

הכנסת העשרים וחמש

יוזמת: חברת הכנסת שרן מרים השכל

פ/25/3529

הצעת חוק צעירים חסרי עורף משפחתי, התשפ"ג–2023

1. מטרה
- מטרת חוק זה היא להגדיר צעירים חסרי עורף משפחתי כדי שיהיה אפשר להעריך את צורכיהם מיום עזיבתם את מסגרת ההשמה החוץ-ביתית שבה התחנכו, ולשמש בסיס לבניית שירותים מתאימים עבורם; והכול כדי שיוכלו לממש את זכותם לשוויון, אוטונומיה אישית וחיים עצמאיים בקהילה.
2. הגדרות
- בחוק זה –
- "ועדת שילוב" – ועדה שהוקמה לפי סעיף 5;
- "ועדת תכנון טיפול" – הוועדה כהגדרתה בתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), התשכ"ו–1965¹;
- "מסגרת השמה חוץ-ביתית" – כהגדרתה בחוק אומנה לילדים, התשע"ו–2016², לרבות אומנה כהגדרתה בחוק האמור;
- "צעיר" – מי שמלאו לו 18 שנים וטרם מלאו לו 25 שנים;
- "תוכנית יתד" – תוכנית ממשלתית הפועלת מכוח החלטת ממשלה 2014;
- "השר" – שר הרווחה והביטחון החברתי.
3. צעיר חסר עורף משפחתי
- צעיר יוכר כ"חסר עורף משפחתי" אם מתקיים לגביו אחד מאלה:
- (1) התקיימה בעניינו ועדת תכנון טיפול והוא היה במסגרת השמה חוץ-ביתית;
- (2) הוא הוכר על ידי השר כצעיר חסר עורף משפחתי בנסיבות חריגות, על סמך חוות דעת של עובד סוציאלי ובהתאם לתקנות שיקבע השר.

¹ ק"ת התשכ"ו, עמ' 120.
² ס"ח התשע"ו, עמ' 586.

4. מידע על זכאים
מנהל מסגרת השמה חוץ-ביתית, עובד סוציאלי או מנהל מוסד חינוכי, שסבור כי צעיר הנמצא באחריותו הוא חסר עורף משפחתי או כי קטין הנמצא באחריותו צפוי להיות צעיר חסר עורף משפחתי, יודיע לממונה הארצי על תוכנית יתד, או למי שמינה השר לשם כך, על סיום מסגרת של צעיר חסר עורף משפחתי; הממונה כאמור רשאי להגיש בקשה להכרה בצעיר כצעיר חסר עורף משפחתי לוועדת השילוב, בשמו של הצעיר.

5. ועדת השילוב
(א) השר יקים ועדות שילוב אזוריות ויקבע את אזור פעילותן.
(ב) ועדת השילוב תדון בבקשות להכרה בצעיר כצעיר חסר עורף משפחתי לפי סעיף 3, בין שהוגשה על ידי הצעיר עצמו ובין שהוגשה על ידי הממונה כאמור בסעיף 4.
(ג) ועדת השילוב תקבע את סל השירותים הנדרש עבור צעיר שהוכר כצעיר חסר עורף משפחתי, בהתאם לצרכים האישיים שלו, בשים לב לתחומים אלה: דיור, תעסוקה, השכלה, צרכים שוטפים, טיפול בחובות וחונכות.
(ד) ועדת השילוב תתכנס אחת לחודשיים לכל הפחות ותמנה שלושה חברים, והם:

(1) נציג משרד הרווחה והביטחון החברתי והוא יהיה היושב ראש;

(2) נציג משרד החינוך;

(3) נציג תוכנית יתד.

6. שמירת סודיות
אדם שהגיע אליו מידע לגבי קטין או צעיר תוך כדי מילוי תפקידו או במהלך עבודתו לפי חוק זה, ישמרנו בסוד, יפעל לפי הוראות כל דין ולא ימסור אותו אלא לשם מילוי הוראות חוק זה.

7. תחולה
צעיר המקבל סיוע מכוח חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התשי"ס-2000³, או מכוח חוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית), התשכ"ט-1969⁴, לא יהיה זכאי לסל שירותים מכוח חוק זה.

8. ביצוע ותקנות
השר ממונה על חוק זה, והוא רשאי, באישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, לקבוע כללים בעניינים אלה:

(1) אופן ההכרה בצעיר כצעיר חסר עורף משפחתי בנסיבות חריגות לפי סעיף 3(ב);

³ ס"ח התשי"ס, עמ' 231.
⁴ ס"ח התשכ"ט, עמ' 132.

(2) אופן פעולתן של ועדות השילוב האזוריות, אופן הגשת בקשה אליהן וחובת הדיווח המוטלת עליהן, ככל שלא נקבעו בחוק זה.

דברי הסבר

מטרת הצעת החוק היא להגדיר מיהו "צעיר חסר עורף משפחתי". כיום, המדינה מספקת שירותי דיור, הכוונה וליווי לצעירים חסרי עורף משפחתי במסגרת תוכנית יתד, התוכנית הלאומית לקידום צעירים וצעירות במצבי סיכון, אך לא קיימת הגדרה ברורה מי נכלל בהגדרת "צעיר חסר עורף משפחתי" ומהם הפרמטרים הרלוונטיים להכרה בהם (מתוך סקירת שירותים לצעירים מעל גיל 18 חסרי עורף משפחתי, מרכז מחקר ומידע של הכנסת, 2017, עמוד 3). לפיכך, יש קושי בכימות מספר הצעירים חסרי עורף משפחתי הזקוקים לסיוע, ובהתאם לכך, קושי בהתאמת המענה הנדרש.

מוצע להגדיר צעירים חסרי עורף משפחתי כצעירים שהופנו על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי למסגרות השמה חוץ-ביתיות (פנימיות, הוסטלים ומשפחות אומנה), מכיוון שהמשך השהות בביתם היה עלול לפגוע בהם, או כאלה שהתחנכו בכפרי נוער, הוכרו על ידי שירותי הרווחה כילדים ובני נוער במצבי סיכון ובהתאם עברו ועדת תכנון טיפול.

לפי הערכות, אוכלוסיית הצעירים חסרי העורף המשפחתי מונה אלפי צעירים, ובכל שנה מצטרפים אליהם מאות צעירים נוספים (מתוך סקירת שירותים לצעירים מעל גיל 18 חסרי עורף משפחתי, מרכז מחקר ומידע של הכנסת, 2017, עמ' 11-13). צוות עבודה בין-מגזרי, שפעל במסגרת שולחן עגול ממשקי במשרד ראש הממשלה, קבע כי צעירים בסיכון, חסרי קורת גג וחסרי עורף משפחתי, לרבות בוגרי מסגרות השמה חוץ-ביתיות, מהווים קבוצה פגיעה במיוחד באוכלוסייה, שניתן לנבא כי תתקשה במשימות החיים התואמות לגילם (חדר משלנו, היוזמה הבין-מגזרית לפתרונות דיור עבור צעירים בסיכון, משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה, 2014).

כשצעירים חסרי עורף משפחתי מגיעים לגיל 18, הם עוזבים את המסגרת החינוכית שבה גדלו (פרט לבוגרי האומנה שנשארים לרוב בבית המשפחה האומנת), ומעטפת התמיכה שנתנה להם המדינה מצטמצמת משמעותית. חלק מהצעירים מוצאים מענה חלקי לצורכיהם באמצעות תוכנית יתד וארגונים חברתיים, אך חלקם נמצאים בסיכון אמיתי לשלומם, בהיעדר מקום מגורים, הכוונה וליווי. בעקבות זאת, נגרם נזק ישיר לצעירים עצמם, העלולים להפוך לדור נוסף של מצוקה ועוני, ובה בעת גם לחברה בה הם חיים, העתידה להתחייב בתשלום קצבאות לצעירים אלה ולילדיהם. כך, במקום להפוך למשאב התורם לפיתוח החברה הם עלולים להפוך לבעיה ולנטל עתידי על כתפיה.

היעדרה של הגדרה לצעירים חסרי עורף משפחתי מקשה על איסוף נתונים הנחוצים לשם מעקב ובקרה אחר מצבם ולהיעדר פיקוח מספק (דוח מבקר המדינה 67 ב', עמוד 753). גם לאחר הקמת תוכנית יתד, אשר נותנת מענה למספר רב של צעירים, ומטרתה, בין היתר, לתכלל את המענים הניתנים על ידי משרדי הממשלה השונים, אין הגדרה למיהו צעיר חסר עורף משפחתי.

נציין כי עוד בשנת 2003 הגישה הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה (ועדת רוטלוי) דוח מיוחד בנושא. הוועדה המליצה להסדיר בחקיקה את אחריות המדינה כלפי צעירים חסרי עורף משפחתי בהכנה, כישורי חיים, סיוע וטיפול, מדור, השכלה, תעסוקה וקיום (הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה. דוח וועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית. עמוד 167 סעיפים 52, 53).

לעומת המצב בישראל, מדינות אחרות אימצו תשתית חקיקתית המחייבת מתן תמיכה כלכלית לצד שירותים לצעירים חסרי עורף משפחתי. כך למשל, בארה"ב קיימת חקיקה פדראלית החל משנת 1986. החקיקה חלה על כל אחת ממדינות ארה"ב ומגדירה תמיכה כלכלית ודאגה לצורכי צעירים בוגרי מסגרות השמה מעל גיל 18. בהמשך הוחלפה החקיקה הישנה בחדשה (Foster Care Independence Act 1999), אשר הגדילה משמעותית את המימון הממשלתי, כמו גם את חובות המדינה כלפי הצעירים. בין היתר, המדינות נדרשות להקצות תקציבים לטובת השלמת לימודים, הכשרה מקצועית, הפניה לתעסוקה, רפואה מונעת, דיור, ייעוץ פסיכולוגי ועוד.

גם בבריטניה חובות ואחריות המדינה כלפי צעירים חסרי עורף משפחתי מעוגנות בחקיקה (The Children Act 1989), שהורחבה בשנת 2000 (The Children Act 2000). החוק מחייב רשויות מקומיות להכין צעירים לעזיבת הטיפול החוץ-ביתי ולסייע להם לאחר העזיבה, לרבות בתחומי התמיכה והייעוץ, הדיור, ההשכלה והכלכלה. החוק בסקוטלנד (Care (Scotland) Act 2001) דומה במהותו לחוק הבריטי, ובבסיסו התפיסה המכירה באחריות ההורית של הרשויות כלפי צעירים חסרי עורף משפחתי. מכאן אחריות

הרשויות לדאוג לצעירים בתחומים כמו סגנון חיים, חיי משפחה, בריאות ורווחה, לימודים ועבודה, מגורים, תמיכה כלכלית ומיצוי זכויות (רמי בנבנישתי, "צעירים הבוגרים ממסגרות של השמה חוץ ביתית – אתגרים ושירותים", סקירת ספרות, בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית, 2007).

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת העשרים על ידי חברת הכנסת קארין אלהרר (פ/4884; פ/1732) ועל ידי חברת הכנסת מירב בן ארי (פ/4789), על שולחן הכנסת העשרים ואחת ועל שולחן הכנסת העשרים ושתיים על ידי חברת הכנסת קארין אלהרר (פ/131; פ/6/22), על שולחן הכנסת העשרים ושלוש על ידי חברת הכנסת קארין אלהרר (פ/1933) ועל ידי חברת הכנסת מיקי לוי (פ/687/23), על שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חברת הכנסת קארין אלהרר (פ/527/24), על ידי חברת הכנסת מירב בן ארי (פ/527/24), על ידי חברת הכנסת מיקי לוי (פ/563/24), על ידי חברת הכנסת מירי מרים רגב (פ/3207/24), על ידי חברת הכנסת נירה שפק (פ/3499/24) ועל ידי חברת הכנסת מירב בן ארי ונירה שפק (פ/3780/24), ועל שולחן הכנסת העשרים וחמש על ידי חברת הכנסת מירב בן ארי (פ/420/25) ועל ידי חברת הכנסת קארין אלהרר (פ/2758/25).

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חברת הכנסת נעמה לזימי ורם שפע (פ/3638/24) ועל שולחן הכנסת העשרים וחמש על ידי חברת הכנסת נעמה לזימי (פ/421/25). הצעת החוק זהה לפ/3638/24 ולפיכך לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ל' בסיוון התשפ"ג (19.06.2023)