

הכנסת העשרים

יוזמים : חברי הכנסת

קארין אלהרר
אלי אלאוף
אורלי לוי אבקסיס
מרדכי יוגב
יעל גרמן
רויטל סויד
דב חנין
מיקי לוי
יעקב פרי
עפר שלח
שי פירון
תמר זנדברג
מיכל רוזין
מיקי רוזנטל
יחיאל חיליק בר
איציק שמולי
יעקב מרגי
שלי יחימוביץ'
חיים ילין
אורי מקלב

1732/20/פ

הצעת חוק סיוע לצעירים חסרי עורף משפחתי, התשע"ה–2015

- | | | |
|--------|----|--|
| מטרה | 1. | מטרתו של חוק זה לתת לצעירים חסרי עורף משפחתי כלים למימוש זכותם לשוויון, לאוטונומיה אישית ולחיים עצמאיים בקהילה. |
| הגדרות | 2. | בחוק זה –
"ועדת שילוב" – ועדה שהוקמה לפי סעיף 5;
"מסגרת השמה חוץ ביתית" – חלופת בית עבור קטין, לרבות פנימייה או משפחת אומנה; |

"משפחת אומנה" – משפחה שאושרה לשמש משפחת אומנה, בידי מי שהשר הסמיכו לכך;

"סל שילוב" – סל השירותים בתחומים המנויים בתוספת;

"חסר עורף משפחתי" – אחד מאלה:

(1) צעיר שאין לו סביבה משפחתית תומכת או שהוא מנותק ממשפחתו;

(2) צעיר שאין לו קורת גג;

"עובד סוציאלי" – עובד סוציאלי כהגדרתו בסעיף 2 לחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996¹,

"צעיר" – מי שמלאו לו 18 שנים וטרם מלאו לו 25 שנים;

"תכנית שילוב" – תכנית לשילוב ולהכנה של צעיר חסר עורף משפחתי לחיים עצמאיים שתורכב מרכיבים הכלולים בסל השילוב;

"השר" – שר הרווחה והשירותים החברתיים.

תכנית מעבר אישית 3. (א) סבר מנהל מסגרת השמה חוץ ביתית כי קטין השוהה במסגרת צפוי להיות צעיר חסר עורף משפחתי, ימנה לו מדריך מלווה לא יאוחר משנה לפני עזיבתו המתוכננת של הקטין את מסגרת ההשמה החוץ ביתית; המדריך המלווה יכין עם הקטין תכנית מעבר אישית, שמטרתה להכינו לחיים עצמאיים עם הגיעו לגיל בגרות, ויעקוב אחר ביצועה (בחוק זה – תכנית מעבר).

(ב) תכנית מעבר תוכן בשיתוף הקטין וככל הניתן גם בשיתוף הוריו, ובהתייעצות עם הצוות החינוכי במסגרת ההשמה ועם עובד סוציאלי במחלקה לשירותים חברתיים ממקום מגוריו של הקטין, ותובא לאישור ועדת השילוב.

(ג) תכנית מעבר תכלול, בין היתר, התייחסות לנושאים אלה:

(1) ייעוץ והכוונה לקראת סיום שהייתו של קטין חסר עורף משפחתי בהשמה חוץ ביתית;

(2) הכנה לכישורי חיים בסיסיים שלהם יידרש חסר עורף משפחתי בחיים עצמאיים;

(3) מידע על זכויות, על חובות ועל גורמים אליהם יכול חסר עורף משפחתי לפנות למימוש זכויותיו וסיוע בפניה לוועדת שילוב;

¹ ס"ח התשנ"ו, עמ' 152.

(4) הכנה לשירות צבאי, שירות לאומי או שירות לאומי-אזרחי, וסיוע במיצוי זכויות במסגרות אלה, לרבות סיוע בהליך הכרה כחייל בודד; לעניין זה –

”שירות לאומי” – שירות לאומי כאמור בפסקה (3)(ב) להגדרה ”ילד” שבסעיף 238 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ”ה–1995²;

”שירות לאומי-אזרחי” – כהגדרתו בחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע”ד–2014³.

4. זכאות של צעיר חסר עורף משפחתי לתכנית שילוב

זכאי לתכנית שילוב מי שהתקיים בו אחד מאלה:

(1) הוא צעיר שוועדת שילוב הכירה בו כחסר עורף משפחתי, לפי חוות דעת של עובד סוציאלי;

(2) הוא צעיר שבמהלך שירותו הצבאי הוכר כחייל בודד באופן חריג על פי סעיף 2(ב)(4) לפקודת מטכ”ל מס’ 35.0808;

(3) צעיר שהיה ילד יתום או ילד נטוש כהגדרתם בפרט 1 לתוספת הראשונה לחוק הבטחת הכנסה, התשמ”א–1980⁴;

(4) העובד הסוציאלי המטפל בצעיר מצא כי מחמת נסיבות משפחתיות מיוחדות הוא זקוק לתכנית שילוב.

5. ועדת שילוב

(א) השר יקים ועדות שילוב אזוריות, ויקבע את אזור פעילותן.

(ב) ועדת שילוב תתכנס לכל הפחות אחת לחודשיים, ותמנה שלושה חברים, שהם:

(1) נציג משרד הרווחה והשירותים החברתיים, והוא יהיה היושב ראש;

(2) נציג המדינה, שהוא אחד מאלה:

(א) נציג משרד הכלכלה, המתמחה בתחום התעסוקה;

(ב) נציג משרד הבינוי, בעל ידע בתחומים רלוונטיים;

(ג) נציג משרד החינוך, בעל ידע בתחומים רלוונטיים;

² ס”ח התשנ”ה, עמ’ 210.
³ ס”ח התשע”ד, עמ’ 380.
⁴ ס”ח התשמ”א, עמ’ 30.

(3) עובד סוציאלי בעל ניסיון של 5 שנים לפחות בטיפול או בליווי של צעירים חסרי עורף משפחתי.

(ג) השר רשאי לקבוע ממלאי מקום לחברי ועדת השילוב.

פניה לוועדת שילוב 6. צעיר וכן קטין כאמור בסעיף 3 רשאי לפנות לוועדת שילוב להכרה בו כחסר עורף משפחתי לקביעת תכנית שילוב עבורו.

תפקידי ועדת שילוב 7. (א) ועדת שילוב תדון בבקשות להכרה בחסר עורף משפחתי לפי סעיף 4(1).

(ב) מצאה ועדת שילוב כי צעיר זכאי לתכנית שילוב לפי סעיף 4 תקבע לו תכנית שילוב שתורכב משירותים הכלולים בסל השילוב ובהיקף שקבעה.

(ג) ועדת שילוב רשאית לקבוע תכנית שילוב לאדם אף אם מלאו לו 25 שנים, ובלבד שהוא נמצא במהלכה של תכנית שילוב שנקבעה לו שביצועה החל לפני הגיעו לגיל האמור.

(ד) בקביעת תכנית השילוב, זכאית הוועדה להתחשב בכל זכאות אחרת מטעם המדינה שמקבל הצעיר.

(ה) ועדת שילוב רשאית לקבוע, בהתאם לבקשת צעיר חסר עורף משפחתי ומשפחת האומנה עמה חי, כי ימשיך להתגורר בבית משפחת האומנה, ואת הגמול לו זכאית המשפחה, בהתאם להוראות שיקבע השר.

(ו) ועדת שילוב רשאית לקבוע, בהתאם לבקשת צעיר חסר עורף משפחתי והפנימיה שבה הוא גר, כי ימשיך להתגורר באופן זמני במסגרת זו, ואת הגמול לו זכאית הפנימיה, בהתאם להוראות שיקבע השר.

קביעת תכנית שילוב 8. (א) לשם קביעת תכנית השילוב תזמין ועדת השילוב את הצעיר לדיון; בקביעת תכנית השילוב, יינתן משקל מכריע לרצונו של הצעיר.

(ב) ועדת שילוב תעיין אחת לשנה בתכנית השילוב שנקבעה לצעיר כדי לעמוד על התאמת תכנית השילוב שנקבעה לו ונחיצותה.

(ג) מונה לצעיר חונך, כמשמעו בסעיף 1 לתוספת, ידווח החונך לוועדה אחת לשנה על יישום תכנית השילוב.

(ד) ועדת שילוב רשאית, בכל עת, על פי בקשת הצעיר, או על פי המלצת עובד סוציאלי המטפל בו, או על פי בקשת נותן השירות, לאחר ששמעה את הצעיר, לשנות את תכנית השילוב שנקבעה לצעיר.

(ה) ועדת שילוב תודיע בכתב לצעיר על החלטתה המנומקת בתוך 30 ימים מיום פנייתו אליה; הוועדה תידע את הצעיר על זכותו לערור על ההחלטה.

דרכי עבודה של ועדת שילוב 9. (א) החלטות ועדת שילוב יתקבלו ברוב דעות החברים.

- (ב) ועדת שילוב תקבע את סדרי עבודתה ככל שלא נקבעו לפי חוק זה.
10. סמכויות ייעוץ של ועדת שילוב תייעץ לשר בכל נושא הנוגע ליישום חוק זה, לרבות בעניינים אלה:
- (1) יישום תכנית שילוב;
- (2) דרכי איתור של צעירים חסרי עורף משפחתי;
- (3) תכנון שירותי השילוב בקהילה ושיפור איכותם, זמינותם ונגישותם;
- (4) שינויים בסל שירותי השילוב, לרבות הוספת שירותים חסרים;
- (5) קביעת אמות מידה לנותני שירותי השילוב, לרבות חונכים, ולמדריכים המלווים.
11. ועדת ערר מחוזית
- (א) השר יקים ועדות ערר מחוזיות ויקבע את אזור פעילותן.
- (ב) ועדת ערר מחוזית תהיה בת שלושה חברים, וזה הרכבה:
- (1) אדם הכשיר להתמנות שופט שלום, מתוך רשימה שערך שר המשפטים, והוא יהיה היושב ראש;
- (2) נציג השר, מבין עובדי משרדו;
- (3) עובד סוציאלי בעל ניסיון של 5 שנים לפחות בטיפול או בליווי של צעירים חסרי עורף משפחתי.
- (ג) השר יקבע כללים בדבר תנאי הכשירות לכהונה הנדרשים מחבר ועדת ערר, תקופת הכהונה וכללים להעברת חבר ועדת ערר מכהונתו.
12. הגשת ערר
- (א) על החלטת ועדת שילוב רשאי כל אדם הנוגע לעניין, וכן השר או מי מטעמו, להגיש ערר; הערר יוגש בתוך ארבעים וחמישה ימים מהמועד שבו נמסרה לצעיר הודעה על החלטת ועדת השילוב.
- (ב) ועדת הערר המחוזית תדון בערר לא יאוחר משישים ימים מיום הגשתו.
- (ג) לאחר ששמעה את הצעיר, ועדת הערר המחוזית רשאית לאשר את ההחלטה נושא הערר, לבטלה או לשנותה.
- (ד) החלטות ועדת הערר המחוזית יתקבלו ברוב דעות החברים.
- (ה) ועדת הערר המחוזית תקבע את סדרי עבודתה ככל שאלה לא נקבעו לפי חוק זה.
13. הזכות להשתתפות
- צעיר חסר עורף משפחתי זכאי להיות מלווה בדיונים בוועדת השילוב ובוועדת הערר על ידי כל אדם, לפי בחירתו, לרבות על ידי נציג מטעם מסגרת ההשמה החוץ ביתית, או מטעם הצבא, לפי העניין.

- איסוף נתונים 14. (א) ועדת שילוב תגיש לשר דוח שנתי, הכולל נתונים בדבר ביצוע החוק, לרבות מספר הפונים לוועדת שילוב, מספר הצעירים שנמצאו זכאים לתכנית שילוב ומספר הפונים שפנייתם נדחתה על ידי ועדת שילוב; השר יציג את הנתונים אחת לשנה בפני ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת.
- (ב) ועדת ערר תגיש לשר דוח שנתי, הכולל נתונים על מספר העררים שהוגשו על החלטות ועדת השילוב ותוצאות הערר; השר יציג את הנתונים אחת לשנה בפני ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת.
- מידע על זכויות 15. (א) רשות המעניקה זכויות לצעירים חסרי עורף משפחתי תמסור לשר, עד 31 באוגוסט בכל שנה, מידע בכתב על כל זכות או הטבה לפי דין או הסכם, שנותנת אותה רשות לצעירים חסרי עורף משפחתי, ועל התנאים לקבלת הזכות או ההטבה; המידע שיימסר לשר יהיה מידע כללי, המתייחס לכלל ציבור הזכאים, ויכלול גם פרטים בדבר האפשרות של הציבור לקבל מידע נוסף לגבי הזכות או ההטבה.
- (ב) השר יקבע הוראות בדבר פרסומו של מידע כאמור בסעיף קטן (א), לרבות פרסומו בכלי התקשורת האלקטרוניים, והפצתו למסגרות השמה חוץ ביתיות, ללשכות הרווחה ולמוסדות להשכלה גבוהה.
- (ג) מנהל מסגרת השמה חוץ ביתית, עובד סוציאלי או מנהל מוסד חינוכי, שסבורים כי צעיר הנמצא באחריותם הוא חסר עורף משפחתי, או כי קטין הנמצא באחריותם צפוי להיות צעיר חסר עורף משפחתי, יידעו את הצעיר או את הקטין, לפי העניין, על זכויותיו על פי כל דין, לרבות האפשרות לפנות לוועדת שילוב, ועל גורמים שיכולים לסייע לו במיצוי זכויותיו, טרם עזיבתו את מסגרת ההשמה החוץ ביתית או את המוסד החינוכי, ויסייעו לצעיר כאמור בהגשת בקשה לפי סעיף 6.
- שמירת סודיות 16. 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 לצורך מילוי הוראות חוק זה.
- תחולה 17. צעיר המקבל סיוע מכוח חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התשי"ס-2000,⁵ או מכוח חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט-1969,⁶ לא יהיה זכאי לסל שילוב מכוח חוק זה.
- ביצוע ותקנות 18. (א) השר ממונה על ביצוע חוק זה, והוא רשאי לקבוע –

⁵ ס"ח התשי"ס, עמ' 231.

⁶ ס"ח התשכ"ט, עמ' 132.

(1) לגבי התחומים המנויים בתוספת – הגבלות על השירות שינתן, מגבלת זמן למתן השירות, ואם היה שירות מסוים בתחום אחריותו של שר אחר, יתקין השר את התקנות גם בהתייעצות עם אותו שר;

(2) אמות מידה למתן השירותים שמנויים בתוספת;

(3) דרכי עבודתן של הוועדות וחובת דיווח;

(4) כללים להמשך שהות במשפחת אומנה או בפנימייה לצעיר חסר עורף משפחתי מעבר לגיל 18, והגמול שלו זכאית משפחת האומנה או הפנימייה עבור תקופה זו.

(ב) השר ושר החינוך, באישור ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, יקבעו כללים למתן הקלות בדרישות הקבלה ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה לצעירים חסרי עורף משפחתי.

(ג) השר, בהתייעצות עם שר האוצר, רשאי, בצו, להוסיף על סל השילוב המפורט בתוספת, ובאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לגרוע ממנו.

(ד) הוראות לפי סעיף זה ייקבעו בהתייעצות עם ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של צעירים חסרי עורף משפחתי, ובאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת.

תוספת

(סעיפים 2, 8(ג) ו-18)

סל שילוב

- | | | |
|----|---|--------|
| 1. | חונכות אישית לשם סיוע בהתנהלות שוטפת ובהקניית מיומנויות יסוד בחיי היום-יום, לרבות ניהול משק בית, התנהלות חברתית וכספית, מיצוי זכויות, וליווי בלימודים, בתעסוקה ובשירות צבאי, שירות לאומי או שירות לאומי-אזרחי, כהגדרתם בסעיף 3. | חונכות |
| 2. | (א) סיוע בהפניה ובמימון של מסגרת מגורים מסוגי הדיור האלה:
(1) דירות בוגרים;
(2) הוסטלים לצעירים שאינם מוכנים למגורים עצמאיים;
(3) דיוריות – הוסטלים על בסיס חירום.
(ב) סיוע בשכר דירה.
(ג) סיוע לרכישת ציוד וריהוט ראשוני. | דיור |
| 3. | (א) סיוע בהשלמת השכלה יסודית ותיכונית. | השכלה |

- (ב) סיוע ברכישת ציוד וספרי לימוד.
- (ג) סיוע במימון הכנה לבחינה הפסיכומטרית.
- (ד) סיוע במימון שירותי אבחון לקויי למידה.
- (ה) סיוע בקבלה ללימודים להשכלה גבוהה, בהתאם לכללים שקבעו השר ושר החינוך.
- (ו) סיוע במימון לימודים במוסדות להשכלה גבוהה.
- (ז) עדיפות בקבלה למגורים במעונות לסטודנטים.
- (ח) הפנייה להכשרות מקצועיות וסיוע במימון.
4. תעסוקה (א) אבחון תעסוקתי.
- (ב) סיוע והכוונה במציאת עבודה.
5. סיוע כספי למימון צרכים שוטפים (א) סיוע כספי למימון צרכים שוטפים כגון מזון וביגוד לתקופה קצובה.
- (ב) החזר הוצאות נסיעה בתחבורה ציבורית לביצוע תכנית השילוב.

ד ב ר י ה ס ב ר

צעירים חסרי עורף משפחתי הם בחלקם צעירים שגדלו במסגרות השמה חוץ ביתיות (פנימיות ומשפחות אומנה), מכיוון שננטשו או התייתמו בילדותם ובחלקם הוצאו כילדים מבתיהם על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים מכיוון שהמשך השהות בבית משפחתם עלול היה לפגוע בהם. נוסף להם יש צעירים שעוזבים את בתיהם לקראת גיל 18, ובהיעדר מסגרת מתאימה, הם מוצאים פתרונות זמניים דיור זמניים או גרים ברחוב.

כשצעירים כאמור שמגיעים מרקע מורכב ונושאים עמם קשיים אישיים ומשפחתיים מגיעים לגיל 18, המדינה מפסיקה את התמיכה בהם והם נאלצים לצאת לדרך עצמאית ללא הכוונה אישית, קורת גג או תמיכה כלכלי. מקצת מהצעירים מוצאים מענה חלקי לצורכיהם באמצעות עמותות וארגונים חברתיים, אך רובם נמצאים בסיכון אמיתי לשלומם.

צוות עבודה בין-מגזרי, שפעל במסגרת השולחן העגול הממשקי 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. כתוצאה מכך נגרם נזק ישיר לצעירים עצמם, הצפויים להפוך לדור נוסף של מצוקה ועוני, ובה בעת לחברה בה הם חיים, העתידה להתחייב בתשלום קצבאות לצעירים אלה ולילדיהם. כך, במקום להפוך למשאב התורם לפיתוח החברה, הופכים צעירים בסיכון לבעיה ולנטל עתידי על כתפיה.

לפי הערכות, אוכלוסיית הצעירים חסרי העורף המשפחתי מונה בין 1300 ל-2600 צעירים, ובכל שנה מצטרפים אליהם כ-300 צעירים נוספים.

כיום אין חוק המחייב את המדינה לתת סיוע לצעירים חסרי עורף משפחתי. בשנת 2003 הגישה הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה (ועדת רוטלוי) דוח מיוחד בנושא.

הוועדה המליצה להסדיר את אחריות המדינה וחובותיה כלפי הצעירים בחקיקה.

לעומת זאת, מדינות אחרות אמצו תשתית חקיקתית, המחייבת מתן תמיכה כלכלית לצד שירותים לצעירים חסרי עורף משפחתי. 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).

מטרת הצעת החוק היא לאפשר לצעירים חסרי העורף המשפחתי להשתלב בקהילה ולחיות חיים של שוויון ועצמאות, באמצעות קביעת סל שירותים דינמי וגמיש, אשר יותאם לכל צעיר – לפי צרכיו, ולפי השלב בו הוא נמצא.

ההכנה לקראת היציאה לקהילה תחל טרם עזיבתו את המסגרת החוץ ביתית. הפנימייה, או העמותה האחראית על האומנה, תכין עבור כל צעיר תכנית מעבר אישית, אשר תיתן לו כלים ליציאה מהמסגרת, לרבות הקניית כישורי חיים בסיסיים, לרבות מידע על זכויות וחובות.

לקראת עזיבת המסגרת, הצעיר יהיה זכאי לפנות לוועדה מקצועית שיחד עמו תקבע תכנית שילוב אישית, המותאמת לצרכיו. התכנית תורכב מפריטים המנויים בתוספת לחוק, והיא עשויה לכלול ליווי וחונכות, סיוע בדיור, סיוע בהשלמת השכלה ורכישת השכלה גבוהה, סיוע בשילוב בשוק העבודה וכן סיוע חירום לרכישת מזון וביגוד. בכל אחד מהתחומים, מציע הסל מגוון של מענים, בהתאם לצורכי הצעיר.

הצעת החוק נוסחה בסיוע הקליניקה לשינוי חברתי במרכז האקדמי למשפט ולעסקים, עמותת "מקום" וצעירים חסרי עורף משפחתי.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
כ"ו בתמוז התשע"ה – 13.7.15