

בעניין: [REDACTED]

נגד

הממונה על מעונות היום (הממונה)

החלטה

בפנינו ערר לפי ס' 55 לחוק הפיקוח על מעונות היום, התשע"ט-2018 (להלן – חוק הפיקוח) על החלטת הממונה מיום 10 בנובמבר 2022 שלא לאפשר העסקתה של העוררת במעון יום לפעוטות (להלן – החלטת הממונה).

לפי החלטת הממונה, בבסיס ההחלטה – קיומו של הליך פלילי לעוררת בחשד לעבירה של תקיפה הגורמת חבלה של ממש מיום 22 ביולי 2022. לפי הממונה מדובר בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה ונסיבותיה אין זה ראוי שתועסק או שתיתן שירותים במעון יום לפעוטות. החלטת הממונה ניתנה לאחר שימוע בכתב בלבד.

תדפיס רישום פלילי מיום 20 בנובמבר 2022 מראה, כי לעוררת קיים תיק חקירה בחשד כאמור הרשום בתדפיס המידע הפלילי תחת "רישום משטרתי – מב"ד (משפטים וחקירות תלויים ועומדים)".

ביום 25 בינואר 2023 התקיים דיון בפני הוועדה, במסגרתו הופיעה העוררת בפני הוועדה.

בהמשך לדיון הוגשו לוועדה על ידי הצדדים דוחות פיקוח על המעון, התייחסות הבעלות על המעון – [REDACTED] לעבודתה של העוררת, תעודות ואישורים המעידים על הכשרתה המקצועית של העוררת.

טענות הערר

עיקרי טענות המבקשת:

1. העוררת עובדת בתחום (הטיפול בילדים ופעוטות) מזה כ-14 שנה, מוערכת וללא תלונות במשך השנים.
2. בת 45 שמנהלת שגרת חיים רגילה עם משפחתה, וכך גם ללא עבר פלילי.
3. לגבי נסיבות קיומו של ההליך הפלילי - לפי הטענה, המדובר באירוע אלימות בו שכנים פרצו לביתה ותקפו אותה ואת משפחתה. הערר מפרט על קיומם של סרטונים וחומרים אחרים המעידים על טענות העוררת לעניין זה.
4. הכנסתה של העוררת מעבודה במעונות היום הכרחית לה לצורך כיסוי התחייבויותיה וכלכלת המשפחה.

מסמכים מרכזיים שהוגשו:

1. מכתב מאת מנהלת מעון הילדים בו מועסקת המבקשת. מתואר שם כי המבקשת מועסקת במעון כ-8 שנים, בעלת יחסי אנוש מצוינים, "רגישה כלפי הילדים והצרכים שלהם וזמינה למילוי צורכיהם בזמן ובדרך הנכונים".
2. תעודות המעידות על הכשרתה של העוררת: תעודות סייעות מורות כיתות א'-ב' מהמרכז הטכנולוגי בית ברל משנת 2001, קורס סייעות לחינוך המיוחד משנת 2012, קורס מחנכות-מטפלות משנת 2015.

טענות הממונה בערר

המשיב טוען כי החלטת הממונה התקבלה בהתאם לנוהל "בדיקת רישום פלילי לצורך הנפקת רישיון הפעלה למעון יום" (להלן - נוהל רישום פלילי), אשר נקבע בהתאם לחוק הפיקוח. לטענת הממונה, הנוהל ש"בא להסדיר את הליך בדיקת הרישום הפלילי ולהבנות את שיקול דעת הממונה" קובע בסעיף 9 רשימה של "עבירות סוג א'" ביניהן גם העבירה בחשד אליה קיים תיק חקירה לעוררת, וזאת מפאת מהותה וחומרתה של העבירה.

לגבי ההחלטה בענין המסוים של העוררת המסוימת מוסיף:

"על שיקול הדעת המצומצם בענין עבירות שבנספח א', הממונה בחן את כל השיקולים בעניינה של העוררת ונסיבות חייה, והגיע למסקנה לפיה בשלב זה ל היה די בכדי להפריך את החזקה בעניין ולהכריע את הכף לטובת העוררת, בשל מהות העבירה וחומרתה ושלב החקירה שטרם מוצה".

אגב לפי תגובת הממונה העוררת נחשדת בעבירה של תקיפת קטין/חסר ישע. יש להניח שמדובר בטעות סופר, שכן לפי תדפיס מידע פלילי שהועבר לוועדה – המדובר בחקירה בחשד לעבירה של "תקיפה הגורמת חבלה של ממש".

בהמשך לדיון בפני הוועדה, המשיב העביר דוחות פיקוח על המעון, האחרון שבהם מחודש מרץ 2022. יצוין, כי לפחות דוח הפיקוח האחרון ללא החלטות למעקב.

הדיון בפני הוועדה

העוררת ובא-כוחה הופיעו בפני הוועדה באמצעות וידאו (תוכנת הזום).

ב"כ העוררת חזר על טענות הערר, וטען כי בבדיקה עדכנית עם תחנת המשטרה [REDACTED] העלתה כי לא נערכו בתיק פעולות חקירה נוספות. במסגרת זו הדגיש כי תיק חקירה יכול להישאר פתוח שנים. במצב דברים זה, כך נטען, השעיה על סמך קיומו של תיק חקירה עלולה לתת פתח לנקמנות בסכסוכים כמו זה (הנטען להיות סכסוך שכנים), באמצעות תלונה למשטרה, שהיא מובילה באופן ישיר להשעיה מעבודה.

ב"כ המשיב עדכן כי פנה למשטרת ישראל בבקשה לקבל מידע נוסף, אך המשטרה לא נענתה לפניה בטענה שככלל הדבר עלול להעלות חשש לשיבוש הליכי חקירה. עוד הוסיף, כי במידה ותתקבל החלטה על סגירת התיק, הממונה יבחן את החלטתו מחדש.

לבקשת הוועדה, העוררת סיפרה על עבודתה: כבר 8 שנים עובדת כמטפלת במעון יום המופעל על ידי [REDACTED], ולפני כן עבדה בגנים; בעלת הכשרה בתחום ממכללת [REDACTED]; כל קשרי העבודה שלה עם הצוות וההורים טובים; בעבודתה היא אחראית על הטיפול ב-8 פעוטות; העבודה עם פעוטות אהובה עליה.

דיון והחלטה

המטרה מאחורי הפיקוח היא מניעת כניסתם של גורמי סיכון למעונות היום, אך בפני ועדת הערר לא הוצגה טענה ביחס לתפקודה של המבקשת כמטפלת במעונות היום. הראיה היחידה שהוצגה על ידי הממונה היא קיומו של "תיק חקירה" בתדפיס מידע פלילי. אין המדובר בראיה מספיקה כדי ללמד לבדה על איזשהו חשש ביחס ליכולתה של העוררת לטפל בפעוטות. ודוק, הוועדה סבורה שעצם קיומו של תיק החקירה לעוררת (כפי שהוצג על ידי הממונה בפניה – כראיה בודדה) אינו מצביע על העוררת כגורם סיכון לפעוטות או למסגרת החינוכית.

ההליך המינהלי - נוהל בדיקת רישום פלילי ויישומו על ידי הממונה

סמכות הממונה לקבל החלטות לגבי העסקת עובדים במעונות ניתנה לו בסעיף 15 לחוק הפיקוח. במקרה זה הממונה נשען בהחלטתו על סמכותו לפי סעיף 15(ד)(1) ממוקד במקרה בו אדם הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין זה ראוי שיועסק במעון יום לפעוטות או שמתנהל נגדו הליך פלילי בעבירה כאמור. בהפעלת סמכותו לפי סעיף 15(ד)(1) הממונה מכפיף את שיקול דעתו, כך לפי טענתו, לנוהל בדיקת רישום פלילי. לשיטת הממונה, הנוהל קובע חזקה לפיה ביחס לכל עבירה המופיעה בחלק א' לנוהל הרישום הפלילי, אפילו הנחשד בה – מרגע שהוגשה תלונה נגדו כך שמרשמה בתדפיס המידע הפלילי על שמו - לא ראוי שיועסק במעון יום, וזאת מפאת מהותה וחומרתה של העבירה. חמור מכך, על המבקש את ההעסקה, גם אם הוא רק חשוד בשלבים מוקדמים של חקירה, מוטל הנטל להפריך את החזקה כאמור. העברת הנטל אל המבקש את ההעסקה אינה תוצאה פשוטה, וברי כי אין למבקש גישה לחומרי החקירה המתנהלת כנגדו. כפי שעלה מדברי ב"כ המשיב בדיון, גם לממונה אין גישה לחומרים אלה.

ברגע שהממונה נסמך אך ורק על עצם קיומו של תיק חקירה, הממונה מכפיף למעשה את שיקול דעתו לשיקול דעת אותו בעל תפקיד אשר החליט לפתוח תיק חקירה ובמסגרת זו קבע את סעיף העבירה שבחשד אליה תתנהל החקירה. מה הרקע להחלטה לפתוח תיק חקירה, מהי המדיניות של המשטרה בדבר פתיחת תיקי חקירה – ברגע שהממונה מצמיד את החלטתו להחלטה בדבר פתיחת תיק חקירה, עליו לפחות להכיר ולהבין את כל השיקולים שעמדו ברקע פתיחת התיק. אנו מפרטים זאת כאן - לא כדי לבקש מהממונה לעשות זאת, אלא כדי להדגים את הקושי באופן הפעולה של הממונה.

בשולי הדברים יובהר, כי הוועדה אינה מקלה ראש במעורבות באירועי אלימות גם אם מחוץ למסגרת מעונות היום. נכון לעת הזו, מדובר בתיק הנמצא בשלב חקירה במשטרה, שנפתח לפי הטענה במסגרת סכסוך שכנים, והמבקשת טוענת גם ביחס למעורבות באירוע.

שוב יודגש, הממונה לא טען לעניין הרקע לפתיחת תיק החקירה במשטרה או לגבי התנהגותה היומיומית של העוררת במעון או מחוצה לו. חמור מכך, לפי החלטת הממונה או תגובתו לערר לא ניתן ללמוד שדוחות אלה נבחנו טרם קבלת החלטתו. רק לבקשת הוועדה, הממונה העביר לוועדה דוחות פיקוח מהמעון המעסיק את העוררת, ללא הסבר אודות הדוחות, ומהם ניתן להניח שאין בהתנהלות המעון פגם משמעותי כלשהו.

ההליך המינהלי – השימוע

החלטת הממונה ותגובת 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 עובדים ללא רשת ביטחון סוציאלית משמעותית (השוו למשל עם ההסדרים הקיימים לעובדי מדינה המושעים בשל הליך פלילי), הנטל הבירוקרטי שלעצמו אינו מספיק כדי להצדיק שימוע באופן שנעשה כאן.

העבודה במעון יום היא מקצוע 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, מספק מידע שאין לו תחליף.

במקרה שלפנינו, העוררת לוותה על ידי עורך דין מנוסה, מה שמקל במידת מה מהקושי שלא התקיים שימוע בעל פה. ראוי לשים לב שהתיקון הוא בכך שההליך התגלגל אל ועדת הערר שכן מקיימת שימועים בעל-פה. במבט-על ספק אם קיים בכך חסכון בירוקרטי לעומת הנהגת שימוע בעל פה קודם לקבלת החלטת הממונה.

זה המקום לאזכר את פסק הדין בבר"ם 3186/03 **מדינת ישראל נ' שולמית עין דור** (2004) שהממונה הביא לתמיכה בטענתו שאין להתערב בהחלטת הממונה. שם, טרם ההחלטה המנהלית בדבר אי-כשירות להחזיק רישיון נהיגה התנהלה בחינה ספציפית ומעמיקה על ידי מומחים שכללה גם התרשמות בלתי-אמצעית, כאשר ההליך עצמו התחיל לאחר שכבר התנהל הליך בבית המשפט בגין מעורבות בתאונה ובעקבותיו. נוכח כל אלה, בית המשפט העליון ביקר את הכרעת בית המשפט קמא אשר מינה מומחה מטעמו וביכר את חוות דעת המומחה על פני עמדת המומחים מטעם הגוף המינהלי. לעומת זאת, הממונה הסתפק בשימוע בכתב בלבד.

ההליך המינהלי – הנמקה

הממונה גם לא נימק את החלטתו כראוי. העוררת הגישה לממונה טיעונים מפורטים המתייחסים בעיקר לאירוע בגינו קיים לה תיק חקירה, והדגישה כי אין המדובר באירוע הקשור לעבודתה. כמו כן הציגה את ניסיונה בעבודה במערכת החינוך ואת חשיבות העבודה לכלכלת המשפחה.

הממונה בהחלטתו לא התייחס לטענות העוררת, אלא פטר את עצמו באמירה כוללת וגנרית. יישום הנוהל באופן שפוטר את הממונה מנימוק מהותיים והתמודדות עם טענות שהוצגו בפניו אינו עולה בקנה אחד עם החובה שהוטלה על הממונה בחוק ראשי, **חוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות)**, התשי"ט-1958.

גם בהליך בפני ועדת הערר הממונה לא הביא טענות מסוימות הנוגעות לעוררת המסוימת, לתפקודה כמטפלת או למקרה בגינו קיים לה תיק חקירה. חמור מכך, נראה שהממונה גם לא בדק את כלל החומרים שהיו ברשות משרד החינוך קודם לקבלת החלטתו, למשל דוחות הפיקוח על המעון.

הפגיעה בעוררת

המדובר בפגיעה בחופש העיסוק של העוררת. הפגיעה היא בתחום בו העוררת רכשה השכלה, תעודת הוראה והכשרות, ובו היא עובדת שנים רבות. שוב נזכיר, הממונה לא הצביע על קשר עלה כל טענה שעלולה להיות לגבי תפקודה של העוררת במעון, והוא אף אינו טוען שהחקירה קשורה לעבודתה במעון (למעט אותה טעות בציון העבירה הנחשדת).

לא ניתן גם להתעלם מכך שעד היום חלפו כ-10 חודשים מהמועד בו נפתחה החקירה, ואת מועד סיומה לא ניתן להעריך.

סיכום והחלטה

הממונה ביסס את החלטתו אך ורק על הסמכות הנתונה לו בחוק הפיקוח ביחס למי שהורשע בעבירה או מתנהלים לגביו הליכים פליליים, והראיה היחידה שעליה התבססה ההחלטה הינה עצם קיומו של "תיק חקירה" בתדפיס מידע פלילי.

לא בהחלטתו שלא לאפשר את העסקת העוררת, ולא בתשובתו לערר – הממונה לא ניסה להתמודד עם הטענות שהציגה העוררת לגבי עבודתה, ניסיונה והכשרתה או לגבי האירוע בעקבותיו קיים לה תיק חקירה.

יתרה מכך, באף שלב לא נטען שקיימים פגמים בתפקודה של העוררת כמטפלת. אדרבא הממונה הגיש לוועדה דוחות פיקוח שהעדכני בהם נטול החלטות.

הממונה לא קיים לעוררת שימוע בעל-פה. הוועדה שוכנעה שלו ניתנה לעוררת זכות טיעון בעל פה בפני הממונה, הרי שיש יסוד סביר להניח שהממונה היה משנה את החלטתו.

עוצמת הפגיעה בעוררת דרמטית, והיא מצדיקה לכל הפחות נימוקים ממשיים ולא היתלות בכללי אצבע שמעוגנים בנוהל. את הקושי באופן בו מיישם הממונה את הנוהל פירטנו לעיל.

נוכח עוצמת הפגיעה, גם לא ניתן לאפשר המתנה עד לסיום החקירה וקבלת החלטת הפרקליטות, בוודאי כאשר כבר חלפו כ-10 חודשים ממועד פתיחת התיק ואין יכולת לשער את מועד הסיום.

סיכומו של דבר, הוועדה קובעת שאין מקום למנוע את העסקתה של העוררת בהסתמך על הרישום הקיים בתדפיס מידע פלילי והנתונים שהוצגו בפני הוועדה.

על החלטה זו ניתן לערער לבית המשפט לעניינים מינהליים במועדים הקבועים בחוק.

ניתנה היום, יום חמישי י"ב סיון תשפ"ג, 01 יוני 2023.

גב' דבורה מינץ
חברה

ענת חיים, עו"ד
יו"ר

אברהם שגיא-שורץ, פרופ'
חבר