



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4044/16

לפני :
כבוד השופט מ' מזוז
כבוד השופטת ע' ברון
כבוד השופטת י' וילנר

העותרת : האגודה לזכויות האזרח בישראל

נ ג ד

המשיבים :
1. משרד הרווחה והשירותים החברתיים
2. המרכז לשלטון מקומי

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרת : עו"ד בנדל משכית
בשם המשיב 1 : עו"ד ד"ר יובל רויטמן
בשם המשיב 2 : עו"ד נועה בן-אריה

פסק-דין

השופטת ע' ברון:

1. עניינה של העתירה שלפנינו בסוגית מעמדה וסדרי פעולתן של "ועדות החלטה" או "ועדות לתכנון, טיפול והערכה" הפועלות בלשכות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן: ועדות התכנון). על פי האמור בעתירה, "מדובר בוועדות שמטרתן המוצהרת היא להיות פורום טיפולי מיעד לעובדים הסוציאליים המטפלים בילד ובמשפחה במגוון מצבים מורכבים ומסובכים", וכן נאמר כי "בפועל הוועדות הן שמחליטות, במסגרת מערכת הרווחה ומכוח הנחיותיה והוראותיה המפורשות, על דרכי הטיפול בקטינים בסיכון ויש להן תפקיד מכריע בהחלטה על הוצאת ילדים מבית הוריהם ומחזקתם, באופן זמני או לצמיתות." הסעד העיקרי המבוקש בעתירה הוא הסדרה בחקיקה של סמכויות וסדרי עבודתן של ועדות התכנון. נוסף לזאת, מבוקש כי ההסדר הנורמטיבי שייקבע יכלול הגנה על זכויות שונות של ההורים – ובכלל זאת זכות ההורים להשתתף בדיוני ועדות התכנון ולייצוג משפטי בפניהן.

משהוגשה העתירה בחודש מאי 2016 היא נקבעה לדיון לפני הרכב (החלטתי מיום 19.5.2016), ואולם בסמוך לפני המועד שנקבע הגישו הצדדים בקשה מוסכמת לביטול הדיון. על פי האמור בבקשה, ביום 11.1.2017 פירסם משיב 1 הוראה חדשה בתקנון העבודה הסוציאלית שכותרתה "ועדת תכנון טיפול והערכה – תפקידה ודרכי עבודתה" (הוראה מספר 8.9; להלן: הוראת התע"ס); וכן בכוונתו של משיב 1 אף לפרסם בתוך שנה תזכיר חוק בנדון. בנסיבות אלה, כך נאמר בבקשה לביטול הדיון, מן הראוי כי תוגש הודעה מעדכנת בדבר התקדמות ההליכים לעיצוב תזכיר החוק. יצוין כי לפי סעיף 9.2 להוראת התע"ס, עורך דין שמייצג את ההורים לא יורשה להשתתף בדיון לפני ועדות התכנון (אלא רק בפגישות הכנה); ואולם במסגרת הבקשה לביטול הדיון בעתירה הסכימו הצדדים כי הוראה זו לא תחול, וכי משיב 1 יודיע לעותרת שלושים יום מראש במקרה שבכל זאת יחליט להחילה. הבקשה לביטול הדיון התקבלה (החלטת השופט (כתוארו אז) ס' ג'ובראן מיום 5.2.2017), ומאז ועד היום הגיש משיב 1 מעת לעת הודעות עדכון לבית המשפט בדבר התקדמות הליכי החקיקה בעניינן של ועדות התכנון.

2. בהודעת עדכון מחודש יוני 2018 הודיע משיב 1 כי ביום 30.1.2018 פורסם להערות הציבור תזכיר הצעת חוק שירותי הסעד (ועדות לתכנון טיפול והערכה), התשע"ח-2018 (להלן: תזכיר חוק שירותי הסעד), ובהמשך לכך הועברו לידי משיב 1 הערותיהם של גופים רבים – וביניהם העותרת, מוסדות אקדמיים, המועצה לשלום הילד, מועצת העובדים הסוציאליים, ועוד. כן הובהר בהודעה המעדכנת כי ההערות השונות שהתקבלו אצל משיב 1 הועברו לבחינת הגורמים הרלוונטיים, וכי לאחר הטמעתן עתיד תזכיר חוק שירותי הסעד לעבור למחלקת נוסח החוק במשרד המשפטים (כיום-היחידה להבניית החקיקה), ובהמשך לוועדת שרים לענייני חקיקה. במצב דברים זה התבקשה העותרת להודיע אם תסכים למחיקת העתירה תוך שמירת טענותיה; ובאותה החלטה צוין כי "משפורסם תזכיר החוק והליך החקיקה יצא לדרך, דבר שעשוי לארוך זמן, דומה כי אין להותיר את העתירה תלויה ועומדת" (החלטתי מיום 12.7.2018).

בהמשך לאמור הודיעה העותרת כי היא מתנגדת למחיקת העתירה. לדבריה אמנם פורסם זה מכבר תזכיר חוק שירותי הסעד, שמטרתו בין היתר להסדיר את פעילות ועדות התכנון כמבוקש בעתירה; ואולם העתירה כוללת אף דרישה להקנות בוועדות אלה הגנה על זכויות אדם – ובכללן הזכות לייצוג משפטי של ההורים. דא עקא שבהקשר זה לא התייתרה העתירה, שכן תזכיר החוק קובע, בדומה להוראת התע"ס, כי "על אף האמור בכל דין, הורי הילד יתייצבו לדיוני ועדה לפי חוק זה בעצמם ויישמעו על ידה באופן ישיר, ולא באמצעות אדם המייצג אותם, למעט בן משפחה...". העותרת מציינת

עוד כי בהמשך להסכמות שאליהן הגיעו הצדדים בעקבות הגשת העתירה, ביום 26.2.2017 פירסם משיב 1 חוזר מנכ"ל מיוחד (מספר 109), המורה על השהיית הוראת התע"ס האוסרת ייצוג משפטי של הורים בפני הוועדות – וזאת לנוכח העובדה שנושא זה תלוי ועומד לפני בית המשפט במסגרת העתירה דנן (להלן: ההוראה המשהה). לדברי העותרת, משמעות ההוראה המשהה היא שבעניין הייצוג המשפטי חל הדין הקודם להוראת התע"ס – שלפיו עורך דין מייצג רשאי להיות נוכח בוועדה כמשקיף בלבד ונאסר עליו לטעון בשם לקוחותיו. לגישת העותרת, מצב זה עדיף על המצב אלמלא ההוראה המשהה – שאז עורכי הדין המייצגים אף לא היו רשאים להיות נוכחים בדיוני הוועדות; ואולם אף המצב הנוהג הוא בלתי חוקי, ויש בו משום פגיעה בזכויות יסוד של האוכלוסייה שעניינה נדון בוועדות התכנון. משכך, לטענת העותרת יש לדון כבר עתה בסעד שנתבקש בעתירה בעניין זה.

3. לאחר עיון בעתירה, בהודעות המעדכנות מטעם משיב 1 ובתגובות העותרת להודעות, הגענו לידי מסקנה כי יש להורות על מחיקת העתירה.

אין חולק כי הסעד העיקרי שהתבקש בעתירה התקבל הלכה למעשה על ידי משיב 1 זה מכבר – עם פרסומו בחודש ינואר 2018 של תזכיר חוק שירותי הסעד. אמנם העותרת טוענת כי כיום המצב הוא שנפגעת זכותם של ההורים לייצוג משפטי לפני ועדות התכנון, וכן יש לה השגות בנוגע להסדר שנקבע בנושא בתזכיר החוק – ואולם בעניין זה העתירה היא מוקדמת. כפי שכבר צוין, לעותרת ניתנה הזדמנות להציג את הערותיה לתזכיר החוק בפני משיב 1 – והיא אמנם ניצלה זכות זו, וכך עשו גם גורמים מקצועיים אחרים בתחום הרווחה. ההערות והעמדות השונות בנוגע לתזכיר החוק (ובכלל זה בנושא הייצוג המשפטי) נתונות עתה בשלב של עיבוד והטמעה, ומן הראוי לאפשר למשיב 1 להשלים את תהליך העבודה שבו הוא החל. משיצא הליך החקיקה לדרך, ויש לברך על כך, בשלב זה אין מקום לביקורת שיפוטית על ההסדר הנוהג כיום בנושא הייצוג המשפטי לפני ועדות התכנון, לא כל שכן על ההסדר שצפוי להיקבע בעניין זה בחוק שטרם בא לעולם – וזאת עד להשלמתו של הליך החקיקה. יפים לעניין זה דברים חברי השופט מ' מזוז:

"הלכה פסוקה היא, עליה חזר בית משפט זה פעמים לא מעטות, כי ככלל בית משפט זה יימנע מלהתערב בהליכי חקיקה של הכנסת בעודם בעיצומם, ויבחן טענות נגד דבר חקיקה, לרבות באשר להליכי החקיקה, רק לאחר השלמת הליך החקיקה..."

גישה זו נשענת –

‘על בסיס עקרון הכיבוד ההדדי בין הרשויות, ומתוך תפיסה כי השלב הראוי לבחון את חוקתיותו של חוק מסוים ואת תקינות ההליך בו הוא נחקק הוא לאחר השלמת הליך החקיקה’ (בג”ץ 4302/09 לשכת עורכי הדין בישראל נ’ ממשלת ישראל, פסקה 3 (9.6.2009)).
(בבג”ץ 9327/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ’ הכנסת, פסקה 5 (10.12.2017)).

המסקנה היא אפוא כי יש לאפשר למשיב 1 למצות את הליך החקיקה בעניין פועלן של ועדות התכנון, ועל כן אנו מורים על מחיקת העתירה (ראו: בג”ץ 7189/17 החברה להגנת הטבע נ’ הממונה על ענייני הנפט (3.7.2018); בג”ץ 781/15 ארד-פנקס נ’ הוועדה לאישור הסכמים לנשיאת עובדים על פי חוק הסכמים לנשיאת עובדים (אישור הסכם ומעמד הילוד), התשנ”ו-1996, פסקה 6 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ס’ ג’ובראן (3.8.2017)).

טרם סיום, ולמען הסר ספק, יובהר כי טענות העותרת בכל הנוגע לייצוג משפטי לפני ועדות התכנון שמורות לה. ועוד יצוין, כי מן הראוי שעד להשלמת הליך החקיקה יוסיף משיב 1 וישמור על “סטטוס-קוו משפטי” בעניין הייצוג המשפטי לפני ועדות התכנון – והכוונה היא לתחולתה של ההוראה המשהה כהגדרתה לעיל, מיום 26.2.2017.

4. סופו של דבר, אנו מורים על מחיקת העתירה. אין צו להוצאות.

ניתן היום, י”א בתשרי התשע”ט (20.9.2018).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט