



מסמך רקע לדיון בנושא :

סמכויות ותפקידים של פקידי הסעד ו"ועדות החלטה"

מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות

כתיבה : שרה צובנר, עובד מחקר ומידע
אישור : דותן רוסו, ראש צוות
עריכה לשונית : מערכת "דברי הכנסת"

י"ז באייר תשס"ג
19 במאי 2003

1. רקע

מסמך זה נכתב לדין מהיר בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת בנושא "ניצול לרעה של סמכויות פקידי הסעד" שהתנהל לפי בקשתה של חה"כ מרינה סולודקין. הבקשה הוגשה בעקבות כתבה מאת דוד רגב שפורסמה בעיתון "ידיעות אחרונות" ב-11 במאי 2003 וכותרתה "פקידת הסעד 'גנבה' יתומה". על-פי הכתבה, פקידת סעד לחוק האימוץ העבירה ילדה ממשפחה אומנת למשפחה מאמצת בלי לפנות לסבתה של הילדה בעניין ובלי ליידע על כך את הגורמים המוסמכים. בתגובה לכתבה נמסר ממושרד הרווחה כי פקידת הסעד פעלה שלא כהלכה במקרה הנדון, והמשרד יודא על-ידי המרכזים המחוזיים והשירות למען הילד שאירוע כזה לא יישנה.¹

מסמך זה יסקור בתמצתיות את הסוגיות שלהלן: תפקידיהם של פקידי הסעד; שלבי הטיפול בילדים בסיכון; שלבי הטיפול באימוץ; תפקידיהם של פקידי הסעד לחוק האימוץ; המלצות ועדת גילת בנושא "סמכות ועדות ההחלטה ודרך התנהלותן מול פקידי הסעד למיניהם".

2. תפקידיהם של פקידי הסעד

אחריות הטיפול בקטין בסיכון מוטלת על המחלקה לשירותים חברתיים באמצעות פקיד הסעד, שהוא עובד סוציאלי בהכשרתו.² יש שלושה סוגים של פקידי סעד המופקדים על ילדים בסיכון: פקיד סעד לפי חוק סדרי הדין (מטפל בעיקר בסוגיות הכרוכות במשמורת של ילדים במצבי גירושין), פקיד סעד לפי חוק הנוער (המקנה לפקיד הסעד מגוון סמכויות התערבות להגנה על קטינים במצבי סיכון ומצבי חירום), ופקיד סעד לפי חוק האימוץ (ראה פירוט להלן).

בנובמבר 2002 הוגש לשר העבודה והרווחה שלמה בניזרי **דוח של ועדת ייעוץ לקביעת סמכות "ועדות החלטה" ודרך התנהלותן מול פקידי הסעד למיניהם** בראשות ד"ר ישראל צבי גילת (להלן: דוח ועדת גילת). דוח ועדת גילת עסק בין היתר גם בעבודתם של פקידי הסעד וקבע: "פקיד הסעד לפי התובנה המשפטית הקלאסית הוא 'זרועו הארוכה' של השופט הדין בעניין. הוא אינו 'פקיד טכני' אלא הוא 'בעל דבר'. הוא המוציא ומביא את העניין שבתחום סמכותו לבתי המשפט, והוא הוא המקבל הוראות מבית המשפט כיצד לפעול. בבואו לבית המשפט הוא מגיש תסקיר על מצבו של הקטין ובדיוני בתי המשפט הוא המחויב לטעון טענות, וכמובן עליו מוטלת החובה להשיב לטענות שטוען בעל הדין שכנגד... מלבד זאת, תפקידו של פקיד הסעד הוא להציע דרכי טיפול לבית המשפט, כדי שבית המשפט ידע לבור לו את דרך הטיפול הנראית לו."

¹ חיים פוזנר, מנהל האגף לשירותים חברתיים, מכתב, 15 במאי 2003.

² הטיפול של פקידי הסעד בילדים במצבי סיכון מעוגן בחוקים האלה: חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955, חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, חוק העונשין (תיקון מס' 26), התש"ן-1989 (פגיעה בקטינים ובחסרי ישע), החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991.

3. ועדת החלטה – הרכב וסמכויות³

איתור הילד הנתון בסיכון הוא השלב הראשון במעורבותם של פקידי הסעד. לאחריו המקרה מועבר ל"ועדת החלטה", שתפקידה להחליט על דרך הטיפול בילד.

ועדת החלטה היא מסגרת רב-מקצועית לדיון, לאבחון ולקבלת החלטות בעניין תוכניות טיפול בילדים ובהוריהם, אם במסגרת הקהילה אם במסגרות חוץ-ביתיות. הוועדה מתכנסת בלשכת הרווחה המקומית.

הרכב הוועדה: מרכז הוועדה – עובד סוציאלי שמונה על-ידי מנהל המחלקה לשירותים חברתיים; העובד הסוציאלי או פקיד הסעד שמטפל בילד; נציגי שירותי החינוך המקומיים (מורה, יועץ חינוכי וקצין ביקור סדיר); נציגי השירותים הטיפוליים בקהילה (אחות התחנה לטיפול בילד, נציג התחנה לבריאות הנפש, נציג השירות הפסיכולוגי וכו'); נציגי שירותים רלוונטיים לדיון בענייניו של הילד (נציג השירות למען הילד, רופא מומחה וכו'). **לעיתים** מוזמן גם ההורה להשתתף בדיוני הוועדה כדי להגביר את מעורבותו בהחלטות הקשורות בילד או כדי לברר סוגיות הקשורות במצבו של הילד.

תפקיד הוועדה: לאבחן את מצב הילד ואת מערכת היחסים שלו עם המשפחה ועם הסביבה; **לבדוק** דרכי טיפול; **להחליט** על דרך הטיפול המועדפת ולקבוע תוכנית טיפול מפורטת; **לעקוב** אחר יישום התוכנית; **לרכז** מידע שהצטבר בדיוני הוועדה בעניין צורכי ילדים והטיפול הנדרש ברמת היישוב.

הדיון בוועדה: על העובד הסוציאלי להכין דוח מפורט על מצבו של הילד לקראת הדיון בוועדת החלטה. לעתים נדרשת גם חוות דעתו המקצועית של רופא, של פסיכולוג או של גורם מקצועי אחר. דוחות אלו מהווים את הבסיס לדיוני הוועדה.

החלטת הוועדה מפרטת את יעדי התוכנית הטיפולית, את המסגרות המתאימות להשגת יעדים אלו (בקהילה או מחוצה לה) ואת הטיפולים הנחוצים, ומציינת את העובד האחראי ליישום התוכנית. מרכז הוועדה אחראי ליישום החלטות הוועדה.

הוצאת הילד מהבית: אם ההחלטה שהתקבלה בוועדת החלטה מחייבת את הוצאתו של הילד מהבית לטיפול במסגרת חוץ-ביתית (פנימייה או משפחת אומנה), חומר ועדת החלטה מועבר למפקח על ההשמה לשם מציאת מסגרת מתאימה לילד, מתוך התחשבות בצרכיו וביכולת הקליטה של כל פנימייה.

מעקב אחר מצב הילד: כאשר מתקבלת החלטה להוציא ילד מהבית, אם לטווח קצר אם לטווח ארוך, העובד הסוציאלי נדרש לעקוב אחר מצבו של הילד ואחר התפתחותו במסגרת החדשה ולטפל במשפחתו – לסייע להורים להתמודד עם הניתוק מהילד, לטפל בגורמים שהביאו להרחקת הילד מהבית ולסייע להתפתחות דפוסי התנהגות חדשים אשר יאפשרו את החזרת הילד לביתו בלי לסכן אותו.

הנחיות משרד העבודה והרווחה מחייבות את שירותי הרווחה לנסות ולשקם את המשפחה הטבעית כדי שהילד יוכל להישאר עמה.

נכון לחודש ינואר 2002, כ-200 ועדות החלטה פועלות ברחבי הארץ ומטפלות בכ-11,000 ילדים.⁴

³ מרכז מחקר ומידע של הכנסת, בחינת חלופות לטיפול בילדים במצבי סיכון, כתבה ניבי קליין, 28 באוקטובר 2002.
⁴ אתר משרד העבודה והרווחה, <http://www.molsa.gov.il>

4. תהליך האימוץ⁵

כאשר ועדת ההחלטה קובעת כי ההורים אינם מסוגלים לגדל את הילד,⁶ וטובת הילד מחייבת למסור אותו לאימוץ, שירות האימוץ יבקש מן המחלקה המשפטית של משרד העבודה והרווחה להגיש בקשה לבית-המשפט שיכריז על הילד כבר-אימוץ.

לעיתים קרובות יישקלו אפשרויות נוספות בטרם יוכרז הילד כבר-אימוץ, כגון מתן אפוטרופסות לבן משפחה. במקרה כזה השירות יטפל גם באימוץ על-ידי קרובים, כאמור בסעיף 14 לחוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981: "היה למאומץ או להורהו אפוטרופוס, לא יכריז בית משפט על ילד כבר-אימוץ אלא לאחר שנתן לאפוטרופוס הזדמנות נאותה להשמיע טענותיו ולהביא ראיות".
סעיף 11 לאותו חוק מוסיף ומדגיש:
"בבוא בית המשפט ליתן צו אימוץ לגבי מאומץ שהוריו נפטרו, יתחשב בדעתם של הורי הוריו של המאומץ".

הכרזה על ילד כבר-אימוץ: סעיף 13 לחוק אימוץ ילדים מפרט את העילות שבשלן בית-המשפט רשאי להכריז על ילד כבר-אימוץ. עד אשר מוכרז הילד כבר-אימוץ ואפשר למצוא לו משפחה מאמצת, השירות יכול להעבירו למשפחה אומנת או לבית ילדים של השירות.
על-פי סעיף 12(ב) לחוק האימוץ, פקיד סעד לא ימסור ילד למי שהסכים לקבלו לביתו בכוונה לאמצו אלא אם הסכימו הוריו לאימוצו או שבית-המשפט הכריז שהילד בר-אימוץ.
על-פי סעיף 12(ג) לחוק האימוץ, מסירת ילד לידי מי שמעוניין לאמצו (אם התנאים דורשים זאת) עוד לפני שהילד הוכרז כבר-אימוץ תעשה רק כאשר "ראה פקיד הסעד שהמקרה אינו סובל דיחוי והנסיבות מחייבות זאת". פעולה לפי סעיף זה טעונה אישור של בית-המשפט בתוך 14 ימים מיום עשייתה; אישור כאמור אפשר שיינתן על-פי צד אחד בלבד.

מעמדם וסמכויותיהם של פקידי הסעד לחוק האימוץ

1. משהופעל סעיף 12(ג) לחוק האימוץ, הנגישות הבלעדית לילד נתונה בידי פקיד הסעד לחוק האימוץ. לכאורה, פקיד הסעד יכול ליצור מצבים שיקדמו את עמדתו בבית-המשפט. הצורך בהגבלתו של סעיף 12(ג) לחוק האימוץ נדון בדוח ועדת גילת, ונקבע בו כי יש לפרש סעיף זה בצמצום.
2. השירות למען הילד, בהיותו חלק אינטגרלי מרשויות המדינה, נתפס בעיני בית-המשפט כמומחה וכצד נייטרלי שעניינו טובת הילד. הדבר מקנה לו לעתים עדיפות בהליך המשפטי על ההורים הביולוגיים.
3. פקידי הסעד לחוק האימוץ ממונים על נושא האימוץ על כל היבטיו (לרבות מעורבות בשלב הוצאת הקטין מרשות הוריו, הגנה על טובתו ומסירתו להורים מאמצים). הטיפול בהורים הביולוגיים והטיפול בהורים המאמצים לא בהכרח מתיישבים זה עם זה.

⁵ משרד המשפטים, דוח ישראל לאו"ם על יישום האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד, נובמבר 2000.

4. לפקידי הסעד לחוק האימוץ נגישות בלעדית למידע, היות שהליך האימוץ הוא סודי ופנימי.⁷
5. להבדיל מעובדי רווחה אחרים, הכפופים מבחינה מינהלית לרשות המקומית שבה הם פועלים, פקידי הסעד לחוק האימוץ כפופים לרשות המרכזית, והם אינם נתונים לביקורת ולפיקוח. הנחיות משרד העבודה והרווחה כלליות מאוד ומשאירות מקום רב לשיקול דעת אישי וערכי.⁸
6. מדוח ועדת גילת עולה כי ראייתו של פקיד הסעד לפי חוק האימוץ צרה ביותר, ומתמקדת באימוץ עצמו, להבדיל מפקידי הסעד לחוק הנוער, העוסקים בקטינים בסיכון וראייתם רחבה יותר. על כן, מומלץ לקבוע שיש להזמין פקיד סעד לחוק הנוער לכל הדיונים על קטינים בסיכון שדרושה בהם התערבות בית-המשפט.

5. דוח ועדת גילת

ועדת גילת הגישה את המלצותיה בחודש נובמבר 2002. עיקרי ההמלצות נוגעות בכך שוועדות ההחלטה לא פעלו מתוקף חוק או תקנות, והיו טענות חוזרות ונשנות על תהליך העבודה שלהן. להלן חלק מן ההמלצות:

1. לא יתנהל כל דיון בוות"ט (ועדות לתוכניות טיפול – שמן החדש של ועדות ההחלטה) בלי נוכחות הקטין ומשפחתו; באין הורים יהיו נוכחים קרובי משפחה המחזיקים בקטין בפועל או לפי סדר שנקבע בחוק הירושה, התשכ"ה–1965.
2. כדי שההליך המתקיים בוות"ט יהיה שקוף יותר יש לקבוע חובת תרשומת וגילוייה לקטין ולמשפחתו.
3. הקטין ומשפחתו זכאים לנציגות מטעמם.
4. למשפחה יש זכות מהותית להציג תוכנית טיפול חלופית.
5. יש לכוון של "נציבות קבילות" שבראשה "נציב קבילות"; יש לקבוע מנגנוני תלונה על פקידי סעד, על חברי ות"ט ועל חברי ועדת תוכניות טיפול עליונה. המנגנונים צריכים להיות נגישים לקבילותיהם של קטינים שעניינם נידון, למשפחות הקטינים ולנציגייהן ולארגונים וולונטריים שמעוניינים לקבול על תופעה כללית. מומלץ לקבוע מנגנון ברור וידוע של התייחסות להערות בית-משפט באשר להתנהלותם של פקידי סעד מסוימים.
6. לא יתנהל דיון באפשרות של הכרזת ילד כבר-אימוץ אלא רק בוועדה לתוכניות טיפול, ולא יפתח כל הליך אלא רק לאחר שהוות"ט תנמק בכתב מדוע יש להוציא את הקטין לאימוץ ולא להסתפק בפתרונות של הליכי הוצאה חוץ-ביתיים רגילים. בישיבות ות"ט אלו חייב להיות נוכח פקיד הסעד לחוק הנוער וכן פקיד הסעד לפי חוק האימוץ, ודבריהם יובאו בפרוטוקול.
7. עיגון מעמדה של "ועדה לתוכניות טיפול" בהליכי אימוץ: "...הוועדה ממליצה כי ייערך תיקון בחיקוק, בו יינתן מעמד רשמי לוות"ט באשר להחלטה להוציא קטינים מן הבית

⁶ לדברי פקידים בשירות למען הילד ומחלקת המשפטים של משרד העבודה והרווחה, בית-המשפט מקפיד מאוד על יישום הדרישה שהמדינה תוכיח כי ההורים אינם מסוגלים לגדל את הילד.

⁷ ד"ר מילי מאסס, בית-הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית, שיחת טלפון, 15 במאי 2003.

על-מנת להכריזם כבני אימוץ. כמו-כן, ממליצה הוועדה כי יקבע בתקנה כי בכל מקרה שאין ההורים מסכימים למסור את ילדם לאימוץ, לא ייזום פקיד הסעד הראשי לעניין חוק האימוץ, התשמ"א – 1981, כל צעד לקראת הכרזת ילד כבר אימוץ, עד להכרעה בנידון של הוות"ט.

8. הוצאת צו חירום לפי סעיף 12(ג) לחוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981, תיעשה רק לאחר חתימת הסכמה של פקידת סעד ארצית לפי חוק הנוער ולאחר שהיא מנמקת בתצהיר מדוע אין לנקוט בצווי חירום מכוח סעיף 11 לחוק הנוער.
9. המלצה לשינוי התנאים להפעלת צווי חירום מכוח סעיף 11 לחוק הנוער: כאשר מוצא ילד בצו חירום, הוא יכול להיפגש עם הוריו בתוך 48 שעות. צו החירום יוצא לשבעה ימים.
10. כשתוקם המועצה המדעית, יש להגביר את הפעילות המחקרית שמטרתה להעריך את דרכי קבלת ההחלטות של פקידי סעד ולבנות תשתית אמפירית להחלטות בעתיד.
11. הוועדה ממליצה כי משרד הרווחה יטיל על צוות מקצועי מצומצם להגדיר בפירוט את תפקידם של פקידי הסעד ואת היקף עבודתם.

תגובת משרד הרווחה להמלצות ועדת גילת

"...המשרד יבחן את כל המלצות ועדת גילת כדי לקבוע אילו מתוכן יש מקום לאמץ. יש לציין שלמשרד כמעט ולא היה ייצוג בוועדת גילת ולכן לא היתה בחינה מקצועית מלאה של כל ההמלצות".⁹

⁸ ש.ס.

⁹ מכתב מאת חיים פוזנר, מנהל האגף לשירותים חברתיים ואישיים, 15 במאי 2003.

6. מקורות

- חוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981.
- מאסס מילי, בית-הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית בירושלים, שיחת טלפון, 15 במאי 2003.
- מרכז מחקר ומידע של הכנסת, בחינת חלופות לטיפול בילדים במצבי סיכון, כתבה ניבי קליין, 28 באוקטובר 2002.
- משרד המשפטים, דוח ישראל לאו"ם על יישום האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד, נובמבר 2000.
- סולודקין מרינה, מכתב בקשה ליו"ר הכנסת לדיון מהיר בוועדת העבודה והרווחה, 11 במאי 2003.
- רגב דוד, "פקידת הסעד 'גנבה' יתומה", ידיעות אחרונות, 11 במאי 2003.