



הכנסת מרכז המחקר והמידע

ז' בכסלו תשע"ז
7 בדצמבר 2016

ייצוג משפטי להורים בהליכי הוצאת ילדים ממשמורתם

לבקשת חברת הכנסת יפעת שאשא ביטון, יושבת-ראש הוועדה לזכויות הילד של הכנסת, יוצג להלן מידע על ייצוג משפטי להורים שילדיהם מצויים בהליכי הוצאה ממשמורתם. בחלקו הראשון של המסמך יוצג רקע על הסדרת תחום הוצאת ילדים ממשמורת הוריהם, ובכלל זה נתונים על היקף המקרים שבהם ילדים בישראל מוצאים ממשמורת הוריהם על-פי צו ולאחר שהתקיים בעניינם דיון בבית-משפט. לאחר מכן נסקור את סוגיית הייצוג המשפטי של הורים בהליכי הוצאת ילדיהם ממשמורתם והמדיניות הנהוגה כיום בעניין זה, ולבסוף נתייחס בהרחבה להיעדר נתונים על היקף הייצוג המשפטי הניתן כיום בפועל להורים במצבים אלה. יובהר כי המסמך אינו עוסק בייצוג משפטי של ילדים.

נקדים ונציין כי לצורך קבלת נתונים על היקף הייצוג המשפטי הניתן להורים בהליכים האמורים פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה), להנהלת בתי-המשפט, לאגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, לרשויות המקומיות ולגורמים נוספים במגזר השלישי. **מתשובת הגורמים שנזכרו לעיל עולה כי אין כיום גוף ציבורי שיש בידו נתונים על שיעור הייצוג של הורים בתיקים המתנהלים בבתי-המשפט בנושא הוצאת ילדיהם ממשמורתם. עוד עולה מהמידע שהתקבל כי יש פער בין ההערכות של גורמים שונים הנוגעים בדבר: ממשד הרווחה נמסר במענה על פנייתנו כי בחלק גדול מהמקרים ההורים מיוצגים על-ידי עורך-דין, ואילו מהאגודה לזכויות האזרח נמסר כי להערכתה רוב המשפחות אינן מיוצגות על-ידי עורכי-דין, ורק כחמישית מהן מיוצגות על-ידי האגף לסיוע המשפטי. גם מתשובות שהתקבלו מכמה אגפי רווחה ושירותים חברתיים ברשויות המקומיות עולה שונות רבה בהערכות בעניין זה – חלק מהרשויות העריכו כי בכרבע עד מחצית מהמקרים יש ייצוג משפטי של ההורים, ואילו מרשויות אחרות נמסר כי במקרים המוכרים להן לא היה כל ייצוג משפטי של הורים, אך בחלק מהמקרים הוצאת הילדים ממשמורת הוריהם נעשתה בהסכמת ההורים.**

יש להבחין בין ייצוג משפטי בוועדה לתכנון טיפול והערכה, שעשויה להיות השלב הראשוני בהליך הוצאת ילד ממשמורת הוריו (במקרה שההורים אינם מסכימים לתוכנית הטיפול המוצעת להם, אם נכלל בה מענה חוץ-ביתי), לבין ייצוג משפטי בדיונים בבית-המשפט – ראו להלן הרחבה בעניין זה. חשוב לציין כי על-פי המידע שברשותנו אין כיום בהנחיות משרד הרווחה התייחסות מפורשת לסוגיית הייצוג המשפטי בכלל ולמסירת מידע להורים על זכותם לייצוג משפטי בבית-המשפט בפרט.

1. רקע – הוצאת ילדים ממשמורת הוריהם

בפרק זה יוצגו החקיקה הקיימת כיום בכל הקשור להוצאת ילדים ממשמורת הוריהם, מדיניות משרד הרווחה בתחום זה ונתונים על הוצאת ילדים ממשמורת הוריהם בשנים האחרונות.

1.1. חקיקה והסדרת הנושא

הסמכות להוציא ילדים ממשמורת הוריהם מעוגנת בחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן: חוק הנוער), והתקנות שהותקנו מכוחו.¹ חוק זה נועד להגן על ילדים הנמצאים בנסיבות או במצבים המחייבים התערבות של רשויות המדינה בהיבט החוקי של המשמורת ההורית כדי להבטיח את טובתם. הדיון המשפטי על הוצאת ילדים ממשמורת הוריהם מתקיים **רק במקרים שבהם קטין מוגדר נזקק**. במקרים אלה רשאיות רשויות המדינה להתערב בתא המשפחתי במטרה להבטיח את בריאותו הנפשית והגופנית של הילד.²

החוק מכיר בכמה עילות להגדרת קטין נזקק,³ המוגדרות בסעיף 2, פסקאות (1)–(7) לחוק הנוער. על-פי החוק, קטין מוגדר נזקק כשמתקיים בו אחד מאלה:

- (1) לא נמצא אחראי לו;
- (2) האחראי לקטין אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו או שהוא מזניח את הטיפול או ההשגחה;
- (3) הוא עשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא בפלילים;
- (4) הוא נמצא משוטט, פושט יד או רוכל בניגוד לחוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953;
- (5) הוא נתון להשפעה רעה או שהוא חי במקום המשמש דרך קבע מקום עבירה;
- (6) שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת;
- (7) הוא נולד עם תסמונת חסר בסם (סינדרום גמילה).

חוק הנוער קובע גם כי "היה עובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) סבור שקטין הוא נזקק ושלמען הטיפול בו וההשגחה עליו יש צורך בהחלטת בית-המשפט, משום שאין הסכמת האחראי על הקטין, או שהוא מסכים אך אין הקטין מציית לו, רשאי הוא לפנות בבקשה אל בית-המשפט לנקוט אחת או אחדות מהדרכים לפי סעיף זה, ומשנוכח בית-המשפט כי הקטין הוא נזקק (סעיף 3 לחוק), רשאי הוא להוציא את הקטין ממשמורתו של האחראי עליו, אם ראה בית-המשפט שאין דרך אחרת להבטיח את הטיפול וההשגחה, ולמסור אותו למשמורתה של רשות סעד אשר תקבע את מקום חסותו, או להורות על החזקתו במעון או במעון נעול כמשמעותם בחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971".⁴

במקרים שבהם העובד הסוציאלי סבור כי קטין הוא נזקק ונשקפת לו סכנה מיידית, החוק מקנה לעובד הסוציאלי סמכות לפעול באופן מידי ולהפעיל **אמצעי חירום**. הפעלת אמצעי החירום מותנית באישור עובד סוציאלי מחוזי לחוק הנוער, ונעשית במצבים האלה: כאשר הקטין נמצא ללא מבוגר האחראי לו, כאשר הוא במצב של סכנה מיידית או כשהוא נזקק להגנה מיידית בזמן אירוע מסכן או סמוך לאירוע כזה. העובד הסוציאלי לפי חוק הנוער מוציא צו חירום למשך ארבעה ימים, עם אפשרות להאריכו לשבעה ימים באישור עובד סוציאלי מחוזי. החוק קובע עוד כי "רשאי בית-המשפט בהחלטת ביניים, אף לפני שמיעת הקטין או

¹ חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960.

² משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **ד"ר-וחשבון הוועדה לבחינת מדיניות המשד בנושא הוצאה של ילדים למסגרות חוץ-ביתיות ונושא הסדרי ראיה**, דוח ביניים, פברואר 2014.

³ על-פי החוק קטין הוא מי שטרם מלאו לו 18.

⁴ חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, סעיף 3 וסעיף 3(4).



האחראי עליו ולפני קבלת תסקיר, להורות על נקיטת אמצעים זמניים לגבי הקטין ולאשר אמצעי חירום שנקטו לגביו על-ידי עובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה)⁵.

בהקשר זה יצוין כי תקנון העבודה הסוציאלית קובע כי "גדילתו של ילד בחיק משפחתו הטבעית מבטיחה את התפתחותו התקינה. לכן יש לעשות כל מאמץ לפתח שירותים בקהילה על מנת לסייע למשפחה לגדל את ילדיה. כאשר המצב של המשפחה מסכן או עשוי לסכן את שלומו הגופני והנפשי של הילד ולפגוע בהתפתחותו התקינה, יש לשקול הוצאת הילד למסגרת טיפולית מחוץ לבית שיכולה לשמש לו כמסגרת לטווח קצר, או לפי הצורך גם כמסגרת קבועה לטווח ארוך"⁶.

התערבות המדינה בסוגיית המשמורת ההורית עשויה להתבצע במגוון דרכים, החל בליווי ההורים ובהצעת מענה בקהילה שסייע להם בגידול ילדיהם ויבטיח את שלומם, דרך חיוב ההורים בחוק לשתף פעולה עם נציגי משרד הרווחה ולקבל תוכניות טיפוליות במטרה להגן על הילדים, וכלה בביטול המשמורת ההורית והעברתה לידי המדינה.

ההליך שבו המדינה שוקלת להתערב בתא המשפחתי כדי להגן על הילדים מופעל במסגרת **הוועדה לתכנון טיפול והערכה במשרד הרווחה**⁷ אשר אופן פעולתה מוסדר כיום בתקנון העבודה הסוציאלית של משרד הרווחה, ולא בחקיקה. אף שהדיון בהוצאת ילד ממשמורת הוריו מתקיים תחילה בוועדה לתכנון טיפול והערכה, חשוב לציין כי האחריות להכרעה השיפוטית בנושא זה היא בידי הערכאה השיפוטית בלבד.⁸

1.2. מדיניות משרד הרווחה

כאמור, המסגרת שבה מתקיים דיון של גורמי המקצוע לצורך אבחון, קבלת החלטה וקביעת הליך טיפול לילדים בסיכון ולמשפחותיהם היא ועדת תכנון טיפול והערכה. ועדה זו מתכנסת לצורך גיבוש תוכנית התערבות במקרים האלה: כשמדובר במשפחות עם ילדים במצבי סיכון המצריכים בניית תוכנית טיפולית מערכתית מקיפה; כאשר נשקלת האפשרות של מתן שירותים אינטנסיביים ייחודיים לילד ו/או למשפחה (כגון מעון רב-תכליתי או מרכז ילדים-הורים); במצבים שבהם הטיפול במשפחה לא התקדם והילד ממשיך להיות נתון בסיכון; **במצבים שבהם נשקלת הוצאת ילד למסגרת חוץ-ביתית; כאשר הוצא צו חירום או נשקלת פנייה לבית-משפט**⁹.

על-פי הוראה 8.9 בתקנון העבודה הסוציאלית, בוועדה משתתפים מרכז הוועדה, שמונה על-ידי מנהל המחלקה לשירותים חברתיים או מנהל המחלקה במחלקות קטנות; עובד סוציאלי המטפל בילד; מדריך ראש צוות או מנהל מחלקת רווחה; עובד סוציאלי המקשר עם מסגרות חוץ-ביתיות במקרים שבהם הילד נמצא במסגרת כזאת; נציג או נציגים של שירותי החינוך המקומיים (מורה, יועץ חינוכי וכדומה); נציג או נציגים של שירותים טיפוליים בקהילה (תחנה לבריאות הנפש, תחנה לטיפול בילד וכדומה). במקרה של ילדים שטרם מלאו להם שש שנים תזומן לוועדה אחות מהתחנה לבריאות המשפחה במקום, נציג מערכת

⁵ חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, סעיף 12.

⁶ משרד העבודה והרווחה – תקנון עבודה סוציאלית, הוראה מס' 8.9, סעיף 1, 30 בנובמבר 1995.

⁷ במסמך זה נשתמש במונח "הוועדה לתכנון טיפול והערכה", אך חשוב לציין כי בתשובת הגורמים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת השתמשו במונח "ועדת החלטה".

⁸ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דין-וחשבון הוועדה לבחינת מדיניות המשרד בנושא הוצאת ילדים למסגרות חוץ-ביתיות ונושא הסדרי ראייה, דוח ביניים, פברואר 2014.

⁹ שם, עמ' 23.



החינוך ונציגים של שירותים רלוונטיים לדיון בעניינם של הילד ומשפחתו (פקידי סעד לחוק הנוער, עובד סוציאלי אם מדובר בנערה במצוקה, רופא וכדומה).¹⁰

לקראת הדיון בוועדה על העובד הסוציאלי המטפל בקטין הנזקק להכין דוח מפורט על מצבו של הילד. לעתים נדרשת גם חוות דעת מקצועית של רופא, של פסיכולוג או של גורם מקצועי אחר. בהחלטת הוועדה מפורטים התוכנית הטיפולית, המסגרות המתאימות והטיפוליים הנחוצים לקטין הנזקק ולמשפחתו. אם הוחלט על הוצאת הילד ממשמורת הוריו לטיפול במסגרת חוץ-ביתית, פנימייה או משפחת אומנה, על העובד הסוציאלי לעקוב אחר מצבו של הילד במסגרת החדשה ולהבטיח מענה טיפולי למשפחתו.

על-פי הנחיות משרד הרווחה, עובד סוציאלי לחוק הנוער יפנה לבית-משפט רק לאחר שהתקיים דיון בוועדה לתכנון טיפול והערכה, שנבחנו בו אפשרויות טיפול שונות בהורים ובקטין. במקרה שמובעת התנגדות לדרכי הטיפול המוצעות, תבחן הוועדה את האפשרות להביא את המקרה להכרעת בית-משפט, מתוך מחשבה שהדבר יאפשר לשמור על טובת הקטין ועל זכותו לגדול ולהתפתח על-פי צרכיו.¹¹

העובד הסוציאלי לחוק הנוער הוא הגורם המקצועי מצד משרד הרווחה המביא את עניינו של הילד לבית-המשפט, וככזה הוא צד בהליך המשפטי. מוטלת עליו האחריות להגיש חומר מלא ולהציגו בפני השופט לצורך הוכחת נזקקות הקטין, להמליץ על דרכי טיפול מתאימות וליישם את החלטות בית-המשפט. בתוכנית שהעובד הסוציאלי מגיש לבית-המשפט הוא יכול לכלול המלצות לטיפול ולהשגחה בקהילה, כך שהילד נשאר בביתו, התערבות במצבים שבהם נדרש אבחון או טיפול נפשי, או המלצה להוציא את הקטין ממשמורת הוריו.¹²

על-פי תשובת משרד הרווחה על פנייתנו, מדי שנה מתקיימים בוועדות תכנון הטיפול וההערכה דיונים על עשרות אלפי ילדים ובני-נוער. עוד צוין בתשובת משרד הרווחה כי רוב תוכניות הטיפול הנבנות בעבור הילדים והמשפחות שעניינם נדון במחלקות לשירותים חברתיים הן תוכניות בקהילה ובשירותים שקיימים ואשר פותחו לילדים ומשפחותיהם במסגרות כגון מועדוניות, פנימיית יום ומסגרות טיפול יומיות אחרות כמו מרכזי ילדים-הורים.

1.3. נתונים על הוצאת ילדים ממשמורת הוריהם

כאמור, יש ילדים ובני-נוער אשר מוצאים ממשמורת הוריהם ונמצאים במסגרות חוץ-ביתיות בצו בית-משפט, ואחרים מוצאים בהסכמת ההורים. בדוח של משרד הרווחה "סקירת השירותים החברתיים – 2014" צוין כי שיעור הילדים ובני-הנוער ששהו במסגרות חוץ-ביתיות בשנת 2014 מתוקף צו בית-משפט לחוק הנוער היה 47% בפנימיות ו-64% במשפחות אומנה. מנתון זה אפשר להסיק כי 53% מכלל הילדים

¹⁰ משרד העבודה והרווחה, תקנון עבודה סוציאלית, הוראה מס' 8.9, סעיף 8.1, 8.2, 8.3, 30 בנובמבר 1995. יצוין כי באפריל עד אוגוסט 2012 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על סדרי עבודתן של הוועדות בשנים 2010-2011, ובה נבדקו סדרי יישום הרפורמה במשרד הרווחה ובמחלקות לשירותים חברתיים ותהליכי הפיקוח על עבודת הוועדות. בבדיקה עלה כי "יש שונות בין הרשויות המקומיות בהרכב הוועדות ובהיקף השתתפותם של אנשי המקצוע... בעיקר בכל הנוגע לנציגים מחוץ למחלקה לשירותים חברתיים". משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 2013, [סדרי עבודתן של ועדות לתכנון טיפול והערכה בנושא ילדים בסיכון](#), 2013.

¹¹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [דן-וחשבון הוועדה לבחינת מדיניות המשרד בנושא הוצאה של ילדים למסגרות חוץ-ביתיות ונושא הסדרי ראיית](#), דוח ביניים, פברואר 2014.

¹² עו"ס ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 באוקטובר 2016.



ובני-הנוער ששהו בפנימיות ו-36% מכלל אלה ששהו במשפחות אומנה הוצאו ממשמורת הוריהם בהסכמה.¹³

בטבלה שלהלן מוצגים נתוני משרד הרווחה על ילדים ששהו במסגרות חוץ-ביתיות בשנים 2011–2015. יצוין כי הנתונים שבטבלה הם על כלל הילדים ששהו מחוץ לביתם בשנה המוצגת, לאחר שהוצאו ממשמורת הוריהם בצו הוצאה ממשמורת ולאחר שהתקיים דיון בעניינם בבית-משפט. בנתונים נכללים גם ילדים שהוצאו ממשמורת הוריהם בשנים קודמות.

ילדים ששהו במסגרות חוץ-ביתיות לאחר שהוצאו ממשמורת הוריהם לפי צו, 2011–2015

שנה	מספר הילדים
2011	5,593
2012	5,943
2013	6,184
2014	6,286
2015	6,040

לפי הטבלה, בשנים 2012–2014 נרשמה עלייה מתונה במספר הילדים ששהו בכלל המסגרות החוץ-ביתיות, ואילו בשנת 2015 נרשמה ירידה קלה במספרם. כאמור, משרד הרווחה הדגיש בתשובתו כי מדי שנה מתקיימים דיונים בעניינם של עשרות אלפי ילדים, ומכך משתמע שיש לבחון את שיעור הילדים המוצאים ממשמורת הוריהם ביחס למספר גדול הרבה יותר של ילדים המטופלים על-ידי המשרד. עם זאת יש לזכור כי ילדים רבים מועברים למסגרת חוץ-ביתית על-פי קביעת ועדת **תכנון טיפול והערכה** בהסכמת ההורים, והם אינם כלולים בנתונים שבטבלה.

בטבלה שלהלן מוצגים נתוני משרד הרווחה על ילדים שהוצאו ממשמורת הוריהם למסגרות חוץ-ביתיות בכל אחת מהשנים 2010–2015, אשר התקבלו במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת. יצוין שוב כי הנתונים הם על ילדים שהוצאו מבית הוריהם בצו הוצאה ממשמורת לאחר שהתקיים דיון בעניינם בבית-משפט.¹⁴ נציין כי במהלך הכנת המסמך העביר משרד הרווחה כמה נתונים שונים זה מזה על מספר הילדים שהוצאו ממשמורת הוריהם בצו בית-משפט והועברו לפנימיות, וכי הנתון המוצג כעת הוא האחרון שהתקבל, והוא קטן במידה ניכרת מן המספרים שנמסרו בגרסאות קודמות. כמו כן, לאחר העברת נתונים אלו פרסם משרד הרווחה דוח ובו בין היתר נתונים על צווי הוצאה ממשמורת אשר אינם מתיישבים עם הנתונים שהתקבלו קודם לכן (ראו הרחבה נוספת בהמשך).

¹³ משרד הרווחה, סקירת השירותים החברתיים 2014, **חלק א': ילדים מלידה עד גיל 18 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים**, אוקטובר 2015, עמ' 143.

¹⁴ חוה לוי, עו"ס ראשית לחוק הנוער, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 בנובמבר 2016.



**מספר הילדים שהוצאו ממשמורת הוריהם על-פי צו, לפי שנת הוצאה, בפילוח לפי מסגרות,
2010–2015, לפי תשובת משרד הרווחה**

2015	2014	2013	2012	2011	2010	
165	184	229	224	181	219	מרכז חירום
273	266	275	274	261	311	משפחת אומנה
40	36	25	17	23	12	עמותה למשפחות אומנה**
562	682	754	774	810	718	פנימייה
1,040	1,168	1,283	1,289	1,275	1,260	סך הכול

** מודל מיוחד שבו אנשי צוות מטפלים בכמה ילדים בקהילה.

לפי הטבלה, מספר הילדים שהוצאו ממשמורת הוריהם על-פי צו בכל אחת מהשנים 2010–2015 היה גדול מ-1,000, ובשנים 2014–2015 הייתה ירידה מסוימת במספרם. רוב הילדים שהוצאו ממשמורת הוריהם על-פי צו בשנים 2010–2015 הועברו לטיפול בפנימיית – כ-56% מכלל הילדים שהוצאו ממשמורת באותן שנים. כ-22% מכלל הילדים שהוצאו מהבית באותן שנים על-פי צו הועברו לטיפול משפחות אומנה, כ-17% הועברו למרכזי חירום, והשאר הועברו לעמותה למשפחות אומנה. על-פי תשובת משרד הרווחה על פנייתנו, רוב הילדים מעל גיל שמונה מועברים לפנימיית, ורוב הילדים מתחת לגיל זה מועברים למשפחות אומנה.

בהמשך לנתונים שהוצגו לעיל יצוין כי בנובמבר 2016 פרסם משרד הרווחה דוח "פניות לעובדים סוציאליים לחוק הנוער והטיפול בהן: סיכום ממצאים שנת 2015". דוח זה מבוסס על טפסים שמילאו עובדים סוציאליים לחוק הנוער בשנת 2015, שבהם עודכנה באופן שוטף פעילותם בעניינם של קטינים ובני-נוער המופנים להתערבותם ומדווחים להם. מן הדוח עולה פער גדול בין הנתונים שהתקבלו ממשרד הרווחה והוצגו לעיל לבין אלה שהוצגו בדוח. בטבלה שלהלן יוצגו נתוני משרד הרווחה העולים מהדוח.

צווי הוצאה ממשמורת, שנת 2015, לפי דוח פניות לעובדים סוציאליים לחוק הנוער

1,669	צווים חדשים
4,566	צווים – הארכות

כאמור, על-פי הנתונים שהתקבלו במענה על פנייתנו, בשנת 2015 הוצאו 1,040 צווים להוצאה ממשמורת, ואילו מנתוני הדוח שפורסם לאחרונה עולה כי מספר הצווים החדשים בשנת 2015 היה 1,669, משמע פער של 629 צווים. ביקשנו ממשרד הרווחה הסבר לפער בנתונים, ובתשובת המשרד צוין כי מקור הנתונים שהועברו למרכז המחקר והמידע של הכנסת הוא במערכת התשלומים הממוחשבת של המשרד, ואילו הנתונים אשר פורסמו בדוח האמור, מקורם ברישומים ידניים של עובדים סוציאליים לחוק הנוער. חשוב לציין כי תשובת המשרד אינה תואמת את ההסבר על הנתונים שבדוח האמור, אשר לפיו "בנוסף לנתונים שהתקבלו מהטפסים... הצלבנו חלק מהממצאים עם מקורות מידע נוספים על מנת לבחון את מהימנות ותקפות הנתונים (מערכת התשלומים הממוחשבת של משרד הרווחה [צווי הוצאה ממשמורת ממשיכים



וחדשים], משרד המשפטים [ועדות פטור] ודיווחי עו"סים מחוזיים לחוק הנוער [צווי חירום]]¹⁵. נדגיש כי עקב הפער האמור בנתונים נותר חוסר בהירות אשר למספר הצווים שהוצאו בפועל.

נזכיר כי החלטות רבות על השמה חוץ-ביתית מתקבלות בהסכמת ההורים, על-פי קביעת ועדת תכנון טיפול והערכה, ללא צורך בדיון בבית-משפט או בהוצאת צו הוצאה ממשמורת.¹⁶

כאמור, במקרים מסוימים, שבהם העובד הסוציאלי סבור שקטין הוא נזקק, ונשקפת סכנה לחייו, רשאי הוא לנקוט אמצעים הדרושים למניעת הסכנה, ללא הסכמת האחראים לילד, ומתוקף כך רשאי הוא להוציא צו חירום להוצאת קטין / ילד ממשמורת הוריו.¹⁷ חשוב לציין בעניין זה כי צווי חירום מופעלים בין היתר במקרים שבהם עובד סוציאלי סבור שעל קטין לקבל בדיקה וטיפול רפואי, נפשי וגופני, והאחראי לו מתנגד לכך.¹⁸ בטבלה שלהלן מוצגים נתוני משרד הרווחה על מספר הצווים שהופעלו בשנים 2011–2015.

צווי חירום להוצאת ילדים ממשמורת שהופעלו על-ידי משרד הרווחה, 2011–2015

שנה	מספר צווי החירום שהופעלו
2011	745
2012	761
2013	842
2014	1,040
2015	869

בבירור שערכנו עם משרד הרווחה עלה כי אין אפשרות לחבר את הנתונים על צווי החירום להוצאת ילדים ממשמורת עם הנתונים על מספר הילדים שהוצאו ממשמורת הוריהם על-פי צו, באותן שנים, בין היתר משום שצווי החירום ניתנים בנסיבות שונות, וייתכן כי עניינו של ילד שהוצא בצו חירום יידון מאוחר יותר בבית-משפט וינתן בעניינו צו נוסף, שייספר בנפרד.

כדי לעמוד על מספר הילדים שהליך הוצאתם ממשמורת הוריהם מגיע לדיון בבית-המשפט, פנינו אל הנהלת בתי-המשפט בבקשת מידע על תיקים שנדונו בבתי-המשפט בעניין הוצאת ילדים ממשמורת הוריהם. הנתונים שהתקבלו במענה של הנהלת בתי-המשפט הם על כלל התיקים שבהם נדונה משמורת הורית, ובהבהרה מאוחרת יותר נמסר לנו כי נכללים בהם גם תיקים שנפתחו בעניין משמורת על ילדים להורים שבהליך גירושין. להלן יוצגו נתונים אלה.¹⁹

¹⁵ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף לשירותים אישיים וחברתיים, שירות ילד ונוער, פניות לעובדים סוציאליים לחוק הנוער והטיפול בהן: סיכום ממצאים שנת 2015, נובמבר 2016.

¹⁶ על-פי סקירת השירותים החברתיים של משרד הרווחה לשנת 2014, שהו בשנה זו במסגרות חוץ-ביתיות כ-11,000 ילדים ובני-נוער עד גיל 18.

¹⁷ חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, סעיף 11 (א) ו(ב).

¹⁸ שם, סעיף 11(א)ו(ב).

¹⁹ שרון סבן-ספראי, ממונה לפי חוק חופש המידע, הנהלת בתי-המשפט, 13 ביולי 2016.



**תיקים שנפתחו ותיקים שנסגרו בבתי-משפט בעניין משמורת הורית (כולל הוצאת ילדים ממשמורת),
2015–2010**

שנה	נפתחו	נסגרו
2010	2,044	1,958
2011	2,741	2,390
2012	2,881	2,844
2013	2,850	2,802
2014	2,818	2,669
2015	2,586	3,280

לפי הטבלה, בשנים 2015–2012 נרשמה ירידה קלה במספר התיקים שנפתחו בבתי-המשפט ונדונה בהם משמורת הורים על ילדיהם. בנתון על תיקים שנסגרו נכללים תיקים שנפתחו בשנים קודמות ונסגרו בשנה/ים שלאחר מכן. מבירור שערכנו עם משרד הרווחה עולה כי אין אפשרות לקשור ישירות בין נתוני התיקים האמורים, שנדונו בבתי-המשפט לבין מספר הילדים שהוצאו ממשמורת הוריהם בכל שנה. כאמור, בתשובה עדכנית של הנהלת בתי-המשפט על פנייתנו צוין עוד כי אין אפשרות להסיק ממספר התיקים שנפתחו על מספר הדיונים שנערכו בפועל בתיקים אלה, וכן כי **אין אפשרות להעריך את שיעור התיקים שנפתחים בשל הוצאת ילדים ממשמורת הוריהם בנתונים על כלל התיקים שמוצגים לעיל**.²⁰

נציין כי הנהלת בתי-המשפט לא מסרה בתשובתה על פנייתנו נתונים על החלטות בתי-המשפט בתיקים האמורים, אלא הפנתה אל משרד הרווחה בעניין זה. על-פי השנתון "ילדים בישראל 2015", בשנת 2014 נתקבלו בבית-משפט השלום לנוער 1,601 החלטות; ב-94% מהמקרים ההחלטה שהתקבלה הייתה להכריז על קטין כנוקק, וב-6% ההחלטה נדחתה.²¹

2. ייצוג משפטי של הורים בהליכי הוצאת ילדיהם ממשמורתם

בפרק זה תוצג סוגיית הייצוג המשפטי להורים הן בוועדות ההחלטה והן בדיונים בבתי-המשפט, ותוצג המדיניות הנהוגה במשרד הרווחה ובאגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים בנושא זה.

לעומת סוגיית הייצוג המשפטי להורים בוועדות ההחלטה, השנויה במחלוקת עקרונית בין גורמים הנוגעים בדבר, המתבטאת בהתבטאויותיהם בנושא, נראה שאין מחלוקת בדבר זכותם העקרונית של הורים לייצוג משפטי בבתי-המשפט, אך עולה אין הסכמה על בדבר האופן שבו יש להודיע להורים על זכותם זו ועל מהות ההליכים הצפויים בבית-המשפט.

על-פי המידע שברשותנו, נושא הייצוג המשפטי להורים בהליכי הוצאת ילדיהם ממשמורתם, הן בדיוני ועדות ההחלטה והן בדיונים בבתי-המשפט, אינו מוסדר ואינו מעוגן כיום בהנחיות משרד הרווחה.

²⁰ קובי משמוש, הנהלת בתי-המשפט, שיחת טלפון, 6 בדצמבר 2016.

²¹ המועצה הלאומית לשלום הילד, ילדים בישראל 2015, דצמבר 2015. הכוונה היא להחלטות בתיקים שעניינם הכרזת קטין נזקק.



יש להזכיר בהקשר זה כי נציגי משרד הרווחה בהליכי הוצאת ילדים ממשמורת הוריהם אינם עורכי-דין אלא עובדים סוציאליים.

2.1. רקע והמלצות קודמות

נושא הייצוג המשפטי של הורים והטענה בדבר זכות ההורים לקחת חלק פעיל בדיון בתוכניות הטיפול המוצעות בדיוני הוועדה לתכנון טיפול והערכה עלו בכמה הנחיות, נהלים ודוחות של משרד הרווחה בשנים האחרונות, אך כאמור, הנושא אינו מוסדר בהנחיות משרד הרווחה התקפות כיום (ואינו נזכר בחקיקה הרלוונטית).

כפי שצוין לעיל, ייצוג משפטי של ההורים יכול להתקיים בשני שלבים: השלב הראשון הוא ייצוג במסגרת דיוני ועדת תכנון הטיפול וההערכה, והשלב השני הוא ייצוג בדיונים המתנהלים בבית-המשפט. כאמור, במקרים שבהם ההורים ונציגי משרד הרווחה בוועדת תכנון טיפול והערכה אינם מגיעים להסכמה על דרכי הטיפול המוצעות, תבחן הוועדה את האפשרות להביא את המקרה להכרעת בית-המשפט. רוב ההמלצות וההתבטאויות בנושא בסעיף זה הן בסוגיית הייצוג בשלב המוקדם, דהיינו בשלב דיוני ועדת תכנון הטיפול וההערכה.

בשנת 2002 פורסם דוח ועדת ייעוץ לקביעת סמכות "ועדות החלטה" ודרך התנהלותן מול פקידי הסעד, בראשות ד"ר ישראל צבי גילת (ועדת גילת). הדוח עסק בין היתר בשיתוף ההורה והילד בדיוני ועדות תכנון הטיפול וההערכה. בהמלצות ועדת גילת צוין כי יש להקים מטה פעולה שיבטיח התארגנות מקצועית ומינהלית ומתן המשאבים הנדרשים כדי שמשפחות וילדים יקבלו סיוע, ליווי וייצוג בהופעתם בדיוני ועדת תכנון הטיפול וההערכה ובפני בית-המשפט השלום לנוער. חשוב לציין כי בהמלצת הוועדה אין ציון מפורש של ייצוג משפטי על-ידי עורך-דין, אלא מדובר בליווי וייצוג על-ידי כל אדם שהמשפחה או הקטין מוצאים לנכון להסתייע בו בדיוני הוועדה ובדיונים בבית-המשפט.²²

לפי מכתב בנושא השתתפות עורכי-דין בוועדות ההחלטה²³ שהעבירה היועצת המשפטית של משרד הרווחה בשנת 2005 לשר הרווחה, בוועדת תכנון טיפול והערכה נקבעים דרכי טיפול בילדים ומשפחות, והיא אינה הליך משפטי, ו"לפיכך, אין ההורים ו/או הילדים זקוקים לייצוג' במובן המשפטי. עם זאת, מאחר שהוועדה (וועדת גילת) ועדת תכנון הטיפול וההערכה היא צומת מרכזי ומכריע בחיי הילדים וההורים, וההשתתפות בה עלולה לעורר מתח ודאגה רבים, הוחלט לאפשר להורים והילדים להזמין לוועדה מלווים או משתתפים מטעמם".²⁴ עוד צוין במכתב כי "אין מניעה כי הורה יביא 'משתתף' מטעמו שהוא עורך-דין במקצועו, אולם יש להבהיר הן לעורך-הדין והן להורה כי מדובר בהליך טיפולי שבו נוכחים ההורים, ולא בהליך משפטי. לעורך-הדין אין זכות לטעון טיעונים משפטיים או לנהל חקירות, תפקידו לשמש רק כמסייע להורים, ולא כמישהו במקומם. יש להסביר לנוכחים את התפקיד הטיפולי של הוועדה ואת העובדה כי קיימת חשיבות מכרעת בשמיעה ישירה של ההורה על-ידי חברי הוועדה".

²² דוח ועדת גילת לבחינת מדיניות שילוב הילדים במסגרות חוץ-ביתיות והסדרי הראייה ובחינת תפקודן של ועדות ההחלטה, בראשות ד"ר ישראל צבי גילת, 2002.

²³ משרד הרווחה, הלשכה המשפטית, השתתפות עורכי-דין בוועדות תכנון טיפול והערכה, מכתב לשר הרווחה, 24 במאי 2005. יצוין כי בעתירה שהגישה לאחרונה האגודה לזכויות האזרח בעניין פעולתן של ועדות ההחלטה תואר מכתב זה כהנחיה של הלשכה המשפטית במשרד הרווחה.

²⁴ שם.



בדוח הוועדה לבחינת מדיניות המשרד בנושא הוצאת ילדים למסגרות חוץ-ביתיות ונושא הסדרי ראייה,²⁵ אשר פורסם בשנת 2014, צוינו כמה בעיות מערכתיות בתפקוד הוועדה לתכנון טיפול והערכה, והצעות לשיפורו. הדוח התייחס בין היתר לייצוג משפטי של הורים, ובנושא זה צוין בו כי אחת הבעיות המערכתיות שנוצרו עקב הרחבת תפקידה של ועדת תכנון הטיפול וההערכה היא ש"הורים במעמד סוציו-אקונומי גבוה מגיעים לדיוני הוועדה עם עורכי-דין, לעומת משפחות קשות יום אשר לא זוכות לייצוג משפטי", וכי "נוכחות עורכי-הדין מטשטשת את ייעוד הוועדה ואת מהותה". הוועדה המליצה ליצור הפרדה ברורה בין ועדת תכנון טיפול והערכה, אשר תשמש פורום היועצות מקצועי בין-משרדי, לבין ועדה חדשה, שתיקרא "ועדה להגנת הילד" ותתכנס כאשר נשקלת האפשרות של שילוב קטין במסגרת חוץ-ביתית או לצורך דיון בקטין נזקק לפי חוק הנוער. לפי המלצה זו, הדיון בוועדת תכנון טיפול והערכה, דהיינו הוועדה הראשונה שבה העניין נדון, יתקיים בהשתתפות עובד סוציאלי המטפל במשפחה, אך ללא השתתפות עובד סוציאלי לפי חוק הנוער וללא ייצוג משפטי של בני המשפחה, ואילו הוועדה השנייה שתדון בעניין, הוועדה להגנת הילד, תהיה "פורום מעין-משפטי", ולכן בה "חובה להבטיח ייצוג משפטי לבני המשפחה". עוד צוין בהמלצה כי בין המוזמנים הקבועים לוועדה להגנת הילד יהיה "עורך-דין למשפחה", וכי אם אין למשפחה אמצעים לשכור שירותי עורך-דין, היא תוכל לפנות לסיוע משפטי וימונה לה עורך-דין על-פי כללי הזכאות. בהמשך לכך המליצה הוועדה על "הסדרה והבטחה של ייצוג משפטי על-ידי המדינה למשפחות נזקקות (הורים וילדים) בדיוני הוועדה להגנת הילד".²⁶

בדיון של הוועדה לזכויות הילד אשר נערך בעקבות הגשת דוח זה ציין מנכ"ל משרד הרווחה דאז כי "הגענו לתופעה שמשפחות... שיכולות להרשות לעצמן מגיעות עם עורך-דין מהשורה הראשונה [לעומת] משפחות שהן לא, ואנחנו מוצאים בזה טעם לפגם. לכן, בהגעה לוועדה... להגנת הילד ישאלו את המשפחה, ואם אין ידם משגת והם לא יכולים להביא עורך-דין, הסגוריה הציבורית תייצג, תקצה סיוע משפטי, תייצג את ההורים בוועדה. זו אחת מהמסקנות". נציגת לשכת עורכי-הדין ציינה בדיון כי "כיום נציגי הרווחה ונציגי הרשויות אינם מוכנים להכיר בעורכי-דין שמגיעים לוועדות כמייצגים של ההורים, אלא כידידי המשפחה בלבד".²⁷

נציין עוד כי במכתב שהעבירה לשכת עורכי-הדין בשנת 2014 לשר הרווחה דאז, מאיר כהן, הועלתה בין היתר סוגיית הייצוג המשפטי להורים. במכתב צוין כי יש להכיר מיידית בכל עורך-דין המגיע לייצג בכל אחת מהוועדות שעל-ידי רשויות הרווחה, וכי "לא יכול להיות חולק כי ועדות בהן משתתפים פקידי סעד ועובדים סוציאליים, ועדות בהן מתקבלות החלטות הרות גורל, יש לילדים ולהורים זכות ייצוג. לצערנו, ההודעות החד-משמעיות שיוצאות בכל יום ויום על-ידי נציגי הרווחה המזמינים לדיונים אלו הן כי עורכי-דין לא ייצגו בוועדות אלו אלא כידידי המשפחה בלבד". ממכתב זה עולה כי בעת שנכתב לא חל שינוי מהותי במדיניות משרד הרווחה בנושא הייצוג המשפטי של הורים בוועדות, שתוארה במכתב היועצת המשפטית של משרד הרווחה משנת 2005.

²⁵ הרקע להקמת הוועדה הוא טענות חוזרות של הורים וגורמים אחרים בדבר סמכות היתר הניתנת לכאורה לעובדים סוציאליים לפי חוק הנוער בכל הקשור להוצאת ילדים מהבית.

²⁶ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דין-וחשבון הוועדה לבחינת מדיניות המשרד בנושא הוצאת ילדים למסגרות חוץ-ביתיות ונושא הסדרי ראייה, דוח ביניים, פברואר 2014, הוגש לשר הרווחה והשירותים החברתיים מאיר כהן.

²⁷ הוועדה לזכויות הילד של הכנסת, פרוטוקול מס' 63, 9 ביוני 2014. דברי עו"ד חוה קליין, ועדה לנזקקות וחוק הנוער, לשכת עורכי-הדין.



2.2. מדיניות משרד הרווחה

בהוראה הנוכחית בתקנון העבודה הסוציאלית של משרד הרווחה בדבר פעילות ועדות ההחלטה אין כל התייחסות לאפשרות של ייצוג משפטי של הורים בדיוני ועדת תכנון הטיפול וההערכה או בדיונים בבית-המשפט. ראוי לציין כי הוראה זו פורסמה בשנת 1995, וכי הוראה אחרת של משרד הרווחה, בדבר החובה למסור מידע להורים על זכותם לייצוג משפטי במקרה שהדיון מגיע לבית-המשפט לנוער.

נציין כי בשנת 2015 פרסם משרד הרווחה חוזר מנכ"ל שבין היתר הביא לידיעת גורמי המקצוע פסיקה בנושא תיעוד דיונים בוועדות ההחלטה, והודגשה בו ההנחיה ש"כאשר יש למשפחה עורך-דין והיא רוצה שילווח אותה לדיון בוועדה, יש לזמנו". עם זאת מודגש בחוזר כי מדובר בוועדה טיפולית, ש"איננה ערכאה שיפוטית".²⁸

לאחרונה הודיע משרד הרווחה כי השר החליט על רפורמה בהליך הדיון בהוצאת ילדים מהבית. בהודעה צוין כי "על מנת להגביר את האובייקטיביות המקצועית ולהפחית את מספר המקרים בהם אופן השיקום נקבע באי-הסכמה ובכפיית בית-המשפט ומשרד הרווחה, ישונה הליך עבודתן של ועדות תכנון הטיפול וההערכה וגם הרכב חבריהן. בוועדה יהיו ארבעה חברים קבועים: היו"ר – עובד סוציאלי בעל ניסיון מקצועי של שלוש שנים לפחות בטיפול בילדים בסיכון, עובד סוציאלי בכיר בתפקיד ראש צוות, אשר אינו מטפל במשפחה, ונציג חינוך – פסיכולוג חינוכי או קצין ביקור סדיר (האחראי להגעה סדירה של תלמידים למערכת החינוך), וכן מוזמנים הקשורים לילד ולמשפחתו: עובד סוציאלי המטפל במשפחה, מלווה בן משפחה, מחנך/ת, גנן/ת, יועצ/ת בית-הספר וכדומה. עוד צוין בהודעת משרד הרווחה כי דרך השיקום תיבחר במעורבות ההורים והילד ואף תינתן להם זכות הצבעה שוות ערך לזו של שאר חברי הוועדה, נוסף על האפשרות לזמן דיון נוסף בהרכב שונה ומורחב. למשפחה תינתן זכות ערעור לוועדה מחוזית אשר חבריה אינם עובדי מערכת הרווחה אלא נציגי ציבור מהתחום המקצועי.²⁹

בתשובה עדכנית של משרד הרווחה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסר כי "בימים אלה משרד הרווחה נמצא בישורת אחרונה לאישור הוראת תע"ס חדשה ועדכנית לעבודת ועדות תכנון טיפול והערכה. הוראה זו תחליף את ההוראה הקודמת (8.9) ותעדכן את דרכי העבודה בוועדת תכנון טיפול ברוח המדיניות המשתנה של משרד הרווחה".³⁰ לפי משרד הרווחה, ההוראה העדכנית תתבסס על המלצות הוועדות שהוזכרו לעיל בכל הקשור לליקויים בפעילות ועדות ההחלטה. נזכיר כי ההוראה הנוכחית בעניין זה התפרסמה בשנת 1995.

על-פי תשובת משרד הרווחה על פנייתנו, שינוי מהותי שתביא ההוראה העדכנית יהיה הקמת שני הרכבי ועדה שידונו בענייני המשפחה והילדים, על-פי העניין; בהרכב הראשון תשאף הוועדה לגבש המלצות להמשך טיפול, בשיתוף גורמי הקהילה ובהסכמת ההורים ו/או הקטינים. במצב שבו מתעוררת דאגה לשלום הקטינים ואין הסכמה לתוכנית המוצעת, תתקיים ועדה בהרכב חדש ומורחב. לדיון בהרכב זה יצטרף עובד סוציאלי לפי החוק הרלוונטי, ובמסגרתו תיבחן במידת הצורך גם האפשרות לפנות לבית-המשפט.

עוד צוין בתשובת משרד הרווחה כי במקרה שההורים מיוצגים על-ידי עורך-דין, והם רוצים בכך, יוכל להשתתף עורך-הדין בישיבת ההכנה שנעשית עם ההורים לקראת הוועדה, אשר בה יועלו בפניו הקשיים

²⁸ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, חוזר המנהל הכללי ע"ה 244, פרק 2, ועדת תכנון טיפול והערכה, יוני 2015.

²⁹ שם, הודעת הדובר, 8 באוגוסט 2016.

³⁰ עו"ס ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 באוקטובר 2016.



והדאגות על-פי הערכת העובד הסוציאלי המטפל במשפחה והעובד הסוציאלי לחוק הנוער. אם התקבלה החלטה לפנות לבית-משפט, יודיע על כך העובד הסוציאלי לחוק הנוער לעורך-הדין, ויעביר אליו תסקירים וחומר נוסף אשר יוגש על-ידי לבית-המשפט. משרד הרווחה הבהיר בתשובתו כי "הוועדה תישמר כמקום שבו אנשי מקצוע מהתחום הטיפולי, חינוכי, רפואי וכו' דנים וממליצים על המשך הטיפול", וכי "ככל הנדרש לכך, קיום השיח המשפטי יהיה בבית-המשפט". נוסף על כך נמסר ממשרד הרווחה כי הוא יתאים את ועדות הערר הקיימות לדיון בפניות הורים המבקשים לערער על החלטות הוועדה.

מתשובת משרד הרווחה על שאלתנו בדבר הגברת המודעות של ההורים לסוגיית הייצוג המשפטי עולה כי משרד הרווחה מקיים קשרי עבודה עם האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, אך עיקר הקשר הוא בנושא הייצוג המשפטי של קטינים, ולא של הוריהם.

2.3. ייצוג על-ידי האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים

האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים מציע סיוע משפטי בנושאים אזרחיים למבקשים מעוטי יכולת ומקבוצות אוכלוסייה מוחלשות אשר אין ביכולתם להתמודד עם המערכת המשפטית, ופועל מכוח חוק הסיוע המשפטי, התשל"ג-1973. על-פי חוק זה, "לשכת סיוע משפטי תיתן שירות משפטי, לרבות ההוצאות הכרוכות בו, בעניינים ובהיקף שנקבעו בתקנות" (סעיף 2 לחוק). ככלל, מתן הסיוע המשפטי מותנה בעמידת מבקש הסיוע במבחנים הקבועים בחוק ובתקנות, קרי, מבחן הזכאות הכלכלית, אשר בודק את הכנסותיו ואת שווי רכושו של מבקש הסיוע, ומבחן הסיכוי המשפטי. עמידת מבקש הסיוע בקריטריונים לעיל תיבדק לאחר שימציא מסמכים רלוונטיים, על-פי דרישת האגף, המעידים על זכאותו הכלכלית ועל הסיכוי המשפטי בעניינו. נציין כי האגף לסיוע משפטי הזכיר בתשובתו על פנייתנו כי בהליכים מסוימים, המוגדרים "לב-לבם של דיני נפשות", כגון אימוץ, אשפוז כפוי וסחר בבני-אדם, הוחרגה בדיקת הסיכוי המשפטי והזכאות הכלכלית לצורך מתן סיוע משפטי, אך הדבר אינו מתקיים כיום בהליכי הוצאת ילדים ממשמורת הוריהם, ועמדת האגף היא שראוי לשנות מצב זה.³¹

האגף נותן סיוע משפטי להורים הזכאים לכך בכל ההליכים המפורטים בחוק הנוער, ובכלל זה הגנה בפני בקשה להכריז על קטין נזקק (סעיף 2 לחוק הנוער), בקשה לקביעת דרכי טיפול (סעיף 3 לחוק) ותגובה על בקשה להוצאת צווי ביניים שנועדו להורות על נקיטת אמצעים זמניים לגבי קטין ועל נקיטת אמצעי חירום שנקבעו לגביו (סעיף 12 לחוק). עם זה נמסר בתשובת האגף כי אין אפשרות להפיק נתונים על תיקים שעניינם הוצאת ילדים ממשמורת הוריהם בלבד. לפיכך יוצגו להלן נתוני האגף על כלל התיקים שנפתחו על-פי חוק הנוער, על תיקים שאושר בהם מתן סיוע משפטי ועל תיקים שלא אושר בהם מתן סיוע, בשנים 2010–2016.³²

תיקים באגף לסיוע המשפטי בהליכי נוער, 2010–2016

שנה	תיקים שנפתחו	תיקים שאושר בהם מתן סיוע משפטי	תיקים שלא אושר בהם מתן סיוע משפטי
2010	462	328 (71%)	55 (12%)
2011	527	342 (65%)	62 (12%)
2012	548	371 (68%)	63 (11%)

³¹ עו"ד שני שדה, ממונה ארצית תחום אימוץ, ייצוג הורים, האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, 15 ביוני 2016.

³² עו"ד שני שדה, ממונה ארצית תחום אימוץ, ייצוג הורים, האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, 15 ביוני 2016.



שנה	תיקים שנפתחו	תיקים שאושר בהם מתן סיוע משפטי	תיקים שלא אושר בהם מתן סיוע משפטי
2013	567	380 (67%)	62 (12%)
2014	556	386 (69%)	66 (11%)
2015	516	370 (72%)	50 (9%)
*2016	265	213 (80%)	21 (7%)

*מתחילת ינואר עד 15 ביוני 2016.

לפי הטבלה, בשנים 2010–2016 אושר ייצוג משפטי ב-70% מהתיקים במוצע, ואילו שיעור התיקים שלא אושר בהם מתן סיוע משפטי היה 10% במוצע. חשוב לציין כי הסך הכול אינו מסתכם ב-100% היות שעל-פי תשובת האגף יש מקרים שבהם נפתחו תיקים ונסגרו לאחר מכן ללא אישור מתן סיוע משפטי או סירוב. עוד נמסר מהאגף לסיוע משפטי כי "במקרה בו לאחר פתיחת התיק לא התייצב מבקש הסיוע לריאיון; במקרה בו לאחר פתיחת התיק ובטרם ניתן מינוי [אישור]; ויתר מבקש הסיוע על הסיוע המשפטי; לאחר פתיחת התיק וקיום ריאיון לא המציא מבקש הסיוע מי מהמסמכים שנתבקש להמציא – התיק נסגר".

בנושא הייצוג המשפטי של הורים שילדיהם מוצאים ממשמורתם צוין בתשובת האגף לסיוע משפטי כי הוא "רואה חשיבות עליונה לייצוג משפטי להורים בהליכים אזרחיים לפי חוק הנוער ולפי חוק אימוץ ילדים, ולא בכדי. הליכים על-פי חוק הנוער ניצבים בלב-לבם של 'דיני נפשות'... לנוכח ההשלכות מרחיקות הלכת של התערבות המדינה בתא המשפחתי, באוטונומיה ההורית והפוטנציאל הרב הטמון בהליכים אלו לפגיעה בזכויות אדם בסיסיות של הקטין, הוריו, אחיו ומשפחתו המורחבת". עוד עולה מתשובת האגף כי "האמור לעיל מקבל משנה תוקף בשים לב לזהותן של המשפחות שעניינן נדון בבית-המשפט לנוער – המתאפיינות ברמה סוציו-אקונומית נמוכה וסובלות ממוחלשות ומהדרה חברתית, תרבותית, שפתית וכלכלית, והדברים מתעצמים עוד יותר לנוכח ההחלטות הרות הגורל המתקבלות בבית-המשפט, והשפעותיהן הרחביות וארוכות הטווח על הקטין ומשפחתו". עם זאת נמסר בתשובת האגף כי סיוע משפטי להורים בהליכים על-פי חוק הנוער מותנה בעמידתם בתנאי חוק הסיוע המשפטי.³³

אשר לייצוג משפטי בוועדת תכנון טיפול והערכה צוין בתשובה כי האגף לסיוע משפטי אינו מוסמך לייצג הורים וקטינים בפניה, על-פי תקנה 6 לתקנות הסיוע המשפטי, אך במקרים שבהם ניתן סיוע בתהליך המתנהל בבית-המשפט לנוער והייצוג בוועדות כרוך באופן ישיר בייצוג בבית-המשפט הוא יכול לייצג את ההורים בדיוני ועדות ההחלטה.

על-פי תשובת האגף לסיוע משפטי, חלק ניכר מהפניות לקבלת סיוע משפטי בהליכים המתנהלים בבית-המשפט מוגשות לאחר תחילת הדיונים בבית-המשפט ובסמיכות למועד דיון קרוב הקבוע בתיק. במקרים אלה תינתן קדימות לטיפול בתיק, ובכלל זה קדימות למועד ריאיון עם הורה המבקש סיוע וקדימות במתן ההחלטה לייצג את מבקש הסיוע. חשוב לציין כי הכוונה היא לכלל התיקים בהליכי נוער ולא רק לתיקים שעניינם הוצאת ילדים ממשמורת הוריהם.³⁴

³³ הנ"ל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 ביוני 2016.

³⁴ עו"ד שני שדה, ממונה ארצית תחום אימוץ, ייצוג הורים, האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 ביוני 2016.



2.3.1. קשיי האגף לסיוע משפטי בסיוע המשפטי להורים

בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסר מהאגף כי כמה וכמה קשיים עומדים בפני האגף בטיפול בפניות הורים לקבלת סיוע משפטי בהליכים על-פי חוק הנוער בכלל ובהליכי הוצאה ממשמורת בפרט, שסיבתם היעדר עיגון חקיקתי של זכות ההורים לייצוג משפטי בהליכי הוצאה ממשמורת ללא בדיקת זכאות כלכלית וסיכוי משפטי, וכן הנגשה חלקית ולא מספקת של המידע והשירות המשפטי להורים, ובכלל זה מידע על הזכות לפנות לאגף לסיוע משפטי. כאמור, עמדת האגף בנושא זה היא שנדרש תיקון חקיקתי מתאים שיאפשר מתן סיוע משפטי ללא בדיקת הזכאות הקיימת כיום.

קשיים נוספים העומדים בפני הורים המבקשים ייצוג משפטי, לפי האגף:

- על-פי רוב פונים לקבלת סיוע משפטי אנשים מקבוצת אוכלוסייה מוחלשת, המתקשים להתנהל במרחב המשפטי ואף להמציא את המסמכים הדרושים להליך המשפטי המתנהל. במקרים רבים עורך-הדין המטפל בתיק פונה לעובד הסוציאלי המלווה את התיק מטעם שירותי הרווחה לצורך קבלת מידע ומסמכים הנדרשים לייצוג בהליך המשפטי.
- במקרים רבים של הורים המופנים לאגף על-ידי שירותי הרווחה ו/או בתי-המשפט, לא מועברים לאגף פרטיהם (שמותיהם המלאים וכתובתם), והדבר מקשה ביצירת קשר ראשוני עמם.
- בחינת הזכאות של הורים לקבלת סיוע משפטי מותנית בריאיון עם נציגי האגף, ובמקרים רבים ההורים המבקשים את הסיוע אינם מגיעים לריאיון שנקבע באגף.
- יש קושי בהבניית אמון ושיתוף פעולה מצד ההורים עם האגף ועם עורך-הדין המייצג.
- יש קושי ברתימת ההורים לשיתוף פעולה עם שירותי הרווחה ועם בתי-המשפט לצורך מציאת הפתרון המיטבי בעבור הילד ובעבורם.

אשר לחשיבות הייצוג המשפטי ולהשפעתו על ההחלטה אם להוציא ילד ממשמורת הוריו צוין בתשובת האגף לסיוע משפטי כי במחקר מדגמי שנערך בשנת 2010 במסגרת עבודת תזה באוניברסיטת תל-אביב עלה כי בתיקים שלא היה בהם ייצוג משפטי התקבלה בקשת שירותי הרווחה להוציא את הילד ממשמורת הוריו במלואה ב-93% מהמקרים, ואילו במקרים שההורים היו מיוצגים על-ידי עורך-דין הבקשה התקבלה במלואה ב-63% מהמקרים בלבד. עוד עלה במחקר כי ההחלטה להוציא ילד ממשמורת הוריו נדחתה ב-2% מהתיקים שלא היה בהם ייצוג משפטי, לעומת 25% מהמקרים שבהם היה להורים ייצוג משפטי.³⁵ יצוין כי מחקר זה התבסס על נתונים מ-100 תיקים שנפתחו בבית-המשפט לנוער בתל-אביב בשנים 2003–2007, ואין מדובר במדגם מייצג של כלל הדיונים.

³⁵ עו"ד שני שדה, ממונה ארצית תחום אימוץ, ייצוג הורים, האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 ביוני 2016. בעבודה האמורה צוין כי ההסבר לכך הוא ש"ברובם המכריע של התיקים שבהם לא יצא הילד ממשמורת הוריו על אף בקשת המדינה להוציאו, הגיעו במהלך הדיון עורכי-דין ופקידות הסעד להסכמה על מניעת ההשמה ועל ניסיון לטיפול בקהילה, או שביית-המשפט הציע לצדדים פשרה כזו והם קבלו אותה". לגבי צווי הוצאה ממשמורת תוצאות המחקר מלמדות כי ההורים שהיו מיוצגים על-ידי עורך-דין קיבלו צו לתקופות קצרות יותר מהורים של היו מיוצגים. לדוגמה, צו הוצאה ממשמורת לתקופה של עד חצי שנה ניתן להורים לא מיוצגים ב-18% מהתיקים, לעומת 31% מהתיקים המיוצגים. צו לתקופה של שנה עד שנתיים ניתן ב-12% מהתיקים הלא-מיוצגים וב-0% מהמקרים המיוצגים. פער זה קיים גם בצווים שהם לשנתיים: 16% מהתיקים הלא-מיוצגים ו-6% מהתיקים המיוצגים. מתוך: טל חסין, אימא טובה, אימא רעה – הוצאת קטינים ממשמורת הוריהם מכוח סעיף 2(2) ו-6(2) לחוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ד-1960, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת-תל אביב, אוקטובר 2011.



2.3.2. הגברת מודעות ההורים לאפשרות לקבל ייצוג המשפטי מטעם האגף

בתשובת האגף לסיוע משפטי על שאלתנו בנושא מסירת מידע והגברת המודעות לזכות לקבל ייצוג משפטי בקרב הורים שילדיהם מוצאים ממשמורת נמסר כי **כיום הנגשת המידע והשירות המשפטי להורים היא חלקית ולא מספקת**. עוד צוין בתשובה כי כיום בהרבה מהמקרים מסירת מידע להורים בדבר זכותם לקבל סיוע משפטי נעשית באמצעות האפוטרופוס לדין לקטין, שממנה בית-המשפט ממאגר האפוטרופוסים העובדים עם האגף. במקרים אלה האפוטרופוס לדין מפנה את ההורים לאגף, דואג שייפתחו תיקים מתאימים להורים ומוודא שבקשתם לקבל סיוע משפטי תיבדק ותטופל בהקדם.

בתשובה צוין עוד כי האגף לסיוע משפטי יוזם צעדים להגברת המודעות בקבוצה זו לקיום השירות ובהנגשתו בעבורה. פעולות אלו ננקטות בשירותי הרווחה, ברשויות המקומיות שפועלים בהן מוקדים נוספים לקבלת קהל ובבתי-המשפט. מהאגף נמסר כי הוא מקיים שיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות להגברת מודעות ההורים לזכותם לייצוג ויוזם מפגשים משותפים תכופים ופגישות עבודה שוטפות עם שירותי הרווחה, עם עובדים סוציאליים מחוזיים ועם העובדים הסוציאליים לחוק הנוער בכל מחוז. במפגשים אלה האגף מעביר הכשרות ומקיים הרצאות בנושאים העולים מממשקי העבודה המשותפים ומדגיש את חשיבות הזכות של הורים לייצוג משפטי בהליכים על-פי חוק הנוער ואת החשיבות של מסירת מידע להורים המתמודדים בהליכים משפטיים כאמור על זכותם לייצוג, על-ידי שירותי הרווחה המטפלים בענייניהם.

2.4. דברי גורמים נוספים בנושא הייצוג המשפטי של הורים

במכתב של לשכת עורכי-הדין לשר הרווחה משנת 2014 בנושא הזכות לייצוג משפטי של הורים אשר הוזכר לעיל בסעיף 2.1. הדגישה הלשכה את החשיבות של זכות ההורים לייצוג משפטי בהליכים של הוצאת ילד ממשמורתם.

האגודה לזכויות האזרח ציינה בתשובתה על פנייתנו כי לאחרונה היא עתרה לבג"ץ בדרישה שיעגן בחקיקה את מעמדן ופעולתן של הוועדות לתכנון טיפול והערכה, ובעתירה התייחסה בין היתר לחשיבות הייצוג המשפטי של הורים בדיוני ועדת תכנון הטיפול וההערכה וכן בדיונים בבית-המשפט. בנימוקי העתירה צוין כי "מדובר בהליך [ש]במסגרתו מתקבלות החלטות מורכבות, רב-שלביות, שהשלכותיהן מרחיקות לכת ולעתים בלתי הפיכות ... למרות חשיבות הליך זה ... בוועדות מתנהל הליך פגום מן היסוד ובמסגרתו נפגעות זכויות ההורים והילדים לעיון ולטיעון, לייצוג ולעזרה. גם במקרים שההורים מסכימים לטיפול המוצע בוועדה, הסכמתם ניתנת במקרים רבים בלי שהם מבינים את השלכותיו מרחיקות הלכת של הדיון ותוצאותיו האפשריות ובהיעדר הכנה הולמת". יצוין כי מבדיקתנו עם מחלקת הבג"צים במשרד המשפטים עולה כי טרם הוגשה תשובת המדינה על עתירה זו, ודיון בנושא נקבע לפברואר 2017.

לטענת האגודה, מערכת הרווחה אינה מוסרת להורים מידע על זכויותיהם בכלל ועל זכותם לייצוג משפטי בפרט, ויתר על כן, מערכת הרווחה מציבה מכשולים בפני הורים שמבקשים להיות מיוצגים בפני ועדות החלטה. אשר להליך בבית-המשפט צוין כי בתשובת האגודה כי "לא רק שאין יידוע בדבר מהותו ובדבר



זכויות ההורים בו, אלא שיש לעתים הצגה שגויה של תכליתו ותוצאותיו כדי להשיג את שיתוף הפעולה של ההורים.³⁶

על-פי תשובת העמותה לזכויות ילדים והורים על פנייתנו, גם במקרים המעטים שבהם יש ייצוג משפטי של הורים בדיוני ועדות החלטה, לא ניתנת אפשרות להשמיע את טענות ההורים במלואן. לטענת העמותה, ועדות החלטה מגיעות לדיונים אלה עם החלטות קבועות מראש ולא ניתנת להורים זכות לערער עליהן. עוד נמסר בתשובת העמותה כי כיום אין משתפים את ההורים כלל בוועדות החלטה גם בכל הקשור לתוכניות טיפוליות בקהילה, וכי במקרים שנציגי העמותה היו מעורבים בהם ורצו ללוות הורים שביקשו זאת ולייעץ להם, חברי הוועדה מנעו מהם את ההשתתפות בדיון. עוד נמסר בתשובה כי העמותה לזכויות ילדים והורים תומכת בייצוג משפטי של ההורים בכל הליך המתקיים כיום במשרד הרווחה בעניין הוצאת ילדים ממשמורת הוריהם.³⁷

3. היעדר נתונים על היקף הייצוג המשפטי של הורים

ביקשנו להציג במסמך נתונים על היקף הייצוג המשפטי של הורים בהליכים הקשורים להוצאת ילד ממשמורתם. מבדיקתנו ומתשובות כלל הגורמים הנוגעים בדבר על פניותינו עולה כי אין כיום בידי שום גוף ציבורי נתונים המעידים על שיעור הייצוג המשפטי של הורים בהליכים אלה. היעדר נתונים מקשה לבחון את מיצוי זכויות ההורים בתחום זה. להלן תשובות הגורמים הנוגעים בדבר בסוגיית הנתונים.

משרד הרווחה

כאמור, בתשובת משרד הרווחה על פנייתנו צוין כי מדי שנה מתקיימים דיונים על עשרות אלפי ילדים ובני-נוער. לפי התשובה, נתונים על הורים שהיה להם ייצוג משפטי בוועדות החלטה ובדיונים בבתי-המשפט אינם נאספים במשרד, אולם ההערכה היא שבחלק גדול מהמקרים הנדונים בבתי-המשפט ההורים מיוצגים. ממשד הרווחה נמסר כי הורים שאין ביכולתם להעסיק עורך-דין פרטי מיוצגים על-ידי עורך-דין מהאגף לסיוע משפטי.³⁸

אשר לנתונים על ערעורים על החלטות בדבר הוצאת ילדים ממשמורת הוריהם צוין כי "מאחר שיש לבדוק בכל מחוז ומחוז כל ערעור יידרש זמן של כחודשיים על מנת לספק נתונים אלו, שכן נדרשת בדיקה יסודית מול המחוזות בעבור כל תיק ותיק כדי לדעת אם הערעורים התקבלו או נדחו".³⁹ חשוב לציין בעניין זה כי בקשת המידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת נשלחה למשרד הרווחה כארבעה חודשים לפני המועד שבו התקבלה תשובתו.

האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים

כאמור, באגף לסיוע משפטי נפתחים מדי שנה מאות תיקים שבהם מבוקש סיוע משפטי בהליכים אזרחיים שנקטו על-פי חוק הנוער. בתשובת האגף על פנייתנו צוין כי אין אפשרות לעשות פילוח של הנתונים על-פי תוכן הסעד שהתבקש, קרי נתונים על תיקים של הוצאת ילדים ממשמורת הוריהם שקיבלו ייצוג משפטי על-ידי האגף. הנתונים שהתקבלו על תיקים בכלל ההליכים המתנהלים לפי חוק הנוער הוצגו לעיל.

³⁶ עו"ד משכית בנדל, המחלקה המשפטית, האגודה לזכויות האזרח, 15 ביוני 2015.

³⁷ פרופ' אסתר הרצוג, העמותה לזכויות ילדים והורים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 בנובמבר 2014.

³⁸ עו"ס ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 באוקטובר 2016.

³⁹ עו"ס ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 באוקטובר 2016.



הנהלת בתי-המשפט

בתשובת הנהלת בתי-המשפט על בקשתנו לקבל נתונים על תיקים שהיה בהם ייצוג משפטי של הורים צוין כי המידע המבוקש אינו מקודד במערכות המחשוב של הרשות השופטת ולכן אין באפשרות הנהלת בתי- המשפט להפיקו. עוד צוין בתשובה כי אין להנהלת בתי-המשפט נהלים מיוחדים בכל הקשור לייצוג משפטי של הורים שילדיהם מוצאים ממשמורתם.⁴⁰

מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות

לצורך קבלת נתונים נוספים על ייצוג משפטי בתיקי הוצאה ממשמורת פנינו למחלקות לשירותים חברתיים בכלל הרשויות המקומיות.⁴¹ בפנייה ביקשנו נתונים על מספר הילדים שהוצאו מביתם בשנתיים האחרונות בתחומי הרשות המקומית, ומהם – על מספר המשפחות שקיבלו ייצוג משפטי. עד סיום כתיבת המסמך התקבלו תשובות מ-33 רשויות מקומיות, שאינן מדגם מייצג. **הנתונים שהתקבלו מהרשויות המקומיות שהשיבו מצביעים על שונות רבה בין הרשויות**; רשויות מסוימות ציינו כי קרוב למחצית המשפחות הרלוונטיות היו מיוצגות על-ידי עורך-דין (במקרים ספורים צוין שיעור גבוה מזה, למשל בתשובת המועצה המקומית פרדס-חנה–כרכור צוין כי לשני-שלישים מהמשפחות היה ייצוג משפטי), ואילו רשויות אחרות, ובהן רמת-גן, ציינו כי 15% מההורים בלבד יוצגו על-ידי עורכי-דין, חלקם על-ידי עורך-דין פרטי וחלקם על-ידי האגף לסיוע משפטי. רשויות אחרות ציינו בתשובתן כי לא היה ייצוג משפטי של משפחות כלל. רשויות אחדות ציינו כי במקרים מסוימים שבהם לא היה ייצוג משפטי הוצאת הילדים ממשמורת ההורים נעשתה בהסכמתם.

לשכת עורכי-הדין

בתשובת לשכת עורכי-הדין על פנייתנו צוין כי אין בידיה נתונים על שיעור התיקים שיש בהם ייצוג משפטי של הורים. עם זאת צוין כי להערכת הלשכה מדובר על-פי רוב באוכלוסייה שעומדת בקריטריונים לקבלת ייצוג משפטי מהאגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים.⁴²

האגודה לזכויות האזרח

על-פי הערכת האגודה לזכויות האזרח בתשובה על פנייתנו, רוב ההורים שילדיהם מוצאים ממשמורתם אינם מיוצגים. כחמישית מהם מיוצגים על-ידי הסיוע המשפטי במשרד המשפטים, אך לא ברור באיזה שלב, קרי אם בשלב קביעת הנזקקות או בשלב הדיונים בבית-המשפט על הוצאת הילדים ממשמורתם.⁴³

⁴⁰ שרון סבן-ספארי, ממונה לפי חוק חופש המידע, הנהלת בתי-המשפט, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 ביולי 2016.

⁴¹ פנייה זו הועברה לרשויות המקומיות באמצעות מרכז השלטון המקומי. תודותינו לעו"ס אסא בן יוסף, מנהלת תחום רווחה וקהילה במרכז השלטון המקומי.

⁴² עו"ד שלי ואקנין-אדם, ממונה תחום משפט חוקתי ומשפחה, לשכת עורכי-הדין, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 באוקטובר 2016.

⁴³ עו"ד משכית בנדל, המחלקה המשפטית, האגודה לזכויות האזרח, 15 ביוני 2015.



העמותה לזכויות ילדים והורים

מתשובת העמותה לזכויות ילדים והורים על פנייתנו עולה כי להערכתה משפחות בודדות בלבד מגיעות לוועדות ההחלטה עם עורך-דין פרטי, וחלק מהמשפחות מעוטות היכולת מקבלות ליווי של עורך-דין מהאגף לסיוע משפטי.⁴⁴

כתיבה: ראדה חסייסי

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

⁴⁴ פרופ' אסתר הרצוג, העמותה לזכויות ילדים והורים, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 בנובמבר 2014.

