החלטה" או "הוועדות לתכנון טיפול והערכה" (להלן "ועדות החלטה" או "הוועדות") מלדון בעניין שלא הוסדר מפורשות בחוק אומנה לילדים, התשע"ו-2016 או בחוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000, וזאת עד להסדרת מעמדן ודרכי פעולתן בחקיקה.
2. מדוע לא ייקבעו כל אלו ביחס לפעולת הוועדות:
 - א. דיון יתקיים בהתאם להוראות אחידות לפעילות הוועדות, לרבות אופן קבלת ההחלטות במסגרתן.
 - ב. תיערך פגישת הכנה עם ההורים והילדים בפרק זמן סביר לפני הדיון, ובמסגרתה יינתן להם מידע מלא לגבי ההליך וזכויותיהם בו ובכלל זה זכותם לערור על ההחלטה;
 - ג. כלל החומרים המשמשים בסיס לדיון יועברו לידי ההורים ולכלל חברי הוועדה פרק זמן סביר מראש לפני הדיון;
 - ד. דיון יערך בהרכב מלא של חברי הוועדה;

- ה. דיון יתקיים בנוכחות ההורים, וגם בנוכחות הילדים, ככל שגילם מאפשר זאת, למעט מטעמים מיוחדים שיפורטו ;
- ו. בדיון ישתתף מתורגמן חיצוני ועצמאי כאשר אחד ההורים, או הילדים, אינם דוברים עברית ברמה מספקת להבנת הנאמר בדיון וכדי להשתתף בו ;
- ז. יותר ייצוג משפטי להורים ו/או לילדים בפני הוועדה ועובר לדיון הם ייודעו בדבר זכותם זו ;
- ח. יערך פרוטוקול המתעד באופן מלא את הדיון בוועדה והעמדות שעלו בו, ובכללו החלטה מנומקת ומפורטת, והוא יימסר לידי ההורים בתום הדיון או מיד בסמוך לו ;
- ט. יכונן מנגנון ערר על החלטות הוועדה ;
- י. לא יותנו הטבות להורים בהסכמה לדרכי טיפול, במישרין או בעקיפין, במפורש או במשתמע.

ואלה נימוקי העתירה :

מבוא

3. עתירה זו נוגעת ל"וועדות לתכנון טיפול והערכה", המכונות "וועדות החלטה", ופועלות בלשכות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. מדובר בוועדות שמטרתן המוצהרת היא להוות פרום טיפולי מייצע לעובדים הסוציאליים המטפלים בילד ובמשפחה במגוון מצבים מסכנים ומורכבים.
4. כפי שיפורט להלן, אין מדובר בפרום טיפולי ומייצע גרידא. בפועל הוועדות הן שמחליטות, במסגרת מערכת הרווחה ומכוח הנחיותיה והוראותיה המפורשות, על דרכי הטיפול בקטינים בסיכון ויש להן תפקיד מכריע בהחלטה על הוצאת ילדים מבית הוריהם ומחזקתם, באופן זמני או לצמיתות. ראשית, לוועדות יש סמכות להורות להוציא החלטות אל הפועל על בסיס הסכמת ההורים וללא הליך משפטי. שנית, גם כאשר מתנהל הליך משפטי, בתי המשפט מסתמכים מטבע הדברים על עמדת רשויות הרווחה, וכיוון שכך, להחלטת הוועדות תפקיד מכריע בהחלטות הערכאות המשפטיות השונות.
5. מדובר בהליך במסגרתו מתקבלות החלטות מורכבות, רב שלביות, ושהשלכותיהן מרחיקות לכת ולעיתים בלתי הפיכות. יש ועל הכף מונחות זכות ההורים לגדל את ילדיהם וזכות הילדים לגדול בחיק משפחתם הביולוגית.
6. למרות חשיבות הליך זה, כפי שיתואר בפרוטרוט להלן, בוועדות מתנהל הליך פגום מן היסוד ובמסגרתו נפגעות זכויות ההורים והילדים לעיון ולטיעון, לייצוג ולערר. גם במקרים שההורים מסכימים לטיפול המוצע בוועדה, הסכמתם ניתנת במקרים רבים מבלי שהם מבינים את השלכותיו מרחיקות הלכת של הדיון ותוצאותיו האפשריות ובהיעדר הכנה הולמת. מהראיות שבפני העותרת עולה, כי אף לא ניתן לשלול כי מקרים של קבלת הסכמה לטיפול מהורים שאינם דוברים עברית ובהיעדר תרגום הולם, או מהורים בעלי לקויות שונות

שיש בהן להשפיע על הבנתם את ההליך וכשירותם לתת הסכמה לטיפול. כן עולה, כי לא ניתן לשלול מקרים בהם נעשה שימוש באמצעים שונים לקבלת הסכמה לטיפול תוך ניצול מצוקתם של ההורים והזדקקותם להטבות סוציאליות שונות, גם אם לא במזיד.

7. **מדובר בפגמים היוורדים לשורש ההליך המנהלי, שמשמעם פגיעה קשה בזכויות יסוד של ההורים והילדים וקבלת החלטות באופן שמעלה חשש לשרירות ולהפליה.**

8. כל אלו עושות הוועדות ללא הסמכה מפורשת בחוק. בחוקים המרכזיים בתחום, או בחקיקה אחרת, אין זכר לוועדות החלטה ולפעולתן.

9. הוועדות פועלות גם בניגוד להסדרים מפורשים שנקבעו בחוקים אלה. הן מחליטות על נקיטת אמצעי חירום והוצאת ילדים מביתם ללא צו שיפוטי ועל חזרתם לביתם ללא צו שיפוטי, והן מעורבות באופן מאסיבי בהליכי אימוץ, זאת, למרות שהמחוקק קבע הוראות מפורשות לשם כל אלו ולוועדות החלטה כאמור, אין בהן זכר.

10. למעשה, ועדות החלטה פועלות בחלל נורמטיבי רעוע, בלתי אחיד ומלא סתירות: חלק מסמכויותיהן עוגן רק לאחרונה במסגרת חוק אומנה לילדים, התשע"ו-2016 (להלן: "חוק האומנה"). זאת, מבלי שאופן פעולתן ואופן הפעלת שיקול הדעת במסגרתן הוסדר בחוק זה או בחוק אחר. מעבר לכך, מרבית הסמכויות שלקחו להן הוועדות נעדרות מקור סמכות בחוק או בתקנות ומתבססות על נהלים פנימיים בני כעשרים שנה והנחיות המשתנות לפרקים, החלות לתקופות שונות, ובאופן בלתי אחיד מבלי שהכנסת נתנה דעתה לגבי מכלול פעולתן ועל אף שמדובר בנושא רגיש, מורכב, טעון וקריטי ואשר נתון במחלוקת ציבורית שוערת מזה שנים.

11. הצורך בתיקון מצב זה מקבל משנה תוקף על רקע המאפיינים הסוציו-אקונומיים של אוכלוסיית ההורים והילדים שעניינם נדון בוועדות. מדובר במשפחות העניות, המודרות חברתית והפגיעות ביותר במדינת ישראל – הורים קשי יום, לעיתים קרובות נשים חד הוריות, שמתקשים לספק לילדיהם מסגרת מגוננת ומיטיבה, במקרים רבים כתוצאה ממצאות חיים של עוני ומצוקה רב דוריים, על רקע משברי חיים אקוטיים, מוגבלויות שונות ובהיעדר מערכות תמיכה.

12. מכאן, שדווקא הורים אלו הם הזקוקים להגנה המרבית האפשרית על זכויותיהם ולשם כך לקביעת הסדרים ייחודיים ההולמים את פגיעותם וצרכיהם ומבטיחים להם הליך הוגן. אלא שבפועל המצב הוא בדיוק הפוך – נשללות מהם ההגנות האלמנטריות העומדות לכל אדם בבואו בפני רשות שדנה בעניינו ומתנהל בעניינם הליך מנהלי פוגעני ולקוי מן היסוד.

13. על רקע זה – השילוב בין אופי הסמכויות, שאת רובן שואבות הוועדות מהנחיות פנימיות, הפגמים בהליך ומיהות האוכלוסייה שעניינה נדון בוועדות – עומדת פעולתן של הוועדות לביקורת מקצועית שיטתית ונוקבת, מתוך משרד הרווחה ומחוץ לו.

14. המשיב מכיר בצורך לתקן את המצב מיסודו. מזה שנים רבות הוא בוחן דרכים לשיפור פעולת הוועדות ואף מצהיר על כוונתו לפעול לעגן את מעמדן ופעולתן בחקיקה, אולם בפועל מרבית הבעיות נותרות על כן.

15. יאמר מיד, העותרת אינה שותפה למתקפות הבוטות על עובדים סוציאליים שנשמעות לעיתים קרובות בספירה הציבורית בהקשר של הוצאה חוץ-ביתית של ילדים. ללא כל ספק, יש מקרים בהם טובת הילד מחייבת הוצאתו מחיק הוריו. אולם לא פעם אין מדובר במקרים מובהקים בהם ברור מהי דרך הטיפול הטובה ביותר לילד, ויש צורך לקבל החלטה מורכבת שהשלכותיה מרחיקות לכת. מדובר באחת ההחלטות הקשות שניתן לקבל, כאשר על הכף מונחות כאמור זכות ההורים לגדל את ילדיהם וזכות הילדים לגדול בחיק משפחתם הביולוגית. על כן נדרשת הסדרה מדוקדקת של אופן הפעלת סמכויות אלה, תוך מתן הגנות מוגברות להורים ולילדים ואפשרויות ערר וקבילה. נציין כי לעמדתנו, דווקא עיגון של פעולת מערכת הרווחה בנושא היא שתהווה את ההגנה האמיתית לעובדי מערכת הרווחה, תשפר את אמון הציבור במערכת זו ותגן על זכויות האדם של כל הנוגעים בדבר.

עמ'	
2	מבוא
7	התשתית העובדתית
8	רקע: ילדים בסיכון ומשפחותיהם – נתונים מספריים ומאפיינים
9	ועדות החלטה – תפקידן ומקור סמכותן
16	הביקורת על אופן עבודתן של הוועדות
16	סדר הדיון בוועדה ואופיו
21	הפגמים בסדרי עבודתן של הוועדות
21	א. היעדר אחידות בנהלי העבודה בין ועדות שונות
22	ב. היעדר הכנה הולמת לדיון ומניעת מסירת החומרים עליהם מתבסס הדיון להורים
25	ג. כשלים בהכנת הצוות המקצועי לדיוני הוועדה
26	ד. דיון בהיעדר ההורים והילדים ופרקטיקות של קבלת החלטה בלעדיותם
28	ה. מיעוט השתתפות של ילדים בוועדות
29	ו. עריכת דיונים בהרכב חסר
30	ז. קשיים ומגבלות על ייצוג משפטי להורים בוועדות
32	ח. קבלת הסכמה של ההורים בנסיבות שבהן לא ניתן לוודא הבנה ורצון חופשי
35	ט. היעדר מנגנון לקבלת החלטה
36	י. תיעוד חלקי ולקוי של הדיון
38	יא. הפרוטוקול וההחלטה לא נמסרים להורים
38	יב. היעדר מוחלט של האפשרות לערער על החלטות הוועדות בתוך מערכת הרווחה
39	יג. כשלים בביצוע מעקב אחר החלטות הוועדות
40	יד. פעולה בסתירה להוראות החלות על העובדים הסוציאליים לחוקים השונים
42	ההיסטוריה של הדרישה להסדיר את עבודת הוועדות בחקיקה
43	פניות העותרת למשיב

44	הטיעון המשפטי
45	פעולה בהיעדר סמכות
45	א. פגיעה ללא הסמכה בזכות לחיי משפחה
46	ב. התערבות בחיי המשפחה ובפרטיותה והחלטה בדבר דרכי טיפול בקטין בסיכון הן הסדר ראשוני המחייב עיגון בחקיקה ראשית
48	ג. פעולה בסתירה לחוק הנוער ולחוק האימוץ
49	פגיעה בזכות להליך הוגן, בשוויון ובכללי הצדק הטבעי
49	א. הזכות להליך הוגן
50	ב. הפגיעה בזכות הטיעון של הורים וקטינים
51	ג. הפרת זכות הילד להשתתפות בהחלטות הנוגעות לו
52	ד. הפגיעה בזכות לעיון
53	ה. הפגיעה בזכות לייצוג משפטי בפני הרשויות
54	ו. הפרת החובה לתעד את הדיון באופן הולם ולמסרו להורים
55	ז. הפרת חובת ההנמקה
56	ח. הפגיעה בזכות להשיג על החלטה מנהלית
57	ט. הפרת האיסור על קבלת החלטות שרירותיות ועל הפליה
58	הפרת חובת הנאמנות, תום הלב וההגינות של המנהל הציבורי
62	סיכום

התשתית העובדתית

16. הערות מקדמיות:

א. העתירה נתמכת בתצהירים שמרביתם בעילום שם ובטשטוש פרטים מזהים. זאת כיוון שהמצהירים הם אנשי מקצוע, ובפרט עובדים סוציאליים העובדים במערכת הרווחה, בצמידות לה או בגופים המספקים לה שירותים במיקור חוץ. הם חוששים שביקורת שישימו כנגד מערכת הרווחה, תזיק להם עד כדי כך שמקור פרנסתם ומעמדם המקצועי ייפגע. לעתירה מצורף תצהיר של אם שבתה הוצאה למסגרת חוץ ביתית ושהסדרים שונים הנוגעים לה נמצאים בסמכות מערכת הרווחה ובכלל זה, אופי ותדירות הקשר עם בתה. היא חוששת להיחשף, כל שכן במסגרת הליך משפטי הנתפס כעימות חזיתי עם המערכת. על רקע האמור לעיל, פרטי המצהירים ותצהיריהם החתומים כדין שמורים אצל ב"כ העותרת, ותצהירה המאמת את האמור לעיל מצורף לעתירה. ככל שבית המשפט הנכבד ימצא לנכון, העותרת תבקש להציג בפניו את התצהירים עם השמות המלאים במעמד צד אחד.

ב. במהלך השנים משרד הרווחה שינה את שם הוועדות מ"ועדות החלטה" ל"ועדות תכנון טיפול והערכה". עם זאת, בהנחיה המנהלית שמסדירה את עבודת הוועדות הן נקראות עדיין "ועדות החלטה", וזהו שמן המקובל בפי כל. על כן, בעתירה זו נעשה לרוב שימוש במינוח זה.

ג. החוקים המרכזיים בתחום הם חוק הנוער (טיפול והשגחה) תש"ך-1960 (להלן "חוק הנוער"), חוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981 (להלן "חוק האימוץ") וחוק הסעד (סדרי דין בעניני קטינים, חולי נפש ונעדרים), תשט"ו-1955 (להלן "חוק סדרי דין"). השם הרשמי של העובדות הסוציאליות שממונות מכוח חוקים אלו הם "עובדת סוציאלית לחוק הנוער" או לחוק האימוץ וכדומה. בעתירה נעשה שימוש במינוח הרשמי, אם כי מרבית העדים וחלק מן המקורות שצוינו בה עושים עדיין שימוש בשם הרווח "פקידת סעד". גם משרד הרווחה ולשכות הרווחה שינו את אדרתם והם נקראים כיום משרד הרווחה והשירותים החברתיים והלשכות לשירותים חברתיים בהתאמה. לשם נוחות הם מכונים כאן "משרד הרווחה" ו"לשכות רווחה".

הצדדים

17. העותרת, **האגודה לזכויות האזרח בישראל** (ע"ר), הינה ארגון זכויות האדם הוותיק והגדול ביותר בישראל והיא פועלת מאז שנת 1972 לקידום זכויות האדם בישראל ולהגנתן. בין היתר פועלת האגודה לקידום הזכות לקיום בכבוד והזכות לשוויון ולהגנה על זכויות להליך הוגן של אוכלוסיות פגיעות.

18. המשיב, **משרד הרווחה והשירותים החברתיים**, הוא הממונה על קביעת מדיניות הרווחה בישראל, הנחיה בדבר אופן ביצועה ופיקוח אחר יישומה. המשיב הוא הממונה על פעולתן של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, ובכלל זה על ועדות ההחלטה הנערכות במסגרתן.

רקע: ילדים בסיכון ומשפחותיהם – נתונים מספריים ומאפיינים

19. על מנת להבין את החשיבות המכרעת של הסעדים המבוקשים בעתירה זו, יש לפתוח ולציין כי אוכלוסיית היעד של ועדות ההחלטה, היא מהפגיעות, המוחלשות והעניות בישראל כפי שיתואר להלן.
20. בישראל 255 לשכות רווחה. בסוף שנת 2014 היו רשומים בהן 443,548 קטינים המהווים 16.5% מאוכלוסיית הילדים בישראל (שנתון המועצה לשלום הילד, לקט נתונים, 2015, סעיף 426, להלן: "שנתון המועצה לשלום הילד 2015").¹ מתוך אלה, 365,981 ילדים הוגדרו על ידי לשכות הרווחה כילדים בסיכון. מדובר בילדים הסובלים מבעיות שונות, על רקע תפקוד משפחתי לקוי, מצב רפואי וכיוצ"ב המסכנים את התפתחותם ואת חייהם התקינים ודורשים מעורבות של רשויות הרווחה.
21. כ-63% מן הילדים הרשומים בלשכות כילדים בסיכון הוגדרו כך על רקע מצב כלכלי קשה של משפחתם. 47.8% מן הילדים ששהו בפנימיות לילדים בסיכון בשנת הלימודים תשע"ד באו ממשפחות בהן לפחות הורה אחד מובטל (שנתון המועצה לשלום הילד 2015, סעיף 66).
22. 87% מכלל הילדים המטופלים בלשכות הרווחה מתגוררים ביישובים עניים. 37% מהם מתגוררים ביישובים המסווגים באשכולות 1-3. למעלה משליש מן הילדים המתגוררים ביישובים הכלולים באשכול 1, מטופלים בלשכות הרווחה (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2014 (2015), להלן: "משרד הרווחה, סקירת השירותים 2014", בעמ' 123).²
23. קיים מתאם גבוה בין שיעור הילדים המטופלים בלשכות הרווחה ובין רקע של הגירה. 33% מסך הילדים הרשומים בלשכות הרווחה נולדו מחוץ לישראל או שאביהם נולד שם (שם, בעמ' 111). בשנת 2014 41.4% מילידי חו"ל המוכרים ללשכות הרווחה היו מקהילת יוצאי אתיופיה (שנתון המועצה לשלום הילד 2015, סעיף 431). שיעור הילדים המהגרים בפנימיות לילדים בסיכון גדול משמעותית מחלקם של ילדי המהגרים בכלל הילדים בישראל (28.7% לעומת 8.8%), 17.2% מקרב הילדים שהושמו בפנימיות לילדים בסיכון הם ילידי חבר העמים (שם, בסעיף 65).
24. בשנת 2014, כשליש (33%) מכלל המשפחות עם ילדים שהיו רשומות בלשכות הרווחה היו משפחות שבראשן הורה יחיד (משרד הרווחה, סקירת השירותים 2014, בעמ' 351). מחצית ממשפחות אלו מתמודדות עם קשיים בתפקוד המשפחתי והיעדר תמיכה וכשליש מתמודדות עם מצוקה כלכלית-תעסוקתית (שם, בעמ' 352).
25. ילדים המטופלים בלשכות הרווחה באים ממשפחות עם קשיים תפקודיים משמעותיים. קרוב למחצית מהילדים (46%) חיו בבתים בהם לפחות אחד ההורים סובל מבעיות בתפקוד על רקע מחלות נפש והתמכרויות וכ-19% מהילדים חיו בבתים בהם שני ההורים או ההורה

¹ <http://bit.ly/24tsqmb>
² <http://bit.ly/1ZYNIJR>

היחיד בבית סבלו מבעיות כאלה. למשפחות ילדים שלקחו חלק בוועדות החלטה, היו מאפיינים דומים, והם כללו מספר רב יותר של בעיות בתפקוד הילדים והוריהם, ובשיעור גבוה יותר של מצבים מסכנים (דליה בן רבי, רחל סבו-לאל, ניסוי "קהילה 2000", שדרוג ועדות החלטה ככלי לתכנון שירותים בקהילה ולמציאת חלופות התערבות לילדים בסיכון ולהוריהם – תמצית מחקר הערכה", מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל, (2011) בעמ' 5 ובעמ' 8, להלן: "מחקר ניסוי, קהילה 2000"³).

העתקי עמודים 1, 5, 8, ו-23 ממחקר ניסוי, קהילה 2000, מצורפים ומסומנים ע/1

26. מחקר עדכני שעוסק בילדים צעירים שהושמו באומנה מצא, כי 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, להלן: "ילדים בגיל הרך במשפחות אומנה"⁴).

העתקי עמודים 1, 2, ו-iii ממחקר ילדים בגיל הרך במשפחות האומנה, מצורפים ומסומנים ע/2

27. הנתונים הנ"ל מראים כי קיים קשר ישיר בין הגדרת ילד בסיכון לבין מוצאו של הילד, המצב הסוציו-אקונומי של הוריו, הרכב המשפחה ולקויות ההורים. הילדים המוגדרים בסיכון באים מאוכלוסיות פגיעות וקשות יום, כאשר הוריהם, במקרים רבות אימותיהן, מתמודדים עם קשיי הישרדות יום יומיים.

ועדות החלטה – תפקידן ומקור סמכותן

28. ועדות החלטה פועלות במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות. אין לעותרת מידע בדבר מספר ועדות ההחלטה המתקיימות בישראל (ר' פסקאות 10-11 לתצהירו של פרופ' אשר בן אריה, המצורף לעתירה). על היקף פעולתן הנרחב ניתן ללמוד, בעקיפין ובאופן חלקי ממקורות שונים. מחקר שפורסם בשנת 2001, מצא כי בשנת 1997 נערכו לפחות 10,201 דיונים בוועדות החלטה (טלל דולב, רמי בנבנישתי, אמנון טימר "ועדות החלטה בישראל - ארגון, תהליכי עבודתן ותוצאותיהן" ג'וינט-ברוקדייל (2001), בעמ' 19, להלן "מחקר דולב"⁵).

העתקי עמודים 1, 2, 19, ו-56 ממחקר דולב מצורפים ומסומנים ע/3

29. מחקר עדכני מאפשר לקבל תמונה חלקית על ההיקף העצום של פעולת ועדות ההחלטה. בשנת 2013 דיווחו 66 רכזי ועדות החלטה על התקיימותן של 10,809 ועדות (שני אופנהיים-ולר, אלה שורץ, "מחקר מיפוי ועדות תכנון טיפול והערכה בישראל, סיכום הממצאים", מכון

³ <http://bit.ly/24eE9sl>

⁴ <http://bit.ly/1X1ifDh>

⁵ <http://bit.ly/1pUOGpu>

חרוב, 2014, להלן: "מחקר מיפוי ועדות תכנון טיפול והערכה", בעמ' 6). על בסיס נתון זה, ניתן להעריך כי בכל שנה מתקיימות כ-40,000 ועדות החלטה בישראל. היקף פעולת הוועדות יכול להילמד מן העובדה שבכל רגע נתון יש בממוצע כעשרת אלפים ילדים במסגרות חוץ ביתיות בישראל, חלקם הושמו בהן בהסכמת הוריהם וללא צו שיפוטי וחלקם בצו בית משפט. מרביתם המכריעה של הילדים הללו עברו ועדות החלטה לצורך ההשמה במסגרת והם אמורים לעבור ועדות החלטה עיתיות לשם מעקב אחר מצבם.

העתק מחקר מיפוי ועדות תכנון טיפול והערכה מצ"ב ומסומן ע/4

30. הוועדות מתכנסות על פי צורך, בד"כ בלשכת הרווחה בה מטופלת המשפחה וביוזמת העובדת הסוציאלית המטפלת בה כאשר נדרשת קבלת החלטה במגוון מצבים מורכבים. ועדה תכונס, בין השאר, כאשר העובדת הסוציאלית המטפלת במשפחה סוברת כי יש צורך לקבוע דרכי טיפול בילד בפורום רחב; כאשר עולה אפשרות להוציא את הילד מביתו; כאשר עולה צורך לנקוט הליכי חירום ביחס לילד או לאחר שאלו ננקטו.

31. כאשר נשקלת השמה חוץ ביתית, הוועדה היא זו שמקבלת את ההחלטה על עצם ההשמה ועל אופי המסגרת והיא המחליטה אם נדרשת פניה לבית המשפט לשם כל אלה. לאחר שהוחלט על סוג הטיפול בילד, מתכנסות הוועדות לשם דיון חוזר במצבו בפרקי זמן קבועים.

32. בוועדה מתרחש דיון, בהשתתפות אנשי מקצוע מתחומים שונים, במצב הילד ומשפחתו, בצרכיו השונים, ובדרכי הטיפול האפשריות. דרך הטיפול בילד יכולה להתקבל בוועדה בהסכמת ההורים או, במקרה שהם מתנגדים, באמצעות פנייה לבית המשפט בבקשה לקבלת צו שיפוטי (לבית המשפט לענייני משפחה בענייני אימוץ ובהקשר לסכסוכי גירושין מכוח חוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995; ולבית משפט שלום שהוא בית משפט לנוער מכוח חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971).

33. כאמור, ישנם חוקים שונים המסדירים את הטיפול בקטינים שעניינם נדון בוועדות (חוק האימוץ, חוק סדרי דין וכו'), אך מרבית הקטינים מטופלים, לפחות בשלב הראשון, לאור חוק הנוער ומכוחו. ההליך בבית המשפט לנוער כולל מספר שלבים כאשר הראשון שבהם הוא פנייה של העובדת הסוציאלית לחוק הנוער בבקשה להכריז על קטין "נזקק" מכוח סעיף 2 לחוק הנוער. כאשר הילד מוכרז "נזקק", רשאי בית המשפט מכוח סעיף 3 לחוק הנוער לתת הוראות בדבר דרכי טיפול בו, ובכלל זה להעביר את הסמכות להחליט החלטות לגביו לעובד הסוציאלי לחוק הנוער, לצוות על הוצאתו ממשמורת הוריו ועל מסירת המשמורת עליו ל"רשות סעד" וכיוצ"ב.

34. בענייננו, הגורמים היחידים שמוסמכים לפעול על פי החוקים האמורים לעיל הם עובדים סוציאליים שקיבלו מינוי מטעם שר הרווחה (ומכונים כאמור, על פי רוב, "פקידי סעד"). עובדים סוציאליים אלה מהווים מעין "נאמן" של בתי המשפט לנוער ולמשפחה. הם הממליצים לו כיצד יש לטפל בקטין ומוקנות להם סמכויות חקירה ייחודיות לביורר מצבו של קטין שיש חשש כי הוא בסיכון ואף סמכות להוציא צווים על דעת עצמם ולהביאם לאישור בבית המשפט בדיעבד (צווי חירום). והנה בפועל, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך,

אותם עובדים סוציאליים פועלים לבצע החלטות שנקבעו בוועדות החלטה, וככלל, אינם מפעילים שיקול דעת עצמאי. זאת, על אף שהחוקים האמורים כלל אינם מאזכרים את הוועדה ואינם מסמיכים אותה להחליט החלטות בהליכים מכוחם.

35. עד לאחרונה לא הייתה הסמכה חוקית לפעילות הוועדות. **חוק האומנה** שנכנס לתוקף רק בתחילת שנת 2016 מעניק, לראשונה, סמכות לוועדת החלטה לקבל החלטות בתחום ההשמה החוץ ביתית בהליכי אומנה, וכן להמליץ על פתיחה בהליכי אימוץ. החוק, המתייחס רק להליכי אומנה, מקנה לוועדות סמכויות מבלי להגדיר את דרכי עבודתן של הוועדות לשם מימוש סמכויות אלו ואין כל מקור חוקי אחר שמגדיר זאת.

36. בהעדר הסמכה בחוק, המקור הנורמטיבי לפעולתן של הוועדות ולמרבית סמכויותיהן הוא התקנון לעבודה סוציאלית, שהוא אוסף של הנחיות פנימיות שמפרסם מנכ"ל משרד הרווחה (להלן "התע"ס").⁶

37. פרק 8 לתע"ס, הוא הפרק המסדיר את עיקר הטיפול בילדים ובני נוער. נהלי העבודה של הוועדות קבועים בהוראה 9 לפרק 8 לתע"ס, וכותרתה היא "ועדת החלטה". ההוראה נכנסה לתוקף ביום 1.1.96 (משרד העבודה והרווחה, תקנון לעבודה סוציאלית, הוראה 9 לפרק 8 שכותרתה "ועדת החלטה", מיום 30.11.1995 (להלן: "תע"ס 8.9").⁷

38. על מנת להבהיר את היקף ההחלטות שמקבלות ועדות החלטה ואת חשיבותן, להלן ריכוז עיקר סמכויותיהן והמקור הנורמטיבי שעליהן הן מבוססות:⁸

הסמכה בחקיקה				
התפקיד	בחוק	בתקנה	בהנחיה מנהלית	הערות
לקבוע כי פעוט הוא בסיכון לשם הקניית סבסוד למעון יום	סעיף 4.א. לחוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000	-	-	-
להחליט על השמת הילד באומנה בהסכמת ההורה או באישור בית משפט	חוק אומנה לילדים התשע"ו-2016	-	-	אין התוויה של אופן הפעלת שיקול הדעת או של אופן קבלת ההסכמה מן ההורה
להחליט על	חוק אומנה לילדים	-	-	כנ"ל

⁶ <http://tinyurl.com/jxfhzm2>

⁷ <http://tinyurl.com/h5ovr8d>

⁸ כל ההדגשות בטבלה הוספו.

			התשע"ו-2016	העברת ילד למסגרת חוץ ביתית שאינה אומנה
כנ"ל	-	-	חוק אומנה לילדים התשע"ו-2016	להמליץ על פתיחה בהליכי אימוץ
הסמכה בתקנות				
הערות	בהנחיה מנהלית	בתקנה	בחוק	התפקיד
	-	תקנה 1 לתקנות הפיקוח על המעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), התשכ"ו- 1965 (להלן " תקנות הפיקוח על המעונות ") להגדרה הקבועה בה מפנים כל שאר המקורות הנורמטיביים.	-	הגדרת הוועדה: "ועדה שליד המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית שבתחומה נמצא מקום מגוריו של אחראי על קטין, שמתפקידה להחליט על דרכי הטיפול בילד [...] "
כחלופה להחלטת פקיד סעד או בית משפט		סעיף 6(ב) לתקנות הפיקוח על המעונות	-	להחליט על השמה במעון
	-	נספח א' לתקנות הפיקוח על המעונות	-	לאשר שהיית ילד עד גיל 12 מעל חודשיים במעון ואת מימונה
לדון ב" המלצתו (של פקיד הסעד, מ.ב) לגבי מקום חסותו של הקטין, אם סבר כי יש להוציא את הקטין ממשמורת האחראי עליו" (תקנה 5(א)(2)) וכן לקיים דיון "מעקב	-	תקנה 5(א)(2) לתקנות הנוער (טיפול והשגחה) (הוראות שונות), התשכ"ב-1962	-	לדון בעניינו של קטין שעובד סוציאלי חושש כי הוא קטין נזקק

לפני הוועדה, לפי הוראות תע"ס" (תקנה 5(א)(4)).				
	-	סעיף 1.1 א(11) לתקנות העובדים הסוציאליים (תפקידים ומשרות אשר רק עובד סוציאלי רשאי לעסוק בהם), תשס"א-2001	-	רק עובד סוציאלי ירכז ועדת החלטה
הסמכה כללית בהנחיות מנהליות				
התפקיד	בחוק	בתקנה	בהנחיה מנהלית	הערות
לאבחן להעריך ולהחליט על דרך הטיפול בקטינים בסיכון בשלל נסיבות ולעקוב אחר יישום ההחלטות	-	-	תע"ס 8.9	
להחליט על "הוצאת הילד מביתו"	-	-	סעיף 11.ג.2 לתע"ס 8.9	
לדון בחזרת ילד לביתו ולקבל "החלטה בדבר עתידו של הילד" אם הוחלט שאינו יכול להמשיך להתגורר במסגרת	-	-	סעיף 10.5 לתע"ס 8.17	לדון בחזרת ילד לביתו ולקבל "החלטה בדבר עתידו של הילד" אם הוחלט שאינו יכול להמשיך להתגורר במסגרת
לאשר חריגה לשהיית ילד במסגרת חוץ ביתית מעל למקסימום שקבוע בתע"ס	-	-	סעיף 1.4.2 ב לתע"ס 8.17	המקסימום שקבוע בתע"ס הינו ארבע שנים

הסמכה בהנחיות מנהליות להתערב בהליכי אימוץ				
התפקיד	בחוק	בתקנה	בהנחיה מנהלית	הערות
"ועדת החלטה תקבע את חלופת האימוץ"	-	-	סעיף ד.11 לתע"ס 8.9	"על עו"ס המחלקה לשירותים חברתיים, המתרשם שקיים סיכון שיהיה צורך להוציא ילד מבית הוריו, לפנות מיידית לוועדת החלטה" (סעיף 3 לתע"ס 8.41)
להמליץ "[...] אם לאימוץ או לאימוץ פתוח"	-	-	סעיף ד.11 לתע"ס 8.9	
להחליט להגביר אמצעי טיפול ושיקום או להעביר את הילד לשרות למען הילד לשם אימוץ	-	-	סעיף 3 לתע"ס 8.41	
הכרעה סופית במחלוקות מקצועיות בקשר לאימוץ והחלטה לגבי המשך הטיפול בילד אם האימוץ לא יצא לפועל	-	-	סעיף ד.3 לתע"ס 8.41	
הסמכה בהנחיות מנהליות להתערב בהליכים מכוח חוק הנוער				
התפקיד	בחוק	בתקנה	בהנחיה מנהלית	הערות
קביעת תכנית טיפול בילד על	-	-	סעיף ג.4(2) לתע"ס 8.11	

				סמך חומר שנאסף בחקירת העו"ס לחוק הנוער
התע"ס מפרט מנגנון להכרעה במחלוקות שבסופו, אם אלו לא הוכרעו, יחזור הידון בהם לוועדת החלטה	סעיפים 4.ג(2)ד ו- 4.ג(3) לתע"ס 8.11	-	-	לקבוע תכנית טיפול שעל בסיסה יופעל "טיפול סמכותי בצל החוק" לפני פניה לבית המשפט לנוער לשם קבלת צו
	סעיף 7.ט. לתע"ס 8.11	-	-	להחליט על הצורך בהמשך הטיפול לקטין, סוג הטיפול הדרוש ועל הצורך בהארכת תוקפו של צו בית משפט לנוער
הסמכה בהנחיות מנהליות להתערב בהליכי חירום				
התפקיד	בחוק	בתקנה	בהנחיה מנהלית	הערות
קביעת תכנית טיפול לקטין שטופל בנסיבות חירום	-	-	סעיף 9 לתע"ס 8.11	
להחליט על הפניית ילד למרכז חירום	-	-	סעיף 8.2.1 לתע"ס 8.40	כחלופה להחלטת פקיד סעד. וכן: ילד יוצא מביתו במקרה חירום באישור פקיד סעד רק "עד להחלטת "הועדה", ל-7 ימים לכל היותר" (סעיף 4.2 לתע"ס 8.17)
להפנות חומר למרכז חרום, ולוודא אם ילד	-	-	סעיפים 8.2.2 ו-6 לתע"ס 8.17	ניתן גם להזמין נציג המרכז לדיון בוועדה לשם כך

מתאים להתקבל בו				לפני הוצאה מן הבית
לאשר חריגה מפרק הזמן של שלושה חודשים לשהיית ילד במרכז חירום	-	-	סעיף 5.2.1 לתע"ס 8.40	כחלופה לאישור בית המשפט
להחליט על חזרת ילד לביתו לאחר שהוצא למרכז חירום	-	-	סעיף 9.1 ל"נוהל משולב לקיצור משך שהיית ילדים במרכזי החרום*"	החלטת הוועדה תיושם תוך חודש מיום קבלתה. (סעיף 9.2 לנוהל)
להחליט על השמה במסגרת חוץ ביתית מסוג פנימייה	-	-	סעיף 11.2.1 לנוהל	"[...] יש לפעול בדחיפות על מנת להוציאה לפועל [...] "סעיף 11.2.1 לנוהל

*העתק נוהל משולב לקיצור משך שהיית ילדים במרכזי החרום מצ"ב ומסומן ע/5

39. מן המתואר לעיל עולה, כי ועדות ההחלטה הן שמקבלות את ההחלטות בעניינם של קטינים, במנעד רחב ביותר של נושאים ובכללם בהליכי השמה חוץ ביתית, בלי שסמכותן הוסדרה בחקיקה, למעט מספר סמכויות בהקשר של אומנה.

40. יתר על כן, לוועדות תפקיד מהותי בהליכי חירום, שעה שחוק הנוער וחוק האימוץ הסדירו הליכים אלו, ואת בעלי התפקידים במסגרתם, בפרוטרוט ולוועדות אין כל תפקיד כחלק מכך. אם כן, הלכה למעשה, משרד הרווחה, באמצעות הנחיה מינהלית פנימית, העניק כוח נרחב לוועדות ההחלטה לקבל החלטות הרות גורל במגוון רחב של מצבים הנוגעים לחייהם של ילדים ולהתערב בתא המשפחתי ובסמכות ההורית, בלי הסמכה מפורשת ואף בסתירה להוראות שנקבעו בחוקים שונים, כפי שיפורט בהמשך.

הביקורת על אופן עבודתן של הוועדות

41. בשני העשורים האחרונים ועל רקע ביקורת ציבורית רחבה, עסקו מספר ועדות מקצועיות בנושא ההשמה החוץ-ביתית בכלל ובפעולתן של ועדות ההחלטה בפרט ומספר רב של מחקרים התמקד בנושאים אלו.

42. בשנת 2001, בהזמנת משרד הרווחה, פורסם מחקר דולב – דוח מחקר מקיף לבדיקת תפקודן של הוועדות. מחקר זה העלה שורה של כשלים בעבודת הוועדות שחלק גדול מהם תקף גם כיום. בשנת 2002, בעקבות ממצאי מחקר דולב, ועל רקע מחאה ציבורית קשה, מינה שר הרווחה דאז, שלמה בניזרי, את "הוועדה לקביעת סמכות ועדות החלטה" ודרך

%A1%D7%99%D7%9C%D7%9E%D7%9F%20%D7%9C%D7%93%D7%A4%
 11.(D7%95%D7%A1%202.pdf

העתקי עמודים 1, 44-47, 64 **לדוח ועדת סילמן** מצורפים ומסומנים ע/7

48. מן המקורות שנסקרו לעיל, ומן העדויות שנאספו לצורך עתירה זו עולה, כי במקרים רבים פעולת הוועדות לקתה ולוקה עדיין בשלל פגמים, ופוגעת בזכויות ההורים והקטינים להליך הוגן וכתוצאה מכך במגוון זכויות יסוד נוספות, כדלקמן:

- א. קיים שוני ממשי וחוסר אחידות מובהק בהליך בין וועדות שונות;
- ב. ההורים אינם מקבלים הכנה הולמת, אם בכלל, לדיוני הוועדה ואינם מקבלים לעיונם את החומר המקצועי עליו מתבסס הדיון בוועדה;
- ג. אנשי המקצוע המוזמנים לדיון אינם מקבלים את החומר לקראת הדיון ו/או אינם מתכוננים אליו;
- ד. יש דיונים שמתקיימים בהיעדר ההורים ולרוב ללא נוכחות הילדים וקיימת פרקטיקה של קבלת החלטות בלעדיהם;
- ה. דיונים מתקיימים בהרכב חסר של הצוות המקצועי.
- ו. המערכת מציבה מכשולים בהבאת עורך דין, או מלווה אחר, מטעם ההורים לדיוני ועדות, ובמקרים המועטים שבהן נוכח עורך דין מטעמם הוא אינו רשאי לייצגם;
- ז. הסכמת ההורים לדרכי הטיפול המוצעות בוועדה מתקבלת בנסיבות שבהן יש ספק לגבי היותה חופשית ומדעת;
- ח. תיעוד הדיון חלקי, ואינו משקף את הדיון האמיתי שנערך בוועדה וההחלטה אינה מנומקת דיה;
- ט. ההורים לא מקבלים לרשותם את ההחלטה ואת פרוטוקול הדיון ואף על פי שהם נדרשים לחתום על מסמכים שונים, הם אינם מקבלים מהם עותק;
- י. אין מנגנון ערר על החלטות הוועדה;
- יא. דיוני מעקב אינם מתקיימים כסדרם ויש כשלים ביישום ההחלטות המתקבלות בוועדות.
- יב. פעולת הוועדות סותרת הוראות בחקיקה ראשית.

49. פרופסור אשר בן אריה, שתצהירו מצורף לעתירה זו, הוא מומחה בינלאומי בתחום מדידת רווחת הילד. פרופ' בן אריה לקח חלק בוועדת סילמן והיה שותף לכתיבת **דוח ועדת סילמן**.

¹¹ הדוח המלא ניתן לצפייה באתר משרד הרווחה בקישור <http://bit.ly/1TlelTQ>

הוא עומד בקשרים מקצועיים ארוכי שנים עם הדרג המקצועי והניהולי במשרד הרווחה והוא מכיר את סוגית ועדות ההחלטה על בוריה.

50. תצהירו של פרופ' בן אריה מצורף לעתירה זו, ובו הוא מציין כי ועדות החלטה אינן עובדות על בסיס נהלי עבודה אחידים, וקיים שוני רב בין ועדות ברשויות שונות ובתוך אותה רשות; הוועדות אינן מתכנסות בהרכב אחיד וקיימת בעיה ידועה ביחס לנוכחות מוזמנים חיצוניים; בחלק ניכר מן הוועדות אין שיתוף ראוי של הורים וקטינים בהליך; אין הכנה אחידה של הורים וקטינים לדיוני הוועדות, ואם וכאשר מתבצעת הכנה, תוכנה ואיכותה משתנים בין ועדות ברשויות שונות ובתוך אותה רשות; ההורים לרוב אינם מקבלים את החומר המשמש בסיס לדיוני הוועדה או בסיומם; תיעוד הדיון לאקוני ואינו נמסר להורים כמו גם ההחלטות שהתקבלו בו; מדיניות משרד הרווחה היא לא לעודד ייצוג משפטי להורים בוועדות; אופן קבלת ההחלטות בוועדה אינו ברור ואינו מעוגן בתע"ס או בכל מקור נורמטיבי אחר ידוע. כמו כן אין אפיק לערר על החלטות ועדות החלטה ולא ידוע לו על עררים כאלה.

סדר הדיון בוועדה ואופיו

51. על מנת להמחיש את החשיבות העליונה של קביעת הסעדים המבוקשים, שהם ערובה להליך הוגן בדיונים מול הוועדה, נבקש לתאר תחילה את הליך הדיון במסגרתה. על פי התע"ס, הדיון בוועדה אמור להתבסס על דוח סוציאלי שעורכת העובדת הסוציאלית שמטפלת במשפחה, ושאותו היא מקריאה בתחילת הדיון בפני כלל הנוכחים, אנשי מקצוע שונים, שלרוב אין היכרות קודמת בינם לבין המשפחה. הדוח הסוציאלי מתייחס להיבטים שונים בתפקוד המשפחה, גם שליליים, ובכלל זה לאישיותם ותפקודם של ההורים, להיסטוריה שלהם ולפרטים אישיים ביותר מחייהם. כן מתייחס הדוח למצבם של הילדים במשפחה, לדרכי טיפול שנוסו ולתוצאותיהן ולהמלצות לטיפול עתידי.

52. לרוב, לאחר הקראת הדוח, רשות הדיבור ניתנת לגורמי המקצוע המוזמנים לוועדה ורק בסוף הדיון מתאפשר להורים ולילד (במידה ונוכח) להתייחס לדברים שעלו בו.

53. הדיון קשה בעבור ההורים. האווירה בוועדות מתוארת פעמים רבות ככזו שמציבה אותם במצבים רגשיים בלתי אפשריים – לבדם, מול "סוללה" של אנשי מקצוע, נאלצים להקשיב לביקורת נוקבת המוטחת בהם לאורך הדיון. בעניין זה ציין **דוח ועדת גילת**, כי "חברי הוועדה מרגישים כי רבות מן התלונות שהגיעו לוועדה ממשפחות קטינים באו מהרגשה של עליבותם של המתלוננים בפני ועדות ההחלטה. בנוסף, כי המעמד בעיניהם היה לא ידידותי ובשעת מצוקה גדולה [...]" (שם, סעיף ז. בעמ' 8; כן ר' סלונים-נבו ולנדר "האם טובת הילד יכולה להתקיים בנפרד מטובת המשפחה? - מחשבות והמלצות לשינוי" **חברה ורווחה**, כד (4), 401 (2004), בעמ' 417 להלן: "**סלונים-נבו ולנדר**").

54. "ענת" (השם האמיתי בידי העותרת, העתק תצהיר "ענת", מצורף ומסומן ע/8), שילדתה נמצאת במשפחת אומנה, מתארת את חוויותיה מן הוועדה בה הוחלט להשאיר את הילדה במסגרת אליה הוצאה:

"בשיחה בוועדה הזו הרגשתי שאני נצלבת. כולם דיברו על איך הילדה התאקלמה שם ותיארו אותי כפושעת שלפני זה התעללה בילדה. אמרו דברים כמו "האמא עסוקה בלהביא מתנות לילדה", "האמא לא מבינה את המצב הרגשי של הילדה", "האמא מנוכרת לילדה", "האמא תלולית בילדה" ו"הילדה תלולית באמא" [...] מי שלא עובר את הוועדות האלה לא מבין כמה זה נורא" (פסקאות 17 ו-18 לתצהיר ענת)

55. מצבם הקשה של ההורים עולה גם בעדויות משפחות ועובדים סוציאליים שתצהיריהם מצורפים לעתירה זו.

56. "הודיה" (השם האמיתי בידי העותרת, העתק תצהיר "הודיה", מצורף ומסומן 9/ע) היא עובדת סוציאלית בעלת תואר שני בעבודה סוציאלית. היא מנחת אומנה מזה כארבע שנים בגוף הנותן שירותי אומנה למשרד הרווחה ולקחה חלק בכ-100 ועדות החלטה בלשכות שונות. הודיה מתארת את מצב האימהות שמגיעות לבדן לדיון:

"הן מרגישות שם נורא. הן לבד מול שולחן שלם של אנשים שרובם זרים להן. בדרך כלל הן נראות מאוד מכוונסות וחלשות. זה מעמד מאד קשה. במצבים כאלה אני לא יודעת אם הייתי יכולה לנהוג ברציונאליות, אם הייתי מסוגלת לדבר לעניין, לשרת את האינטרסים שלי" (פסקה 17 לתצהיר הודיה).

57. "שרה" (השם האמיתי בידי העותרת, העתק תצהיר "שרה", מצורף ומסומן 10/ע) היא עובדת סוציאלית בעלת תואר שני בעבודה סוציאלית. היא משמשת כמנחת אומנה מזה שש שנים ובמסגרת תפקידה היא לוקחת חלק בוועדות החלטה. היא מתארת סיטואציה קשה ביותר להורים:

"... ההורים נמצאים במצב מאד קשה בוועדות. מגיעים כמעט תמיד לבד, בלי תמיכה, אף אחד לא ממש רואה אותם [...] גורמי הטיפול אינם מדברים איתם אלא עליהם ואז בדרך כלל במהלך הדיון הם פשוט משתתקים, או להיפך, הם יכולים להתפרץ ולהיות במקום של מגננה" (פסקה 35 לתצהיר שרה; כן ר' פסקה 12 לתצהיר "יעקב" - השם האמיתי בידי העותרת, העתק תצהיר "יעקב", מצורף ומסומן 11/ע); פסקאות 29, 32-34 לתצהיר "עדי", השם האמיתי אצל העותרת, העתק תצהיר "עדי" מצורף ומסומן 12/ע).

58. נושאי הדיון תורמים גם הם תרומה מכרעת לאווירה הטעונה, כיוון שמדובר באפשרות שילדים יוצאו מבית הוריהם, לעיתים באופן בלתי הפיך:

"נתקלתי בוועדה, שבה מדובר היה בילד שהיה באומנה, ורצו לתת אותו לאימוץ. האמא שהייתה שם לבד ירדה על ברכיה ואמרה ש"אני אעשה כל מה שאתם צריכים – רק אל תוציאו את הילד לאימוץ". הקימו אותה על רגליה וניסו לדבר אליה, היא הייתה מפורקת ממש. זו הייתה אחת הוועדות הקשות שלי" (פסקה 36 לתצהיר שרה).

59. "לימור" (השם האמיתי אצל העותרת, העתק תצהיר "לימור", מצורף ומסומן ע/13) היא עו"ס נערות במצוקה, העובדת בלשכת רווחה מזה כחמש שנים. במסגרת זו היא אחראית על כינוס ועדות ההחלטה בנוגע לנערות שבטיפולה והיא מתארת את הדיונים בלשכה בה היא עובדת:

"כל דוח נפתח בתיאור הרקע הכללי של תפקוד המשפחה וזה קשה למשפחה מאד לשמוע את זה ועוד בפורום כזה שכולל הרבה אנשים זרים לה. בכלל, דברים מאד קשים עולים בדוחות. יש נערות שנפגעו מינית מאד מאד קשה, וצריך להקריא את זה בקול רם. אני מאד אשתדל לא לכתוב משהו מאד פרטי אבל כן אצטרך לכתוב על נערה שעברה פגיעה מינית, ושאותה צפתה בפגיעה למשל. זו סיטואציה קשה נורא אבל אין ברירה, זה צריך להיאמר" (פסקה 23 לתצהיר לימור).

60. נוסף על כך, למרות שמדובר בעניינים אינטימיים של המשפחות והילדים שעניינם נדון בוועדות, אין הקפדה מלאה על פרטיותן וכבודן (ר' פסקה 11 לתצהיר שרה; פסקה 7 לתצהיר לימור).

61. מן המתואר עולה, כי הדיונים בוועדות הם קשים וטעונים רגשית עבור משפחות והילדים הבאים בשעריהן. על רקע זה, ובשל חשיבות ההחלטות המתקבלות בוועדות ומיהות האוכלוסייה החשופה לכך נבחנים הפגמים בעבודת רשויות הרווחה וחשיבות ההסדרה ההולמת, כמתואר להלן.

הפגמים בסדרי עבודתן של הוועדות

א. העדר אחידות בנהלי העבודה בין ועדות שונות

62. כתוצאה מהיעדר ההסדרה וריבוי הפיילוטים שעורך משרד הרווחה בתחום נוצרו הבדלים רבים ואי אחידות בנהלי עבודת הלשכות השונות. התע"ס אינו מקור מחייב לבעלי תפקידים, שאינם כפופים למשרד הרווחה (למרות שיש להם חלק מהותי בהליך). גם עובדי מערכת הרווחה אינם ממלאים אחר הוראותיו במלואן. כמו כן, קיימות בתע"ס לאקוונות מהותיות. לדוגמא, הפעולה החשובה ביותר – קבלת ההחלטה – נעשית ללא שמוגדר מנגנון לקבלתה והיא משתנה בין ועדה לוועדה על פי הנוהג בה (ר' פסקה 12 לתצהיר פרופ' בן אריה) ועל פי מידת הדומיננטיות של בעלי התפקידים השונים.

63. בעניין זה, **מחקר מיפוי ועדות תכנון טיפול והערכה** מצא שיש שונות בין ועדות שונות ומחוזות שונים, בסוגיות מהותיות כגון הזמנת הילדים לדיון; מסירת העתק מן החומר לוועדה להורים; נוכחות אנשי המקצוע החיצוניים המוזמנים לדיון; מעקב אחר ביצוע ההחלטות; והקשר עם הגורמים האחראים על ביצוע החלטות הוועדה.

64. הדבר עולה גם מתצהירי העובדים הסוציאליים המצורפים לעתירה זו:

"מניסיוני, אין שום מבנה לאופן בו נוהל הדיון בוועדות ההחלטה וזה הכל תלוי במי שמנהל אותה..." (פסקה 4 לתצהיר יעקב; כן ר' פסקה 5 לתצהיר שרה).

65. בהיעדר פורמט קבוע ומחייב להליך, רכיבים מהותיים בו כגון איכות שיתוף ההורה ויכולתו להשפיע על ההחלטה תלויים ביחסים בינו לבין עובדי הלשכה ובדינמיקה ביניהם.

"שיתוף ההורים מאד תלוי במי הוא ההורה. אני חושבת שהורה חזק שאומר מה שהוא רוצה והוא בעל כושר ביטוי טוב יקבל יותר מקום. בכנות, אם אני סבבה עם ההורה הזה והוא לא מאיים עליי והוא דואג לבת שלו והוא רוצה מהבת שלו מה שאני רוצה, אז מעולה, אני אתן לו את הבמה. אבל מנגד, אפילו ברמת הפנייה אליו, אם זה הורה שמעצבן אותנו, שלא בא לי לשמוע מה שיש לו להגיד, אז כנראה שאני לא אתן לו כל כך את זה. זה לא אמור להיות ככה אבל זה מה שקורה" (פסקה 28 לתצהיר לימור; כן ר' פסקה 29 לתצהיר הודיה).

66. חוסר האחידות כה בולט, עד שיש מקרים בהם אפילו החלק הבסיסי ביותר בדיון, הקראת הדו"ח הסוציאלי עליו הוא מתבסס אינו מתקיים. "אבנר" (השם האמיתי שמור אצל העותרת, העתק תצהיר "אבנר", מצורף ומסומן ע/14), הוא מתמחה בפסיכולוגיה חינוכית. הוא עובד בשירות הפסיכולוגי החינוכי של רשות מקומית. הוא השתתף בוועדות החלטה כאיש מקצוע המכיר את הילד והמשפחה.

"[...] העו"סית מציגה את המקרה בעל פה ואין חומר כתוב או דו"ח סוציאלי" (פסקה 9 לתצהיר אבנר; כן ר' פסקה 9 לתצהיר שרה).

67. על רקע המתואר, מעבר לכך שלא ברור על בסיס מה יכול להתקיים דיון מקצועי ורציני בסוגיות כה מורכבות, מדובר בפגיעה כפולה בזכויות ההורים. ראשית מכיוון שהם מגיעים לדיון בוועדה ללא הכנה ומבלי שהדוח הסוציאלי נמסר להם לפני הדיון ושנית, כיוון שגם במהלכו הם לא נחשפים לתוכנו (בהנחה שהוא בכלל קיים).

ב. העדר הכנה הולמת לדיון ומניעת מסירת החומרים עליהם מתבסס הדיון להורים

68. תע"ס 8.9 אינו קובע חובה להכין את ההורים, הכנה כלשהי, לדיון בוועדה. הבעיות ביישום מלא של החובה להכנת הורים לוועדות נדונו פעמים רבות (מחקר ניסוי "קהילה 2000" לוח 8 בעמ' 23; דוח ועדת רוטלוי, בעמ' 159), אך למרות שתכנית הרפורמה כללה הנחיות מפורשות לגבי חובת ההכנה ותוכנה (ר' אסנת אנג'ל-רדאי "ועדות תכנון טיפול והערכה, עקרונות ודרכי העבודה, שותפות הורים וילדים, המערכת הממוחשבת, מערכת מתו"ה (מערך – תכנון טפול והערכה) (2014) (להלן: "חוברת ההנחיות ליישום תכנית הרפורמה", בעמ' 18 ובעמ' 22-23);¹² ובניגוד להמלצות דוח ועדת סילמן (בעמ' 44), לא נראה שחל שינוי מקיף בסוגיית ההכנה של הורים וילדים לדיון.

¹² הנוסח המלא של חוברת ההנחיות ליישום תכנית הרפורמה ניתן לצפייה באתר האגודה לזכויות האזרח בקישור www.acri.org.il

העתקי עמודים 1, 7, 10, 18, 22-23 **מחוברת ההנחיות ליישום תכנית הרפורמה**, מצורפים ומסומנים ע/15

69. גם **בדוח מבקר המדינה** נקבע לעניין פגישות הכנה, כי "[...] בבקרה המשותפת נמצאו תיקים ללא מסמכים המתעדים פגישות הכנה, אם משום שלא התקיימו פגישות הכנה במקרים אלו, ואם משום שהן לא תועדו, אף שהתקיימו" (בעמ' 1374).

70. מחקרים עדכניים מציינים תמונה דומה. דוח מחקר חדש העלה, כי ב-78% מהפרוטוקולים לא היה כל אזכור לפגישת הכנה של העו"ס עם בני המשפחה. גם כאשר מצוין שנערכה פגישת הכנה, לא ברור מה נאמר בה ואיזה מידע קיבלו בה ההורים (עינב לפיד, "החלטות ועדות תכנון טיפול של משרד הרווחה והשירותים החברתיים על הוצאת ילדים מהבית: שיתוף המשפחה והילד ובחינת חלופות בקהילה", דוח מחקר לתואר שני, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 2015, להלן "דוח מחקר לפיד", בעמ' 17).

העתק **דוח מחקר לפיד** מצורף ומסומן ע/16

71. הדבר עולה גם מעדויות העובדים הסוציאליים. עדי היא עובדת סוציאלית בעלת תואר ראשון ושני בעבודה סוציאלית. יש לה ניסיון של כ-11 שנים בתחום הטיפול בילדים ובנוער בסיכון. היא נכחה בעצמה בלפחות 20 ועדות וכיום, היא אחראית על צוות של עובדות סוציאליות ומנחה אותן כיצד ללוות ילדים לוועדות החלטה:

"[...] כיום, אין באמת כזה דף הכנה להורה שמפרט את זכויותיו. יש בערכת הכלים איזה דף מצ'וקמק, דף הכנה להורה לוועדות החלטה שלא הכל רשום בו, ועד עכשיו לא הכרתי אף הורה שקיבל אפילו את הדף הזה לידיים" (פסקה 20 לתצהיר עדי; כן ר' פסקאות 18-19 לתצהירה (ע/12)).

גם הודיה מספרת, כי:

"במרבית המקרים אין הכנה של ההורים לוועדה. לפעמים, כשיש קשר טוב עם עו"ס המשפחה היא מזמינה את ההורה ועוברת איתו על הדוח, אבל לרוב זה לא קורה..." (פסקה 12 לתצהיר הודיה; כן ר' פסקה 2 לתצהיר שרה; פסקה 17 לתצהיר לימור).

72. גם במקרים שנעשית הכנה, לא ברור מה תוכנה ומהי איכותה. אמנם, **במחקר מיפוי ועדות תכנון טיפול והערכה** עלה כי מרבית רכזי הוועדות, טענו שהם מכינים את ההורים לדיון "הכנה כלשהי" (שם, בעמ' 8), אלא שכאן המקום לציין, כי הכנה שעונה על הדרישה המהותית אינה מסתכמת בקריאת החומרים או בתיאור של מהלך הדיון. הכנה מהותית חייבת לכלול הסבר להורה בדבר מעמדו של הדיון, מטרתו הספציפית, ההשלכות של החלטות שונות שיתקבלו בו, וזכויות ההורה בדיון ולאחריו, וכן מסירת חומרי הדיון לידיו, פרק זמן סביר מראש, על מנת שיוכל להכין את עצמו (זוהי גם חובה כחלק מתכנית הרפורמה. ר' עמ' 18 לחוברת ההנחיות ליישום תכנית הרפורמה). יעקב מצוין בתצהירו:

"הרבה פעמים אין הכנה מראש של ההורים. גם בוועדה הזו לא הייתה הכנה מראש [...] אנו גם אלו שהסברנו לאמא שזו מטרת הוועדה. אלמלא אנחנו, היא

לא הייתה יודעת בכלל שמטרת הוועדה היא לבקש מבית המשפט נזקקות לילד השני ולא רק דיון בטיפול בילדה הבכורה" [...]

"פעם הייתי בוועדה שנגעה לילד שהובא לבית המעבר על מנת להחליט אם הוא יכול לחזור לבית האם. [...] רק עשר דקות לפני שהוועדה התחילה, העובדת הסוציאלית של המשפחה קראה לה את הדוח שלה, שהוא הדוח המתכלל שנכתב על בסיס כל הדיווחים של אנשי המקצוע. זה היה דוח נוראי, דברים שקשה לאם לשמוע, מאשימים אותה בהמון דברים ואחרי זה מיד היא נכנסת לוועדה וכל הקהל הזה יושב שם והיא הייתה אמורה לתפקד ולדבר לעניין" (פסקאות 11 ו-14 לתצהיר יעקב בהתאמה).

73. אם כן, בפועל, לא נראה כי מתקיימת הכנה להורים ולילדים, בוודאי שלא באופן שיטתי ואחיד. כן לא ברור מה תוכנה של פגישה כזאת, כאשר היא כבר נעשית. בכל אופן ברי, כי תהא ההכנה אשר תהא, היא לרוב אינה כוללת את מסירת החומרים שמשמשים בסיס לדיון הוועדה להורים, כמפורט להלן.

74. על פי **תע"ס 8.9** החומר עליו יתבסס הדיון בוועדה יכלול דו"ח סוציאלי ויכול שיכלול גם דוחות ממסגרות בקהילה שבהם לומד הילד או למד בעבר, דוח רפואי ו/או פסיכולוגי ודומיהם, הצעה לאלטרנטיבה טיפולית וכיוצ"ב (**שם**, בסעיף 10). סעיף 8.8 **לתע"ס 8.9**, קובע, כי רכז הוועדה אמור לשלוח את החומר לקראת הדיון בוועדה לאנשי המקצוע חברי הוועדה, לפחות שבוע לפני מועד כינוס הוועדה, **אך אין חובה למסרו להורים**. כחלק **מתכנית הרפורמה** נקבעה החובה להציג את הדוח הסוציאלי להורים לפני הוועדה וכחלק מן ההכנה לה (**חוברת ההנחיות ליישום תכנית הרפורמה**, בעמ' 10). גם היועצת המשפטית למשרד הרווחה הנחתה את הגורמים המקצועיים לאפשר עיון בחומרים, וקבעה כי להורה "זכות לקבל כל חומר בעניינו ובעניין ילדו, לרבות פרוטוקול הדיון בוטת"ה והמסמכים הנלווים" (בעמ' 1, להלן "**הנחית יועמ"ש משרד הרווחה**").

העתק מכתבה של יועמ"ש משרד הרווחה והשירותים החברתיים, עו"ד בתיה ארטמן, מיום 24.5.2005, מצורף ומסומן ע/17

75. בפועל הדבר לא מתקיים, ובוודאי לא באופן אחיד, אף על פי שמדובר בכשל ידוע ומתמשך. הסוגיה מצאה ביטוי כבר בהמלצות **דוח ועדת גילת** שהדגיש את החשיבות שבמסירת מידע בכתב להורים (**שם**, בעמ' 7). והנה, למעלה מעשור מיום פרסום דוח זה, ממחקר מיפוי ועדות תכנון טיפול והערכה עולה, כי גם כיום כמעט במחצית מהמקרים לא מוסרים להורים העתק מן החומר המוגש לוועדה (**שם**, בעמ' 8). מן העדויות הבאות מצטיירת תמונה עגומה עוד יותר:

"ברוב המקרים ההורים לא רואים את הדוח לפני הדיון, גם לא בזמן הדיון, ואפילו לא לאחריו. הם לא מקבלים חומר כתוב בשום שלב. רק במקומות מסוימים שנוצר בהם קשר ממש טוב עם ההורים מעבירים להם את דוח העו"ס משפחה מראש, אבל

זה ממש חריג" (פסקה 12 לתצהיר הודיה; כן ר' פסקה 21 לתצהיר עדי; פסקה 6 לתצהיר שרה; פסקה 15 לתצהיר ענת).

76. בהקשר זה נציין כי **בחוק האומנה** שנחקק לאחרונה עוגנה זכותו של הילד לקבל את החומרים בעניינו. החוק קובע כי זכותו של ילד לקבל, בכל שלב של ההשמה, מידע על מצבו, צרכיו, הליכים שמתקיימים בעניינו, תכניות הנוגעות אליו, החלטות שהתקבלו לגביו וכיוצ"ב, וכן מידע על מנגנון בירור תלונות ועל זכויותיו לפי החוק, והכול בהתחשב ביכולתו להבין מידע זה. זאת, למעט מקרה בו הילד לא מעוניין לקבל המידע או שמנחת האומנה משוכנעת כי תיגרם פגיעה לילד במידה העולה על הפגיעה מאי מתן המידע (סעיפים 13 ו-56 לחוק האומנה).

77. גם כאן המחוקק הכיר בחשיבות של מתן מידע והכנה של הילד אולם החוק שותק לגבי ההורים, ומתייחס ליחסים שבין הקטין למנחה האומנה ולא להליכים בפני ועדת ההחלטה.

ג. כשלים בהכנת הצוות המקצועי לדיוני הוועדה

78. כאמור, לפי סעיף 8.8 לתע"ס 8.9, רכז הוועדה אמור לשלוח את החומר לקראת הדיון בוועדה לחברי הוועדה, לפחות שבוע לפני מועד כינוסה. בפועל הדבר אינו מתבצע באופן אחיד ומלא בכל הוועדות. **מחקר מיפוי ועדות תכנון טיפול והערכה** העלה, כי רק 22.8% מן הרכזים דיווחו שהם מפיצים את החומר למשתתפי הוועדה שבוע לפני הדיון, 64.6% דיווחו על משלוח החומר בין שבוע ליום לפני הדיון, ו-12.7% דיווחו כי הם מוסרים את החומר לידי המשתתפים בזמן הדיון ממש (**שם**, בעמ' 9).

79. על רקע זה, לא נדיר שחברי הוועדה נחשפים לחומר לראשונה בזמן הדיון עצמו או סמוך לו, ואינם יכולים להתכונן אליו כראוי ובאופן ההולם את חשיבות הסוגיות שעל הפרק. אנשי המקצוע כולם, מתארים את הכשלים בהכנה לדיון. הודיה, מנחת האומנה, מספרת כך:

"ההכנה של המשתתפים לדיון מאד בעייתית. אני לא מקבלת שום חומר מקצועי לפני הדיון בוועדה וגם המשתתפים האחרים בעצם נחשפים לראשונה לחומר בדיון עצמו, שם מחלקים להם עותקים כתובים. עו"ס המשפחה שאמורה לרכז את הדו"חות של כל הגורמים, כולל זה שאני שולחת שבוע לפני הדיון, פותחת את הדיון בזה שהיא מקריאה את הדו"ח או מציגה אותו בעל פה (פסקה 12 לתצהיר הודיה; כן ר' פסקה 9 לתצהיר שרה; פסקה 16 לתצהיר לימור; פסקה 21 לתצהיר עדי; פסקה 7 לתצהיר אבנר).

80. כשלים אלו נוגעים להכנת צוות לשכת הרווחה עצמה ולא רק למוזמנים חיצוניים. חלק מאנשי המקצוע לא מוצאים זמן להתכונן מראש וקוראים אותו לראשונה בדיון ובעלי תפקידים מהותיים בוועדה, כמו פקידות הסעד, כלל לא מכירות את הילד שבעניינו הן נדרשות לפנות לבית המשפט.

"... הרבה פעמים הדו"ח שלי מגיע גם לפקידת הסעד, אבל הוא לא תמיד נקרא על ידי מראש ואני חושבת שהיא קוראת אותו לראשונה בוועדה עצמה. במקרה הטוב העו"ס משפחה מקריאה את הדו"ח ובמקרה הרע גם זה לא קורה" (פסקה 8 לתצהיר שרה; כן ר' פסקאות 18 ו-21 לתצהיר לימור).

81. נוסף על המתואר לעיל, נראה כי יש ומתקיימות ועדות ללא שיש היכרות מוקדמת בין אנשי המקצוע לילד שבגיננו מכונסת הוועדה בניגוד להנחיות.

"ברובם המוחלט של המקרים העובדות הסוציאליות של המשפחה והעובדות הסוציאליות לחוק הנוער (פקידות הסעד) לא נפגשות עם הילד לפני הוועדה [...] יש לא מעט מקרים שבהם פקידת הסעד פוגשת את הילד בפעם הראשונה בוועדה עצמה, על אף שנדרשת מעורבותה לשם הפעלת חוק הנוער. לפעמים יש היכרות אישית שמסתכמת בחמש דקות של מפגש עם הילד לפני ועדה" (פסקה 16 לתצהיר עדי).

ד. דיון בהיעדר ההורים והילדים ופרקטיקות של קבלת החלטה בלעדיהם

82. סוגיית השתתפות הורים בדיון הייתה מרכזית בדיון הציבורי על עבודת ועדות ההחלטה (ר' **סלונים- נבו ולנדר**, בעמ' 416; **מחקר דולב**, בעמ' 56). ככל הידוע לנו אכן חל שיפור בסוגיה זו בשנים האחרונות, עם זאת, עדיין מתקיימים דיונים בוועדות ללא הורים או שההורים נוכחים רק בחלק מן הדיון ואילו ילדים משתתפים בדיונים באופן חלקי ביותר. כמו כן, קיימת פרקטיקה, שלא ברור עד כמה היא נפוצה, של עריכת דיונים בנוכחות ההורים שעה שהחלטה התקבלה מראש בלעדיהם.

83. התע"ס אינו מחייב את הזמנת ההורים והקטינים לדיונים בעניינם אלא קובע, כי "**מומלץ** להזמין את הורי הילד או את הילד עצמו לדיון או לחלק ממנו על פי הצורך כפי שיקבע מרכז הוועדה או הוועדה כולה" (סעיף 5.5 **לתע"ס 8.9**, ההדגשה הוספה). התע"ס קובע גם, כי כאשר הצוות המקצועי בוועדה חלוק לגבי הטיפול הרצוי, יובא העניין לפני צוות בכיר וההורים יוזמנו רק "על פי הצורך" (**שם**, סעיף 12.5(ג)). הנה כי כן, ברירת המחדל על פי התע"ס היא דיון בהיעדר ההורים.

84. **דוח ועדת גילת**, ובעקבותיו **דוח היישום לוועדת גילת**, היו הראשונים להמליץ כי "ייקבע כי לא יתקיים כל דיון בוות"ט (ועדות תכנון טיפול והערכה מ.ב) ללא נוכחותם של הקטין ומשפחתו, ולא יוצגו תוכניות טיפול אלא רק בנוכחותם של הקטין ומשפחתו" (**דוח ועדת גילת**, בעמ' 6; ר' גם **דוח ועדת רוטלוי לעניין החובה** לזמן את ההורים וילדם לדיון "במקום הוראת התע"ס הבלתי מחייבת" (**שם**, בעמ' 159 ו-230)).

85. למרות ההנחיה שנקבעה במסגרת **תכנית הרפורמה** שלא לקיים דיון בהיעדר ההורים, העלה **דוח מבקר המדינה**, כי בחלק מן התיקים לא נמצאו מסמכים המתעדים את הסיבה לקיום דיון בוועדה ללא נוכחות ההורה או הילד, וזאת בניגוד להנחיות (**שם**, בעמ' 1374; כן ר' **מחקר מיפוי ועדות תכנון טיפול והערכה**, בעמ' 11).

86. בפועל יש מקרים בהן מתקיימים דיונים ללא נוכחות ההורים והילדים. כן יש מקרים בהם ההורים נוכחים רק בחלק מן הדיון, או שמתקיים דיון פורמלי בנוכחותם, שעה שהדיון האמיתי התרחש בלעדיהם, יש מקרים רבים בהם רק הורה אחד נוכח, לרוב האם, כיוון שלא נעשים מאמצים מספקים לזמן גם את האב (ר' פסקאות 22-23 לתצהיר עדי) ובחלק ניכר מן הדיונים הילדים אינם נוכחים.

87. יעקב הוא בעל תואר שני בעבודה סוציאלית, והוא עובד מעל שנה במרכז הורות וטף שמטרתו טיפול בסיכון בילדים בקהילה. בתפקידו הקודם עבד במשך שבע שנים בבית מעבר לגיל הרך, אליו מגיעים ילדים שהוצאו בחירום מביתם. במסגרת תפקידו אלה הוא נכח בכשלושים ועדות החלטה. הוא מעיד על דיון בעניינו של ילד שהיה בטיפולו:

"... גם במקרה הזה חברי הוועדה נפגשו לפני כן בלי האמא. אני התעקשתי שהאמא כן תבוא, אבל הם לא רצו שהאמא תהיה נוכחת בדיון האמיתי. אז בסוף הוועדה ישבה יחד שעה בלי האמא, והיא באה רק לשעה השנייה. כלומר לפני זה היה דיון שבו לקחו חלק כל חברי הוועדה ורק לאחריו הזמינו את האמא לוועדה" (פסקה 20 לתצהיר יעקב (ע/11)).

88. יעקב מוסיף ומספר כי גם במהלך הדיון בו נכחה האם התגלעו מחלוקות בין חברי הצוות ועל כן היא נתבקשה לצאת מן החדר.

"... אז מה עשו? שאלו את האמא "את מוכנה לצאת החוצה כדי שנגבש עמדה?" היא כמובן יצאה כי היא לא הייתה במצב של להתווכח, והיא גם הייתה אחרי שהיא בכתה שם וצרחת" (פסקה 20 לתצהיר יעקב; כן ר' פסקה 26 לתצהיר הודיה).

89. הודיה מספרת על מקרה בו האם, שהגיעה באיחור מעיר אחרת, החמיצה את שלב קריאת הדוח הסוציאלי עליו מתבססת ההחלטה:

"... אז התחלנו בלעדיה וקראנו את הדוחות שלי ושל העו"ס משפחה. אחרי שהיא נכנסה כבר לא הקראנו שוב את הדו"ח, אבל כן אני והעו"ס אומנה סיפרנו כל אחת על הילדים, ואז נתנו גם לאמא לדבר. אבל לפני שהיא הגיעה כבר אמרו המון המון דברים שמאוד הקטינו אותה – "היא לא משתפת פעולה, היא בבתי משפט, היא לא מבינה מה אומרים לה, היא נמוכה, היא לא זה, ולא זה...". ההחלטה בסוף גם הייתה מאוד נגדה [...]" (פסקה 25 לתצהיר הודיה).

90. עדי ושרה מספרות על פרקטיקה דומה:

"הרבה פעמים אחרי שהוועדה כבר נגמרת, הצוות של הלשכה יושב וממשיך לדבר וממשיך לדון והרבה פעמים ביקשו ממני להישאר אחרי ועדה ולדבר על דברים שהם לא רצו שההורים והילד ישמעו. הרבה לכוך על ההורים, "אין סיכוי שהילד יצליח עם האמא הזאת... היא מרעילה אותו... היא נותנת לו מסרים כאלה וכאלה... ההורים לא משתפים פעולה... אנחנו נהיה חייבים לפנות לבית משפט" וכו" (פסקה 36 לתצהיר עדי).

"יש עדיין מקרים בהם מתקיים דיון ללא נוכחות ההורים הביולוגיים גם בשנה האחרונה זה עדיין קורה. מתקיים דיון מלא, כי הרי "לא נלך הביתה בלי לשבת". קוראים לזה דיון מקצועי, נותנים עדכון של כל הצדדים, מדברים על המצב. יש מקרים של שיחה לא נעימה על האמא, אווירה מאד לא נעימה. אני לא יודעת אם מגדירים את זה כוועדת החלטה, אבל אח"כ לא מתקיימת ועדה נוספת" (פסקה 6 לתצהיר שרה).

ה. מיעוט השתתפות של ילדים בוועדות

91. בכל הנוגע לנוכחות ילדים בוועדות בדיון בעניינם, המצב חמור, ויש בו מעט שינוי לטובה לאורך השנים. הסוגיה נדונה בהרחבה כבר **במחקר דולב** (כן ר' **סלונים-נבו ולנדר**, בעמ' 417; והמלצות **דוח ועדת רוטלוי**, בעמ' 159).

92. אחד העקרונות שנקבעו במסגרת **תכנית הרפורמה** של משרד הרווחה היה שיתוף ילדים בוועדות ובלל זה עדכונם בתוצאות הוועדה (ר' **חוברת ההנחיות ליישום תכנית הרפורמה**, בעמ' 22-23, ובעמ' 30). למרות זאת, **דוח מחקר לפיד** העדכני מצא, כי כמחצית מוועדות ההחלטה התקיימו ללא נוכחות הקטין (53% מהמקרים), וגם בוועדות שהתקיימו בענייניו של קטין או קטינה בגיל ההתבגרות (גיל 12-18) נכחו הקטינים רק ב-70% מהמקרים (**שם**, בעמ' 17-20).

93. מחקר עדכני נוסף העלה, כי ככלל, על אף החובה שנקבעה בתכנית הרפורמה, קולותיהם של ילדים וצעירים לא נשמעו ולא נלקחו בחשבון ברצינות בעת קבלת ההחלטה בוועדות שנבחנו. כן עלה כי הייתה התעלמות גורפת מהסדרים שנועדו לאפשר לילדים להשמיע את קולם ישירות או באמצעות נציג. גם כשנכחו בדיון, הם נתבקשו להיכנס ולצאת מן החדר מספר פעמים במהלכו ועל כן נעדרו בשתי נקודות זמן קריטיות: בשלב הצגת הדוח הסוציאלי שבבסיס הדיון ובשלב קבלת ההחלטה (רוית אלפנדרי, "הערכת רפורמה ארצית בתחום הגנת הילד שנועדה לשפר השתתפות ילדים בקבלת החלטות", **בטחון סוציאלי**, 99, 13 (2016)).

94. בהתאם, הודיה שנכחה כאמור בכ-100 ועדות מספרת, כי: "אף פעם לא הייתי בוועדה שבה נוכח גם הילד [...]" (פסקה 39 לתצהיר הודיה; פסקה 8 לתצהיר אבנר; פסקה 22 לתצהיר עדי).

95. בהקשר זה יש לציין כי בחוק האומנה, שחוקק לאחרונה, נקבעה לראשונה בחוק חובה לשמוע את הילד בהליכי אומנה. סעיף 11 לחוק קובע כי זכותו של ילד להביע את רצונו, רגשותיו, דעותיו ועמדתו ולהישמע בחופשיות, בכל עניין הנוגע לו לפי חוק זה, לאחר שניתן לו מידע, והכול בהתחשב בגילו, בכישוריו המתפתחים ובצרכיו המיוחדים. עוד נקבע כי גורם מוסמך, לרבות ועדות החלטה, הדן בעניינו של ילד לפי חוק זה ישמע את הילד. ניתן שלא לשמוע את הילד, מנימוקים מיוחדים שיירשמו, אם תיגרם לילד פגיעה ממשית מהעלאת הנושא בפניו, העולה על הפגיעה שתיגרם מאי-העלאתה.

96. חוק האומנה מצביע על כך שגם המחוקק סבר כי יש לחייב את הגורמים המוסמכים, ובהם ועדות ההחלטה, לשתף הילד בהליכים המתנהלים לגביו. עם זאת, החוק לא מנחה את הוועדה בדבר השתתפות הילד בדיון, רק לגבי שמיעתו, החוק שותק לגבי הזכות של ההורים לנכוח בדיונים ולהשמיע עמדתם, והוא מתייחס רק להליכים מכוח חוק האומנה.

97. בנוסף למתואר לעיל, **גם כאשר הדיון מתקיים על פניו בהתאם להוראות התע"ס חוברת ההנחיות ליישום תכנית הרפורמה, יש מקרים מהם עולה ספק בדבר היכולת של ההורים והילדים להשפיע על ההחלטה שכן זו נתקבלה במידה רבה מראש.** לצורך מחקר מיפוי ועדות תכנון טיפול והערכה נשאלו רכזי הוועדות באיזו מידה החלטות הוועדה מתקבלות עוד לפני הדיון. כ-50% מהם ענו, כי במידה מסוימת החלטות מתקבלות מראש וכ-9% ענו, כי החלטות מתקבלות מראש במידה רבה או רבה מאד (כ-59% סה"כ). 41% מהם ענו כי הן מתקבלות מראש במידה מועטה (שם, בעמ' 13). מצב דברים זה עולה גם מעדויות עובדים סוציאליים:

"פעמים רבות הצוות המטפל מתאם את עמדתו לפני התכנסות הוועדה, כבר בשלב הדיונים המקצועיים במחלקה. הוא עושה את זה מראש והוא למעשה הפורום שמחליט בוועדה. לפעמים זה נאמר במפורש ש"החלטנו כך וכך" עוד בפתיחת הדיון. הרבה פעמים אתה בא והכיוון הוא ברור" (פסקה 16 לתצהיר יעקב; כן ר' פסקה 18 לתצהיר שרה; פסקה 37 לתצהיר עדי).

98. יש דיונים שנערכים בפורום מצומצם, ללא נוכחות ההורים, וזה מוגדר כ"דיון מקצועי". יעקב מתאר מטרת דיונים אלה – לגבש את ההחלטה מראש.

"...אני קיבלתי החלטה באיזה שהוא שלב שאני לא רוצה להשתתף בדיונים מקצועיים יותר ולשתף עם זה פעולה ואני מבקש שיזמינו את ההורים לכל דיון שנוגע לילדיהם ולהם ולא יקבלו את ההחלטה מאחורי גבם, כי אחרת הוועדה היא בעצם מראית עין של דיון על החלטה שהתקבלה מראש. בסוף זה כדי שלא נעשה את כל הוויכוח הזה מול האמא. "בואו נגבש עמדה האמא לא צריכה להיות מעורבת בכל הוויכוחים בינינו" [...]" (פסקה 21 לתצהיר יעקב).

1. עריכת דיונים בהרכב חסר

99. תע"ס 8.9 קובע חובת נוכחות של מספר אנשי מקצוע בוועדות בהתאם לאפשרויות הטיפול הנדונות בהן ולגיל הילד - עו"ס לחוק הנוער; עו"ס לחוק האימוץ; עו"ס לסדרי דין וכן מוזמנים חיצוניים נוספים, על פי העניין כגון: יועץ חינוכי; מורה; יועץ; פסיכולוג חינוכי; קצין ביקור סדיר; רופא, אנשי בריאות הנפש, נציגי טיפת חלב וכו' (ר' גם **חוברת ההנחיות ליישום תכנית הרפורמה**, בעמ' 7).

100. עם זאת, **מדוח מבקר המדינה** עולה שלא השתתפו בדיונים אנשי מקצוע מחוץ ללשכות הרווחה; כי התקיימו לעתים דיונים בוועדות בהרכב חסר ובמקרים רבים הייתה **בעיית נוכחות של אנשי לשכת הרווחה עצמה** (שם, בעמ' 1374). פרופ' בן אריה קובע אף הוא, כי

"הוועדות אינן מתכנסות בהרכב אחיד וקיימת בעיה ידועה ביחס לנוכחות מוזמנים חיצוניים" (פסקה 13 לתצהיר פרופ' בן אריה; כן ר' **דוח מחקר לפיד**, בעמ' 35-36).

101. הודיה, מנחת האומנה, מספרת כיצד מתקיימות ועדות כאשר דווקא היא, המטפלת בילד ומכירה את מצבו טוב מכולם, נעדרת מהן:

"היו מקרים שגם בלעדי התקיימו ועדות, למרות שאני זו שנמצאת בקשר עם הילד, כי לא יכולתי להגיע, או פשוט כי לא הודיעו לי שיש ועדה" (פסקה 9 לתצהיר הודיה; כן ר' פסקה 5 לתצהיר אבנר).

102. בעיית הנוכחות בוועדות קיימת, גם בכל הנוגע לנוכחות עובדי משרד הרווחה, שלכאורה כפופים לתע"ס וכלל לא ברור כיצד ניתן לקיים דיון בהיעדר הגורמים המהותיים ביותר לשם כך.

"יש הרבה מקרים בהם עו"ס המשפחה לא מגיעה, ואז ראש הצוות אומרת שהיא כאן במקומה. יש לשכות שבהן הרכזת בעצמה לא נוכחת בוועדות, הכל תלוי לשכה. במקרה של ילדים מתחת לגיל שש צריך להיות גם עובד סוציאלי לחוק הנוער ולחוק אימוץ ילדים, אבל בפועל לא תמיד יש. אפילו את מפקחת האומנה לעיתים שוכחים להזמין! אני בעצמי צריכה לוודא שהיא יודעת שיש ועדה בתאריך הזה והזה, כדי שהיא תגיע" (פסקה 10 לתצהיר שרה; כן ר' פסקה 8 לתצהיר הודיה; פסקה 8 לתצהיר יעקב; פסקה 17 לתצהיר עדי).

103. על רקע האמור לעיל, אחת מהמלצות **דוח ועדת גילת** הייתה כי יוקם צוות קבוע לוועדה ולא יתקיים דיון בוועדה בהרכב חסר (**שם**, בעמ' 7) וכן, כי מעמד הוועדה והרכבה יעוגן בחקיקה (**שם**, בעמ' 1). **דוח ועדת רוטלוי** המליץ אף הוא לעגן בחקיקה את הרכב הוועדה והמוזמנים לדיוניה ואף המליץ להקנות לוועדה חלק מן הסמכויות הנתונות לוועדות חקירה לפי חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968 ובכללן את הסמכות לאכוף הגעת מוזמנים לדיוני הוועדה, על מנת "לפתור את הבעיה שעמה מתמודדות כיום ועדות ההחלטה הנעדרות סמכות לכפות הגעת גורמים חיוניים לדיוניהן..." (**שם**, בעמ' 231, ההדגשה הוספה). גם **דוח ועדת סילמן** המליץ לעגן בחקיקה השתתפותם של אנשי המקצוע השונים מהמחלקה ומחוץ לה ובכלל זה המייצגים משרדי ממשלה אחרים (**שם**, בעמ' 46). למסקנה דומה הגיע גם מבקר המדינה (**דוח מבקר המדינה**, בעמ' 1376)

ז. קשיים ומגבלות על ייצוג משפטי להורים בוועדות

104. ככלל, ייצוג משפטי להורים בוועדות אסור. בשנת 2005, יועמ"ש המשיב, עו"ד בתיה ארטמן, הנחתה בכתב את הלשכות לשירותים חברתיים שלא להתיר לעורך דין לייצג הורים בפני ועדות. על פי ההנחיה "אין מניעה כי הורה יביא "משותף" מטעמו שהינו עו"ד במקצועו, אולם יש להבהיר הן לעו"ד והן להורה כי מדובר בהליך טיפולי בו נוכחים ההורים ולא הליך משפטי. לעו"ד אין זכות לטעון טיעונים משפטיים או לנהל חקירה, תפקידו לשמש רק כמסייע להורים ולא כמישהו במקומם" (**הנחית יועמ"ש משרד הרווחה**, בעמ' 1).

105. הנחיות עדכניות של מנכ"ל משרד הרווחה קובעות, כי "כאשר יש למשפחה עורך דין והיא רוצה שילווה אותה לדיון בוועדה יש לזמנו" (חוזר מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ע"ה 224, יוני 2015), אולם לא ברור מהו אופי הליווי לוועדה, נוכח הנחיית יועמ"ש המשרד.

106. סוגית הייצוג עלתה בדוח **ועדת סילמן** בו הומלץ להפריד את הוועדה לשתי ועדות שלאחת מהן, שתכונה ה"**ועדה להגנת הילד**", תוקנה סמכות לדון בהשמה חוץ ביתית של קטין או בעניינו של קטין נזקק או נזקק לכאורה. בוועדה זו תהיה להורים זכות לייצוג משפטי, ובמקרים המתאימים גם על חשבון המדינה מכוח חוק הסיוע המשפטי תשל"ב-1972 (**שס**), בעמ' 44 ו-64).

107. בפועל הוועדות לא מאפשרות ייצוג משפטי להורים גם כאשר מדובר בהשמה חוץ ביתית, גם כשנשקלת פנייה לבית המשפט. לכל היותר, אם המשפחה מתעקשת להיעזר בעורך דין יש ויותר לו לנכוח בוועדה על תקן של מלווה אך אסור לו לייצג את ההורים. על רקע זה, ביום 16.9.14 פנתה לשכת עורכי הדין בדרישה לאפשר ייצוג משפטי בשל הפגיעה שנגרמת לזכויות הקטינים וההורים להליך הוגן (להלן "**פניית לשכת עורכי הדין**").

העתק פניית לשכת עורכי הדין מיום 16.9.14 מצ"ב ומסומן ע/18

108. מחקר מיפוי ועדות תכנון טיפול והערכה העלה אף הוא, כי 30% מן הרכזים דיווחו כי עורך דין מעולם לא נכח בדיוני הוועדות ו-57% מהם דיווחו כי נכח לעיתים רחוקות (**שס**, בעמ' 10). גם **בדוח מחקר לפיד** נמצא כי רק ב-7% מהמקרים שנבדקו נכח עורך דין. אף על פי שב-20% מהמקרים שנבדקו התנגדו בני המשפחה להוצאת ילדיהן מן הבית, רובן המכריע לא היו מיוצגות על ידי עורך דין בוועדה בה התקבלו החלטות אלו (**שס**, בעמ' 36).

109. גם העובדים הסוציאליים שתצהיריהם מצורפים לעתירה זו מדווחים כי במרביתם המוחלטת של המקרים ההורים אינם מיוצגים בוועדות.

"רק פעם אחת ראיתי הורה שלווה על ידי עורך דין וזה שינה לחלוטין את הדינמיקה של יחסי הכוח. כל הדיבור משתנה, אנשים בצוות הוועדה זהירים יותר. אני חושב שזהירות כלפי משפחות כאלה מוחלשות שאף אחד לא זהיר כלפיהן, זהירות כזו היא מבורכת. זו זירה של יחסי כוח מאד ברורה, עורכי הדין מפריעים בנוכחותם למערכת לעשות את מה שהיא רוצה לעשות ולכן המערכת מתנגדת לנוכחותם" (פסקה 15 לתצהיר יעקב; כן ר' פסקה 28 לתצהיר לימור; פסקה 33 לתצהיר שרה; פסקה 23 לתצהיר הודיה; פסקה 29 לתצהיר עדי).

110. נוסף על האמור לעיל, מעדויות שהגיעו לעותרת עולה, כי במקרים רבים קיימת פרקטיקה של מניעת ליווי הורים בוועדה, אפילו על ידי ידיד או קרוב, בניגוד מוחלט להנחיות. גם לימור מתארת זאת.

"[...] לפעמים הורים יבואו עם מלווה, איזה חברה או קרובת משפחה, ולרוב הצוות נורא יתעצבן אם ההורה יכניס אותה ויבקשו שהמלווה תחכה בחוץ. זה מאיים

עלינו. אם הנערה הייתה מביאה איתה את אותו בנאדם היינו יותר סובלניים, אבל עם ההורים אנחנו הרבה יותר קשים" (פסקה 29 לתצהיר לימור).

111. הכנסת ראתה חשיבות במתן זכות ייצוג. **בחוק האומנה** שנחקק לאחרונה עוגנה זכותו של ילד להביע את רצונו לפני גורם מוסמך, למשל ועדת החלטה, גם באמצעות אפוטרופוס לדין או עורך דין, שמינה בית משפט (סעיף 11(ה) לחוק). אולם החוק שותק לגבי ייצוג של הורים בפני הוועדה והוא ממילא חל רק בהליכים מכוחו.

112. לשם השוואה, הוראות החוק הבריטיות המסדירות את הטיפול בילדים בסיכון קובעות, כי כאשר לרשות יש חשש שהורים אינם יכולים או מסוגלים לקחת חלק בהליך הטיפול בילדם, למשל בשל מגבלה כלשהי, יש לעשות "את כל המאמצים" להבטיח להם ייצוג בהליך, וכי יש לנקוט צעדים להבטיח השתתפות מלאה בהליך להורים שאינם יודעים אנגלית על בורייה או אנאלפביתים (Guidance 'Court Orders and Pre-Proceedings' 2 (37) and footnote 32 ("COPP")¹³).

113. כחלק מן ההליך על הרשות לשלוח להורים "התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים" **ולכלול בה מידע בדבר האפשרות לקבלת ייצוג משפטי**. ההתראה כוללת רשימה עדכנית של עורכי דין המתמחים בתחום ומידע על אפשרות לייצוג משפטי על חשבון המדינה (COPP, chapter 2.30 – 2.36). גם בפגישות שנערכות ברשות צריך לתת להורים **מידע בדבר הליכים משפטיים אפשריים וזכותם לייצוג משפטי בהליכים אלו** ויש הנחיה מפורשת **להדגיש בפניהם את חשיבות הייצוג המשפטי בהליכים מסוג זה**. ייצוג משפטי על חשבון המדינה יכול להינתן כבר בשלב ההליך המקדים לפנייה לבית המשפט.

114. הוראות החוק הבריטיות אף קובעות, כי לפני פניה לבית המשפט תערך פגישה של הגורמים המקצועיים עם היועץ המשפטי של הרשות המקומית וידונו בה, בין השאר, בהשלכות שונות של פניה להליך משפטי ובכלל זה מגבלות על יכולת ההורים להתמודד עם הליכים משפטיים והצורך בהפנייתם לתמיכה וליווי בהליך (COPP 2 (37) and footnote 32) וכן ב COPP 2 (25-29).

ה. קבלת הסכמה של ההורים בנסיבות שבהן לא ניתן לוודא הבנה ורצון חופשי

115. מנתוני משרד הרווחה עולה, כי שיעור הסכמת הורים לדרכי טיפול בילדים גבוה. כך למשל, שיעור ההחלטות על השמה באומנה רגילה שלא באמצעות צו של בית משפט עמד על 57%, כך שמרבית הילדים מושמים באומנה בהחלטה של ועדות החלטה, ובהסכמת ההורים (ר' אתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האומנה בישראל, נתונים לשנת 2010, <http://bit.ly/1St33LQ>; כן ר' חוזר מנכ"ל משרד הרווחה, ס"ח 183, 6 (2008)).

¹³ <http://tinyurl.com/lvknn57>

116. כאמור, להסכמת ההורים לפנות לבית המשפט, למשל לשם הכרזה על קטין כ"נזקק" מכוח סעיף 2 לחוק הנוער יש השלכות קריטיות. אלא שכפי שיתואר להלן, יש והסכמה זו מתקבלת באופן שמעלה חשש, כי היא נעשית בניסיונות בהן לא ניתן להבטיח שהיא חופשית וכמתואר לעיל, ספק אם יש בידיהם את המידע הדרוש לשם קבלת החלטה מושכלת.

117. מערכת היחסים בין מערכת הרווחה ומטופליה מורכבת מאלמנטים של תמיכה וסיוע אך גם של פיקוח ובקרה. מחד, בכוחה של מערכת הרווחה להעניק הטבות שונות כגון סבסוד מסגרות לימודים לילדים, תכניות הכשרה ולימוד לילדים ולבוגרים ואף מתן סיוע בעין – כספי ישיר מן הלשכה, או עקיף – באמצעות הפניה לגופי צדקה. מנגד, יש למערכת תפקיד, על פי חוק, לפקח על התנהלות המשפחה (ר' סעיפים 4.ג.2.ד ו-4.ג.3) לתע"ס 8.11 וההוראות בדבר טיפול סמכותי "בצל החוק" ועל פי התע"ס ואף לכפות החלטות שונות באמצעות פנייה לבית המשפט.

118. **דוח ועדת גילת** קבע כי מעדויות ההורים עולה, כי "....חלק מהם טענו ש"אולצו", בלשונם, על-ידי המטפלים בהם וכן על-ידי חברי ועדות ההחלטה להסכים לדרך הטיפול וכי במצבים כתיקונם לא היו ניאותים לכך" (שם, בעמ' 8). מן התצהירים עולה כי יש ממש בטענה זו:

"[...] זו מניפולציה מושרשת בתפקיד פקידת הסעד, היא רוצה להגיע לכמה שפחות עימותים עם המשפחה ואיתנו [...] היא אומרת לאמא למשל, "בואי תסכימי להאריך את הצו בעוד חצי שנה. בחצי שנה הזו אנחנו נעשה לך ביקורים בסופי שבוע". היא רוצה שבועדה יחלט שיאריכו את הצו [...] היא רוצה לנטרל את ההתנגדות של האמא מראש והוועדה עוברת חלק. [...] הריכוך שנעשה להורים לפני הוועדה לא תמיד מצליח, ואז בוועדה אומרים "אתה יודע, אם אני אצטרך לפנות לבית משפט..." ואז לפעמים נכנסת איזו שהיא סנקציה, זה בדרך כלל קשור לביקורים. האווירה הכללית היא ש"כדאי לך להסכים" כי "זה מקדם את התוכנית הטיפולית" ו"יהיה בסדר". להורה "כדאי" לשתף פעולה, כדי שהילד יגיע בשבת, כדי שיוכל לראות את הילד [...] בעצם נאמר לו: אם לא תסכים אזו שיתוף הפעולה איתך יהיה אחרת, והמסר ברור לו היטב. אם הוא רוצה שהילד יגיע אליו לביקורים, אם הוא רוצה לראות את הילד שלו בשבתות, כדאי לו לשתף פעולה. זו לא הסכמה חופשית" (פסקאות 26 ו-29 לתצהיר שרה בהתאמה; כן ר' פסקה 45 לתצהיר עדי; פסקה 12 לתצהיר אבנר).

119. יש מקרים בהם חולשתם של ההורים בשל נסיבות חייהם מאלצת אותם להסכים לדרך הטיפול המוצעת בוועדה.

"יש מקרה שאני מעורבת בו, שבו בכל ועדה האבא מבקש את הילדים, ותמיד זה לא מגיע לזה [...] אני אומרת לעצמי כל הזמן "שייפנה לבית משפט. למה הוא לא פונה לבית משפט?" הבעיה שהוא לא אזרח, [...] אז הוא נורא מפחד שיגרשו אותו ולכן נאלץ להסכים להחלטות על הארכת האומנה" (פסקה 35 לתצהיר הודיה; ר' פסקה 28 לתצהיר שרה).

120. הסכמת ההורים ניתנת במקרים רבים מבלי שהם מבינים את השלכותיה או מבלי שהם מכירים את האופציות האחרות. מדובר בהורים שהם ככלל, ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, שכאמור לא מקבלים הכנה ראויה לוועדה או את החומר לדיון לעיונם, ואינם יכולים לגבש עמדה מושכלת או לקבל ייעוץ לפני הדיון.

121. חמורה במיוחד היא קבלת הסכמה לטיפול מהורים שאינם דוברים עברית ובהיעדר תרגום. אמנם **ערכת הכלים** כוללת טבלה ובה יש לציין אם לדיון בוועדה נדרש מתורגמן ולאילו שפה, אך בפועל, המערכת אינה ערוכה לתת שירות תרגום בוועדות באופן מספק:

"יש מקרים שבאים לוועדה הורים שלא מדברים עברית וזה גרוע מאד. אין לנו מתורגמנים לכולם, אין לנו אף אחד שמתרגם לאמהרית וגם לא לרוסית. יש לנו הרבה עולים מדרום אמריקה שמדברים ספרדית, אני לא יודעת ספרדית והם לא מבינים אותי. אנחנו מבקשים ג'סטות ולא תמיד יש מישהו שיכול לעזור. קורה שנערה מתרגמת להורים שלה ואז היא מתרגמת מה שבא לה, לפעמים היא אפילו מתרגמת הפוך, ואנחנו מגלים את זה בדיעבד. היעדר התרגום חמור מאד. מראש ההורה נמצא בעמדה מוחלשת, אז לכל הפחות שיבין במה מדובר ושיוכל להגיב לזה. זה כל כך בסיסי לדרוש את זה" (פסקה 32 לתצהיר ל'; כן ר' פסקה 40 לתצהיר שרה; פסקה 38 לתצהיר הודיה; פסקה 26 לתצהיר עדי).

122. הסכמה לטיפול מתקבלת כאשר עולה חשש שאינה ניתנת מתוך הבנה מלאה של משמעותה והשלכותיה.

"[...] בוועדות כאלה שההורה לא מדבר עברית, קורה שמשכנעים אותו להסכים למשהו ויכול להיות מצב שבו לא בטוח לגמרי שההורה הבין למה הוא מסכים או למה הוא לא מסכים, בטח במקרים של אמהרית. מתוך ניסיון של עבודה עם ילדים ממוצא אתיופי, ההורה יכול להגיד "בסדר, בסדר, בסדר" וכל מה שהוא התכוון זה "תעזבו אותי בשקט, אני לא מבין מה אתם רוצים ממני" (פסקה 27 לתצהיר עדי).

"פעם נכחתי בוועדה עם סבתא ממוצא אתיופי, שלא הבינה בכלל עברית. אמנם הייתה מתורגמנית, אבל דיברו שם על אפשרות של הכרזה על הנכד כקטין נזקק והיה ברור שהסבתא לא מבינה בכלל מה זה ומה המשמעות של זה. ביקשתי שיסבירו לה, אז פקידת הסעד לחוק הנוער אמרה "אני לא אתחיל להסביר לה עכשיו, אין לנו זמן לזה. אני אזמין אותם לשיחה, כשאני אכתוב את התסקיר אני אזמין אותה ואני אסביר לה הכל". הסבתא יצאה מהוועדה הזו בלי באמת להבין מה משמעות החלטות שהתקבלו בה. זו בעיה, הורים לא לגמרי מבינים מה קורה". (פסקה 23 לתצהיר יעקב).

123. לעיתים מתקבלת הסכמה לטיפול בנסיבות שבהן עולה חשש לניצול לקויות שונות של הורים.

"אני נזכרת במקרה של אמא פגועת נפש – פקידת סעד לחוק אימוץ ילדים בוועדה מדברת אליה כאילו אין לה שום יכולת קוגניטיבית, בזלזול משווע, תוך כדי קריצות כאילו רומזת לכולם – "תנו לי, אני אגיע להסכמה שהיא בסוף תחתום על האימוץ".

האישה הזו יושבת שם לבד, אף אחד לא איתה שם, וכמובן שהיא שוכנעה בסופו של דבר להסכים לאימוץ" (פסקה 27 לתצהיר שרה).

124. היעדר ההבנה של הליך נזקקות מוביל לכך שלעיתים משכנעים ההורים להסכים לפנייה לבית המשפט לפתיחת הליך נזקקות באמצעות הבטחה להטבות כלכליות. ענת, שבתה הוצאה בגיל עשר למסגרת אומנה, מספרת על האופן בו הסכימה לפנייה לבית המשפט מבלי להבין את השלכות הסכמתה:

"כשהילדה הייתה בת ארבע וחצי עברנו לדירה בשכונה אחרת וקיבלתי עו"סית חדשה. היא אמרה לי "אם את רוצה שנעזור לך עם הילדה, תסכימי שהיא תהיה נזקקת". הם הסבירו לי שאם אני אסכים לזה, הם ידאגו לי למטפלת שתוציא אותה לגינה (לי היה קשה בגלל הבעיות בגב), שידאגו לי לגן מסובסד, ושידאגו לי להכל, ואחרת – לא יהיו להם תקציבים [...] באותו זמן בערך הגיעה גם עורכת דין שבאה להכיר את הילדה, ואני לא הבנתי מיהי ובמה מדובר. העובדת הסוציאלית אמרה לי שזאת עורכת הדין של הילדה שנועדה לעזור לה לקבל תקציבים. לא הוזמנתי לבית המשפט ואני לא יודעת אפילו מתי הוכרזה הנזקקות. לאחרונה לקחתי עורך דין והוא שאל אותי: "יש פה הכרזת נזקקות, איפה היית?" ואני לא ידעתי בכלל על מה הוא מדבר" (פסקאות 11-12 לתצהיר ענת).

125. עובדים סוציאליים מספרים אף הם על כך:

"[...] אני לא בטוחה שהיא מבינה עד הסוף מה זה צו נזקקות [...] הרבה מסגרות בקהילה הן לא כל כך נגישות להרבה משפחות, כי הן צריכות להוציא מאות שקלים גם כשהמחיר מסובסד. יש משפחה למשל עם שתי נערות במעון, מאיפה האמא תביא 700 שקל בחודש? במקרה כזה בהחלט יכול להיות שהמחלקה תעודד את האמא ותגיד לה "אם תסכימי לצו את לא תצטרכי לשלם". זה מצב מעוות שנוצר בלית ברירה" (פסקה 41 לתצהיר לימור; כן ר' פסקה 24 לתצהיר יעקב).

ט. היעדר מנגנון לקבלת החלטה

126. אין כל מנגנון, בתע"ס או במקור אחר, הקובע כיצד מתקבלת החלטת הוועדה (או אפילו המלצתה) בדבר הטיפול בילד. דוח **ועדת רוטלוי** המליץ שההחלטות יתקבלו ברוב דעות של חברה, על בסיס קביעת מניינה החוקי של הוועדה (**שם**, בעמ' 160). דוחות אחרים התעלמו כליל מן הסוגיה.

127. הוראה 11 **לתע"ס 8.9** שכותרתה "דרכי קבלת החלטה" אינה מתייחסת למנגנון או לשיטה לקבלת החלטה בקרב אנשי הוועדה אלא קובעת כי "בסיכום הדיון על הוועדה להחליט..." (**שם**, בסעיף 11.ב). בהתאם, פרופ' בן אריה קובע כי "אופן קבלת ההחלטות בוועדה אינו ברור ואינו מעוגן בתע"ס או בכל מקור נורמטיבי אחר הידוע לי" (פסקה 20 לתצהיר פרופ' בן אריה). הלכה למעשה, אופן קבלת ההחלטות משתנה בין ועדה אחת לשנייה ותלוי בנוהג, או במידת הדומיננטיות של איש מקצוע כזה או אחר.

128. שרה מתארת בעדותה את תסכולה ביחס ליכולת להשפיע על החלטה שמתקבלת על ידי פורום מצומצם והתלבטותה בשאלה, כיצד מתקבלות החלטות "מעצמן", למרות שיש לגביהן מחלוקות:

"אני כל הזמן שואלת את עצמי כיצד מתקבלת החלטה. התקבלה החלטה שלא הייתי מרוצה ממנה ואני מנסה לשחזר איך זה קרה ואני לא מצליחה להבין איך זה קרה, איך התקבלה ההחלטה, כי היא פשוט איכשהו הוחלטה, ללא שנערכה הצבעה או בדרך מובנית אחרת. בדרך כלל הרכזו מסכם את הדיון ומנסח את ההחלטה וכולם זורקים "אז נעשה ככה, ונעשה ככה וכו"... לרוב ראש הצוות הוא זה שנותן את הטון, או פקידת הסעד, הם "מחדדים" את ההחלטה שניסח הרכזו" (פסקה 17 לתצהיר שרה; כן ר' פסקה 28 לתצהיר הודיה).

"פעם התנגדתי להחלטה שהתקבלה וביקשתי לציין זאת בפרוטוקול, אבל זה לא שינה הרבה. לא הרגשתי שיש לי אפשרות להשפיע על שינוי ההחלטה. יש צוות שמחליט. אפשר להתנגד, זה ירשם, אבל בסופו של דבר מתקבלת החלטה על ידם" (פסקה 20 לתצהיר שרה; כן ר' פסקה 26 לתצהיר הודיה; פסקאות 14-15 לתצהיר אבנר).

129. בניגוד לשרה, שקובלת על כך שעמדתה אינה מקבלת משקל ראוי, מספרת עדי:

"לי תמיד יש אפשרות להשפיע, כי אני באה ממסגרת שהיא מאוד מאוד חזקה, שמאוד מוכרת ברווחה, אבל אין משהו מובנה באופן שבו מתקבלות ההחלטות בוועדה, אין שיטה" (פסקה 38 לתצהיר עדי).

130. היעדר מנגנון ברור לקבלת החלטה בעייתי במיוחד שעה שמתגלעות מחלוקות בין חברי הוועדה. סעיף 12 לתע"ס 8.9 מתייחס למחלוקות בין אנשי המקצוע ומבנה מנגנון להעברת ההכרעה לדרג גבוה יותר ואף לוועדת החלטה ארצית. אלא שגם האופן בו מתקבלת ההחלטות בקרב הרכבים אלו, ובכלל זה בוועדת ההחלטה הארצית אינו קבוע, ועצם השימוש במנגנונים האמורים מוטל בספק (ר' **סלוניס-נבו ולנדר**, בעמ' 404).

131. יעקב מתאר מקרה בו נתגלעה מחלוקת קשה בין אנשי המקצוע אשר גולגלה לפתחו של בית המשפט, למרות שהתע"ס קובע כאמור, מנגנון אחר לליבונה.

"... כיוון שלא הצלחנו להחליט אם להחזיר את הילד לביתו או לא, אז עשינו הצבעה בין חברי הוועדה. זו הפעם היחידה שראיתי הצבעה כזו. בסוף התקבלה החלטה לכתוב את חוסר ההסכמה. כתבו שאין הסכמה מלאה בין חברי הוועדה אבל רוב חברי הוועדה חושבים שאי אפשר להחזיר כרגע את הילד לביתו, שבית המשפט יכריע. בחיים לא פגשתי שכותבים שלא הגיעו להחלטה, זו פעם יחידה" (פסקה 20 לתצהיר יעקב).

132. בכל מקרה, הסיכוי שמחלוקות אמיתיות בין כלל חברי הוועדה יקבלו את המשקל הראוי ויתבררו ולו לפי הוראות התע"ס שצוינו הוא נמוך, כיוון שההחלטות ממילא מתקבלות לרוב

על ידי צוות מצומצם, שכן "[...] מדובר בגוף אורגני שעובד יחד לאורך זמן, הסיכוי שיחלקו זה על זה ועוד לפני ההורים ואנשי המקצוע המוזמנים, הוא קלוש (פסקה 17 לתצהיר יעקב).

י. תיעוד חלקי ולקוי של הדיון

133. **תע"ס 8.9** קובע, כי על יו"ר הוועדה לכתוב את הנאמר בדיון והטופס שעליו למלא צריך לכלול התייחסות לסוגיות שונות ונתונים שונים. **בתכנית הרפורמה** נקבע כי "יערך תיעוד שיטתי" (**חוברת ההנחיות ליישום תכנית הרפורמה**, בעמ' 7), אלא **שמדוח מבקר המדינה** עולה, כי השימוש בערכת הכלים שנקבעה ברפורמה לשם תיעוד היה חלקי או שלא נעשה בה כלל שימוש (**שם**, בעמ' 1372-1373).

134. גם במקרים שתיעוד נערך, יש ותוכנו לקוי, אינו משקף באופן הולם את הדיון ופוגע בזכות ההורים להשיג על החלטות. סוגיית איכות התיעוד נדונה כבר **בדוח ועדת גילת** שהמליץ, כי ההליך המתקיים בוועדות יהיה שקוף יותר (**שם**, בעמ' 6) וכי החלטת הוועדה תנומק ויובאו עיקר דבריהם של כל אחד מחבריה והמומחים המופיעים בפניה בנפרד ובמדויק, וכן ביחס לעמדת הקטינים, משפחותיהם או נציגיהם (**שם**, בעמ' 7). כן הומלץ כי יקבע בחוק שפרוטוקול הדיון בוועדה על כל נספחיו יצורף לתסקיר העו"ס לחוק הנוער לבית המשפט ויהווה ראיה משפטית (**שם**, בעמ' 8). גם **דוח ועדת סילמן** המליץ להקפיד על תיעוד איסוף המידע ועל תיעוד כל הדיונים במערכת ממוחשבת (**שם**, בעמ' 47).

135. גם לשכת עורכי הדין הוטרדה מחוסר השקיפות של הוועדות, וכפי שצוין לעיל, ביום 16.9.14 פנתה לשר הרווחה בדרישה להורות לוועדות לתקן פגמים בעבודתן בשל הפגיעה שנגרמת בגינם לזכויות הקטינים וההורים להליך הוגן. במכתב נטען, בין השאר, כי הדיונים אינם מתועדים כראוי ועל כן יש להורות על ניהול פרוטוקול המשקף את הדיון בוועדה ועל העברתו המידית בתום הדיון לידי כלל המשתתפים בו (**פניית לשכת עורכי הדין**, בעמ' 2).

136. סוגית התיעוד הגיעה גם לפתחו של בית המשפט לעניינים מנהליים בתל-אביב בעת"מ 1088-14-12 **קטינה נ' מחלקת הרווחה בעיריית תל אביב** (19.1.15). בית המשפט נתבקש להורות כי יותר לב"כ המשפחה להקליט דיוני ועדת החלטה על רקע הקושי הרב לקבל תיעוד מדויק של הנאמר בה. בית המשפט פסק, כי ישיבות הוועדה יועלו על פרוטוקול שיהווה תמצות קרוב ככל הניתן למה שהתרחש בה וכי הפרוטוקול יועבר לנוכחים שיבקשו לעיין בו בתוך פרק זמן שלא יעלה על חמישה ימים" (**שם**, בעמ' 5).

137. בפועל, כעולה מן העדויות הבאות, תיעוד הדיון נותר חלקי במרבית המקרים :

"מי שישתכל על הפרוטוקול לא בהכרח יבין איזה מין דיון היה בחדר. ברשות שבה אני עובדת משתמשים בכלי של משרד הרווחה לרישום מהלך הדיון, וזה למעשה תמצות שלו - נניח "ההורה מסכים", "ההורה מתנגד". לא כתוב "ההורה מתנגד כי... ומציע ש...". אם ההורה מציע משהו פרקטי, אז לפעמים כן יכתבו את זה" (פסקה 41 לתצהיר עדי; כן ר' פסקה 6 לתצהיר יעקב; פסקה 36 לתצהיר שרה; פסקה 40 לתצהיר הודיה).

138. לא מן הנמנע שההחלטה שהתקבלה בוועדה אינה ברורה או מובהקת, על כן היכולת של ההורים להבינה ולשקול אותה לכאן ולכאן מוטלת בספק.

"הייתי בוועדות שבהן קראו את ההחלטה, והייתי בוועדות שלא. בכלל לא מן הנמנע שנגמרת ועדה ולא ברורה מה ההחלטה. אולי לי היא ברורה, אבל אולי להורים היא לא ברורה, בטח אם ההחלטה היא לקיים איזשהו הליך פרוצדוראלי, נגיד לעשות אבחון לילד ואז לעשות איזו פגישה ואז להחליט לאיזה כיוון הולכים. בדרך כלל ההורים יוצאים ואומרים "לא הבנתי כלום". הם לא יקבלו את זה לידיים בכתב, אני לא נתקלתי במקרים שהם קיבלו" (פסקה 40 לתצהיר עדי).

יא. הפרוטוקול וההחלטה לא נמסרים להורים

139. **תע"ס 8.9** אינו קובע חובה למסור להורים את פרוטוקול הדיון ואת ההחלטה. **בתכנית הרפורמה** נקבע שיש לערוך תיעוד שיטתי של הדיון ולמסרו לכלל המשתתפים ולהורים. אך בפועל, לרוב ההורים לא מקבלים את החומרים הכתובים תוצרי הדיון - הפרוטוקול וההחלטה, גם במקרים בהם הם מבקשים אותם (**חוברת ההנחיות ליישום תכנית הרפורמה**, בעמ' 7; כן ר' **הנחית יועמ"ש משרד הרווחה**; המלצת **דוח ועדת גילת**, בעמ' 7).

140. מעדויות העובדים הסוציאליים עולה תמונה דומה:

"... כל הנוכחים, הצוות וההורים, חותמים על דף חתימות שהוא דף ריק שעובר בין כולם. שלא משקף את הדיון. ההורים לא קוראים על מה הם חותמים, הם חותמים שרירותית [...] אף פעם אני לא מקבלת את הפרוטוקול בסוף הדיון [...] ההורים בוודאי שלא מקבלים אותו" (פסקאות 36-37 לתצהיר שרה; פסקה 42 לתצהיר עדי; פסקה 41 לתצהיר הודיה; פסקה 36 לתצהיר לימור; פסקה 16 לתצהיר אבנר).

141. יעקב מתאר מדיניות בלתי אחידה שבמסגרתה ".... האם ביקשה לקבל את מה שנרשם ואמרו לה שהיא זכאית לקבל רק את ההחלטה הסופית" (פסקה 6 לתצהיר יעקב). אלא שענת, שבתה הושמה במשפחת אומנה, מספרת, כי "ביקשתי עותק של ההחלטה, ומעולם לא קיבלתי" (סעיף 13 לתצהיר ענת).

יב. היעדר מוחלט של האפשרות לערער על החלטות הוועדה בתוך מערכת הרווחה

142. כיום, האפיק היחיד הפתוח בפני הורים או קטינים לערר על החלטות הוועדה הוא פניה לבית המשפט וגם אפשרות זו, במרביתם המוחלטת של המקרים, היא תאורטית בעבור האוכלוסייה שענייניה נדונים בוועדות, אוכלוסייה דלת אמצעים ובעלת נגישות מוגבלת ביותר לערכאות משפטיות.

143. ההתייחסות בתע"ס לאפשרות הערר היא בלתי אחידה. סעיף 7 **לתע"ס 8.17** העוסק בהשמת ילדים במעונות הוא היחיד שקובע, כי "להורים יש זכות לערער לפני ועדת הערר על החלטת הוועדה" אך לא קובע כיצד יש לעשות זאת.

144. ועדות ערר שהוקמו מכוח חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958 (להלן "חוק הסעד") דנות בסעד או טיפול שביקש אדם ממערכת הרווחה, אך על פניו, מלשונן הן אינן מוסמכות לדון בערר על החלטות שנתקבלו בוועדות ההחלטה (למעט אם הן נוגעות לדחיית בקשה למתן טיפול או סעד שבסמכות מערכת הרווחה לתת). **דוח ועדת רוטלוי**, שהמליץ על הקמת גוף ערר קבע כי "עד היום עוגן נושא הערר בהוראות התע"ס אלא שוועדת הערר שקמה מכוחן לא קיימה, למיטב ידיעת מנסחי ההצעה, דיוני ערר לגבי החלטות של ועדת החלטה" (שם, בעמ' 232).

145. ההמלצות המקצועיות כולן התייחסו לצורך לכונן אפיק של ערר על החלטות הוועדות, בפרט לדיון בפגמים פרוצדורליים בהליכים המתנהלים בהן (**דוח ועדת רוטלוי**, בעמ' 232 (הומלץ למנות גוף ערר, שמשפטן בראשו); **דוח ועדת גילת**, בעמ' 6 ובעמ' 9-10; **דוח ועדת סילמן** המליץ להסמיך את וועדות הערר שהוקמו מכוח **חוק הסעד** לדון בעררים על החלטות הוועדות, בעמ' 45 ובעמ' 64).

146. למרות המתואר לעיל, בעניין זה דבר לא השתנה לאורך השנים. אמנם במסגרת **תכנית הרפורמה** נקבע שיש להקים ערוץ ערר וליידע בעניינו את ההורים (**חוברת ההנחיות ליישום תכנית הרפורמה**, בעמ' 8 ו-11), אלא שהדבר לא נעשה ופרופ' בן אריה קובע אף הוא כי "אין אפיק לערר על החלטות ועדות החלטה ולא ידוע לי על עררים על החלטות הוועדות" (פסקה 21 לתצהיר פרופ' בן אריה).

147. גם העובדים הסוציאליים לא מודעים לאפשרות ערר בתוך המערכת, כל שכן המשפחות שעניינן נדון בוועדות:

"אף פעם לא דוברת או הוזכרה בפני ההורים האפשרות להגיש ערר על ועדת ההחלטה. אף פעם לא אמרו להורה "תשמע, אם זה לא נראה לך אתה יכול לערור" או שיש אפשרות לערר. לאנשים מסוג ההורים האלה, ללכת לבית משפט, זה לא קורה כמעט, זה אנשים מחוסרי אמצעים, שלא מכירים את הזכויות שלהם, בדרך כלל הם שבורים מכל מיני סיבות, הם לא מתנגדים והם צריכים סיוע משפטי" (פסקה 34 לתצהיר הודיה; כן ר' פסקה 22 לתצהיר שרה; פסקה 46 לתצהיר עדי; פסקה 17 לתצהיר אבנר).

יג. כשלים בניצוע מעקב אחר החלטות הוועדה

148. השמה חוץ ביתית של ילד מוגבלת לארבע שנים, למעט באישור מיוחד (תע"ס 8.17 בסעיף 4.2 ב). תע"ס 8.9 קובע את המועדים לכינוס ועדות מעקב וכי האחראי על כך הוא רכז הוועדה (שם, בסעיף 8). מטרת הדיון בוועדות המעקב אינה קבועה בתע"ס, אך ניתן לשער כי היא הערכת תוצאות טיפול בקהילה, וכאשר הילד נמצא במסגרת חוץ ביתית המטרה היא הערכת מצבו ומצב הוריו, וסיכויי חזרתו אליהם.

149. חרף מטרות חשובות אלה, ועדות מעקב אינן מתקיימות כסדרן. **דוח מבקר המדינה** מצא כי נושא המעקב אחר ילדים הנמצאים במסגרת חוץ-ביתית לא הוטמע כראוי. השימוש **בערכת הכלים** שפותחה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, בין השאר, לשם מעקב אחר תכנית

הטיפול, היה חלקי או שלא נעשה בה כלל שימוש (שם, בעמודים 1372-1373). כמו כן נמצאו מקרים שבהם כלל לא התקיימו דיוני מעקב שנתיים (שם, בעמ' 1375).

150. גם מחקר מיפוי ועדות תכנון טיפול והערכה העלה, כי לא תמיד מתבצע מעקב אחרי ההחלטות (שם, בעמ' 14). כמחצית מהרכזים שהשתתפו במחקר דיווחו שאין נוהל קבוע לגבי מעקב אחר יישום ביצוע החלטות הוועדות וכשליש דיווחו שהם מבצעים לעתים רחוקות מטלות הקשורות למעקב כזה. למרות שכמעט כל הרכזים טענו שההחלטות הוועדה מבוצעות תמיד או לעתים קרובות, בפועל רק מחציתם עורכים מעקב לגבי כל הילדים (שם, שם).

151. תמונה דומה עולה מדיווחי עובדים סוציאליים על הנעשה לאחר שהילד הוצא מן הבית:

"ביותר מ-50% מהמקרים – אנחנו, מנחות האומנה, יוזמות ודוחפות שהוועדות יתקיימו, כי זה לא קורה מעצמו למרות שזה תפקיד רכז הוועדות [...] היה ילד שליויתי אותו כמעט 4 שנים, אבל מעולם לא נפגשתי עם עו"ס המשפחה שלו ומעולם לא התקיימה בענייני ועדה, למרות שיזמתי עשרות פניות מתועדות כדי לקיים ועדה בענייניו" (פסקה 6 לתצהיר שרה ור' גם פסקה 43 לתצהירה; כן ר' פסקה 37 לתצהיר הודיה; פסקה 37 לתצהיר לימור).

152. בפועל, גם כאשר ועדות המעקב מתכנסות, הסיכוי לקבל במסגרת הדיון בהן החלטה חדשה אינו גבוה, למעט אם ההורים או גורם מקצועי אחר, עומדים על כך בתוקף.

"חוץ מוועדות בודדות שאני זוכרת שהיה בהן דיון אמיתי, רוב הוועדות, וקשה לי להשתמש בביטוי הזה, הן סוג של חותמת גומי. משהו שצריך לעשות מבחינה פרוצדורלית. יש מקרים שמתרחשת חשיבה משותפת, אבל ככלל, זהו עוד מפגש שעושים אחת לשנה ולכל הצדדים ברור איך זה יגמר – המשך סידור האומנה. אנחנו הרי מגישות את ההמלצות האלה. לא באמת עוצרים ואומרים "רגע, חמש שנים אנחנו מקבלים את אותה החלטה"... זו הרוטינה" (פסקה 16 לתצהיר שרה; כן ר' פסקה 19 לתצהיר הודיה).

153. מן המתואר לעיל עולה, כי על רקע היעדר הסדרה מחייבת, ילדים מוצאים מבית הוריהם מבלי שמתקיים מעקב הולם אחר מצבם, מבלי שנשקלת ברצינות האפשרות להחזירם לביתם, והאמצעים שיש לנקוט לשם כך. המעקב אחר מצב הילד הוא קריטי, גם כאשר הילד לא הוצא מבית הוריו, על רקע החשש כי המערכת תאחר לזהות סכנה ממשית לפגיעה בו.

יד. פעולה בסתירה להוראות החלות על העובדים הסוציאליים לחוקים השונים

154. בשל היעדר ההסדרה של עבודת הוועדות בחקיקה קיימת סתירה בין פעולתן ובין ההוראות בחוקים השונים שמסדירים את התחום, ובפרט **חוק הנוער וחוק האימוץ**. כאמור, המחוקק הקנה סמכויות רבות עוצמה וחשיבות לעובדים סוציאליים שמונו מכוח חוקים אלה. בין היתר הוא מקנה להם סמכויות חקירה וכניסה לחצרים וסמכויות להוצאת ילד בחירום

מביתו ללא צו בית משפט ותפקיד מהותי בהליך המשפטי – להמליץ לבית המשפט, תוך הפעלת שיקול דעת עצמאי, כיצד לטפל בקטינים במקרים המנויים בחוק.

155. בפועל נראה, כי העובדים הסוציאליים לחוקים האמורים מהווים עושי דברן של ועדות ההחלטה והן אלו שמחליטות בעבורם כיצד לפעול ומה להמליץ לבית המשפט. הדבר עולה בבירור הן מן התצהירים והן מהגדרת נהלי העבודה בתע"ס ומנהלי משרד הרווחה, למשל בכל הנוגע לפעולות חירום שפורטו לעיל. מעדויות העובדים הסוציאליים עולה כי מצב דברים זה נראה להם טבעי כיוון שהוא כה רווח.

"למעשה, פקידת הסעד מייצגת את ועדת ההחלטה בפני בית המשפט, היא הזרוע הארוכה של ועדת ההחלטה בבית המשפט. לעיתים השופט מחליט אחרת מהחלטת הוועדה, אולם פקידת הסעד תמיד מביאה בפניו את החלטת הוועדה" (פסקה 24 לתצהיר שרה, וכן ר' פסקה 25 לתצהירה; פסקה 21 לתצהיר יעקב).

"עם ההמלצה של ועדת ההחלטה העו"סית לחוק הנוער הולכת לבית המשפט [...] היא השלוחה של הוועדה בבית המשפט, זה התפקיד שלה" (פסקה 32 לתצהיר הודיה).

156. לימור מתארת כיצד במקרה אחד העובדת הסוציאלית לחוק הנוער מילאה תפקיד טכני גרידא כשהיא מייצגת את החלטת הוועדה בבית המשפט למרות שכלל לא נכחה בדיון בוועדה.

"היה מקרה שבו התקבלה החלטה בבית משפט להעביר נערה למעון נעול. למרות שבבית המשפט העו"ס לחוק הנוער ייצגה את מה שהוחלט בוועדה, ההחלטה התקבלה מבלי שהעו"ס לחוק הנוער נכחה בוועדה שבה הוחלט כך" (פסקה 9 לתצהיר לימור).

157. מצב זה נוצר, בין השאר, על רקע כך שבמקרים רבים העובדת הסוציאלית לחוק כפופה למי שיושבים בוועדה ובשל היותה חלק אינטגרלי מצוות הלשכה.

"בכל המקרים שבהם נתקלתי, ההמלצה של פקידת הסעד לבית משפט תאמה את מה שהוחלט בוועדה. בעצם פקידת הסעד צריכה את הגב של הלשכה, היא לא יכולה לפעול לבד כי היא חלק ממנה. גם אם לפי החוק היא מחויבת לבית המשפט, זה הרי שטויות. הרבה פעמים זו עו"ס משפחה שהתקדמה להיות פקידת סעד, או מנהלת הלשכה שהיא גם פקידת סעד. במציאות זה מגוחך לחשוב שאפשר להפריד ולומר שהיא מחויבת רק לבית המשפט, בראש ובראשונה היא חלק מהלשכה ומהצוות שלה. פקידת הסעד היא הנציגה של הוועדה בבית המשפט. מה שהוחלט בוועדה, זה מה שייכתב בתסקיר של פקידת הסעד וזו תהיה ההמלצה שלה לבית המשפט" (פסקה 39 לתצהיר עדי).

"[...] צריך גם לזכור שפקידת הסעד כפופה בהרבה מקרים למי שיושבים בוועדה, נניח לראש הצוות או לראש הלשכה. עד כמה היא מסוגלת לעמוד על דעתה? [...]" (פסקאות 28-29 לתצהיר יעקב; כן ר' פסקה 26 לתצהירו; פסקה 24 לתצהיר שרה).

158. פרופ' ישראל צבי גילת, שעמד בראש ועדת גילת, עסק בהרחבה בנושא במאמרו "על הכשל המשפטי המובנה באבחון טובת הילד", **מאזני משפט** ה - תשס"ו (2006), 488-403 (להלן "**הכשל המשפטי המובנה באבחון טובת הילד**"). בהמשך לדיון על היעדר ההסדרה של הירארכית הסמכויות של פקידי הסעד לחוקים השונים כותב גילת, כי "... נותרה במהלך השנים פרקטיקה של "ועדות החלטה" של פקידים עירוניים מתחומים שונים, שירותי הרווחה, החינוך והבריאות, בראשותם של "מנהלי מחלקה לשירותים חברתיים". הם, ולא פקידי הסעד עצמם, קבעו את דרך הטיפול. [...] **פקיד הסעד חייב לשקול בעצמו את טובת העניין (האם להמליץ להוציא את הילד מביתו אם לאו, האם למנות לו אפוטרופוס נוסף או חלופי), וכאן ועדת החלטה בהפנייתה מכתובה לו את שיקול הדעת כשפקיד הסעד עצמו הוא רק "עושה דברה" של ועדת החלטה בבתי המשפט המתאימים**" (שם, בעמ' 436, ההדגשה הוספה).

159. טעם נוסף ודוחק להסדרת התחום, הוא על רקע זה שפעמים רבות, קיימת הלימה מלאה, או כמעט מלאה, בין החלטת הוועדה (המשתקפת בעמדת העובדת הסוציאלית לחוק) לבין החלטת בית המשפט. הדבר עולה ממחקר שנערך בשנת 2010, ובחן תיקים שנפתחו בבית המשפט לנוער בתל אביב בשנים 2003-2007 ושעסקו בהשמה חוץ ביתית. המחקר העלה, כי ב-92% מהתיקים שבהם ביקשו רשויות הרווחה מבית המשפט לקבוע השמה חוץ ביתית לקטין שבטיפולו, בקשתן התקבלה: ב-80% מהתיקים קיימת הלימה מלאה בין בקשת שירותי הרווחה לבין החלטת בית המשפט, וב-12% ההלימה חלקית (בקשת ההשמה התקבלה, אולם משך הצו או תנאים נלווים אחרים היו שונים מאלה שביקשו שירותי הרווחה). רק ב-8% מתיקי ההשמה החוץ ביתית הבקשה להוצאת הילד ממשמורת הוריו שהגישו שירותי הרווחה נדחתה על ידי בית המשפט וברובם המכריע של מקרים אלה היו ההורים מיוצגים (טל חסין, "אמא טובה, אמא רעה: הוצאת קטינים ממשמורת הוריהם מכוח ס' 2(2) ו-2(6) לחוק הנוער (טיפול והשגחה) תש"ך-1960", עבודת גמר לתואר שני, אוניברסיטת תל-אביב, 2011, בעמ' 63-64. להלן: "מחקר חסין"¹⁴). מצב דברים זה מחזק אף הוא את הצורך הדחוף בהסדרת מערכת היחסים, התפקידים וההירארכיה בין הגופים השונים הפועלים בתחום.

העתקי עמודים 8, 63-69, 96-103 **ממחקר חסין** מצורפים ומסומנים 19/ע

ההיסטוריה של הדרישה להסדיר את עבודת הוועדות בחקיקה

160. זה למעלה מעשור ישנה דרישה מקצועית ושיטתית לעגן את עבודת הוועדות בחקיקה.

¹⁴ דוח **מחקר חסין** המלא ניתן לצפייה באתר האגודה לזכויות האזרח בקישור www.acri.org.il

161. כבר בשנת 2002 אחת ההמלצות המרכזיות של ועדת גילת הייתה לעגן את מעמד הוועדות בחקיקה (שם, בעמ' 6). גם ועדת רטלוי המליצה לעגן את כל נושא ההשמה החוץ ביתית בחקיקה (דוח ועדת רטלוי, בעמ' 231). הוועדה אף ניסחה הצעת חוק מקיפה לשם כך וייחודה לוועדות ההחלטה פרק שלם בה (שם, בעמ' 157-161).

162. דוח מבקר המדינה מתאר את השתלשלות העניינים ואת הכשלים שנבעו מאי השלמת מהלך חקיקה: "נמצא כי בשנת 2009 ניסה משרד הרווחה, במסגרת הצעת חוק השמה חוץ ביתית של ילדים (ועדות תכנון, טיפול ואומנה), התש"ע-2009, לעגן בחקיקה את סדרי עבודתן של הוועדות לתכנון טיפול, אבל הוא לא השלים את המהלך. כפועל יוצא קיים קושי לגייס לדיונים את אנשי המקצוע שמחוץ למשרד הרווחה... בהיעדר הסדרה של פעילות הוועדות בחוק עלולה להיווצר התנגשות בחקיקה הקיימת..." (שם, בעמ' 1372). המבקר מתאר כיצד בהצעת החוק שגובשה "ייוחד פרק לסדרי עבודתן של הוועדות לתכנון טיפול, ובו פורטו תפקידי הוועדה וסמכויותיה, העילות להתכנסותה, הרכבה, אפשרויות ערר על החלטותיה ועוד [...] למרות זאת נכון למועד סיום הביקורת [...] לא קידם כלל משרד הרווחה הצעת החוק" (שם, בעמ' 1381).

163. על רקע כל אלה ועדת סילמן, כאמור, ועדה של משרד הרווחה עצמו, קבעה כי יש להשלים במהלך שנת 2014 את ההסדרה בחקיקה של פעילות הוועדות בכל הרשויות המקומיות (דוח ועדת סילמן, בעמ' 64). זאת, בין השאר על מנת להבטיח את קיומן של הוועדות בכל המחלקות לשירותים חברתיים, את השתתפותם של ההורים של הילדים ובני הנוער בדיונים, את זכותם לקבל מידע ואת השתתפותם של אנשי המקצוע השונים מהמחלקה ומחוץ למחלקה, ובכלל זה המייצגים משרדי ממשלה אחרים (שם, בעמ' 46).

164. והנה, למרות ההמלצות החד משמעיות שתוארו לעיל, דבר לא נעשה על מנת להסדיר את עבודת הוועדות כראוי וכנדרש.

פניות העותרת למשיב

165. ביום 26.2.14, לקראת פרסום מסקנותיה של ועדת סילמן, נפגשו נציגות העותרת עם מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים דאז, מר יוסי סילמן. מר סילמן ציין, כי קיימת טיוטת תזכיר חוק להסדרת פעילות הוועדות לתכנון טיפול והערכה בחקיקה וכי הוא מקווה ליישם זאת בחקיקה בפרק זמן של "כחודשיים".

העתק מכתב למנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים מיום 5.3.14, מצורף ומסומן ע/20

166. ביום 4.5.14, בסמוך לפרסום דוח ועדת סילמן, שלחה העותרת מכתב למר יוסי סילמן ובו התייחסותה והערותיה לתוכן הדוח.

העתק מכתב למנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים מיום 4.5.14 מצורף ומסומן ע/21

167. ביום 5.10.14 נפגשו נציגות העותרת עם שר הרווחה והשירותים החברתיים דאז, מר מאיר כהן, בין השאר, כדי לדון בנושא הסדרת פעילותן של הוועדות בחקיקה. מר כהן התחייב ליישם את מסקנות דוח ועדת סילמן ולפעול בהקדם לעיגון עבודת הוועדות בחקיקה.

העתק מכתב לשר הרווחה והשירותים החברתיים מיום 22.10.2014, מצורף ומסומן ע/22

168. ביום 27.5.15 פנתה העותרת לשר הרווחה החדש בדרישה, כי יקדם במהירות האפשרית הסדרה של הוועדות בחקיקה, כפי שהתחייב קודמו בתפקיד, וינקוט בינתיים בצעדים למנוע את המשך הפגיעה בזכותם של בני המשפחה והקטינים להליך הוגן במסגרתן.

העתק מכתב לשר הרווחה והשירותים החברתיים מיום 27.5.15 מצורף ומסומן ע/23

169. משלא התקבלה תשובה לפנייה זו נשלח ביום 7.7.15 מכתב נוסף לשר בבקשה לקבל את התייחסותו לנושא.

העתק מכתב לשר הרווחה והשירותים החברתיים מיום 7.7.15 מצורף ומסומן ע/24

170. לאחרונה, במסגרת הדיונים בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת על הצעת **חוק האומנה**, ביקשו חברי הוועדה לעגן בחוק סמכויות שונות לוועדות ההחלטה וזאת מבלי שדרכי עבודתן הוסדרו. העותרת, שלקחה חלק בדיונים אלה, דרשה במסגרתם כי בהצעת החוק יוטמעו תיקונים לעניין זה.

העתק מכתב ליו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת מיום 5.1.16 מצורף ומסומן ע/25

171. דרישת העותרת להסדרת פעולת הוועדות במסגרת **חוק האומנה** נדחתה בטענה, כי הוראות כאלו צריכות להיקבע בדבר חקיקה שיוחד לשם כך, ויחול על כלל פעולות הוועדות.

172. הנה כי כן, אין מנוס מהגשת עתירה זו, שכן למרות הביקורת מתוך המערכת ומחוצה לה, למרות המלצות ברורות של ועדות מקצועיות וחרף הצהרות המשיב לאורך השנים, מילים לחוד ומעשים לחוד. המשיב, במחדלו המתמשך לפעול, מותיר מצב לא חוקי על כנו, מאפשר פגיעה קשה בזכות להליך הוגן של הורים וקטינים ופגיעה בפועל בזכויותיהם המהותיות.

הטיעון המשפטי

173. כפי שתואר לעיל, ועדות החלטה, החורצות גורלות של משפחות, פועלות כיום במסגרת משפטית עמומה וחלקית – לחלק קטן בלבד מפעולתן יש מקור סמכות בחוק או בתקנות. מרבית פעולתן מתבססת על הוראות התע"ס שאינן מעודכנות ולא נאכפות. נוסף על כך, פעילותן של הוועדות לוקה בשורה ארוכה של פגמים, וכך היא פוגעת בזכויות יסוד של המשפחות שעניינן נדון בפניהן.

174. במישור הסמכות – בהיעדר חוק מפורש המסמיך את ועדות ההחלטה לקבל את כל ההחלטות שהן מקבלות כיום, לרבות התייחסות להרכבן וסדרי עבודתן – הרי שפעולתן נעשית בחוסר סמכות.

175. במישור המהותי – בהיעדר הסדרה של פעולתן בחוק, ועל פי המתואר בהרחבה בעתירה, יש פגיעה בזכות העיון ובזכות הטיעון, בזכות לייצוג ובזכות לערר של הורים וילדים. הליך עבודת הוועדה ודרכי קבלת ההחלטות בהן משתנה מוועדה אחת לשנייה הוא נראה שרירותי ומפלה. על כן, פעילותן של ועדות ההחלטה במתכונת הקיימת אינה חוקית ופוגעת בפגיעה חמורה בזכויות היסוד לחיי משפחה, להליך הוגן ולשוויון.

פעולה בהיעדר סמכות

176. רשות מנהלית מוסמכת לבצע רק את אשר הוסמכה לעשות בחוק או על-פיו (בג"ץ 1/49 **בז'רנו נ' שר המשטרה**, פ"ד ב 80 (1949)). כך תמיד וכך במיוחד כאשר מדובר בסמכות לפגוע בזכויות חוקתיות. פגיעה בזכויות אדם, דורשת הסמכה מפורשת בחוק ואין די בהסמכה כללית (בג"ץ 355/79 **קטלן נ' שירות בתי הסוהר**, פד"י לד (3) 294 (1980)). מידת ההקפדה על דרישת ההסמכה המפורשת תגבר ככל שתגדל חשיבותה של הזכות שעשויה להיפגע ועוצמת הפגיעה בה (בג"ץ 1800/07 **לשכת עורכי הדין בישראל נ' נציבות שירות המדינה** (7.10.08)).

א. פגיעה ללא הסמכה בזכות לחיי משפחה

177. ההליכים בוועדת ההחלטה פוגעים בזכות לחיי משפחה. הזכות לחיי משפחה קבועה במשפט הבינלאומי והיא של הילד בדיוק כמו שהיא של הוריו (ר' סעיף 110(1) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1966); סעיפים 12 ו-16(3) להכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם; סעיף 8 לאמנה האירופאית לזכויות אדם. סעיף 7 (א) לאמנה בדבר זכויות הילד קובע, כי זכותו של ילד להיות מטופל על ידי הוריו ולהכירם; האמנה אף קובעת תנאים שרק בהתקיימם תותר הפרדתם מילדם.

178. במשפט הישראלי הוכרה הזכות לחיי משפחה מקדמת דנא. "אלה מושכלות יסוד: הזכות להורות וזכותו של ילד לגדול בחיק הוריו הטבעיים הן זכויות שלובות זו בזו, היוצרות יחדיו את הזכות לאוטונומיה של המשפחה. זכויות אלה הן מיסודות הקיום האנושי, וקשה לתאר זכויות אנוש שתשווינה להן בחשיבותן ובעוצמתן" (בע"מ 377/05 **פלונית ופלוני ההורים המיועדים לאימוץ הקטין נ' ההורים הביולוגיים** פ"ד ס(1) 124 (2005), בפסקה 6 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה; ע"א 6106/92 **פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה** פ"ד מח(2) 833, 836 (1994)).

179. הזכות לחיי משפחה הוכרה כזכות חוקתית המוגנת על ידי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (בג"ץ 7052/03 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים**, תק-על 2006(2) 1754). על כן, פגיעה בזכות החוקתית לחיי משפחה חייבת להיות בחוק ובהתאם לתנאי פיסקת ההגבלה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

180. לאחרונה עיגן המחוקק את "זכותו הטבעית של ילד לגדול בבית הוריו, ואם הוצא ממנו – לחזור אליו, אלא במקרים שבהם טובת הילד מחייבת את גידולו מחוץ לבית הוריו, ובכפוף לכל דין" במסגרת חוק האומנה (סעיף 3 לחוק).

181. למרות הדרישה שהחלטות הפוגעות בזכות חוקתית יעוגנו בחוק, פעולת הוועדות אינה מעוגנת בחקיקה. **חוק האומנה**, שזה אך נחקק, הוא היחיד המעניק סמכויות מפורשות לוועדת ההחלטה לקבל החלטות בהליכי אומנה. **חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום)** מעניק לוועדה סמכות נקודתית בלבד. מעבר לכך, לוועדות אין הסמכה כללית או שירותית שנלמדת ממקור סמכות תקף כדוגמת **חוק העובדים הסוציאליים**, **תקנות הנוער**, או **תקנות הפיקוח על המעונות**. גם אם יצביע המשיב על הוראה כללית כזו, אין בה כדי להקנות לו סמכות לפגיעה בזכות יסוד (בג"ץ 6824/07 **מנאע נ' רשות המסים** (20.12.10), בפיסקה 14).

182. יתר על כן, גם ההסמכה המפורשת לוועדות **בחוק האומנה** לא עונה על דרישת ההסמכה **המהותית** שנקבעה בפסיקה, בהיעדר הסדרה של אופן הפעלת שיקול הדעת. בית המשפט הגבוה לצדק הביע שוב ושוב חוסר נחת מן המציאות שבה לרשויות מנהליות מוענקות בחקיקה סמכויות גורפות, ללא קביעת עקרונות בסיסיים או אמות מידה שינחו את הפעלת שיקול הדעת המנהלי (בג"ץ 3267/97 **רובינשטיין נ' שר הביטחון**, פ"ד נב 481 (1998)).

ה

ב.

תערבות בחיי המשפחה ובפרטיותה והחלטה בדבר דרכי טיפול בקטין בסיכון הן הסדר ראשוני המחייב עיגון בחקיקה ראשית

183. הסדר שבליבו איזון בין הזכות לחיי משפחה ולפרטיות של הילד והוריו, ובין תכליות ציבוריות אחרות, כדוגמת הגנה על קטינים בסיכון, הוא הסדר ראשוני, שצריך להיות מותווה על ידי המחוקק ולא נתון לשיקול דעת של גוף מנהלי (בג"ץ 2581/91 **סלחאת נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מז(4) 837, 844-845 (1993); בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל** (27.2.06)(להלן "**ענין ועדת המעקב**"); בג"ץ 4491/13 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל** (7.7.2014); אהרן ברק **פרשנות במשפט – פרשנות חוקתית** בעמ' 498 (1994)).

184. השאלה, מה ייחשב הסדר ראשוני המחייב חקיקה ומהו הסדר משני, שבסמכות הרשות המבצעת לקבוע, נבחנת על בסיס אמות המידה שעוצבו בפסיקה וביניהן, תכלית הפעולה והאם היא שנויה במחלוקת ציבורית; מידת מעורבותו של המחוקק בפעולה; הצורך בדחיפותה של הפעילות והאם מדובר בקביעתה של מדיניות ארוכת טווח שהכנסת יכולה וצריכה להידרש לה; עלותה של החלטה; מידת השפעתו של ההסדר על הציבור בישראל והאם הוא משפיע על חלק גדול בחברה או מגזרים שלמים (**ענין ועדת המעקב**, בפסקאות 37-39). כן נקבע, כי "מהות ההסדר, השלכותיו החברתיות ומידת פגיעתו בחירות הפרט כל אלה ישפיעו על ההכרעה אם המדובר הוא בהסדר ראשוני או בהסדר משני" (**שם**, בפסקה 37 לפסק דינו של המשנה לנשיא חשין).

185. בענייננו – סמכויות להגדיר כי ילד הוא בסיכון, להתערב בחיי משפחתו ולקבל החלטות בדבר דרכי הטיפול בו לרבות השמה חוץ ביתית ואף המלצה על אימוץ הן סמכויות שמצויות במחלוקת חברתית עמוקה וטעונה מזה שנים ארוכות; המחוקק מצא לנכון להיות מעורב

בתחום מקדמת דנא, וקיימים הסדרים חקיקתיים מפורטים (**חוק הנוער וחוק האימוץ** ותקנותיהם). אלא שלצד החקיקה, נוצרה בכלים מינהליים מערכת של ועדות החלטה, שהמחוקק כלל לא מעורב בכינונה.

186. כמו כן, מדובר בהסדרה של פעולה שאינה בעלת אופי "חירומי" המצדיק פעולה מנהלית דחופה, נהפוך הוא, נדרשת הסדרה ארוכת טווח, מורכבת ומאוזנת ובשיתוף הציבור, בפרט זה שיש לו אינטרסים בהליכים אלו. חשוב מכל, **ההסדר האמור נוגע נגיעה ישירה בזכויות הפרט ובעל השלכות חברתיות מרחיקות טווח וקריטיות**. יתר על כן, הוא נוגע לאוכלוסיות פגיעות, כדוגמת קטינים ומשפחות שמאפייניהן נסקרו כאן, על כן יש טעם חזק שהסדרת ההליך שיש בו לפגוע פגיעה קשה כל כך בזכויותיהם, תיעשה אך ורק בחקיקה ראשית.

187. נוסף על כך, פעולת הוועדות נושאת אופי מעין שיפוטי. כפי שקבע **דוח ועדת סילמן**, היבטים חשובים בפעילות הוועדות – בעיקר אלו הנוגעים להחלטות על השמה חוץ ביתית או לצורך להפעיל את **חוק הנוער**, נושאים אופי של סמכויות מעין-שיפוטיות. גם יישום המבחנים שנקבעו בפסיקה מלמד, כי מדובר בסמכות מעין שיפוטית (**ברק-ארז**, בעמ' 88). מדובר בוועדה המפעילה **שיקול דעת** על מנת לקבל הכרעה, על סמך עובדות, ואין מדובר בהחלטה "טכנית" (שם, בעמ' 89; בג"ץ 1661/05 **המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל**, פ"ד נט(2) 481 (2005)).

188. יטען הטוען, כי אין מדובר בהחלטות סופיות, שכן חלקן טעונות אישור בית המשפט. אולם גם אם מדובר **בהמלצה** לדרכי טיפול, שטעונה אישור בית המשפט אזי יש לה משקל מכריע שכן בית המשפט נסמך מטבע הדברים על עמדת אנשי המקצוע, והוא מסתמך על **תסקיר העובד הסוציאלי לחוק שהוא למעשה שיקוף עמדת הוועדה** (ר' פסקאות 154-159 לעיל).

189. בנוסף, כפי שהראינו, לוועדה כוח רב להפעיל סמכויותיה כלפי קטינים או הורים שלא ישתפו פעולה ויסכימו למתווה המוצע להם, וכאשר זה קורה ההחלטות מתממשות גם בלי פיקוחו של בית המשפט, לכאורה בהסכמת ההורים. מכאן שההחלטות של ועדת החלטה הן בהחלט בעלות אופי מעין שיפוטי, ולא בכדי שמן הרווח הוא "ועדת החלטה" ולא השם שניסה להטמיע משרד הרווחה – ועדת תכנון, טיפול והערכה.

190. כאשר פעולת רשות היא מעין שיפוטית, הכללים הנוגעים להליך המנהלי, ובפרט לכללי הצדק הטבעי, מוחלים בהקפדה יתרה (**ברק-ארז**, בעמ' 85, 92; **זמיר** בעמ' 813). גם במקרים בהם פעולת הגוף המנהלי נושאת אופי מעורב, בעל סממנים מנהליים ומעין שיפוטיים יחדיו, **ראוי לסווג אותה כפעולה מעין שיפוטית** ולהחיל עליה את כללי המשפט המנהלי "בצורתם החזקה והקפדנית ביותר" (בג"ץ 5760/93 **פלונית נ' ועדת התלונות על-פי חוק הפסיכולוגים**, פ"ד נ(4) 194 200 (1995); עש"א (אשדוד) 46716-01-14 **ישרוטל ניהול מלונות נ' מעיינות הדרום** (21.9.14) להלן: "**ענין ישרוטל**").

זאת ועוד, הנחיות מנהליות אינן מקור סמכות הולם במקרים ובהחלטות דנן, כיוון שהן אינן דין מחייב, אלא מקור סמכות גמיש שניתן לסטות ממנו (בג"צ 4422/92 **עפרן נ' מנהל מקרקעי**

ישראל, פ"ד מז(3) 853, 857 (1993); עע"מ 9187/07 לוזון נ' משרד הפנים(24.7.08), פסקה 39 לפסה"ד של השופט דנציגר; יואב דותן, הנחיות מנהליות, בעמ' 44 (1996)).

191. כמתואר בהרחבה בחלק העובדתי לעתירה זו, הוראות התע"ס, מעבר לעובדת היותן חסרות ולקויות, אינן מקוימות במלואן, אפילו לא על ידי עובדי משרד הרווחה (פסקה 12 לתצהיר פרופ' בן אריה ותצהירי העובדים הסוציאליים כולם). גם המשיב מכיר בכך ששירותים מעוגנים בחקיקה "..." זוכים לעדיפות על פני השירותים האחרים, הן מבחינת המשאבים הכספיים המוקצים להם והן מבחינת הקצאת הזמן של העובדים..." (משרד הרווחה, "דוח הועדה לניסוח ההצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים" (2010), בעמ' 13-12).¹⁵ על כן, עיגון בחקיקה יחייב גם את עובדי משרד הרווחה לקיים בקפידה את ההוראות שיעוגנו בחוק.

192. נוסף על כך, הנחיות התע"ס אינן מחייבות, או אינן נתפסות כמחייבות, נציגים ממשרדים אחרים בוועדות. באופן זה הדיונים מתקיימים בהרכב חסר תוך פגיעה באיכות הדיון, ומתקבלות החלטות על בסיס תשתית עובדתית חסרה ובלי שנשקלו כל השיקולים והעמדות הרלוונטיות. גם הגורמים המקצועיים הבכירים במשרד הרווחה, כדוגמת המפקחת ארצית של שירות ילד ונוער במשרד הרווחה, מכירים בכך ש"עיגון סטטוטורי של עבודת הוועדות – בין היתר תחייב השתתפות נציגים של החינוך והבריאות. כיום מושתת על רצונם הטוב, זמינותם והקשרים המקצועיים והאישיים שיש ברשות" (ר' ורד רוטפוגל, מפקחת ארצית, שירות ילד ונוער, משרד הרווחה, "ועדות תכנון טיפול והערכה מנגנון תמיכה לקבלת החלטות" (2014), מצגת באתר משרד הרווחה).¹⁶

ג. פעולה בסתירה לחוק הנוער ולחוק האימוץ

193. בעיה חמורה שנוצרה מן הפרקטיקות שמתוארות בהרחבה בעתירה זו, היא הסתירה בין פעולת הוועדות ובין הוראות חוק הנוער וחוק האימוץ, ובכלל זה חובתו של העובד הסוציאלי לחוק להפעיל שיקול דעת עצמאי ובמסגרתו לעיתים להפעיל סמכויות חירום (מכוח סעיף 11 לחוק הנוער או סעיף 12 (ג) (1) לחוק אימוץ ילדים).

194. כמתואר בהרחבה בעתירה, העובד הסוציאלי לחוק פועל ליישם את החלטות ועדות החלטה, בקשותיו מבית המשפט והמלצותיו המקצועיות מתבססות על החלטת הוועדות. נהלי משרד הרווחה והתע"ס מקנים לוועדה מעמד חשוב אף בהליכי חירום, ובכלל זה לפני נקיטתם בפועל, זאת בניגוד מוחלט לחוק הנוער ולחוק האימוץ שמחייבים פניה לבית משפט, ככל שיש שהות לעשות כן.

195. פרופ' צבי גילת עמד על אנומליה חוקית זו כבר לפני 10 שנים כאשר כתב: "ועדות החלטה" אינו מעוגנות כאמור בחוק או בתקנה אלא בהוראות תע"ס. מצב זה אינו ראוי ויש הכרח אקוטי לשנותו. ההכרח אינו נובע מצורך טכני [...] אלא מהתנגשות גלויה וחזיתית בין שני

¹⁵ <http://tinyurl.com/jnbr3wa>
¹⁶ <http://tinyurl.com/hrxkhvd>

מרכיבים חיוניים במארג הטיפולי בקטינים הנתונים בסיכון [...] מצד אחד קיים מוסד פקיד הסעד המעוגן בחוק ובתקנות; ומנגד קיימות "ועדות החלטה" [...] פקיד הסעד [...] הוא "זרועו הארוכה" של השופט הדן בעניין. הוא אינו "פקיד טכני" אלא הוא "בעל דבר", הוא המוציא והמביא את העניין שבתחום סמכותו לבית המשפט" (**הכשל המשפטי המובנה באבחון טובת הילד**, בעמ' 446).

196. גם **דוח מבקר המדינה** נדרש להיבטים הנובעים מן הסתירה שבין התע"ס ובין **חוק הנוער** שכן "... לפי החוק הקיים, מעמדו של עו"ס **לחוק הנוער** מחייב שיהיה בעל שיקול דעת עצמאי, שכן בהליכים הקשורים בילדים בסיכון הוא מקבל את הוראותיו מבית המשפט ופועל כזרועו של זה. לפיכך **אין מעמד חוקי להוראת התע"ס שלפיה על עו"ס לחוק הנוער לפעול לפי הנחיות הוועדה**, ויתרה מכך, ההוראה עומדת בסתירה לעקרון שלפיו אסור לו, כנאמן של בית המשפט, לקבל תכתיב כלשהו מהוועדה לתכנון טיפול או מכל גוף אחר, מלבד בית המשפט" (**שם**, בעמ' 1381, ההדגשה הוספה).

197. אנומליה זו השתקפה, למשל, בתמ"ש 13-10-1998 **פלוני נ' פלוניות ולשכת הרווחה** (החלטה מיום 10.10.2013), שם הוצאה קטינה ממשמורת אביה ללא צו חירום כנדרש בסעיף 11 **לחוק הנוער**, וללא צו שיפוטי של בית המשפט לנוער, רק על בסיס החלטה של ועדת החלטה. בית המשפט ביקר בחריפות התנהלות זו.

198. לסיכום, העובד הסוציאלי לחוק, הוא אורגן משפטי והוא נאמן של בית המשפט. על כן שיקול דעתו צריך להיות עצמאי לחלוטין, בנפרד מוועדת החלטה, וללא מורא מפני אלו הממונים עליו בלשכות לשירותים חברתיים. הוא בוודאי אינו יכול להיות מצוי בניגוד עניינים בין חובת הנאמנות שלו לאינטרס אחר, כמו הרצון לעמוד בהנחיות המעסיק. על כן, במצב הדברים הנוכחי, עולה צורך דוחק להסדרת הממשק בין פעולת הוועדות והחקיקה בתחום **שכן הפרקטיקה כיום הינה בלתי חוקית**.

פגיעה בזכות להליך הוגן, בשוויון ובכללי הצדק הטבעי

א. הזכות להליך הוגן

199. זכות האדם להליך הוגן (Due Process) קבועה בסעיפים 7 ו-10 **להכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות אדם**. שורשי הזכות במשפט הפלילי אך כיום היא משתרעת על כלל התחומים, ומקבלת ביטוי וחשיבות רבה גם בהליכים שיש בהם פגיעה בזכות לחיי משפחה ולפרטיות.

200. במשפט הישראלי, הזכות להליך הוגן מהווה חלק מהותי מן הזכות לכבוד האדם (ע"פ 5121/98 **יששכרוב נ' התובע הצבאי הראשי**, פ"ד סא(1) 461 (2006). בהקשר של ההליך המנהלי מקובל להתייחס לזכות להליך הוגן, גם ככזו שהגנה עליה נגזרת מן ההגנה על הזכות הפרטיקולרית שהחלטה המנהלית פוגעת בה (**ברק-ארז**, בעמ' 496; רע"פ 5587/97 **היועץ המשפטי לממשלה נ' פלוני (קטין)**, פ"ד מט(3) 274, 280 (1995)).

201. ועדות החלטה הפועלות במסגרת לשכות הרווחה ברשויות השונות הן גוף הכפוף לכללי המשפט המנהלי ומחובתן לנהל הליך הוגן (בר"מ 7718/14 זילברברג נ' לשכת הרווחה (28.12.14)), בפס' 8 לפסק-דינה של השופטת ברק-ארז).

202. בית הדין האירופאי לזכויות אדם התייחס מספר פעמים לסוגיה וקבע כי פגיעה בזכות להליך הוגן (הפרה של סעיף 6 לאמנה האירופאית לזכויות אדם) במסגרת הליכים להשמה חוץ ביתית משמעם פגיעה בזכות לחיי משפחה (סעיף 8 לאמנה). ר' בעיקר :

Moser v. Austria (12643/02) (2006)

Soares de Melo v. Portugal (72850/14) (2016)

ב. הפגיעה בזכות הטיעון של הורים וקטינים

203. זכותם של צדדים להליך – ובענייננו הורים וילדים – להשמיע את עמדתם בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לחייהם ושעלולות לפגוע בהם (זמיר בעמ' 1147; בג"ץ 654/78 גינגולד נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד לה(2) 649 (1979)). שלילת זכות הטיעון בנסיבות אלה מהווה הפרה מהותית של כללי הצדק הטבעי ושל חובת ההגינות המנהלית (זמיר, בעמ' 11471; בג"ץ 3/58 ברמן נ' שר הפנים, פ"ד חב 1493 (1958); בג"ץ 163/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר ואח', פ"ד נב(1) 289 (1998) (להלן: "עניין קונטרס"), בעמ' 345-346).

204. מימושה של זכות הטיעון צריך להיעשות באופן שיאפשר לאדם להשפיע בצורה אפקטיבית על החלטת הרשות (ע"מ 1038/08 מדינת ישראל נ' געאביץ (11.8.09) (להלן: "ענין געאביץ"). לשם כך על הרשות להביא לידיעתו של הפרט את הטענה כנגדו ולאפשר לו טיעון לפני קבלת ההחלטה (ענין געאביץ; בר"מ 6432/09 ירדן טל נ' משרד התחבורה (31.8.2009); בג"ץ 1512/04 חנוכה נ' המוסד לביטוח לאומי (10.4.2005)).

205. בהקשרנו, על המשיב חלות חובות מוגברות, לאור העובדה כי מדובר באוכלוסייה פגיעה שיחסיה עם מערכת הרווחה היא מערכת של מרות ותלות. על כן על המשיב לפעול למתן זכות טיעון מהותית, לקיים שימוע ההולם את חשיבות הסוגיה ולאפשר טיעון ללא מורא (איל פלג "אתגר העוני של המשפט המינהלי" (2013) (להלן: "פלג"), בעמ' 170-171). על הרשות להתאים את ההליך למאפייני האוכלוסייה שעלולה להיפגע תוך התחשבות במוחלשות חברתית ורמות השכלה שונות (ר' ע"מ 2732/14 שניידר נ' משרד הבינוי והשיכון (28.1.15)).

206. החובה להקפיד על זכות הטיעון גוברת במקרים שבהם הפגיעה באזרח צפויה להיות קשה ובמיוחד כאשר מדובר בהליכים מעין שיפוטיים (בג"ץ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נז(4) 577, 599 (2003) (להלן: "ענין אלוני"; ענין ישרוטל בפס' 9; זמיר בעמ' (813)).

207. כחלק מהחובה לקיים שימוע בנסיבות דנן, על הרשות לוודא כי האדם **הבין** את ההליך ואת משמעותו (**עניין שניידר**, פס' 5 לפסה"ד של השופטת ברק-ארז; עע"מ 5517/12 **אמזלג נ' עמידר** (29.1.2013)). **ברי גם, כי זכות טיעון אינה יכולה להתממש שעה שאדם אינו דובר עברית או אינו מבין את הנעשה.**

208. בענייננו, בהיעדר הסדרה בחוק של פעילות הוועדות, הראיות מצביעות על פגיעה קשה בזכות הטיעון.

209. ראשית, עדיין מתקיימים דיונים בלי נוכחות הקטין או ההורים. בתי המשפט מתחו על כך כמה פעמים ביקורת נוקבת ללא הועיל (ר' ע"מ (מחוזי י-ם) 475/03 **היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית** (18.11.03)).

210. נוסף על כך, גם כאשר אלו נוכחים בוועדות הם אינם יכולים לממש את **זכותם המהותית** לטיעון. ראשית, לקטין כמעט ואין אפשרות להתבטא בוועדות שכן ההליך אינו מותאם לצרכיו וליכולתו. שנית, להורים יש אפשרות לטיעון אך פעמים רבות החומר בבסיס הדיון לא נמסר להם מראש, ומכיוון שלא נערכת עמם פגישת הכנה או שתוכנה לקוי, הם לא מודעים לזכויותיהם ולחלופות האפשריות. נוסף על כך, ההורים לא תמיד מבינים הנאמר, בין בשל קשיי שפה והיעדר תרגום אמין, אם יש תרגום בכלל, והן בשל חולשה אחרת. יתר על כן, מדובר בדיון קשה וטעון ובו יש ומוטחת ביקורת קשה כנגד ההורה. על כן, בשלב בו ניתן לו לטעון ההורה מותש נפשית, לעיתים מבוהל ומפוחד ומתקשה להגן על זכויותיו. בנוסף, הורה המבקש להיות מיוצג על ידי עורך דין אינו מורשה לעשות זאת.

ג. הפרת זכות הילד להשתתפות בהחלטות הנוגעות לו

211. חוק האומנה עיגן את זכותו של הילד לקחת חלק בהליכים בעניינו בהליכי אומנה, לרבות בוועדת ההחלטה. אולם כמתואר בהרחבה לעיל, **תע"ס 8.9** מתעלם מסוגיית שיתוף הילדים בדיוני הוועדות ובפועל ילדים כמעט ואינם לוקחים חלק בהליך על אף היותו קריטי לחייהם. כתוצאה מכך, דווקא בהליכים מן החשובים שיש, שמשפיעים על כל תחום בחיי הילד ושחלקם בלתי הפיכים, נשללת מהילדים הזכות הנפרדת לשימוע בניגוד מוחלט לעקרון ההשתתפות שבסעיף 12 **לאמנה בדבר זכויות הילד**.

212. גם החקיקה בישראל הכירה בזכות הילד להבעת עמדה ולקבלת החלטות בהליכים הנוגעים לו בנסיבות מסוימות. סעיף 1 **לחוק האימוץ** קובע, כי "בעת בחינת טובת המאומץ בהחלטות בהליכי אימוץ [...] ככל שהמאומץ מסוגל להבין בדבר, יובאו בחשבון גם רצונו ודעתו לגבי אותו עניין...". חמישה מקרים מנויים בחוק זכויות החולה, התשנ"ו – 1996 ומעניקים זכות לקטין להביע עמדה עצמאית ונפרדת ואף לקבל החלטות על גופו, בסייגים שונים; סעיף 6 **לחוק זכויות התלמיד, תשס"א-2000** (להלן "חוק זכויות התלמיד") ותקנה 4(א) **לתקנות זכויות התלמיד (פרסום הוראות והרחקת תלמידים)**, **תשס"ב-2002** (להלן "תקנות זכויות התלמיד") קובעים חובה לתת זכות טיעון לתלמיד לפני הרחקה מבית הספר; סעיף 9(ב) **לחוק חינוך מיוחד, תשמ"ח-1988** (להלן "חוק חינוך מיוחד") קובע, כי ועדות

השמה למסגרות של חינוך מיוחד יזמינו גם את הילד ויאפשרו לו, או למי מטעמו, להשמיע את טיעונו.

213. גם הפסיקה הכירה בזכות הילד להשתתף בקבלת ההחלטות בהליכים הנוגעים לו (ר' ע"א 433/67 **צבר נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד כב(1) 162, 166 (1968); דנ"א 7015/94 **היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית**, פ"ד נ(1) 48, 96-98 (1995); בע"מ 10480/05 **פלונית נ' פלוני** (5.12.05) בסעיף ד(7); בע"מ 27/06 **פלוני נ' פלוני** (1.5.06), בפסקה 18).

214. "שיתוף" הוא גם עקרון חשוב וערך מרכזי בתחום העבודה הסוציאלית (**סלוניס- נבו ולנדר**, בעמ' 419-420; יונה רוזנפלד "שותפות – קווים לפיתוח פרקטיקה עם ולמען אוכלוסיות מובסות" **חברה ורווחה** יג(3) 225 (1992)). הערך של "שיתופו של הפרט בתהליכים ובהחלטות הנוגעים ברווחתו ובתנאי חייו האישיים ומתן אפשרות לפרט להשפיע עליהם" קבוע בקוד האתי של העובדים הסוציאליים (ר' סעיף ב(ה) למבוא וסעיף א(12) לפרק 1).

ד. הפגיעה בזכות לעיון

215. כמתואר בהרחבה לעיל, הורים רבים אינם מקבלים את החומר בעניינם לידיהם, לא לפני הדיון ולא לאחריו, תוך הפרת הזכות לעיון שהיא גם תנאי למימוש הזכות לטיעון ומבטאת את חובת הרשות לפעול בשקיפות. פגיעה בזכות לעיון פוגעת גם ביכולתם של ההורים או הקטין להשיג על החלטה.

216. כידוע, זכות העיון הפרטית הנה אחת מזכויות היסוד במשפטי המנהלי הישראלי, ומקורה בהלכה הפסוקה, כחלק מכללי הצדק הטבעי (בג"ץ 656/80 **אבו רומי נ' שר הבריאות**, פ"ד לה(3) 185, 189 (1981) (להלן: ענין "אבו רומי"); **ענין אלוני**, בעמ' 600); בג"ץ 701/81 **מלאך נ' יושב ראש הועדה המחוזית לתכנון ובניה**, פ"ד לו(3) 1, 13 (1982); בג"ץ **טרנר נ' מבקרת המדינה**, פ"ד מט(3) 771 (1995); **זמיר**, כרך א 135 (2010); **ברק-ארז** (567-568)).

217. בית המשפט הנכבד קבע זה מכבר, כי לשם פגיעה בזכות העיון "נדרשת אסמכתא **בחוק** השוללת מהאזרח את הזכות לעיין בחומר, שבידיעתו יש לו עניין לגיטימי" (בג"ץ 337/66 **עזבון פיטל נ' ועדת השומה שליד עיריית חולון**, פ"ד כא(1) 69, 71 (1967) ההדגשה הוספה).

218. בהתאם, **חוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996** (להלן "חוק העובדים הסוציאליים") קובע חובה מפורשת לאפשר עיון. בסעיף 7(א) לחוק נקבע כי אדם זכאי לקבל מעובד סוציאלי מידע בענייניו למעט מידע הנוגע לאדם אחר ורישומים אישיים של העובד הסוציאלי; ולמעט אם סבור העובד הסוציאלי כי תיגרם, עקב מסירת המידע, פגיעה חמורה במבקש המידע או באדם אחר. החוק קובע גם את אפשרות הערר על החלטה למנוע מתן מידע (סעיף 7(ד)). על אף הוראות ברורות אלו וחרף הנחיית **יועמ"ש משרד הרווחה, 2005**, הקובעת כי יש למסור מידע לאדם בעניינו הפרטי, ככלל, הוראות אלו אינן מקוימות ככל שזה נוגע לוועדות ההחלטה.

219. גם במקרים בהם מוסרים את החומר לידי ההורים לדרישתם המפורשת, הדבר מנוגד לפסיקה, שכן "[...] אין מקיימים כהלכה את זכות השמיעה, **אם אין מפנים את תשומת לבו של הפונה למידע, שנתקבל בעניינו, ומאפשרים לו להגיב עליו כראוי [...]**" (ענין אבו רומי, בעמ' 190, ההדגשה הוספה; בג"ץ 685/78 מחמוד נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד יט(1) 122, 775 (1979)).

220. בבריטניה ניתנת חשיבות רבה לזכויות הפרוצדורליות של ההורים בהליכים מסוג זה. בין השאר יש חובה למסור לידי ההורים מסמכים שיש להם השלכה על ההליך, ואפילו תרשומת של פגישות. עד למסירת חומרים אלו לידיהם בית המשפט יכול אף לעכב את ההליכים.

Family Procedure Rules 2014: Practice Direction 12A¹⁷

221. בית המשפט הגבוה לענייני משפחה בבריטניה (England and Wales High Court (Family Division), פסק, כי לרשות הרווחה יש חובה למסור למשפחה כל חומר בעניינה ובכלל זה את הפרוטוקול ואפילו תרשומת פנימית ושרבוטים.

Re G (Care; Challenge to the Local Authority's Decision), EWHC 551 [2003]¹⁸

כן ר': **Northamptonshire County Council v AS and Ors** (Rev 1 EWHC 199 (Fam) [2015]¹⁹

222. בית הדין האירופי לזכויות אדם נדרש אף הוא לסוגיית הפרת הזכות להליך הוגן (סעיף 6) שתוצאתה הפרה סעיף 8 (הזכות לחיי משפחה) לאמנה האירופאית לזכויות אדם ופסק, כי לרשויות המדינה יש חובה פוזיטיבית להגן על האינטרס של המשפחה ולמסור לה את החומרים בעניינה, **אפילו אם לא נתבקשו לכך**.

T. P. and K. M v. United Kingdom (2002) 34 E.H.R.R. 2, para. 122²⁰

McMichael v United Kingdom (1995) 20 E.H.R.R. 205²¹

223. בענייננו עולה, כי החומרים המקצועיים שמהווים בסיס לדיון בוועדה לא מועברים באופן סדיר לבני המשפחה, ולאחר הדיון מועברים תוצרי הדיון רק לפי בקשה מפורשת, שגם זו לא תמיד נענית. גם לו נמסר הפרוטוקול לידי ההורים, הרי שהוא לא בהכרח משקף את שנאמר בו ופעמים רבות אין בו הנמקות מספקות ומקיפות להחלטות. כתוצאה מכך נפגעת מחד יכולתם של ההורים והקטינים להתכונן לוועדה כראוי ומאידיך להתמודד עם תוצאותיה.

<http://bit.ly/1RHvUIZ>¹⁷

<http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Fam/2003/551.html>¹⁸

<http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Fam/2015/199.html>¹⁹

<http://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/2001/332.html>²⁰

<http://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/1995/8.html>²¹

ה. הפגיעה בזכות לייצוג משפטי בפני הרשויות

224. הנחיית יועמ"ש משרד הרווחה והפרקטיקה של מניעת ייצוג משפטי בוועדות אינן חוקיות. הזכות לייצוג משפטי בפני רשות שלטונית מעוגנת בסעיף 22 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961. וגם "[...] 'בעיקרי המשפט והצדק הכלליים' [...] יש לראות בה אחד מכללי הצדק הטבעי" (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); זמיר, בעמ' 1173; ברק-ארז, בעמ' 523). "זכות ייצוג" עומדת גם כזכות בפני עצמה (זמיר, בעמ' 1182).

225. ליבת הזכות לייצוג היא במשפט הפלילי, אך היא משתרעת גם על הליכים מנהליים הפוגעים בזכויות יסוד ונתפסת כערובה לקיום שאר הזכויות ולהבטחת הליך הוגן. החשיבות לייצוג עולה כאשר מדובר בעניינים הנוגעים למשפחה (ר' רע"א 6810/97 בן שושן נ' בן שושן, פ"ד נא(5) 375, 378-379 (1997) (להלן: "עניין בן שושן"); יורם רבין "הזכות לייצוג וסיוע משפטי בהליך אזרחי בעקבות רע"א 6810/97 בן שושן נ' בן שושן" המשפט ו' 225, 228-234 (2001)).

226. הפגיעה בזכות לייצוג משפטי היא פגיעה בזכות יסוד וצריכה לעמוד באמות המידה החוקתיות בהתאם לתנאי פסקת ההגבלה בחוק היסוד: כבוד האדם וחירותו ועל כן עליה להיעשות בחקיקה (בג"ץ 1437/02 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים, פ"ד נח(2) 746, 761 (2004)).

227. בענייננו מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע את האיסור על הצבת מגבלות על ייצוג משפטי בוועדות להורים שבוחרים בו. למעלה מן הצורך נציין, כי לעמדת העותרת ראוי שהמשיב ייקח על עצמו לפעול באופן יזום לשם מתן סיוע משפטי להורים בוועדות. להשוואה, ר' הוראות החוק הבריטי בפסקאות 112-114 לעיל.

228. במקרים אחרים נקבעו בישראל הסדרים חוקיים שונים לעניין זכות לייצוג בפני גופים מנהליים של אוכלוסיות המתקשות לייצג את עצמן. כך למשל, טיעון בשימוע לעניין הרחקת תלמיד מבית הספר, יכול להיעשות על ידי שלוח (תקנה 4(ב)) לתקנות זכויות התלמיד, זכות ייצוג להורים קבועה בסעיף 9(ב) לחוק ועדות השמה; יש זכות לייצוג בוועדות רפואיות מכוח לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 ועוד ועוד.

229. על כל פנים, כאשר הורים אינם מיוצגים יש לרשות חובה מוגברת לדקדק בביצוע החובות מכוח המשפט המנהלי (עמ"נ (י-ס) 5165-07-14 ברהון נ' משרד הקליטה והעליה (27.11.14), בפסקה 29), ובכל מקרה, ככל משדובר בגוף בעל סמכות מעין שיפוטית, או אפילו מעורבת – מנהלית ומעין שיפוטית גם יחד – ברי כי לא ניתן למנוע ייצוג משפטי במסגרתו.

ו. הפרת החובה לתעד את הדיון באופן הולם ולמסרו להורים

230. תע"ס 8.9 וחוברת ההנחיות ליישום תכנית הרפורמה כוללים הנחיה לתעד את הדיון, אלא שהפרוטוקול ערוך כתמצית הדיון, ואופן ניהולו ומידת ההקפדה על עריכתו משתנה בין לשכה ללשכה והוא לרוב אינו נמסר להורים.

231. שורשי החובה לעריכת פרוטוקול הם במשפט המנהלי ובעיקרון שקיפות פעילותו של המנהל (בג"ץ 3751/03 **אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו**, פ"ד נט(3) 817 (2004) (להלן: "**עניין אילן**")). הפרוטוקול צריך לאפשר קבלת מידע מספיק על המתרחש בדיון לרבות ההחלטות, הדרך לקבלתו, השיקולים בבסיסן ודעות מיעוט (בג"ץ 954/97 **כהן נ' ראש לשכת עורכי הדין**, פ"ד נב(3) 486 (1998) (להלן: "**עניין כהן**")), בפס' 70 לפסה"ד של השופט חשין; עע"מ 2418/05 **מילגרום נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה** (24.11.05) (להלן: "**עניין מילגרום**"), בפס' 17 לפסה"ד של השופטת חיות).

232. בעניין **מילגרום** נקבע, כי היקף חובת התייעוד בפרוטוקול (למשל בחירה בין פרוטוקול מלא למקוצר או אפילו הקלטה של הדיון) עשוי להשתנות על פי נסיבות המקרה ובהתחשב, בין היתר, **במהותו ובמאפייניו הספציפיים של הגוף המנהלי בו נערך הדיון (שם, שם; כן ר' פסקי דין קודמים: עניין כהן, פס' 65 לפסה"ד של השופט חשין; ע"א 6763/98 כרמי נ' מדינת ישראל, פ"ד נה(1) 431, 418 (1999))**.

233. שיקול מכריע לטובת רישום מלא של הדברים שנאמרו בפרוטוקול היא השאלה האם הגוף מקבל החלטות אשר משפיעות על זכויותיהם, חירויותיהם ומעמדם של הנוגעים בדבר (עניין **כהן**, פס' 67 לפסה"ד של השופט חשין). שיקול נוסף הוא פומביות הדיון. עריכת דיון פומבי ממעטת מהצורך לערוך פרוטוקול מלא, ואילו ישיבה סגורה מגבירה את הצורך לערוך פרוטוקול מלא (**עניין כהן**, פס' 69 לפסה"ד של השופט חשין). שיקול נוסף הוא כאשר אי עריכת פרוטוקול, הכולל "צילום" מלא של כל הדיונים והשיקולים, או עריכת פרוטוקול חסר – עלולים להפוך החלטה ל"סתומה" ולכזו שאינה יכולה לעמוד בביקורת, ואף להוביל לביטולה (**עניין אילן**, פס' 3 לפסה"ד של השופט טירקל).

234. בענייננו ההחלטות המתקבלות בדיוני ועדות ההחלטה עוסקות ב"דיני נפשות" והן משליכות באופן דרמטי על זכויות אדם של כל הנוגעים בדבר. **מכאן שהדרך המתאימה לתייעוד דיון בהליכים מסוג זה צריכה להיות לכל הפחות ברישום מלא** (להשוואה ר' **דוח ועדת גילת, שהמליץ שהפרוטוקול יהווה ראיה בבית המשפט**, בעמ' 8). חובת עריכת פרוטוקול מלא ומפורט מתחדדת נוכח העובדה שדיונים אלה מתנהלים בדלתיים סגורות ונהנים מחסיון מלא. על כן, הדרך לתעד את הדיון בוועדות החלטה היא בדרך של תיעוד המלא ביותר שניתן, ואולי אף בהקלטה ותמלול.

ז. הפרת חובת ההנמקה

235. **תע"ס 8.9** אינו קובע חובה לנמק את החלטת הוועדות וההחלטות ככלל, אינן נמסרות להורים תוך הפרה ברורה של החוק וההלכה הפסוקה.

236. חובת ההנמקה חלה על רשות מנהלית ראשית מכוח **החוק לתיקון סדרי מנהל (החלטות והנמקות)**, **התשי"ט-1958** ומכוח הפסיקה אף עובר לחקיקתו (ר' בג"ץ 143/56 **אחגיג' נ' המפקח על התעבורה**, פ"ד יא 370, 372 (1957)).

237. רבים הטעמים לקביעת חובת הנמקה בהליך מנהלי. ראשית, החלטה מפורטת ומנומקת מחייבת את הרשות לבססה על עובדות תוך שקילתן ומתן משקל ראוי לדעות מיעוט והיא מסייעת לרשות לשפר את הליך קבלת ההחלטה; היא מסייעת להבנת משמעויותיה והשלכותיה, לא רק על מנת להתנגד לה, אלא גם, בענייננו, כדי לאפשר למשפחה ולילד לקבל אותה ולאמצה; היא מאפשרת ביקורת וערר; והיא מסייעת להסרת חשדות לשרירותיות בהחלטה ולהפליה וכן את החשש לקיומם של שיקולים לא ענייניים (ברק-ארז, בעמ' 424; יואב דותן "חובת ההנמקה של רשויות מנהליות וגופים נבחרים" מחקרי משפט יט 5, 12-7 (2002); רע"א 8996/04 שכטר נ' נציבות הבית המשותף, פ"ד נט(5) 17, 21 (2004)).

238. נוסף על כך, הנמקה מבטאת יחס אנושי ומכבד כלפי הפרט "היחס האנושי והסביר לרגשותיו ולכבודו של הפרט מצדיק מתן תשובה והסבר לדחייתו, ומשליך גם על חשיבות ההנמקה. גם האינטרס הרגשי של הפרט ראוי לו שיזכה להגנה. ראוי שלא יהיה היחיד ניצב מול קיר אטום ושותק" (ע"א 10419/03 דור נ' רמת הדר, פ"ד ס(2), 277, 297 (2005)). טעם זה חשוב בפרט ביחס לאוכלוסיות מודרות ומחלשות.

239. "ככל שההחלטה חשובה יותר ופוגעת במושא ההחלטה תהא חשיבות גדולה יותר להנמקה" (שם, בעמ' 297) וחובת ההנמקה גוברת כאשר מדובר בהליך מעין שיפוטי (בג"ץ 79/63 טרודלר נ' פקיד הבחירות לצורך הרכבת ועדה חקלאית למועצה המקומית רמת-השרון, פ"ד יז 2503 (1963)).

ה. הפגיעה בזכות להשיג על החלטה מנהלית

240. הזכות להשיג על החלטת הרשות היא עקרון בסיסי במשפטנו (זמיר, בעמ' 801). כאמור, מכוח חוק שירותי הסעד הוקמו ועדות ערר, אך אלו אינן דנות בערר על ועדות החלטה. המשיב אינו רואה בהן ערכאת ערר לעניין החלטות הוועדות וגם העובדים הסוציאליים עצמם אינם מכירים אותן, או כל אפשרות אחרת לערר.

241. למעשה כיום, החלטות הוועדות הן סופיות למעט בהליך בבית המשפט לנוער, אלא שאותו יכולה ליזום עובדת סוציאלית לחוק הנוער (סעיף 3 לחוק).

242. לכאורה עומדת להורים אפשרות לתקוף את החלטות הוועדה בערכאה מינהלית, אולם אין בפניה לערכאות להחליף זכות ערר. הערר מטרתו לנסות ולשכנע את הגורם המקצועי כי החלטתו פגומה או מוטעית. בית המשפט אינו שם עצמו בנעליה של ועדת ההחלטה. לכל היותר הוא יכול לבחון האם נפל פגם בהליך או שההחלטה אינה במתחם הסבירות.

243. כך או כך, פנייה יזומה לערכאות משפטיות מהווה חסם משמעותי, כמעט בלתי עביר, למשפחות המגיעות לדיונים בוועדת החלטה. גם בהליכים בפני בית המשפט לנוער, בהם ההורים נמצאים כמשיבים הם מתקשים להשפיע על ההחלטה בפרט על רקע היעדר ייצוג (ר' מחקר חסין, בעמ' 96-103). קל וחומר כאשר מצופה מהם להיות יוזמי ההליך.

244. על כן לא די באפשרות לפנייה לבית משפט, אלא שיש חובה לכוון מנגנון ערר פנימי על החלטות הוועדות, או להתאים את מנגנון הערר הקיים מכוח **חוק הסעד** לעררים על החלטותיהן. כן, יש לקבוע כי לעובדים הסוציאליים חובה ליידע באופן יזום את באי הוועדות בדבר זכותם לערר והדרך לעשות כן.

245. בבריטניה קיימים שני מנגנוני ערר להם סמכות לדון בקבילות לעניין החלטות של שירותי הרווחה לגבי טיפול בילדים: א. מנגנון ערר פנימי - מכוח חוק הילדים הבריטי. ההוראות קובעות את הליך הטיפול בקבילות ואת חובת הרשויות ליידע באופן יזום את ההורים בדבר זכותם לערר ולקבילה; הזכות לייצוג משפטי בערר; הזכות לקבל מידע הנוגע למשפחה; וקבלת כל ההחלטות בעניינם בכתב ב. מנגנון קבילות חיצוני - נציב הקבילות על השלטון המקומי, הממונה על ידי מלכת אנגליה לדון בתלונות על פעולת הרשויות המקומיות ומוקנות לו סמכויות שיפוטיות (ר' ההוראות בעניין מנגנון הערר הבריטי²²; התקנות הרלוונטיות מכוח חוק הילדים הבריטי²³).

ט. הפרת האיסור על קבלת החלטות שרירותיות ועל הפליה

246. הוועדות מקבלות החלטות מבלי שקיים מנגנון מובנה ומחייב לקבלתן ההחלטות, להרכב הוועדה ולהליכים בה. על רקע זה, מידת המעורבות של ההורים או הקטינים בהליך, ומידת ההקפדה על זכויותיהם להליך הוגן משתנות מוועדה לוועדה, ונקבעות לעיתים על פי מידת ההערכה והחיבה שרוחשים להם העובדים הסוציאליים. ההחלטות לא מתקבלות באופן אחיד אלא לא פעם על פי מידת הדומיננטיות של אנשי המקצוע בוועדה מסוימת. באופן זה נוצר פער בין דרכי קבלת ההחלטה בוועדות שונות ועולה חשש כבד לשרירות ולפליה בין משפחות שונות בניהול ההליך ובתוצאותיו.

247. השוויון הוא מערכי היסוד של מדינת ישראל מקדמת דנא (בג"ץ 98/69 **ברגמן נ' שר האוצר**, פ"ד כג(1) 693 (1969)). בעקבות חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו עוגן המעמד החוקתי של הזכות לשוויון (בג"ץ 2671/98 **שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה** פ"ד נב(3) 650, 630 (1998)).

248. חובתן של הרשויות לנהוג בשוויון הינה חובתן שלא להפלות (בג"ץ 104/87 **נבו נ' בית הדין הארצי לעבודה**, פ"ד מד(4) 749, 760 (1990)). כפועל יוצא מכך, אסור לגוף מנהלי לקבל החלטות בשרירות (**ברק-ארז**, בעמ' 678).

249. אנשי מקצוע אינם רובוטים המקבלים החלטות באופן אוטומטי על פי נוסחה, ובפרט לא בתחום כה מורכב. גם אנשי המקצוע הטובים ביותר נושאים עימם, ככל אדם, מטען אישי שמשפיע על עמדותיהם והחלטותיהם (ר' **סלונים-נבו ולנדר**, בעמ' 404). בהיעדר מנגנון המתווה את אופן הפעלת שיקול הדעת החלטות מתקבלות בשרירותיות ויש חשש כי הן מפלות.

²² <http://bit.ly/1qdJ9vb>

²³ <http://bit.ly/1Vxl4wr>

250. היעדר הסדרת אופן קבלת ההחלטות מובילה לא פעם להסתמכות, גם אם בלתי מודעת, על סטריאוטיפים ודעות קדומות כלפי המשפחות. תוצאות מחקר חדש ממחישות זאת. המחקר, שנערך בישראל, בחן קביעות מקצועיות של עובדים סוציאליים בנוגע להגדרת ילד בסיכון ולדרכי הטיפול בו, כאשר הם קיבלו לידיהם תיאור של מקרים שהשונות ביניהם נגעה רק למאפייני המשפחה - מוצא ומצב סוציאקונומי. המחקר מצא, כי במצבי סיכון שהוגדרו "ודאי-גבוה" שיעור ההמלצה להוציא מבית הוריו ילד ממעמד כלכלי נמוך היה **גבוה פי 6** בהשוואה לילד ממעמד כלכלי מבוסס. במצבי סיכון "עמום-בינוני" שיעור ההמלצות להוציא ילד ממשפחה ממעמד כלכלי נמוך, היה **גבוה פי 2.5** בהשוואה לילד ממעמד כלכלי מבוסס ושיעור המלצות להוציא מביתו ילד ממוצא מזרחי – היה **כפול** לעומת ילד ממוצא אשכנזי.

Guy Enosh, Tali Bayer-Topilsky, Reasoning and Bias: Heuristics in Safety Assessment and Placement Decisions for Children at Risk, British Journal of Social Work (2014) 1–17

(להלן: "מחקר אנוש").

251. ממצאים דומים עולים ממחקר ישראלי נוסף שבחן את השפעת השייכות **המגזרית והמגדר** על הערכת סיכון והמלצה להוצאה מן הבית. נמצא, כי הערכת הסיכון וסיכויי ההמלצה להוצאה מהבית גבוהים יותר באופן מובהק, ביחס לילדים ממשפחות מזרחיות ולילדים ממשפחות חרדיות. כן נמצא, כי הערכת סיכון גבוהה יותר וסיכויי המלצה להוצאה מהבית היו גבוהים יותר ביחס לבנות לעומת בנים (חני שנק, עבודת לתואר שני, אצל גיא אנוש וטלי באייר-טופילסקי אוניברסיטת חיפה, "החלטת עובדים סוציאליים על הוצאת ילדים מהבית: בין ידע ליוריסטיקה", קישור למצגת פאואר פוינט, אתר משרד הרווחה, 2014 (להלן "מחקר שנק"); כן ר' **מחקר חסין** ה.ש 11 עמ' 8 והמקורות המובאים שם לגבי ממצאים דומים בעולם).

252. בהיעדר הסדרה של ההליך **נוצר גם כר פורה להפליה על בסיס מצב כלכלי בין הורים בעלי יכולת ובין הורים מעוטי יכולת** שמתקשים למשל להשיג ייצוג משפטי (ר' **זוח ועדת סילמן**; כן ר' פסקה 31 לתצהיר לימור). כך, דווקא ההגנה על משפחות עניות היא פחותה מזו הניתנת למשפחות אמידות ובניגוד לחובה לפעול באופן שוויוני. **פלג** מתאר בספרו כיצד "אמצעים כספיים יכולים להפחית את אינטנסיביות הקשר עם המינהל – על ידי שימוש בשליח או במייצג (לרבות ייצוג משפטי). כמו כן, אמצעים כספיים מאפשרים "יציאה החוצה" מן המינהל למגזר הפרטי" (שם, בעמ' 113; ולעניין זה ר' דוגמא בפסקה 31 לתצהיר לימור הנ"ל).

253. דבר זה נכון במיוחד ביחס לנשים, שמהוות חלק ניכר מבאי הוועדות, והן לרוב אמהות חד-הוריות. נשים אלה פגיעות במיוחד, מפני שהן מופלות בכמה מישורים. ראשית, על רקע כלכלי, כיוון שנשים חד-הוריות עניות יותר. שנית, יש והן חשופות לדעות קדומות בשל מוצאן - מזרחיות, ערביות, חרדיות או מהגרות, שלישית יש והן נמצאות במצב חולשה חוקי מובנה בשל מעמדן - מהגרות עבודה ומבקשות מקלט למשל (ר' **מחקר אנוש ומחקר שנק** לעיל). נוסף על כך לעיתים דנה הוועדה בעניינן של נערות או נשים צעירות מאד שהרו ילד

מחוץ למסגרת הנישואין והן מתמודדות עם כך לבדן ובהסתר מקרוביהן. **ניתן אם כן לקבוע, כי נשים הבאות לפני הוועדות נמצאות בתחתית סולם יחסי הכוח בישראל. ככל שהשרירות בפעילות הוועדה רבה יותר, כך נשים נפגעות יותר.**

הפרת חובת הנאמנות, תום הלב וההגינות של המינהל הציבורי

254. כאמור, התע"ס או כל מקור אחר אינו מסדיר את אופן קבלת ההסכמה מן ההורה. **חוק האומנה מתייחס לסוגיה בקצרה וקובע רק כי הסכמה הורים להשמת ילד באומנה תעשה "בכתב" (סעיף 31.(ד)(1)) וכי ניתן לחזור ממנה "בכתב" (סעיף 31.(ד)(2)). על כן לעמדתנו חוק האומנה אינו יכול להוות מקור סמכות הולם לקבלת הסכמה לטיפול בנסיבות אלו שעה שאין מקור נורמטיבי משלים אחר המסדיר זאת. ככלל, חוק האומנה אינו מקור נורמטיבי הולם להסדרת ההליך בוועדה מן הטעם הזה.**

255. הפרקטיקות במסגרת ההליך בוועדות שתוארו לעיל, עומדות לעיתים בניגוד מוחלט לחובת ההגינות והנאמנות של רשות מנהלית כלפי הפרט ומהוות הפרה של חובת הנאמנות הספציפית של עובד סוציאלי ללקוחותיו/ מטופליו.

256. חובת הנאמנות של העובדים הסוציאליים משמעה גם שיש להם **חובות מוגברות לקידום יזום ופעיל של הליך תקין ולהגנה על זכויות הבאים בפניהם** "[...] כיוון ש"ענין לנו בציבור מבוססים מגוון, אשר נפתלות החוק, התקנות הכללים, והתיקונים להם חדשות לבקרים - אינו נהיר להם דיו" (עב"ל (ארצי) 1381/01 **אולחובוק - המוסד לביטוח לאומי** (9.2.2004) (להלן: **"ענין אולחובוק"**)).

257. בראש ובראשונה עומדת לעובדים הסוציאליים חובה למסור ללקוחותיהם **מידע אמין ומקיף** בדבר ההליך וזכויותיהם בו ואין די בקיום חובת פרסום ההנחיות המנהליות, נוכח אופיין המיוחד – הסוציאלי – של הסמכויות המופעלות (תא (ת"א) 062750/06 **רוזנוקס נ' המוסד לביטוח לאומי** (25.2.08), בפסקה 15).

258. בנסיבות דגן חלה על העובד הסוציאלי חובת מתן הסבר יזום והמפורט **גם כשזה לא נתבקש**, על רקע החובות המיוחדות החלות במשפט הסוציאלי, מכוח העקרון שנקבע בהליכים הנוגעים למוסד לביטוח לאומי (עב"ל (ארצי) 1365/04 **ארוש - המוסד לביטוח לאומי** (18.10.2006), בעמ' 11 ו-17; עב"ל (ארצי) 1096/02 **זייפר - המוסד לביטוח לאומי** (14.5.05); ענין **אולחובוק**; רע"א 4302/14 **פלוני נ' קצין התגמולים** (12.8.14), בפסקה 19 לפסק-דינה של השופטת ברק-ארז; **פלג בעמ' בעמ' 615-647**).

259. חובת הנאמנות ותום הלב של העובדים הסוציאליים משמעה גם שיש מקרים בהם לא ניתן לקבל הסכמה לטיפול מן ההורים, גם אם זו ניתנת, על רקע יחסי התלות והמרות שקיימים בין מערכת הרווחה ובינם, וכיוון שההורים לא מבינים תמיד את השלכות הסכמתם.

260. הלכה היא, כי הסכמה תקפה היא רק כזו הניתנת באופן חופשי ומדעת (בג"ץ 3799/02 **עדאלה נ' אלוף פיקוד מרכז** פ"ד ס(3) 67 (2005); ע"א 6153/97 **שטנדל נ' שדה** פ"ד נו(4) 746 (2002)).

261. הסכמה הניתנת בתנאים של יראה ופחד ממני שמבקש אותה אינה יכולה להיחשב חופשית. בפרק "חיים בעוני כחיים תחת שלטונות מינהלית אינטנסיבית של רשויות הרווחה", מנתח פלג את מערכת היחסים בין אנשים עניים לרשויות רווחה וטוען, כי "היחסים עם הפרט העני הם "יחסי שלטון" במובן המובהק ביותר, כי הם טומנים בחובם השפעה והכוונה מכרעת על חייהם של בני אדם" (שם, בעמ' 121). "וכי, מדובר ב" [...] מפגש של פיקוח ושל פגיעה בפרטיות" (שם, בעמ' 113). על כן, מטופלי מערכת הרווחה "... חווים את הקשר שלהם עם עובדים סוציאליים כחוויה של פיקוח ואף ענישה" (שם, בעמ' 119).

262. רכיב הפיקוח על המשפחה מתבטא בכך שלגורמים המקצועיים המטפלים במשפחה ולוקחים חלק בוועדות, יש את הכוח והסמכות להפעיל על ההורים סנקציות ולכפות שיתוף פעולה באמצעות פנייה לבית המשפט. למשל להגביל מפגש עם ילדים שכבר הוצאו מן הבית או לשם הוצאת ילדים אחרים מן הבית. על כן טבעי הוא שהורים ישאפו לרצות את אנשי המקצוע שמטפלים במשפחה ולציית להם.

263. תלות אף היא מאפיינת היחסים בין המשפחה ומערכת הרווחה. כאמור, בכוחה של המערכת לתת למשפחה הטבות שונות ואף כסף לרכישת ציוד לבית או שיפוצו, למימון טיפולי שיניים, למימון הוצאות נסיעה לבקר ילדים שהושמו מחוץ לבית וכדומה (ר' תע"ס 3.16 "שירותי הצרכים המיוחדים למשפחות בקהילה"); ואישורים שונים לשם קבלת הטבות והנחות מרשויות אחרות, על בסיס היות האדם רשום בלשכת הרווחה. על רקע זה, יש והמשפחה תלויה במערכת הרווחה לשם סיפוק צרכים בסיסיים ממש (ר' מיכל קרומר-נבו, ורד סלונים-נבו, עינב הירשזון-שגב ושלומית בן-ישי "תפיסותיהם של הפונים היותיקים" ללשכת הרווחה את העובדים הסוציאליים" **חברה ורווחה** כה(4) 533, 539 (2005)).

264. מתן סיוע ותמיכה על ידי מערכת הרווחה, אינו משנה בהכרח את חווית החשש מהמערכת, שכן "תמיכת הממסד היא [...] גם פיקוח: חישי קל, בחווייתה של המרואינית, מאובחנת תת הכשירות ההורית שלה, הנקשרת כפי הנראה לאלכוהול, והיא מנותקת מילדיה" (שרית סמבול ואורלי בנימין "קיטועים מבניים ומגדריים של היסטוריית העבודה של נשים: הצמצום במבני ההזדמנויות של עובדות עניות" **סוציולוגיה ישראלית** ט(1) 7, 25 (2007)).

265. בנסיבות כאלה – של יחסי כוח מחד והורים חסרי הגנה על זכויות פרוצדורליות מאידך – קיים חשש מניצול מכוון או לא מודע של מצבי המצוקה של ההורים לשם קבלת הסכמתם לדרכי טיפול (ר' פסקאות 27-28 לתצהיר שרה; בג"ץ 5785/03 **גדבאן נ' משרד הבריאות** (29.10.2003), בפסקה 21 (להלן "ענין גדבאן").

266. על הסכמה להיות גם מושכלת, שכן "חוסר ידיעת התוצאות כמוהו כחוסר ידיעת מהותו של המעשה. הסכמה הניתנת מחוסר ידיעה כזו, לאו שמה הסכמה" (ע"א 360/64 **אבוטבול נגד**

קליגר, פ"ד יט(1) 429, 475 (1965)). במקרה שעולה חשש כי אדם לא הבין את משמעות הסכמתו לטיפול המוצע על ידי העובד הסוציאלי, על זה לברר זאת (ענין גדבאן, בפסקה 14).

267. כאשר יש הורים שנחזים להיות בעלי לקויות נפשיות, שכליות ושסובלים מהתמכרויות, גם אם אינם מאובחנים, יש לוודא, כי לא חולשה שכלית או נפשית (קבועה או זמנית) מביאה אותם להסכים למוצע להם (שם, שם).

268. סוגית תקפות הסכמה התעוררה במלוא עוזה בהקשר ההסכמה למסירת ילד לאימוץ. סוגייה זו נדונה בהליכים משפטיים שזכו לסיקור רב ועוררו דיון ציבורי סוער שכתוצאה ממנו הוקמה ועדה מיוחדת לעניין (הוועדה לבדיקת חוק אימוץ ילדים, התשמ"ה-1981 והליכי אימוץ בישראל, 2006). בעקבות המלצותיה תוקן חוק אימוץ ילדים, ועוגן בו האיסור לקבל הסכמת אם למסירת ילד לאימוץ, במשך שבעה ימים לאחר הלידה (סעיף 8א(ב)), למעט בנסיבות מיוחדות ובאישור בית המשפט (סעיף 8א(ג)). זאת, על מנת "... להבטיח כי מצבו הנפשי של ההורה יאפשר לו לתת הסכמה שקולה ומודעת, לאחר קבלת מרב המידע על החלופות לאימוץ, על הסיוע שהוא יכול לקבל מרשויות הרווחה בגידול הילד, על ההשלכות המשפטיות והנפשיות האפשריות של הליך האימוץ וכן על זכויותיו ועל זכויות הילד" (דברי הסבר להצעת חוק אימוץ ילדים (תיקון מס' 7), התשס"ט-2008 בעמ' 68-69). כחלק מן התיקון, עוגנו בסעיף 8 לחוק התנאים לקבלת הסכמה (הסבר מהותי בשפה מובנת ובאופן מובן; מידע על חלופות; מידע על השלכות רגשיות ותוצאות משפטיות של אימוץ; נסיבות חזרה מהסכמה והזכות להתייעץ עם כל גורם עובר למתן הסכמה).

269. בהליכים משפטיים בבריטניה, נקבע כי רשות מקומית פעלה שלא כדין כאשר קיבלה הסכמת אם למסור את ילדה לאימוץ לאחר לידה קשה וקבלת משככי כאבים ונפסקו לה פיצויים בשל הפרת הזכות לחיי משפחה מכוח סעיף 8 (הזכות לחיי משפחה) לאמנה האירופאית לזכויות אדם.

CA (A Baby) [2012] EWHC 2190²⁴

270. בעניין אחר נפסק, כי רשות שהוציאה ילד מבית הורים בעלי לקויות למידה הפרה את זכותם לפי סעיף 8 לאמנה האירופאית לזכויות אדם כאשר לא בחנו את יכולתם להבין את השלכות הסכמתם לפעולת הרשויות.

H (A Child – Breach of Convention Rights - Damages) [2014] EWFC 38²⁵

271. לסיכום, חוקיות בקשת הסכמה מן ההורים ותקפותה צריכות להיבחן על רקע יחסי כוח המובהקים שמתרחשים בין מערכת רבת עוצמה ובין האוכלוסייה הפגיעה ביותר במדינת ישראל. במסגרת זו נערך דיון קשה ביותר ומעורר חרדה, בלתי מובן, שלא ניתן להתכונן

<http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Fam/2012/2190.html>²⁴

<http://www.bailii.org/ew/cases/EWFC/HCJ/2014/38.html>²⁵

אליו, שתוצאותיו הוות גורל ושבו מתבקשים הורים לתת הסכמתם לטיפול בילד. עם הליך זה מתמודדים לבדם זוג הורים, ולעיתים קרובות אישה אחת, לרוב בלתי מיוצגים, שעה שהם לא מכירים את המצב המשפטי וזכויותיהם במסגרתו. לעמדתנו, בנסיבות אלה, ועל רקע היעדר החקיקה וההסדרה של ההליך, גם כשההורים מסכימים לדרך טיפול מוצעת, קיים חשש לקיומו של תוקף חוקי להסכמתם. על כן יש חובה, ראשית, לקבוע במדויק את הליך השגת ההסכמה, ויש לעשות זאת אך ורק בחקיקה ראשית; ושנית – לקבוע איסור על התניה בין הטבות כלכליות למתן הסכמה להשמה חוץ ביתית.

סיכום

272. הטיפול בילדים בסיכון במסגרת מערכת הרווחה משמש מזה שנים שדה מערכה טעון. במסגרת זו מושמעת לעיתים ביקורת חריפה ביותר כלפי משרד הרווחה ועובדיו ואף נגד בית המשפט ופסיקותיו. כפי שצוין בפתח עתירה זו, העותרת מסתייגת מאופייה של ביקורת זו ואין לה ספק בכוונתם הכנה של העוסקים בתחום לפעול לקידום טובת הכלל, בכלים העומדים לרשותם ובמגבלותיהם.

273. עם זאת, וחרף ההערכה לפעולתם של שירותי הרווחה, אין להתעלם מטענות ענייניות ומוצדקות כנגד הליכים שונים המתנהלים במסגרתם, ובענייננו בוועדות החלטה, על בסיס ריבוי הנחיות, באופן בלתי אחיד ובהיעדר הסדרה כוללת ומחייבת בחקיקה ראשית.

274. כתוצאה מן החלל הנורמטיבי בו פועלות ועדות החלטה מתנהל בהן הליך מנהלי לקוי ופגום מן היסוד ונגרמת פגיעה בזכויות האדם של הורים וילדים.

275. מצב דברים זה חמור במיוחד שכן דווקא בנסיבות שפורטו בהרחבה לעיל עומדת חובה מוגברת לקבוע מערך נורמות מפורט ולהקנות בו הגנות משמעותיות לזכויות אדם.

לאור כל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו על תנאי כמבוקש בראשית העתירה, ולאחר קבלת תשובת המשיבים להפכו למוחלט.