

מערך פקידי הסעד

ריכוז ממצאים

כמה חוקים כוללים הוראות שמטרתן להגן על אלה שאינם מסוגלים לדאוג לעצמם, בין היתר, מחמת גילם, מצבם הגופני או הנפשי. פקיד סעד הוא עובד סוציאלי שהתמנה בידי שר העבודה והרווחה לביצוע חוקים אלה, ובהם: חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955 (להלן - חוק ס"ד), וחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן - חוק הנוער). בית משפט (בדרך כלל בית משפט לענייני משפחה) או בית דין דתי רשאים לצוות על פקיד סעד לפי חוק ס"ד לחקור בעניין הנוגע לקטין ולחוות דעתו בתסקיר בכתב. פקיד סעד לפי חוק הנוער מוסמך ליזום הליך משפטי בבית משפט לנוער, כדי לכפות טיפול על קטין (נגד רצונו או בניגוד לרצון האחראי לו). בהליך זה מגיש פקיד הסעד לחוק הנוער תסקיר לבית המשפט. משרד מבקר המדינה בדק את פעולותיהם של פקידי הסעד לפי חוק ס"ד ושל פקידי הסעד לפי חוק הנוער.

חוק ס"ד קובע, כי "תסקיר שהגיש פקיד סעד יימסר לבעלי הדין ובית המשפט ישמע כל טענה שבפיהם לכתוב בתסקיר אם לא ציווה בית המשפט, מטעמים מיוחדים, שאין לגלות את תוכן התסקיר, כולו או מקצתו". הועלה, כי בשניים מבין ארבעה בתי המשפט לענייני משפחה שנבדקו, לא נמסרו התסקירים של פקידי הסעד לחוק ס"ד לבעלי הדין, שהם בדרך כלל הורי הקטין. עוד נמצא, כי במקרים רבים אמנם הועמד התסקיר לרשות בעלי הדין, אך הוא הוגש סמוך מדי לדיון, לעתים ביום הדיון עצמו. עוד הועלה, כי בהליכים שיוזם פקיד סעד לחוק הנוער בבית משפט לנוער, במטרה לכפות טיפול על הקטין, ובכלל זה הוצאתו ממשמורת הוריו, לא נמסר החלק של התסקיר ובו ההמלצות הטיפוליות למשיבים.

בתסקירים אחדים שהגישו פקידי סעד לבתי המשפט או לבתי הדין נמצאו אי-דיוקים, מהם מהותיים. פקידי הסעד גם לא תמיד פירטו, בתסקירים ובתיקים שניהלו במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן - לשכות הרווחה), את דרך הכנת התסקיר, את ביקורי הבית, מועדי הפגישות וכיו"ב.

תשעה תסקירים שבית המשפט לענייני משפחה הזמין ואשר התייחסו ל-9 מבין 57 תיקים שנבדקו, לא הוכנו כלל.

נבדקו שתי לשכות רווחה. באחת מהן הועלה, כי פקידי הסעד החלו לטפל ב-5 מבין 17 תיקים שנבדקו, כמה חודשים לאחר שנתבקשו להכין תסקיר, ובכך גרמו לדחיית מועד הדיון.

סדרי הפיקוח והבקרה של פקידי הסעד הראשיים ושל פקידי הסעד המחוזיים על פקידי הסעד המקומיים אינם מספיקים, ואין בהם כדי להבטיח שפקיד הסעד, לא פגע בזכויותיהם של בעלי הדין.

חוק הנוער הסמיך פקידי סעד לחוק הנוער, במצבים שאינם סובלים דיחוי, לכפות על קטין טיפול באמצעות צו חירום. הוצאת קטין מביתו באמצעות צו חירום לא תעלה על שבעה ימים; לאחר מכן דרוש אישור בית המשפט. תקנות החוק והוראות משרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד), שמטרתן לקיים מנגנון בקרה על הפעלת צווי החירום בידי פקידי הסעד המקומיים, אינן מיושמות באופן קפדני או אינן מיושמות כלל.

הועלה, כי ברשימה של המחלקה לארגון, מינהל וכוח אדם ברשויות המקומיות שבמשרד רשומים שמות העובדים ושיעור משרתם, אולם אין בידי המשרד מידע על מספר העובדים המועסקים למעשה בלשכות הרווחה ברשויות המקומיות כפקידי סעד, על שיעור העסקתם בתפקיד זה ועל המעמסה המוטלת עליהם. כמו כן, אין בידי המשרד מידע אם פקידי הסעד משמשים בתפקיד אחר, ובאיזה שיעור משרה.



1. כמה חוקים כוללים הוראות שמטרתן להגן על אלה שאינם מסוגלים לדאוג לעצמם, בין היתר, מחמת גילם, מצבם הגופני או הנפשי. פקיד סעד הוא עובד סוציאלי אשר התמנה בידי שר העבודה והרווחה לביצוע חוקים אלה ובהם: חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955 (חוק ס"ד), וחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960. על פקידי הסעד לפי חוק ס"ד לפעול גם לפי חוקים אחרים, בהם חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, וחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962 (להלן - חוק האפוטרופסות). כמו כן, ממנה שר העבודה והרווחה פקידי סעד לפי חוק ההגנה על חוסים, התשכ"ו-1966 (להלן - חוק ההגנה על חוסים), המטפלים בעיקר בקשישים; פקידי סעד לפי חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט-1969; ופקידי סעד לפי חוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981 (להלן - חוק האימוץ). יכול שיהיה לפקיד סעד מינוי לפי שני חוקים או יותר.

בית המשפט (בדרך כלל בית משפט לענייני משפחה) או בית דין דתי רשאים לצוות על פקיד סעד לפי חוק ס"ד לחקור בנידון קטין¹ ולחוות דעתו בתסקיר בכתב. פקיד סעד לפי חוק הנוער מוסמך ליזום הליך משפטי בבית המשפט לנוער, כדי לכפות טיפול על קטין (נגד רצונו או בניגוד לרצון האחראי לו). אם יזם פקיד הסעד לחוק הנוער הליך משפטי כדי לכפות טיפול על הקטין, עליו להגיש תסקיר לבית המשפט.

2. באגף לשירותים אישיים וחברתיים שבמשרד העבודה והרווחה פועלים: פקידת סעד ראשית לפי חוק ס"ד, במסגרת השירות לרווחת הפרט והמשפחה; פקידת סעד ראשית לפי חוק הנוער, במסגרת השירות לילד ולנוער; פקידת סעד ראשית לפי חוק האימוץ, שהיא מנהלת השירות למען הילד; ופקיד סעד ראשי לפי חוק ההגנה על חוסים, שהוא סגן מנהל השירות לזקן.

בלשכות המחוזיות של המשרד פועלים פקידי סעד מחוזיים. במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (לשכות הרווחה) פועלים פקידי סעד מקומיים, שמונו אף הם לפי אותם חוקים והכפופים למנהלי לשכות רווחה. פקידי סעד לפי חוק האימוץ, שהם עובדי המשרד, פועלים בלשכות המחוזיות בלבד.

3. בשנת 1971 תוקנו שישה חוקים קיימים במסגרת אחת (החוק לתיקון חוקי הסעד (פקידי סעד ראשיים), התשל"א-1971): חוק ס"ד; חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958; חוק הנוער; חוק ההגנה על חוסים; חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט-1969; וחוק האימוץ.

התיקונים משנת 1971 קבעו, לגבי כל אחד מהחוקים, כלל דומה, לפיו "פקידי הסעד יפעלו לפי הנחיותיו של פקיד סעד ראשי, בדרך כלל או לעניין מסוים; חלק פקיד סעד על ההנחיות לעניין

¹ "נידון קטין", לפי חוק ס"ד: "עניין העומד להכרעה בבית משפט ושבהכרעתו חייב או רשאי בית המשפט להביא בחשבון קטינותו של קטין, אף שהקטין אינו בעל דין".

מסוים, ישוב פקיד הסעד הראשי ויכריע בדבר לאחר שקיים התייעצות בעניין זה עם פקיד הסעד ועם גופים אחרים שמצא לנכון".

החוקים מסדירים את תפקידם של פקידי סעד ראשיים ופקידי סעד מקומיים, וקובעים את סמכויותיהם. התפקיד של פקיד הסעד המחוזי מוזכר בחוק העונשין, התשל"ז-1977, ובתקנון לעבודה סוציאלית (להלן - התע"ס), שהוא קובץ הנחיות מנכ"ל המשרד ללשכות הרווחה. על פי התע"ס, פקיד הסעד המחוזי הוא פקיד סעד המרכז ארגונית ומקצועית את הנושא במחוזו. הוא אחראי להדרכה מקצועית של פקידי הסעד בלשכות הרווחה ואחראי לפיקוח ולבקרה על עבודתם.

בחודשים מארס 1996 - אוקטובר 1997, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הנושאים האלה: בקרת המשרד על החלטותיהם של פקידי הסעד להפעיל את סמכויותיהם; ופעולות פקידי הסעד בנוגע להכנת התסקירים. הביקורת נערכה בעיקר אצל פקידת הסעד הראשית לפי חוק ס"ד ופקידת הסעד הראשית לפי חוק הנוער -- במשרד הראשי, בלשכות המחוזיות, בלשכת רווחה א' ובלשכת רווחה ב'. בדיקת השלמה נערכה בבתי המשפט לענייני משפחה בירושלים, רמת גן, חיפה ונצרת. בנושא פקידי סעד לפי חוק האימוץ ופקידי סעד לפי חוק הנוער ראה בדוח שנתי 43, הפרק "אימוץ ילדים בסיכון", עמ' 441. בנושא הסיוע המשפטי, ראה בדוח שנתי 44, עמ' 526; ראה גם בדוח זה, בפרק "סידור חוץ-ביתי במשפחות אומנות", עמ' 472.

כוח אדם של פקידי סעד בלשכות הרווחה

המחלקה לארגון, מינהל וכוח אדם ברשויות המקומיות שבמשרד (להלן - מחלקת או"מ) מנהלת רשימה של פקידי סעד בלשכות הרווחה. הרשימה מתבססת על דוח של הרשויות המקומיות על עובדים המשמשים בפועל בתפקיד זה. ברשימה שמות העובדים ושיעור משרתם. המשרד משתתף בשכרם בשיעור של 75% והרשות המקומית בשיעור של 25%. לשכרם של פקידי סעד תוספות המעוגנות בתע"ס, הנובעות מהעסקתם בכוננות ובפעילות מחוץ לשעות העבודה שמשרתם מחייבת.

במועד הביקורת, אוגוסט 1997, נכללו ברשימה 305 עובדים המשמשים כפקידי סעד לפי חוק ס"ד והמועסקים ב-232.5 משרות, וכן 315 עובדים, המשמשים כפקידי סעד לפי חוק הנוער, והמועסקים ב-267.2 משרות.

12 פקידי סעד מחוזיים לפי חוק ס"ד ו-11 פקידי סעד מחוזיים לפי חוק הנוער פועלים כפקידי סעד מקומיים בלשכות הרווחה בהן אין פקיד סעד מקומי, ובמקום שיש - פועלים כמנחים וכמפקחים על פקידי הסעד המקומיים מטעמן של פקידות הסעד הראשיות.

פקידת הסעד הראשית לפי חוק הנוער ופקידת הסעד הראשית לפי חוק ס"ד מנהלות רשימות של פקידי סעד. ברשימתה של פקידת הסעד הראשית לפי חוק ס"ד מאוגסט 1997 נכללו 515 פקידי סעד, שהועסקו ב-179 לשכות רווחה. לפקידת הסעד הראשית לפי חוק הנוער רשימה דומה מיולי 1997, ובה כלולים 420 שמות של פקידי סעד ב-161 לשכות רווחה. מהשוואה בין הרשימה של מחלקת או"מ לבין רשימותיהן של פקידות הסעד הראשיות עולה, שאין התאמה בין הנתונים ברשימות השונות.

יצוין, שהמשרד לא קבע תקנים לפקידי סעד בלשכות הרווחה. שיעור משרתו בפועל של פקיד הסעד בתפקידו זה מתוך יתר התפקידים שהוא מבצע נקבע בידי מנהל לשכת הרווחה.

פקידי סעד רבים עוסקים למעשה בתפקידים אחרים במסגרת משרתם, כגון: מנהלי לשכות רווחה, מדריכים, ראשי צוותים. אחרים עוסקים, כאמור, בתפקידים אחרים בחלק ממשרתם, לפי

החלטתו של מנהל לשכת הרווחה. הסיבות שמסר המשרד למשרד מבקר המדינה להעסקה בחלק מהמשרה הן: שיש לשכות קטנות שבהן פעילות פקיד הסעד היא מועטה ואינה מצדיקה העסקת עובד בתפקיד של פקיד סעד בלבד; וכן כדי למנוע שחיקה בתפקיד פקיד הסעד.

הועלה, כי ברשימה של מחלקת או"מ רשומים שמות העובדים ושיעור משרתם, אולם אין בידי המשרד מידע על מספר העובדים המועסקים בפועל בלשכות הרווחה כפקידי סעד, על שיעור העסקתם בתפקיד זה, ועל המעמסה המוטלת עליהם. בידי המשרד אין מידע אם פקידי הסעד משמשים בתפקיד אחר, ואם כן - באיזה שיעור משרה.

פקידי הסעד המחוזיים והמקומיים (במקומות שנבדקו) מסרו למשרד מבקר המדינה, שהעומס המוטל עליהם הוא רב. עד לשנת 1997 אספה פקידת הסעד הראשית לחוק הנוער נתונים על מספר החקירות שנעשו, תסקירים שהוכנו, פניות לבית המשפט וכיו"ב, אולם מאז הופסק איסוף הנתונים. לטענת פקידת הסעד הראשית לפי חוק ס"ד, בשנת 1997 הופסק איסוף הנתונים הממוחשב, והוחל באיסוף נתונים ידני בגלל בעיות בתוכנת המחשב.

איסוף הנתונים נועד לסייע בקביעת הצרכים בכוח אדם בכל אחת מלשכות הרווחה ובמחוזות, ובקביעת מדיניות לגבי הטיפול בקטינים נזקקים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, כי עד אפריל 1998 יעודכנו כל רשימות פקידי הסעד, תתבצע הקבלה בין כל הקבצים ותוכן רשימה של פקידי סעד שיש לבטל את מיונים. גם לגבי איסוף הנתונים, כגון פניות לבתי משפט וקבלת צווים, מסר המשרד, כי הושלמה תוכנה לקליטת נתונים על פעולותיהם של פקידי סעד לפי חוק הנוער. כמו כן תופעל תוכנת מחשב חדשה לגבי פקידי סעד לפי חוק ס"ד.

פקידי סעד לפי חוק הנוער

חוק הנוער קובע איזה קטין הוא נזקק. הנזקקות נקבעת, בין היתר, על יסוד השיקולים הבאים: העדר אדם האחראי לקטין; האחראי לקטין (לרוב ההורים) אינם מסוגלים לטפל בו או להשגיח עליו; שלומו הגופני והנפשי נפגע או עלול להיפגע. במרבית לשכות הרווחה קיימות ועדות החלטה, שהוקמו בעבר על פי הוראות התע"ס. ב-1993 עוגנו הקמתן של ועדות ההחלטה ותפקידיהן בתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), התשכ"ו-1965. הוועדות קובעות את עצם הצורך בסידור חוץ-ביתי של הקטין ואת סוג הסידור המוצע (משפחה אומנת, פנימייה, או אימוץ). יש מקרים שהחלטת הוועדה להוציא קטין מביתו נעשית בהסכמת האחראים לו. במקרים האחרים פונה הוועדה לפקיד הסעד. כאשר פקיד סעד סבור שקטין הוא נזקק וכי למען הטיפול בו וההשגחה עליו יש צורך בהחלטת בית המשפט - משום שאין הסכמת האחראי לקטין, או שהאחראי מסכים אך הקטין אינו מציית לו - רשאי הוא לפנות לבית המשפט לנוער בבקשה לנקוט אחת או אחדות מהדרכים לטיפול בקטין לפי החוק.

הפעלת צווי חירום - מנגנון בקרה

סעיף 11 לחוק הנוער מסמך את פקיד הסעד, בין היתר, לנקוט אמצעי חירום. נקבע שם כאמור: "היה פקיד סעד סבור כי הקטין הוא נזקק ונשקפת לו סכנה תכופה או שהוא נזקק לטיפול רפואי או אחר שאינו סובל דיחוי, רשאי הוא לנקוט בכל האמצעים הדרושים, לדעתו, למניעת אותה סכנה או למתן אותו טיפול אף ללא הסכמת האחראי על הקטין, ובלבד שלא יוחזק קטין יותר משבוע ימים מחוץ לרשותו של האחראי עליו אלא באישור בית המשפט". דהיינו מוסמך פקיד הסעד, במצבים שאינם סובלים דיחוי, לכפות על קטין טיפול באמצעות צו חירום. הוצאת קטין מביתו באמצעות צו חירום לא תעלה על שבעה ימים; לאחר מכן דרוש אישור בית המשפט.

על פי תקנה 12 לתקנות הנוער (טיפול והשגחה), התשכ"ב-1962 (להלן - תקנות הנוער), "פקיד סעד שהפעיל אמצעי חירום כלפי קטין אשר לגביו הוגשה או תוגש בקשה לבית המשפט יפנה סמוך לאחר הפעלת אמצעי החירום לבית המשפט בבקשה לאשר את אמצעי החירום שנקט בהם".

כיוון שמצד אחד מדובר בסמכות רבת עוצמה, ומצד אחר נחוצה החלטה מהירה, נקבעו בתקנות ובהוראות התע"ס מנגנוני בקרה. משרד מבקר המדינה בדק את מנגנוני הבקרה. כמו כן בדק 131 העתקים של צווי חירום, שפקידי הסעד הוציאו בתקופה שבין ינואר 1996 לבין מועד הביקורת ביולי 1997, ואשר נמצאו בלשכות המחוזיות של המשרד. במחוז ירושלים והדרום הוצאו 60 צווים, מהם 3 בידי פקידי סעד מחוזיים והיתר בידי פקידי סעד מקומיים; במחוז חיפה והצפון הוצאו 42 צווים, מהם 27 בידי פקידי סעד מקומיים; ובתל אביב והמרכז הוצאו 29 צווים בידי פקידי סעד מקומיים.

1. תקנה 11 לתקנות הנוער מטילה על פקיד הסעד, אשר הפעיל אמצעי חירום לפי סעיף 11 לחוק הנוער כלפי קטין, חובה להודיע מיד לפקיד הסעד הראשי: מה היו הנסיבות שעל יסודן הגיע למסקנה שיש צורך בהפעלת אמצעי חירום; מה האמצעים שהפעיל; ואת מקום הימצאו של הקטין לצורך הפעלת אמצעים אלה או כתוצאה מהפעלתם.

על פי הוראות התע"ס, על פקיד הסעד להעביר לפקיד הסעד הראשי ולפקיד הסעד המחוזי העתק מצו החירום, בצירוף תיאור הנסיבות להוצאתו. במקרים רבים רשם פקיד הסעד על גבי הצו, כי הצו ניתן לצורך העברת הקטינים למשמורת רשות הסעד אשר תקבע את מקום חסותם; עוד רשם פקיד הסעד כי הורה להורים או לקטינים לשתף פעולה אתו; וביקש לקבל סיוע מהמשטרה בכל מקום שיידרש. בכמה מקרים רשם פקיד הסעד את תיאור הנסיבות על גבי הצו, ובאחרים - במכתב לוואי.

בבדיקה הועלה, שבמקרים רבים לא שלחו פקידי הסעד המקומיים אל פקידי הסעד המחוזיים העתקים מהצווים שהוציאו. לבקשת משרד מבקר המדינה פנו פקידי הסעד המחוזיים במחוז ירושלים והדרום ובמחוז חיפה והצפון ללשכות הרווחה וביקשו מפקידי הסעד המקומיים להגיש להם העתקים של צווי חירום שהוצאו בין ינואר 1996 לבין אפריל 1997, ולא נשלחו למחוז. עד יולי 1997 נתקבלו 53 צווים, שהוצאו באותה תקופה בשני המחוזות ולא נשלחו לפקיד הסעד המחוזי (14 במחוז חיפה והצפון ו-39 צווים במחוז ירושלים והדרום).

עוד הועלה, כי במחוז תל אביב והמרכז, ב-10 צווי חירום, מבין 29 שנבדקו, לא היו רשומות נסיבות הוצאתם. במחוז חיפה והצפון, לא נרשמו נסיבות הוצאת הצו, ב-19 מבין 27 צווי חירום, שהוציאו פקידי הסעד המקומיים. במחוז ירושלים והדרום נשלחו במרוכז מעיריית באר שבע כל הצווים שהוצאו באותה תקופה ולכל צו צורפו נסיבות הוצאתו על גבי מזכר, לתשעת הצווים הנותרים לא היה תיאור נסיבות הוצאתם. גם כאשר נכתבו נסיבות הוצאת הצו, לא פירטו פקידי הסעד מי פנה אליהם והעלה חשש שהקטין נמצא בסיכון.

לדעת משרד מבקר המדינה, ציון הנסיבות להוצאת הצו והעברה מידית של עותק הצו לפקידת סעד ראשית ולפקידי סעד מחוזיים תאפשר להם להנחות את פקיד הסעד המקומי וכן, לבטל את הצו -- אם סבר פקיד הסעד הראשי כי לא היה צידוק להוציאו. אם אכן סבר כך, עשויה התערבות מידית של פקיד הסעד הראשי או המחוזי למנוע גרימת נזק לקטין ולאחראי לו. המצאת הצווים אף תאפשר לפקידת הסעד הראשית ולפקידי הסעד המחוזיים לבחון האם היתה הוצאת צו החירום צעד הכרחי והאם יש בו כדי להועיל.

2. אין בחוק ובתקנות פירוט של הגורמים הנוספים, למעט פקיד הסעד הראשי, אשר להם יש למסור את צו החירום והעתק הצו. גם בתע"ס אין הוראה בנושא זה. מכאן, שלא ניתן לוודא שפקיד הסעד מסר את העתק צו החירום לכל אחד מהגורמים הנוגעים לטיפול בקטין. הועלה, כי למעט שני מקרים, אין כל אזכור באף אחד מהטפסים והמכתבים הנלווים במקרים שנבדקו למי נמסר הצו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, כי עד לאפריל 1998 יוכן טופס חדש לצו חירום. ייכללו בו כל הפרטים הדרושים למסירת מידע, כגון: נסיבות הוצאת הצו, ומשך הצו; רשימת תפוצה מפורטת; הודעה להורים על אפשרות ערעור, היכן ולמי (כולל מספר טלפון לבירורים). הטופס החדש יפורסם בחוזר המנכ"ל ללשכות הרווחה. עוד הודיע המשרד, כי בהנחיות החדשות שיינתן יחויבו פקידי הסעד לדווח לפקיד הסעד הראשי ולפקיד הסעד המחוזי ולנמק מדוע לא היה צורך בהמשך הצו, ויהיה בדיווח כזה משום בקרה על דרכי עבודתם של פקידי הסעד.

פעילות של פקיד הסעד לפי חוק הנוער בהליך המשפטי

לפי חוק האפוסטרופסות, "אפוסטרופסות ההורים כוללת את החובה והזכות לדאוג לצורכי הקטין, לרבות חינוכו, לימודיו, הכשרתו לעבודה ולמשלוח יד ועבודתו, וכן שמירת נכסיו, ניהולם ופיתוחם; וצמודה לה הרשות להחזיק בקטין ולקבוע את מקום מגוריו והסמכות לייצגו".

לשכות הרווחה מטפלות, בין היתר, במשפחות המתקשות למלא את חובותיהן כלפי ילדיהן בגלל הכנסה נמוכה, חוסר דיור, מחלות, שימוש בסמים וכיו"ב. כאמור, ועדות ההחלטה בלשכות הרווחה קובעות את עצם הצורך בסידור חוץ-ביתי של הקטין ואת סוג הסידור המוצע. החלטת הוועדה להשמת קטין במסגרת חוץ-ביתית, במעון או במשפחה אומנת, משמעותה מבחינת ההורים ניתוק חלקי מילדיהם. אם המשפחה אינה משתפת פעולה ומסרבת לטיפול המוצע, מעבירה ועדת ההחלטה את העניין לטיפולו של פקיד הסעד, לצורך פנייה לבית המשפט.

על פי סעיף 8 לחוק הנוער, "לא ייתן בית משפט החלטה לפי חוק זה אלא לאחר שפקיד סעד הגיש לו תסקיר ולאחר שנתן לקטין, לאחראי עליו ולפקיד הסעד הזדמנות לטעון ולהציע הצעותיהם".

פקיד הסעד לפי חוק הנוער מעורב בכל שלבי ההליך המשפטי: הוא מנהל חקירה לצורך הכנת התסקיר, הוא צד להליך המשפטי נגד משפחת הקטין - הליך שהוא עצמו יוזם; הוא מתייצב בבית המשפט ובדרך כלל גם מעיד. הוא מגיש תסקיר בו נעזר בית המשפט לנוער לצורך גיבוש החלטתו.

במשרד מבקר המדינה, בנציבות תלונות הציבור ואצל פקידת הסעד הראשית נתקבלו תלונות, כנראה במקרים חריגים, נגד פקידי סעד. היו גם מקרים שבהם נמתחה בפסקי דין של בית משפט ביקורת על פקידי סעד, והשופטים הורו להעביר העתק מהחלטתם לפקידת הסעד הראשית. משרד מבקר המדינה עיין בכמה מהתלונות האלה.

משרד מבקר המדינה בדק בשתי לשכות רווחה את תיקיהם של קטינים שהיו במשמורתם ובהשגחתם של פקידי סעד: (א) בלשכת רווחה א' הוצאו 36 קטינים (ב-23 תיקים) מרשות הוריהם, והועברו למשמורתם של פקידי סעד בתוקף צו בית משפט. משרד מבקר המדינה בדק 17 תיקים הנוגעים ל-26 קטינים. 15 קטינים אחרים היו בהשגחה של פקידי הסעד בתוקף צו בית משפט. נבדקו 4 תיקים הנוגעים ל-4 קטינים בצו השגחה ו-5 תיקים הנוגעים ל-5 קטינים נוספים, שבמועד הביקורת היו ההליכים המשפטיים בעניינם עדיין תלויים ועומדים. (ב) בלשכת

הווחה ב' בדק משרד מבקר המדינה את כל 10 התיקים הנוגעים ל-14 קטינים שהיו בטיפולו של פקיד הסעד, ובהם 10 קטינים (ב-6 תיקים) שהועברו למשמורת פקיד הסעד.

1. סמכויות החקירה של פקיד הסעד מעוגנות בסעיף 22 לחוק הנוער, ובתקנות 6 ו-7 לתקנות הנוער. פקיד הסעד מוסמך להגיע לבית המשפחה ולגורמים שונים בקהילה ולחקור אותם. על פי הוראות התע"ס, על פקיד הסעד, אם אינו העובד הסוציאלי המטפל במשפחה, לשתף במידת הצורך את העובד הסוציאלי המטפל לשם איסוף מידע על הקטין ומשפחתו. בתום החקירה מכין פקיד הסעד תסקיר. בתע"ס, בפרק העוסק בפקידי סעד לפי חוק הנוער, לא נקבע שעל פקיד הסעד לפרט בתסקיר: את מועדי הפגישות עם בני המשפחה ועם כל אחד מהאנשים שנחקרו לצורך הכנת התסקיר, והיכן נערכו - בבית המשפחה, בלשכת הרווחה או במקום אחר; ואת מועדי השיחות עם הגורמים הטיפוליים הרלוונטיים, איך התנהלו - בטלפון או בפגישה. גם לא נקבע, שעל פקיד הסעד לציין בתסקיר מה מקורות המידע שאסף. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, כי בקורסים המתקיימים בבית הספר המרכזי של המשרד המיועדים לפקיד סעד לחוק הנוער מודרכים פקידי הסעד לכלול פרטים אלה בתסקיר, וכי יפעל לשילוב הנחיות בנושא זה בתע"ס.

הועלה, כי פקידי הסעד לפי חוק הנוער בלשכות הרווחה שנבדקו אינם נוהגים לרשום בתסקירים המוגשים לבית המשפט את הפרטים האמורים.

2. משרד מבקר המדינה העלה, כי בתסקירים אחדים לא דייקו פקידי הסעד בפרטים מסוימים, מהם חשובים לקבלת החלטה בעניינו של הקטין נשוא התסקיר.

(א) בתיק אחד היה חשש להתעללות בקטין, ולא נודע מי הפוגע. פקיד הסעד ביקש מבית המשפט להוציא את הקטין ממשמורת אמו לצורך אבחון, וכתב לבית המשפט לנוער, על סמך מידע שמסרה האם, כי היא מגדלת לבדה שלושה ילדים, כל אחד מהם מאב אחר, וכי כל אחד מהאבות ניתק את הקשר אתם. באותה עת התגוררה המשפחה באוהל, והקטין הוצא בצו בית משפט ממשמורת אמו. פקיד הסעד לא אימת את המידע שמסרה האם, וכעבור חצי שנה ציין אותו פקיד סעד לפני שופט אחר, שאביהם של שני הילדים האחרים מתגורר אתם. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, כי האם הטעתה את פקיד הסעד, וכי המשרד ינחה את פקידי הסעד להיעזר בתעודות הזהות ובמרשם התושבים, כדי לבדוק אם רשום אב ומי הוא.

(ב) בבית משפט השלום לנוער בבאר שבע, בדיון בעניין הוצאה של תינוקת בת שבוע מרשות האם, לא התייצבה האם לדיון. השופט הורה לזמן אותה לשמיעה מחודשת, כדי לשמוע את עמדתה. הבקשה לא הובאה לדיון מחודש בפני בית משפט השלום לנוער, כיוון שכבר נפתח תיק אימוץ לתינוקת בבית המשפט המחוזי. בדיון שנתקיים בבית המשפט המחוזי הודתה פקידת הסעד, כי ההודעה שמסרה לבית משפט השלום לנוער, לפיה המשיבה לא הובאה לדיון, בין היתר משום שהיתה מאושפזת בבית החולים, לא היתה נכונה. השופט נזף בפקידת הסעד על דיווחים כוזבים וסותרים, והעיר כי מצא לנכון להרחיב את הדיבור בנושא "כדי להבהיר לעובדי הרווחה בכלל ולפקידי הסעד בפרט עד כמה חשוב למסור לבית המשפט דיווח כן ואמיתי על העניינים שבטיפולם וכן להעמיד אותם על החובה להתייחס להורים של הקטינים שבטיפולם בכבוד ובדרך ארץ, ולא לגרום לשיבוש הליכים המתקיימים בבית המשפט". בסופו של ההליך דלעיל החליט בית המשפט על מסירת הקטינה לאימוץ. בעקבות הוראת השופט להעביר את פסק הדין למשרד, ביטלה פקידת הסעד הראשית את המינוי של פקידת הסעד וכתבה לפקידת הסעד שיש למנוע הישנות מקרים דומים בעתיד.

הוראות התע"ס קבעו דרכי פיקוח של פקיד הסעד המחוזי על פקיד הסעד המקומי. לפיהן, על פקיד הסעד המקומי להתייעץ עם פקיד הסעד המחוזי, ופקיד הסעד המחוזי

יהיה אחראי לפיקוח ולבקרה על עבודתם של פקידי הסעד המקומיים. הדוגמאות דלעיל מדגישות את הצורך בפיקוח כזה. המשרד מסר למשרד מבקר המדינה, כי ינחה מחדש את פקידי הסעד המחוזיים ליזום בקורות מסורגות על פעולותיהם של פקידי הסעד המקומיים.

3. בית המשפט העליון דן במהותו של התסקיר², וכך אמר: "תסקיר המוגש על-ידי פקיד-סעד לבית המשפט איננו, אמנם, בגדר חוות דעת של מומחה, כמשמעה בסעיף 20 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971, אך, על פי הדין, עשוי פקיד הסעד - ובדרך כלל גם נדרש - לכלול בתסקירו גם את חוות דעתו. כך מתחייב מהוראת סעיף 2 ל[חוק ס"ד] ... לא למותר להזכיר, שמשקלו הראיתי של תסקיר המוגש על-ידי פקיד-סעד, והמשקל שיש לייחס לחוות דעתו של פקיד הסעד, בכל עניין ועניין, נתונים - ככל ראייה אחרת - לקביעתה של הערכאה הדיונית".

בתקנות הנוער (טיפול והשגחה) (סדרי דין), התשל"א-1970, נקבע בתקנה 3(ג), כי בית המשפט ישלח לכל אחד מהמשיבים העתק הבקשה על נספחיה בצירוף ההזמנה לדין; אולם רשאי בית המשפט להורות שהבקשה או נספחיה או חלק מהם לא יצורפו להזמנה לדין שתשלח למשיבים או לחלק מהם.

בתקנה 11 באותן תקנות צוין, כי "כל כתב בי דין שיש להמציאו על פי תקנות אלה או על פי התקנות הכלליות יכול שהמצאתו תעשה על ידי פקיד סעד". המסמכים המוגשים לבית המשפט כוללים בקשה, תסקיר ולפי הצורך חוות דעת של פסיכולוג או פסיכיאטר.

לפי סעיף 8 לחוק הנוער, על התסקיר "יחולו הוראות [חוק ס"ד] בשינויים המחויבים לפי העניין". סעיף 4 לחוק ס"ד קובע, כי "התסקיר שהגיש פקיד הסעד כאמור יימסר לבעלי הדין ובית המשפט ישמע כל טענה שבפניהם לכתוב בתסקיר אם לא ציווה בית המשפט מטעמים מיוחדים, שאין לגלות את תוכן התסקיר, כולו או מקצתו".

בדרך כלל פקיד סעד המבקש מבית המשפט להכיר בקטין כקטין נזקק, מצרף לבקשתו "תסקיר עובדות", ובו פירוט הרקע לבקשה. מזכירות בית המשפט שולחת את הבקשה ואת תסקיר העובדות למשיבים.

הדיון בבקשה להכיר בקטין כקטין נזקק והדיון בדבר קביעת דרכי טיפול בקטין מתנהלים בדרך כלל באותה ישיבה. מיד לאחר שבית המשפט הכיר בקטין כנזקק, מגיש פקיד הסעד לבית המשפט תסקיר אחר הכולל, נוסף לתיאור העובדות עליהן מושתתת הבקשה, המלצות טיפוליות.

מעיון בתיקי לשכת רווחה א' ובפרוטוקולים של בית המשפט לנוער שנמצאו בתיקי לשכת הרווחה הועלה, כי התסקיר, הכולל המלצות טיפוליות, אינו נמסר למשיבים לפני הדיון או במהלכו. יצוין, כי בכל התיקים שנבדקו היו כל המשיבים ללא ייצוג משפטי. בתשובה למשרד מבקר המדינה מסרה מנהלת לשכת רווחה א', כי פקידי הסעד לפי חוק הנוער אינם מוסרים את התסקיר למשיבים, אך נוהגים להיפגש אתם לפני הדיון המשפטי ולמסור להם את מלוא המידע שנכתב בתסקיר. מצב דומה נמצא בלשכת רווחה ב', בה נוהג פקיד הסעד לקרוא את התסקיר למשיבים בבית המשפט לפני תחילת הדיון. לדעת משרד מבקר המדינה אין די בהקראת התסקיר, שכן אין ההקראה תחליף למסירת תסקיר הכולל המלצות טיפוליות למשיבים, כדרישת החוק.

² ע"א 3554/91 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה, תקדין עליון 91(3), 1855.

(א) בתלונה שהוגשה בשנת 1996 לשרת העבודה והרווחה דאז, בעניין תפקודה של פקידת סעד לחוק הנוער, טענה המתלוננת, כי "בהמתנה, בדקות ספורות לפני כניסתי לדיון הראתה לי (פקידת הסעד) את התסקיר שכתבה מתאריך 3.12.95, ולמעשה התחלתי להבין שהולכתי שולל על ידי פקידת הסעד וכלל לא הייתי מוכנה לדיון ולא נחשף בפני החומר שהוגש לבית המשפט ולא יכולתי להתכונן ולהתגונן אל מול הטענות ... כדיעבד לו ידעתי את המצב לאשורו הייתי בוחרת להיות מיוצגת על ידי עורך דין ... התסקיר הנ"ל הודפס יומיים לפני מועד הדיון, מוצאת אני טעם לפגם ומעיד על כוונה מראש שלא לחשוף אותו בפני, מתוך מגמה ברורה להכשיל אותי ולא לאפשר לי להתגונן".

(ב) עובדת סוציאלית בלשכת רווחה החליטה, במאוס 1996, לפנות לבית המשפט ולבקש ליטול מהאם את החזקה על ילדיה. האם פנתה לעובדת הסוציאלית וביקשה לעיין בחוות הדעת שזו הכינה לקראת הדיון בוועדת ההחלטה. מאחר שלא נענתה, ביקשה האם מ"האגודה לזכויות האזרח בישראל" להתערב לטובתה, ורק בעקבות התערבות זו נמסרה לה חוות הדעת, ביולי 1996.

(ג) באחד התיקים בלשכת רווחה א' פנתה פקידת הסעד לבית משפט השלום לנוער בבקשה להכיר בקטין בן חמש כנזקק ולקבוע את דרכי הטיפול בו. בתסקיר ציינה, כי העבירה את החומר לשירות למען הילד שבמשרד, כדי לבדוק אפשרות לאימוץ. לטענתה, השיב השירות למען הילד שבדיקה זו תארך שנה, ולכן המליצה פקידת הסעד להוציא, לפי שעה, את הקטין ממשמורת ההורים. בית המשפט לא קיבל את ההמלצה אלא הוציא צו השגחה לשנה, שהוארך לעוד שנה. הועלה, כי אין בתיק המשפחה תיעוד על מסירת התסקיר או המלצותיו למשפחה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה מנהלת לשכת רווחה א', כי פקידת הסעד יידעה את ההורים לפני הדיון המשפטי על תוכן התסקיר, ועל המלצותיו לבית המשפט. אולם הפגישה לא תועדה בתיק המשפחה. לדעת משרד מבקר המדינה, מסירת התסקיר למשיבים היתה מונעת את אי-הבהירות בעניין זה.

לשכות רווחה א' ו-ב' בתשובתם למשרד מבקר המדינה, טענו, בין היתר, כי התסקיר מוגש לבית המשפט רק לאחר קביעת נזקקות, ולכן לא היה ניתן למסור את התסקיר עם ההמלצות לדרכי טיפול, לא לבית המשפט ולא להורים, לפני שהשופט סיים את הדיון הראשוני וקבע שהקטין אכן נזקק.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מניעה לשלוח למשיבים מראש את ההמלצות הטיפוליות שבתסקיר ולציין שהן מותנות בהכרת בית המשפט בקטין כקטין נזקק, אלא אם כן בדעת פקיד הסעד לפנות לבית המשפט ולבקש צו לחיסוי התסקיר כולו או מקצתו, צו אותו מוסמך בית המשפט לתת מטעמים מיוחדים. בדרך זו יאפשרו למשיבים להכין מראש את טענותיהם, להגיש לבית המשפט חוות דעת משלהם ולהציע הצעותיהם (כמוזכר בסעיף 8 לחוק).

4. לפי חוק הנוער, משנוכח בית המשפט, כי הקטין הוא נזקק, רשאי הוא, בין היתר, לצוות להוציא את הקטין ממשמורתו של האחראי לו ולמסור אותו למשמורתה של רשות הסעד אשר תקבע את מקום חסותו. החלטה זו כמו כל החלטה לפי חוק הנוער תוצא לפועל בידי פקיד הסעד, אם לא הורה בית המשפט על הוצאה לפועל בדרך אחרת.

מטרת צו משמורת הוא להעביר קטין למקום חסות מתאים האמור לדאוג לצרכיו. בארבעה מהתיקים שנבדקו (שניים בלשכת רווחה א' מבין 17 שנבדקו, ושניים בלשכת רווחה ב' מבין 6 שנבדקו) לא בוצעו צווי המשמורת או בוצעו חלק מהזמן בלבד.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מסרה מנהלת לשכת רווחה א', כי הצווים לא בוצעו בחלק מהזמן, כי לא נמצאה מסגרת מתאימה וזמינה עבור הנערים. גם פקיד הסעד בלשכת רווחה ב' מסר, כי אי ביצועם של הצווים, חלק מהזמן, נבע מהעדר מסגרת מתאימה עבור הנערים.

באחד התיקים הועלה, שהמסגרת בה הושם הקטין לא היטיבה עמו. הקטין נמסר למשפחה שביקשה לאמץ אותו, ובית המשפט איפשר לאם להיפגש עם בנה במשרד. במהלך אחת הפגישות עם האם הראה לה הקטין סימני חבלות. בית המשפט החליט להחזיר את הקטין לאמו, בין היתר - כיוון שההורים האומנים שגידלו את הילד לא ראו שהילד חבול, וכן כיוון שהקטין העדיף להראות את הסימנים לאמו ולא להורים האומנים.

5. סעיף 6 לחוק ס"ד קובע: "הטענה כי תסקיר שהגיש פקיד סעד לא נערך לפי הוראות חוק זה, לא תשמש עילה לערעור". לאלה הרואים את עצמם נפגעים מפעולות פקידי הסעד, יש אפשרות להפנות את תלונותיהם לפקידת הסעד הראשית.

אמנם פקידי הסעד רואים את טובת הקטין לנגד עיניהם, אולם, כאמור, בדרך כלל האחראי לקטין (כרגיל - ההורה) אינו מיוצג על ידי עורך דין ואינו מקבל את התסקיר לפני הדיון. אין לו גם זכות ערעור כאשר התסקיר אינו ערוך לפי הוראות חוק ס"ד. לדעת מבקר המדינה, קשה להפריד בין טובת ההורה (שאינו הקריטריון הקובע), מזה, לבין טובת הקטין, מזה. כרגיל טובת הילד היא לשהות בבית הוריו, אך אם הורה אינו מיוצג ואינו מקבל את התסקיר, יתכן שלא ידע להעלות טענות שהיו משנות את החלטת בית המשפט, כך שלא תינתן למען הקטין ההחלטה הנכונה ביותר והמבוססת ביותר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הודיע המשרד, שכדי לאפשר לאחראי לקטין לטעון טענותיו הוצאו כמה הנחיות: הזמנת המשיבים (הורי הקטין) לוועדות החלטה בדיונים הנוגעים לטיפול בקטין; העברת כל התסקירים שהכינו פקידי סעד לחוק הנוער לפני דיון לאחראי לקטין (אם אין הסתייגויות מיוחדות), כולל המלצות טיפוליות - אם בית המשפט ידחה את הדיון לאחר קביעת הנזקקות; והפניית המשיבים לאפשרות של הסתייעות בעורך דין, כולל סיוע משפטי, שמעניק משרד המשפטים (ראה להלן).

האגף לסיוע משפטי

על פי חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972, מעניק משרד המשפטים, סיוע משפטי למי שידו אינה משגת לשאת בהוצאות, לפי מבחנים שהחוק קבע, הכול בעניינים ובהיקף שנקבעו בתקנות הסיוע המשפטי, התשל"ג-1973. הסיוע ניתן באמצעות הלשכות לסיוע משפטי, על פי החלטתו של ראש הלשכה. ראש הלשכה רשאי לדחות בקשה "אם הוא סבור שהעניין אינו אלא טרדני או קנטרני, או שאין לו על מה לסמוך או שאין לו בסיס סביר מבחינת הדין, העובדות או הראיות".

עד לשנת 1995 לא נכללו עניינים הנוגעים לחוק הנוער בין תפקידיו של האגף לסיוע משפטי. בשנת 1995 נחקק חוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, ותוקנו תקנות הסיוע המשפטי, התשל"ג-1973. בתיקון נקבע, כי יינתן סיוע משפטי "בענייני משפחה כמשמעותם בחוק בתי המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995". על פי החוק נחשבת "ענייני משפחה", בין היתר, גם תובענה "לפי [חוק האפטרופסות] ובכללה זכויות משמורת, חינוך, ביקור, הבטחת קשר בין קטין להוריו או יציאת הקטין מן הארץ". כתוצאה מהשינוי, נותן האגף סיוע משפטי גם בהליכים המתקיימים בבית משפט לנוער בבקשות של פקידי סעד להוצאת קטינים ממשמורת ההורים.

לפי נתוני האגף, הוגשו בשנים 1995-1996 בסך הכול 12 בקשות לסיוע משפטי בעניינים הנוגעים לחוק הנוער, מהן תשע בעניינים של הוצאת קטין ממשמורת הוריו.

משרד מבקר המדינה בדק את תשעת תיקי הבקשות להוצאת הקטין מהבית והעלה בשניים מהם, כי עורכי הדין של האגף לסיוע משפטי בבואם לבדוק אם קיים בסיס סביר לבקשת הפונה, נתקלו בקשיים בהשגת מידע ומסמכים מפקידי הסעד. טענת פקידי הסעד היתה שעורך הדין אינו מייצג את הפונה, ועל כן אין הם רשאים להיענות לבקשת עורך הדין מהסיוע המשפטי.

באוקטובר 1997 מסר מנהל האגף לסיוע משפטי, כי מינואר 1997 ועד לתחילת ספטמבר 1997 הוגשו 28 בקשות בכל הארץ, ולא היתה בעיה לקבל מידע מפקידי הסעד.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי להסדיר בכתב את נושא העברת המידע הנוגע לבקשת הסיוע המשפטי מפקידי הסעד לעורכי הדין של האגף, כדי שיוכלו להיעזר בו בבדיקת קיומו של בסיס סביר לבקשה. נוכח מיעוט הבקשות לסיוע משפטי המגיעות לאגף חייב המשרד לתת דעתו על הדרך להביא לידיעת המשפחות שיש להן אפשרות לפנות בבקשה לאגף לסיוע משפטי לקבל ייצוג משפטי.

פקידי סעד לפי חוק ס"ד

חוק ס"ד קובע, כי "בית המשפט רשאי לחקור בנידן קטין לחוות דעתו בתסקיר בכתב". בהוראת תע"ס מוגדר התסקיר כ"דוח סוציאלי של פקיד סעד המוגש לערכאה משפטית". פקיד סעד לפי חוק ס"ד מגיש לבית המשפט, או לבית דין, תסקיר, לבקשתו. דרכי פעולתו מוסדרות בחוק ובהוראות התע"ס.

התסקיר דרוש לבית משפט, או לבית דין, בעת שהוא דן בעתידו של קטין, חולה נפש או נעדר. משרד מבקר המדינה בדק תיקים של הורים גרושים או מסוכסכים אשר הביאו להכרעת בית המשפט את השאלה מי מהם יחזיק בקטין ומה יהיו זכויות ההורה שלא יחזיק בו לבוא במגע עמו.

מנתונים שמסרה פקידת הסעד הראשית לחוק ס"ד התברר, כי במהלך 1995 הגישו פקידי הסעד לחוק זה לבתי משפט ולבתי דין 8,867 תסקירים, מהם 6,715 לפי חוק ס"ד, 1,093 לפי חוק האפוטרופסות, 651 לפי חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, וכל השאר בנושאים אחרים. במהלך 1996 הגישו פקידי הסעד לבית משפט ולבתי דין 10,554 תסקירים, מהם 7,737 לפי חוק ס"ד, 1,077 בנושא של אפוטרופסות, 1,590 בנושא של אלימות במשפחה, וכל השאר בנושאים אחרים.

משרד מבקר המדינה בדק את פעילות פקידי הסעד לחוק ס"ד במשרד הראשי, במחוז תל אביב והמרכז, ובתת-מחוז הדרום. לפי נתוני לשכת רווחה א', הוגשו לבתי המשפט ולבית הדין הרבני תסקירים ב-77 תיקים בכל הנושאים שבהם טיפלו פקידי הסעד בתקופה שבין ינואר 1996 לפברואר 1997. משרד מבקר המדינה בדק 16 תיקים, בנושא קביעת משמורת על קטין והסדרי ביקורים. בלשכת רווחה ב' הוגשו, לפי נתונים, תסקירים ב-23 תיקים שעניינם קביעת משמורת על קטין וקביעת הסדרי ביקורים, בתקופה מינואר 1996 עד למאי 1997. משרד מבקר המדינה בדק 16, מבין 23 התיקים האמורים. בדיקה משלימה נערכה בבתי המשפט לענייני משפחה בירושלים, ברמת גן, בחיפה ובנצרת; בהם נבדקו 57 תיקים שעניינם קביעת משמורת על קטנים והסדרי ביקורים.

הכנת תסקירים

1. פקידי הסעד לפי חוק ס"ד מקבלים מבתי המשפט ומבתי הדין הרבניים צווים למתן תסקיר. בטופסי הצווים שהונהגו בבתי המשפט שנבדקו נרשמו הפרטים האלה: על איזו החלטה של בית המשפט מושתתת הדרישה לתסקיר (החלטה זו מצורפת לבקשה לתסקיר); ציון הדרישה להגיש את התסקיר בשני העתקים מודפסים לפני מועד הדיון; המועד שקבע השופט להגשת התסקיר לבית המשפט, ולעתים גם המועד שנקבע לדיון.

לעתים מבקשים פקידי הסעד מבית המשפט או מבית הדין לדחות את המועד להגשת התסקיר, וזאת מהסיבות האלה: עומס בהכנת תסקירים; חוסר שיתוף פעולה מצד בני המשפחה; הצורך בהארכת ההתערבות הטיפולית, כדי לגבש המלצות שיהיו מקובלות על שני ההורים.

רוב הצווים למתן תסקיר בתיקים שנבדקו התקבלו בלשכת רווחה א' ובלשכת רווחה ב' בתוך שבוע, בממוצע, מיום הוצאתם; משך הזמן בין ההחלטה לבקש תסקיר לבין המועד להגשת התסקיר עמד ברוב הצווים על 45 יום בלשכת רווחה ב', ועל חודשיים-שלושה בלשכת רווחה א'.

בלשכת רווחה א' הועלה, כי בחמישה, מבין 17 התיקים שנבדקו (16 בלשכת הרווחה ותיק אחד בבית המשפט), החלו פקידי הסעד לחוק ס"ד לטפל בצווים למתן תסקיר זמן רב לאחר קבלת הצו. העיכוב הגיע עד לכמה חודשים. כתוצאה מכך, ביקשו פקידי הסעד לחוק ס"ד לדחות את המועד להגשת התסקירים, כך שמשך הזמן בין הצו הראשון למתן התסקיר לבין תאריך הגשתו בפועל בתיקים אלה היה מ-9 חודשים עד לשנה.

משרד מבקר המדינה בדק 57 תיקים בארבעה בתי משפט לענייני משפחה בהם ביקש בית המשפט תסקיר של פקיד הסעד לחוק ס"ד, ושעניינם קביעת משמורת על קטין והסדרי ביקורים (40 תיקים בבית המשפט לענייני משפחה ברמת גן; 10 תיקים בירושלים, חמישה תיקים בנצרת ושני תיקים בחיפה).

הועלה, כי ב-9 מבין 57 התיקים שנבדקו לא הכינו פקידי הסעד לחוק ס"ד את התסקירים המבוקשים, כך שהדיונים בבית המשפט התקיימו בלא תסקירים.

באחת מהחלטות השופטים שנתקבלו אצל פקידת הסעד הראשית לחוק ס"ד הוטלו, בפברואר 1996, על פקידת סעד הוצאות בסכום של 500 ש"ח לטובת אוצר המדינה על שלא הגישה את התסקירים חצי שנה לפני שתי ישיבות קודמות, בהוראת בית המשפט. גם לישיבה שנתקיימה בפברואר 1996 לא הגישה פקידת הסעד את התסקיר, ואף לא התייצבה לדיון. בהחלטתו קבע השופט, כי התנהגותה של פקידת הסעד מהווה זילות בית המשפט.

2. על פי הנחיות התע"ס לפקידי סעד לחוק ס"ד, על פקיד הסעד לערוך ביקור בית אחד לפחות במשפחה שעליה הוא כותב תסקיר, וכן להיפגש עם כל אחד מבני המשפחה, כולל הילדים, ועם העובדים במוסדות הנוגעים לעניין - מסגרות חינוך, בריאות וכיו"ב, ואם המשפחה מוכרת לשירותי הרווחה - גם עם העובד הסוציאלי המטפל. על פקיד הסעד לחוק ס"ד לפרט בתסקירים את מספר הפגישות עם כל אחד, את משך הזמן שהשקיע בכל אחת מהפגישות ואת מקום הפגישה. מטבע הדברים, מתרשם פקיד הסעד במהלך חקירתו גם מעדויות של גורמים המוסרים מידע באמצעות גורם אחר, ולא באופן ישיר. במקרה זה, נדרש פקיד הסעד לחוק ס"ד בתע"ס לציין במפורש שהמידע הוא ממקור שלישי וכי לא היתה אפשרות לאמתו.

משרד מבקר המדינה בדק 32 תיקים, שכללו 47 תסקירים. בלשכת רווחה א', נבדקו 16 תיקים בהם 32 תסקירים; בלשכת רווחה ב' נבדקו 16 תיקים ובהם 15 תסקירים. בבדיקה הועלה, כי פקידי הסעד נוהגים לציין בתסקירים עם מי הם נפגשו, אולם אין

הם מציינים, כנדרש בתע"ס, את מספר הפגישות ואת משך הזמן שהשקיעו בפגישות. פקידי הסעד גם לא הקפידו לציין בתסקיר אם ערכו ביקור בית ומתי.

עוד הועלה, כי הרישומים שפקידי הסעד רשמו בתיקי המשפחות המטופלות, בדבר פגישותיהם עם בני המשפחה ועם גורמים רלוונטיים אחרים, לא תמיד היו מפורטים; לא תמיד היה ניתן להבחין אם הרישום הוא סיכום התרשמויותיו של פקיד הסעד ממערכת היחסים במשפחה או רישום של שיחות שהתקיימו. פקידי הסעד לא רשמו אם השיחות התנהלו בטלפון, במהלך פגישה, או ביקור בית. בהעדר רישומים מפורטים בתיקי לשכות הרווחה ובתסקירים, לא ניתן לקבל תמונה מלאה של הפעולות שנערכו לצורך הכנת התסקיר, ומה היה תוכן השיחות.

מעיון בתיקים בבתי המשפט נמצאו תסקירים, שבאחד מהם לא בדקו פקידות הסעד אם העובדות עליהן הסתמכו היו נכונות; באחר לא ביצעו את הוראות בית המשפט; ובאחר - לא נפגשו עם כל בני המשפחה שעליהם התבקשו להכין תסקיר. להלן פירוט:

(א) שופטת בית משפט מחוזי קבעה בפסק דין, כי "העובדות עליהן הסתמכו פקידות הסעד לא היו נכונות, לא נבדקו כראוי ויותר מזה נוצר הרושם, שכדי להצדיק את מסקנותיהן ניתנה פרשנות מעוותת לעובדות, שבחלקן לא היו נכונות מלכתחילה". כמו כן קבעה השופטת, כי הטענה העולה מן התסקיר היא שהאם גרמה נזק לבנה בכך שהפנתה אותו לאבחונים רבים מדי. אולם הוכח שלא היה לטענה זו יסוד.

(ב) שופטת ביקשה, במהלך דיון בדבר קביעת משמורת על קטינים, להכין תסקיר בתוך 75 יום, והורתה לפקידת הסעד להפנות את הקטינים לפסיכולוג, ולהיפגש עם הגורמים החינוכיים המטפלים ועם הפסיכולוג. השופטת קבעה בהחלטתה, כי פקידת הסעד לא נפגשה עם הילדים לפני עריכת התסקיר ולא הפנתה את הילדים לפסיכולוג, כפי שהורתה למעלה משנה קודם לכן. בעקבות הדיון הפנתה פקידת הסעד את הילדים לפסיכולוג.

(ג) אישה קשישה התלוננה בפני פקידת הסעד על התעללות פיזית ונפשית מצד בן משפחה המתגורר עמה. פקידת הסעד ציינה בתסקירה, שהכירה את בן המשפחה. התברר, כי פקידת הסעד אמנם הכירה את בן המשפחה בעבר בענייני משמורת קטינים, אולם לא נפגשה אתו לצורך עריכת התסקיר בעניין קרובתו הקשישה, והכינה תסקיר אך ורק על סמך דברי הקשישה. ברור שזהו מילוי בלתי נאות של תפקיד רב-אחריות.

מסירת התסקיר לבעלי הדין

בבואם לפסוק ולקבוע את עתידם של בני המשפחה נעזרים השופטים בתסקירים ומתבססים על המידע וההמלצות המצויים בהם. הצגת התסקיר בפני בעלי הדין היא בגדר הכרח, כדי לאפשר להם לבחון אותו ולהתכונן לדיון המשפטי.

1. כאמור, בחוק ס"ד (סעיף 4) נקבע, כי "התסקיר שהגיש פקיד הסעד כאמור יימסר לבעלי הדין, ובית המשפט ישמע כל טענה שבפיהם לכתוב בתסקיר אם לא ציווה בית המשפט, מטעמים מיוחדים, שאין לגלות את תוכן התסקיר, כולו או מקצתו".

מבין 57 תיקים שנבדקו בבתי המשפט לענייני משפחה, נפתחו תיקים ל-14 מהם גם בלשכת רווחה א' ול-7 מהם בלשכת רווחה ב'. תיקים אלה נבדקו בידי משרד מבקר המדינה.

מבדיקת תיקיהם של בעלי הדין בלשכות רווחה א' ו-ב' התברר, כי באותם תיקים לא הגישו פקידי הסעד לחוק ס"ד לבתי המשפט, או לבתי הדין הרלוונטיים, בקשות שלא לחשוף את

התסקיר בפני בעלי הדין. עוד התברר, כי לא נמצא תיעוד שנשלח תסקיר, או נמסר לבעלי הדין, חוץ ממקרה אחד בלשכת רווחה א'.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, כי מסירת התסקיר לבעלי הדין נעשית באחריותו של בית המשפט.

בבית המשפט לענייני משפחה בירושלים הנחו השופטים בעל פה את מזכירות בית המשפט לאפשר לבעלי הדין ולבאי כוחם לעיין בתיקים, כולל התסקיר, ולצלמם. למעשה, זכותם של בעלי הדין ובאי כוחם לקבל עותק מהתסקיר מעוגנת בחוק, אלא אם כן החליט בית המשפט אחרת.

אחד השופטים בבית המשפט לענייני משפחה בירושלים אף נוהג לציין, בהחלטותיו לבקש תסקיר של פקיד סעד, כי "פקיד הסעד יודיע אם יש מקום לאסור חשיפת תוכנו של התסקיר או חלק ממנו בפני הצדדים ו/או באי כוחם, ואם כן מדוע. אחרת התסקיר ייחשף בפני בעלי הדין ובאי כוחם". אחת השופטות אף נוהגת לבקש מהמזכירות לשלוח את צילום התסקיר לתגובת בעלי הדין, אלא אם כן החליט בית המשפט אחרת.

בדיקת התיקים בבתי המשפט בחיפה (שני תיקים) ובנצרת (חמישה תיקים) העלתה, כי מזכירות בית המשפט לא מסרה את התיקים לבעלי הדין ולבאי כוחם, על אף שלא הוגשו בקשות שלא לגלות לבעלי הדין את תוכנו של התסקיר; המזכיר הראשי בבית המשפט לענייני משפחה בחיפה והמזכיר הראשי בבית המשפט בנצרת אישרו, כי התסקירים, ככלל, אינם נמסרים לבעלי הדין. בעקבות הביקורת, הורתה שופטת בית המשפט לענייני משפחה בנצרת, למזכירות, לצרף לטופס ההזמנה לדיון גם הודעה מפורשת בדבר זכותם של בעלי הדין לקבל העתק מהתסקיר; אלא אם כן ביקש פקיד הסעד מבית המשפט שלא לחשוף את התסקיר בפני בעלי הדין, כולו או מקצתו.

בבית המשפט לענייני משפחה ברמת גן, כאשר מבקש פקיד הסעד להטיל חיסיון על התסקיר והבקשה מאושרת, מוכנס התסקיר לכספת. משרד מבקר המדינה בדק, כאמור, 40 תיקים; בחמישה מהם ביקשו פקידי סעד להטיל חיסיון על התסקיר, ובית המשפט נענה לבקשתם. ב-35 תיקים לא הגישו פקידי הסעד בקשות להטיל חיסיון על התסקיר. ב-19 מה-35 הוכנסו התסקירים למעטפות וצוין על גביהן שהחומר חסוי. תיקים אלה טופלו בידי אחד השופטים. בתשובתה ציינה השופטת, כי ההנחיה היתה לאפשר לצדדים לעיין בתסקיר, אולם מחמת תקלה טכנית הנחיה זו לא יושמה.

יוצא, אפוא, כי כל התסקירים המוגשים לבתי המשפט לענייני משפחה שבחיפה ובנצרת וחלק מהתסקירים המוגשים לבית המשפט לענייני משפחה ברמת גן אינם נמסרים לבעלי הדין ולבאי כוחם בניגוד לנאמר בחוק. יצוין, כי אחד השופטים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי מעולם לא סרב לבקשה לדחות את מועד הדיון כדי לאפשר לצדדים לעיין בתסקיר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לצרף לטופס ההזמנה לדיון בבית המשפט גם הודעה מפורשת בדבר זכותם של בעלי הדין על פי החוק לקבל העתק של התסקיר, אלא אם כן החליט בית המשפט שלא לחשוף את התסקיר בפניהם, כולו או מקצתו.

2. מבדיקת התיעוד ב-57 התיקים שנבדקו התברר, כי ב-29 מהם הוגשו התסקירים לבית המשפט ביום הדיון ממש או בסמוך לו כלהלן: ב-9 תיקים הוגשו התסקירים ביום הדיון; ב-13 תיקים - יום לפני הדיון; וב-7 תיקים - יומיים לפני הדיון. בלשכת רווחה א' הוגשו התסקירים בשני תיקים יום לפני הדיון; ובארבעה תיקים יומיים לפני הדיון. בלשכת רווחה ב', בתיק אחד

הוגש התסקיר ביום הדיון; ובחמישה תיקים - יום לפני הדיון. יתר 28 התיקים הוגשו שלושה ימים או יותר לפני הדיון.

ב-28 תיקים, שכללו 41 תסקירים, היו התסקירים חשופים לבעלי הדין (18 תיקים ובהם 26 תסקירים בבית המשפט ברמת גן, ו-10 תיקים, בהם 15 תסקירים בבית המשפט בירושלים). הועלה, כי ב-17 מבין 28 התיקים הוגשו 20 תסקירים ביום הדיון או סמוך אליו. ב-8 תיקים הוגשו התסקירים ביום הדיון; ב-6 תיקים יום לפני הדיון וב-3 תיקים - יומיים לפני הדיון.

יוצא, אפוא, כי גם במקרים שהתסקירים היו פתוחים בפני בעלי הדין, לא ניתנה להם ולבאי כוחם שהות מספקת לעיין בהם כדבעי ולהיערך לדיון בבית המשפט.

מעיון בצווים שנבדקו לתסקירים ששלחו מזכירות בתי המשפט ללשכות הרווחה התברר, כי בתי המשפט קבעו בדרך כלל מרווח של זמן בין המועד להגשת התסקיר לבין המועד שנקבע לדיון. עם זאת, במקרים אחדים, חפפו שני המועדים זה את זה.

3. הגשת תסקירים לבית המשפט סמוך לדיון, כמתואר לעיל, גם מקשה על פקידי הסעד המחוזיים להפעיל בקרה על התסקירים. כדי להבטיח שתתקיים בקרה על פקיד סעד לחוק ס"ד בלשכות הרווחה, קובע התע"ס, כי העתק מכל תסקיר יישלח אל פקיד סעד מחוזי במועד אשר יאפשר לפקיד הסעד המחוזי לעיין בו, טרם הגשת התסקיר לבית המשפט ולבית דין, ובכל מקרה טרם מועד הדיון, אלא אם העניין דחוף ביותר ולא ניתן לבצע את ההעברה. במקרה זה יועבר העתק התסקיר עם הגשתו לבית המשפט. מטרת ההנחיה היא לאפשר לפקיד הסעד המחוזי לעיין בתסקיר ולהתייחס לכתוב בו לפני מסירתו לבית המשפט.

בתשובתן למשרד מבקר המדינה הודיעו מנהלות לשכות רווחה א' ו-ב', כי פקידי הסעד שולחים לפקידת הסעד המחוזית העתקים מהתסקירים מיד לאחר שליחת התסקירים לבתי המשפט.

כאמור לעיל, ב-29 מבין 57 התיקים שנבדקו, הוגשו התסקירים לבית המשפט ביום הדיון או עד יומיים לפניו. מכאן, שמרבית ההעתקים של התסקירים הללו לא נשלחו לפקידת הסעד המחוזית במועד שאיפשר לה עיון בהם לפני מועד הדיון.

פקידי סעד מחוזיים לפי חוק ס"ד, במחוזות שנבדקו, מסרו למשרד מבקר המדינה, כי לא כל התסקירים מתקבלים אצלם לפני הדיון בבית משפט, עובדה המאומתת במקרים בהם פקיד הסעד הגיש את התסקיר סמוך מאוד למועד המשפט, או אף באותו יום. עם זאת, הסבירו פקידי הסעד המחוזיים, כי גם כאשר התקבל אצלם התסקיר בזמן, אין ביכולתם לקרוא את כל התסקירים לפני הדיון המשפטי. פקידת הסעד הראשית לפי חוק ס"ד הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי מדובר באלפי תסקירים בכל שנה וקריאת כל התסקירים תפגע ביכולתו של פקיד הסעד המחוזי למלא את תפקידיו האחרים, בהם הדרכת פקידי הסעד.

העדר העתקים מהחלטות של בתי המשפט או בתי הדין

בהוראת תע"ס נקבע, כי "פקיד הסעד ידאג לקבל העתקי החלטות (פסקי דין) של הערכאות המשפטיות". הועלה, כי העתקים מהחלטות של בתי המשפט, או בתי הדין, לא נמצאו בתיקים שנבדקו בלשכות רווחה א' ו-ב', אלא אם כן הורה בית המשפט או בית הדין למזכירות להגיש את העתק ההחלטה ללשכת הרווחה.

בתיק אחד שנבדק בלשכת רווחה א', טיפלה פקידת הסעד במשפחה באופן אינטנסיבי, ובית המשפט אימץ את המלצותיה שהוגשו בתסקיר. נמצא, כי הוראות נוספות של בית המשפט בדבר

המשך הטיפול לא נמצאו בתיק שבלשכה; אותן הוראות לא בוצעו, מאחר שלא היו ידועות לפקידת הסעד.

בתשובתו מסר המשרד למשרד מבקר המדינה, כי קיים דיונים רבים בבתי המשפט ובבתי הדין, כדי שאלה יגישו לפקיד הסעד את ההחלטות. אמנם חל שיפור בנושא זה, אך ההחלטות עדיין אינן מגיעות אל פקיד הסעד בסדירות.



פקידי סעד לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, מוסמכים ליזום הליך בבית המשפט במטרה לכפות טיפול על קטין נזקק נגד רצונו, או בניגוד לרצונו של האחראי לו, כולל הוצאתו ממשמורת הוריו. פקידי סעד לפי חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955, מוסמכים לחקור את מצבם האישי של בעלי הדין המתדיינים בבית המשפט או בבית הדין, ולהגיש לבתי המשפט או לבית הדין תסקירים בצירוף המלצות טיפוליות.

ההנחה, שבאה לידי ביטוי בדברי ההסבר להצעת חוק הסעד לסדרי דין משנת 1954, היתה שפקידי סעד יהיו לפה לקטינים ולחולי נפש, וכי על סמך בקיאותם המיוחדת וגישתם המקצועית מהווה חוות דעתם כלי עזר יעיל ביותר לבית המשפט בבואו לפסוק את הדין. המחוקק העניק לפקיד סעד סמכויות רבות עוצמה: פקיד הסעד מוסמך לחקור בדבר; להכין תסקיר לבית המשפט; פקיד הסעד לפי חוק הנוער מוסמך גם לפנות לבית המשפט בבקשה להוצאת צו; להפעיל אמצעי חירום במצבי חירום, כולל הוצאת צו חירום להוציא קטין מביתו עד לשבעה ימים נגד רצונו של האחראי לאותו קטין או של הקטין עצמו. כן קבע המחוקק, כי התסקיר שהגיש פקיד סעד יימסר לבעלי הדין, ובית המשפט ישמע כל טענה שבפיהם לכתוב בתסקיר, אם לא ציווה בית המשפט, מטעמים מיוחדים, שאין לגלות את תוכן התסקיר, כולו או מקצתו.

משרד מבקר המדינה העלה, כי הוראות החוק בדבר מסירת התסקיר לבעלי הדין לא תמיד הופעלו בדרך נאותה. נמצא, כי בשניים מבתי המשפט לענייני משפחה שנבדקו, התסקירים אינם נמסרים לבעלי הדין; גם במקרים בהם התסקיר חשוף בפני בעלי הדין, מגישים פקידי הסעד במקרים רבים את התסקירים לבית המשפט רק בסמוך למועד הדיון. גם התסקירים המוגשים לבתי המשפט לנוער אינם נמסרים למשיבים (שהם לרוב הורי הקטין). במקרים חריגים, נמצא שפקידי הסעד מסרו לבית המשפט נתונים לא מדויקים.

הועלה, כי הרישום של פקידי הסעד, בתיקים שהם מנהלים בלשכות הרווחה ובתסקירים, לא תמיד מלא ומדויק. סדרי הפיקוח והבקרה של פקידי הסעד הראשיים ושל פקידי הסעד המחוזיים על פקידי הסעד המקומיים אינם מספיקים, ואין בהם כדי להבטיח שפקיד הסעד, לא פגע בזכויותיהם של בעלי הדין.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לצמצם את התופעות דלעיל, מן הראוי, בין היתר, לחייב את פקיד הסעד לתעד את פעולותיו לקראת הכנת התסקיר, להודיע לבעלי הדין על זכותם להיות מיוצגים בידי עורך דין ולקבל סיוע משפטי ממשרד המשפטים. על פקידי הסעד הראשיים והמחוזיים להגביר את הפיקוח על פקידי הסעד המקומיים ולהוסיף להנחיות הקיימות הוראות להבטחת פעילות תקינה ונאותה של פקידי הסעד. יש להמציא את תסקירו של פקיד הסעד לבעלי הדין, אלא אם כן החליט בית המשפט, או בית הדין, אחרת.