

נגד

מנהל אגף בכיר מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך (הממונה)

החלטה

בפנינו ערר לפי סעיף 55 לחוק הפיקוח על מעונות היום, התשע"ט-2018 (להלן – חוק הפיקוח) על החלטת הממונה מיום 5 בדצמבר 2021 שלא לאפשר את העסקת העוררת במעון יום לפעוטות נוכח עברה הפלילי של העוררת.

רקע

ביום 5 בדצמבר 2021 התקבלה החלטת הממונה, אז במשרד הכלכלה, לפיה העסקתה של העוררת במעון יום לפעוטות אינה מאושרת. בהתאם להחלטה, ולתדפיס המידע הפלילי מאותה העת, לצד הרשעותיה של העוררת היו כנגדה כתבי אישום תלויים ועומדים בחשד ל-5 אירועי גניבה שהאחרון בהם יוחס לאפריל 2020.

ביום 9 בינואר 2023 העביר הממונה, כעת במשרד החינוך, את תגובתו לערר ובה הגן על החלטת הממונה.

בין לבין, ביום 4 באפריל 2022 התקבל פסק דין בכל התיקים שעמדו לעוררת בעת החלטת הממונה. פסק הדין שניתן על ידי בית המשפט הקהילתי הרשיע את העוררת בסדרה של עבירות גניבה שהאחרונה בהן בחודש מאי 2019. במסגרת זו נגזרו על העוררת קנס בסך של 2,000 ש"ח, 80 שעות לתועלת הציבור וצו מבחן לתקופה של חצי שנה. כמו כן, חודשו תקופות מאסר על התנאי שהוטלו עליה בהליכים קודמים, שהארוכה בהן היא 3 חודשים מיום גזר הדין.

כלומר בעת תגובת הממונה והדיון בפני הוועדה, השלימה העוררת את שנגזר עליה וחלפו תקופות המע"ת.

ביום 15 בינואר 2023 התקיים בפני הוועדה דיון בתיק, בו הופיעה העוררת בפני הוועדה, ולצדה העובדת הסוציאלית, עו"ס [REDACTED] (שהופיעה באמצעות ה-ZOOM).

לצדדים ניתנה הזדמנות להעביר חומרים נוספים והשלמת טיעוניהם בכתב לאחר הדיון.

העוררת הגישה סיכום מטעם המרכז להתמכרויות מיום 6 בפברואר 2023 ודו"ח סוציאלי מאת [REDACTED]. הממונה לא הגיש מסמכים נוספים או עדכון אחר.

הממונה ביסס את החלטתו, ובהתאם נימק את תגובתו לערר, רק על הפעלת הסמכות הנתונה לו בסעיף 15 לחוק הפיקוח באמצעות "נוהל בדיקת רישום פלילי לצורך הנפקת רישיון הפעלה למעון יום" (להלן – נוהל בדיקת רישום פלילי).

נוכח העובדה שבין החלטת הממונה לבין תגובת הממונה לערר הסתיימו ההליכים הפליליים שהיו תלויים ועומדים בעת ההחלטה, נביא רק את טענות הממונה בתגובתו לערר. כמו כן, נראה כי נפלו מס' טעויות סופר בתגובת הממונה, למשל בהתייחסות לעבירות בהן הורשעה העוררת כאילו מדובר בעבירות המנויות בנספח א' ל"נוהל בדיקת רישום פלילי" (סעיפים 14, 23 ו-31 לתגובה) בעוד שמדובר בעבירות שאינן נכללות ברשימה זו.

הממונה מסכם את עמדתו בסעיף 3 לתגובתו, פסקה שניה :

"מדובר על ריבוי ולאורך שנים של עבירות גניבה רבות, כמו כן מדובר על החזקה ושימוש בסמים מסוכנים, החזקת אגרופן ונכס החשוב כגנוב, ריבוי העבירות, הדפוס והפגם הערכי שדבק בעוררת הביא את הממונה לכלל מסקנה כי דמותה של העוררת אינה מתאימה למטפלת במעון יום לפעוטות.

כמו כן, הגיע הממונה לכלל מסקנה כי העבירות המדברות חמורות ומהותיות והנחשד והמורשע בהם לא ראוי לעסוק במעון יום לפעוטות כי הם בליבת העניין ביחס למטרת החוק."

ובסעיפים 34 ו-35 חוזר הממונה ומדגיש (ההדגשה במקור) :

"כמו כן, אין הממונה מוגבל אך ורק לעבירות הנובעות מאירוע המראה על סיכון ישיר לשלומם וביטחונם של הפעוטות, אלא מתקיים ספקטרום רחב יותר של עבירות, אשר העובר עליהן עלול לסכן את שלום וביטחון הפעוטות. ובעניינו ריבוי העבירות בהן הורשעה העוררת מראה על דמותה שאינה מתאימה להיות מטפלת בפעוטות רכים וחסרי ישע.

הממונה בחן את הטיעונים שהעוררת העלתה ונסיבות חייה, אלא שבשלב זה לא היה בטיעונים אלו די להפריך את החזקה בעניין ולהכריע את הכף לטובת העוררת, **בשל ריבוי עבירות שמראה על דפוס חוזר לאורך 17 שנים**."

מהלך הדיון בפני הוועדה

בדיון בפני הוועדה הופיעו העוררת בליווי [REDACTED], ומטעם הממונה עו"ד, הלשכה המשפטית במשרד החינוך ועובדת באגף הממונה. הדיון הוקלט.

עו"ס [REDACTED] הציגה את עבודתה עם העוררת במשך כ-3 שנים החל ממרץ 2020 ב' [REDACTED] במהלכן [REDACTED] השייך ל [REDACTED], [REDACTED] גם ליוותה את העוררת בתוכנית " [REDACTED] ". עיקרי הדברים :

- העוררת מלווה במרכז כ-3 שנים, ברמה שבועית, החל ממרץ 2020 וצפויה לה כשנה נוספת של ליווי במרכז. בכל התקופה, העוררת נקייה מכל שימוש בחומרים אסורים, והיא פועלת בעקביות ונחישות בכל תחומי החיים כדי לשמור על מסגרת חיים נורמטיבית. העוררת הופנתה לתהליך בבית המשפט הקהילתי, שהסתיים בהצלחה, גם נוכח התנהלותה החיובית כאמור.
- העבירות בהן הורשעה העוררת הן עבירות בהקשרים חברתיים-כלכליים, זו גם סיבה שהעוררת הופנתה לתוכנית של בית משפט קהילתי, בה הדגש הוא על שיקום וחזרה לקהילה. לעניין עצמו: בשנות ה-20 המוקדמות לחייה חוותה העוררת, כעולה חדשה, קשיי קליטה רבים של בדידות ומצוקה כלכלית, ונכנסה למערכת יחסים פוגענית, טוטאלית ונצלנית עם מי שהיה בן זוגה והוא אבי שני בניה הקטנים. במערכת יחסים זו, משך כ-20 שנה סבלה העוררת מאלימות כלכלית, רגשית ופיזית, והדרדרה לגניבות ושימוש בסמים. עו"ס [REDACTED] הדגישה כי העוררת לא הייתה
- ואינה היום אדם אלים, ובהתאמה לא הורשעה באירועי אלימות.
- העוררת מנהלת את חייה כאמא יחידנית גרה בביתה עם בניה. לעוררת בת גדולה עם ילדים, רעיה מאוד מעורבת בטיפול בנכדים. הטיפול בילדים הוא חלק אינטגרלי מהטיפול היומיומי, ומהווה מקור לשמחה.
- העוררת לוקחת אחריות מלאה על המעשים שברקע הרשעותיה.
- העוררת מסורה, מגלה מחויבות למסגרות התעסוקה, וניכר שמדובר באישה נבונה עם חוכמת חיים, ירוצה ונחושה לנהל חיים מיטיבים ויציבים עבורה ועבור סביבתה.

העוררת הופיעה בפני הוועדה וענתה לשאלותיה :

- העוררת סיפרה על התהליכים הטיפוליים שעברה, ותיארה את האופן בו היא מנהלת את חייה היום.
- לשאלת הוועדה ציינה, כי הופנתה מהרווחה לקורס הכשרה כסייעת.
- לאחר ההכשרה, עבדה במעון [REDACTED] כארבעה-חמישה חודשים בטיפול בגילאי 3 חודשים עד שנה, עד שנאמר לה על ידי מנהלת המעון אמרה ש"אסור" להעסיק אותה.
- אחר כך עבדתי מעל שנה בצהרון במעון [REDACTED]. למיטב הבנתה, המעסיק היה עבור [REDACTED]. במענה לשאלה מדוע אינה ממשיכה בעבודה בצהרון השיבה: לא המשכתי בגלל שעות העבודה שמתחילות בשתיים בצהריים, ויש לי ילד קטן.
- השלימה את שעות השירות שנגזרו עליה בעבודה עם קשישים.
- לשאלת הוועדה תיארה את סדר היום בעבודתה במעון.
- כיום עובדת בבית קפה [REDACTED].

בהמשך לדיון הועברו לוועדה מטעם העוררת :

- סיכום מטעם [REDACTED] מיום 6 בפברואר 2023 חתום ע"י עו"ס [REDACTED], ועו"ס [REDACTED] שחזרו על עיקרי דבריה של עו"ס [REDACTED] בפני הוועדה.
- אישור לימודים ב"המכללה : בית ספר חברתי למען נשים החוזרות למעגל העבודה" בקורסים : עברית, קורס תקשורת לדבר בביטחון, קורס סייעות ומטפלות לגיל הרך.
- דו"ח סוציאלי מאת [REDACTED] חתום ע"י [REDACTED] קצינת מבחן למבוגרים אשר סיכם את תהליך השיקום שעברה העוררת במסגרת [REDACTED] בין אוקטובר 2020 לדצמבר 2022.

"לאורך תקופת השתתפותה בתכנית הצליחה [REDACTED] לקדם את חייה באופן משמעותי בתחומים רבים. פיתחה עצמה במישור התעסוקתי בשמירה על יציבותה, שיפרה וייצבה מצבה הכלכלי כשהיא מנהלת את חייה ללא שימוש בסמים מזה זמן ממושך .

כמו כן, לאורך השתתפותה בתכנית, שמרה [REDACTED] על קשר כנדרש עם שירותינו , פעלה לקדם מצבה במסגרת התכנית וקידמה כמיטב יכולתה הקשר עם ילדיה תוך שיתוף פעולה מלא עם גורמי הרווחה בעניינם."

לעניין תעסוקה, ובפרט לעניין עבודתה כסייעת בגן ילדים צוין :

"תעסוקה- במסגרת השתתפותה בתכנית, עת השתלבה בטיפול בתחום ההתמכרויות, השתלבה [REDACTED] בלימודי עברית וקורסים נוספים באמצעות עמותת [REDACTED] במסגרת הקורסים, עשתה הכשרה מקצועית כסייעת בגן ילדים. בהמשך קיבלה מכתב ממשד הכלכלה – האגף למעונות יום ומשפחתונים בנוגע לצורך בהפסקת עבודתה עם פעוטות לאור מעורבותה הפלילית. מאז, [REDACTED] עבדה בטיפול בקשישים כשלצד זאת, המשיכה להיעזר בליוויה של רכזת תעסוקה מהיחידה להתמכרויות לצורך חיפוש תעסוקה יציבה שתאפשר לה להתייצב כלכלית ולממש כישוריה.

ההליך המנהלי בפני הממונה

החלטת הממונה מיום 5 בדצמבר 2021, כמו גם תגובת המשיב , ניתנו לאחר שימוע בכתב בלבד של העוררת.

כפי שצוין בעבר, הוועדה מבינה את העומס הבירוקרטי שחוק הפיקוח מטיל על המערכת. רוחב היריעה ושיקול הדעת החריגים שניתנו לממונה, לצד העובדה שהפיקוח על מעונות היום עדיין בשלבי הטמעה, וגם זאת בשיטה שונה מהותית מהנהוגה כלפי גני הילדים ובתי הספר היסודיים – כל אלה נדרשים לעיבוד שדורש עוד זמן ולמידה. אלא כשמדובר בהחלטות שמשמעותן פגיעה בחופש העיסוק, במיוחד של אוכלוסייה חלשה, הנטל הבירוקרטי שלעצמו אינו מספיק כדי להצדיק שימוע באופן שנעשה כאן.

העוררת אינה מיוצגת על ידי עורך-דין, ואין המדובר במקרה חריג. מבין הפונות בערר לוועדה, חלק לא מבוטל, ובפרט בקרב עוררות שנפסלו בשל עבר פלילי, אינן מיוצגות, אם בשל חוסר יכולת כלכלית לרכוש שירות זה, אם בשל קושי בהתנהלות מול מערכות בירוקרטיות, אם בשל חוסר אמון שנרכש לאורך השנים.

בתהליך שסופו עשוי להיות בסבירות לא מבוטלת פגיעה בחופש העיסוק, ובפרט של אישה ממעמד סוציו-אקונומי נמוך וללא ביטחון סוציאלי, לא ניתן לקבל הליך שימוע בכתב בלבד. לאורך תקופת פעילותה למדה הוועדה ורואה מקום להדגיש: ראשית, עבור הפונות לוועדה, ברובן המוחלט, העבודה במעונות היום מהווה עיסוק בעל משמעות שמאפשר התפתחות מקצועית ותחושת ערך. החוויה שלהן את המקצוע אינו של "ברירת מחדל" אלא של מסלול מקצועי יציב המקנה סיפוק ומאפשר לממש את כישוריהן לצד התגמול הכלכלי היציב. שנית, נשים שאינן מיוצגות לא מסוגלות להתמודד כראוי עם שימוע בכתב, ובוודאי לא להתמודד עם טיעונים משפטיים שבהם השתמש הממונה בהחלטתו.

אם לא די בכך, הרי שמדובר במקצוע טיפולי, שמגע האדם בו הוא חיוני (להבדיל, למשל ממתן שירותים פיננסיים שונים). בהתאמה הבחינה האנושית הישירה, באמצעות הכלי של שימוע בעל-פה, פרונטלי או מקוון, על-ידי אנשים מנוסים בתחום – כאלה יש במשרד החינוך, במקרה זה בטיפול בפעוטות, מספקת מידע שאין לו תחליף.

נראה שזהו דוגמא למקרה ליבה בו "המשמעות המעשית של זכות הטיעון עשויה להישחק עד דק לנוכח האפשרות להסתפק בזכות טיעון כתובה, במיוחד כאשר הנוגעים בדבר אינם מיוצגים" כמתואר במאמרה של פרופ' [REDACTED]: "זכות הטיעון – בין צדק פרוצדורלי ויעילות" בתוך: **ספר אור**, בעמ' 819.

שיקול דעת ועדת הערר

נקודת המוצא בחוק הפיקוח היא שלא ניתן להעסיק אדם הבא במגע ישיר ומתמשך עם הפעוטות, אלא אם ניתן לגביו אישור מאת הממונה שלא הורשע בעבירה ולא תלויים נגדו הליכים פליליים בחשד לביצוע עבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין זה ראוי שיועסק במעון יום לפעוטות.

אלא שהחוק אינו קובע מהן העבירות שהרשעה בהן תפגע באפשרות העסקה במעונות היום, והוא מעניק לממונה שיקול דעת רחב במיוחד: החוק אינו מגדיר אמת מידה לעבירה כאמור, אינו מגביל את שיקול הדעת של הממונה ואינו מציין עבירה כלשהי כ"קריאת כיוון"; השוו למשל לחוק אומנה לילדים, התשע"ו-2016.

חוק הפיקוח קובע בסעיף 56, כערכאה ראשונה לדיון בהחלטות שניתנו ע"י גורמי המקצוע האחראים על הסדרת פעילות מעונות היום – דווקא ועדת ערר. כלומר, המחוקק הוסיף ערכאה מעין-שיפוטית. עוד המחוקק קבע שהרכבה של הוועדה בעל רוב (2 מתוך 3) של אנשי מקצוע מהאקדמיה ומתחום החינוך בעלי מומחיות בתחום הגיל הרך, שמומחיותם מאפשרת להם לבחון ולהעריך את מידת ההתאמה של אדם לטיפול במסגרת מעונות יום לפעוטות. כל זאת נאמר כדי להסביר, כי ועדת הערר נדרשת להפעיל את המומחיות הייחודית שהמחוקק ביקש לצקת בוועדה, ולבחון האם ניתן לאפשר לעוררת לעסוק בטיפול במעון יום לפעוטות תוך שימוש ומתן דגש לכלים הייחודיים לה, ולא להסתפק בבחינה משפטית.

לצורך בחינת השאלה שבפניה - האם ההרשעות הפליליות שקיימות לעוררת, על נסיבותיהן המסוימות, מצביעות על כך שקיים חשש מוגבר לשלומם של הפעוטות, ובמעגל הרחב על חשש לפגיעה בסביבה החינוכית ההולמת -

הוועדה בחנה את הרישום הפלילי של העוררת, את העובדה שסיימה לפני כשנה תהליך ב" [REDACTED], את חוות הדעת של גורמי מקצוע מטעם שני גופים שונים, מטעם המדינה, אשר ליוו אותה תקופה משמעותית בתהליך השיקום, וכן שמעה את העוררת והתרשמה ממנה באופן בלתי אמצעי. להרחבה בסוגיה ראו החלטת הוועדה ב-61/20.

התרשמות הוועדה

הוועדה התרשמה כי העוררת עברה תהליך טיפולי ארוך ומשמעותי, עם ליווי מתאים מצד גורמי מקצוע מטעם המדינה והמעטפת של בית המשפט, שבסופו הצליחה לייצב את שגרת חייה ולנהל אורח חיים נורמטיבי ומיטיב עבורה.

הופעתה של העוררת בפני הוועדה הייתה נינוחה באופן שתאם את הסיטואציה, שקולה וכנה. היא תיארה בפירוט את עבודתה במעון, וכן התייחסה במענה לשאלת הוועדה גם לפער שקיים לה בשפה העברית. עושה רושם שהיא מוצאת סיפוק וערך אמיתי בעבודה עם פעוטות.

כפי שציינה העוררת וצוין בחוות הדעת שהועברו לוועדה, העוררת השתתפה בהכשרה מקצועית כסייעת בגן ילדים במסגרת השתתפותה בתוכנית " [REDACTED] ", השתלבה בעבודה במעון יום (עד החלטת הממונה), עבדה למעלה משנה גם בצהרון המופעל עבור [REDACTED]. לא הוצגו בפני הוועדה הערות ביחס לתקופת עבודתה במעון, והחלטת הממונה לא התבססה כלל על תפקודה בעבודה.

בפני הוועדה הוצגה על ידי עו"ס [REDACTED] עמדה המתייחסת למהות העבירות, חומרתן ונסיבותיהן. עמדה שנתמכת בחוות דעת מיום 6 בפברואר 2023. עמדה זו מדגישה בקשר למהות העבירות, כי העוררת "לא הייתה ואיננה אדם אלים, ובהתאמה לא ביצעה עבירות הכוללת שימוש באלימות פיזית"; ובקשר לנסיבות העבירות כי העבירות היו בעת שהעוררת הייתה במסגרת מערכת יחסים פוגענית וטוטאלית עם בן זוגה לשעבר ועל רקע קשיי קליטה רבים, בדידות עמוקה ומצוקה כלכלית. עוד הוסבר כי המדינה סברה שיש מקום לתת דגש על שיקום והחזרה לקהילה במקרה של העוררת, ועל כן העוררת נבחרה להשתתף בהליך של [REDACTED]. הוועדה, לאחר שבחנה את כלל החומרים שהוצגו בפניה, מקבלת את העמדה שהוצגה על ידי עו"ס [REDACTED].

הממונה ממקד את תשומת הלב בכך שהעוררת הורשעה ב"ריבוי עבירות" על פני יותר מ-15 שנה, ולטענתו הדבר מצביע על דפוס חוזר. זוהי טענה משמעותית שלא ניתן לבטלה. במקרה שלפנינו, קיימת לכך התייחסות ספציפית בדבריה של עו"ס [REDACTED] ובחוות הדעת שהונחו בפני הוועדה. ההתייחסות לסוגיה זו היא בשני אספקטים: אחד, הוסבר כי אורח חייה ומערכת יחסים ארוכת שנים היו ברקע התנהגותה של העוררת שנמשכה על פני זמן. שנית, הובהר כי החל ממרץ 2020, עת התחילה העוררת את הטיפול ביחידה [REDACTED] – העוררת גיבשה סדר יום שמשמר אורח חיים מיטיב ויציב. כלומר, חוות הדעת שהונחו בפני הוועדה הסבירו כי דפוס ההתנהגות העבריינית של העוררת היה על רקע אורח חיים מסוים שנפסק, וכי העוררת מצליחה לשמר אורח חיים מיטיב.

שוב יודגש, כי חוות הדעת הוצגו לראשונה בעת מהלך הדיון בוועדה, ומן הסתם לא הייתה בפני הממונה בעת החלטתו או התגובה לערר.

לסיכום, הוועדה התרשמה כי באורח חייה הנוכחי ולאור ההליך הטיפולי שעברה העוררת, עברה הפלילי של העוררת לא מצביע על סיכון מוגבר שנשקף לפעוטות או לסביבה החינוכית מנוכחותה של העוררת במעון לפעוטות. יצוין, כי הובהר לוועדה שהעוררת צפויה להמשיך בליווי של [REDACTED] במשך שנה נוספת.

יש מקום להתייחס בקצרה לטענת הממונה לפיה עברה הפלילי של העוררת מוביל בהכרח למסקנה ש'דבק פגם ערכי בעוררת'. הוועדה דוחה את הטענה. במישור העובדתי - אדרבא, אם העוררת, בנסיבות האישיות המורכבות שחוותה הצליחה לייצר לעצמה סדר יום חדש יציב, יצרני ומיטיב, הרי שמדובר בהישג ערכי אישי (לצד הישג משמעותי של מערכות המשפט והרווחה שמעורבות באופן משמעותי בתהליך). במישור המשפטי והערכי - לא ניתן בשם אידיאה כללית לצמצם את חופש העיסוק או לפגוע באפשרות של אדם לשיקום.

המטרה מאחורי הפיקוח אינה לממש אידיאה של מטפלת, אלא לאפשר כלי נוסף למניעת כניסתם של גורמי סיכון למעונות היום. במקרה של העוררת, הוועדה סבורה שלא ניתן להצביע על העוררת כגורם סיכון לפעוטות או למסגרת החינוכית.

עם זאת, הוועדה מבקשת מהממונה לקיים פיקוח שוטף על העוררת במהלך שתי שנות לימודים מלאות ובסופן לבחון שוב את העסקתה של העוררת במעונות יום לאור תפקודה בעבודה. יובהר, אין המדובר בסמכות חדשה של הממונה אלא בסמכות הקיימת לו במפורש בסעיף 15(ד)(1) לחוק הפיקוח לגבי כל עובד במעונות היום.

סיכום והחלטה

1. הוועדה קובעת כי לא תמנע העסקתה של העוררת במעונות יום עליהם חל חוק הפיקוח רק בשל הרישום הפלילי הקיים לעוררת ביום קבלת החלטה זו.
2. לאחר שנת הלימודים התשפ"ה, הממונה יבחן שוב את בקשתה של העוררת לעבוד במעון יום לפעוטות. כמובן, שהעוררת תהיה רשאית להגיש ערר על כל החלטה של הממונה בהתאם לחוק הפיקוח.

על החלטה זו ניתן לערער לבית המשפט.

ניתנה היום, יום ראשון כ"ה ניסן תשפ"ג, 16 אפריל 2023.

גב' דבורה מינץ
חברה

ענת חיים, עו"ד
יו"ר

אברהם שגיא-שורץ, פרופ'
חבר