

שיקולים זרים

ילדי מבקשי מקלט
בהוצאה חוץ ביתית
מועמדים לגירוש

מארס 2014



ארגון סיוע לפליטים
ולמבקשי מקלט בישראל



שיקולים זרים

ילדי מבקשי מקלט בהוצאה חוץ ביתית מועמדים לגירוש

מארס 2014

כתיבה: עו"ד יונתן ברמן

עמותת א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל, נוסדה בשנת 2007 בתגובה לעלייה ניכרת במספר הפליטים ומבקשי המקלט שהגיעו לישראל. א.ס.ף מספקת מענה פסיכו-סוציאלי לפליטים ומבקשי מקלט לאור הטראומה הקשה אותה חוו בארצות המוצא שלהם, במהלך הגירתם הכפויה ובמצבם הנוכחי בישראל. כמו כן, פועלת העמותה להעלאת המודעות הציבורית למצוקתם ולקידום זכויותיהם בפני רשויות המדינה. פעילות א.ס.ף מתאפשרת הודות לתמיכתם של קרנות ותורמים פרטיים ולפעילותם של מתנדבות ומתנדבים מסורים.

אתר א.ס.ף: www.assaf.org.il
דוא"ל: assafaid@gmail.com
טלפון: 072-2513838 **פקס:** 072-2513837
עיצוב: amirreueni.com
צילומים: Activestills.org

כל הזכויות שמורות לא.ס.ף- ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל

תוכן עניינים

| | |
|----|---|
| 3 | מבוא |
| 3 | ילדים בהשמה חוץ-ביתית - המסגרת הכללית |
| 6 | יוצאי דרום סודן בישראל |
| 7 | התנהלות רשויות הרווחה לאחר ההחלטה על גירוש תושבי דרום סודן |
| 9 | עתירה לבג"ץ בעניין השמה חוץ-ביתית |
| 9 | הבעיות האתיות בהתנהלות רשויות הרווחה לאחר מחיקת העתירה לבג"ץ |
| 11 | קבלת החלטות על ידי רשויות הרווחה ובית המשפט לנוער ללא שמיעת עמדת הילדים וללא הבאה בחשבון של שיקול טובת הילד |
| 13 | הסתמכות רשויות הרווחה ובתי המשפט על "נציגי הקהילה הדרום סודנית" |
| 14 | עמדת הוועדה לאתיקה מקצועית של איגוד העובדים הסוציאליים |
| 15 | אי מתן רישיונות ישיבה להורים שהרחקתם עוכבה ופגיעה באפשרויות השיקום של המשפחות |
| 17 | סיכום והמלצות |

מבוא

דו"ח זה עוסק באחת האוכלוסיות החלשות והרגישות ביותר במדינת ישראל - ילדים חסרי מעמד, שחוו הזנחה או התעללות מצד הוריהם. בעוד שמערכת שירותי הרווחה בישראל אמורה להבטיח כי כל ילד יזכה להגנה ולטיפול במקרים בהם הוא מצוי בסיכון, בפועל כאשר מדובר בילדים ללא מעמד, מדיניות רשויות הרווחה היא בלתי אחידה ובלתי עקבית, עד כדי יצירת סיכון לשלומם של ילדים אלה. אף על פי שמערכת שירותי הרווחה אמורה לפעול באופן בלעדי מתוך דאגה לטובת הילד וזכויותיו, הרי שלפחות בחלק מן המקרים ולפחות בקרב חלק מן הגורמים, שיקולים של מדיניות הגירה משמשים בערבוביה עם שיקולים של טובת זכויות הילד.

כפי שיפורט בדו"ח זה, לצד גורמים אחדים במערך הרווחה המגלים מסירות ראויה לציון לטובתם ולזכויותיהם של ילדים חסרי מעמד המצויים במצבי סיכון, גורמים אחרים ברשויות הרווחה חוטאים לחובותיהם בקבלת החלטות שעלולות לסכן ילדים אלה. בעוד שתפקיד רשויות הרווחה הוא להבטיח, כי ילדים יזכו להגנה מלאה במקרים של הזנחה והתעללות וכי ילדים שהוצאו מידי הוריהם לא יוחזרו לחזקתם כל עוד קיים סיכון כזה, חלק מן הגורמים הרלוונטיים מביאים בחשבון את מה שהם תופשים כאינטרס הלאומי של גירוש מישראל, ומעדיפים אותו על פני טובתם וזכויותיהם של ילדים בסיכון. עירוב זה בין טובתם וזכויותיהם של ילדים לבין שיקולים כלליים הנוגעים לגירוש מישראל הביאה במקרים אחדים לתוצאה הקשה של החזרת ילדים קורבנות התעללות והזנחה לחזקת הוריהם, וזאת אף על פי שההליך הטיפולי בעניינם לא הושלם או שכלל לא התקיים הליך טיפולי בעניינם. כל זאת מתוך מטרה לגרשם במהירות האפשרית. גם במקרים בהם לא מתקיימים, לפחות באופן זמני, הליכים לקידום גירושם של ילדים במצב זה ושל הוריהם, הרשויות אינן דואגות לקיומם של התנאים הבסיסיים שיאפשרו שיקום משפחתי במסגרת ההליך הטיפולי. הן שוללות את יכולתם של הורים לפרנס עצמם באופן זמני, ובאופן זה מונעות את קיומה של היציבות המינימאלית הנדרשת לצורך הליך טיפולי.

שאלת הטיפול בילדים הנמצאים במסגרות של השמה חוץ-ביתית עלתה ועודנה עולה בעיקר בעניינם של תושבי דרום סודן, שעד מרץ 2012 נהנו ממדיניות המכונה "מדיניות אי הרחקה", "הגנה זמנית" או "הגנה קבוצתית". עם סיומה של ההגנה מפני גירוש ועם תחילת נקיטתם של הליכי גירוש נגד אוכלוסיה זו, עלתה שאלת הטיפול בילדים קורבנות הזנחה או התעללות במלוא עוזה. כפי שנראה במסגרת דו"ח זה, במקרים רבים חטאו רשויות הרווחה לחובותיהן הבסיסיות.

יש לזכור, כי קיימת אפשרות ממשית שסוגיות אלה תהפוכנה לרלוונטיות גם ביחס לאוכלוסיות נוספות אם יוחלט בעתיד על הסרת מדיניות "אי הרחקה" או "ההגנה הזמנית" ביחס אליהן, וכי הן רלוונטיות גם ביחס לילדים חסרי מעמד ממדינות שעל אזרחיהן לא חלה מדיניות כזו. מטעם זה נבקש בסיומו של דו"ח זה להפיק את הלקחים הנדרשים ממקרה המבחן האמור, ולהציג את העקרונות הכלליים, האמורים לעמוד בבסיס הטיפול בילדים בהשמה חוץ ביתית במצבים אלה.

ילדים בהשמה חוץ-ביתית - המסגרת הכללית

בבסיס חובותיה של ישראל כלפי ילדים חסרי מעמד בישראל עומדת האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד משנת 1989, שאושרה על ידי מדינת ישראל בשנת 1991¹. מכוח אמנה זו מחויבת המדינה להבטיח את הישרדות והתפתחות הילד², להבטיח את זכותם של ילדים לקבל הגנה מפני אלימות גופנית ונפשית ומפני הזנחה, טיפול רשלני או התעללות³, וכן להעניק הגנה מיוחדת וסיוע לילד שסביבתו המשפחתית נשללה ממנו באופן זמני או קבוע⁴. האמנה מחייבת את כל רשויות המדינה, לרבות רשויות הרווחה ובתי המשפט, להביא בחשבון את עקרון טובת הילד כעקרון ראשון במעלה בכל הפעולות הנוגעות לילדים⁵. חובות אלה חלות כלפי כל ילד הנמצא בשטח המדינה, וזאת ללא קשר למעמדו המשפטי⁶.

רוב הוראות החקיקה העוסקות במתן שירותי רווחה וזכויות חברתיות אחרות לילדים אינן מבחינות בין מי שיש להם מעמד בישראל לבין מי שאין להם מעמד כזה. כל ילד בישראל זכאי לחינוך, יהא מעמדו אשר יהא, והחקיקה העוסקת בהשמה חוץ-ביתית ובקטינים נזקקים אף היא חלה על כל ילד באשר הוא*. עם זאת, הצהרות משרד הרווחה בעניין היקף שירותי הרווחה הניתנים לילדים חסרי מעמד בישראל אינן אחידות. כפי שעולה מדו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בעוד שבשנת 2007 הצהירו נציגי משרד הרווחה בדיון בוועדת העובדים הזרים בכנסת כי ילדים חסרי מעמד זכאים לאותם שירותים להם זכאים ילדים ישראלים, הרי שבשנת 2011 מסרה היועצת המשפטית של משרד הרווחה, בתיה ארטמן, כי שירותי רווחה יינתנו רק לילדים חסרי מעמד המצויים במצב של סכנה מיידית, וכי "המשרד מטפל בקטינים הנמצאים בארץ במצבי סכנה, קטינים שנפגעו מאלימות מינית או פיזית על ידי בני המשפחה או אחרים או שיש חשש ממשי לפגיעה בהם והם זקוקים להגנה"⁹.

בדו"ח שפרסם במאי 2013 מבקר המדינה נקבע, כי מדיניות משרד הרווחה להגביל את הסיוע לקטינים חסרי מעמד רק למצבים קיצוניים מנוגדת לחוק ואינה מתיישבת עם הדין הבינלאומי:

"משרד הרווחה הגביל, אפוא את המקרים שבהם יש להעניק שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד, באופן שהרשויות המקומיות אינן מחויבות הלכה למעשה להעניק שירותים אלו לחלק מהקטינים הנכללים בהגדרה של "נזקק", על פי חוק הנוער. הגורם להגבלה זו היה, על פי תשובת משרד הרווחה, הוא מחסור בתקציבים לצורך זה. משמעות מדיניות זו של משרד הרווחה היא שיש הנחיה להעניק שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד בהיקף מצומצם יותר מזה שיש להעניק לילד ישראלי. מדיניות זו אינה עומדת בדרישות חוק הנוער. כמו כן מתעוררים ספקות של ממש אם מדיניות זו עומדת בדרישות האמנה בדבר זכויות הילד."¹⁰

כפי שעוד עולה מדו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת ומדו"ח מבקר המדינה, אופן הטיפול בילדים חסרי מעמד אינו אחיד ברחבי הארץ, וקיים שוני בין סוג הטיפול שמעניקים גורמי הרווחה ברשויות המקומיות השונות. עוד יש לציין, כי בעיריית תל-אביב-יפו קיים מודל ייחודי, במסגרתו שירותי הרווחה מוענקים לילדים חסרי מעמד באמצעות מסיל"ה (מרכז סיוע ומידע לקהילה הזרה), שהוקם על ידי העירייה על מנת לתת מענה למי שאינם אזרחי או תושבי ישראל ומתגוררים בעיר.¹¹

דו"ח מבקר המדינה אף ביקר את העובדה שמשרד הרווחה נמנע מקיום עבודת מטה בעניין ילדים חסרי מעמד, וקיבל את ההחלטה להעניק להם טיפול מוגבל שאינו מתיישב עם הוראות החוק ללא תשתית עובדתית מספקת וללא בחינת המשמעויות התקציביות של טיפול מלא בהתאם להוראות החוק. הוא אף מצא כי משרד הרווחה לא יכול היה להסתמך על טענתו כי "העובדות בשטח נקבעו על ידי ממשלת ישראל", שכן האחריות לטיפול בסוגיה זו מוטלת על המשרד עצמו.¹²

1 כ"א 1038, כרך 31, 221.
 2 סעיף 6 לאמנה בדבר זכויות הילד.
 3 סעיף 19 לאמנה בדבר זכויות הילד.
 4 סעיף 20 לאמנה בדבר זכויות הילד.
 5 סעיף 3(1) לאמנה בדבר זכויות הילד.
 6 סעיף 2 לאמנה בדבר זכויות הילד. ראו גם: הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומה בחקיקה בראשות השופטת סביונה רוטלי - חלק כללי, עמ' 105 (דצמבר 2003).
 7 ראו סעיפים 1 ו-2(א) לחוק לימוד חובה, תש"ט-1949, המגדיר את הזכאים לחינוך בהתאם לגילם וללא התייחסות למעמדם המשפטי בישראל. כמו כן ראו חוזר מנכ"ל תש"ס/10(א) מיום 1.6.2000, שעניינו זכותו של כל ילד ונער לחינוך ללא קשר למעמדו ואת פסק הדין בעת"מ (ב"ש) 29883-07-11 מאנג'א'נ' עיריית אילת (פסק דין מיום 2.8.2012), בו נקבע כי ילדים השהים בישראל ללא מעמד זכאים לחינוך שוויוני.
 8 ראו סעיפים 1 ו-2 לחוק הנוער (טיפול והשגחה), תשך-1960, המגדירים "קטין" ו"קטין נזקק" ללא תלות במעמד המשפטי בישראל ותקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), תשכ"ו-1965.
 9 אתי וייסבלאי, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, שירותי רווחה לילדים חסרי מעמד אזרחי, 31.10.2011, עמ' 5-2.
 10 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 336 לשנת 2102 ולחשבונות שנת הכספים 2011 (8.5.2013), עמ' 1861.
 11 ראו אתר עיריית תל-אביב-יפו, 2011, <http://www.tel-aviv.gov.il/Tolive/welfare/Pages/Mesila.aspx>; מסיל"ה, דו"ח לשנת 2011 עמ' 2. זמין ב <http://www.tel-aviv.gov.il/Tolive/welfare/Documents/%D7%93%D7%95%D7%97%D7%9E%D7%A1%D7%99%D7%9C%D7%94%20%D7%9C%D7%A9%D7%A0%D7%AA%202011.PDF>.
 12 דו"ח מבקר המדינה 63, הערה 10 הנ"ל, עמ' 1861-1860.

באשר להשמה חוץ-ביתית - הוצאת ילדים מחזקת הוריהם יכולה להיעשות בשני מסלולים משפטיים. הדרך הראשונה היא באמצעות קבלת הסכמתו של ההורה. כדי להוציא ילד מחזקתו של הורה בהסכמתו, על שירותי הרווחה לפעול בהתאם למתווה הקבוע בתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), תשכ"ו-1965 (להלן, לשם הקיצור - תקנות הפיקוח על מעונות). בהתאם לתקנות אלה, ועדת החלטה (המוגדרת בתקנות כ"ועדה שליד המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית שבתחומה נמצא מקום מגוריו של האחראי על הקטין") אמורה לשקול אם יש מקום להוציא את הילד מחזקת הוריו תוך התייחסות לשאלה האם המשפחה אינה מסוגלת למלא את תפקידה כלפי הילד או האם הילד אינו מסוגל להתפתח במשפחתו¹³. הוועדה אמורה לבצע "אבחון וקביעת תכניות טיפוליות מפורטות לילד וליחידה המשפחתית, כולל לוח זמנים לביצוע של הפעולות השונות". כאמור, הוועדה היא גורם ממליץ בלבד, והיא אינה יכולה לכפות על ההורה את הוצאת הילד מחזקתו.¹⁴

המסלול השני להוצאת ילד מחזקת הוריו מוסדר בחוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960 (להלן, לשם הקיצור - חוק הנוער). במקרים בהם פקיד סעד לפי חוק הנוער סבור שילד הוא "קטין נזקק" שיש צורך להשימו במסגרת חוץ-ביתית, אך האחראי על הקטין אינו מסכים לכך או שהקטין אינו מציית לו, עליו לפנות אל בית המשפט ולבקשו לצוות על השמה חוץ-ביתית.¹⁵

בפועל, לפחות כאשר מדובר בילדים חסרי מעמד בישראל, ברוב המקרים נעשית ההשמה החוץ-ביתית באמצעות צו שיפוטי, גם כאשר ניתנת הסכמת ההורה.¹⁶ כמו כן, בפועל באותם מקרים מתקבלת בשלב הראשון המלצה על השמה חוץ-ביתית של ועדת החלטה לפי תקנות המעונות, ובהמשך נעשית פנייה לבית המשפט לנוער על מנת שההשמה החוץ-ביתית תיעשה באמצעות צו שיפוטי.

החזרת הילד לחזקת הוריו אמורה להיעשות באותה פרוצדורה שבה הוצא מחזקתם. במקרים בהם הוצא הילד מחזקת הוריו בצו שיפוטי לפי חוק הנוער, יש צורך בשינויה של החלטה על ידי בית המשפט.¹⁷ החלטה כזו אמורה להתקבל רק כאשר מתקיים שינוי משמעותי בנסיבות,¹⁸ למשל, כאשר הסתיים הליך טיפולי שבסופו ניתן להסיק כי הילדים אינם עוד "קטינים נזקקים" או כאשר נתונים אחרים מלמדים על כך. בדומה, החזרתו של ילד, שהוצא מחזקת הוריו בהתאם להמלצתה של ועדת החלטה לפי תקנות הפיקוח על מעונות, אמורה להתבצע רק לאחר קבלת המלצה חדשה על ידי הוועדה.¹⁹

לרוב, ילד שהוחלט על השמתו החוץ-ביתית יועבר לפנימייה, ובמקרים מסוימים לחזקתה של משפחת אומנה. להבדיל מאימוץ, שמשמעותו היא ניתוק קבוע של הקשר המשפטי בין ההורים לילדיהם, הליך של הוצאה חוץ-ביתית אינו מנתק את הקשר. הליך ההשמה החוץ-ביתית נועד להבטיח שמירה של הקשר בין ההורה לבין הילד מתוך מטרה להחזיר את הילד לחזקת ההורה בתום הליך טיפולי. המקרים בהם מתקבלת החלטה על השמה חוץ-ביתית של ילדים הם לרוב מקרים קיצוניים של התעללות או הזנחה.

משפחת ק', משפחה של תושבי דרום סודן לשעבר שהתגוררה בישראל, היא משפחה המונה שבע נפשות - אב, אם וחמישה ילדים. הילד המבוגר ביותר הוא בן 10 והילדה הצעירה ביותר בת כשנה. המשפחה טופלה על ידי רשויות הרווחה בעיר מגוריה בעקבות אלימות קשה שנקט האב האלכוהוליסט כלפי הילדים וכלפי האם, השרויה במצב של דיכאון קליני. רשויות הרווחה בעיר מגוריהם קיבלו דיווחים מפי אזרחים ומבית הספר בו לומדים חלק מן הילדים על הזנחה, היגינה לקויה של הילדים, רעב ושוטטות, בעיקר של הבן הבכור, בכל שעות היום והלילה.

13 תקנה 6 והתוספת הראשונה לתקנות הפיקוח על מעונות.

14 תע"ס, הוראה 8.9, סעיף 2 (30.11.1995).

15 סעיף 3 לחוק הנוער.

16 ראו תגובה מקדמית מטעם המדינה בבג"ץ 4845/12 א.ס.ף. ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל נ' משרד הרווחה מיום 1.7.2012, סעיף 3.

17 סעיף 14 לחוק הנוער.

18 אלי שרון, קטינים בסיכון 516 (מהדורה שנייה, 1998).

19 תע"ס, הוראה 8.17, סעיף 10.5 (1.9.2004).

שירותי הרווחה פתחו בהליך של השמה חוץ-ביתית לילדי המשפחה, ונוכח חוסר שיתוף פעולה מצד ההורים פנו אל בית המשפט לנוער בבקשה להכריז על הילדים כ"קטינים נזקקים". במסגרת אחד הדיונים בבית המשפט לנוער, לאחר שהוחלט כי ארבעה מתוך חמשת ילדיהם יועברו למסגרת חוץ-ביתית, השאירו ההורים במחאה את ילדתם החמישית, שהייתה אז בת ארבעה ימים, על רצפת בית המשפט ונטשו אותה שם. התינוקת הועברה למשפחת אומנה, אך הוחזרה להוריה לאחר מספר ימים.

הבן המבוגר מבין החמישה שהה מספר ימים בפנימייה, שבסופם פונה לבית חולים פסיכיאטרי בעקבות מצבו הקשה. בהמשך הוחזר לחזקת הוריו. שלושת אחיו הצעירים יותר, בני 7, 4 ושנתיים באותו מועד, נשארו במסגרת חוץ-ביתית לפי צו בית המשפט לנוער.

יוצאי דרום סודן בישראל

כאמור, מדיניות רשויות הרווחה ביחס לילדים נטולי מעמד בסיכון התעוררה לאחרונה ביחס לתושבי דרום סודן, ומשום כך אנו רואים טעם להתעכב על מדיניות הרשויות בישראל, בעבר ובהווה, ביחס לקבוצה זו.

במשך שנים אחדות נמנעה מדינת ישראל מגירושם של תושבי סודן מן המדינה. נוכח היותה של סודן יחידה מדינית אחת עד לשנת 2011, לא נעשתה הבחנה כלשהי בין תושבי חלקה הדרומי של המדינה לבין תושבי חלקה הצפוני. תחילתה של המדיניות בשנת 2005, והיא נמשכה עד לשנת 2012.

כאמור, המדיניות בה נקטה מדינת ישראל הייתה מדיניות גורפת של הימנעות מגירוש תושבי סודן, וזאת מתוך תפישה כי נוכח היותן של סודן ומדינת ישראל מדינות אויבות, שהותן של אזרח סודן בישראל עלולה להעמיד אותו בסכנה מפני הרשויות אם יוחזר למדינתו. צידו השני של מטבע המדיניות כלפי אזרחי סודן היה הסירוב לבחון באופן אינדיבידואלי את בקשותיהם להיות מוכרים כפליטים בהתאם לאמנה בדבר מעמדם של פליטים. מדיניות זו מכונה "מדיניות אי ההרחקה" או "ההגנה הזמנית"²⁰.

בהעדר נגישות למערכת המקלט ובהעדר אפשרות להיות מוכרים כפליטים, נמנעה מאזרחי סודן גם הגישה לכלל הזכויות המובטחות למי שהוכרו כפליטים. אף הזכות הבסיסית לעבוד נמנעה מאזרחי סודן, ולבסוף אומצה מדיניות, אודותיה הצהיר משרד הפנים בבית המשפט העליון, ולפיה אף על פי שאזרחי סודן אינם רשאים לעבוד, המדינה לא תאכוף על מעסיקים את האיסור להעסיקם, לא תטיל על מעסיקיהם קנסות בגין העסקת שוהים שלא כדיון, ולא תעמיד לדין מעסיקים כאלה.²¹ הסדר זה מאפשר לחלק מאזרחי סודן (ואזרחי אריתריאה, שגם עליהם חלה אותה המדיניות) למצוא תעסוקה, אולם נוכח העובדה כי אין מדובר בהעסקה כדיון, אלא בהעסקה שלא כדיון שהאיסור עליה אינו נאכף בפועל, רבים מהם מתקשים למצוא אפשרות יציבה ומתמשכת לקיים את עצמם.²²

בשנים האחרונות מקבלים תושבי סודן ואריתריאה השוהים בישראל רישיונות ישיבה לפי סעיף 2(א) (5) לחוק הכניסה לישראל.²³ מבחינה משפטית רישיונות ישיבה אלה אינם מהווים רישיונות עבודה ואף מוטבעות עליהם המילים "רישיון זמני זה אינו מהווה רישיון עבודה". אולם בפועל רישיונות אלה מהווים

20 ראו: ע"מ 8908/11 אספו נ' משרד הפנים, פסק דין מיום 17.7.2012.

21 בבג"ץ 6312/10 קו לעובד נ' הממשלה (פסק דין מיום 16.1.2011) נדחתה עתירתם של ארגוני זכויות אדם לבטל מדיניות זו ולתת לאזרחי מדינות שחלה עליהם "הגנה זמנית" או "מדיניות אי ההרחקה" רישיונות ישיבה שיאפשרו גם עבודה חוקית. בית המשפט עמד על כך ש"בשלב זה" מדובר במדיניות סבירה, אך הותיר פתח לארגונים העותרים לשוב לבית המשפט ולעתור נגד מדיניות זו.

22 עוד לקשיים הנובעים ממדיניות זו ראו: יובל לבנת, פליטים, מעסיקים ו"פתרונות מעשיים" בבג"ץ: בעקבות בג"ץ 6312/10 קו לעובד נ' הממשלה, משפטים על אתר ג' 23 (תשע"א).

23 זאת בהתאם לנוהל הארכת אישורי שהייה למסתננים (משרד הפנים, רשות האוכלוסין וההגירה), נוהל מס' 5.2.0013, 16.11.2008, זמין ב: <http://piba.gov.il/Regulations/76.pdf>. ראו גם: גלעד נתן, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אכיפת איסור העסקתם של מסתננים ומבקשי מקלט, 17.2.2011, זמין ב: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02922.pdf>.

אינדיקציה להיותם של המחזיקים בהם מי שחוסים תחת מדיניות "אי ההרחקה" מדיניות "ההגנה הזמנית", שניתן להעסיקם ללא חשש מפני סנקציות.²⁴

בחודש יולי 2011 הוקמה מדינה עצמאית חדשה בדרום סודן. לאחר הקמתה של מדינה זו הודיע משרד הפנים, כי על אזרחי דרום סודן לעזוב את הארץ עד תחילת חודש אפריל 2012. בעקבות עתירה מינהלית שהוגשה על ידי מספר ארגוני זכויות אדם נגד ההחלטה להפסיק את "מדיניות אי ההרחקה", שחלה על תושבי דרום סודן, עוכב גירושם עד לחודש יוני 2012, המועד בו ניתן פסק הדין בעתירה זו.²⁵ בפסק הדין נדחתה הטענה כי קיימת חובה להמשיך ולהחיל על כלל אזרחי דרום סודן את "מדיניות אי ההרחקה" לאור המצב השורר במדינה זו. בעקבות זאת החל משרד הפנים בהחזרת תושבי דרום סודן למדינת מוצאם, תוך שילוב של הפעלת לחץ על תושבי דרום סודן לעזוב במסגרת מבצע "יציאה מרצון" ושל מעצר וגירוש כפויים.

עם תחילת פעולות הגירוש מישראל התעוררה במלוא עוצה שאלת היחס לילדים, שהושמו במסגרת חוץ-ביתית בשל הזנחה והתעללות מצד הוריהם, ושל ילדים שטרם הוצאו מחזקת הוריהם, אך היו בעיצומו של הליך שאמור היה להביא להוצאתם מחזקת הוריהם.

התנהלות רשויות הרווחה לאחר ההחלטה על גירוש תושבי דרום סודן

זמן קצר לאחר ההחלטה האמורה בדבר גירוש תושבי דרום סודן, ניכר כי אין מדיניות עקבית או הנחיות ברורות לעניין אופן הטיפול במשפחות שילדיהן הושמו במסגרת חוץ-ביתית. הימצאותן בישראל של כמה משפחות במצב זה חייבה התייחסות לשאלות הנוגעות להמשך הטיפול במסגרת, לאופן קבלת ההחלטה האם יש מקום להחזיר ילד לחזקת הוריו או שמא יש להשאירו בישראל ביחד עםם לפרק זמן נוסף לצורך השלמת ההליך הטיפולי, חרף ההחלטה הכללית לגרש את תושבי דרום סודן. על העדרן של הנחיות כלליות לעניין הטיפול בילדים חסרי מעמד על ידי משרד הרווחה עמד גם מבקר המדינה בדו"ח שפורסם בחודש מאי 2013.²⁶

בהעדר הנחיות ברורות של רשויות הרווחה לגורמים המטפלים ברשויות המקומיות נתקלו עובדות עמותת א.ס.א. הבאות במגע שוטף עם גורמים שונים ברשויות הרווחה, בהתבטאויות של עובדי רווחה שאינן מתיישבות עם חובותיהן. בין השאר סברו חלק מעובדי הרווחה, כי אין מניעה להחזיר לידי הוריהם ילדים שהוצאו מביתם, וזאת לצורך חזרתם למדינת מוצאם, אף אם לא הוסר החשש להזנחה או התעללות, ואף כאשר הילד מתנגד לכך מטעמים אלה. בעקבות זאת פנתה עמותת א.ס.א. בחודש מרץ 2012 אל פקידת הסעד הראשית לחוק הנוער ואל שורה של גורמים במשרד הפנים בדרישה להפיץ בקרב הגורמים המקצועיים הנחיות לטיפול באוכלוסייה זו, שיכללו הבהרה לפיה אין להחזיר לחזקתם של הורים מדרום סודן ילדים הנמצאים במסגרת חוץ-ביתית או בהליך לקראת השמה חוץ-ביתית, אלא לאחר בחינה פרטנית של הגוף המוסמך (בית המשפט לנוער או ועדת החלטה), ורק אם נמצא כי השבת הילד לחיק משפחתו אינה עומדת בסתירה לעקרון טובת הילד.²⁷ פניית עמותת א.ס.א. לא זכתה למענה כלשהו על ידי משרד הרווחה או משרד הפנים.

כאמור, בסוף חודש מרץ 2012 הוגשה עתירה נגד הפסקת מדיניות "אי ההרחקה" של תושבי דרום סודן,²⁸ ובמסגרתה ניתן צו ביניים שאסר על מעצרם וגירושם של אלה. כל עוד עמד צו זה בתוקפו, סוגיית החזרתם של ילדים שהושמו במסגרת חוץ-ביתית לידי הוריהם לצורך גירושם לא עמדה על הפרק. עם דחיית העתירה בראשית חודש יוני 2012 הפכה סוגיה זו לרלוונטית פעם נוספת.

24 גלעד נתן, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **התמודדות המדינה עם מסתננים ומבקשי מקלט הנכנסים לישראל מגבול מצרים והטיפול בהם**, 1102.1.52, זמין ב: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02765.pdf>.

25 עת"מ (י-ם) 53765-03-12 א.ס.א. - ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל נ' שר הפנים, פסק דין מיום 7.6.2012.

26 דו"ח מבקר המדינה 63, הערה 10 הנ"ל, עמ' 1863-1861.

27 מכתבו של עו"ד יונתן ברמן מהקליניקה לזכויות מהגרים במרכז האקדמי למשפט ולעסקים בשם עמותת א.ס.א. מיום 13.3.2012.

28 עת"מ (י-ם) 53765-03-12, הערה 25 הנ"ל.

במהלך חודש יוני 2012 נתקלה עמותת א.ס.ף במספר מקרים בהם, אף על פי שניתנו צווים שיפוטיים, שמעולם לא בוטלו, להשמה חוץ-ביתית, בין אם בשל התעללות או בשל הזנחה הורית, קיבלו עובדי רווחה או עובדי פנימיות, בהן התגוררו ילדים כאלה, הודעות טלפוניות ממשרד הפנים, כי פקחיו עתידים לבוא ולהוציא את הילדים מחזקתם. זאת על מנת להשיבם לחזקת הוריהם ולגרשם יחד. הדבר נעשה ללא תיאום עם משרד הרווחה, ללא בחינה של טובת הילדים, בלי שנבדק האם חלה התקדמות בהליך הטיפול, בלי שנבחנה השאלה האם חל שינוי כלשהו והאם כבר לא נשקפת לילדים סכנה בהיותם בחזקת הוריהם, ובלי שניתנה לילדים הזדמנות להביע את דעתם ביחס לאפשרות שיוחזרו לידי הורים שהתעללו בהם או הזניחו אותם. פניות דחופות שנשלחו בעניין זה אל משרד הפנים לא זכו להתייחסות כלשהי.²⁹

ד' (בת 10) וא' (בת 12) חיו באילת עם אביהן, ל', יוצא דרום סודן. אביהן נהג לכלוא אותן בדירת מגוריהן במשך כשנתיים וחצי. אף על פי שעובדות א.ס.ף הגישו תלונות רבות לשירותי הרווחה בעיריית אילת, עיריית אילת נמנעה מלנקוט בפעולה כלשהי. זאת נוכח סירובה העקרוני של העירייה להעניק שירותי רווחה למי שמוגדרים על ידה כ"מסתתנים", חרף חובותיה המשפטיות בעניין זה.

רק בעקבות מקרה אלימות חמור בחודש מרץ 2010, שבעקבותיו הגישה עמותת א.ס.ף תלונה במשטרה, הילדות הוצאו מחזקת אביהן לקלט חירום בפנימייה. ואולם, כעבור מספר חודשים הוחזרו הילדות לחזקת אביהן המתעלל לאור סירוב עיריית אילת להעביר לידי הפנימייה כספים למימון שהותן של הילדות שם. רק לאחר שבחודש דצמבר 2011 פנתה עמותת א.ס.ף באמצעות עורכת דין אל משרד הרווחה,³⁰ פעלו הרשויות כדי להוציא את שתי הילדות מחזקת אביהן פעם נוספת. גם הפעם סירבו גורמי הרווחה בעיריית אילת ליטול אחריות, והוצאתן של הילדות מידי אביהן המתעלל התאפשרה רק לאור התערבות פקידת הסעד הראשית של מחוז דרום, גב' מרים בן עטר.

הילדות הועברו בצו בית המשפט לנוער לפנימייה. אולם מספר ימים לאחר הסרת "ההגנה הזמנית" שחלה על תושבי דרום סודן, נעצר האב לצורך גירושו מן הארץ. ביום 12.6.2012 התקשר נציג משרד הפנים אל הפנימייה בה שוהות הילדות, והודיע כי פקחי המשרד מצויים בדרכם לפנימייה לאסוף את הילדות לצורך השבתן אל האב וגירוש המשפחה.

הדבר נעשה ללא ביטול צו בית המשפט לנוער, שהורה על הוצאת הילדות מחזקת אביהן בשל הסכנה הנשקפת להן. ד' וא' אף הביעו באוזני גורמי הרווחה ועובדי הפנימייה לכל אורך הדרך את פחדן לחזור לידי אביהן, ואת חששן כי אם יוחזרו לחזקתו הן תהיינה נתונות בסכנה. בסופו של דבר, מסרו ד' וא' כי הן אינן בנותיו הביולוגיות של ל', וככל הנראה מטעם זה בלבד לא הוחזרו עוד באותו היום לחזקתו.

ניסיון דומה נעשה על ידי משרד הפנים כעבור כחודשיים, בחודש אוגוסט 2012. במועד זה, לאחר שהאב כבר שוחרר ממשמורת, הוא הגיע אל הפנימייה כדי לאסוף את ד' וא', כשרכב של משרד הפנים אמור היה לאסוף את השלושה ולהביאם לנמל התעופה לצורך גירושם. גם הפעם נעשה הדבר ללא תיאום עם רשויות הרווחה, מבלי שנעשתה בדיקה בדבר הסכנה הנשקפת לילדות מידי ל' וחרף המשך התעקשותן של הילדות כי הן מפחדות לחזור לחזקת אביהן המתעלל. גם הפעם נמנעה החזרתן לחזקת אביהן, וזאת לאחר שהאב סירב לעלות על הטיסה לדרום סודן נוכח מחלה כרונית ממנה הוא סובל. מאותו מועד מוחזק האב במשמורת, וד' וא' מוסיפות לשהות בפנימייה כשעתידן לוט בערפל.³¹

29 מכתבה של עו"ד מיכל פינצ'וק, מנכ"לית א.ס.ף, אל יוסי אדלשטיין, ראש מינהל אכיפה זרים במשרד הפנים, מיום 12.6.2012; מכתבו של ח"כ ניצן הורוביץ אל שר הפנים, אלי ישי, מיום 18.6.2012.

30 מכתבה של עו"ד שירן רייכנברג מהמרכז לחינוך משפטי קליני באוניברסיטה העברית בשם א.ס.ף אל משרד הרווחה מיום 11.12.2011.

31 עוד על הביקורת החמורה על התנהלות עיריית אילת במקרה זה ובמקרים דומים נוספים ראו דו"ח מבקר המדינה 63, הערה 10 הנ"ל, עמ' 1866-1869.

עתירה לבג"ץ בעניין השמה חוץ-ביתית

לאחר שעמותת א.ס.ף נתקלה במספר מקרים בהם נעשו ניסיונות דומים להחזיר ילדים לידי הוריהם המתעללים או המזניחים, ונוכח החשש ממקרים נוספים והתעלמות הרשויות מפניות א.ס.ף, הגיש הארגון יחד עם ארגונים אחרים עתירה לבג"ץ.³² במסגרת העתירה, שהוגשה בחודש יוני 2012, ביקשו הארגונים מבית המשפט להורות למשרד הרווחה ומשרד הפנים שלא להחזיר ילדים בהשמה חוץ-ביתית לחזקת הוריהם, אלא אם בית המשפט לנוער, שקבע כי הם "קטינים נזקקים", יקבע כי הם כבר אינם נמצאים בסיכון או, במקרים בהם ההשמה נעשתה ללא מעורבות בית המשפט, ועדת החלטה תקבע כי אין מניעה להחזירם לחזקת הוריהם. בית המשפט התבקש גם להורות למשרד הרווחה שלא להחזיר ילדים לידי הוריהם לפני שמיעת עמדת הילדים ותוך בחינה של זכויותיהם וטובתם ושל השאלה האם צפויה להישקף להם סכנה אם יוחזרו לחזקת הוריהם.

במסגרת תגובותיהם של משרד הרווחה ומשרד הפנים לבג"ץ התחייבה המדינה כי ילדים שהוצאו מחזקת הוריהם לא יוחזרו אלא באופן שמתווה הדין, כלומר לפי החלטה מתאימה של בית המשפט לנוער או ועדת החלטה.³³ למעשה, למרות קיומם של מקרים ברורים דוגמת אלה שתוארו למעלה, בהם לא קיימה המדינה דרישות אלה, המדינה טענה כי כך היא נוהגת ממילא. מכל מקום, לאור התחייבות זו של המדינה העתירה התייתרה והיא נמחקה לבקשת הארגונים העותרים.³⁴

הבעיות האתיות בהתנהלות רשויות הרווחה לאחר מחיקת העתירה לבג"ץ

לאחר שמשכו הארגונים את עתירתם לבג"ץ, ונוכח התחייבות המדינה בדבר הפרוצדורה להחזרת ילדים הנמצאים במסגרות חוץ-ביתיות לידי הוריהם, הרשויות דבקו, ככלל, בפרוצדורה עליה התחייבו. כך, למשל, לאחר משיכת העתירה התכנסו ועדות ההחלטה בעיריית תל-אביב-יפו כדי לדון באופן אינדיבידואלי בעניינו של כל אחד מן הילדים הדרום סודנים שבהשמה חוץ-ביתית על מנת להחליט, האם מצבו מצדיק את המשך שהייתו במסגרת חוץ-ביתית או שמא יש להמליץ לבית המשפט לנוער לבטל את צו ההשמה.

ואולם, אף על פי שעל פני הדברים דבקו גורמי הרווחה בהליך אודותיו הצהירו בבג"ץ, ניכרו בעיות אתיות משמעותיות בשיקולים שהנחו חלק מעובדי הרווחה. ביחס לשיקולים שיש לשקול בעת קבלת החלטה בדבר החזרת ילד לחזקת הוריו נשמעו שני קולות במהלך הדיונים בוועדות ההחלטה - מצד אחד, היו מי שגרסו כי יש לבחון את שאלת החזרת הילד לחזקת הוריו באופן אינדיבידואלי ובמנותק משאלת מדיניות משרד הפנים ביחס לגירוש תושבי דרום סודן. לפי גישה זו, על גורמי הרווחה לקבל החלטה עצמאית, בה השיקול המנחה היחיד הוא טובת הילד, תוך בחינת השאלה האם הנסיבות השתנו באופן שבו הילד כבר אינו מצוי בסכנה בחזקת הוריו, האם הוא כבר אינו "קטין נזקק" כהגדרתו של מונח זה בחוק הנוער, והאם הסתיים הליך טיפולי שיבטיח כי לילד לא תישקף סכנה בעתיד, בשעה שישהה בחזקת הוריו. אנשי מקצוע אלה טענו כי באחריות גורמי הרווחה לגבש המלצות בדבר המשך הטיפול, לרבות קביעת מתווה להמשך הליך טיפולי של הילדים יחד עם הוריהם.

מצד שני, היו מי שגרסו, כי שיקולי גורמי הרווחה כפופים למדיניות משרד הפנים. לפי גישה זו, בה אחזו חלק מן הגורמים המקצועיים במהלך הדיונים בוועדות ההחלטה, על גורמי הרווחה להכפיף עצמם למדיניות משרד הפנים ביחס לגירוש ישראל, ולהמליץ על החזרת ילדים לחזקת הוריהם גם במקרים בהם מבחינה מקצועית לא היו מעלים על דעתם לתת המלצה כזו במנותק מן הכוונה לגרש את הילדים עם הוריהם.

32 בג"ץ 4845/12 א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל ואח' נ' משרד הרווחה, עתירה מיום 20.6.2012.

33 בג"ץ 4845/12, תגובת המדינה לבקשה לצו ביניים מיום 22.6.2012 ותגובה מקדמית מיום 1.7.2012.

34 בג"ץ 4845/12, בקשה מטעם העותרים למחיקת העתירה מיום 3.7.2012 ופסק דין מיום 3.7.2012.

במוקד התנהלות רשויות הרווחה עמד העדר התיאום בין משרד הפנים לבין גורמי הרווחה. העדר תיאום זה הקשה ועודנו מקשה על קבלת החלטות שבמרכזן עומדת טובת הילד, ואף מאפשר לכל אחד משני הגורמים להטיל את האחריות על משנהו. מצד אחד, במהלך פגישה שהתקיימה בין נציגי א.ס.א. לנציגי משרד הפנים, מסרו נציגי משרד הפנים כי לא יגורשו מישראל הורים לילדים בהשמה חוץ-ביתית אלא בתיאום עם גורמי הרווחה ולאחר קבלת אישורם.³⁵ במילים אחרות, משרד הפנים הותיר את שיקול הדעת בעניין זה בידי רשויות הרווחה, אולם בפועל לא הוציא הנחיות כלשהן בעניין זה, לא ביקש ממשרד הרווחה נתונים כלשהם אודות המשפחות הרלוונטיות ולא הורה באופן רשמי לגורמי האכיפה שלא לפתוח בהליכים לגירוש אותן משפחות.

לעומת זאת, הנחת העבודה הבלתי מבוססת של רבים מעובדי הרווחה הייתה כי ההורים יגורשו מישראל באופן מיידי, וכי החלטתם בדבר המשך או ביטול ההשמה החוץ-ביתית משמעה הכרעה בין המשך קשר הורי בדרום סודן או ניתוק בין ההורים לילדיהם לצמיתות. זאת בעוד שעובדי הרווחה אמורים היו לקבל את החלטותיהם על בסיס ההנחה, שאם ימליצו על המשך השמה חוץ-ביתית לפרק זמן נוסף ועל המשך הליך טיפולי, בו מעורבים גם ההורים, יעוכב גירושם של ההורים. חשוב להדגיש, כי אחריות גורמי הרווחה אמורה להיות נתונה לתא המשפחתי כולו, וכי החשש להביע עמדה הוליסטית לגבי המשפחה כולה וההתחבאות מאחורי גבולות תפקיד צרים המתמקדים בילד בלבד יצרה מצב בעייתי, הן ברמה האתית מקצועית והן ברמה המעשית מול משרד הפנים.

העדר התיאום בעניין זה בין הגורמים איפשר לכל אחד מהם להתנער מאחריות ולהשתמש ברציונליזציה מעגלית להחלטות להחזיר ילדים לידי הוריהם המתעללים או המזניחים ולגרשם - בעוד שגורמי הרווחה יכולים היו לטעון כי קיבלו החלטה בדבר החזרת ילדים לחזקת הוריהם על יסוד ההנחה, כי משרד הפנים החליט לגרשם, משרד הפנים יכול היה לקבל החלטה על גירוש תוך הישענות על המלצת גורמי הרווחה. התפרקות גורמי הרווחה מאחריותם לפעול לשמירת שלומם של ילדים, תוך הישענות על מדיניות משרד הפנים בעניין תושבי דרום סודן, באה לידי ביטוי גם ביחס למשפחות שטיפול רשויות הרווחה בהן החל, אך טרם התקבלה החלטה בעניין השמה חוץ-ביתית. כפי שמדגים המקרה הבא, גורמי הרווחה התנערו ביחס לחלק מן הילדים באופן מוחלט מחובותיהם האתיות והמקצועיות, והפקירו אותם לסכנות מידי הורים מתעללים.

משפחת מ' היא משפחה דרום סודנית בת שבע נפשות - ההורים ג' וט' וילדיהם, ג' (בן כשנה), ב' (בן 6), ר' (בת 9), ל' (בת 13), וא' (בת 13). המשפחה טופלה קרוב לשלוש שנים על ידי א.ס.א. וטופלה אף על ידי רשויות הרווחה בתל-אביב בשל אלימותו של האב, שהופנתה בעיקר כלפי בנותיו א', ל' ור'. מעבר לאלימות האב, הוא נשמע מאיים בפומבי על חיי בנותיו ואומר להן שכאשר ישובו לדרום סודן איש לא יגן עליהן והוא ירצח אותן.

עוד קודם להחלטה על גירוש תושבי דרום סודן, רשויות הרווחה בעיריית תל-אביב-יפו פתחו בהליכים להשמה חוץ-ביתית אשר התעכבו בשל חוסר שיתוף הפעולה של האב. עם קבלת ההחלטה להסיר את "ההגנה הזמנית" שחלה על תושבי דרום סודן עברו רשויות הרווחה בעיריית תל-אביב-יפו להתנהלות שעיקרה גרירת רגליים ביחס לטיפול במשפחה.

חרף קבלת מספר גדול של דיווחים אודות התעללות ואודות אימים על חיי הילדות מא.ס.א. וממתנדבים שהיו בקשר עם ל' וא', בוועדת החלטה שהתכנסה ביום 9.7.2012 הוחלט שלא להמליץ על השמה חוץ-ביתית של הילדות נוכח ההחלטה לגרש את אזרחי דרום סודן. בדיון זה כלל לא השתתפו הגורמים שטיפלו במשפחה בשנים האחרונות ושבידיהם המידע המלא אודות מצב בנות המשפחה.³⁶

35 מכתבה של עו"ד מיכל פינצ'וק, מנכ"לית א.ס.א., אל יוסי אדלשטיין, ראש מינהל אכיפה חרים במשרד הפנים, מיום 23.7.2012.
36 מכתבה של מיכל פינצ'וק, מנכ"לית א.ס.א., לחנה סלוצקי, פקידת הסעד הראשית לחוק הנוער, מיום 16.7.2012.

פרק זמן קצר לאחר מכן, לקראת סוף חודש יולי 2012, ניסתה ל', אחת הילדות, לשים קץ לחייה, ואושפזה. גם עניין זה לא הביא לנקיטת הפעולות המקצועיות הראויות על ידי גורמי הרווחה. בעת ביקורה של אחת העובדות הסוציאליות מעיריית תל-אביב-יפו בבית החולים, חזרה באוזניה א' על סיפור ההתעללות ועל חששן של הילדות לחייה, אם תישלחנה לדרום סודן יחד עם אביהן. א' התחננה בפני העובדת הסוציאלית להרחיק אותה ואת אחותה, ל', שניסתה להתאבד, מן האב באמצעות השמתן בפנימייה. תחת נקיטה באמצעים הדרושים, העובדת הסוציאלית מטעם העירייה מסרה לה כי נוכח העובדה שבעבר הבנות מסרו כי אינן מעוניינות ללמוד בפנימייה, אין בידה לסייע לה. כמו כן מסרה לה העובדת הסוציאלית כי נוכח "החלטת הממשלה" לגרש את תושבי דרום סודן, אין דבר שביכולתה לעשות. העובדת הסוציאלית הסבירה לל' כי אביהן הוא אב טוב, וכי לאחר שיגורשו לדרום סודן "הכל יסתדר". העובדת הסוציאלית אף הסבירה לל' (כאמור, ילדה בת 13) כי עליה לחזור למדינתה "כדי לבנות אותה", ואף סיפרה לה כי "ראתה במחשב" תמונות של אנשים שמחים בג'ובה, בירת דרום סודן, ומכאן שהכל יסתדר לאחר הגירוש. העובדת הסוציאלית חזרה באוזניה של ל' שוב ושוב, כי לאחר ש"הממשלה החליטה" לגרש את אזרחי דרום סודן, אין עוד דבר שבידיה לעשות כדי לסייע לה.

המשך ההתעלמות מן השיקולים המקצועיים בא לידי ביטוי גם בהתייחסות רשויות הרווחה לחוות דעת השירות הפסיכולוגי החינוכי של עיריית תל-אביב-יפו. ביום 2.8.2012 העביר מארק סטיץ', ראש השירות הפסיכולוגי החינוכי, המלצה מקצועית חד-משמעית להשאיר את ל' וא' בארץ ולהעבירן באופן מיידי למרכז חירום נוכח היותן בסיכון גבוה. באותו היום נמסרה לו הודעת פקידת הסעד הראשית בתל-אביב-יפו, אבישג לנגל, לפיה הוחלט שלא להתערב במקרה זה.³⁷

זמן קצר לאחר מכן גורשה המשפחה לדרום סודן. המעקב שהצליחה עמותת א.ס.ף לקיים אחר המשפחה מלמד אודות התוצאות הקשות של התנהלות גורמי הרווחה ביחס למשפחה. כחצי שנה לאחר גירוש המשפחה, ביקרו בדרום סודן שתי עובדות העמותה ופגשו בבנות המשפחה. הבנות והאם נתונות תחת רודנותו הקשה של האב, וסובלות מאלמוניות פיזית ומילולית. האב מונע מהן מזון וטיפול רפואי, ועל רגליהן וידיהן פצעים עמוקים ומזוהמים כתוצאה של הזנחה קשה וממושכת.

קבלת החלטות על ידי רשויות הרווחה ובית המשפט לנוער ללא שמיעת עמדת הילדים וללא הבאה בחשבון של שיקול טובת הילד

חוק הנוער מחייב את בית המשפט לשמוע את עמדתו של הילד בטרם השמתו במסגרת חוץ-ביתית ובטרם קבלת החלטה להחזירו לחזקת הוריו.³⁸ העיקרון, לפיו חובה לשתף את הילד בהחלטה, בא לידי ביטוי גם באמנה בדבר זכויות הילד.³⁹ הוא נובע הן מן החובה להתייחס לילדים כאל יצורים אוטונומיים ונושאי זכויות, שעמדתם בדבר גורלם היא רלוונטית בעת קבלת החלטה בעניינם, והן מן ההנחה שבידי הילד מידע רלוונטי, שאינו מצוי בידי גורמים אחרים, אודות יחסיו עם הוריו ואודות הסיכונים הנשקפים לו.

חרף זאת, לפחות חלק מבתי המשפט לנוער אינם מקפידים לשמוע את עמדת הילדים. לכך מצטרפת העובדה שמשרד הרווחה עצמו אינו בוחן את עמדת הילדים ואינו מביא את עמדתם ואת מלוא המידע הרלוונטי בפני בתי המשפט. תופעה זו אינה ייחודית, ככל הנראה, לדיונים בעניינם של ילדים חסרי מעמד. מעבר לכך, לפחות חלק מהחלטות בתי המשפט לנוער מצביעות על כך שכמו גורמי הרווחה, גם בתי המשפט

37 מכתב א.ס.ף לנציבות האו"ם לפליטים מיום 5.8.2012.

38 סעיף 8 לחוק הנוער (טיפול והשגחה), תשי"ך-1960.

39 סעיף 12 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד.

מתעלמים, או לפחות נמנעים מלהעניק את המשקל הראוי, לשיקולים המקצועיים ביחס לשיקולים שעניינם מימוש הגירוש מישראל. החלטות אחדות של בתי המשפט לנוער מצביעות על כך שכאשר הובאה בפניהם בקשת המדינה להחזיר ילדים לידי הוריהם על מנת לאפשר את גירושם יחד, בתי המשפט נמנעו מלשקול את הסיכון הנשקף לילדים ואת השאלה האם הם עדיין מוגדרים כ"קטינים נזקקים", וקיבלו את ההחלטה על יסוד ההנחה שיש לגרש את ההורים ואת ילדיהם. זאת, כאמור, חרף התחייבות משרד הפנים כי במקרים בהם גורמי הרווחה לא יאשרו את גירוש ההורים והילדים, הגירוש יעוכב.⁴⁰

בעמ' 5 לדו"ח זה הבאנו את סיפורה של משפחת ק', ופירטנו את הגורמים שהביאו להוצאת ילדי המשפחה בצו בית המשפט לנוער למסגרת חוץ-ביתית, בהם אלימות קשה של האב והזנחה חמורה.

אופן ביטול הצו להשמה חוץ-ביתית שניתן בעניין ילדי משפחת ק' מדגים הן את הדרך בה התקבלו החלטות בעניינם של חלק מן הילדים ללא שמיעת עמדתם, והן את האופן בו גורמי הרווחה ובתי המשפט נמנעו בחלק מן המקרים מהבאה בחשבון של שיקולים הנוגעים לטובתם, זכויותיהם ושלומו של הילדים, והכפיפו את עצמם למדיניות משרד הפנים בעניין אזרחי דרום סודן.

ביום 12.6.2012 הגישה עובדת סוציאלית של עיריית ירושלים בקשה לבית המשפט לנוער. מן הבקשה עולה כי באותו מועד היה קיים צו עיכוב יציאה מן הארץ נגד כל בני המשפחה, שמשמעותו היא כי משרד הפנים כלל לא יכול היה לגרש את ההורים ללא ילדיהם. רשויות הרווחה ביקשו מבית המשפט לבטל את צו איסור היציאה מן הארץ ולהורות על השבת הילדים לחזקת הוריהם. נימוקי הבקשה לביטול ההשמה החוץ-ביתית היו כי "האם מבקשת שוב ושוב לקבל את ילדיה", וכי "מרות ההגירה קיבלנו הודעה כי המשפחה צפויה לצאת את הארץ בטיסה לדרום סודן בתאריך 17.06.12" (אף על פי שכאמור, כל עוד לא ביטל בית המשפט את עיכוב היציאה מן הארץ, רשות ההגירה כלל לא הייתה מוסמכת לגרש את המשפחה). עוד נמסר כי האב, שריצה עונש מאסר בשל האלימות שנקט כלפי משפחתו, "צפוי להשתחרר מהמעצר ולחזור לבית להתארגנות לקראת הטיסה".

הבקשה שהוגשה לבית המשפט לנוער לא כללה התייחסות כלשהי למצבם של הילדים. לא הובאה בה הערכה בדבר קיומו והתקדמותו של הליך טיפולי. לא הוסבר בה האם הערכת רשויות הרווחה הינה כי לילדים לא נשקפת עוד סכנת אלימות מידי אביהם. לא הובהר האם האב עבר בתקופת מאסרו או מעצרו הליך טיפולי כלשהו למניעת אלימות. כאמור, הנימוקים היחידים לבקשה היו רצונה של האם לקבל לחזקתה את ילדיה והרצון לגרש את המשפחה. כמו כן, לא הובאה בבקשה עמדת הילדים.

על אף כל האמור, שופטת בית המשפט לנוער, אביטל מולד, הורתה בהחלטה לקונית על החזרת הילדים לחזקת הוריהם. השופטת מולד ביטלה את "צו הנזקקות" מבלי לקבוע כי הילדים אינם ממלאים עוד את התנאים שבהגדרת המונח "קטין נזקק" בחוק הנוער, ומבלי לקבוע דבר ביחס לסיכון הנשקף להם. בית המשפט לא ביקש מגורמי הרווחה השלמות ביחס למצבם של הילדים ולשאלת הסיכון הנשקף להם מידי אביהם בטרם קבלת ההחלטה, ואף לא ביקש מהם להביא בפניו את עמדת הילדים ביחס לאפשרות החזרתם לחזקת הוריהם.

ניתן לחשוד שגם בית המשפט לא בהכרח השתכנע כי לילדים לא תישקף סכנה כלשהי, נוכח העובדה שבהחלטתו הורה כי הילדים יוחזרו לחזקת הוריהם רק בבוקר הטיסה ולא קודם לכן.

הסתמכות רשויות הרווחה ובתי המשפט על "נציגי הקהילה הדרום סודנית"

במקרים אחדים הסתמכו רשויות הרווחה ובתי המשפט לנוער על הצהרותיהם של שני אזרחי דרום סודן הנמצאים בישראל כדי לפטור עצמם מאחריות לשלומם של ילדים, שיוחזרו לידי הוריהם. רשויות הרווחה הציגו בכמה מן הדיונים שהתנהלו בבתי המשפט לנוער את מר מוריס מלואל ואת מר סיימון מאייר סנטינו כ"נציגי הקהילה הסודנית". יש לציין כי משרד הרווחה הוא שהזמין את השניים למסור את עמדתם לבית המשפט, וזאת במקום להביא מידע אמין ורשמי.

השניים מסרו לבתי המשפט כי בדרום סודן קיימות רשויות רווחה, שיוכלו לטפל בילדים. בנוסף, לפחות באחד המקרים מסר "נציג הקהילה הסודנית", כי בהתאם להסכם בין ישראל לדרום סודן, לא ניתן יהיה להחזיר את תושביה של מדינה זו לאחר תחילת חודש אוגוסט 2012, ולכן יש למהר ולהשיב ילדים לחזקת הוריהם על מנת שלא לסכל את האפשרות להחזירם לדרום סודן. למרבה הצער, בחלק מן המקרים קיבלו בתי המשפט את דבריהם של השניים מבלי לקיים בדיקה כלשהי לגבי זהותם של השניים ולגבי המידע שמסרו.

שני אזרחי דרום סודן האמורים שהו בישראל שנים אחדות מכוח מדיניות "ההגנה הזמנית". הם לא היו בסודן שנים רבות, אין להם ידע מיוחד בדבר המתרחש בדרום סודן ובדבר מצב רשויות הרווחה במדינה, והם אינם נושאים בתפקיד רשמי מטעם ממשלת דרום סודן. הם למעשה אנשים מן השורה מהקהילה הדרום סודנית בישראל. הם אינם אנשי מקצוע והם אינם מוסמכים לקבל אחריות על הילדים.⁴¹

באשר לטענתם בבתי המשפט בדבר קיומו של הסכם בין ממשלת דרום סודן לממשלת ישראל, לפיו לא ניתן יהיה להחזיר איש לאחר תחילת חודש אוגוסט 2012, הרי שהצהרות אלה היו הצהרות שאינן אמת. עד ראשית חודש אוגוסט יצאו מדי שבוע מישראל טיסות ישירות לדרום סודן נוכח מספרם הגדול של תושבי דרום סודן שחזרו או גורשו באותה תקופה. טיסות ישירות אלה אכן נפסקו בתחילת חודש אוגוסט, אולם החזרה וגירוש לדרום סודן נמשכים באמצעות טיסות לא ישירות גם היום. בשום שלב, גם לא לפני חודש אוגוסט 2012, לא הוסכם בין הממשלות שלאחר מועד זה לא יוחזרו עוד אנשים. לפיכך, המצג שהציגו "נציגי הקהילה הסודנית" בפני בתי המשפט, ולפיו מי שלא יגורש או ייצא מהארץ במועד האמור "ייתקע" בישראל, בפירוש אינו נכון. ואולם, בתי המשפט קיבלו מצג זה באופן בלתי ביקורתי.

בנוסף, בתי המשפט לא מצאו לנכון לברר את טענות "נציגי הקהילה הדרום סודנית", לפיהן ילדים בסיכון שיוחזרו לידי הוריהם יטופלו על ידי רשויות הרווחה בדרום סודן. דיווחים רבים מצביעים על כך שבדרום סודן אין לילדים שהוריהם מתעללים בהם או מזניחים אותם כל אפשרות לקבל סיוע מגורמי רווחה. השרה לענייני מגדר, ילדים ורווחה בדרום סודן, הלן מורשל, הצהירה בחודש פברואר 2012, כי "הרשות השופטת אינה פעילה ביחס להגנה על ילדים. אין בתי כלא לילדים או בתי משפט לילדים, אין מומחים להגנה על ילדים ואין ארגון של עובדים סוציאליים במדינה. אלא אם ייעשה דבר מה, לא ניתן יהיה להשיג הישגים או לתכנן תכניות ביחס להגנה על ילדים".⁴² דו"ח מחלקת המדינה של ארה"ב מחודש מאי 2012 עמד על כך שאלימות כלפי ילדים היא נפוצה בדרום סודן, וכי הרשויות אינן מסוגלות להתמודד עם התופעה.⁴³ כך עולה גם מדו"ח של ארגון יוניצ"ף.⁴⁴

כאמור, הסתמכות בתי המשפט ורשויות הרווחה על דברי "נציגי הקהילה הסודנית" בלי לקיים בדיקה ביחס לזהותם של "נציגים" אלה או אמיתות המידע שנמסר על ידם, אינה עולה בקנה אחד עם החובה לבחון באופן רציני את שאלת הסיכון בו יעמדו ילדים שיוחזרו למשמורת הוריהם.

41 מכתבה של אוריית רובין, מנהלת התחום הפסיכו-סוציאלי בא.ס.ף, אל נציבות האו"ם לפליטים מיום 5.8.2012.

42 UNICEF, Gender ministry to develop child protection strategy, *Sudan Tribune*, February 16, 2012, available at: <http://www.sudantribune.com/UNICEF-Gender-ministry-to-develop,41632>.

43 U.S. Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for 2011 - South Sudan, May 24, 2012, available at: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>.

44 UNICEF in South Sudan, *Child Protection*, 2012, available at: http://www.unicef.org/southsudan/Child_Protection.pdf.

ס' (בן 7) וד' (בן 10), הם אחים שהוריהם תושבי דרום סודן. הם מתגוררים מזה כארבע שנים אצל משפחה ישראלית. משפחה זו הוכרה לפני כשנתיים כמשפחת האומנה של הילדים על ידי בית המשפט לנוער. הילדים החלו ללון בבית המשפחה ולהיות מטופלים על ידה בעקבות הזנחה קשה של הוריהם ונטישת האם. לפני שהחלו להתגורר בבית המשפחה הישראלית, הילדים נמצאו מוזנחים ומשוטטים בכל שעות היממה ונותרו לבדם, ללא כל טיפול והשגחה הורית. אביהם של ס' וד' הוא אלכוהוליסט שאינו מתפקד, בעל נטיות אלימות ונעצר מספר פעמים. שניהם סובלים מתסמינים פוסט-טראומטיים, הכוללים סיוטי לילה כשהם מתעוררים בצרחות כמעט מדי לילה, הרטבת לילה, התקפי בכי וחרדה.

בדיון שהתקיים בבית המשפט לנוער בבאר שבע ביום 22.7.2012 התייצב בבית המשפט מר מוריס מלואל (שזוהה בפרוטוקול הדיון בכינוי "נציג הקהילה דרום סודן").⁴⁵ בפרוטוקול הדיון צוין כי מר מלואל מסר לבית המשפט: "גם אם המשפחה והאבא והאימא לא יטפלו בילדים יש את שירותי הרווחה בדרום סודן שיטפלו בילדים".⁴⁶ זאת אף על פי שכאמור, בדרום סודן אין שירותי רווחה מתפקדים המסוגלים לספק לילדים הגנה במקרים של התעללות או הזנחה. כמו כן נכתב בפרוטוקול כי מר מלואל טען ש"אנחנו מוכנים להתגמש עד 1.8.12, שכן המצב של הדרום סודנים קשה ואי אפשר להאריך את התקופה. הילדים צריכים לחזור תוך תקופה קצובה, זה הסכם בין ראשי המדינות".⁴⁷ כאמור לעיל, מעולם לא נחתם הסכם בין המדינות, לפיו תחילת חודש אוגוסט הוא המועד האחרון בו תקבל דרום סודן את תושביה בחזרה, ולמעשה עד היום אין כל קושי לנוסע לשם.

עמדת הוועדה לאתיקה מקצועית של איגוד העובדים הסוציאליים

בעקבות הפגמים האתיים בהתנהלות גורמי הרווחה פנתה עמותת א.ס.ף בחודש אוגוסט 2012 בתלונה לוועדה לאתיקה מקצועית של איגוד העובדים הסוציאליים.⁴⁸ בתלונה הובאו לידיעת הוועדה מקרים, בהם האוטונומיה המקצועית של עובדים סוציאליים ופקידי סעד נפגעה, ובהם הם מצויים במתח שבין חובתם המקצועית והאתית והחובה לעשייה נטולת אינטרסים והטיות אישיים, לבין הלחץ, המפורש או המשתמע, המופעל מכיוון משרד הפנים להרחקה של המשפחות. עמותת א.ס.ף עמדה בתלונה על כך שבהעדר הנחיות, נותרו הגורמים המקצועיים ברשויות הרווחה ללא הכוונה כיצד עליהם להתנהל, והאם הגשמת מדיניות משרד הפנים הינה עילה מספקת להחזרת ילדים לחזקת הוריהם זמן קצר לאחר שהוצאו מחזקתם מבלי שחל שינוי במצבם של ההורים והילדים. כל זאת על מנת לאפשר למשרד הפנים לקיים את מדיניותו בעניין גירוש תושבי דרום סודן.

בעקבות התלונה נדונה סוגיה זו בוועדת האתיקה ביום 10.9.2012. הוועדה החליטה כי יש מקום לקיים דיון נוסף בסוגיה זו בשל מורכבותה, אולם הגיעה למספר מסקנות. החשובה בהן היא כי על העובדים הסוציאליים לקבל המלצה על בסיס שיקולים מקצועיים בלבד, גם אם ברור להם שרשויות אחרות יחליטו לנקוט בדרך אחרת. מובן שעמדה זו של ועדת האתיקה שומטת את הקרקע תחת עמדתם של חלק מגורמי הרווחה, לפיה משהחלט על הפסקת מדיניות "ההגנה הזמנית" כלפי תושבי דרום סודן, כל שנותר להם לעשות הוא לכפוף את ראשם נוכח ההחלטה ולהמליץ על החזרת הילדים לחזקתם של הורים מתעללים או מזניחים.

45 תנ"ז (ב"ש) 12-06-24240, פרוטוקול דיון מיום 22.7.2012.

46 שם, עמ' 7-8 לפרוטוקול הדיון.

47 שם, עמ' 01 לפרוטוקול הדיון.

48 מכתבה של אורית רובין, מנהלת התחום הפסיכו-סוציאלי בא.ס.ף, לנחום מיכאלי, יו"ר הוועדה לאתיקה מקצועית של איגוד העובדים

הסוציאליים מיום 2.8.2012.

נוכח חשיבות מסקנות ועדת האתיקה ראוי להביאן כאן כלשונן:⁴⁹

- 1.** מוסכם כי חובה על עובד סוציאלי לגבש את החלטותיו והמלצותיו בכל עניין ועניין על פי שיקול מקצועי בלבד, נטול שיקולים זרים. העובד אמור להעביר את המלצותיו המקצועיות לגורמים המוסמכים, גם אם ברור שרשויות המדינה יחליטו לנקוט בדרך אחרת.
 - 2.** מוסכם כי יש לקבוע שאין לעשות הכללות בנושאים רגישים כמו הוצאת ילדים מרשות הוריהם והחזרתם לרשות ההורים, ויש לשאוף לדיון ולבירור פרטני של כל מקרה ומקרה לגופו, דיון ובירור שיתקיימו בפורום מקצועי מורחב ולא על ידי עו"ס בודד.
 - 3.** מוסכם כי בתחומים אלו של החזרת ילדים ממסגרות חוץ למשפחותיהם לפני גירוש, יש לשאוף להתייחסות רגישה של כל גורמי האכיפה, בשל שלבי הטיפול בנושא.
 - 4.** צוין לתשומת לב כי כל החלטה על הוצאת ילדים למסגרות חוץ-ביתיות כמו למשפחות אומנה ו/או לפנימיות, הן בכל מקרה החלטות זמניות, שבאות לאפשר טיפול ושיקום ההורים והילדים כאחד, עד להחזרת הילדים לרשות הוריהם. הרחקה בלתי הפיכה מחייבת תהליכי אימוץ שלא נקבעו במקרים אלה.
- ביום 25.2.2013 התקיים דיון המשך בוועדה. בעקבות הדיון הציגה הוועדה את מסקנותיה, החוזרות על מסקנות הביניים שצוטטו למעלה, תוך הוספת התייחסות משרד הרווחה ואימוץ העמדה, לפיה חובת משרד הרווחה לפעול בעניינם של ילדים חסרי מעמד לא רק במקרים חריגים וקיצוניים:
- 3.** הוועדה מאמצת את דבריה של עו"ס חוה לוי [ממשרד הרווחה], על פיהם משרד הרווחה ער למורכבות הנושא של ילדים דרום סודניים שהוצאו מביתם וקבע הנחיות ברורות בנושא. הוועדה שמעה שעובדי משרד הרווחה ועו"ס לוי בראשם דנים בכל מקרה לגופו ומפעילים מערכת של וועדות ודיונים לפני קבלת כל החלטה.
 - 4.** הוועדה מצטרפת לעמדה שהוצגה הן על ידך והן על ידי עו"ס לוי, כי יש מקום לפעול למען ילדים אלו לא רק במקרים החריגים והקיצוניים ובכל מקרה, להעמיד את השיקול המקצועי של העובדים הסוציאליים כשיקול מכריע במקרה של מחלוקת.⁵⁰

אי מתן רישיונות ישיבה להורים שהרחקתם עוכבה ופגיעה באפשרויות השיקום של המשפחות

כפי שצוין, עד חודש אפריל 2012 וכל עוד חלה מדיניות "אי ההרחקה" או "ההגנה הזמנית" על תושבי דרום סודן, ניתנו בידיהם רישיונות ישיבה זמניים לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל. כאמור, רישיונות אלה לא היוו אמנם רישיונות עבודה, אולם המדינה התחייבה שלא לאכוף את איסור העסקתם של מי שחוסים תחת "ההגנה הזמנית".⁵¹ באופן זה הצליחו באותה תקופה תושבי דרום סודן למצוא פרנסה בקושי, כשהם עובדים בשולי החוק בעבודות דחק. אולם מאז אפריל 2012 מסרב משרד הפנים לחדש את רישיונות הישיבה של תושבי דרום סודן. רוב תושבי דרום סודן עזבו את הארץ זה מכבר, אך כפי שהוסבר, משרד הפנים התחייב שלא לגרש הורים לילדים הנמצאים במסגרת חוץ-ביתית אלא בתיאום עם רשויות הרווחה.⁵²

⁴⁹ מכתבו של נחום מיכאלי, יו"ר הוועדה לאתיקה מקצועית של איגוד העובדים הסוציאליים, אל אורית רובין, מנהלת התחום הפסיכו-סוציאלי בא.ס.א., מיום 23.9.2012.

⁵⁰ מכתבו של נחום מיכאלי, יו"ר הוועדה לאתיקה מקצועית של איגוד העובדים הסוציאליים, אל אורית רובין, מנהלת התחום הפסיכו-סוציאלי בא.ס.א., מיום 16.5.2013.

⁵¹ ראו הערות 12-22 הנ"ל והטקסט הנלווה להן.

⁵² ראו הערה 53 הנ"ל והטקסט הנלווה לה.

על אף הכשלים הרבים שתוארו בדו"ח זה, ואף על פי שבחלק מן המקרים הוחזרו ילדים לחזקת הוריהם וגורשו ללא הליך מתאים ומבלי שיישקלו השיקולים המתאימים, חלק מן המשפחות עודן נמצאות בישראל וילדיהן עדיין מתגוררים בפנימיות. א.ס.ף ומסיל"ה הגישו עבור חלק מאותן משפחות בקשות לקבלת מעמד זמני בישראל מטעמים הומניטאריים על מנת שהמשפחות תוכלנה לסיים את ההליך השיקומי ועל מנת שניתן יהיה להחזיר את הילדים לחזקת הוריהם. בנוסף, א.ס.ף פנה אל משרד הפנים בבקשה להסדיר באופן זמני את מעמדם של כל ההורים שילדיהם נמצאים במסגרת חוץ-ביתית.⁵³ עד למועד זה לא ניתן רישיון ישיבה לאף אחת מן המשפחות.

מטרת הדרישה לתת להורים, שילדיהם במסגרת חוץ-ביתית רישיון ישיבה בישראל, שיאפשר להם גם לעבוד, אינה הישארותם בארץ דרך קבע. כפי שנכתב גם בהמלצות ועדת האתיקה של איגוד העובדים הסוציאליים, שצוטטו למעלה, מטרת הליך ההשמה החוץ-ביתית אינו הפרדה קבועה של הורים מילדיהם. מטרתו היא טיפולית. הליך ההשמה החוץ-ביתית נועד לאפשר את שיקום המשפחה מתוך שאיפה להגיע למצב בו הילדים אינם נתונים עוד בסיכון בחזקת הוריהם וניתן להחזירם לרשותם.

על מנת שהליך שיקום התא המשפחתי יצלח, לא די בעצם הישארותו של ההורה בארץ כל עוד ילדו מצוי במסגרת חוץ-ביתית. הורה הנאלץ לחיות בשולי החוק נוכח העדר אפשרות לעבוד כדין יתקשה ליטול חלק בהליך שיקום. הורה שאינו יכול לקיים אפילו את צרכיו הבסיסיים שלו עצמו, ספק אם יוכל לחזור למצב יציב, שבו תהיה בידו האפשרות לתמוך בילדיו, רגשית וחומרית.

האינטרס של רשויות המדינה במתן רישיונות ישיבה זמניים, שיאפשרו להוריהם של ילדים בהשמה חוץ-ביתית הוא כפול. ראשית, עצם הליך השיקום המשפחתי באופן שיבטיח את טובתם וחזיונותיהם של ילדים ויבטיח את קליטתם המחודשת של ילדים בחזקת הוריהם, במדינה המעלה על נס את עקרון טובת הילד, הוא אינטרס מדינתי. אולם גם מנקודת מבטה של המדינה, המעוניינת להביא לחזרתם של תושבי דרום סודן, יחד עם ילדיהם, למדינתם, קיים אינטרס בהבטחת התנאים החומריים הבסיסיים שיאפשרו איחוד של המשפחות, המהווה תנאי מקדים לעזיבתם את הארץ.

אופן הטיפול, או אי הטיפול, של משרד הפנים בעניין זה מדגים את השלכות העדרם של נהלים והנחיות כללים לגבי אופן הטיפול במשפחות אלה ואת העדרו של תיאום בין גורמי הרווחה למשרד הפנים. הדברים באים לידי ביטוי, למשל, במענה שקיבלה עמותת א.ס.ף לפנייתה בבקשה להסדיר באופן זמני את מעמדן של המשפחות הרלוונטיות. במקום לפנות אל משרד הרווחה כדי לקבל את פרטי המשפחות, ביקש משרד הפנים מא.ס.ף למסור את פרטי המשפחות. מיותר לציון, כי לא.ס.ף אין את פרטיהן של כל המשפחות הרלוונטיות, אך חשוב מכך - תגובה זו מצביעה על הנתק בין שני הגורמים הממשלתיים האחראים על הטיפול בעניין. כל עוד מוסיף להתקיים נתק כזה לא יתאפשר טיפול נאות במשפחות.

מ' (בת 12 שנים), ו' (בן 8 שנים), ט' (בן 5 שנים) וא' (פעוטה בת מספר חודשים) הם אחים שהוריהם מדרום סודן. בחודש מאי 2011 הוצאה מ' מחזקת הוריה בצו בית המשפט לנוער בשל התעללות והזנחה, והיא מתגוררת עד היום בפנימייה. ועדת החלטה שהתכנסה כדי לדון בעניינה של מ' בסוף חודש יוני 2012 מצאה, כי החזרתה לחזקת הוריה בשלב זה תעמיד אותה בסיכון, ועל כן רשויות הרווחה נמנעו מלבקש מבית המשפט את ביטול צו ההשמה החוץ-ביתית.

אביהם של ארבעת האחים גורש לפני חודשים אחדים לדרום סודן, והאם נותרה מטופלת בשלושת הילדים האחרים שנותרו בחזקתה. האם אינה מגורשת נוכח התחייבות משרד הפנים כי כל עוד לא החליטו רשויות הרווחה המוסמכות על החזרת ילדים בהשמה חוץ-ביתית לחזקת הוריהם, לא יגורשו ההורים. היא אחזה בעבר ברישיון ישיבה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל, שאיפשר

53 מכתביה של עו"ד מיכל פינצ'וק, מנכ"לית א.ס.ף, אל אמנון בן עמי, מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, מימים 11.11.2012-1-5.9.2012; מכתבה של מיכל פינצ'וק אל דנית מיכאלי מלשכת איכפה ומינהל זרים במשרד הפנים מיום 6.1.2013.

לה לעבוד ללא נקיטת סנקציות נגד מעסיקיה עד לחודש אפריל 2012. מאז משרד הפנים אינו מחדש את רישיון הישיבה שלה.

בפנייה של המחלקה לשירותי רווחה "שפירים" בעיריית תל-אביב-יפו העריכה העובדת הסוציאלית העוקבת אחר האם, כי

"[האם] נתונה במצוקה אובייקטיבית קשה ואינה מסוגלת לסייע לעצמה ולילדיה להמשיך השיקום.

עניין האשרה לא הוסדר בחוק ואני רואה בכך סכנה קיומית של ממש לאור העובדה שבגירים אינם זכאים לקבל שירותי רווחה כלל.

האם אינה יכולה להמשיך ולהיות תלויה בעמותות ומתנדבים ומאחר וטרם המשבר עבדה וסייעה רבות בפרנסת המשפחה, יש מן ההכרח לסייע לה לשוב למעגל העבודה ולאפשר לבני המשפחה להתקיים בכבוד.⁵⁴

סיכום והמלצות

כפי שעולה מן המתואר בדו"ח זה, הטיפול בילדים חסרי מעמד בהליכים של השמה חוץ-ביתית לוקה בפגמים רבים. רבים מעובדי ועובדות הרווחה גילו מסירות ודאגה כנה לשלומם של הילדים וטיפול מקצועי ונטול פניות המתייחס לזכויותיו, צרכיו וטובתו של כל ילד באשר הוא ילד. אולם במקביל התגלו מקרים רבים בהם הגורמים המקצועיים הכפיפו את שיקול דעתם המקצועי למטרות שעניינן מדיניות ההגירה המונוגת על ידי משרד הפנים, ושאין לה דבר עם חובתן המקצועית של רשויות הרווחה להציב בראש מעייניהן את ההגנה על ילדים מפני מצבים של סיכון.

סוגיית טיפול רשויות הרווחה בילדים חסרי מעמד בהשמה חוץ-ביתית מוסיפה להיות רלוונטית. היא רלוונטית עבור אותן משפחות מדרום סודן שלא גורשו מישאל ושהרשויות ובתי המשפט החליטו שבשלב זה אין מקום לבטל את צווי ההשמה החוץ-ביתית שניתנו בעניינם. היא מוסיפה להיות רלוונטית עבור מספר לא ידוע של ילדים חסרי מעמד ממדינות אחרות. השאלות שהתעוררו ועודן מתעוררות בעניינם של ילדים מדרום סודן עשויות להתעורר גם בעתיד לילדי מבקשי מקלט ומהגרי עבודה שיוחלט לגרשם מן הארץ.

נוכח הבעיות שהתעוררו ביחס לסוגיה רגישה זו והקשיים העשויים להתעורר בעתיד, ממליצה עמותת א.ס.א. לאמץ את העקרונות הבאים:

- « על רשויות הרווחה לחדול ממדיניותן ולפיה רק קטינים במצב של סיכון מידי יטופלו על ידן.
- « החלטות גורמי הרווחה יתקבלו אך ורק על בסיס שיקולים מקצועיים של טובת הילד ובהתעלם משיקולים הנוגעים למדיניות ההגירה של מדינת ישראל בכלל, ולישומה הקונקרטי בעת הדין בעניינם.
- « על רשויות הרווחה להקפיד כי ילד חסר מעמד לא יוחזר לחזקת הוריו אלא לאחר שניתנה החלטה על ידי הרשות המוסמכת ובתום ההליך הטיפולי. החזרתו של הילד לחזקת הוריו תיעשה רק לאחר שהתקבלה החלטה מקצועית, לפיה אין עוד חשש מפני אלימות או הזנחה בהווה או בעתיד.
- « החלטות הרווחה בנוגע להשבת הילד והרחקת משפחתו לא תתקבלנה בהעדר חוות דעת מקצועית ומהימנה על שירותי הרווחה ומנגנוני התמיכה הסוציאליים הקיימים במדינת היעד.

- « על ההחלטה להתקבל רק לאחר שעמדת הילד הובאה בפני הגורם המחליט ותוך מתן משקל ממשי לעמדתו של הילד.
- « החזרת הילד לחזקת הוריו תעשה בליווי מקצועי לילד ומשפחתו בדומה לתהליך החזרה לבית של ילד ישראלי.
- « יש להסדיר את הממשק בין משרד הפנים למשרד הרווחה בנהלים ברורים, כך שכל עוד הילד מצוי במסגרת חוץ-ביתית לפי החלטת הגורמים המקצועיים, על משרד הפנים להימנע ממעצרים וגירושם של ההורים ולהימנע מהפעלת לחץ עליהם.
- « על משרד הפנים להסדיר את שהייתה החוקית בישראל של המשפחה, ולאפשר להורים לעבוד ולכלכל עצמם. ללא הבטחת תנאי בסיסי זה, ספק אם ניתן יהיה להביא משפחות אלה לידי מצב שבו יוכלו להשתקם.